



ULIKHETENS DRIVERE OG DILEMMAER

Tone Fløtten, Hanne Cecilie Kavli
og Sissel Trygstad (Red.)



Tone Fløtten, Hanne Cecilie Kavli og Sissel Trygstad (red.)

Ulikhetens drivere og dilemmaer

Universitetsforlaget

Redaksjonelt arbeid, utvalg og introduksjon © Tone Fløtten, Hanne Cecilie Kavli og Sissel Trygstad 2023.

Hvert enkelt kapittel © den respektive forfatter 2023.

Boken ble første gang utgitt i 2023 på Universitetsforlaget.

Materialet i denne publikasjonen omfattes av åndsverkloven og er utgitt med åpen tilgang under Creative Commons-lisensen CC BY 4.0.

Denne lisensen gir tillatelse til å kopiere, distribuere eller spre materialet i hvilket som helst medium eller format, og til å mikse, endre eller bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle. Disse frihetene gis med følgende forbehold: Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av materialet. Du kan ikke gjøre bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

NB: Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelser som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern- eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

Den komplette lisensteksten kan leses på <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.no>.

Trykt utgave: ISBN 978-82-15-06539-7

Elektronisk utgave: ISBN 978-82-15-06540-3

DOI: 10.18261/9788215065403-23

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

post@universitetsforlaget.no

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Rune Mortensen

Sats: Tekstflyt AS

Innhold

Forord	11
1. Innledning	13
<i>Kristin Alsos, Tone Fløtten, Hanne Cecilie Kavli, Terje Olsen og Sissel Trygstad</i>	
Hva er ulikhet?	14
Drivere	16
Arbeidsliv	18
Velferdsstat	21
Migrasjon og integrering	25
Dilemmaer	28
Referanser	30
Del 1 Arbeidsliv	
2. Et organisert arbeidsliv – et gode for alle også i fremtiden?	35
<i>Kristin Alsos og Kristine Nergaard</i>	
Innledning	36
Data og metode	37
Den norske arbeidslivsmodellen	38
Større ulikhet mellom bransjer?	41
Grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet	44
Er den norske arbeidslivsmodellen fremdeles i stand til å legge premissene for utviklingen av arbeidslivet?	46
En arbeidslivsmodell som favner alle?	50
Referanser	52
3. Midlertidige ansettelse og innleie som kilde til ulikhet	54
<i>Kristine Nergaard og Jørgen Svalund</i>	
Innledning	55
Tidsavgrensede tilknytninger og ulikhet gjennom kontraktstype	57
Et blikk på norsk og skandinavisk forskning	60
Norsk arbeidsliv: økt ulikhet under et bilde av stabilitet?	60
Data og metode	61
Atypiske ansettelse over tid	62
Diskusjon	67
Avslutning	70
Referanser	71

4. Fagopplæring og fordeling	74
<i>Torgeir Nyen og Anna Hagen Tønder</i>	
Innledning	75
Ulikhet i utdanningsvalg	76
Ulikhet i lønn etter utdanningsnivå	77
Yrkesutdanningssystem og ulikhet	78
Det norske fagopplæringssystemet	81
Utfordringer for den norske fagopplæringsmodellen i årene framover ...	85
Referanser	86
5. Demokrati på jobben	89
<i>Sissel C. Trygstad og Ragnhild Steen Jensen</i>	
Hvorfor deltakelse, hvordan og om hva?	90
Problemstillinger og metode	92
Bedriftsdemokratiske ordninger	94
Deltakelse og innflytelse i omorganiseringsprosesser	97
Opplevd individuell innflytelse og bedriftsdemokratiske ordninger	99
Sammenfatning og diskusjon	101
Avslutning	103
Referanser	103
Vedlegg 5.1	105
6. Lavere organisasjonsgrad i arbeidsmarkedet. Har det konsekvenser for fordelingen?	106
<i>Ester Bøckmann, Bjorn Dapi og Elin Svarstad</i>	
Innledning	107
Begrepsavklaringer og metode	109
Mekanismer for hvordan organisering påvirker ulikhet	111
Har et svekket organisert arbeidsliv hatt betydning for ulikhetsutviklingen?	113
Kan økt ulikhet påvirke det organiserte arbeidslivet?	117
Avslutning	117
Referanser	118
7. Arbeidsinnvandring og nye skillelinjer i arbeidsmarkedet	120
<i>Anne Mette Ødegård</i>	
Innledning	121
Hva skjer når vi blir utsatt for et tilbudssjokk av arbeidskraft?	122
Hvor mange, hvem og hvorfor?	123
Å jobbe hardt for lav betaling – økende forskjeller i det norske arbeidsmarkedet	126
«Vi følger tariffen» – tillit og reguleringer	130
Mobil og fleksibel arbeidskraft – eller?	131
Referanser	135

8. Plattformmediert gigarbeid i Norge. Flexibilitet, uforutsigbarhet og ulikhet	137
<i>Kristin Jesnes og Sigurd M.N. Oppegaard</i>	
Innledning	138
Hva er plattformmediert gigarbeid?	139
Plattformmediert gigarbeid i Norge	141
Plattformarbeid i drosjenæringen	141
Plattformer i matleveringsbransjen	144
Diskusjon	147
Avslutning	151
Referanser	152
Del 2 Velferdsstat	
9. Den norske ulikhetsdebatten	157
<i>Tone Fløtten</i>	
Innledning	158
Politikk for økonomisk utjevning	159
Utviklingen i fattigdom og ulikhet	161
Holdninger til ulikhet	163
Fire tiår med økende bevissthet om ulikhet	171
Avslutning	172
Referanser	173
10. Etter pensjonsreformen – valg, virkninger og veien videre	175
<i>Tove Midtsundstad</i>	
Innledning	176
Pensjonsreformen	176
Tilpasninger i seinkarrieren	177
Seinkarrierer i privat sektor etter 2011	178
Utfordringer og dilemmaer	186
Driverne	187
Avslutning	189
Referanser	191
11. Kvinners sykefravær – et mysterium?	194
<i>Beret Bråten og Ragnhild Steen Jensen</i>	
Innledning	195
Hva statistikk forteller om kjønnsforskjeller i sykefravær	196
Hva forskning forteller om årsaker til kjønnsforskjeller i sykefravær	198
Empirinære fortolkninger	200
Teoretiske fortolkninger	204
Hypotesetesting kontra fortolkende tilnærminger	207
Referanser	208

12. Når velferdstjenestene ikke strekker til: Oppfølging av personer med rus- og psykiske helseproblemer	211
<i>Inger Lise Skog Hansen og Terje Olsen</i>	
Innledning	212
Data og metode	214
Bolig og tjenester til personer med kaotiske liv	215
Spesialisering – når brukerne ikke passer inn	216
Meningsbærende kategorier og klassifisering	219
Medvirkning og involvering	220
Analyse	221
Avslutning	222
Referanser	224
13. Ulikhetens geografi	226
<i>Elias Nosrati</i>	
Innledning	227
Ulikhet i sosialt og fysisk rom	227
Historiske linjer	228
Inn i det 21. århundre	230
Avslutning	234
Referanser	235
Del 3 Migrasjon og integrering	
14. Da klokka klang ... Utdanningens plass i integreringspolitikken	239
<i>Tove Mogstad Aspøy, Hanne Cecilie Kavli og Anna Hagen Tønder</i>	
Innledning	240
Data og metoder	241
Utdanningsnivå blant flyktninger i Norge	242
Rett til utdanning og muligheter for livsopphold	243
Formelle rettigheter uten reelle muligheter?	247
Flyktningers deltakelse i det formelle utdanningssystemet	249
Avslutning	253
Referanser	254
Vedlegg 14.1 Dokumentgjennomgang	256
15. Å bygge opp eller bryte ned? Tillit og brukerrelasjoner i møtet mellom innvandrere og Nav	258
<i>Silje Andresen, Jon Horgen Friberg, Hanne Cecilie Kavli og Maria G. Volckmar-Eeg</i>	
Innledning	259
Bakgrunn	260
Data og metoder	262
Hvordan opplever brukerne relasjonen med Nav?	263

Hva kjennetegner brukere som har særlig dårlig erfaringer med Nav?	267
Avslutning	271
Referanser	273
Vedlegg 15.1	275
16. Mangfold og ulikhet i det nye Norge: Innvandrernes barn på terskelen til voksenlivet	276
<i>Jon Horgen Friberg og Erika Braanen Sterri</i>	
Innledning	277
Teoretiske perspektiver på sosial mobilitet blant innvandrernes etterkommere	278
Metode og data	280
Hva kjennetegner oppvekstforholdene for barn av innvandrere i Norge? . .	281
Hvordan går det med de samme gruppene i begynnelsen av 20-årene?	284
Avslutning	290
Referanser	291
17. Norsk innvandringspolitikk som ulikhetsdriver	294
<i>Ragna Lillevik og Guri Tyldum</i>	
Innledning	295
En nøktern standard i asylsøkerfasen	297
Familieinnvandring – rettighet eller gulrot?	299
Fra trygderettigheter til behovsprøvede ytelser	302
Strengere krav for statsborgerskap	303
Konsekvenser for norsk ulikhet	305
Referanser	308
18. Den norske dialogmodellen: Representasjon og dialog som svar på kulturell ulikhet	311
<i>Olav Elgvin</i>	
Innledning	312
Forskningsspørsmål og metode	312
Kulturell ulikhet, islam og konflikter	313
Den norske religionspolitikken: Statsstøtte, representasjon og dialog	314
Endringer i politikk og holdninger	317
Utfordringer: Mangelfull institusjonalisering	319
Avslutning	321
Referanser	322
Forfatterromtaler	324



Forord

I fire tiår har Fafos forskere fulgt utviklingen innen arbeidsliv, velferdsstat, migrasjon og integrering tett. Når vi nå ser tilbake til 1982, da Fafos ble etablert, kan vi konkludere med at ulikheten i Norge har økt. Derfor er ulikhet et gjennomgående tema i de 18 kapitlene i denne boka.

Den økte ulikheten har oppstått selv om den norske velferdsmodellen har stått og står støtt. Modellens tre hovedelementer – i) Økonomisk styring av finans- og pengepolitikken, ii) et organisert arbeidsliv med koordinert lønnsdannelse og partssamarbeid og iii) utbygde velferdsordninger med aktiv arbeidsmarkedspolitikk, solide velferdstjenester og grunnleggende inntektssikring – har aktivt blitt benyttet for å redusere virkninger av store kriser, som for eksempel under finanskrisa og koronapandemien. Samtidig er framtidsutsiktene mer usikre enn på lenge. Krig i Europa og «dyrtid» skaper bekymringer og endringsdrivere som globalisering, migrasjon, teknologi, demografi og klimaendringer synes å ha tiltatt i styrke. Utviklingen kan gå i retning av enda større ulikhet. Samtidig møtes internasjonale drivere med politiske grep og veivalg som kan løse noen av utfordringene, men som også reiser noen dilemmaer.

I denne antologien løfter vi fram forskning som dokumenterer og analyserer noen av de utfordringene vi som samfunn står overfor når ulikhet skal identifiseres, vurderes og reduseres. For hvordan slår ulikheten ut i arbeidslivet og for arbeidstakerne, i velferdsstatens tjenester og for deres brukere og ikke minst for flyktninger og innvandrere som skal bli en del av et samfunn i stadig endring? Slike spørsmål er tema i denne boka, som er skrevet av 28 Fafos-forskere.

Arbeidet med antologien har vært et kollektivt prosjekt, der forfatterne har lest og diskutert hverandres bidrag. Hverdagen på et forskningsinstitutt kan være hektisk, og alle bidragsyterne fortjener stor takk for innsatsen med å få boka i land og for entusiasmen for prosjektet. På veien fram har vi også fått svært god oppfølging og støtte fra Universitetsforlaget, ved Ane Gjerde, Ida Almestad, Camilla Møvik og Gudrun Kringelbotn. Tusen takk for gode innspill, ryddig prosess og mye oppmuntring underveis.

Oslo 30. juni 2023

Tone Fløtten, Hanne Cecilie Kavli og Sissel Trygstad



1. Innledning

Kristin Alsos, Tone Fløtten, Hanne Cecilie Kavli, Terje Olsen og Sissel Trygstad

Bekymringen knyttet til økende ulikhet i Norge er voksende og markant. Ved inngangen til 1980-årene rådet optimismen i Norge. Med innføringen av sykepengeordningen i 1978 var alle de store velferdsordningene på plass. Sysselsettingen var god, og den kvinnelige yrkesdeltakelsen hadde økt kraftig. Sammen med den økonomiske veksten etter krigen hadde dette gitt gode levekår for det store flertallet. Attpåtil hadde vi funnet olje i Nordsjøen, og fremtiden så lys ut. Mye av optimismen som preget den norske velferdsdiskursen for 40 år siden, er nå byttet ut med større nøkternhet. Mens en klar majoritet, 60 prosent, i 1982 var enig i påstanden: «Klasseforskjellene blant folk er så godt som forsvunnet i dagens Norge», var den tilsvarende andelen i 2022 kun 15 prosent (Fløtten & Trygstad, 2022). Køene foran matutdelingene til Fattighuset, Frelsesarmeen og andre organisasjoner har vokst seg stadig lengre, og i 2023 står både barnefamilier og pensjonister med kølapp i hånda.

Hva skjedde med 1980-tallets optimisme, og hvordan har vi havnet der vi er i dag? Økende priser på mat og strøm, høyere renter, krig i Europa og utbredt bekymring for alvorlige klima- og miljøødeleggelser skaper endringer og snur om på våre vaner og forventninger. I denne boka vil vi bidra med kunnskap som kan belyse ulikhetens drivere og dilemmaer. Vi drøfter konsekvensene av internasjonale trender som slår inn i Norge, og som setter den norske modellens løsninger på prøve. Vi ser på mulige barrierer og politiske grep for å motvirke økende ulikhet i arbeidsliv, velferd, integrering og kompetanse. Og vi løfter fram noen av de dilemmaene som følger i kjølvannet av ulikhetens utvikling og den politikken som føres for å håndtere den.

I dette kapitlet beskriver vi først hvordan ulikhet kan defineres og studeres. Deretter diskuterer vi kort hvordan strukturelle endringer i Norges omgivelser – såkalte drivere eller megatrender – kan påvirke den norske styringsmodellen og mulighetene for å videreføre ambisjonene om å føre en utjevneende politikk. Antologien er delt i tre deler, under overskriftene «Arbeidsliv», «Velferdsstat» og «Migrasjon og integrering». I siste del av kapitlet beskrives de enkelte bidragene og hvordan de berører bokas overordnede tematikk om ulikhetens drivere og dilemmaer.

HVA ER ULIKHET?

Ulikhet kan defineres som systematisk skjevfordeling av ressurser, goder, status og makt mellom individer, grupper, områder eller land (Grønmo mfl., 2021, s. 11). I sosiologisk sammenheng tar man gjerne utgangspunkt i likhetsbegrepet for å forklare ulikhet og snakker om flere ulike former for og grader av likhet (Hernes & Hippe, 1992). En måte å skille mellom disse likhetsbegrepene på er etter hvor «strengt» de definerer hvilke grader av likhet man bør etterstrebe. Her kan det settes opp tre grader av likhet: formallikhet, mulighetslikhet og resultatlikhet.

Formallikhet innebærer at alle har de samme juridiske rettighetene. Dette er en type likhet som gradvis ble mer vanlig i mange samfunn fra 1800-tallet og framover. Et eksempel på innføring av formallikhet i Norge er kvinners stemmerett i 1913. Nyere eksempler er lik rett til utdanning og helsetjenester. Like formelle rettigheter er imidlertid ikke det samme som å ha *like muligheter*. Prinsippet om like muligheter er knyttet til idealet om at status eller bakgrunn ikke skal definere menneskers levekår eller handlingsrom. Her vil politiske løsninger være å sørge for at flere gis mulighet til å bruke rettighetene sine. Etableringen av Statens lånekasse for utdanning er et eksempel på en institusjon som nettopp skulle bygge bro mellom rettigheter og muligheter. Lånekassa skulle gjøre det mulig for alle å ta høyere utdanning, uavhengig av om familien hadde økonomi til, eller ønske om, å forsørge studenten under studietiden. Å legge til rette for sosial mobilitet er et sentralt aspekt ved ideen om å gi folk like muligheter.

En mer ambisiøs form for likhet er idealet om *like resultater*. Her er man ikke bare opptatt av formelle rettigheter eller reelle muligheter til å ta rettighetene i bruk, men at utfallet skal bli så likt som mulig. Resultatlikhet krever dermed at den ulikheten som følger av medfødte eller ervervede forskjeller, reduseres. For å oppnå resultatlikhet kan det være nødvendig å forskjellsbehandle. Hvor stor forskjellsbehandling som er akseptabel, og hvor stor grad av likhet som er ønskelig, vil det være uenighet om. Fullstendig resultatlikhet vil på de fleste områder være utopisk. Samtidig er det mulig å argumentere for at det er vanskelig å oppnå like muligheter uten en viss resultatlikhet. Forskning viser for eksempel at fattigdom går i arv, i den forstand at barn som har vokst opp under dårlige økonomiske kår, er mer utsatt enn andre for å ha økonomiske vansker og andre levekårsutfordringer som voksne (Corac, 2013; Fløtten & Nielsen, 2020). Barns muligheter for å oppnå gode levekår i voksen alder påvirkes dermed ikke bare av om foreldrene har hatt like muligheter i samfunnet, men også av hvilke resultater disse rettighetene og mulighetene har hatt.

Denne enkle gjennomgangen viser at ulikhet er tett knyttet til ideologiske og normative oppfatninger om hvordan et godt samfunn bør se ut. Det finnes både

prinsipielle og pragmatiske grunner for å fremme likhet framfor ulikhet (NOU 2009: 10). En prinsipiell begrunnelse er at alle mennesker er like mye verdt, slik det blant annet er nedfelt i artikkel 1 i FNs menneskerettserklæring fra 1948: «Alle mennesker er født frie og like i verdighet og rettigheter (...)». En pragmatisk begrunnelse er forventningen om at mindre ulikhet vil ha positive ringvirkninger i samfunnet. Her er man dermed opptatt av utfallet av ulikheten. Nyere økonomisk forskning konkluderer for eksempel med at likhet kan fremme økonomisk vekst (Ostry, Berg & Tangarides, 2014). Wilkinson og Pickett (2010) finner en korrelasjon mellom høy økonomisk ulikhet i befolkningen og høyere forekomst av psykiske og fysiske helseproblemer, mer vold og kriminalitet og lavere nivåer av sosial tillit. Interessant nok finnes denne korrelasjonen ikke bare for de fattige, men også for de rike (Wilkinson & Pickett, 2010).

I internasjonale sammenlikninger skårer de nordiske landene svært høyt på målinger av tillit, både når det gjelder generell og institusjonell tillit. Flere har pekt på universelle, omfordelende velferdsstater som en del av forklaringen på de høye tillitsnivåene i Norden (Rothstein, 1998; Kumlin & Rothstein, 2005). Andre har snudd sammenhengen, og argumenterer for at det er et reservoar av sosial tillit opparbeidet over tid, som i neste omgang gjør det mulig å skaffe oppslutning i befolkningen om en omfordelende politikk (Putnam, 1993). Selv om lav ulikhet og høy tillit er tydelig relatert, er det dermed ulike oppfatninger om hvordan fenomenene henger sammen.

Hva som kjennetegner en godt balansert fordelingspolitikk, er det selvsagt ulike meninger om. Ideologisk vil oppfatningene spenne fra de strengt egalitære, der sterk styring og likest mulig fordeling er viktig, til de rent liberalistiske, der troen på markedskreftene er dominerende. Viktige stridstema er også hva som skal fordeles, hvor mye og til hvem. Den norske samfunnsmodellen er innrettet mot å redusere økonomiske og sosiale forskjeller og sikre lik fordeling av levekår, altså resultatlikhet. Dette står i kontrast til mer liberalistiske modeller, der mulighetslikhet gjerne er idealet. Det at Norge, sammen med de andre nordiske landene, setter resultatlikhet høyt, har sin historiske bakgrunn i sosiale og kulturelle forhold (Sørensen & Stråth, 1997). Men egalitære verdier kommer til uttrykk også i nåtidige hensyn og i praktisk politikk. Høy oppslutning om et progressivt skattesystem er ett uttrykk for dette (jf. NOU 2022: 20). Et annet er oppslutningen om et velferdssystem som skal nå bredt ut, virke omfordelende og sikre grunnleggende trygghet for alle innbyggere.

I denne boka studerer vi ulikhet langs flere dimensjoner. Vi retter blant annet blikket mot økonomisk ulikhet og forskjeller i inntekt. Til tross for at utjevning og resultatlikhet står sterkt i Norge, viser målinger av økonomisk ulikhet at den også

her har økt over tid (Aaberge mfl., 2021). Økonomisk ulikhet kommer til uttrykk gjennom forskjeller i inntekt, formue og kapital, og økonomisk posisjon har betydning for levekår på en rekke områder. Ved å sette søkelys på sosial ulikhet utvider vi perspektivet til også å omfatte hvordan ulike befolkningsgrupper møter, og møtes av, samfunnets institusjoner. Folk kan for eksempel ha varierende tilgang til eller utbytte av utdanning, til en stabil og godt lønnet jobb, til pensjon, til helse eller til Navs tjenester og hjelpeapparat. Ulikhet kan også knyttes til en bredere debatt om mangfold. Norge er blitt et kulturelt mer sammensatt samfunn. Kulturell ulikhet kan her knyttes til statusforskjeller mellom grupper, men kan også være basert på et mer positivt mangfold av ulike identiteter knyttet til for eksempel kjønn, etnisitet eller religion. Her dreier diskusjonene seg både om hvor mye og hva slags mangfold samfunnet kan håndtere, og samtidig opprettholde en stor nok grad av sosial likhet. Hvor går grensene mellom uønsket ulikhet og et positivt og berikende mangfold? Hva som skaper ulikhet, hvem den rammer, hva som reduserer den, og hvilke konsekvenser den har, er helt sentrale spørsmål i antologien.

DRIVERE

Et sentralt bakteppe for boka er den norske og nordiske velferdsmodellen. Denne styringsmodellen ble etablert i etterkrigstiden og har vært en bærebjelke for utviklingen av de nordiske velferdssamfunnene. Modellen bygger grunnleggende sett på tre hovedelementer: 1) økonomisk styring av finans- og pengepolitikken, 2) et organisert arbeidsliv med koordinert lønnsdannelse og partssamarbeid og 3) utbygde velferdsordninger med aktiv arbeidsmarkedspolitikk, solide velferdstjenester og grunnleggende inntektssikring (Dølvik mfl., 2014). Samarbeidet mellom offentlige myndigheter og partene i arbeidslivet har spilt en avgjørende rolle for å vedlikeholde og videreutvikle denne styringsmodellen.

Men samfunnet forandrer seg og møter nye utfordringer, blant annet som følge av strukturelle endringer i våre omgivelser. Slike strukturelle endringer eller drivere er ikke særskilte for Norge, de påvirker alle land. I de siste årene har det vært vanlig å benevne disse som megatrender (se for eksempel ILO, 2018; PwC, 2018). Antall trender og hvordan disse defineres, varierer. I ILOs innledende rapport til Global Commission on the Future of Work (ILO, 2018) pekes det på fire megatrender: globalisering, teknologi, demografi og klimaendringer.

Globalisering dekker internasjonaliseringen av produksjon, finans, handel og migrasjon og har vært gjort mulig både på grunnlag av politiske beslutninger i form av liberalisering og nedbygging av handelsbarrierer og grenser samt ny teknologi, særlig internett. Globaliseringen har imidlertid også blitt utfordret av en

mottrend i form av økt nasjonalisme i enkelte land. Skirbekk (2021) viser hvordan de brede og moderate folkepartiene i Europa i løpet av de siste 15–20 årene har mistet oppslutning og innflytelse. Utfordrerne har vært populistiske partier, særlig på ytre høyresiden. I flere land har nasjonalistiske partier vokst kraftig. Ikke bare i land som Ungarn, Polen, Frankrike og Italia, men også i våre naboland. I Sverige ble Sverigedemokraterna det største partiet på borgerlig side ved valget i 2022, og i Finland ble Sannfinnene det nest største partiet ved riksdagsvalget i 2023.

Teknologiske endringer ses også på som en driver i seg selv. Utviklingen av kunstig intelligens, 3D-printing, internet of things, big data med mer blir av enkelte hevdet å være starten på den fjerde industrielle revolusjon (Schwab, 2016). Denne betegnelsen rommer økende digitalisering av industrielle systemer der maskiner, utstyr og mennesker samarbeider i et integrert digitalt nettverk, også kjent som industri 4.0 (Scwab, 2016). Det er forventet at denne utviklingen vil bidra til økt produktivitet og endringer i arbeidsmarkedet (Rolandsson & Dølvik, 2021). Økte markedsandeler for multinasjonale teknologiselskaper vil kunne gi lavere skatteinntekter, noe som kan påvirke finansieringen av den norske velferdsstaten.

Demografiske endringer vil påvirke tilgangen til og behovet for arbeidskraft. I europeiske land er det særlig lave fødselstall og en aldrende befolkning som trekkes fram som utfordrende. I Norge vil vi for første gang siden industrialiseringen oppleve at veksten i arbeidsstyrken avtar, samtidig som behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorg vil øke (Sánchez Gassen & Heleniak, 2019, Cappelen mfl., 2020). I kombinasjon med dette øker urbaniseringen, som kan skape økt ulikhet mellom distriktene og sentrale strøk (Cappelen mfl., 2020).

Klimaendringer vil påvirke samfunnene ikke bare i form av en nødvendig reduksjon av utslipp og omlegging til grønn økonomi, men også av mangel på ressurser, samt hvor vi kan bo, jobbe, bygge veier med mer i framtiden.

Disse driverne er ikke nye. Når de nå trekkes fram som megatrender, er det blant annet fordi vi kan forvente at trendene vil føre til at samfunnsendringene skjer raskere enn tidligere. Vi har for eksempel allerede sett at globalisering og teknologisk utvikling har ført til større forskjeller. En viktig grunn er at tilgangen på billig, innvandret arbeidskraft har blitt større. En annen at jobber rett og slett blir borte. Slike endringer har, om enn mer i andre europeiske land enn i Norge, ført til at deler av befolkningen ikke har opplevd seg sett av de tradisjonelle styringspartiene. Dette har gitt grobunn for populistiske partiers framgang (Skirbekk, 2021). Tilsvarende har en politikk for grønn omstilling, for eksempel i form av klimaavgifter, ført til større spenninger mellom ulike deler av befolkningen, som mellom by og land.

Demografiske endringer vil føre til et press på offentlige utgifter og kreve harde økonomiske prioriteringer, som igjen vil kunne skape splid og ulikhet. Det samme

kan de økonomiske, religiøse og kulturelle spenningene som utspiller seg når migrasjon og flukt fører mennesker på vandring. Utfordringene som vokser fram av disse megatrendene, spenner med andre ord vidt. Hvordan de vil virke, vil være formet av både tidligere og framtidige politiske beslutninger. I den forbindelse er stivhengighet et sentralt begrep. Stivhengighet viser til at når en ordening eller institusjon først er etablert, vil radikale endringer sjelden oppstå, ganske enkelt fordi det vil være for ressurskrevende. Man vil snarere se justeringer og mindre endringer som gir et selvforsterkende utviklingsspor (Pierson, 2000). For selv om drivkreftene er sterke, og utviklingen går raskere enn tidligere, er spørsmålet om hvordan samfunnet skal være, først og fremst et spørsmål om politiske valg og beslutninger.

I denne boka retter vi blikket mot tre forskningsområder der det er store endringer som har betydning for ulikhetsutviklingen: arbeidsliv, velferd og migrasjon og inkludering. I de neste avsnittene vil vi beskrive hvordan bokas kapitler belyser ulikhetsutviklingen innenfor disse områdene.

ARBEIDSLIV

I likhet med resten av Norden er Norge kjennetegnet av høy sysselsetting, godt kvalifiserte arbeidstakere, høy produktivitet og lite ulikhet. En av de viktigste ulikhetsdempende faktorene er å ha en jobb å gå til. Arbeid er den viktigste kilden til økonomisk uavhengighet og personlig velferd for den enkelte. Samtidig finansierer arbeid fellesgoder gjennom skatter og ved å minske press på offentlige velferdsordninger som kompenserer for fravær av inntekt (Nørgaard & Rønning, 2010). Hva slags lønns- og arbeidsvilkår som tilbys, er likevel ikke uvesentlig når ulikhet tematiseres. Skal det lønne seg å jobbe, og skal arbeidstakere stå lenge i jobb, må de tilbys en lønn til å leve av og arbeidsvilkår til å leve med. Hele og faste stillinger er en bedre garanti for dette enn midlertidige deltidsstillinger. Hvordan arbeidsmarkedet fungerer, og hvordan vi har det på jobben, er viktige dimensjoner når ulikhet settes under lupen.

De tidligere omtalte megatrendene har brakt med seg store endringer som påvirker samfunnet. For eksempel ble digitalisering muliggjort gjennom 1970-tallets tredje industrielle revolusjon. Datamaskinen ble etter hvert allemannseie og åpnet nye muligheter for næringslivet. Sammen med liberalisering og globalisering førte digitaliseringen til at næringsstrukturene endret seg (NOU 2002: 21). Selskaper organiserte seg i flere enheter med hvert sitt spesialområde, og det vokste fram store organisasjoner med mindre enheter. Bruk av underleverandører og utflytting av produksjon til lavkostland ble viktige strategier for å kutte kostnader

og for å effektivisere (Dunning, 1993). Med venturekapitalister oppsto også nye eierkonstellasjoner. I Norge var digitaliseringen godt i gang på 1980-tallet både i industrien og banksektoren og skjøt ytterligere fart med tilgangen til internett og utviklingen av mobiltelefonene på 1990-tallet.

Samlet medførte disse endringene utfordringer for reguleringen av norsk arbeidsliv. Dette er utfordringer som vi fremdeles ikke har løst. Arbeidsgivere kombinerte i større grad bruk av høykompetent arbeidskraft og fokus på kjerneoppgaver, med løst tilknyttet arbeidskraft gjennom ulike former for midlertidighet (Kalleberg, 2003). Arbeidstakerne opplevde en høyere omstillingstakt i kombinasjon med stigende krav til fleksibilitet. Utsetting av arbeid og kjøp av tjenester fra private tjenestetilbydere økte i både vareproduserende privat sektor og noe senere også i offentlig sektor. Dette tematiseres i denne boka av Alsos og Nergaard (kapittel 2). De viser hvordan jobber har flyttet seg fra bransjer med høy organisasjonsgrad, hvor de fleste er dekket av tariffavtaler og med gode medbestemmelsesordninger, til en privat tjenestesektor hvor de kollektive tradisjonene og institusjonene er langt svakere. Samtidig har økt levestandard ført til at etterspørselen etter private tjenester har økt. Bransjer i privat tjenesteytende sektor er gjerne kjennetegnet av å være arbeidsintensive, og prisen på arbeidskraften har stor betydning i konkurransen. Svakere beskyttelse som konsekvens av fravær av tariffavtale og tillitsvalgte førte til lavlønnskonkurranse i bransjer som renhold, transport og restauranter.

Globaliseringen har ført til innvandring fra ikke-vestlige land. Ødegård (kapittel 7) viser imidlertid hvordan EØS-avtalen og Norges inntreden i EUs frie marked la til rette for en storstilt arbeidsinnvandring, både i form av individuell migrasjon og tjenesteleverandører. EUs utvidelse østover i 2004 og påfølgende år førte til at en rekke øst- og sentraleuropeiske land ble del av EUs indre marked. I kombinasjon med oppgangstider og mangel på arbeidskraft i Norge førte det til rekordhøy arbeidsinnvandring til landet, særlig fra Polen og de baltiske landene. EU-utvidelsen åpnet også for at norske virksomheter kunne flytte ut produksjon og arbeid til de nye medlemslandene. Dette har endret deler av norsk arbeidsliv. Ødegård viser hvordan øst-utvidelsen har påvirket arbeidskraftstrategiene i bransjer som bygg, og skips- og verftsindustrien. Tilgang på billig østeuropeisk arbeidskraft og liberaliseringen av regelverket for innleid arbeidskraft førte til en vekst i utleie av arbeidskraft. Nyen og Tønder (kapittel 4) synliggjør hvordan arbeidsinnvandringen også har påvirket rekrutteringen til yrkesfaglig utdanning og skapt bekymring for mangel på kvalifisert arbeidskraft i flere bransjer.

Til tross for at fleksible arbeidskraftstrategier har blitt mer vanlig, viser analysene til Nergaard og Svalund (kapittel 3) at andelen av arbeidstakere som befinner

seg i atypiske jobber, som eksempelvis midlertidige ansettelse og korte deltidsstillinger, er stabil over tid. Like fullt ser vi tegn til at ulikheten øker, med et tydeligere skille mellom «insidere» og «outsidere», der insiderne er i stabile jobber med gode utviklingsmuligheter og lønn, mens outsiderne er i en motsatt situasjon (Emmenegger, 2014). Dapi, Svarstad og Bøckman (kapittel 6) belyser hvordan jobbene for outsiderne er ustabile, og utviklingsmulighetene og lønnsbetingelsene dårligere. Dette ble særlig tydelig under koronapandemien, der de som i utgangspunktet var i en outsider-posisjon, først ble rammet da samfunnet stengte ned og virksomheter måtte permittere.

Endringene som ble igangsatt med den tredje industrielle revolusjonen, har skapt utfordringer som ikke ser ut til å bli borte. Oppegaard og Jesnes (kapittel 8) retter blikket mot plattformarbeid, som vokste fram i kjølvannet av finanskrisen i 2008/2009. Foreløpig er det få plattformarbeidere, men samlet har plattformarbeidere, utleide, de i tidsbegrensede stillinger og i kort deltid en økt sårbarhet (Broughton mfl., 2016; Kalleberg, 2014). Denne sårbarheten gir seg blant annet utslag i lav lønn, arbeidspress, stress og dårlig helse, manglende kompetanseutvikling, manglende reelt stillingsvern og manglende kollektive rettigheter (Broughton mfl., 2016). I den forbindelse viser Jensen og Trygstad (kapittel 5) at arbeidstakere i midlertidige stillinger vurderer sin innflytelse som lavere enn andre. Det samme gjør arbeidstakere som ikke er født i Norge. Jensen og Trygstad viser også at tillitsvalgtes deltakelse og innflytelse på virksomhetsnivå i privat sektor er under press. En svekkelse av den representative deltakelsen og innflytelsen vil kunne skape større strekk i laget og mer ulikhet mellom de privilegerte og upriviligerte arbeidstakerne i Norge.

Mens framtidsoptimismen var høy rundt årtusenskiftet, har politikken på 2010-tallet til en viss grad dreid seg om å hegne om den norske arbeidslivsmodellen. Utviklingen i retning av et arbeidsliv uten de tradisjonelle utfordringene knyttet til helse, sikkerhet og vern mot utnyttelse var ikke historie. Globalisering, EU-utvidelsen og påfølgende endringer i arbeidsmarkedet gjorde at man igjen så behovet for å styrke arbeidstakeres vern.

Allmenngjøring av tariffavtaler, krav til offentlige innkjøpere for å sikre arbeidstakere anstendig lønns- og arbeidsvilkår, reguleringer for å begrense adgangen til å leie inn arbeidskraft og flere hele og faste jobber er eksempler på tiltak for å bremse eller motvirke utviklingen som har vært drevet fram av de internasjonale trendene. I tillegg har trepartssamarbeidet, som viser til samarbeidet mellom den organiserte arbeidstakersiden, arbeidsgiversiden og staten, de siste årene vært opptatt av å opprettholde tariffavtaledekningen og organisasjonsgrader på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Det er igangsatt treparts bransjeprogram i utsatte bransjer som renhold, transport og hotell og restaurant, med et mål om å øke seriositeten.

Tiltakene som er innført, er en kombinasjon av det som gjerne omtales som harde og myke reguleringer. Sisson (2013) argumenterer for at myke og harde («soft and hard») reguleringsmekanismer best kan defineres som kontraster til hverandre. Mens myke reguleringer viser til generelle prinsipper, er harde reguleringer rettet inn mot spesifikke rettigheter og plikter og der brudd fører til sanksjoner. Ved bruk av harde reguleringer som eksempelvis allmenngjøring av tariffavtaler har Norge valgt en annen strategi for å motvirke presset på den norske arbeidslivsmodellen enn hva våre naboland har gjort. For at disse reguleringene skal virke, er det imidlertid en forutsetning at de også etterlevs. Spørsmålet er om tiltakene har kommet tidlig nok og er kraftfulle nok til å ivareta en arbeidslivsmodell kjennetegnet av sterke fagforeninger, tariffavtaler, kompetente arbeidstakere, gode og trygge jobber, et demokratisk arbeidsliv og lav ulikhet.

VELFERDSSTAT

Den nordiske velferdsmodellen er en fellesbetegnelse på den velferdspolitikken som har blitt utviklet i de nordiske landene siden etterkrigstiden. Den grunnleggende ideen har vært at folk skal yte etter evne og få etter behov. Basert på dette idealet ble det innført en rekke offentlige ytelser for å gi befolkningen sosial sikkerhet, og det ble utviklet tjenester som skulle sørge for at alle får god omsorg når de trenger det.

Norge og de nordiske landene utmerker seg med at flere av ordningene er universelle (Esping-Andersen, 1990). Alle innbyggere skal ha tilgang på helse- og omsorgstjenester av god kvalitet. Ytelsene tildeles på bakgrunn av oppholdsgrunnlag og botid og skal sikre økonomisk trygghet. I tillegg har mange av ytelsene et element av standardsikring. Det betyr at ytelsen til en viss grad gjenspeiler mottakerens inntektsnivå som yrkesaktiv. På denne måten skal man sikre at den enkelte ikke får mye lavere levestandard ved trygdemottak enn da vedkommende hadde arbeidsinntekt.

Standardsikringen bidrar isolert sett til at ulikhet som skapes i arbeidslivet, videreføres når man forsørges av velferdsstaten. Men markedsulikheten dempes av at mange ytelser og tjenester har en klar omfordelende ambisjon. Mennesker har ulike forutsetninger for å lykkes i utdanning og arbeidsliv, og målet med velferdsstaten er å utjevne forskjeller og bidra til å skape like muligheter. Eksempler på tiltak og institusjoner som skal bidra til dette, er enhetsskole, gratis videregående og høyere utdanning, gunstige ordninger for studielån, universell barnetrygd, aktiv arbeidsmarkedspolitik, omfordelende ytelser og et progressivt skattesystem. Den norske velferdspolitikken står imidlertid i press fra flere kanter. Folk er bekymret

for kostnadene og effektiviteten, for kvaliteten og sjenerøsiteten, for velferdsstatens mulighet til å overleve i en globalisert økonomi og for om den klarer å tilpasse seg demografiske endringer.

Den norske velferdsstatens utjevne ambisjon er en viktig forklaring på hvorfor Norge er et av landene i verden med minst økonomisk ulikhet, lavest fattigdom og best levekår. Likevel har den økonomiske ulikheten variert. Det samme har befolkningens syn på, og bekymring for, denne ulikheten. Komparativt sett er den norske ulikheten og fattigdommen lav, men befolkningens holdninger til ulikhet har endret seg i takt med økende økonomisk ulikhet. Fløtten (kapittel 9) gir i sitt kapittel en historisk gjennomgang av hvordan de økonomiske forskjellene har endret seg i Norge de siste tiårene, og hvordan befolkningens holdninger til ulikhet har utviklet seg i samme periode. Ulikheten og fattigdommen er fremdeles mindre i Norge enn i de fleste andre land, men analysen viser at utviklingen går i feil retning. Befolkningens bekymring for ulikhet har også variert, men ved inngangen til 2020-årene er oppmerksomheten om de sosiale og økonomiske forskjellene større enn på lenge.

Gitt den store rikdommen det norske samfunnet har opparbeidet seg gjennom oljealderen, kunne man kanskje forvente at det var mulig å kjøpe seg fri fra fattigdomsproblemet. Så enkelt er det imidlertid ikke. For det første bidrar det brede tilbudet av universelle velferdsordninger til å gjøre den norske velferdsstaten kostbar å drive. Svært få land har så store utgifter per innbygger til sosiale formål som Norge. Velferdsstatens eksistens hviler på en samfunnskontrakt som tilsier at omfanget av stønader og tjenester kun kan opprettholdes dersom individene jobber så mye og så lenge som mulig. Det stilles høye krav til arbeidsdeltakelse blant kvinner, eldre, personer med nedsatt funksjonsevne og innvandrergupper (Fløtten mfl., 2007). Det er ikke et realistisk alternativ å bruke oljeformuen til å finansiere velferdsstaten.

Arbeidslinjepolitikken, som for alvor kom på dagsordenen i forbindelse med Attføringsmeldingen i 1992 (St.meld. 39, 1991–1992), skal sikre at en høy andel av befolkningen deltar i lønnsarbeid og produksjon. Et sentralt element i arbeidslinjepolitikken er omleggingen av pensjonssystemet. Denne omleggingen har pågått i flere etapper fra starten av 2000-tallet og fram til i dag. Bak de omleggingene som har skjedd utover 2000-tallet, ligger bekymringen for at den demografiske utfordringen (for mange pensjonister og for få i inntektsgivende arbeid) skal kjøre ordningen konkurs. Flere offentlige utvalg har vært i arbeid for å innrette pensjonssystemet på måter som bidrar til at flere velger å stå i arbeid lenger, så sant de kan og ønsker det, samtidig som kravene til lange yrkeskarrierer og arbeidstid ikke rammer enkeltgrupper uforholdsmessig hardt eller på en urimelig måte.

Midtsundstad (kapittel 10) diskuterer de sentrale dilemmaene som er knyttet til å bygge om pensjonsordningene på treffsikre måter, som har legitimitet, og som oppfattes som rimelige for alle grupper i samfunnet. Hun konkluderer med at pensjonsreformen synes å ha redusert forskjellene i avgangsalder og avgangsmønster, men samtidig bidratt til økte forskjeller i inntekt og avgangsmuligheter.

Det grunnleggende ansvaret for folks velferd er lagt til kommunene, slik som i pleie- og omsorgstjenester, barnevern og sosiale tjenester. Med økende kompleksitet er det sterke krav til samordning og koordinering både mellom de kommunale tjenestene og mellom det statlige og det kommunale nivået. Endringer i velferdstjenestelovgivningen fra 2022, der det ble inntatt nye bestemmelser om samarbeid og samordning i 14 velferdslover for å bedre tjenestene til barn og unge, er et opplagt eksempel på dette. Samhandlingsreformen innenfor helse- og omsorgstjenestene er et annet eksempel. Ansvaret for oppfølging av bolig- og helsetjenester til personer med alvorlig psykiske helseproblemer er et tredje.

Forskere ved Fafo har gjennom ulike forskningsprosjekter studert hvordan kommunene løser sine oppgaver som en viktig velferdsaktør. Vi har studert betydningen av samarbeidet mellom aktører på ulike tjenestenivåer, sammen med profesjoner og brukerinteresser. I kapittel 12 drøfter Hansen og Olsen utfordringer i samarbeidet på tvers av forvaltningsnivåene i de særlig krevende sakene der brukerne har omfattende og sammensatte hjelpebehov. De spør hvordan samarbeidet mellom ansatte i førstelinja og spesialisthelsetjenestene fungerer i slike saker. En av deres konklusjoner er at et sterkt spesialisert hjelpeapparat ikke alltid har mulighet til å gi tilstrekkelig hjelp til de mest sårbare borgerne med sammensatte hjelpebehov. De mener det er behov for sterkere vektlegging av brukerperspektivet i utviklingen av velferdstjenestene.

Den norske velferdsmodellen bygger på forestillingen om en ambisiøs velferdsstat som tar ansvar for mange sider av borgernes liv. Lønn under sykefravær har vært ansett som både en sjenerøs og en viktig ordning. Arbeidstakere sikres full lønn ved sykefravær i inntil ett år, med utgifter fordelt mellom arbeidsgiver og statlige myndigheter. Sykelønnsordningen bidrar til å redusere sårbarhet for helseforskjeller og er viktig for å opprettholde et høyt sysselsettingsnivå i befolkningen. Siden innføringen av sykelønnsordningen i 1978 har det imidlertid stadig blitt diskutert hvorvidt ordningen er for sjenerøs overfor den enkelte arbeidstakeren og for dyr for samfunnet, og om den bidrar til å opprettholde et for høyt sykefravær.¹

1 Fra 2001 har avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) vært et forlik mellom partene for å «frede» sykelønnsordningen, samtidig som man jobber langsiktig med forebygging og reduksjon av sykefraværstallene, nasjonalt og bransjevis.

Helse er ulikt fordelt i befolkningen, og belastninger, eksponeringer og skader varierer med yrker og bransjer. Spørsmålet om hvorfor sykefravær fordeler seg ulikt, er tilbakevendende i diskusjonen av sykelønnsordningen. I kapittel 11 diskuterer Bråten og Jensen hvorfor sykefraværet hos kvinner og menn er så forskjellig. Kvinners høye sykefravær kan karakteriseres som et gjenstridig problem, i den forstand at årsakene er sammensatte. Det synes nærmest umulig å finne ut hva som er de viktigste forklaringene, for uansett hvilke faktorer man vurderer, står man igjen med en uforklart forskjell mellom kvinner og menn. Det er dermed heller ikke enkelt å finne gode løsninger for å redusere kvinners sykefravær. Forfatterne gjennomgår systematisk tidligere forklaringsmodeller, og de kombinerer dem med eksempler fra egne empiriske studier for å diskutere hvordan konkrete valg og dilemmaer i den enkeltes yrkeshverdag og familiesituasjon kan knyttes opp mot de ulike forklaringene som tidligere er lansert.

Et annet gjenstridig problem blir drøftet i kapitlet om ulikhetens geografi. Med Oslo som utgangspunkt spør Nosrati (kapittel 13) hvilke historiske røtter den sosiale ulikheten mellom øst- og vestkanten har? Hva det er som sementerer ulikheten i dag, og hva dette kan fortelle oss om begrensningene i norsk utjevningsspolitikk? Gjennom historiske og samtidsbaserte analyser av sosial ulikhet viser Nosrati hvordan ulikhet tenderer til å reproduseres. Han hevder at norsk politikk, til tross for velferdspolitiske innsatser som skulle redusere sosiale forskjeller, ikke har lyktes godt nok med dette.

Gjennom 1990-tallet og de første to tiårene av 2000-tallet ser vi at velferdsmodellen utfordres av ytre utviklings- og endringstrekk. Økte forventninger og tiltakende kompleksitet i velferdsoppgaver har bidratt til å skape kapasitetsutfordringer. Tiltakende vekt på individuelle rettigheter til tjenester og aktiv brukermedvirkning inn i tjenestene er del av dette bildet. Det har bidratt til økt behov for høyt kompetente profesjonsutøvere, og det forutsetter et tydelig samarbeid på tvers av tjenestenivåer og organisasjonsgrenser.

I årene framover vil flere viktige velferdstjenester bli satt på prøve. Demografiske endringer innebærer at andelen eldre mennesker øker i forhold til antall yngre mennesker, slik vi tidligere har nevnt. Behovet for arbeidskraft vil bli stort, eksempelvis i helse- og omsorgssektoren. Parallelt vil det trolig også fordre at arbeidet må organiseres på andre måter enn i dag. Behovet for spesialisert og høyt utdannet kompetanse vil dessuten øke på en rekke samfunnsområder, og det vil bli stor etterspørsmål etter arbeidskraft innenfor mange sektorer og bransjer. Et spesielt hensyn er også knyttet til flyktningstrømmer. Antallet flyktninger som kommer i årene framover, på grunn av krig eller klimaendringer, vil kunne sette velferdsordningene på prøve. Et viktig spørsmål vil være hvordan offentlige velferdsordninger kan bidra til å redusere ulikhet, og samtidig ha nødvendig oppslutning og legitimitet.

MIGRASJON OG INTEGRERING

Norge har i løpet av de siste 40 årene gått fra å være et samfunn med kun beskjedne innslag av innvandring til et samfunn der nesten en av fem enten selv har innvandret, eller er barn av innvandrere (Statistisk sentralbyrå, 2023). Lite tyder på at migrasjonsstrømmene i verden vil bli mindre i årene framover. Krig, konflikt, miljøkatastrofer og fattigdom driver mennesker på vandring, på søken etter trygghet og bedre levekår. I tillegg har utvidelsene av EUs indre marked i 2004 og 2007 åpnet for langt større arbeidsinnvandring (kapittel 7). Norge er forpliktet av internasjonale avtaler som innebærer at mulighetene for å kontrollere innvandringen er begrenset (Brochmann & Grødem, 2017). Med en universell og relativt sjenerøs velferdsstat blir det derfor viktig å legge til rette for at de som får opphold i landet, raskt får mulighet til å bli en del av norsk samfunns- og arbeidsliv.

Integreringspolitikken var lenge begrenset i omfang, og fram til midten av 1990-tallet dominert av en oppfatning om at samfunnet i minst mulig grad skulle påtvinge innvandrere majoritetens verdier og livspraksiser (Brochmann mfl., 2002; Djuve & Kavli, 2007). Velferdsstatens tilbud til innvandrere innebar først og fremst å sikre grunnleggende behov, som bolig, helse og inntektssikring for de som ikke kom i lønnet arbeid. Men på 1990-tallet skjedde det en dreining både diskursivt og politisk. Norsk integreringspolitikk gikk fra å betone «retten til å være forskjellig» til å løfte fram «plikten til å delta» (Djuve & Kavli 2007, s. 204). Ideen om resiprositet – altså at en ytelse krever en gjenytelse (Kildal, 2006) – skjøt fart, og innvandrere og flyktninger møtte gradvis flere krav om å delta i kvalifisering og om å prestere i form av å gjennomføre – og bestå – tester (Djuve & Kavli, 2019). Arbeidslinja har blitt stadig mer sentral i norsk integreringspolitikk, og arbeidslivet løftes fram som den viktigste integreringsarenaen.² Samtidig har den offentlige debatten om integrering i stadig større grad dreid seg rundt spørsmål om kultur og religion – mer spesifikt islam – og bekymringer for blant annet likestillingens og ytringsfrihetens kår i et stadig mer mangfoldig samfunn. Forholdet mellom sosial ulikhet og kulturell forskjellighet har dermed vokst fram et sentralt tema i debatten om integrering.

Bakteppet for utviklingen av norsk integreringspolitikk de siste tiårene var både en vekst i innvandringen og en endring i sammensetningen av hvem som kom. Stadig flere kom som flyktninger fra krigsherjede land med svake utdanningsinstitusjoner. Og til tross for økende kulturfokus i integreringsdebatten har drivkraften for den offentlige integreringspolitikken hele tiden vært en bekymring over at mange innvandrere ble stående utenfor arbeidslivet, med de konsekvensene dette

2 Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022.

nødvendigvis kunne få, både for innvandrernes egne levekår og for bærekraften i det norske velferdssystemet. Lav sysselsetting i enkelte grupper var dessuten bare en del av problemet når det gjaldt innvandreres tilknytning til arbeidslivet. Som det vil framgå i flere av kapitlene om ulikhet i arbeidslivet, er innvandrere også overrepresentert blant dem som befinner seg i arbeidsmarkedets randsoner. Arbeidstakere i denne randsonen løper en høyere risiko for ulemper knyttet både til arbeidets innhold, omfang, utbytte og stabilitet (Vrålstad & Wiggen, 2017; Bratsberg, Raaum & Røed, 2018).

Å investere i befolkningens utdanning har vært en sentral strategi for å øke arbeidslivets tilgang til kvalifisert arbeidskraft, men også et viktig virkemiddel for å bidra til sosial mobilitet og økt velferd. Spesielt blant flyktninger som har kommet til Norge i voksen alder, er utdanningsnivået vesentlig lavere enn i befolkningen ellers. Voksne innvandrere har lenge hatt formelle rettigheter til å ta utdanning, men Aspøy, Kavli og Tønder (kapittel 14) viser at kunnskapen om rettighetene har vært begrenset, tilretteleggingen av opplæringsstilbudet lav og inntektssikringen under utdanning lite forutsigbar. Nå har utdanning gradvis fått større plass som et virkemiddel i integreringspolitikken, men utviklingen skaper også noen dilemmaer. Å sluse voksne gjennom utdanningssystemet er kostbart, og i samfunnsøkonomisk forstand vil det ikke lønne seg å tilby denne formen for kompetanseheving til alle. Ikke alle som får tilbudet, vil gjennomføre. Og ikke alle som gjennomfører, vil finne arbeid (NOU 2017: 2). På den andre siden dreier utdanning seg ikke bare om mulighet til arbeid, men også om mulighet for å finne fram og ta del i samfunnet. Hvordan investeringen i utdanning for voksne innvandrere bør vektas opp mot kortere og mer arbeidsrettede kvalifiseringsløp, er ikke gitt.

For innvandrernes barn er ikke spørsmålet *om* det offentlige skal investere i utdanning, men hvorvidt investeringen lykkes. Og mye tyder på at betingelsene for integrasjon av innvandrernes barn er gode i Norge sammenliknet med mange andre land. Det er høy grad av sosial mobilitet i befolkningen generelt (Corak, 2013), et åpent og inkluderende utdanningssystem, og en velferdsstat som beskytter mot fattigdom (Hermansen, 2016; 2017). I motsetning til for eksempel USA, der en betydelig andel barn nå kan forvente å få dårligere økonomiske kår enn foreldrene sine (Putnam, 2016), opplever mange barn av innvandrere i Norge en rask oppadstigende sosial mobilitet. Samtidig er det tegn til polarisering. Selv om mange lykkes både i utdannings- og arbeidsliv, havner fortsatt noen utenfor. Friberg og Sterri (kapittel 16) dokumenter denne polariseringen og drøfter om velferdsstaten og utdanningssystemet er godt nok rustet til å sikre like muligheter for barn, uavhengig av hvor foreldrene deres er født.

Velferdsstatens sosiale sikkerhetsnett bygger på et prinsipp om at alle som kan, jobber så mye og så lenge som mulig. Prinsippet baserer seg også på at befolkningen har tillit til at staten stiller opp ved behov. De fleste av oss vil i løpet av livet motta hjelp fra staten. Personer som står langt unna arbeidslivet, vil likevel ha et større behov for bistand, og i denne gruppen er innvandrere overrepresentert. Som velferdsstatens ansikt utad spiller Nav en viktig rolle for å bygge tillit og tilhørighet til samfunnets institusjoner blant dem som er nye i Norge. Andresen med flere (kapittel 15) har undersøkt hvordan somalisk- og arabisktalende brukere ved tre sosialkontor opplever sine møter med Nav. De retter søkelyset særlig mot de brukerne som har hatt dårlige erfaringer, og viser hvordan tjenesteapparatet både kan bygge opp og bryte ned brukernes tillit til velferdsstaten. Sammenliknet med brukere *uten* innvandrerbakgrunn har somaliske og arabisktalende respondenter gjennomgående hatt en mer negativ opplevelse av kontakten med Nav, både i vurderingen av kommunikasjon, opplevd nytte av tiltakene og i relasjonen til saksbehandlerne. Forfatterne peker på svake norskferdigheter, en brukerprofil kjennetegnet av behovsprøving og aktivitetsplikt samt kulturelle erfaringer knyttet til manglende tillit til fremmede som mulige forklaringer.

I møte med økt innvandring har Norge, i likhet med en rekke andre europeiske land, innført nye skiller i velferdspolitikken, der innvandrere får mer begrensede rettigheter enn dem som er født i landet. Parallelt innfører mange land også innstramminger i andre rettigheter, som rett til familieinnvandring (Beck mfl 2017) eller statsborgerskap (Block 2014). Lillevik og Tyldum (kapittel 17) viser hvilke endringer som har blitt gjort i flyktnings rettigheter i Norge de siste ti årene, og diskuterer hvilke konsekvenser disse kan ha for den enkelte flyktningen, for ulikhet mellom grupper og for det norske samfunnet som helhet. Ett av flere spørsmål i den litteraturen som forfatterne her skriver seg inn i, er hvilke langsiktige konsekvenser en økende todeling av rettigheter kan ha, både for samfunnet i stort og for de gruppene som ikke opparbeider fulle rettigheter i Norge.

En viss sosial og kulturell tilpasning er nødvendig for alle som flytter fra ett land til et annet. Men selv om holdninger og verdier påvirkes av omgivelsene, og dermed gradvis endres, kan forventningene om tilpasning føre med seg spenninger og konflikter både hos den enkelte og i samfunnet. Slike endringsprosesser har ifølge Brochmann (2022, s. 6) «skapt et skisma i norsk offentlighet: Misnøye og bekymring over manglende integrasjonsvilje på den ene siden, anklager om diskriminering og sviktende sosial inkludering på den andre». Religionens rolle er blitt et stadig viktigere tema i slike debatter, og i sitt bidrag tematiserer Elgvin (kapittel 18) dette gjennom en analyse av muslimske ledes rolle i Norge i forbindelse med den såkalte karikaturstriden i 2006. Han spør hvorfor muslimske ledere i Norge i større

grad enn i en del andre land bidro til å dempe gemyttene, og peker på etablerte systemer for dialog og representasjon som et viktig bidrag til at konfliktene kunne få konstruktive utløp.

I Norge anno 2023 er befolkningen blitt mer mangfoldig med tanke på kulturell og religiøs bakgrunn, og mange har sosial erfaring fra politiske systemer som kan skille seg mye fra det norske. Hvordan skal vi beskrive, håndtere og forstå de dimensjonene av ulikhet dette skaper? Mye av integreringslitteraturen gir oss analyser av hvordan ulike typer av barrierer gjør integrering vanskelig. På tross av sin positive valør er begrepet 'integrering' likevel omstridt. Det er uenighet om *hva* innvandrere skal integreres i, og hvor stort rommet for forskjellighet kan og bør være. Begrepet *integrering* viser til hvordan ulike deler i et sosialt system inngår i en helhet, og individer blir gjort, eller gjør seg selv, til en del av helheten (Brochmann, 2017). Samtidig forutsetter integreringsbegrepet at det norske samfunnet i seg selv utgjør en avgrenset *helhet* – som nye borgere kan og bør bli en del av. I en internasjonalisert verden der stadig flere av oss er innvevd i tette bånd på tvers av landegrensene, er det en sannhet med stadig større modifikasjoner. Samtidig er det lite som tyder på at nye politiske fellesskap vil erstatte det nasjonale fellesskapet som ramme for velferdssamfunnets sentrale institusjoner.

DILEMMAER

I Norge er det omfattende politisk oppmerksomhet om å redusere den ulikheten som følger av at folk ikke har de samme forutsetningene for å skape seg gode levekår. Likevel er det mange former for ulikhet, og denne bokas 18 kapitler illustrerer en del av de formene ulikheten kan ta. Til tross for omfattende investering i utdanning kommer unge ut av utdanningssystemet med svært varierende kompetansenivå, og alle er ikke like godt rustet for det kompetansekrevede norske arbeidsmarkedet. Et velorganisert arbeidsliv, aktiv arbeidsmarkedspolitikk og sterkt partsamarbeid bidrar i stor grad til å utjevne forskjeller som følger av ulik posisjon i arbeidsmarkedet, men det finnes likevel ulikhet i lønn, arbeidsvilkår og arbeidsmiljø. Universelle og sjenerøse trygdeordninger og en progressiv skattepolitikk bidrar til at de økonomiske ulikhetene i Norge er mindre enn i andre land, men også her biter de økonomiske forskjellene seg fast. Norge er blant de landene i verden som bruker mest ressurser på å sikre gode helse- og omsorgstjenester, men for mange, særlig de sårbare gruppene med sammensatte problemer, er ikke tilbudet tilstrekkelig til å dekke behovene.

Ulikhet oppstår på alle levekårsarenaene, og ulikhet på én arena henger ofte sammen med ulikhet på andre. Derfor er det også en ambisjon at den ulikhetsre-

duserende politikken som iverksettes på ett område, har ringvirkninger til andre. Innvandreres økonomiske integrering gjennom deltakelse i arbeidslivet er for eksempel ikke bare viktig for de personene som kommer i jobb. Det er også viktig for arbeidslivet, der det er en knapphet på arbeidskraft. Og det er viktig for velferdsstatens bærekraft, siden skatteinntektene øker og trygdeutgiftene reduseres.

Den norske arbeidslivsmodellen, hvor arbeidslivets parter har ansvar for regulering av lønns- og arbeidsvilkår, er kjent for å bidra til små lønnsforskjeller og demokratiske arbeidsplasser med gode arbeidsvilkår. Hvis nedgangen i organisasjonsgrad fortsetter i deler av arbeidslivet, blir spørsmålet om myndighetene skal gå inn med mer lovgivning. På den ene siden kan lovgivning være nødvendig for å sikre alle arbeidstakere en minimumsbeskyttelse. På den andre siden vil mer bruk av lover kunne undergrave den kollektive arbeidslivsmodellen ytterligere.

Et annet, og langt fra nytt, dilemma er knyttet til arbeidsmarkedets fleksibilitet. Hovedregelen i norsk arbeidsliv er faste, hele stillinger. Samtidig har virksomheter behov for en viss fleksibilitet. Denne fleksibiliteten forutsetter bruk av atypiske tilknytningsformer, som for eksempel midlertidige stillinger. Atypiske tilknytningsformer kan fungere som en inngangsport til arbeidslivet, men vil samtidig kunne bidra til større forskjeller dersom arbeidstakere 'låses fast' i slike tilknytningsformer og går fra den ene midlertidige stillingen til den neste. Å finne den riktige balansen mellom fleksibilitet og trygghet er viktig for å motvirke økt ulikhet.

Et av de grunnleggende dilemmaene i den norske velferdsmodellen er hvordan man skal sikre sjenerøse velferdsordninger som samtidig ivaretar arbeidsinsentivene. Dette dilemmaet aktualiseres i debatten om arbeidslinja. Det er bred politisk enighet om at idealsituasjonen er høy sysselsetting og så få permanente stønadsmottakere som mulig. Det er også enighet om at de som er avhengige av offentlige stønader, fordi de ikke kan jobbe eller fordi de ikke får jobb, skal ha en ytelse som sikrer rimelige levekår. Det er ikke like stor politisk enighet om *hvor* sjenerøse velferdsordningene skal være, og om det er en risiko for at gode velferdsordninger motvirker arbeidslinjas ambisjon om at alle som kan, skal jobbe. Dilemmaet er for eksempel tydelig i det norske pensjonssystemet. Etter pensjonsreformen har det blitt mer lønnsomt å jobbe lenge, men er systemet innrettet slik at det ikke straffer dem som på grunn av store arbeidsbelastninger, helseproblemer eller redusert arbeidsevne ikke kan stå like lenge i jobb som andre?

Innretningen av velferdstjenestene er heller ikke ukomplisert. I Norge er det et omfattende tilbud av universelle og høyt spesialiserte helse- og velferdstjenester. Det er et mål at folk skal ha tilgang til de samme gode tjenestene, uavhengig av for eksempel bosted eller økonomisk situasjon. Spørsmålet er hvordan velferdstjenesten skal innrettes slik at alle får den hjelpen de trenger. De som har kom-

plekse og sammensatte problemer, har behov for hjelp fra flere tjenester samtidig, noe som krever samarbeid og koordinering. Og likhetsprinsippet i velferdsstaten sikrer ikke nødvendigvis at alle får tilstrekkelig hjelp. Hvordan balansere universalismen og likhetsprinsippene med behovet for målretting og skreddersøm?

Boka tematiserer også noen av de dilemmaene som har oppstått i takt med økte migrasjonsstrømmer. Jonsson, Mood og Treuter (2022, s. 14) bruker begrepet «selektiv integrasjon» for å beskrive den stadig mer sammensatte situasjonen der innvandrere og deres etterkommere manøvrerer i et rom som omfatter tilpasninger og likhet, men også ulikhet og avstand. Et viktig, men vanskelig spørsmål er hva slags ulikhet et samfunn bør bestrebe seg på å unngå, og hva slags typer forskjellighet som bør aksepteres og legges til rette for. Mens de fleste vil ha forståelse for at nyankomne innvandrere fra fattige land ikke umiddelbart vil kunne bidra i arbeidslivet eller oppnå en levestandard helt på linje med den innfødte befolkningen, er det langt vanskeligere å rettferdiggjøre sosiale forskjeller langs etniske skillelinjer som vedvarer på tvers av generasjoner. Og mens de fleste kan enes om at innvandreres høytidsfeiring og mattradisjoner har gjort Norge til et rikere og bedre samfunn, vil de færreste mene at alle innvandrere skal stå like fritt til å videreføre hjemlandets tradisjoner hvis det gjelder strenge kjønnsroller eller arrangerte ekteskap. Hvor grensene bør gå – både med tanke på hvor stor ulikhet og hva slags type mangfold som bør aksepteres – vil sannsynligvis fortsette å være en kilde til strid i årene som kommer. Det eneste som er sikkert, er at det norske samfunnet som innvandrerne skal integreres i, hele tiden vil være i endring som følge av deres integrasjon.

Ambisjonen i denne boka har ikke vært å løse de mange dilemmaene som oppstår når ulikhet skal håndteres; det er politikkenes domene. Vi har ønsket å løfte fram forskning som kan bidra til å belyse noen av de utfordringene det norske samfunnet står overfor når ulikhet skal identifiseres og reduseres.

REFERANSER

- Aaberge, R., Mogstad, M., Vestad, O.L. & Vestre, A. (2021). *Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre*. Rapport 2021/33. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bech, E.C., Jensen, K.K., Mouritsen, P. & Olsen, T.V. (2017). Hvem er folket? Flyttinge og adgangen til dansk statsborgerskap. *Politica*, 49(3), 227–248. <https://doi.org/10.7146/politica.v49i3.131246>
- Block, L. (2014). Regulating Membership: Explaining Restriction and Stratification of Family Migration in Europe. *Journal of Family Issues*, publisert online 12. november 2014. <http://jfi.sagepub.com/content/early/2014/11/11/0192513X14557493>
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2018). Job Loss and Immigrant Labour Market Performance. *Economica*, 85(337), 124–151. <https://doi.org/10.1111/ecca.12244>

- Brochmann, G., Borchgrevink, T. & Rogstad, J. (2002). *Sand i maskineriet: Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*: Gyldendal akademisk.
- Brochmann, G. & Grødem, A.S. (2017). Den norske modellens møte med innvandring – et regime i endring. Kapittel 14 i *Velferdsstaten i endring: Om norsk helse-og sosialpolitikk* (3. utg., s. 362–381). Gyldendal akademisk.
- Brochmann, G. (2017). Integrering. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/integrering>
- Brochmann, G. (2022). Mangfold og hverdags erfaringer i det nye Norge. Faglig forord i K. Dahlen, F. Flatø & J.H. Friberg, *Hverdagsintegrering. En pilotundersøkelse om tillit, tilhørighet, deltakelse og diskriminering i innvandrerbefolkningen*. Fafo-rapport 2022:15. Oslo.
- Broughton, A., Green, M., Rickard, C., Swift, S., Eichhorst, W., Tobsch, V., Magda, I., Lewandowski, P., Keister, R., Jonaviciene, D., Ramos Martin, N., Valsamis, D. & Tros, F. (2016). *Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies*. European Parliament / IES.
- Cappelen, Å., Dapi, B. & Gjefsen, H. & Stølen, N.M. (2020). *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*. SSB-rapport 2020/41.
- Corak, M. (2013). Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 79–102. <https://doi.org/10.1257/jep.27.3.79>
- Djuve, A.B. & Kavli, H.C. (2007). Integreringspolitikk i endring. I J.E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J.M. Hippe (Red.), *Det store hamskiftet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Djuve, A.B. & Kavli, H.C. (2019). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(1), 25–42. <https://doi.org/10.1177/1024258918807135>
- Dunning, J.H. (1993). *Multinational enterprises and the global economy*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Dølvik, J.E., Fløtten, T., Hippe, J.M. & Jordfald, B. (2014). *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* NordMod2030. Sluttrapport. Fafo-rapport 2014:46.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Emmenegger, P. (2014). *The Power to Dismiss: Trade Unions and the Regulation of Job Security in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Fløtten, T., Grønningseter, A., Hippe, J.M. & Christensen, J. (2007). Den reformerte velferdsstaten – en ny samfunnskontrakt. I J.E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J.M. Hippe (Red.), *Hamskiftet. Den norske modellen i endring*. Gyldendal Akademisk.
- Fløtten, T. & Nielsen, R.A. (2020). Kunnskapsoppsummering om barnefattigdom. I: *Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Fløtten, T. & Trygstad, S. (2022, 9. juni). En underliggende uro. Kronikk, *Aftenposten*.
- Grønmo, S., Nilsen, A. & Christensen, K. (Red.) (2021). *Ulikhet. Sosiologiske perspektiver og analyser*. Fagbokforlaget.
- Hermansen, A.S. (2016). Moving up or falling behind? Intergenerational socioeconomic transmission among children of immigrants in Norway. *European Sociological Review*, 32(5), 675–689. <https://doi.org/10.1093/esr/jcw024>
- Hermansen, A.S. (2017). Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks? Om sosioøkonomisk integrering blant innvandrere og deres etterkommere i Norge. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 1(1), 15–34. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2017-01-02>
- Hernes, G. & Hippe, J.M. (1992). Ulikhet, effektivitet og rettferdighet. I E. Øyen (Red.), *Sosiologi og ulikhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- International Labour Organisation (2018). *Inception Report for the Global Commission on the Future of Work*. Geneva.

- Jonsson, J.O., Mood, C. & Treuter, G. (2022). *Integration bland unga – en mångkulturell generation växer upp*. Makadam Förlag.
- Kalleberg, A. (2014). Growing Job Insecurity and Inequality between Good Jobs and Bad Jobs. *Journal of Economic Sociology*, 15(4), 11–19. <https://doi.org/10.17323/1726-3247-2014-4-71-75>
- Kalleberg, A.L. (2003). Flexible Firms and Labor Market Segmentation: Effects of Workplace Restructuring on Jobs and Workers. *Work and Occupations*, 30(2), 154–175. <https://doi.org/10.1177/0730888403251683>
- Kildal, N. (2006). Universalisme versus målretting – de evig tilbakevendende argumenter. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(01), 2–13. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3037-2006-01-02>
- Kumlin, S. & Rothstein, B. (2005). Making and breaking social capital: The impact of welfare-state institutions. *Comparative political studies*, 38(4), 339–365. <https://doi.org/10.1177/0010414004273203>
- NOU 2002: 21. (2002). *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Finansdepartementet.
- NOU 2009: 10. (2009). *Fordelingsutvalget*. Finansdepartementet.
- NOU 2017: 2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2022: 20. (2022). *Et helhetlig skattesystem*. Finansdepartementet.
- Nørgaard, E. & Rønning, E. (2010). Er det arbeid til alle i Norden? https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/141908?_ts=141823878a8
- Ostry, J.D., Berg, A. & Tangarides, C.G. (2014). Redistribution, Inequality, and Growth. IMF Staff Discussion Note. SDN 14/02.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (2016). *Our kids: The American dream in crisis*. Simon and Schuster.
- PwC (2018). *Will Robots Really Steal Our Jobs? An International Analysis of the Potential Long-Term Impact of Automation*. PwC: https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/impact_of_automation_on_jobs.pdf
- Rolandsson, B. & Dølvik, J.E. (2021). Chapter 2 The impact of digitalization on employment and traditional jobs. I K. Alsos & J.E. Dølvik (Red.), *The Future of Work in the Nordic countries. Opportunities and Challenges for the Nordic Working Life Models*. TemaNord 2021:520.
- Rothstein, B. (1998) *Just Institutions Matter. The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge University Press.
- Sánchez Gassen, N. & Heleniak, T. (2019). *The Nordic Population in 2040 – Analysis of past and future demographic trends*, Nordregio Rapport 2019:6, juni 2019.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*, Geneva: World Economic Forum.
- Sisson, K. (2013). Private Sector Employment Relations in Western Europe. Collective Bargaining under pressure? I J. Arrowsmith & V. Pulignano (Red.), *The Transformation of Employment Relations in Europe*. London: Routledge, s. 13–32.
- Skirbekk, T. (2021). *De moderate folkepartienes fall i Europa*. Cappelen Damm Akademisk.
- Statistisk sentralbyrå (2023). Fakta om innvandring. <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>
- St.meld. nr. 39 (1991–1992). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepengar og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. Sosial- og helsedepartementet.
- Sørensen, Ø. & Stråth, B. (1997). *The cultural construction of Norden*. Universitetsforlaget.
- Vrålstad, S. & Wiggen, K.S. (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Statistics Norway Reports, 2017:13.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2010). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. Penguin UK.

Del 1

Arbeidsliv



2. Et organisert arbeidsliv – et gode for alle også i fremtiden?

Kristin Alsos og Kristine Nergaard

Sammendrag Den norske arbeidslivsmodellen med sterke fagforeninger og tariffavtaler som regulerer arbeidsmarkedet, har bidratt til et arbeidsliv med små forskjeller, og gode og demokratiske arbeidsplasser. Samtidig har modellen bidratt til høy verdiskaping og lav arbeidsledighet. De siste årene har vi imidlertid sett en svekkelse av de kollektive institusjonene i arbeidslivet, særlig i privat servicesektor. Med grunnlag i data over organisasjonsgrad og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv undersøker vi om vi ser en utvikling i retning av en større todeling av norsk arbeidsliv. Vi diskuterer deretter om det finnes alternative løsninger som kan bidra til et godt arbeidsliv for alle også i fremtiden.

Nøkkelord fagorganisering | tariffavtaler | minstelønn | bedriftsdemokrati | tillitsvalgte

Abstract The Norwegian working life model, with strong trade unions and collective agreements regulating the labour market, has contributed to a working life with high level of equality, and good, democratic workplaces. Furthermore, the model has promoted high economic growth and low unemployment. In recent years, however, we have seen a weakening of the collective institutions in the Norwegian working life, particularly in the private service sector. Based on union density and collective agreement coverage data, we examine whether we see a development in the direction of a more dualistic working life. We then discuss whether there are alternative solutions that can secure a good working life for everyone in the years to come.

Keywords union density | collective agreements | wage floor | industrial democracy | shop stewards

INNLEDNING

«I møte med nye utfordringer og endringer i arbeidslivet, er det avgjørende med et organisert arbeidsliv som gir stabile rammebetingelser, høy tillit og nært samarbeid. Et velorganisert arbeidsliv med høy organisasjonsgrad og tariffavtaledekning, bred tillit og et godt to- og trepartssamarbeid vil dermed være et grunnleggende premiss i møte med endringer.»

(NOU 2021: 9, s. 33)

Dette synet på organisasjonsgrad og tariffavtaledekning ble lagt til grunn av det partssammensatte Fougner-utvalget som utredet tilknytningsformer og virksomhetsorganisering i fremtidens arbeidsliv. Uttalelsen representerer et syn på den norske arbeidslivsmodellen som også har blitt lagt til grunn av partssammensatte utvalg ved flere tidligere anledninger (NOU 2000: 21; NOU 2013: 13). Sterke arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, en koordinert og solidarisk lønnsdannelse og utstrakt samarbeid mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, og med myndighetene, har bidratt til et samfunn som har tjent norsk økonomi godt, og hvor et særlig kjennetegn er små økonomiske forskjeller mellom folk. Til tross for bred enighet om dette har verken partene alene eller sammen med myndighetene klart å finne en løsning på hvordan man skal sikre at de to grunnstenene i arbeidslivsmodellen, organisasjonsgrad og tariffavtaledekning, har tilstrekkelig styrke til å opprettholde modellen.

Enkelte har reist spørsmålet om norsk arbeidsliv går i retning av et delt arbeidsliv, der tariffavtaler og tillitsvalgte på arbeidsplassene blir et gode for middelklassen, der arbeidstakere med høyere utdanning opprettholder en høy organisasjonsgrad, mens arbeidstakerorganisasjonene ikke når unge, de med lav utdanning og arbeidstakere i servicesektoren (Andersen mfl., 2014). På 2000-tallet har både organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen gått ned i privat sektor. Årsakene til dette er sammensatte, men endringer i næringsstruktur, økt internasjonalisering og økt arbeidsinnvandring har blitt trukket frem som forklaringsfaktorer (NOU 2013: 13, s. 61). Svekkelsen har vært større i noen deler av arbeidslivet enn i andre. Det er betydelig forskjell i organisasjonsgrad, avtaledekning og utbredelse av lokalt tillitsvalgtapparat mellom sektorer og bransjer. Det er heller ikke tilfeldig hvor i arbeidslivet de kollektive institusjonene står svakest, eller hvor nedgangen har vært størst. Organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen er spesielt lav i deler av privat tjenesteyting som varehandel, overnattings- og serveringsvirksomhet (Nergaard, 2022). Nedgangen i organisasjonsgrad har også vært markant innen bygg og innen transportbransjen over de to tiårene. I forlengelsen av dette kan man spørre

om det også blir større forskjeller mellom virksomheter i samme bransjer, ved at en del av arbeidskraften arbeider i virksomheter med tariffavtaler, mens en stadig større andel ikke gjør det. En slik utvikling vil føre til større ulikhet i det norske arbeidslivet.

I dette kapitlet undersøker vi om den norske arbeidslivsmodellen er i stand til å beskytte alle arbeidstakerne, eller om vi ser tegn til større ulikhet, der noen faller utenfor beskyttelsen som fagorganisasjonene og tariffavtalene er ment å gi. Det gjør vi ved å se på om de kollektive institusjonene som danner grunnlaget for den norske arbeidslivsmodellen, har blitt svekket på 2000-tallet. Vi analyserer utviklingen i organisasjonsgrad, tariffavtaledekning og andelen arbeidsplasser med sterke partsforhold. Med sterke partsforhold mener vi her arbeidsplasser der minst halvparten av de ansatte er organiserte.

DATA OG METODE

Vi benytter et datasett som dekker alle lønnstakere, for å undersøke utviklingen i organisasjonsgrad og tariffavtaledekning. Vi ser kun på hovedarbeidsforholdet, det vil si den jobben SSB betegner som den viktigste for personer med flere arbeidsforhold, og begrenser analysen til arbeidstakere som er bosatt i Norge. Organisasjonsgrad beregnes med utgangspunkt i hvor mange lønnstakere i en bestemt kategori som har skattefradrag for fagforeningskontingent i det aktuelle året. Opplysninger fra Felleskontoret for avtalefestet pensjon (AFP) benyttes for å anslå om en arbeidstaker i privat sektor befinner seg på en arbeidsplass som dekkes av tariffavtale (se Nergaard, 2022 for en diskusjon av data). I offentlig sektor dekker tariffavtalene alle ansatte.

Når vi analyserer utviklingen, ser vi både etter endringer mellom bransjer og om det er forskjeller mellom arbeidstakere som tradisjonelt har hatt en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, det vil si unge arbeidstakere og innvandrere med kort botid.

I lys av dette ser vi på hvilke tiltak som er innført for å støtte opp om de kollektive institusjonene, og diskuterer hvorvidt disse er egnet til å støtte opp om organisasjonsgrad, tariffavtaledekningen og partsforholdene i de enkelte virksomhetene. Vi undersøker dette med utgangspunkt i en gjennomgang av litteratur og offentlige dokumenter over tiltak for å styrke de kollektive institusjonene i arbeidslivet.

DEN NORSKE ARBEIDSLIVSMODELLEN

Det er store variasjoner i hvordan arbeidsmarkedet organiseres i ulike land. De nordiske landene, sammen med andre nordeuropeiske land, betegnes som koordinerte markedsøkonomier (Hall & Soskice, 2001). Dette er økonomier hvor arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner sammen har en sentral rolle for å bestemme rammevilkårene for arbeidsmarkedet. Organisasjonene forhandler lønn og andre arbeidsvilkår på bransjenivå eller sentralt nivå, arbeidstakerne er sikret rett til medvirkning og medbestemmelse på virksomhetsnivå, og arbeidslivet er kjennetegnet av høy kompetanse og gode arbeidsvilkår (ibid.; Trygstad og Jensen, kapittel 5). De nordiske landene skiller seg ut fra de andre koordinerte markedsøkonomiene ved at sterke arbeidstakerorganisasjoner har bidratt til små lønnsforskjeller sammenlignet med mange andre land (Andersen mfl., 2014; Dølvik, 2013). Hall og Soskice (2001) sin typologi har imidlertid blitt kritisert blant annet for ikke å ta høyde for betydelige forskjeller mellom ulike bransjer (Dollegast, 2009; Bechter mfl., 2012). Bechter mfl. (2012) viser at arbeidslivsmodeller kan variere like mye fra bransje til bransje som mellom land. I dette kapitlet følger vi opp perspektivet om betydningen av å se på bransjevise forskjeller ved å analysere endringer mellom bransjer.

Sammenlignet med Danmark og Sverige har Norge alltid hatt lavere organisasjonsgrad blant arbeidstakerne og lavere avtaledekning. Dette skyldes institusjonelle forskjeller. Særlig viktig er forskjeller i hvordan arbeidsledighetstrygden er organisert. I Danmark og Sverige finner vi, i motsetning til i Norge, det såkalte Ghent-systemet med arbeidsledighetskasser (a-kasser) drevet av fagforeningene. Arbeidstakere som ønsker dagpenger ved arbeidsledighet, melder seg inn i en akasse og betaler medlemsavgift til denne. Dette systemet har ført til høy organisasjonsgrad i våre naboland, siden det er vanlig å være medlem både i a-kassen og i den arbeidstakerorganisasjonen som driver denne (Due mfl., 2010). I tillegg bindes virksomheter av tariffavtaler på en annen måte i disse landene. Hovedregelen i både Danmark og Sverige er at alle virksomheter som er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon, også er bundet av de avtalene som organisasjonene er part i. Her skiller Norge seg fra nabolandene ved at det er mer krevende å få opprettet tariffavtaler i Norge. Norske arbeidsgiverorganisasjoner har mange medlemmer som ikke er bundet av tariffavtale, og for at slike avtaler skal gjøres gjeldende i virksomhetene, forutsetter det som hovedregel at ti prosent av de ansatte er organiserte, og at det leveres inn et krav om å få opprettet tariffavtale. Selv om organisasjonsgraden i både Danmark og Sverige har gått ned på 2000-tallet, har avtaledekningen likevel holdt seg relativt stabil (Kjellberg & Nergaard, 2022; Nergaard, 2022).

Den norske og de nordiske arbeidslivsmodellene beskrives ofte som sentralisert (Andersen mfl., 2014). Med dette sikter man til at landsdekkende fagforbund og

hovedorganisasjoner fortsatt spiller en viktig rolle når det gjelder fastsettelsen av lønn- og arbeidsvilkår (Traxler mfl., 2001). I tillegg kjennetegnes modellen av det lokale nivået der tillitsvalgte og ledelse på virksomhetsnivå er bærebjerkene, og der lønn, arbeidstid med mer forhandles innenfor de rammer som de sentrale partene er enige om. Det lokale partssamarbeidet er også en viktig arena for medbestemmelse og medvirkning på arbeidsplassen. På dette området gir tariffavtalene mer omfattende rettigheter til de tillitsvalgte enn det lovverket gir (se Trygstad og Jensen, kapittel 5). Sterke sentrale og lokale nivå gjør at modellen betegnes som en tonivåmodell.

For å forstå hvordan den nordiske arbeidslivsmodellen er i stand til å levere gode resultater, er det nødvendig med en nærmere beskrivelse av hvordan den fungerer i praksis. Sentralt i modellen står tariffavtalene. Dette er avtaler som i Norden hovedsakelig inngås mellom landsdekkende arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, og som dekker grupper av ansatte innenfor en bransje eller sektor. Avtalene regulerer lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte som er dekket av avtalen, noe som gir mulighet for å sikre like vilkår både innen og på tvers av virksomheter. Det er også tariffavtalene som sikrer grunnlaget for tonivåmodellen ved at disse fastsetter at det skal velges tillitsvalgte blant de ansatte. Disse skal representere de ansatte overfor arbeidsgiver i et bredt spekter av saker. Det omfatter blant annet virksomhetens økonomi, lønns- og arbeidsforhold, omorganiseringer og nedbemanning. Avtalene fastsetter spilleregler mellom organisasjonene, for eksempel for når en virksomhet skal bindes av tariffavtale, og at det er fredsplikt (ikke mulighet til å bruke streik eller lockout) så lenge tariffavtalene gjelder.

Den norske modellen for lønnsdannelse, den såkalte frontfagsmodellen, har vært utredet flere ganger de siste tiårene, og utredningene har konkludert med at modellen har tjent arbeidslivet godt. Det vises til at gjennom en koordinert og solidarisk lønnspolitikk bidrar arbeidslivsmodellen til at norske virksomheter ikke får dårligere konkurransekraft sammenlignet med utlandet, samtidig som lønnsnivået heves i lavlønsbransjer der arbeidstakersiden gjennomgående har svak forhandlingsstyrke (NOU 2013: 13; Alsos & Nergaard, 2021). Dette gjøres ved at forhandlinger om lønnsøkninger skjer innenfor sterke institusjonelle rammer, og ved at arbeidstakersiden bruker sin samlede forhandlingsstyrke til å sikre ansatte i lavlønsbransjer ekstra lønnstillegg.

Myndighetene støtter opp om denne måten å organisere arbeidslivet på, på ulike måter. Lovreguleringer fastslår at tariffavtalen er rettslig bindende, og gir tillitsvalgte og andre representanter for de ansatte rett til medbestemmelse og medvirkning i andre spørsmål enn de som er regulert i tariffavtalene. Videre har myndighetene bygget institusjoner som støtter opp om lønnsforhandlingene, som skal bidra til å løse konflikter mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, og

som sikrer samarbeidsarenaer for arbeidslivets parter og myndighetene. Gjennom trepartssamarbeidet har organisasjonene en mulighet til å påvirke politikken og sikre en utvikling som er i tråd med det de mener er best for samfunnet enten det gjelder arbeidslivs- eller næringspolitikk.

Som understreket innledningsvis, er modellen basert på høy organisasjonsgrad både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, og at tariffavtalene har stor utbredelse. Den utviklingen vi har sett de siste årene, hvor både andelen fagorganiserte og andelen som er dekket av tariffavtale har gått ned i privat sektor, kan føre til at færre arbeidstakere sikres god lønnsutvikling, men også at maktforholdene på den enkelte arbeidsplassen endres. Flere bransjer i privat tjenesteyting har alltid hatt lav organisasjonsgrad og tariffavtaledekning. Økt konkurranse og en annen sammensetning av arbeidsstokken peker likevel i retning av at svake partsforhold kan ha fått større negativ betydning for lønn- og arbeidsvilkår i bransjer som servering og renhold (Alsos mfl., 2021).

Svekkelse av arbeidslivets kollektive institusjoner er ikke bare et norsk eller et nordiske fenomen, men en del av en internasjonal trend. Tyskland er et eksempel på en økonomi som relativt raskt har sett forvitring av både organisasjonsgrad og avtaledekning, og dermed evnen til å sikre solide lønnsgulv. Dette gjorde at Tyskland introduserte en statlig minstelønn i 2015. Selv om en lovfestet minstelønn vil kunne ivareta behovet for et lønnsgulv, vil den ikke kunne erstatte andre positive virkninger av høy tariffavtaledekning og koordinerte lønnsforhandlinger. OECD (2019) viser at kollektive forhandlinger og ansattes rett til å medvirke spiller en viktig rolle for å motvirke ulikhet, og at koordineringen av lønnsdannelsen er forbundet med høyere sysselsetting og lavere arbeidsledighet enn i land med desentraliserte modeller. De nordiske forhandlingsmodellene basert på en solidarisk lønnspolitikk er særlig egnet til å motvirke ulikhet. I disse modellene er et viktig element i de sentrale forhandlingene at fagforbund med sterk forhandlingsmakt bruker denne til å løfte lønningen i lavlønte bransjer hvor fagforbund tradisjonelt har hatt lavere forhandlingsmakt (Alsos & Nergaard, 2021).

Sterke kollektive institusjoner i form høy organisasjonsgrad og høy avtaletekning betraktes som viktig for at den norske og de nordiske arbeidslivsmodellene kan sikre et arbeidsliv uten for store forskjeller gjennom lønnsforhandlinger. Hvorvidt Norge klarer å opprettholde høy organisasjonsgrad og avtaledekning, vil dermed være avgjørende for utviklingen av ulikhet (se også Dapi og Svarstad, kapittel 6). En videre svekkelse av de kollektive institusjonene kan medføre at det ikke lenger er naturlig å snakke om én arbeidslivsmodell. Utviklingen kan da bevege seg mot større grad av likhet med andre land, ved at reguleringer som minstelønn flyttes fra tariffavtalene og til lovgivningen (Marginson & Dølvik, 2020; Baccaro & Howell, 2017).

STØRRE ULIKHET MELLOM BRANSJER?

I dag er om lag halvparten av norske lønnstakerne organisert, noe som er en viss nedgang fra toppnivået for den norske organisasjonsgraden på 1990-tallet. De siste 10–15 årene har organisasjonsgraden ligget på rundt 50 prosent av lønnstakerne (Nergaard, 2022). En stabil organisasjonsgrad på nasjonalt nivå kan skjule en økende forskjell i andelen fagorganiserte på bransje- eller yrkesnivå. For å forstå om endringer i organisasjonsgrad og tariffavtaledekning har potensial til å føre til større ulikhet i arbeidslivet, er det derfor viktig å skille mellom ulike bransjer og mellom grupper av arbeidstakere, yrkesgrupper eller utdanningsgrupper (Bechter mfl., 2012). For Norge er organisasjonsgraden høy i offentlig sektor, middels høy i industrien og lav i privat tjenesteyting. Et slikt mønster gjenfinnes i andre land. Men er forskjellene blitt større over tid?

Vi starter med å se på endringer i organisasjonsgraden. Tabell 2.1 viser et velkjent mønster: Organisasjonsgraden er aller høyest blant arbeidstakere i offentlig sektor med høy utdanning, og den er lavest blant arbeidstakere i arbeideryrker i privat service, for eksempel innen handel og overnattings- og serveringsbransjen. I offentlig sektor har gapet i organisasjonsgrad mellom arbeidstakere med og uten høyere utdanning økt noe på 2000-tallet, men organisasjonsgraden er fortsatt høy også i sistnevnte gruppe. Bygg- og anlegg ligger i dag godt under gjennomsnittet når vi ser på arbeideryrker, mens arbeidere i industrien og funksjonærer i vareproduksjon (industri, bygg og anlegg) har en middels høy organisasjonsgrad etter norsk standard. Nedgangen i organisasjonsgrad fra 2003 til i dag har vært størst innen bygg og anlegg og i industrien, det vil si de tradisjonelle arbeideryrkene innen vareproduksjon. Det har ikke vært noen merkbar svekking av den allerede lave organisasjonsgraden i privat service (handel, overnatting og servering, transport, renhold m.m.), men den har forblitt lav.

Den andre grunnstenen i arbeidslivsmodellen er tariffavtaledekningen. Vi måler den som andelen arbeidstakerne som jobber på en arbeidsplass som er bundet av tariffavtale. I offentlig sektor er alle arbeidstakere dekket av tariffavtale. I privat sektor er det mange arbeidsplasser uten tariffavtale. Her må fagforbundene kreve at en virksomhet skal bli bundet av en tariffavtale med utgangspunkt i at de har medlemmer på arbeidsplassen. Lav eller synkende organisasjonsgrad vil dermed påvirke hvorvidt nye virksomheter kan bindes av en avtale. For virksomheter som allerede er bundet av en avtale, er det imidlertid ikke gitt at nedgang i organisasjonsgrad fører til at avtaledekningen går ned. Færre organiserte bak tariffavtalene kan likevel innebære en maktforskyvning fra arbeidstaker- til arbeidsgiversiden. Arbeidsgiver kan for eksempel legge mindre vekt på hva tillitsvalgte mener, dersom den tillitsvalgte bare representerer noen få av de ansatte (Alsos & Trygstad, 2022).

I industri, olje og bergverk har tariffavtaledekningen holdt seg noenlunde stabil (tabell 2.1). I bygg- og anlegg finner vi derimot en markant nedgang for arbeideryrker (9 prosentpoeng fra 2003 til 2020). I privat tjenesteyting er det ingen klar nedgang i tariffavtaledekning, men som for organisasjonsgraden ligger nivået lavere.

Tabell 2.1 Organisasjonsgrad, tariffavtaledekning og andel arbeidstakere i virksomheter med sterke partsforhold. 2003 og 2020. Utvalgte bransjer. Prosent.

	Organisasjonsgrad			Tariffavtaledekning			Sterke partsforhold*			Andel av alle ansatte		
	2003	2020	Diff	2003	2020	Diff	2003	2020	Diff	2003	2020	Diff
Offentlig sektor, høyere utdanning	81	84	3	100	100	0	96	98	2	16	21	5
Offentlig sektor, utdanning til og med VGO	70	69	-1	100	100	0	92	95	3	16	13	-3
Privat sektor, funksjonær-yrker	37	35	1	48	46	-1	36	30	-5	26	31	5
Privat sektor, arbeideryrker	39	40	-2	52	47	-4	34	33	-3	41	35	-6
Utvalgte grupper i privat sektor												
Arbeidere i industri, olje og bergverk	62	57	-5	77	77	0	65	60	-5	9	5	-3
Arbeidere i bygg og anlegg	34	30	-5	47	38	-9	32	25	-8	5	6	1
Arbeidere i privat service (handel, overnatting, servering, transport, vakt, renhold m.m.)	25	26	2	37	37	0	18	18	0	18	15	-3
Funksjonærer i industri, bygg og anlegg, bergverk og olje	49	42	1	73	69	-5	53	50	-3	5	6	1
Funksjonærer innen IKT, finans og rådgivning m.m.	42	39	-3	37	32	-5	32	24	-7	8	10	2
Offentlig eide virksomheter, arbeideryrker	74	68	-5	100	100	0	87	81	-7	4	2	-2
Offentlig eide virksomheter, funksjonær-yrker	66	66	-2	100	100	0	86	84	-2	2	2	0

Note: Beregninger basert på SSBs registerbaserte sysselsetningsstatistikk. Omfatter bosatte lønns-takere i hovedstilling. Organisasjonsgrad anslås ut fra andel arbeidstakere med kontingentfradrag i skattemeldingen. Tariffavtaledekning er beregnet ut fra om virksomheten er tilknyttet Fellesordningen for AFP i privat sektor med visse justeringer. Se Nergaard (2022) for mer informasjon. *Tariffavtale og minste 50 prosent organiserte.

Tabell 2.1 viser også endringer i sysselsettingsandeler for de ulike gruppene. Er det slik at en mindre andel av arbeidstakerne jobber i bransjer eller yrker der de kollektive institusjonene står sterkt, det vil si at sysselsettingen flytter seg bort fra godt organiserte bransjer? Det vil i så fall kunne påvirke organisasjonsgrad og avtale-

dekning i samfunnet generelt, selv om det ikke er endringer innad i bransjene. Ser vi først på arbeidere innen industri, olje og bergverk, hvor organisasjonsgraden og tariffavtaledækning er høy, utgjør denne gruppen i 2020 en klart mindre andel av lønnstakerne enn i 2003. Det motsatte er tilfellet innen bygg og anlegg, der organisasjonsgrad og avtaledækning har gått ned, mens sysselsettingsandelen har steget, blant annet gjennom arbeidsinnvandring fra EU-land i Øst-Europa (se Ødegård kapittel 7 denne boka). En annen godt organisert yrkesgruppe som har gått tilbake målt ved sysselsetting, er arbeidere i offentlige eide selskaper, for eksempel innen samferdsel. Samtidig ser vi ikke en tilsvarende vekst i servicesektoren. Over tid har handel, transport, overnatting og servering med mer gått litt tilbake målt ved sysselsettingsandeler.

I den norske tonivåmodellen spiller lokale fagforeninger og tillitsvalgte som nevnt en viktig rolle på arbeidsplassnivå. Det er på dette nivået medbestemmelse utøves, og i mange bransjer spiller lokale lønnsforhandlinger en viktig rolle for lønnsutviklingen. Tillitsvalgte har også en viktig oppgave når det gjelder å verve nyansatte som medlemmer og å ivareta medlemmenes interesser overfor arbeidsgiver. Vi undersøker derfor om det har skjedd en styrkeforskyvning mellom partene på arbeidsplassen. Det gjør vi gjennom å se om færre arbeidstakere befinner seg på arbeidsplasser der fagforeningen har styrke til å utøve innflytelse lokalt. En måte å måle dette på er å se hvor mange arbeidstakere som befinner seg på en arbeidsplass med tariffavtale, og der minst halvparten av lønnstakerne er organisert. Velfungerende partssamarbeid vil også kunne finnes i virksomheter der andelen organiserte er lavere, men en organisasjonsgrad på over 50 prosent tilsier en stabilitet i fagforeningstilknytningen lokalt ved at den vil være mindre følsom for at tillitsvalgte eller organiserte arbeidstakere slutter. I tabell 2.1 ser vi at fra 2003 til 2020 har andelen arbeidstakere på slike arbeidsplasser gått noe ned, med unntak for offentlig sektor, hvor organisasjonsgraden på arbeidsplassene gjennomgående er svært høy.

Selv om disse tallene sett under ett bare i noen grad peker i retning en større avstand over tid mellom de delene av arbeidsmarkedet som dekkes av sterke kollektive ordninger, og de delene av arbeidsmarkedet hvor slike institusjoner står svakere, viser tallene likevel utfordringer for så vel lønnsdannelsen som for andre aspekter ved reguleringene av arbeidsmarkedet. For det første står de kollektive institusjonene svakt i deler av privat sektor. Dette innebærer at det mange steder ikke er noe lokalt partssamarbeid eller forhandlinger om lønns- og arbeidsvilkår. Uten slike institusjoner er det også begrenset hva partene på nasjonalt nivå kan oppnå gjennom det sentrale samarbeids- og forhandlingsystemet, da det ikke er noen verktøy for å gjennomføre endringer lokalt. Samtidig er variasjon i styrken på de kollektive institusjonene ikke noe nytt fenomen. At institusjonen har stått sva-

kere i privat tjenesteytende sektor, er nettopp ett av problemene som løses gjennom koordinerte lønnsforhandlinger på nasjonalt nivå og solidarisk lønnsdannelse.

For det andre kan fastsettelse av lønn i virksomheter uten tariffavtale ha endret seg over tid. Tariffavtalene har i noen grad en normativ effekt på lønnsdannelsen. Med dette menes at også virksomheter som ikke formelt er bundet av tariffavtalene, vil følge bestemmelsene i den (Nergaard & Stokke, 2007). En grunn til dette er at arbeidstakerne vil søke seg til virksomheter som betaler bra og har gode arbeidsvilkår (Alsos mfl., 2021). Hvis denne mekanismen endres, for eksempel ved at det kommer flere arbeidstakere som ikke er i en posisjon til å kreve «standard lønnsnivå» for å si ja til jobben, vil dette svekke arbeidslivsmodellens evne til å motvirke ulikhet.

GRUPPER MED SVAK TILKNYTNING TIL ARBEIDSMARKEDET

Vi går nå over til å se på om det har blitt større forskjeller mellom ulike grupper av arbeidstakere. Svekkede kollektive partsforhold vil ha større betydning for noen arbeidstakergrupper enn andre. Det er særlig innenfor grupper med lav forhandlingsmakt at den kollektive beskyttelsen som tariffavtalene, og tillitsvalgt på arbeidsplassen gir, har vært viktig. Dette gjelder grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og særlig grupper innenfor arbeideryrker som renhold, transport med mer. Dersom de kollektive institusjonene står svakt i virksomheter der vi finner denne typen arbeidstakere, kan dette peke i retning større ulikhet (se også Svallund og Nergaard, kapittel 3). Unge arbeidstakere og arbeidstakere med innvandringsbakgrunn trekkes oftest frem som å være i en utsatt posisjon. I tabell 2.2 sammenligner vi den gruppen som oftest trekkes frem som å ha tryggest arbeidsforhold – arbeidstakere i alderen 25–64 år uten innvandringsbakgrunn («standardarbeideren») – med unge arbeidstakere (15–24 år) og arbeidstakere som har bodd i Norge i relativt kort tid (botid mindre enn 10 år). Vi ser her kun på arbeideryrker.

Vi finner klare forskjeller på disse gruppene. Unge arbeidstakere og innvandrere med kort botid befinner seg langt oftere i virksomheter uten tariffavtale, og jobber sjeldnere i virksomheter med sterke partsforhold. Dette gjelder både i vareproduksjon (bygg, industri, utvinning med mer) og i privat service (transport, varehandel med mer). Tallene tyder ikke på at forskjellene mellom de yngste og «standardarbeideren» har blitt større over tid. Derimot viser tabellen at innvandrere med ganske kort botid i klart større grad er en gruppe som befinner seg i de uorganiserte delene av arbeidsmarkedet i privat vareproduksjon. Ikke bare har andelen innvan-

drere som jobber i en tariffbedrift, gått markant ned (fra 59 til 38 prosent). Det har i tillegg blitt mange flere innvandrere med kort botid i disse bransjene. Dette kan for en stor del forklares med arbeidsinnvandring til Norge i etterkant av EU-utvidelsene østover (se Ødegård, kapittel 7 i denne boka). I privat service har utviklingen vært noe annerledes. Også her har andelen med innvandringsbakgrunn økt betraktelig fra 2003 til 2020 (fra 4 til 15 prosent), samtidig som andelen som befinner seg på arbeidsplass med tariffavtale, har gått ned over tid. Andelen som arbeider i virksomheter med sterke partsforhold, er imidlertid stabil, om enn lav. Både i privat service og i vareproduksjon er avstanden mellom «standardarbeideren» og innvandrerguppen blitt større over tid.

Tabell 2.2 Tariffavtaledekning og andel arbeidstakere i virksomheter med sterke partsforhold. 2003 og 2020. Bosatte arbeidstakere i arbeideryrker. Prosent og differanser fra gruppen ikke innvandrere i alderen 25–64 år.

		Privat vareproduksjon		Privat service	
		2003	2020	2003	2020
Ikke innvandrere (25–64 år, ikke i utdanning)	Tariffavtaledekning	69	62	41	44
	Sterke partsforhold	57	49	23	26
	Andel av arbeidstakerne i bransjen	76	57	56	41
Unge i alderen 15–24 år	Tariffavtaledekning	56	52	30	28
	Differanse	-13	-10	-11	-16
	Sterke partsforhold	40	37	10	12
	Differanse	-17	-11	-14	-14
	Andel av arbeidstakerne i bransjen	16	17	32	29
Innvandrere med mindre enn 10 års botid	Tariffavtaledekning	59	38	37	30
	Differanse	-10	-25	-4	-14
	Sterke partsforhold	38	19	10	11
	Differanse	-18	-30	-13	-15
	Andel av arbeidstakerne i bransjen	3	12	4	15

Samlet sett viser analysene at de kollektive institusjonene har svekket seg i enkeltbransjer som bygg og anlegg og industrien. Innenfor privat servicesektor er situasjonen stabil, men både organisasjonsgrad, tariffavtaledekning og forekomsten av sterke partsforhold ligger på et relativt lavt nivå. Hvis vi ser på utsatte grupper, ser

ikke unge arbeidstakere ut til å ha dårligere kollektiv beskyttelse i 2020 enn i 2003, mens situasjonen for innvandrere med kort botid har blitt dårligere.

ER DEN NORSKE ARBEIDSLIVSMODELLEN FREMDELES I STAND TIL Å LEGGE PREMISSENE FOR UTVIKLINGEN AV ARBEIDSLIVET?

Analysene viser at modellen ikke klarer å favne alle, og for enkelte grupper stadig færre. Det vil innebære at grunnlaget for den koordinerte og solidariske lønnspolitikken svekkes, noe som vil kunne gi større ulikhet. Spørsmålet er om det finnes grep som kan motvirke denne utviklingen. Kan organisasjonsgrad og avtaledeking styrkes slik at partene fortsatt tar ansvar for lønns- og arbeidsvilkår? Eller er det andre typer tiltak som kan veie opp for svake kollektive institusjoner? Hva er i så fall disse alternativene, og hvordan vil de påvirke den norske arbeidslivsmodellen?

Tradisjonelt har det vært organisasjonenes, og særlig fagforeningenes, oppgave å sikre de kollektive institusjonene gjennom verving av medlemmer og å kreve at virksomheter bindes av tariffavtaler. Når slike krav fremmes, er organiserte arbeidsgivere forpliktet til å inngå tariffavtale. Der de kollektive institusjonene svekkes, og partene selv ikke klarer å stoppe denne utviklingen, oppstår spørsmålet om myndighetene skal gripe inn med nye typer tiltak som i større grad kan støtte opp om institusjonene, eller som kan fungere som alternative reguleringer for å sikre et godt arbeidsliv. Begge typer tiltak har kommet høyere på dagsordenen de senere årene, og vi diskuterer her disse og hvordan de kan tenkes å påvirke arbeidslivsmodellen fremover.

Innsats for organisering og tariffavtaler

Både fagforbund og arbeidsgiverorganisasjoner driver et aktivt vervearbeid overfor uorganiserte. På arbeidstakersiden skjer mye av vervearbeidet på arbeidsplassene der tillitsvalgte og kolleger forsøker å organisere nyansatte eller andre uorganiserte. I tillegg kan organisasjonene ha andre tiltak som vervepremier, kampanjer og ansatte organisasjonsarbeidere som skal støtte opp om vervearbeidet i de delene av bransjen som sliter (Steen, 2018). Undersøkelser tyder også på at denne typen vervearbeid i hovedsak lykkes på arbeidsplasser med sterk tradisjon for organisering (Nergaard & Svarstad, 2021). Utfordringen er imidlertid at mange arbeidsplasser ikke har en slik tradisjon. Uten tillitsvalgte og tariffavtale på arbeidsplassen

må initiativet ofte komme utenfra, og det er krevende for fagforbundene og deres organisasjonsarbeidere å verve nok medlemmer til å sikre en levedyktig klubb.

Arbeidsgiverorganisasjonene driver også vervearbeid for å øke sitt medlemstall og tar gjerne kontakt med uorganiserte virksomheter innen sin bransje. Både tilgang til juridisk rådgivning og andre tjenester, næringspolitikk og bransjefelleskap brukes i vervearbeidet (Alsos mfl., 2021).

Myndighetene har støttet opp om dette arbeidet, og målet om å ivareta den norske arbeidslivsmodellen har vært uttrykt av ulike regjeringer på 2000-tallet. Både fagforeningskontingent og kontingent til arbeidsgiverorganisasjonene er fradragsberettiget og innebærer at kostnadene med medlemskap reduseres. Staten bidrar også økonomisk til ordninger som er regulert gjennom tariffavtalene, slik som ordningen med avtalefestet pensjon (AFP). Til tross for vervearbeid og økonomiske fordeler for organiserte og tariffbundne virksomheter har partene likevel ikke klart å hindre fremvekst av bransjer og arbeidsplasser uten tariffavtaler og partssamarbeid.

I senere tid har partene på begge sider signalisert bekymring for styrken til den norske forhandlingsmodellen og også vurdert tiltak for å styrke organisasjonsgraden. På bakgrunn av et anmodningsvedtak fra Stortinget i 2018¹ ble det i 2019 satt ned en arbeidsgruppe bestående av partene og myndighetene for å se på hva som kan gjøres for å styrke de kollektive institusjonene i arbeidslivet. Hovedgrepet som ble foreslått i rapporten, var ikke å bygge nye ordninger, men å styrke kunnskapen om arbeidslivsmodellen i ulike deler av befolkningen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021). Om informasjonskampanjer alene er tilstrekkelig til å snu den negative trenden, er usikkert. Ett annet tiltak som særlig har vært fremmet fra arbeidstakerorganisasjonene, er økt skattefradrag for fagforeningskontingenten. Denne er økt i statsbudsjettene for 2022 og 2023, og det er for tidlig å si noe om betydningen av denne økningen.

Fordeler for tariffbundne virksomheter

Et annet virkemiddel som myndighetene har vurdert for å øke verdien av tariffavtaler, og da særlig for arbeidsgiversiden, er mer bruk av såkalt tariffdispositiv lovgivning. Med dette menes at lovgiver åpner for at det i tariffavtalene kan avtales bestemmelser som fraviker loven, ikke bare til arbeidstakers gunst, men også ugunst. Et slikt eksempel er arbeidstidsreguleringene, der arbeidsgiver og tillits-

1 Anmodningsvedtak nr. 437, 31. januar 2018. «Stortinget ber regjeringen fremme sak til Stortinget med forslag som bidrar til at organisasjonsgraden kan økes, som en anerkjennelse av betydningen av at mange arbeidstakere velger å være fagorganisert.»

valgte i tariffbundne virksomheter kan avtale mer belastende arbeidstidsordninger enn det som er lovens hovedregel. Reglene for når en virksomhet kan leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak, er et annet eksempel. De gir virksomheter som er bundet av tariffavtale, en videre adgang til å bruke innleie enn virksomheter uten avtale. Denne type bestemmelser gir tariffbundne virksomheter mulighet for mer fleksibilitet enn det loven gir, og kan derfor ses på som et gode for arbeidsgiver. Det er foreløpig usikkert hvorvidt disse endringene i seg selv har bidratt til større tariffbinding. Bakgrunnen for at dispositive lovbestemmelser knyttes til tariffavtaler, er at de lokale tillitsvalgte skal være sterke nok til å sikre at lønns- og arbeidsvilkårene blir gode selv om lovens bestemmelser ikke benyttes. Det vil de ikke nødvendigvis klare i virksomheter med svake partsforhold. Det innebærer at fordeler for tariffbundne virksomheter først og fremst vil kunne styrke den norske avtalemодellen der det allerede er et grunnlag i form av en viss andel organiserte på arbeidsplassen.

Sikre lønngulvet

Arbeidsinnvandringen som følge av EU-utvidelsene i 2004 og 2007 innebar at norsk arbeidsliv over noen få år fikk stor tilstrømming av arbeidstakere som måtte, eller var villig til å, arbeide for et lønnsnivå som lå klart lavere enn det som var vanlig i norsk arbeidsliv (se Ødegård kapittel 7 i denne boka). Siden Norge ikke har noen nasjonal lovfestet minstelønn, ble utfordringene med lav tariffavtaledekning i deler av arbeidslivet åpenbare. Arbeidstakersiden valgte da å ta i bruk et nytt virkemiddel: allmenngjøring av tariffavtaler. Ordningen lå allerede i lovverket, men hadde aldri tidligere blitt brukt. I 2004 ble det første allmenngjøringsvedtaket fattet. I praksis har allmenngjøringen i hovedsak omfattet tariffavtalenes lønnsatser, og har ført til at disse minstelønnsbestemmelsene gjøres gjeldende også for virksomheter og arbeidstakere som ikke er bundet av tariffavtalen gjennom tradisjonell tariffbinding. Det er trepartsorganet Tariffnemnda som vedtar om allmenngjøring skal finne sted, og normalt etter en forutgående begjæring fra en arbeidstakerorganisasjon.

Allmenngjøring av tariffavtaler har så langt vært tatt i bruk i bransjer der man har hatt problemer med å opprettholde solide lønngulv som følge av arbeidsinnvandringen. Per 2022 er lønnsatsene i ni bransjer allmenngjort. En god del av disse er bransjer som ikke har opplevd en klar svekkelse av de kollektive institusjonene, men der organisasjonsgrad og avtaledekning har vært lav i lengre tid (turbil og godstransport, overnatting og servering og renhold). I disse bransjene har den normative effekten av tariffavtalenes lønnsatser tradisjonelt stått sterkt. Dette har

gjort at virksomhetene har fulgt tariffavtalens lønnssetninger uten formelt å være bundet av avtalen. Denne effekten har imidlertid svekket seg over tid. Situasjonen har vært en annen i industrien (verft og fiskeindustri) og bygg (byggfag og elektro). Der har avtaledekningen og organisasjonsgraden blitt svekket over tid, i takt med at arbeidsinnvandring, bruk av innleie fra bemanningsforetak og underentrepriser har økt (Nergaard, 2021).

Man kan spørre hvilken betydning innføring av en slik ordning har hatt – og vil ha – for den norske arbeidslivsmodellen og for veksten i ulikhet i det norske samfunnet. Evalueringer og studier konkluderer med at allmenngjøringen har bidratt til økte minstelønninger i de bransjene som omfattes, og at dette særlig har kommet arbeidsinnvandrerne til gode. Konsekvensen som en nedgang i avtaledekning og fagorganisering kan ha for økt ulikhet og sysselsetting (OECD 2019), løses imidlertid ikke av allmenngjøring av minstelønnssetninger alene. Allmenngjøring bidrar heller ikke til valg av tillitsvalgte eller et organisert partssamarbeid på arbeidsplassene.

Fra samarbeid til kontroll?

Det lokale partssamarbeidet trekkes frem som en av grunnene til at de nordiske landene vanligvis scorer høyt i kartlegginger av arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser (Gallie, 2003). En langvarig tradisjon med tillitsvalgte og lokalt partssamarbeid innebærer også at spørsmål som angår arbeidsplassen og de ansatte, kan tas opp og løses på den enkelte arbeidsplassen. I virksomheter med etablerte partsforhold vurderes også samarbeidet hovedsakelig som godt og nyttig (Trygstad mfl., 2021; Trygstad og Jensen kapittel 5). Privat servicesektor skiller seg imidlertid ut ved at andelen virksomheter med sterke partsforhold er lav. Bare 18 prosent av de sysselsatte i sektoren arbeider i virksomheter med sterke partsforhold (tabell 2.1 ovenfor). Det innebærer at de aller fleste i disse bransjene er i et arbeidsliv hvor kollektive institusjoner er fraværende eller svake.

Partene og myndighetene synes i hovedsak å følge to alternativer for å motvirke effekten av at partene på lokalt nivå ikke evner å motvirke dårlige arbeidsbetingelser: samarbeid om bransjevise tiltak som informasjon og motivasjon (myke tiltak) og lovgivning og/eller økt kontroll fra myndighetene (harde tiltak) (Trygstad mfl., 2018; Nergaard & Trygstad, 2013). Partene og myndighetene har igangsatt treparts bransjeprogram hvor formålet er å «mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer når det gjelder arbeidsforhold og arbeidsmiljø i utsatte bransjer» (regjeringen.no). Av tiltak som er kommet ut fra slike satsinger, er en blanding av

myke og harde tiltak. Eksempler er informasjonskampanjer, et forsterket verneapparatet (regionale verneombud med særlig ansvar for virksomheter uten vernetjeneste) og innføring av ID-kort som skal forhindre at arbeidet utføres av uregistrerte arbeidstakere. Myndighetene har dermed både satset på myke tiltak som informasjon, men i økende grad innført tiltak som innebærer reguleringer og påbud. Partene har også selv innført egne tiltak. Blant annet har bransjeforeningen for bemanningsbransjen iverksatt sin egen sertifiseringsordning som skal sikre ryddige forhold. I hovedsak kan man likevel konkludere med større vektlegging på ordninger som er forankret i lovverket fremfor avtaleverket, inkludert økte fullmakter til Arbeidstilsynet for å kontrollere at reglene følges.

EN ARBEIDSLIVSMODELL SOM FAVNER ALLE?

Den norske arbeidslivsmodellen bygger på høy organisasjonsgrad og tariffavtaledekning. Analysene i dette kapitlet viser at styrken til den norske arbeidslivsmodellen varierer sterkt mellom bransjer, og at den også svekkes i bransjer der den tidligere har stått sterkt. Dette siste gjelder særlig i bransjer med høy andel arbeidsinnvandrere. Tradisjonelle virkemidler som økt innsats for verving av medlemmer og opprettelse av tariffavtaler synes så langt ikke å være i stand til å motvirke denne utviklingen. Det er fremdeles uklart om nylige økninger i skattefradraget for fagforeningskontingenten vil bidra til høyere medlemstall. I noen bransjer har svekkede kollektive institusjoner medført store utfordringer knyttet til å opprettholde et akseptabelt lønnsgulv og sikre ryddig drift og arbeidsforhold innenfor lovverket. Myndighetene har forsøkt å avhjelpe dette med ulike statlige ordninger som allmenngjøring, godkjenningsordninger, økte fullmakter til Arbeidstilsynet med mer. Felles for disse ordningene er at de innføres ovenfra for å avhjelpe et problem som har oppstått, for eksempel økt lavlønnskonkurransen eller brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. De bidrar i liten grad til å bygge opp de kollektive institusjonene nedenfra. Det innebærer særlig at det lokale partsforholdet rammes med de følgene det har for medbestemmelse, samt for medvirkning og kontroll av at lov- og avtaleverk etterlevs.

Dette taler for at det vi kjenner som den norske avtalemодellen, ikke favner alle, og at vi ikke lenger kan snakke om én felles modell for alle. En innvending er imidlertid at dette ikke er noe nytt, men at dette alltid har vært tilfellet i privat tjenesteytende sektor. Modellen, med landsdekkende tariffavtaler, egne lønnstillegg for lavtlønte og en uformell tradisjon om at lønnssetningene i tariffavtalen også følges av bedrifter uten tariffavtale, er imidlertid utformet for nettopp å møte denne typen utfordringer. Det er likevel grunn til å spørre om de svakt organiserte delene av

servicesektoren og deler av byggebransjen har endret seg, og i mindre grad ser hen til tariffavtalene som en norm for lønns- og arbeidsvilkår i bransjen. Dette vil forsterke ulikheten mellom ansatte i ulike virksomheter og bransjer.

Avslutningsvis vil vi trekke frem tre hovedutfordringer for den norske arbeidslivsmodellen.

For det første, vil dagenes reguleringer, som i hovedsak er basert på tariffavtalene og partene, fortsatt sikre et akseptabelt lønnsnivå for alle? Ser vi utenfor Norges grenser, finner vi ordninger som så langt ikke har vært vurdert her i landet. Et eksempel er innføringen av lovfestet minstelønn i Tyskland. Nasjonal minstelønn var en reaksjon på at avtaledekningen gikk ned, og at partene heller ikke klarte å favne alle arbeidstakere gjennom ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler. I EU har en europeisk minstelønn vært diskutert over lang tid, og i 2022 ble det vedtatt et direktiv om minstelønn. Direktivet fastsetter at land som har under 80 prosent tariffavtaledekning, må iverksette nasjonale handlingsplaner for å øke avtaledekningen (Council of the EU, 2022). Det er nå besluttet at direktivet ikke er EØS-relevant og dermed ikke skal gjennomføres i norsk rett. Det er likevel verdt å merke seg at Norge har en tariffavtaledekning som etter direktivet ville krevd en nasjonal handlingsplan. En måte å øke avtaledekningen på vil være å utvide dagens allmenngjøringsordning. Men dersom det ikke bare er et formelt mål på avtaledekningen, men innholdet i den norske arbeidslivsmodellen man vil sikre, krever det helt andre tiltak. Da må partene se om det er behov for å endre reglene for organisering og opprettelse av tariffavtaler slik at flere dekkes av de kollektive institusjonene i arbeidslivet.

For det andre, hvordan sikre at flertallet kan dra nytte av tradisjonen for medbestemmelse og deltakelse? Den nordiske arbeidslivsmodellen bygger på et sterkt bedriftsdemokratisk fundament der arbeidsoppgaver og arbeidsorganisering diskuteres både i dialog med den enkelte arbeidstakeren og gjennom formelle og uformelle møter mellom arbeidsgiver og lokal fagforening. Arbeidstakerne forventes å engasjere seg i spørsmål på arbeidsplassen, og arbeidsplassen fungerer også som en viktig demokratisk arena for de ansatte. Noen må påta seg verv og gjennomgå den skoleringen som kreves av tillitsvalgte. Arbeidsgiver må være åpen for innspill og respektere ordningene for medbestemmelse. Begge parter må være villige til å finne løsninger som balanserer ulike hensyn. Spørsmålet er om en slik tradisjon kan overføres til unge arbeidstakere, til arbeidstakere som har annen bakgrunn og erfaringer fra andre lands arbeidsmarkeder, og til arbeidsgivere uten erfaring fra slike måter å fatte beslutninger på. Dette kan kreve nye strategier for å rekruttere medlemmer, det kan kreve bedre og mer tilpasset opplæring i partssamarbeid, og kanskje må også partssamarbeidet finne nye arbeidsformer.

For det tredje er det norske håndhevingssystemet basert på at det finnes fagforeninger og tillitsvalgte på arbeidsplassen. Tillitsvalgte skal ikke bare være en diskusjonspartner for arbeidsgiver, men også passe på at lov og avtaleverk etterleveres. Der de kollektive institusjonene har blitt svekket, har Arbeidstilsynet fått videre oppgaver til å bidra til at regelverket følges, særlig der det gjelder lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjorte bransjer. Et statlig tilsyn vil imidlertid aldri kunne fylle den samme rollen som de tillitsvalgte gjør i denne sammenheng, både når det gjelder omfang på tilsyn, og hva gjelder innsikt i driften i den enkelte virksomheten. Svekkete partsforhold lokalt vil dermed også kreve at det tenkes nytt rundt håndheving av rettigheter i arbeidslivet.

Den norske arbeidslivsmodellen har i mange tiår vært viktig for å hindre store forskjeller og for å sikre at de fleste omfattes av et godt arbeidsliv. Så langt har både parter og myndighetene støttet opp om denne modellen. Selv om det er ingenting som tyder på at modellen er i ferd med å forsvinne, vil arbeidet som gjøres for å styrke den, være avgjørende for ulikheten i samfunnet. Ikke bare for grupper med svak tilknytning til det norske arbeidsmarkedet, men på sikt for større grupper.

REFERANSER

- Alsos, K. & Nergaard, K. (2021). Are collective bargaining models in the Nordic countries able to secure a living wage? Experiences from low wage industries. Kapittel 10 i T. Dobbins & P. Prowse (Red.). *The Living Wage: Advancing a Global Movement*. Routledge.
- Alsos, K., Nergaard, K. & Svarstad, E. (2021). *Arbeidsgiverorganisering og tariffavtaler*. Fafo-rapport 2021:07.
- Alsos, K. & Trygstad, S.C. (2022). Do Participation Structures Affect Workers' Voice? *Economic and Industrial Democracy*, 44(2), 410–431. <https://doi.org/10.1177/0143831X2211076178>
- Andersen, S.K., Dølvik, J.E. & Ibsen, C.L. (2014). *De nordiske aftalemodeller i åpne markeder – utfordringer og perspektiver*. Fafo-rapport 2014:08.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2021). *Arbeidsgruppe om organisasjonsgradene i arbeidslivet*. Rapport juni 2021.
- Baccaro, L. & Howell, C. (2017). *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations since the 1970s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bechter, B., Brandl, B. & Meardi, G. (2012). Sectors or Countries? Typologies and Levels of Analysis in Comparative Industrial Relations. *European Journal of Industrial Relations*, 18(3), 185–202. <https://doi.org/10.1177/0959680112452691>
- Benedictow, A., Dapi, B., Eggen, F.W., Gjefsen, H.M., Kjelsrud, A., Måøy, J., Tofteng, M. & Svarstad, E. (2021). *Evaluering av ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler*. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 13 – 2021.
- Council of the EU (2022). Minimum wages: Council and European Parliament reach provisional agreement on new EU law. Press release 7 June 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/07/minimum-wages-council-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-new-eu-law/>. Hentet 26. mai 2023.

- Doellgast, V. (2009). Still a Coordinated Model? Market Liberalization and the Transformation of relations in the German Telecommunications Industry. *Industrial and Labor Relations Review*, 63(1), 3–23. <https://doi.org/10.1177/001979390906300101>
- Due, J., Madsen, J.S. & Dalskov, M.P. (2010). *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model*. København: Landsorganisationen i Danmark.
- Dølvik, J.E. (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdregimenes utvikling*, Normod 2030: Delrapport 1. Oslo: Fafo.
- Eldring, L. & Alsos, K. (2012). *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*. Fafo-rapport 2012:07.
- Furåker, B. (2020). The issue of statutory minimum wages: Views among Nordic trade unions. *Economic and Industrial Democracy*, 41(2), 419–435. <https://doi.org/10.1177/0143831X17711769>
- Gallie, D. (2007). *Employment regimes and the quality of work*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hall, P.A. & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- Kjellberg, A. & Nergaard, K. (2022). Union Density in Norway and Sweden: Stability versus Decline. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 12(S8). <https://doi.org/10.18291/njwls.131697>
- Marginson, P. & Dølvik, J.E. (2020). Northern European collective wage bargaining in the face of major political-economic challenges: common and differing trajectories. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 26(4), 383–398. <https://doi.org/10.1177/1024258920937961>
- Nergaard, K. (2022). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2020 og 2021*. Fafo-notat 2022:09.
- Nergaard, K. (2021). *Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv. Målemetoder og omfang*. Fafo-notat 2021:17.
- Nergaard, K. (2020). *Holdninger til fagorganisering. En undersøkelse blant lønnstakere*. Fafo-rapport 2020:33.
- Nergaard, K. & Stokke, T.Aa. (2007). Har den norske forhandlingsmodellen overlevd? I J.E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J.M. Hippe (Red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nergaard, K. & Svarstad, E. (2021). Fagorganisering blant unge nyansatte – hva betyr «et kollektivt trykk»? *Søkelys på arbeidslivet*, 38(2), 81–98. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2021-02-01>
- Nergaard, K. & Trygstad, S. (2013). «Felles ansvar for ...» Partsamarbeid for arbeidervern og gode arbeidsplasser. I *Arbeidsdepartementet 100 år*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- NOU 2021: 9. (2021). *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2013: 13. (2013). *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Finansdepartementet.
- NOU 2000: 21. (2000). *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Finansdepartementet.
- OECD (2019). *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>
- Steen, J.R. (2018). *Organisering i servicesektoren. En analyse av fagforbundenes innsats for å bedre rekrutteringen*. Fafo-rapport 2018:24.
- Traxler, F., Blaschke, S. & Kittel, B. (2001). *National labour relations in internationalized markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Trygstad, S.C., Alsos, K., Andersen, R.K., Bråten, M., Hagen, I.M. & Jensen, R.S. (2021). *Arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning*. Fafo-rapport 2021:10.
- Trygstad, S., Larsen, T.P. & Nergaard, K. (2018). Dealing with austerity and migration in the northern European cleaning sector: Social partner strategies to strengthen wage floors. *European Journal of Industrial Relations*, 24(4), 373–389. <https://doi.org/10.1177/0959680118790818>



3. Midlertidige ansettelser og innleie som kilde til ulikhet

Kristine Nergaard og Jørgen Svalund

Sammendrag Det har vært skarp politisk debatt rundt reguleringen av innleie og midlertidige stillinger i Norge de siste 20 årene. Mens noen argumenterer for at det å åpne mer for slike tilknytningsformer bidrar til at personer som sliter lettere kommer inn i arbeid, trekker andre fram at denne typen ansettelser fører til et todelt arbeidsmarked der sårbare grupper låses fast i usikre ansettelser. Her ser vi på hva forskningen viser, og bruker arbeidsmarkedsstatistikk til å se på utviklingen fra 2000 til 2019. Går færre over til en fast eller direkte ansettelse? Og ser vi en klarere todeling i arbeidsmarkedet over tid?

Nøkkelord midlertidige ansettelser | arbeidsinnleie | todeling | springbrett eller felle

Abstract Over the past 20 years, there has been sharp political debate around regulation of temporary workers in Norway. While some argue that liberalizing the rules will provide a stepping stone for people who are struggling to get work, others point out that these forms of employment lead to a dual labour market where vulnerable groups are locked into insecure employment. Here we look at what the research shows and use labour market statistics to study the development from 2000 to 2019. Are fewer people moving to permanent employment? And do we see an increasingly dualized labour market over time?

Keywords temporary employment | agency work | dualisation | stepping stone or dead-end

INNLEDNING

Arbeidslivsforskere i mange land har de senere tiårene diskutert om vi ser framveksten av et arbeidsmarked der flere over tid befinner seg i usikre jobber (Barbieri & Cutuli, 2016; Esping-Andersen & Regini, 2000; Passaretta & Wolbers, 2019). Eksempler på slike er midlertidige ansettelse, jobber uten avtalt arbeidstid (null-timer-kontrakter), små deltidsstillinger og arbeid gjennom et bemanningsselskap (innleie) (Larsen & Ilsøe, 2021; Nergaard, 2018; Nicolaisen mfl., 2019). I forlengelsen av dette kommer diskusjonen om vi vil få et todelt arbeidsmarked, der mange har sikre heltidsjobber, mens et mindretall låses fast i usikre jobber, eventuelt kombinert med perioder utenfor arbeidsmarkedet (Emmenegger mfl., 2012). En slik utvikling vil gi større ulikhet. Også her i Norge har spørsmålet om et todelt arbeidsmarked stått høyt på dagsordenen de senere årene. Det er særlig to typer tilknytninger som har ført til politisk uenighet: midlertidige ansettelse og innleie av arbeidskraft fra bemanningsselskaper.

I forskningen analyseres det som ofte kalles atypiske ansettelse, det vil si arbeidsforhold som skiller seg ut fra faste heltidsstillinger, fra ulike perspektiver. Midlertidig (tidsbegrenset) ansettelse og innleie av arbeidskraft fra bemanningsselskap («vikarbyrå» eller bemanningsbransjen) er to typer atypisk tilknytning som gir arbeidsgiver økt fleksibilitet, samtidig som usikkerheten for arbeidstaker er klart større enn ved faste og direkte ansettelse. Atypiske jobber kan være kvalitativt dårligere enn andre jobber, men er ikke nødvendigvis det (Kalleberg, 2011; Nergaard, 2016; Olsen, 2006). Enkelte trekker opp et skille mellom arbeidsmarkedets «insidere», de som har trygge, faste (heltids) jobber, og arbeidsmarkedets «outsidere», de som vil inn på arbeidsmarkedet, eller som strever med å få en fast tilknytning, og som er midlertidig ansatte eller innleide arbeidstakere (Booth mfl., 2002; Svalund & Nielsen, 2017). Andre viser til at midlertidig ansettelse eller jobb gjennom et bemanningsselskap kan fungere som en bro over i fast jobb eller fastere etablering i arbeidsmarkedet (Engebretsen mfl., 2012; Svalund & Nielsen, 2017). I Norge har det fra politisk hold vært argumentert for at midlertidige ansettelse kan fungere som en bro inn i arbeidsmarkedet, og videre inn i faste(re) stillinger for grupper som stiller svakt på arbeidsmarkedet. Eksempler på slike grupper er unge med lite arbeidserfaring, personer med begrenset formell kompetanse, personer med nedsatt funksjonsevne eller innvandrere (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014; NOU 1999: 34).

I dette kapitlet ser vi nærmere på to typer atypisk arbeid, midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsselskap, og spør her om skillelinjene fordypes ved at grupper med svak posisjon i arbeidsmarkedet oftere låses fast i atypiske ansettelse. Begge disse tilknytningsformene har stått høyt på den politiske dagsordenen i

Norge over de to siste tiårene. Midlertidig ansettelse betyr at ansettelsen er tidsbegrenset, og adgangen til slike ansettelser reguleres i arbeidsmiljølovens § 14-9 (2). Det forutsettes at arbeidet skal være av midlertidig karakter.¹ Innleie/utleie av arbeidskraft innebærer at et bemanningsselskap leier ut personell til en annen arbeidsgiver. Arbeidstakerne er vanligvis fast ansatt i bemanningsselskapet, men utfører sitt daglige arbeid hos innleiebedriften. Også adgangen til innleie er regulert i arbeidsmiljøloven (aml § 14-12).

De viktigste reglene per 1.1 2023*

Midlertidig ansettelse

Arbeidstaker skal ansettes fast. Med fast ansettelse menes at ansettelsen er løpende og tidsubegrenset og at arbeidstaker sikres forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang. Avtale om midlertidig ansettelse kan likevel inngås når arbeidet er av midlertidig karakter, for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat), for praksisarbeid eller for deltaker i arbeidsmarkedstiltak og med idrettsutøvere, idrettstrenerne, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten

Innleie fra bemanningsforetak

Innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie, er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse. I virksomhet som er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven kan arbeidsgiver og tillitsvalgte inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie også i andre tilfeller.

* Se arbeidsmiljøloven § 14.9 og § 14.12 for bestemmelsene i detalj. Bestemmelsene om innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak endres fra 1.4 2023 ved at det innskrenkes når innleie kan skje uten avtale med fagforening.

Innen teorier om todelte arbeidsmarkeder forstås dualisering, eller todeling, som at det er få muligheter for bevegelse – mobilitet – fra den ene delen av arbeidsmarkedet til den andre (Doeringer & Piore, 1971).² Samtidig er det ikke tilfeldig hvem som befinner seg i hvilken del av arbeidsmarkedet. Unge, innvandrere og (i en del land) kvinner er overrepresentert i det som kan betraktes som usikre eller dårlige jobber. Dualiseringsbegrepet bygger gjerne på en antakelse om økende ulikhet over tid. Todelingen finner sted ved *flere* usikre jobber i kombinasjon med en *fordypning* av skillelinjene (segmenteringen) mellom svake og sterke grupper.

1 Det er egne regler for statsansatte og for ansatte ved universiteter og høyskoler.

2 En annen tilnærming er å forstå dualisering som framvekst av reguleringer/regelverk som fremmer en todeling (se avsnitt om dualisering og institusjonelle reguleringer senere i dette kapitlet).

Dette siste kan observeres på flere måter, blant annet kan man se på om sammensetningen av de som har denne typen atypisk arbeid, endrer seg over tid. Er det for eksempel slik at atypiske ansettelse går fra å være et ungdomsfenomen – ofte tilknyttet en avgrenset periode der studier og jobb kombineres – til å bli en mer dominerende tilknytningsform for de som står svakt i arbeidsmarkedet? En fordykning kan også finne sted ved at overgangene fra tidsavgrensede til fastere tilknytning går ned, og særlig hvis dette spesielt rammer grupper med svak arbeidsmarkedsposisjon. I en slik situasjon fungerer atypiske ansettelse i mindre grad enn før som en bro inn i arbeidsmarkedet, og kan i større grad betraktes som en felle som innebærer varige tilknytninger i usikre jobber og/eller høy risiko for ledighet.

I et internasjonalt perspektiv er norsk arbeidsliv betraktet som ryddig og regulert (Gallie, 2007; 2011). Samtidig er arbeidslivet i endring, og spørsmål om flere usikre ansettelse og større forskjeller mellom grupper i arbeidsmarkedet har preget norsk debatt de to siste tiårene. I kapitlet eksemplifiseres dette som yngre uten fullført utdanning og arbeidsinnvandrere. I forlengelsen av dette reflekter vi over om midlertidige ansettelse og innleie via bemanningsforetak – som rundt 2000 hadde mange fellestrekk – fortsatt kan sammenlignes, eller om de har utviklet seg i ulik retning over tid. I kapitlet oppdateres analyser av overganger for midlertidig ansette, og det gjennomføres tilsvarende analyser for innleide arbeidstakere.

TIDSAVGRENSEDE TILKNYTNINGER OG ULIKHET GJENNOM KONTRAKTSTYPE

Vi starter med en diskusjon av ulike tilnærminger til atypisk arbeid og da særlig tidsbegrensede tilknytninger. Begrepsparet insidere og outsiders er sentralt når ulikhet i arbeidsmarkedet diskuteres, og det finnes ulike begreper og teorier som får fram hvordan primære og sekundære arbeidsmarkeder etableres og opprettholdes. Disse dreier seg dels om arbeidsmarkedsutfall, og hvordan segmentering slår ut for virksomheter og individer. Andre legger større vekt på virksomhetene, og hvordan ønsket om å oppnå en optimal bemanning eller redusere usikkerhet i rekrutteringsprosesser ligger til grunn for valg av tilknytningsform. I forlengelsen av dette reises også spørsmålet – kanskje etterspør ikke alle arbeidstakere trygge jobber?

Den fleksible virksomheten og den fleksible arbeidstakeren

I analyser av tidsavgrensede tilknytninger som midlertidig ansettelse og arbeidsinnleie legges det vekt på at arbeidsgiverne benytter dette for å tilpasse arbeidsstokken til virksomhetens behov til enhver tid, det vil si oppnå det som betegnes som numerisk fleksibilitet. Atypiske ansettelser inngår i sekundærarbeidsmarkedet, og øker virksomheters numeriske fleksibilitet (Giesecke & Groß, 2003; Housman, 2001). Atkinsons modell (1984) av fleksible virksomheter refereres ofte i forbindelse med begrepet numerisk fleksibilitet. Han peker på at virksomheter ofte organiserer sine ansatte i to grupper. Fast ansatte med god kompetanse får opplæring og gode lønns- og avtalevilkår, og regnes som bedriftens kjernearbeidskraft. Arbeidskraftbehov utover dette løses ved løsere tilknyttede arbeidstakere som utfører oppgaver som ikke krever spesiell kompetanse (periferi). De sistnevnte kan hentes inn eller skyves ut i tråd med behovet for arbeidskraft (Atkinson, 1984; Håkansson mfl., 2013; Nesheim, 2003). Dermed optimaliseres bemanningen samtidig som det etableres interne skillelinjer mellom fast ansatte med sikre gode jobber og atypisk ansatte med korte og usikre jobber. Andre studier har stilt spørsmål ved dette. Det vises for eksempel til at arbeidsgiver også bruker atypiske tilknytningsformer for høyt kvalifisert arbeidskraft (Nesheim, 2003b), eller at denne typen arbeidskraft bidrar til at virksomheten kan oppnå stabil bemanning i perioder med mye fravær (Jonsson, 2007).

Atypiske ansettelser har også en tilbudsside i betydningen at noen må si ja til denne typen arbeidskontrakter. Vanligvis forstås atypiske ansettelser som et uttrykk for svak forhandlingsmakt, og asymmetri overfor arbeidsgiver. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) viser for eksempel at den midlertidige kontrakten var *ufrivillig* for nær 60 prosent av de som hadde en slik arbeidskontrakt, i betydningen at arbeidstaker heller ønsket fast stilling (Nergaard, 2018; 2021). For studenter og andre som ikke definerer arbeid som sin hovedaktivitet, er type arbeidskontrakt ofte av mindre betydning. Det har også i perioder vært stilt spørsmål ved antakelsen om et asymmetrisk maktforhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Enkelte høyt utdannede arbeidstakere med «grenseløse karrierer» kan være lite opptatt av fast ansettelse (Kunda mfl., 2002; Marler mfl., 2002). I Norge ble dette for eksempel løftet fram i utredningen om Nytt millennium – nytt arbeidsliv? (NOU 1999: 34, s. 35), der man pekte på at den såkalte Generasjon X³ hadde behov for mer «mangfoldige tilknytnings- og arbeidsformer».

3 I debatten om det «nye arbeidslivet» rundt årtusenskiftet ble det vist til «Generasjon X», en betegnelse som ble brukt om generasjonen født tidlig på 1960-tallet og fram til tidlig på 1980-tallet. Disse skulle ha et annet forhold til arbeid, andre krav og holdninger enn tidligere generasjoner (Johansen & Rasmussen, 2004).

Integrering eller segmentering?

En annen grunn til at arbeidsgivere kan ønske å benytte midlertidig ansettelse eller annen type tidsbegrenset tilknytning, er å redusere risikoen for feilansettelser. Arbeidsgivere vil ofte oppfatte risikoen som størst når det gjelder ansettelse av arbeidstakere med begrenset arbeidserfaring, ikke-avsluttet utdanning, helseutfordringer eller utfordringer med norsk språk. I forskningen legges det ofte til grunn to motstridende perspektiver på hvordan tidsbegrensede ansettelse og denne typen usikkerhet henger sammen. I et integreringsperspektiv antas det at slike jobber på sikt reduserer usikkerheten ved ansettelse ved at de gir arbeidserfaring. Gjennom en midlertidig stilling kan arbeidstaker også bygge humankapital og få tilgang til nettverk som i sin tur kan gi tilgang på ledige stillinger som ikke lyses ut (McVicar mfl., 2016). Motsatt, i et segmenteringsperspektiv, oppfattes slike posisjoner som en felle for arbeidstakere som sliter med å etablere seg på arbeidsmarkedet. Her forstås arbeidsmarkedet som delt i et primærmarked med trygge, stabile jobber, og et sekundærmarked med ustabile jobber med dårligere lønns- og avtalevilkår, og med begrensede muligheter for overgang til primærmarkedet (Doeringer & Piore, 1971). Arbeidstakere som stiller svakt på arbeidsmarkedet, risikerer dermed å bli sittende fast i dårlige jobber uten utviklingsmuligheter. Denne typen usikre jobber går i tillegg sammen med økt risiko for perioder som arbeidsledig.

Dualisering og institusjonelle reguleringer

Emmenegger mfl. (2012) bruker begrepet dualisering for å beskrive hvordan økte eller nye skillelinjer mellom insidere og outsiders, etter for eksempel kontrakts-type, formes av politiske prosesser og endringer i overordnede strukturer. Å åpne for mer bruk av midlertidige ansettelse eller innleie innebærer for eksempel svakere stillingsvern for noen. Begrepsmessig skiller de mellom politiske dualiseringsprosesser og *utfall* i form av nye eller eksisterende skillelinjer (*divides*). Disse utfallene beskrives gjerne ved hjelp av for eksempel segmenteringsteoriene nevnt over. Selv om dualisering forstått på denne måten først og fremst er et resultat av politiske handlinger, kan fravær av handling i møte med for eksempel nye måter å organisere arbeidstakerforhold på også innebære økt dualisering. Vi ser ikke her inn på hva som har drevet de politiske prosessene bak endringene i reglene for midlertidig ansettelse og innleie, eller går i detalj om strukturelle endringer i arbeidsmarkedet. Men nye regler for innleie av arbeidskraft i kombinasjon med økt arbeidsinnvandring fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa blir en viktig del av vår diskusjon.

ET BLIKK PÅ NORSK OG SKANDINAVISK FORSKNING

Erfaringer med todelte arbeidsmarkeder eller todeling etter ansettelsesform stammer dels fra land med en annen organisering av arbeidsmarkedet enn det norske. Norge har et temmelig strengt regulert arbeidsmarked og et etablert partssamarbeid både på sentralt nivå og på virksomhetsnivå, noe som antas å begrense framveksten av et todelt arbeidsmarked i betydningen få muligheter til positiv mobilitet. Spørsmålet er derfor om tidsavgrensede ansettelser har en annen funksjon her, for eksempel at risikoen for å bli låst inne i usikre jobber over tid er mindre? Engebretsen mfl. (2012) så nærmere på sannsynligheten for at midlertidig ansatte hadde en fast jobb *ett år etter* en midlertidig jobb. De fant at spesielt eldre personer, menn og personer med lav utdanning fikk fast jobb. I en annen studie så Svalund og Nielsen (2017) på etablering i arbeidsmarkedet *etter fire år* og fant at personer med lav utdanning og unge drar mindre nytte av midlertidige ansettelser enn høyt utdannede og eldre. Svalund og Berglund (2018) undersøkte sammenhengen mellom midlertidig ansettelse og marginalisering i form av lav inntekt, arbeidsledighet eller sosialhjelpsmottak i Norge og Sverige. Tidsperioden var fem år etter den midlertidige jobben. Risikoen for å oppleve marginalisering var lavere jo høyere utdanning den enkelte hadde, og høyere for personer som har landbakgrunn fra land utenfor Europa eller Nord-Amerika. Yngre personer opplevde i større grad enn eldre disse formene for marginalisering.

Det finnes langt færre analyser av mobiliteten fra bemanningsselskap til direkte ansettelse. Flere studier ser imidlertid på effekten av en jobb i bemanningsselskap sammenlignet med det å være arbeidsledig eller stå utenfor arbeidsmarkedet. Simson (2009) gjennomførte en studie blant arbeidsledige ikke-vestlige innvandrere. De som fikk oppdrag via et bemanningsselskap, hadde større sannsynlighet for senere å få jobb i andre deler av arbeidsmarkedet sammenlignet med arbeidsledige som ikke gikk veien via et bemanningsforetak. I 2012 fant Simson at arbeid gjennom et bemanningsselskap økte sannsynligheten for å komme over i (annen) jobb for unge uten fullført videregående (Simson, 2012). Data fra Danmark viser lignende resultater, både generelt og for innvandrere spesielt (Jahn & Rosholm, 2013; 2010).

NORSK ARBEIDSLIV: ØKT ULIKHET UNDER ET BILDE AV STABILITET?

Norge har strenge regler for midlertidige ansettelser (OECD, 2022). Det har heller ikke vært vesentlige endringer i bestemmelsene de siste 20–30 årene, selv om

temaet midlertidige ansettelse ofte har vært heftig diskutert. Midlertidig ansettelse kan først og fremst benyttes for vikariater, når arbeidet er av midlertidig karakter, og for lærlinger og praksisarbeid. En vedtatt deregulering i 2005 ble lagt til side da den borgerlige regjeringen ble erstattet av en rød-grønn regjering. I 2015 innførte Solbergregjeringen (Høyre og Frp) en generell adgang til midlertidig ansettelse (Arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f), dog med restriksjoner for å hindre misbruk. Denne bestemmelsen ble fjernet i 2022. Til tross for stor oppmerksomhet tyder studier på at bestemmelsen har hatt liten betydning for bruken av midlertidige ansettelse (Alsos mfl., 2017; Øistad mfl., 2019).

Regelverket for innleie av arbeidskraft – det vil si at en virksomhet leier inn personell fra et bemanningsselskap – har derimot gjennomgått større endringer. Fram til 2000 var det forbudt å leie ut arbeidskraft, med visse unntak. I 2000 ble bestemmelsene snudd, utleie av arbeidskraft ble tillatt, men med begrensninger på når en virksomhet kan leie inn. Inn- og utleie av arbeidskraft kom høyt på dagsordenen i forbindelse med EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Diskusjonene har dels gått på om bestemmelsene bør strammes inn, men søkelyset har også vært rettet mot økt kontroll av at lovverket følges, og at innleide arbeidstakere sikres de rettighetene de skal ha etter lovverket, inkludert likebehandling mellom innleide og direkteansatte i innleiebedriften.

DATA OG METODE

For å belyse problemstillingene våre bruker vi to typer data om arbeidsforhold: arbeidskraftundersøkelsene (AKU) og registerbasert sysselsettingsstatistikk. Begge typer data er tilgjengelige fra Statistisk sentralbyrå (SSB).⁴ Grunnen til at vi benytter to datasett, er at opplysninger om midlertidig ansettelse kun finnes i AKU, mens vi må bruke registerbasert statistikk for å undersøke om en arbeidstaker er utleid eller ikke. I AKU spørres arbeidstakere om de har en fast eller midlertidig ansettelse. Vi bruker denne opplysningen for å identifisere midlertidig ansatte. Utleide arbeidstakere identifiseres ved å kombinere opplysninger om næring (NACE) og yrke. Vi benytter næringskoden utleie av arbeidskraft til (NACE 78.2) for å identifisere virksomheter innen bemanningsbransjen. Det skiller i statistikken ikke mellom arbeidstakere som leies ut, og øvrige ansatte i bemanningsselskapene. Vi har gjort et skjønnsmessig skille ut fra hvilke yrker som er oppgitt (se Nergaard, 2021 for en nærmere drøfting). For 2000 og 2001 er

4 Analysene i kapitlet er gjort som del av Fafos instituttprogram om kollektive partsforhold og tilknytningsformer i arbeidsmarkedet.

det ikke opplysninger om yrke i statistikken, og vi har inkludert alle arbeidstakere i bemanningsbransjen. I beskrivelsen av utleide arbeidstakere har vi også tatt med ikke-bosatte, det vil si arbeidstakere som kun er i Norge på korttidsopphold.

Vi nærmer oss problemstillingene på to måter. For det første ser vi på omfanget av og sammensetningen av de midlertidig ansatte og utleide fra bemanningsforetak, og undersøker om dette endrer seg over tid. Er det i større grad grupper med svak arbeidsmarkedstilknytning som er utleid eller midlertidig ansatte? For det andre ser vi på overganger fra en atypisk ansettelse (midlertidig ansettelse eller utleid) til andre posisjoner i arbeidsmarkedet. I AKU kan vi følge arbeidstakere over en periode på åtte kvartaler. Vi ser også på overganger innenfor en toårsperiode for arbeidstakere i bemanningsforetak. Vi ser på utvalgte år i perioden fra 2000/2001 til 2019. Dataene dekker dermed en periode med store endringer i arbeidsmarkedet.

ATYPISKE ANSETTELSE OVER TID

Det store bildet: Stabil andel atypiske ansettelser

I den politiske debatten argumenteres det av og til for at også norsk arbeidsliv i større grad preges av usikre jobber. Tabell 3.1 viser likevel at andelen arbeidstakere i det vi betegner som faste og forutsigbare ansettelser, har vært stabil over lengre tid. I den grad det har vært en utvikling, synes denne å ha gått motsatt vei enn økt todeling: Andelen med fast ansettelse og en arbeidstid som tilsvarer lang deltid eller heltid (20 timer i uka eller mer), har økt litt fra 2001 til i dag. Andelen midlertidig ansatte er også noenlunde stabil, og andel fast ansatte i små stillinger har gått litt ned. Inn- og utleie av arbeidskraft har derimot økt i omfang. Et anslag er at 1,6–1,9 prosent av årsverkene i 2019 ble utført av personer som er utleid via et bemanningsselskap. Dette er en fordobling fra 2000. Arbeidstakere som leies ut via bemanningsselskaper, kan være fast ansatt eller midlertidig ansatt med ulik arbeidstid. Det er derfor vanskelig å plassere dem inn i tredelingen av lønnstakere i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Tilknytningsformer blant lønnsstakere. 2001, 2009 og 2019. Prosent.

	2001	2009	2019
Fast ansatt, heltid eller lang deltid (20 timer og mer)	80,5	81,6	82,3
Fast ansatt, arbeidstid under 20 timer per uke	10,2	10,3	9,0
Midlertidig ansettelse	9,2	8,1	8,7
I alt	100	100	100
N	55 103	53 779	53 603
Innleie som andel av årsverk (vil overlape med de andre kategoriene, siden disse kan være fast eller midlertidig ansatt)*	0,8 0,9	1,4 1,6	1,6 1,9

Kilde: SSB: AKU. For innleie, se Nergaard 2021.

*Tallene for innleide viser to ulike beregningsmetoder for anslag av omfanget av innleie.

Større innslag av personer med svak arbeidsmarkedsposisjon?

Et stabilt bilde kan likevel skjule vesentlige endringstrekk ved at atypiske ansettelser får en annen funksjon. Midlertidige ansettelser og arbeid gjennom bemanningsforetak var lenge betraktet som et overgangsfenomen for unge personer, for eksempel som ekstrajobber for skoleelever eller studenter eller som første jobb etter avsluttet utdanning. Et spørsmål er derfor om endringene i arbeidsmarkedet (eller regelverket) har bidratt til at personer som har lite formell utdanning, eller andre som står svakere i arbeidsmarkedet, i større grad dominerer i disse gruppene.

Tabell 3.2 viser at det ikke har vært noen større endringer over tid i sammensetningen av hvem de midlertidig ansatte er. Mange er unge, og andelen under 25 år er stabil. Skoleungdom og studenter utgjør en betydelig andel av de midlertidig ansatte, men dominerer ikke gruppen. Flertallet har fullført videregående utdanning eller høyere utdanning. Andelen som kun står med utdanning på grunnskolenivå⁵, og som heller ikke er i utdanning, utgjør drøye 20 prosent av midlertidig ansatte per 2019. Andelen har ikke økt over tid. Tabellen peker dermed ikke i retning av vekst i, eller større konsentrasjon omkring, grupper som står i fare for langvarige utenforskap.

5 Inkludert kun fullført VGO nivå 1. Dette er ikke en gruppe i statistikken blant yngre personer, siden de som begynner på, men ikke fullfører videregående opplæring, blir stående med utdanning på grunnskolenivå.

Tabell 3.2 Kjennetegn ved midlertidig ansatte og utleide fra bemanningsselskap. 2001, 2009 og 2019. Prosent.

	Midlertidig ansatte			Innleie		
	2001	2009	2019	2001	2009	2019
Alder						
Under 24 år	40	41	38	32	23	17
25 til 34 år	19	17	19	36	32	30
35–64 år	40	40	39	32	44	52
65 år og mer	2	3	3	0	1	2
	100	100	100	100	100	100
Tilknytning						
Ikke fullført VGO, ikke i utdanning	19	19	15	30	21	21
Fullført VGO eller høyere utdanning, ikke i utdanning	46	45	55	50	40	37
I utdanning*	26	28	25	20	13	9
Lønnstaker med annen hovedaktivitet enn arbeid, f.eks. pensjonister	8	6	5			
Ikke bosatt**	-	-	-	-	26	33
	100	100	100	100	100	100
Innvandringsbakgrunn						
Arbeidsinnvandrere inkl. ikke bosatte og arbeidstakere fra EU/EØS	-	-	-	4	41	52
Innvandrere fra land utenom EU/EØS med annen innvandringsgrunn enn arbeid	-	-	-	5	5	9
Ikke innvandrere	-	-	-	92	54	39
N	4992	4241	4133	22550	43555	57915

*Arbeidstakere som er i utdanning, er definert som deltidsansatte som oppgir at utdanning er deres hovedaktivitet. Vi har i tillegg tatt de som oppgir at de er lærlinger eller i praksisarbeid, inn i denne kategorien.

**For ikke bosatte mangler informasjon om utdanningsnivå og om personen er gang med utdanning i hjemlandet. Ikke bosatte inngår ikke i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken for 2001.

Mens det er stor stabilitet blant midlertidig ansatte, er bemanningsbransjen vesentlig endret i etterkant av dereguleringen i 2000. Regelverket åpnet for å kunne leie ut alle typer arbeidskraft, og statistikken viser at det leies ut til nye bransjer og innen nye yrker (Nergaard, 2021). Andelen arbeidstakere i bransjen med innvandringsbakgrunn har økt markant (fra 7 til 60 prosent), og en god del av disse er ikke bosatte, det vil si at oppholdet i Norge skal vare under seks måneder. Mange

kommer fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Tabell 3.2 viser at utleide fra bemanningselskaper per 2001 var litt eldre enn midlertidig ansatte. Utover det synes de to gruppene å ha vært ganske like. Over tid øker forskjellene. I dag er det kun et mindretall av de utleide som er under 25 år, og hovedtyngden er i alderen 35–64 år. Drøye halvparten kan betraktes som arbeidsinnvandrere. Andelen innvandrere med annen innvandringsgrunn enn arbeid har også økt, men i takt med den generelle utviklingen i arbeidsmarkedet. Hadde vi sett bort fra den store gruppen arbeidsinnvandrere, ville bemanningsbransjen per 2019 lignet på bransjen per 2001. Men da hadde vi utelatt halvparten av dem som i dag er utleid fra et bemanningselskap. En måte å forstå dette på er at utleie og innleie kan betraktes som et todelt fenomen. En del av de som leies ut, er studenter og andre som i en overgangsfase fram mot fast arbeid fyller vikariater, arbeidstopper og andre huller i bemanningsplanene. Men kjennetegnene ved de utleide per i dag peker i retning av at innleie brukes i situasjoner der arbeidskraftbehovet er mer permanent, og at dette er en tilknytningsform også for arbeidstakere som ikke befinner seg i gråsonen mellom studier, andre aktiviteter og arbeidsmarkedet.

Overgangsrate for grupper med potensielt svak arbeidsmarkedssituasjon

En vanlig antakelse er at midlertidig ansettelse eller utleie fra bemanningselskaper fungerer integrerende for grupper som har vansker med å etablere seg på arbeidsmarkedet. Vi betrakter yngre arbeidstakere uten fullført videregående utdanning som en slik gruppe, og sammenligner disse med arbeidstakere i samme alder som har fullført videregående opplæring eller har høyere utdanning. I så måte ville vi vente høy overgang fra de tidsbegrensede ansettelsene til fast arbeid eller direkteansettelse utenom bemanningsbransjen. Hvis effekten er det motsatte, at denne gruppen oftere låses inne i en atypisk ansettelse, ville vi vente å finne lavere mobilitet over i annen tilknytning. Spørsmålet vi stiller, er derfor om yngre arbeidstakere uten fullført videregående utdanning skiller seg ut når det gjelder overganger fra midlertidig til fast ansettelse, eller ved at de har gått fra bemanningsbransjen til jobb i annen bransje. I så fall, går de til noe sikrere? Eller forblir de oftere i usikre posisjoner sammenlignet med andre yngre arbeidstakere? Vi ser her bort fra de som ikke lenger er sysselsatt, for eksempel fordi de er i utdanning eller har forlatt landet.

Tabell 3.3 Overgangsrater blant arbeidstakere i alderen 15 til 34 år og arbeidsinnvandrere inkludert alle arbeidstakere fra EU/EØS-land. Kun personer som fortsatt befinner seg i arbeidsstyrken etter åtte kvartaler / to år. Midlertidig ansatte og utleide fra bemanningsselskap. Prosent.

Midlertidig ansatte	Status etter 8 kvartaler				
	Fast	Midlertidig	Ledig	I alt	N
2000/2001					
Yngre arbeidstaker, uten fullført videregående utdanning/ ukjent utdanning	65	22	13	100	173
Yngre arbeidstaker, fullført videregående utdanning eller mer	71	24	5	100	458
2007/2008					
Yngre arbeidstaker, uten fullført utdanning / ukjent utdanning	74	19	7	100	157
Yngre arbeidstaker, fullført videregående utdanning eller mer	76	20	4	100	274
2016/2017					
Yngre arbeidstaker, uten fullført utdanning / ukjent utdanning	73	21	6	100	157
Yngre arbeidstaker, fullført videregående utdanning eller mer	78	19	3	100	303
Utleide fra bemanningsselskap	Status etter 2 år				
2000	Annen bransje	Fortsatt utleid	Arbeidsledig	I alt	N
Yngre arbeidstaker, uten fullført utdanning eller med ukjent utdanning	70	20	10	100	2592
Yngre arbeidstaker, fullført videregående utdanning eller mer	69	25	6	100	6690
2007					
Yngre arbeidstaker, uten fullført utdanning eller ukjent utdanning	68	18	13	100	4273
Yngre arbeidstaker, fullført videregående utdanning eller mer	70	25	5	100	8352
Arbeidsinnvandrere og andre arbeidstakere fra EU/EØS	36	58	6	100	6346
2017					
Yngre arbeidstaker, uten fullført utdanning eller ukjent utdanning	65	28	7	100	4237
Yngre arbeidstaker, fullført videregående utdanning eller mer	73	24	3	100	8808
Arbeidsinnvandrere og andre arbeidstakere fra EU/EØS	37	59	3	100	17481

Data: *Midlertidig ansatte (AKU) og arbeidstaker innen utleie av arbeidskraft (registerbasert sysselsettingsstatistikk)*. Se metodedel for definisjon av utleide arbeidstakere fra bemanningsforetak.

Tabell 3.3 viser at det ikke er store forskjeller i overgangsrater mellom den gruppen midlertidig ansatte som i utgangspunktet står svakest i arbeidsmarkedet, og de som har fullført videregående utdanning. I begge grupper har om lag to tredjedeler gått over i fast stilling knappe to år etter første observasjon. Unge uten fullført videregående opplæring har litt høyere andel arbeidsledige etter to år sammenlignet med de som har fullført en utdanning. Forskjellene er likevel ikke store. Sannsynligheten for overgang fra midlertidig til fast stilling har økt noe for begge disse gruppene unge arbeidstakere fra 2000/2001 til senere år. Tabell 3.3 viser videre at sannsynligheten for arbeidsledighet for den mest sårbare gruppen ikke har økt over tid. Tvert imot blir forskjellene mellom de to gruppene mindre.

Hva så med utleide arbeidstakere? Overgangsratene har gått litt ned blant de unge uten fullført utdanning eller med ukjent utdanning, mens yngre med høyere utdanning i litt større grad går fra utleie/bemanningsbransjen til andre bransjer. Forskjellene er likevel ikke store. Det er med andre ord lite som tyder på at risikoen for å bli låst inne i denne typen jobber er vesentlig høyere i dag sammenlignet med år 2000, eller at utviklingen har vært dårligst for gruppen med den potensielt svakeste posisjonen i arbeidsmarkedet.

Vi ser også på arbeidsinnvandrere i betydningen arbeidstakere fra EU/EØS eller andre innvandrere som har arbeid som innvandringsgrunn. Denne gruppen er overrepresentert i bemanningsbransjen. For denne typen arbeidstakere som befinner seg i arbeidsstyrken over en toårs periode, er status som utleide langt mer stabil enn for yngre arbeidstakere. Dette illustrerer spennet innen arbeidsutleie. For noen vil dette være en mer kortvarig tilknytning som ligner en midlertidig ansettelse. For andre er dette en type arbeidsforhold som varer over tid.

DISKUSJON

I internasjonal forskning diskuteres det om arbeidsmarkedene i økende grad segmenteres og dualiseres, hvor det blir flere utrygge jobber, og hvor denne typen jobber oftere innehas av arbeidstaker med en svak posisjon i arbeidsmarkedet, og hvor mulighetene for å bevege seg fra atypisk til standard ansettelser svekkes. Det kan bety sterkere skillelinjer mellom outsiders og insiders på arbeidsmarkedet, og som konsekvens – økt ulikhet. I Norge har det vært en omfattende diskusjon omkring reglene for midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft de siste to tiårene. Vi har derfor undersøkt hva forskningen og arbeidsmarkedsstatistikken kan fortelle oss.

Arbeidsmarkedsstatistikken peker i retning av at skillelinjene mellom insiders og outsiders kun i begrenset grad er *utvidet* i betydningen at midlertidige ansettel-

ser har økt i omfang og blitt mer usikre og innlåsende. Selv om reglene for bruk av midlertidige ansettelser ble liberalisert i 2015, har andelen midlertidig ansatte holdt seg stabil. Det er ikke noe som peker i retning av at grupper som i utgangspunktet står ekstra svakt på arbeidsmarkedet, for eksempel unge uten fullført utdanning, over tid utgjør en større andel av de midlertidig ansatte. Mye tyder dermed på at midlertidige ansettelser ivaretar den samme funksjonen i arbeidsmarkedet og hos arbeidsgiverne som tidligere. Det finnes andre grupper som har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet, for eksempel enkelte innvandregrupper og personer med nedsatt funksjonsevne. I hvilken grad er våre funn dekkende for disse gruppene? AKU-statistikk viser at andelen innvandrere som er midlertidig ansatt, har gått ned fra 13 prosent i 2011 til 11 prosent i 2019 (Aamodt, 2020). Blant funksjonshemmede er hovedbildet stabilt. Mens 10 prosent av de med funksjonsnedsettelse var midlertidig ansatt i 2002, var andelen svakt lavere i 2010 og 2017 (Bø & Håland, 2017). Samlet tyder ikke dette på at skillelinjene mellom insidere og outsiders utdypes gjennom endringer i sammensetningen blant de som har midlertidige ansettelser.

Andelen arbeidstakere som er ansatt gjennom bemanningselskap (det vil si i bemanningsbransjen), er fordoblet fra 2000 til 2019. Dereguleringen i 2000, der det ble åpnet for bruk av innleid arbeidskraft i alle yrker, og ikke kun innen kontoryrker, har bidratt til dette. EU-utvidelsen i 2004 og 2007 trekkes likevel fram som en viktigere forklaring. EU-utvidelsen åpnet for en omfattende innvandring fra de nye EU-landene i Øst-Europa, og en god del av disse kom inn i norsk arbeidsliv via bemanningsbransjen (Nergaard mfl., 2011). Det som ikke kommer fram av våre tall, men som vises av annen forskning, er at veksten ikke er jevnt fordelt i ulike yrker og bransjer. Mange utleide arbeidstakere jobber innen bygg og enkelte deler av industrien (Nergaard, 2021). Konsekvensene av utviklingen er at gruppen av utleide arbeidstakere i gjennomsnitt er blitt eldre, at studenter og skoleelever utgjør en stadig mindre andel av de innleide, samtidig som andelen med innvandringsbakgrunn har økt dramatisk. Dette kan tolkes i to retninger: Færre unge og færre studenter kan i utgangspunktet innebære at denne typen arbeid i mindre grad får karakter av å være en korttidsjobb i en avgrenset livsfase, og i større grad en type tilknytning som kan bidra til dypere skillelinjer i arbeidsmarkedet. På den annen side kan dette også innebære at bemanningsbransjen endrer karakter, til å bli en mer varig og langsiktig arbeidsplass som ikke nødvendigvis er assosiert med utrygghet. Overgangsratene både til andre typer ansettelser (direkteansettelse) og til arbeidsledighet vil gi en bedre forståelse av hvordan bemanningsbransjen etter hvert fungerer i et segmenterings- eller integreringsperspektiv.

I et ulikhetsperspektiv er mulighetene for å bevege seg fra en atypisk ansettelse til en fastere tilknytning sentralt. Hvis mulighetene er gode, betyr det at slike ansettelse for mange fungerer som en bro over i andre og bedre jobber. Hvis noen grupper skiller seg ut ved lav eller fallende positiv mobilitet, peker dette i retning av økt ulikhet og at de atypiske ansettelsene i større grad skaper skillelinjer i arbeidsmarkedet. Nergaard (2018) har tidligere undersøkt om mobiliteten fra midlertidig til fast ansettelse generelt har endret seg, og finner ikke tegn til det. Vi har her sett nærmere på unge uten utdanning, og sammenlignet dem med unge med fullført utdanning på videregående nivå eller mer. Våre tall peker i retning av at det ikke er store forskjeller mellom de to gruppene yngre arbeidstakere, og at overgangsratene til fast ansettelse er stabile eller svakt økende over tid. Dette funnet er i tråd med funn av Strøm mfl. (2018, s. 58–59), som så på overgangsrater før og etter 2015-omleggingen av arbeidsmiljøloven. Forfatterne fant ikke noen endring i sannsynligheten for å gå fra midlertidig til fast arbeid hos unge personer med lite utdanning. De fant heller ingen endringer i sannsynligheten for å bevege seg over i fast ansettelse for to andre svake grupper: innvandrere og personer med nedsatt funksjonsevne.

Også for yngre arbeidstakere i bemanningsbransjen finner vi ganske høy overgang til arbeid i annen bransje. For unge uten utdanning utover grunnskole har denne typen mobilitet avtatt noe over tid. En forklaring kan være at gruppen også består av yngre arbeidsinnvandrere, som har en annen mobilitet ut av denne typen jobber. Det mest slående trekket er imidlertid hvordan arbeid gjennom et bemanningsselskap er blitt en ganske fast tilknytning for arbeidsinnvandrere og andre arbeidstakere som kommer fra land i EU/EØS. På den måten ser vi klare tegn til en todeling, der det å ha et varig arbeidsforhold som utleid særlig gjelder denne gruppen arbeidstakere. Utleide arbeidsinnvandrere har derimot ikke spesielt høy risiko for ledighet, kanskje fordi en del vil forlate landet hvis de ikke har arbeid.

Endringene i regelverket for innleie av arbeidskraft og midlertidige ansettelse synes ikke å hatt så stor betydning for yngre arbeidstakere i betydningen at vi ser endringer over tid. Yngre arbeidstakere utgjør riktignok en betydelig andel av midlertidig ansatte, og unge er også overrepresentert blant dem som leies ut fra bemanningsforetak. Men overgangsratene er stabile. En forklaring kan være at Norge har hatt et godt arbeidsmarked de senere årene. Arbeidsledigheten har vært stort sett vært lav, og etterspørselen etter arbeidskraft høy. I Sverige så man en økning i midlertidig ansettelse på 1990-tallet, da etterspørselen etter arbeidskraft økte i etterkant av en konjunkturedgang og en liberalisering av regelverket (Holmlund & Storrie, 2002). For arbeidsinnvandrere i bemanningsbransjen har en kombinasjon av en deregulering (2000) sammen med økt tilbud av, og etterspørsel

etter, arbeidskraft ført til betydelige endringer. For denne gruppen synes derimot ikke et godt arbeidsmarked å føre til at overgangsraten til direkteansettelser øker. Det er også viktig å huske at vi her kun har sett på tilknytningsform i arbeidsmarkedet. I et annet kapittel (Alsos og Nergaard, kapittel 2) reises spørsmålet om utviklingen i arbeidsmarkedet kan ha ført til at det er blitt større avstand mellom arbeidsplasser med tariffavtale og tillitsvalgt og arbeidsplasser uten slike ordninger. Slike endringer kan trekke i retning av økt segmentering, selv om dette ikke måles ved hjelp av statistikk over tilknytningsformer.

AVSLUTNING

De senere tiårene har arbeidsgiveres muligheter for bruk av midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft stått høyt på dagsordenen. Arbeidsgivere, og enkelte politiske partier på høyresiden, har ivret for økt bruk av slike ansettelser, mens de fleste arbeidstakerorganisasjonene og den politiske venstresiden har vært skeptiske. Mens forkjemperne for liberalisering antar at dette vil kunne øke sjansen for at flere som sliter med å komme i arbeid, kommer inn på arbeidsmarkedet, har motstanderne vært bekymret for at det vil øke andelen med usikre jobber, og at arbeidsmarkedet blir mer dualisert ved at de som har en slik atypiske tilknytning, i mindre grad klarer å bevege seg over i normale, faste ansettelser. Som omtalt innledningsvis, betraktes midlertidige ansettelser som mer utrygge enn faste ansettelser, noe som er trukket fram i forbindelse med diskusjoner om en liberalisering av regelverket. Det er likevel lite i våre data som tyder på at midlertidige ansettelser – til tross for visse endringer i lovverket – i større grad enn tidligere bidrar til varige skiller mellom insidere og outsiders i arbeidsmarkedet. Bildet som tegnes, er stabilitet: Andelen som går fra midlertidig til fast stilling, har vært stabil, og omfanget av midlertidige ansettelser har heller ikke økt.

Inn- og utleie av arbeidskraft har på den annen side gjennomgått betydelige endringer. Dereguleringen i 2000 – sammen med økt arbeidsinnvandring fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa – har medført både et tilbuds- og etterspørselssjokk som har endret bransjen og bidratt til nye skillelinjer i arbeidsmarkedet. Bemanningsbransjen, slik den framstår i dag, kan ikke sammenlignes med den bransjen slik den var for et par tiår siden. Bransjen har vokst, men er også blitt langt mindre ensartet. Det er per i dag uenighet om jobb i et bemanningselskap kan betraktes som usikkert eller atypisk. Det at mange arbeidsinnvandrere rekrutteres til bemanningsbransjen, peker i seg selv i retning av at vi her ser tendenser til et segmentert arbeidsmarked. Dette forsterkes av at arbeidsinnvandrere oftere enn andre forblir i bransjen over tid.

Regjeringen Støre har i 2022 tatt vekk åpningen for generelle midlertidige ansettelser som ble innført i 2015. Høsten 2022 ble det også vedtatt lovbestemmelser som vil begrense bruken av innleie. Det er for tidlig å si hva disse innstrammingerne vil bety. Mye tyder likevel på at potensialet for endring er større når det gjelder innleie, enn når det gjelder bruk av midlertidige ansettelser.

REFERANSER

- Alsos, K., Oldervoll, J. & Øistad, B.S. (2017). *Bare plunder og heft: Erfaringer med midlertidig ansettelse og deltidsansattes rett til utvidet stilling i kommunal sektor*. Fafo-rapport 2017:26.
- Alsos, K. & Nergaard, K. (2023). Et organisert arbeidsliv: Et gode for alle også i fremtiden? I T. Fløtten, H.C. Kavli og S. Trygstad (Red.), *Ulikhetenes drivere og dilemmaer* (kap. 2). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215065403-23-02>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2014). *Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse og inn-/utleie fra bemanningsforetak*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Atkinson, J. (1984). The flexible firm and the shape of jobs to come. *Labour market issue* (5), 1–19.
- Barbieri, P. & Cutuli, G. (2016). Employment Protection Legislation, Labour Market Dualism, and Inequality in Europe. *European Sociological Review*, 32(4), 501–516. <https://doi.org/10.1093/esr/jcv058>
- Booth, A.L., Francesconi, M. & Frank, J. (2002). Temporary jobs: Stepping stones or dead ends? *Economic Journal*, 112(480), F189–F213. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00043>
- Bø, T.P. & Håland, I. (2017). *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2017/33.
- Doeringer, P.B. & Piore, M.J. (1971). *Internal labor markets and manpower analysis*. Heath Lexington Books.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. & Seeleib-Kaiser, M. (Red.). (2012). *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford University Press.
- Engebretsen, L.S., Salvanes, K.G. & Vassenge, J.F. (2012). *Midlertidige stillinger – et springbrett til permanente stillinger?* Statistisk Sentralbyrå, Økonomiske analyser 5/2012.
- Esping-Andersen, G. & Regini, M. (2000). *Why deregulate labour markets?* Oxford University Press.
- Gallie, D. (2007). Production Regimes and the Quality of Employment in Europe. *Annual Review of Sociology*, 33(1), 85–104. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131724>
- Gallie, D. (2011). *Production Regimes, Employee Job Control and Skill Development*. Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies (LLAKES) Research Paper 31 at: <http://www.llakes.org>.
- Giesecke, J. & Groß, M. (2003). Temporary Employment: Chance or Risk? *European Sociological Review*, 19(2), 161–177.
- Holmlund, B. & Storrie, D. (2002). Temporary Work in Turbulent Times: The Swedish Experience. *The Economic Journal*, 112(480), F245–F269. <http://www.jstor.org/stable/798374>
- Houseman, S.N. (2001). Why Employers Use Flexible Staffing Arrangements: Evidence from an Establishment Survey. *Industrial and Labor Relations Review*, 55(1), 149–170. <https://doi.org/10.1177/001979390105500109>
- Håkansson, K., Isidorsson, T. & Kantelius, H. (2013). Stable flexibility – Long-term strategic use of temporary agency workers in Sweden. *International Journal of Action Research*, 9, 278–300.

- Jahn, E.J. & Rosholm, M. (2013). Is temporary agency employment a stepping stone for immigrants? *Economics Letters*, 118(1), 225–228. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.econlet.2012.10.029>
- Jahn, E.J. & Rosholm, M. (2010). *Looking beyond the bridge. How temporary agency work affect Labor Market Outcomes*. Institute for Employment Research.
- Johansen, B. & Rasmussen, B. (2004). Å sage over den greina man sitter på? *Sosiologisk tidsskrift*, 10(4), 332–354. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2928-2002-04-03>
- Jonsson, D. (2007). Flexibility, stability and related concepts. I B. Furåker, K. Håkansson & J.C. Karlsson (Red.), *Flexibility and stability in working life* (s. 30–41). Palgrave macmillan.
- Kalleberg, A.L. (2011). *Good jobs, bad jobs : the rise of polarized and precarious employment systems in the United States, 1970s to 2000s*. Russell Sage Foundation.
- Kunda, G., Barley, S.R. & Evans, J. (2002). Why do Contractors Contract? The Experience of Highly Skilled Technical Professionals in a Contingent Labor Market. *Industrial and Labor Relations Review*, 55, 234–261.
- Larsen, T.P. & Ilsøe, A. (2021). Comparative perspectives on non-standard work in the Nordics: definitions and overall trends. I A. Ilsøe, T.P. Larsen, E.S. Bach & S. Rasmussen (Red.), *Non-standard work in the Nordics: Troubled waters under the still surface* (s. 16–33). Nordisk Ministerråd.
- Marler, J.H., Barringer, M.W. & Milkovitch, G.T. (2002). Boundaryless and traditional contingent employees: worlds apart. *Journal of Organizational Behavior*, 23, 425–453.
- McVicar, D., Wooden, M., Leung, F. & Li, N. (2016). Work-Related Training and the Probability of Transitioning from Non-Permanent to Permanent Employment. *British Journal of Industrial Relations*, 54(3), 623–646. <https://doi.org/10.1111/bjir.12182>
- Nergaard, K., Nesheim, T., Alsos, K., Berge, Ø.M., Trygstad, S.C., Ødegård, A.M. (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011*. Oslo, Fafo-rapport 2011:33.
- Nergaard, K. (2016). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv: Nullpunktsanalyse*. Fafo-rapport 2016: 07.
- Nergaard, K. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2018:38.
- Nergaard, K. (2021). *Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv: Målemetoder og omfang*. Fafo-notat 2021: 17.
- Nesheim, T. (2003). Short-term hires and the leasing of personnel in Norwegian firms: promoting numerical flexibility and stability. *Scandinavian Journal of Management*, 19(3), 309–331. [https://doi.org/10.1016/S0956-5221\(03\)00002-2](https://doi.org/10.1016/S0956-5221(03)00002-2)
- Nesheim, T. (2003b). Using External Work Arrangements in Core Value-creation Areas. *European Management Journal*, 21(4), 528–537.
- Nicolaisen, H., Kavli, H.C. & Jensen, R.S. (2019). *Dualisation of part-time work: The development of labour market insiders and outsiders*. Policy Press.
- NOU 1999: 34. (1999). *Nytt millennium – nytt arbeidsliv? Trygghet og verdiskaping i et fleksibelt arbeidsliv*
- OECD (2023). *Strictness of employment protection – individual and collective dismissals*. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV. Online database accessed 26.05.2023
- Olsen, K.M. (2006). Atypiske ansettelser – dårlige jobber? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 47(3), 388–409. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2006-03-03>
- Passaretta, G. & Wolbers, M.H. (2019). Temporary employment at labour market entry in Europe: Labour market dualism, transitions to secure employment and upward mobility. *Economic and Industrial Democracy*, 40(2), 382–408. <https://doi.org/10.1177/0143831x16652946>
- von Simson, K. (2009). Kan vikarbyrårbeid være et springbrett til arbeidsmarkedet for ikke-vestlige innvandrere? *Søkelys på arbeidslivet*, 26(3), 341–351.

- von Simson, K. (2012). Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv? *Søkelys på arbeidslivet*, 29(1–2), 76–96.
- Strøm, M., von Simson, K. & Østbakken, K.M. (2018). *Midlertidige ansettelses og grupper med svak tilknytning til arbeidslivet*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2018:2.
- Svalund, J. & Berglund, T. (2018). Fixed-term employment in Norway and Sweden: A pathway to labour market marginalization? *European Journal of Industrial Relations*, 24(3), 261–277. <https://doi.org/10.1177/0959680117740777>
- Svalund, J. & Nielsen, R. (2017). Midlertidig ansettelse i Norge – en vei inn i en stabil arbeidsmarkedsposisjon? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1–2), 44–62.
- Øistad, B.S., Svalund, J., Dølvik, J.E. & Jesnes, K. (2019). Liberalisering av reglene for midlertidige ansettelses: Hvorfor har virkningene uteblitt? *Søkelys på arbeidslivet*, 36(3), 120–138. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-03-02>
- Aamodt, I. (2020). *Flere innvandrere jobber i en midlertidig stilling*. SSB analyse 2020/14. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/flere-innvandrere-jobber-i-en-midlertidig-stilling>



4. Fagopplæring og fordeling

Torgeir Nyen og Anna Hagen Tønder

Sammendrag Det er snart 50 år siden Gudmund Hernes og Knud Knudsen publiserte sin rapport om utdanning og ulikhet, der de påviste en sterk sammenheng mellom sosial bakgrunn og rekrutteringen til høyere utdanning i Norge. Hvilke foreldre man vokser opp med, har fortsatt stor betydning for om man velger en yrkesfaglig videregående opplæring eller et akademisk spor til høyere utdanning. Men fører skjev sosial rekruttering nødvendigvis til større økonomisk ulikhet? Vi argumenterer for at ulikhet i utdanningsvalg er mindre problematisk så lenge både det yrkesfaglige og det akademiske sporet gir tilgang til gode, stabile jobber med akseptable lønns- og arbeidsvilkår.

Nøkkelord fag- og yrkesopplæring | utdanningsmobilitet | sosial ulikhet | lønns- og arbeidsvilkår

Abstract Almost 50 years have passed since Gudmund Hernes and Knud Knudsen published their report on education and inequality, where they documented a close correlation between social background and recruitment to higher education. The kinds of parents you grow up with still have a large influence on whether you choose vocational education or an academic track to higher education. But does social bias in educational attainment necessarily lead to greater economic inequality? We argue that social bias in educational choice is less problematic if both vocational and academic tracks lead to good, stable jobs with acceptable wages and working conditions.

Keywords vocational education and training (VET) | educational attainment | inequality | wage levels

INNLEDNING

Av alle virkemidler for å utjevne ulikhet i samfunnet er utdanning kanskje det minst kontroversielle. Utdanning kan gi større likhet i muligheter, blant annet gjennom tilgangen til jobber med gode lønns- og arbeidsvilkår. Det er i dag tverrpolitisk oppslutning om å satse på utdanning og kompetanseutvikling som virkemidler for sosial utjevning. Fordelingseffektene av utdanning vil imidlertid variere mellom ulike utdanningssystemer. Noen systemer virker mer utjevne enn andre, og noen utdanningssystemer kan også gi *økt* ulikhet. Det er derfor viktig å se den sosiale rekrutteringen til ulike typer utdanning i sammenheng med hvilken uttelling utdanningen gir i arbeidslivet.

I en diskusjon om utdanning og ulikhet er det særlig viktig å undersøke *yrkesutdanningens rolle* i utdanningssystemet og i arbeidslivet (Busemeyer, 2015). I Norge følger de aller fleste yrkesfagene i videregående opplæring i dag fagopplæringsmodellen. Det vil si at lærlingordningen utgjør en viktig del av utdanningen, og at formålet med utdanningen er å kvalifisere til et bestemt yrke. I dag er det bred politisk oppslutning om denne modellen. Historisk har det imidlertid vært ulike oppfatninger om i hvilken grad en utdanning basert på lærlingordningen ga bedre muligheter for et godt yrkesliv for alle, eller om fagopplæringen tvert imot kunne være et hinder for sosial mobilitet.

I dette kapitlet diskuterer vi fordelingseffektene av ulike nasjonale yrkesutdanningssystemer. Vi spør hva som kjennetegner den norske fagopplæringsmodellen i dag, og hvordan denne virker på fordelingen i det norske samfunnet. Vi viser hvordan fagopplæringsmodellen har utviklet seg de siste tiårene, og vi diskuterer utfordringene fagopplæringsmodellen står overfor i årene framover. Her vil vi særlig trekke fram to forhold: lavlønnskonkurransen innenfor etablerte fagopplæringsfelt som følge av økt arbeidsinnvandring, og yrkesfagenes attraktivitet i forhold til høyere utdanning.

Vi anlegger et institusjonelt perspektiv, der vi beskriver hvordan institusjonene i utdanningssystemet, i arbeidsmarkedet og ikke minst koblingen mellom utdanning og arbeidsmarked påvirker graden av ulikhet i samfunnet (Streeck, 1992; Thelen, 2004; Busemeyer & Trampusch, 2012). Utdanningssystemets innretning har betydning for hvem som deltar i ulike typer utdanning. Yrkesutdanningssystemets kobling til arbeidsmarkedet påvirker hvordan ulike typer arbeid/yrker lønnes, og dermed sammenhengen mellom utdanning og lønn. Vi vil først se på forskjeller mellom ulike land og deres nasjonale yrkesutdanningssystemer, og deretter hvordan de institusjonelle forutsetningene for et fagopplæringsystem varierer mellom ulike bransjer/næringer i Norge.

ULIKHET I UTDANNINGSVALG

Hva betyr yrkesutdanningsystemet for fordelingen av goder i et samfunn? For å svare på det, må vi se utdanningsvalg og -fullføring i sammenheng med hvordan ulike typer utdanning lønnes i arbeidslivet. Er det kun høyere utdanning som fører til gode jobber, eller kan man også oppnå gode lønns- og arbeidsvilkår gjennom en yrkesfaglig videregående utdanning?

Et første steg i analysen er å undersøke forskjeller i hvem som tar ulike typer utdanning. Det er velkjent at utdanning «går i arv» – jo høyere utdanningsnivå foreldrene har, desto høyere utdanningsnivå oppnår barna (Hernes & Knudsen, 1976). Dette er ikke spesielt for Norge, men gjelder i alle land hvor dette har vært studert (Hertz mfl., 2008).

Økonomer har analysert hvor mye av forskjellene i oppnådd utdanningsnivå som kan forklares av ulikt oppvekstmiljø og ulik arv. I en gjennomgang av studier av utdanningsmobilitet mellom generasjoner anslår Holmlund, Lindahl og Plug (2011) at litt under halvparten av forskjellene i sammenhengen mellom utdanningsnivå og foreldrebakgrunn i nordiske land skyldes oppvekstmiljø, hovedsakelig knyttet til foreldres utdanningsnivå. Den andre drøye halvparten skyldes (genetisk) arv.

Innen sosiologi har man analysert om effektene av foreldrenes utdanningsnivå går gjennom forskjeller i skoleprestasjoner eller gjennom ulike utdanningsvalg (Boudon, 1974). Hansen (2015) viser at bare halvparten av forskjellene mellom elever med ulik familiebakgrunn i Oslo kan tilskrives forskjeller i karakterer. Den andre halvparten skyldes at elever med ulik familiebakgrunn, men likt karakternivå, gjør ulike valg. Ikke bare prestasjonene, men også utdanningsmålene varierer altså med familiebakgrunn.

Sammenligner vi ulike land, har de nordiske landene en lavere korrelasjon mellom foreldrenes og barnas utdanningsnivå enn andre land (Hertz mfl., 2008). Holmlund, Lindahl og Plug (2011) finner en kausal effekt av foreldres utdanning på kun ca. 0,10 i de nordiske landene. Dette er en ganske svak sammenheng, der hele ti år lengre utdanning for far eller mor «må til» for å gi ett år lengre utdanning for deres barn. De nordiske landene har med andre ord institusjoner og særtrekk som bidrar til større utdanningsmobilitet enn man finner i andre land. God tilgang til høyere utdanning er trolig en del av forklaringen.

Høy utdanningsmobilitet i de nordiske landene kan også knyttes til den brede nordiske fellesskolen, med en felles offentlig grunnopplæring for alle, styrt av nasjonale læreplaner. Motsatt fører utdanningsssystemer som tidlig deler elevene inn i yrkesfaglige eller akademiske spor, gjennomgående til større ulikhet i utdanningsnivå og til større effekt av familiebakgrunn (Ammermueller, 2013; Blossfeld

mfl., 2016). Dette gjelder særlig hvis det er dårlige muligheter til overgang mellom sporene. Årsaken er at en tidlig inndeling i adskilte spor gir større skjevhet i rekrutteringen til høyere utdanning. Slik tidlig «tracking» finner man særlig i kontinentale utdanningssystemer som i Tyskland, Sveits og Nederland, der elevene tidlig velger mellom en yrkesfaglig eller en studieforberedende retning.

Norge har et yrkesutdanningssystem som bygger på en bred, felles 10-årig grunnskole, og som på videregående nivå bare gradvis gir en spesialisering inn mot et lærefag og yrke. De fleste skoler tilbyr både yrkesfaglige og studieforberedende utdanninger, og det er gode muligheter for å bytte mellom yrkesfaglige og studieforberedende program underveis i utdanningen. Samtidig har vi en lærlingordning som har som siktemål å kvalifisere til et yrke, altså en *fagopplæring*. Vi har dermed en særegen norsk modell, med elementer fra den tyske modellen, men innpasset i den brede, nordiske fellesskolemodellen, uten tidlig inndeling i spor. Bol og van de Werfhorst (2013) sammenligner ulike land og argumenterer for at det er en tidlig inndeling i ulike og klart adskilte spor, og ikke selve innretningen mot et yrke (vocational orientation), som skaper skjevhet i utdanningsutfall.

ULIKHET I LØNN ETTER UTDANNINGSNIVÅ

Litteraturen som er referert over, sier noe om ulikhet i utdanning, men ikke om hvordan utdanning slår ut i lønns- og arbeidsvilkår, altså hvordan ulike typer kompetanse verdsettes i arbeidslivet.

Høyere utdanningsnivå gir i gjennomsnitt høyere lønn. Lønnsforskjeller etter utdanningsnivå varierer imidlertid mellom land og over tid. I Norge har lønnsforskjellene etter utdanningsnivå vært stabile eller til og med svakt fallende siden tidlig på 1980-tallet (Meld. St. 13 (2018–2019)). Dette gjelder også når vi sammenligner utdanningsgrupper innenfor den enkelte næring. Noe av dette skyldes den eksplosive veksten i høyere utdanning, der høy kapasitet og god studiefinansiering har gitt brede grupper mulighet til å ta høyere utdanning. Samtidig har fagopplæringen blitt styrket i samme periode, både når det gjelder ressurser, rammeverk og antall lærlinger.

Norge og Norden skiller seg ut i europeisk sammenheng, med mindre forskjeller i lønn etter utdanning, for eksempel hvis vi sammenligner gjennomsnittlig timelønn for personer med videregående utdanning og for personer med lang høyere utdanning (ibid.; kap. 3.3). Dette har sammenheng med de nordiske landenes koordinerte system for lønnsdannelse, som bidrar til moderate lønnsforskjeller og et relativt høyt nivå for de lavest lønte. Små lønnsforskjeller etter utdanning i Norge har også sammenheng med god kompetanse og høyt utdanningsnivå i vok-

senbefolkningen samt en stor offentlig sektor der mange har høy utdanning, men ikke høy lønn.

Det er større forskjell på lønns- og arbeidsvilkår etter utdanning i land som Storbritannia og USA enn i de kontinentale europeiske landene og i de nordiske landene, selv om land som Tyskland har gått i retning av økte forskjeller. Disse forskjellene har blitt forklart med at landene over tid har utviklet en ulik organisering av økonomien og arbeidslivet. I den politisk-økonomiske forskningslitteraturen om «varieties of capitalism» er det vanlig å skille mellom liberale og koordinerte markedsøkonomier (Hall & Soskice, 2001). I de koordinerte økonomiene er det mindre forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår, noe som knyttes til en mer sentralisert lønnsdannelse, arbeidstakerorganisasjonenes innflytelse og yrkesutdanningssystemet. I en del koordinerte markedsøkonomier har arbeidsgiverne en lang tradisjon for å samarbeide om en felles lærlingordning framfor å satse kun på bedriftsinterne opplæringer. Det er likevel store forskjeller mellom ulike land med koordinerte markedsøkonomier, og langt fra alle disse landene har slike kollektive lærlingordninger.

YRKESUTDANNINGSSYSTEM OG ULIKHET

Yrkesutdanningssystemene er forskjellige fra land til land, men generelt kan vi skille mellom tre hovedtyper av systemer: det liberale systemet i de anglo-amerikanske landene (Storbritannia, USA mfl.), det kollektive kontinentale systemet, med en arbeidsgiver- eller partsstyrt lærlingordning (Tyskland, Sveits, Danmark mfl.), og det statsstyrte systemet med en bred, generell yrkesutdanning (Frankrike, Sverige, Finland mfl.) (Busemeyer, 2015).

I de **kollektive systemene** har arbeidsgiverne lyktes med å bli enige om kollektive yrkesfaglige kvalifikasjoner (utdanninger) i form av *lære-fag* som har en verdi i arbeidslivet. Dette har gitt rom for et fagarbeidersjikt i arbeidslivet med gode lønnsvilkår og god jobbkvalitet. Fagopplæringen er regulert av staten, opplæringen gis dels i skole og dels i lærebedrift, og fører til formelle kvalifikasjoner på videregående- eller fagskolenivå (eller høyere).

Det mest typiske eksempelet på det kollektive yrkesutdanningssystemet med lærlingordning har lenge vært det tyske. Det tyske utdanningssystemet skaper en sosial lagdeling ved en tidlig og sterk seleksjon til henholdsvis yrkesfaglige og akademiske spor etter foreldres sosioøkonomiske bakgrunn, og særlig etter foreldrenes utdanningsnivå. Dette er utvilsomt ulikhetsskapende, isolert sett. Til gjengjeld er de yrkesfaglige kvalifikasjonene ofte etterspurt i arbeidslivet, og de bidrar til å opprettholde et mellomnivå i arbeidslivet med gode lønns- og arbeidsvilkår. Ung-

dom uten akademiske utdanningsambisjoner kan gjennom yrkesutdanningen få den opplæringen de trenger for å sikre et godt arbeid gjennom livet.

Todelingen av utdanningssystemet i Tyskland ses likevel på som et problem. Her kan vi trekke linjer tilbake til den historiske diskusjonen innenfor arbeiderbevegelsen i de nordiske landene, der noen så lærlingordningen som et bidrag til å opprettholde et lagdelt samfunn med lite sosial mobilitet mellom klassene, mens andre så den som et middel til å sikre store grupper et arbeid med lønns- og arbeidsvilkår man kunne leve av og med.

På 2000-tallet skjedde det en polarisering i det tyske arbeidsmarkedet som skapte større ulikhet i samfunnet. Hartz-reformene, som ble iverksatt av den sosialdemokratiske ledede regjeringen i perioden 2003–2005, liberaliserte ansettelsesvilkårene for såkalt atypisk arbeid og «småjobber», noe som førte til en kraftig vekst i antall lavlønnsjobber. Dette økte omfanget og forverret forholdene i arbeidsmarkedssjiktet «under» faglærte. For faglærte og andre i kjernen i arbeidsmarkedet ble vilkårene derimot opprettholdt eller styrket (Eichhorst & Marx, 2009; Thelen 2014, s. 130 –141). Samtidig har den tyske fagopplæringen endret seg. Lærefagene har blitt færre og bredere, og opplæringen har i en del tilfeller blitt mer langvarig. Lærlingordningen har opprettholdt sin popularitet, både blant unge og i bedriftene. Samtidig havner mange unge i den såkalte «overgangssektoeren» i utdanningssystemet, som består av ulike utdanningstilbud som skal forberede og hjelpe unge å få læreplass. De som får en læreplass og fullfører opplæringen, er stort sett sikret å havne i den gode delen av arbeidsmarkedet, mens de som ikke kommer videre fra «overgangssektoeren», lett ender i jobber med dårlige lønns- og arbeidsvilkår.

I de **liberale markedsbaserte systemene** utvikles kompetansen i samfunnet primært gjennom generell utdanning, supplert med bedriftsintern opplæring. Her spiller det yrkesfaglige utdanningssystemet en beskjeden rolle. Yrkesfaglige kvalifikasjoner har ikke et bredt nedslagsfelt i arbeidslivet, og yrkesutdanningssystemet er fragmentert og har lav status.

I de liberale markedsorienterte systemene, som i USA og Storbritannia (særlig England), har høyere utdanning («college for all») vært inngangsbilletten til et godt arbeidsliv, mens lønns- og arbeidsvilkårene for de uten høyere utdanning har vært langt dårligere. De ulikhetsskapende effektene av denne todelingen har blitt forsterket av at dårlige studiefinansieringsordninger og lav offentlig finansiering har smalnet inn porten til høyere utdanning. Jo smalere og mer selektiv inngangsporten til høyere utdanning er, desto sterkere vil ulikheten etter sosioøkonomisk bakgrunn bli. Offentlig finansiering av høyere utdanning er derfor viktig for å motvirke ulikhet (Busemeyer, 2015, s. 186 –187). I land uten et velfungerende

fagopplæringsystem vil nøkkelen til utjevning ofte være å åpne døra til høyere utdanning mest mulig, gjennom styrket studiefinansiering og utbygging av utdanningskapasiteten, eventuelt også med gode muligheter for overgang fra yrkesfaglig til akademisk utdanning. Likevel vil ulikheten vedvare så lenge ikke alle tar høyere utdanning. I land med liberale systemer varierer det mye i hvilken grad høyere utdanning «går i arv». I USA er utdanningsnivået sterkt korrelert med foreldrenes utdanning. Derimot har Storbritannia en langt svakere sammenheng mellom foreldres utdanningsnivå og barnas utdanning, med tall nær de nordiske landene, og svakere enn f.eks. i Tyskland (Hertz mfl., 2008).

I de **statsbaserte systemene** er det i langt større grad enn i de liberale utviklet et offentlig yrkesutdanningsystem med brede, teoribaserte utdanninger, men uten den tidlige utskillelsen i to adskilte spor som kjennetegner de kollektive systemene. Yrkesutdanningen er også tettere integrert i det generelle utdanningssystemet enn i de idealtypiske kollektive systemene, med gode overgangsmuligheter mellom ulike løp. Mange land med disse systemene, særlig de nordiske (Sverige, Finland), har derfor relativt liten ulikhet når det gjelder hvem som tar utdanning, og en relativt svak sammenheng mellom foreldrenes og barnas utdanningsnivå. Derimot er det ikke noe klart mønster i hvor store/små lønnsforskjeller det er etter utdanningsnivå. Forskjellene kan være små, som i Sverige og Finland, eller de kan være større, som i Frankrike. Dette synes å være betinget av andre forhold enn utdanningsystemet, som at fagbevegelsens makt og lønnspolitikk har bidratt til en sentralisert lønnsdannelse med små lønnsforskjeller i de nordiske landene.

Overgangen fra utdanning til arbeid er den største svakheten ved de statsstyrte yrkesutdanningsystemene. Siden arbeidsgiverne og partene i arbeidslivet er lite involvert i yrkesutdanningen, er utdanningen i mindre grad tilpasset arbeidslivets behov. Fravær eller begrenset omfang av lærlingordninger innebærer også at elevene knytter svakere bånd til mulige framtidige arbeidsgivere underveis i utdanningen. Dette fører til at yrkesutdannede får større vansker med å finne relevant arbeid i starten av yrkeslivet, noe som påvirker deres gjennomsnittlige inntekt gjennom livsløpet, og kan bidra til relativt høy ungdomsledighet (Wolbers, 2007).

I diskusjonen over har vi tatt for oss tre hovedtyper av systemer. De bærende elementene for diskusjonen er imidlertid hvor sosialt lagdelt systemet er. I denne sammenheng handler dette både om hvor åpen adgangen til ulike typer utdanning reelt sett er, og hvor verdifull en yrkesfaglig kompetanse er i arbeidsmarkedet på kort og lang sikt. Ulikhet i utdanning etter foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn kan skyldes flere ting. Det kan skyldes en tidlig utskillelse i yrkesfaglige og akademiske spor i utdanningssystemet (Tyskland). Det kan også skyldes at kapasitetsmessige begrensninger og høye privatøkonomiske kostnader begrenser mulighe-

ten for å ta (høyere) utdanning (USA). Yrkesfaglig kompetanse er mer verdifull i arbeidsmarkedene i land der partene i arbeidslivet og/eller staten engasjerer seg sterkt i yrkesutdanningen, altså i land med kollektive eller statsbaserte yrkesutdanningssystemer. I land med kollektive systemer, med lærlingordninger og sterk partsstyring, er også overgangen fra utdanning til arbeidsmarked enklere.

I en analyse av OECD-land finner Busemeyer (2015, s. 197) ingen sammenheng mellom ulikhet i utdanningssystemet og sosioøkonomisk ulikhet i samfunnet, målt ved Gini-koeffisienten. Busemeyer understreker likevel at man ikke kan tolke resultatene som at utdanningspolitikk er uten betydning for fordelingen i samfunnet. Noen land, som Tyskland, som har stor ulikhet i hvem som tar høyere utdanning, kompenserer for dette med relativt lav ulikhet i lønnsvilkår mellom de med yrkesutdanning og de med høyere utdanning.

Busemeyer finner at land med en høy andel som velger yrkesutdanning i videregående opplæring, og et høyt nivå på offentlig finansiering av utdanning, har lavere sosioøkonomisk ulikhet enn andre. Analysene kan ikke fastslå noen årsaks-sammenheng mellom disse forholdene og lav ulikhet i samfunnet. Det virker likevel plausibelt at en høy offentlig finansiering gjør utdanning tilgjengelig for flere, og at bedrifter i samfunn med en høy andel elever i yrkesutdanning i større grad velger arbeidsformer basert på at yrkesutdannede skal kunne jobbe selvstendig og ha relativt høy produktivitet / gjøre arbeid av god kvalitet.

DET NORSKE FAGOPPLÆRINGSSYSTEMET

Norge har en yrkesutdanning som er basert på lærlingordningen og på lærefag, med andre ord en fagopplæring. Fagopplæringen er basert på et mål om en tett kobling mellom utdanning og yrke, det vil si at det ideelt sett skal skje en gjensidig tilpasning mellom hvordan arbeidet er oppdelt, og hvordan yrkesfagene er utformet. En tett kobling mellom utdanning og yrke øker sannsynligheten for at kompetansen blir tatt i bruk i arbeidslivet. En god fagopplæring kan gi bedriftene bedre muligheter til å satse på produksjon basert på selvstendige og kompetente fagarbeidere. For den enkelte kan en god fagopplæring gi kompetanse som gir grunnlag for høy produktivitet og kvalitet, noe som igjen kan forsvare et høyt lønnsnivå. En velfungerende fagopplæring kan dermed ha betydning for graden av likhet/ulikhet i samfunnet og for kvaliteten på arbeidet som blir utført.

Den norske fagopplæringsmodellen er en spesiell modell, der kollektive lærlingordninger er kombinert med den nordiske fellesskolen, med en bred generell utdanning for alle. Norsk ungdom velger lærefag sent, ofte mot slutten av det andre året på videregående, altså etter tolv års skolegang. Når de først velger lærefag, går

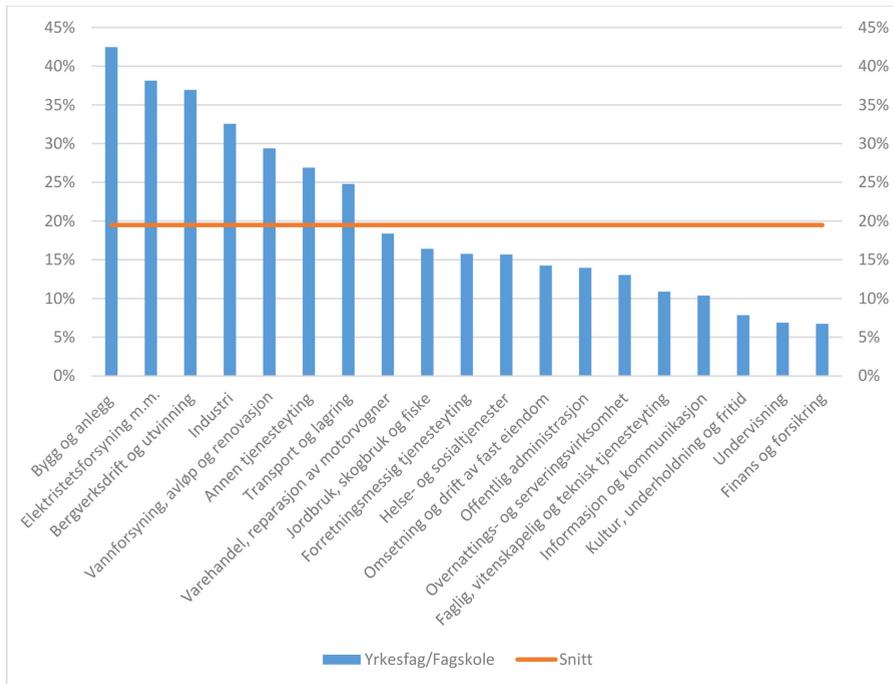
de ut i en lærlingordning som sikter mot å kvalifisere til et bestemt yrke. I Norge har vi altså beholdt fagopplæringens ideal om tett kobling mellom utdanning og yrke. Samtidig er fagopplæringen integrert i et videregående opplæringsystem med gode muligheter for overgang fra yrkesfaglig til studieforberedende spor. I Norge unngår vi dermed den ulikhetsskapende mekanismen som ligger i noen av de kontinentale landenes tidlige inndeling av elever i ulike og klart adskilte spor.

Faglærte står sterkt i noen deler av det norske arbeidsmarkedet, men svakere i andre. Faglærte utgjør en tredjedel eller mer av de sysselsatte innenfor næringer som bygg og anlegg, elektrisitetsforsyning, bergverksdrift og industri (se figur 4.1). (Sysselsatte i bemanningsforetak er her ikke medregnet.) Derimot utgjør faglærte under ti prosent av de sysselsatte innenfor enkelte andre næringer, som for eksempel finans og forsikring. I land som Danmark og Tyskland er det etablert velfungerende lærefag innenfor finans og forsikring, men i Norge dekker denne næringen sitt arbeidskraftsbehov primært ved å rekruttere fra høyere utdanning.

Det er videre en nokså lav andel faglærte i flere andre store næringer der det faktisk er etablert relevante lærefag. Dette gjelder blant annet i overnattings- og serveringsvirksomhet, varehandel og helse- og sosialtjenester. Her er bildet mer sammensatt enn i finans og forsikring, fordi den øvrige arbeidskraften fordeler seg på både ufaglærte og høyere utdannede. Hvis alternativet til faglærte på et arbeidsfelt er høyt utdannede, er de negative fordelingseffektene isolert sett små. Hvis alternativet til faglærte derimot er et større ufaglært segment, vil det lett få negative fordelingseffekter.

I overnatting og servering og i varehandel er det vanlig å jobbe som ufaglært, selv om et fagbrev i kokkfaget fremdeles står sterkt i deler av dette arbeidsmarkedet. Innenfor helse og omsorg har mellomnivået med hjelpepleiere/helsefagarbeidere i stor grad blitt erstattet med sykepleiere på sykehusene, men helsefagarbeideren står sterkere i kommunal pleie og omsorg. Barne- og ungdomsarbeiderfaget har blitt forsøkt etablert som et fag/yrke i barnehagene og andre tjenester for barn og unge, men det er også mange ufaglærte innenfor disse arbeidsfeltene.

Fordelingseffekter av utdanninger og institusjonelle ordninger er krevende å måle, fordi det er vanskelig å si hvilke tilpasninger som ville ha skjedd dersom ordningene *ikke* fantes. Et stort innslag av ufaglærte i arbeidsfelt hvor det finnes lærefag, kan likevel være en indikasjon på at fagopplæringen ikke bidrar til å motvirke ulikhet på disse feltene. Det er likevel forskjell på om et stort innslag av ufaglærte skyldes at arbeidsgiverne bevisst rekrutterer ufaglærte framfor faglærte, eller om det skyldes at etterspørselen etter arbeidskraft er mye større enn tilbudet av nye faglærte. I en næring som varehandelen har fagopplæringen tradisjonelt stått svakt i bedriftenes rekrutteringspolitikk (Bore mfl., 2012). Det samme synes å gjelde for



Figur 4.1 Andel sysselsatte med fagbrev eller fagskole som høyeste utdanning. 2013.

Kilde: Høst & Skålholt, 2013.

i hvert fall deler av hotell- og restaurantnæringen og på sykehusene. I kommunal sektor er mange arbeidsgivere positive til helsearbeiderfaget og barne- og ungdomsarbeiderfaget og mener det styrker kvaliteten i tjenestene når de spørres om det, men samtidig stilles det sjelden krav om fagutdanning ved ansettelse (Bråten & Tønder, 2020).

Fagbrev gir generelt gode jobbmuligheter etter fullført yrkesutdanning i det norske arbeidsmarkedet. Det store flertallet faglærte har en stabil arbeidsmarkedstilknnytning i årene etter oppnådd fagbrev. Mindretallet som er i arbeidsmarkedets periferi, med hyppige perioder utenfor arbeid og utdanning, kommer særlig fra helse- og oppvekstfag, restaurant- og matfag og fag innen salg, service og reiseliv (Nyen, Skålholt & Tønder, 2015). Disse utdanningsprogrammene har også den høyeste overgangen fra et yrkesfaglig løp til et studieforbereidende løp underveis i utdanningen. Dette kan tolkes som en indikasjon på at fagene framstår som mindre attraktive for ungdom etter hvert som de blir kjent med hvilke muligheter utdanningen gir. I prinsippet kan fagopplæringen være ulikhetsskapende dersom ungdom opplever at det er vanskelig å få jobb etter å ha tatt fagbrev, eller dersom utdanningen leder inn i del-arbeidsmarkeder med relativt dårlige lønns- og

arbeidsvilkår. Faren for dette dempes imidlertid av at etterspørselen i arbeidsmarkedet er så høy at de fleste uansett får jobb om de fullfører videregående opplæring.

Et særproblem, som også har en kjønnsdimensjon, er organiseringen av stillinger i helsevesenet og til dels i andre deler av offentlig sektor. Det er særlig vanskelig for nyutdannede faglærte helsearbeidere å få tilgang til fulle stillinger. En studie viste at det store flertallet av nyutdannede helsefagarbeidere var i arbeid ett år etter endt utdanning, men kun 18 prosent hadde en hovedstilling på 32 timer eller mer (Nyen, Skålholt & Tønder, 2013). I barne- og ungdomsarbeiderfaget, et annet kvinnedominert yrke, var det 31 prosent som hadde en hovedstilling på 32 timer eller mer (ibid.). Fem år etter avlagt fagbrev har dette bare bedret seg litt. Tilgangen til heltidsstillinger handler om andre forhold enn fagopplæringens stilling i sektoren. Konsekvensene er likevel at mange faglærte i disse fagene risikerer å få et inntektsmessig tap tidlig i arbeidskarrieren som de ikke har mulighet til å hente inn igjen senere. En annen forskjell mellom fag, som også har en tydelig kjønnsdimensjon, er at det i mannsdominerte fag innen bygg og industri har vært langt bedre muligheter for å gå direkte fra arbeid som faglært til videre utdanning på universitets- og høyskolenivå gjennom den såkalte y-veien, uten krav om generell studiekompetanse. Slike yrkesfaglige veier til høyere utdanning er langt svakere utbygd for kvinnedominerte fag innenfor helse- og oppvekstsektoren. I tillegg er det et langt større videreutdanningstilbud i høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoler) i de mannsdominerte enn i de kvinnedominerte fagene.

Fagopplæringens stilling i norsk arbeidsliv er annerledes enn i de tradisjonelle fagopplæringslandene. Norge har velfungerende arbeidsmarkeder, der fagbrev er den foretrukne kompetansen, f.eks. i spesialproduksjon i industrien. I mange deler av arbeidslivet har det imidlertid vært vanlig å komme inn som ufaglært, men ta fagbrev etter noen år, på grunnlag av arbeidserfaring. Slik sett har arbeidslivet vært mer åpent for ufaglærte i Norge enn i tradisjonelle fagopplæringsland som Tyskland og Danmark. Et viktig institusjonelt element i det norske fagopplæringssystemet er praksiskandidatordningen, som gir ansatte som kan vise til en lang og variert praksis i et fag, mulighet til å ta fagbrev og få formell kompetanse. Denne ordningen har eksistert siden 1952, under ulike navn. Årlig har 8000–9000 personer tatt fagbrev på denne måten. Praksiskandidatordningen har en egen ulikhetsreducerende effekt. Om lag to av tre som tar fagbrev på denne måten, fullfører videregående opplæring for første gang. Mange av disse har en familiebakgrunn som er annerledes enn dem som fullfører videregående opplæring som unge, og ordningen bidrar samlet sett til en svakere sammenheng mellom foreldres utdanningsbakgrunn og fullføring av videregående utdanning (Bratsberg, Nyen & Raaum, 2019). Analyser av lønnseffekten viser også at å ta fagbrev gjennom prak-

siskandidatordningen gir en lønsmessig uttelling (Bratsberg, Nyen & Raaum, 2020). Ettersom lønnen for de som tar fagbrev på denne måten ligger under gjennomsnittslønningene i samfunnet, bidrar dette til en lønnsutjevning samlet sett.

UTFORDRINGER FOR DEN NORSKE FAGOPPLÆRINGSMODELLEN I ÅRENE FRAMOVER

Økt arbeidsinnvandring etter utvidelsen av EU i 2004 fikk store konsekvenser for norsk arbeidsliv. Etter utvidelsen økte tilgangen til arbeidstakere fra Sentral- og Øst-Europa som var villige til å jobbe for lavere lønn, noe som har vært omtalt som et tilbudssidesjokk i arbeidslivet (Dølvik & Eldring, 2008). Dette førte til endrede arbeidskrafts- og rekrutteringsstrategier med en økt andel ufaglærte innenfor deler av arbeidslivet der fagopplæringen og lærlingordningen tradisjonelt har stått sterkt. I bygg- og anleggsbransjen økte andelen innvandrede fra om lag 8 prosent i 2000 til om lag 20 prosent i 2011 (Bratsberg & Raaum, 2013: 21).

En analyse av effekten av arbeidsinnvandring i perioden fra 1995 til 2008 viste at sannsynligheten for å søke bygg- og anleggsgfagene og begynne i lære blant ungdom falt betydelig som følge av arbeidsinnvandringen (Brekke, Røed & Schøne, 2013). Et sentralt spørsmål er om dette skyldes at arbeidsgiverne i mindre grad satset på lærlinger, eller om økt arbeidsinnvandring bidro til at utdanning innen bygg og anlegg framsto som mindre attraktivt for ungdom. Forfatterne bak studien argumenterer for at hovedforklaringen var en endring i utdanningsvalg blant ungdom, og begrunner dette med at det særlig var elever med et høyt gjennomsnittlig karakternivå som søkte seg bort fra byggfagene i årene etter østutvidelsen. Samtidig har også arbeidsgiverne endret sine produksjons- og rekrutteringsstrategier, for eksempel ved økt bruk av innleid arbeidskraft for å oppnå større fleksibilitet i en bransje preget av store svingninger i oppdragsmengde (Nyen & Tønder, 2014; Haakestad & Friberg, 2020). Et stort omfang av atypiske ansettelsesforhold, som innleie og midlertid ansettelse, svekker i seg selv insentivene til å ta inn lærlinger og satse på kompetanseutvikling.

Koronapandemien førte til en kraftig reduksjon av arbeidsinnvandringen, men også mer langsiktige utviklingstrekk, blant annet lønnsvekst i land i Øst-Europa, gjør at det er stor usikkerhet om omfanget av arbeidsinnvandring framover. Norge ligger an til å få en stor mangel på arbeidskraft i årene som kommer, men vi er ikke alene om det i Europa. Det gjør det vanskeligere å basere seg på arbeidsinnvandring for å dekke arbeidskraftsbehovet. Kombinert med sosiale klausuler i offentlige anskaffelsesprosesser hvor det stilles krav til at oppdragstaker stiller med faglærte og lærlinger, kan underskuddet på arbeidskraft styrke rollen til faglært kompe-

tanse i arbeidsmarkedet og stimulere til formell kvalifisering av utenlandske arbeidstakere som ikke er i fagarbeiderstillinger. Dette kan styrke fagopplæringens utjevne rolle i disse arbeidsmarkedene, men det er fortsatt usikkert hvor sterke disse effektene vil bli. Det avhenger av hvor mange faglærte som utdannes eller rekrutteres, og hvor sterkt produksjonsmodeller basert på et stort innslag av ufaglært arbeidskraft har slått rot i arbeidslivet.

Fagopplæringen er ikke bare avhengig av oppslutning fra bedriftene, den må også være et attraktivt utdanningsvalg for ungdom. Når ungdom har valgt bort yrkesfag, kan det ha sammenheng med en generell akademisering av samfunnet, der stadig flere sikter mot høyere utdanning. Samtidig kan økt arbeidsinnvandring og glidningen mot høyere utdanning være to prosesser som virker gjensidig forsterkende. En slik utvikling kan øke faren for en sterkere todeling av arbeidsmarkedet, der fagarbeidernivået gradvis blir erstattet av lavtlønnede ufaglærte på den ene siden og høytlønnede akademikere på den andre siden. Samtidig har det vært en økt søkning til yrkesfag de senere årene. Sammen med mangel på arbeidskraft både i Norge og i Europa kan det styrke faglærtes posisjon i arbeidsmarkedet i årene som kommer.

Den norske modellen for yrkesopplæring har sannsynligvis bidratt til å redusere ulikhet i det norske samfunnet de siste tiårene. Hvis den skal gjøre det i fremtiden, må både bedrifter og ungdom velge å satse på fag- og yrkesopplæringen. Yrkesfag må være et attraktivt utdanningsvalg for ungdom, og en god løsning på framtidens kompetansebehov for bedriftene. Dette kommer ikke av seg selv, men krever at fagopplæringen som institusjon er i utvikling. Det igjen forutsetter at organisasjonene i arbeidslivet og politiske myndigheter engasjerer seg i fag- og yrkesopplæringssystemet, slik at vi også i fremtiden har gode og arbeidslivsrelevante utdanninger som gir arbeidslivet produktive fagarbeidere.

REFERANSER

- Ammermueller, A. (2013). Institutional features of schooling systems and educational inequality: Crosscountry evidence from PIRLS and PISA. *German Economic Review*, 14(2), 190–213. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0475.2012.00565.x>
- Barone, C. & Ruggera, L. (2018). Educational equalization stalled? Trends in inequality of educational opportunity between 1930 and 1980 across 26 European nations. *European Societies*, 20(1), 1–25. <https://doi.org/10.1080/14616696.2017.1290265>
- Blossfeld, H.-P., Buchholz, S., Skopek, J. & Triventi, M. (2016). *Models of secondary education and social inequality: An international comparison*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bol, T. & van de Werfhorst, H.G. (2013). Educational Systems and the Trade-Off between Labor Market Allocation and Equality of Educational Opportunity. *Comparative Education Review*, 57(2), 285–308. <https://doi.org/10.1086/669122>

- Bore, L., Nyen, T., Reegård, K. & Tønder, A.H. (2012). *Internopplæring i varehandelen*. Fafo-rapport 2012:23. Oslo: Fafo.
- Boudon, R. (1974). *Education, Opportunity, and Social Inequality: Changing Prospects in Western Society*. New York: Wiley.
- Bratsberg, B. & Raaum, O. (2013). Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår. *Samfunnsøkonomen*, 127(3), 18–29.
- Bratsberg, B., Nyen, T. & Raaum, O. (2019). Adult Vocational Qualifications Reduce the Social Gradient in Education. *Social Inclusion* 7(3), 95–109. <https://doi.org/10.17645/si.v7i3.2026>
- Bratsberg, B., Nyen, T. & Raaum, O. (2020) Economic returns to adult vocational qualifications, *Journal of Education and Work*, 33(2), 99–114. <https://doi.org/10.1080/13639080.2020.1722988>
- Brekke, I., Røed, M. & Schöne, P. (2013) Påvirker innvandring investeringen i utdanning? *Søkelys på arbeidslivet* 30(3), 169–188. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2013-03-01>
- Bråten, M. & Tønder, A.H. (2020) En utdanning til randsonen? Barne- og ungdomsarbeiderfagets plass i arbeidslivet. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(3), 183–200. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-03-04>
- Busemeyer, M.R. & Trampusch, C. (2012). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford: Oxford University Press.
- Busemeyer, M. (2015). *Skills and inequality. Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. Cambridge University Press.
- Dølvik, J.E. & Eldring, L. (2008). *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502. København: Nordisk Ministerråd.
- Eichhorst, W. & Marx, P. (2009). *Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility*. IZA Discussion Paper Series.
- Forster, A.G., Bol, T. & van de Werfhorst, H.G. (2016). Vocational Education and Employment over the Life Cycle. *Sociological Science*, 3, 473–94. <https://doi.org/10.15195/v3.a21>
- Hall, P.A. & Soskice D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- Hansen, M.N. (2005). Utdanning og ulikhet – valg, prestasjoner og sosiale settinger. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 46(2), 133–157. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2005-02-02>
- Hanushek, E.A., Schwerdt, G., Woessmann, L. & Zhang, L. (2016). General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle. *Journal of Human Resources*, 52, 49–88. <https://doi.org/10.3368/jhr.52.1.0415-7074R>
- Heisig, J.P., Elbers, B. & Solga, H. (2020). Cross-national differences in social background effects on educational attainment and achievement: absolute vs. relative inequalities and the role of education systems, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 50(2), 165–184. <https://doi.org/10.1080/03057925.2019.1677455>
- Hernes, G. & Knudsen, K. (1976). *Utdanning og ulikhet*. NOU 1976: 46.
- Hertz, T., Jayasundera, T., Piraino, P., Selcuk, S., Smith, N. & Verashchagina, A. (2008). The Inheritance of Educational Inequality: International Comparisons and Fifty-Year Trends, *Journal of Economic Analysis & Policy*, 7(2), 1–48. <https://doi.org/10.2202/1935-1682.1775>
- Holmlund, H., Lindahl, M. & Plug, E. (2011). The Causal Effect of Parents' Schooling on Children's Schooling: A Comparison of Estimation Methods. *Journal of Economic Literature*, 49(3), 615–651. <https://doi.org/10.1257/jel.49.3.615>
- Haakestad, H. & Friberg, J.H. (2020). Deskillning revisited: Labour migration, neo-Taylorism and the degradation of craft work in the Norwegian construction industry. *Economic and Industrial Democracy*, 41(3), 630–651. <https://doi.org/10.1177/0143831X17735671>
- Høst, H. & Skållholt, A. (2013). *Tilpasning mellom yrkesfag og arbeidsliv. Videregående opplæring – tilstrekkelig grunnlag for arbeid og videre studier?* Rapport 50/2013. Oslo: NIFU.

- Meld. St. 13 (2018–2019). *Muligheter for alle – fordeling og sosial bærekraft*.
- Nyen, T., Skålholt, A. & Tønder, A.H. (2015). Fagopplæring som vei inn i arbeidslivet. I H. Høst (red.), *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Sluttrapport*. NIFU-rapport 14/2015 / Fafo-rapport 2015:32 / HiOA-rapport 2015 nr. 4. Oslo: NIFU/Fafo/HiOA.
- Nyen, T. & Tønder, A.H. (2014). *Yrkesfagene under press*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, O.J. (2008). *Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesopplæring. Fornyelse eller gradvis omdannelse?* Notat 5-2008. Rokkan-senteret, Universitetet i Bergen.
- Streeck, W. (1992). *Social Institutions and Economic Performance*. London: Sage.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge University Press.
- Wolbers, M.H.J. (2007). Patterns of Labour Market Entry: A Comparative Perspective on School-to-Work Transitions in 11 European Countries. *Acta Sociologica*, 50(3), 189–210.
<https://doi.org/10.1177/0001699307080924>



5. Demokrati på jobben

Sissel C. Trygstad og Ragnhild Steen Jensen

Sammendrag Hvem skal være med og bestemme på jobben? I dette kapitlet undersøker vi hvordan individuell og representativ deltakelse fungerer i privat sektor. Bidrar de to formene til å forsterke hverandre, eller er de snarere konkurrerende deltakelsesformer? Spørsmålet er aktuelt i en tid der vi kan registrere en svekkelse av det kollektive arbeidslivet, noe som kan få betydning for maktbalansen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere på virksomhetsnivå og bidra til større ulikhet mellom norske arbeidstakere.

Nøkkelord representativ og individuell deltakelse | innflytelse | partssamarbeid | bedriftsdemokratiske ordninger

Abstract Who should be involved in decision-making at work? In this chapter we examine how individual and representative participation is practiced in the private sector. Do the two forms reinforce each other, or are they rather competing forms of participation? The question is relevant at a time when we can observe a weakening of collective working life in Norway and across Europe. This weakening could have an impact on the power balance between employers and employees at firm level and contribute to greater inequality between Norwegian employees.

Keywords representative and individual participation | influence | cooperation | workplace democracy

HVORFOR DELTAKELSE, HVORDAN OG OM HVA?

All over the world, most people spend a large part of their waking at work (...) Individual and collective participation rights at work are therefore of crucial importance for the quality of life in any given society (...) No true democracy is possible without employee's participation at the workplace.

(Pries, 2019, s. 39)

Norsk arbeidsliv beskrives som mindre hierarkisk og mer demokratisk enn arbeidslivet i de fleste andre land (Engelstad & Hagelund, 2015). En viktig forklaring er etablerte bedriftsdemokratiske ordninger som har vokst fram innenfor rammene av arbeidsgivers styringsrett, fra den første fabrikktilsynsloven i 1892 til arbeidsmiljøloven i 1977. Sistnevnte lov har senere blitt utvidet og sikret arbeidstakeres rettigheter på nye områder. Samlet er det en antakelse om at ordningene bidrar til «likeverd i demokratiske omgangsformer» (Engelstad, 1999). I dette kapittelet undersøker vi om arbeidstakere gjennom sine tillitsvalgte har innflytelse på organisering av virksomhetene, og om de selv kan påvirke beslutninger av betydning for jobben de gjør.

Hvorfor og hvordan arbeidstakere skal delta i beslutninger på jobben, har vært omstridt (Pries, 2019; Haipeter, 2019). To begrunnelser har stått sterkt: fordi deltagelse er effektivt (nytttemotivert) og fordi det er rettferdig (rettighetsbasert). Foranklet har arbeidsgiverne vektlagt økonomisk nytte og effektivitet, mens fagbevegelsen har vært opptatt av deltagelse for å sikre arbeidstakere beskyttelse, trygghet og rettferdighet. Den internasjonale forskningslitteraturen gjenspeiler disse skillelinjene.¹ Mens teorier som Human Resource Management (HRM), High Performance Work Systems (HPWS) og Lean vektlegger nytteaspektet, fokuserer Labour Process Theory (LPT) og Industrial Relations (IR) på rettighetsdimensjonen.

Videre vektlegges deltakelsens form og tema ulikt. Innenfor den nytttemotiverte retningen er man opptatt av hvordan individuell deltagelse, der den ansatte deltar i beslutninger på vegne av seg selv, kan øke effektiviteten og bedre prestasjonene. Deltakelsen er rettet inn mot konkrete mål og resultater i arbeidsmiljøet eller i arbeidsprosessen (Wilkinson mfl., 2014; Busck mfl., 2010; Trygstad, 2004).

Makt som fenomen er lite problematisert, og deltagelsen er i hovedsak knyttet til muligheten for å øve innflytelse over velferds- og operasjonelle beslutninger. Velferdsbeslutninger vil eksempelvis være fasiliteter på arbeidsplassen som kan-

1 Dessverre finnes det ingen gode norske oversettelser for disse teoretiske retningene, derfor benyttes de engelske betegnelsene og akronymer i dette kapittelet.

tine og bedriftsidrettslag. Operasjonelle beslutninger er relatert til jobbnære spørsmål som hvordan arbeidet skal gjøres, sammen med hvem, rekkefølge på oppgavene m.m. (Knudsen, 1995).

Innenfor den rettighetsbaserte retningen er man opptatt av det skjeve maktforholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. For å utlikne noe av forskjellene mellom arbeid og kapital anses representativ deltakelse som avgjørende. Det å representere et kollektiv av arbeidstakere vil kunne gjøre maktforholdet mindre skjevt, noe som også vil redusere ulikheten mellom partene (Pries, 2019; Knudsen, 1995; Haipeter, 2019). Tillitsvalgtes deltakelse i taktiske og strategiske beslutninger betraktes som viktig for å utvide området hvor beslutninger fattes på grunnlag av en demokratisk prosess. Taktiske beslutninger viser eksempelvis til innføring av ny teknologi og bemanningsstrategier, mens strategiske beslutninger vil kunne være oppkjøp/eierskifter, driftsendringer og omorganiseringer (Knudsen, 1995; Trygstad, 2004).²

Ulike teoretiske retninger, den normative begrunnelsen, deltakelsens form og beslutningsområder kan stilistisk oppsummeres som i tabell 5.1³:

Tabell 5.1 Deltakelsens begrunnelse, mål, form og område.

Teoretisk retning	Normativ begrunnelse	Mål	Deltakelsens form	Området for deltakelse
HRM	Effektivitet & nytte	Prestasjoner & lojalitet	Individuell & uformell	Velferd & operasjonelle
HPWS	Effektivitet & nytte	Prestasjoner & lojalitet	Individuell & uformell	Velferd & operasjonelle
Lean	Effektivitet & nytte	Prestasjoner & lojalitet	Grupper & uformell	Operasjonelle
LPT	Rettferdighet	Makt / kontroll	Representativ / formell	Taktiske / strategiske
IR	Rettferdighet	Makt / kontroll	Representativ / formell	Taktiske / strategiske

Human Resource Management (HRM), High Performance Work Systems (HPWS) og Lean er teoretiske retninger som har blitt oversatt til oppskrifter for

- 2 Det kan tilføyes at også den deltakerdemokratiske retningen kan plasseres her. Pateman (1970), Lafferty (1983) og Kalleberg (1983) argumenterte for at deltakelse er et gode i seg selv, fordi det er pedagogisk, intellektuelt og emosjonelt utviklende, og fordi det er sentralt for utviklingen og vedlikeholdet av demokratiet i et samfunn (Pateman, 1970; Timing & Summers, 2020). Vi kommer ikke nærmere inn på dette i kapittelet.
- 3 Systematiseringen bygger på Wilkinson mfl., 2014, s. 9 og Knudsen, 1995.

organisering og ledelse, og som i ulik grad har preget norsk arbeidsliv fra 1980-tallet. Flere beskriver dette som en «amerikanisering» av arbeidslivet, der nyttemotiverte, individuelle og mer uformelle deltakelsesformer fortrenger de rettighetsbaserte, kollektive og formaliserte ordningene (Bungum mfl., 2015; Busck mfl., 2010; Heiret mf, 2003). Grad av formalisering har vist seg å ha betydning for tillitsvalgtes innflytelse over strategiske og taktiske spørsmål. Innflytelsen er lavest når deltakelsen kun foregår uformelt, mens den er noe større når den kun er formell. Størst grad av innflytelse er det når formell og uformell deltakelse kombineres (Alsos & Trygstad, 2022). Kombinasjonen av formell og uformell deltakelse er en viktig ingrediens i den norske arbeidslivsmodellen (Alsos & Trygstad, 2022; Hernes, 2006).

Dersom den nyttemotiverte deltakelsesbegrunnelsen overskygger den rettighetsbaserte, samtidig som deltakelsen blir mer individuell, vil arbeidslivsmodellen og det kollektive sikkerhetsnettet kunne bli svekket. En slik svekkelse kan skape større ulikhet ganske enkelt fordi arbeidstakernes muligheter for deltakelse og innflytelse er ujevnt fordelt. Samtidig kan det tenkes at perspektiver utledet fra Lean eller HRM oversettes til en norsk kontekst. Det kan i fall medføre at kollektiv og individuell deltakelse ikke utkonkurrerer, men forsterker hverandre. Vi har ingen intensjon om å avskrive den ene eller den andre antakelsen, men våre analyser vil kunne gi indikasjoner på hvilken antakelse som står sterkest.

PROBLEMSTILLINGER OG METODE

Dersom bedriftsdemokratiske ordninger nedfelt i lov- og avtaleverk skal ha en maktutjevne effekt, må de etableres i virksomhetene. Dernest må de fylles med innhold som gjør at ansatte og deres representanter har reelle muligheter for å påvirke beslutninger av betydning.

Den europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen (EWCS) som er gjennomført blant yrkesaktive, viser at organisatoriske endringer med stor betydning for arbeidet er mer utbredt blant norske arbeidstakere sammenliknet med gjennomsnittet innen EU (31 versus 23 prosent i EU28).⁴ Omorganiseringer er eksempel på strategiske beslutninger, og i tariffbundne virksomheter skal dette diskuteres med tillitsvalgt.⁵ Vi bruker tillitsvalgtes deltakelse i slike prosesser som en lakmustest på hvor demokratisk beslutninger som angår de ansatte, faktisk er.

4 <https://stami.no/ny-europeisk-arbeidsmiljoundersokelse/>

5 I virksomheter uten tariffavtale skal dette diskuteres med arbeidstakernes representanter dersom det er 50 ansatte eller flere (jf. §§ 8-1, 8-2).

Individuell innflytelse er analysert ved å se på innflytelsen arbeidstakerne har over beslutninger av operasjonell karakter, også omtalt som jobbnære beslutninger. Når det gjelder om individuell og representativ deltakelse forsterker eller konkurrerer med hverandre, undersøker vi om antall representative etablerte ordninger har betydning for vurdering av egen innflytelse. Vi diskuterer tre problemstillinger:

1. Deltar tillitsvalgte i omorganiseringsprosesser, og har dette betydning for opplevelse av innflytelse?
2. Har individuell innflytelse endret seg over tid, og hva påvirker den enkeltes vurdering?
3. Er det en sammenheng mellom individuell innflytelse og tilstedeværelsen av representative ordninger?

For å besvare den første problemstillingen bruker vi data fra en spørreundersøkelse gjennomført blant et utvalg norske arbeidstakere i 2018 og 2019. Undersøkelsen inneholder 3251 respondenter i privat sektor. Av disse hadde 337 verv som tillitsvalgte i tariffbundne virksomheter og inngår i våre analyser av deltakelse i strategiske beslutninger (problemstilling 1).⁶ Tillitsvalgte fikk spørsmål om virksomheten har gjennomgått større omorganiseringer i løpet av de siste to årene. Følgende alternativer ble gitt (0=nei, 1=ja): i) arbeidsplassen ble skilt ut fra virksomheten, ii) arbeidsplassen ble slått sammen med annen enhet eller avdeling, iii) innføring av ny teknologi gjorde arbeidsoppgaver overflødige, iv) det ble gjennomført nedbemanning, v) virksomheten fikk nye eiere, vi) annen større omorganisering, vii) nei, ingen større omorganiseringer. Dernest fikk tillitsvalgte spørsmål om de eller andre i forbundet eller klubben deltok i omorganiseringen (0=nei, 1=ja). Endelig fikk tillitsvalgte spørsmål om hvilken innflytelse de selv eller andre i forbundet eller klubben hadde på omorganiseringens utfall. Svaralternativene var: 1) svært stor, 2) ganske stor, 3) verken–eller, 4) ganske liten, 5) svært liten, 6) ikke sikker.

Den andre problemstillingen belyses ved hjelp av data fra SSBs levekårsundersøkelser (LKU) fra 2006 til 2019. For å undersøke om individuell innflytelse har endret seg over tid, benytter vi følgende spørsmål: i) Kan du selv bestemme hvordan du skal gjøre arbeidet? ii) I hvilken grad kan du selv bestemme ditt arbeidstempo? iii) Kan du påvirke beslutninger som er viktig for deg i ditt arbeid? og iv) Kan du selv bestemme hvilke arbeidsoppgaver du kan få? Følgende svaralternati-

6 Undersøkelsen er fylldig presentert i Trygstad mfl., 2021.

ver ble gitt: 1) I svært høy grad, 2) I høy grad, 3) I noen grad, 4) I liten grad, 5) I svært liten grad, 6) Ikke sikker. For å studere hva som påvirker den enkeltes vurdering av individuell innflytelse, har vi konstruert en indeks der de fire nevnte variablene inngår. Indeksen brukes i en lineær regresjonsmodell.⁷

I jakten på sammenhenger mellom individuell innflytelse og representative ordninger (problemstilling 3), tar vi utgangspunkt i datasettet fra 2018/2019, og bruker det totale utvalget i privat sektor (3251 respondenter). Som avhengig variabel i en regresjonsmodell bruker vi en indeks som viser den enkeltes innflytelse over i) ens utviklingsmuligheter på jobben, ii) hvordan arbeidsoppgavene skal løses, og iii) om du kan påvirke beslutninger som er viktig for deg i ditt arbeid.⁸ Svaralternativene var: 1) svært stor, 2) ganske stor, 3) verken eller, 4) ganske liten, 5) svært liten, 6) ikke sikker. I regresjonsmodellen bruker vi også et mål på etablerte representative ordninger i virksomhetene der respondentene jobber.⁹ Under går vi raskt igjennom ulike ordninger for deltakelse i arbeidslivet som er etablert i Norge.

BEDRIFTSDEMOKRATISKE ORDNINGER

Lov og avtalefestingen av representativ og individuell deltakelse er i hovedsak et resultat av nasjonale initiativer og prosesser.

Det er vanlig å betrakte hovedavtalen mellom Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) og Landsorganisasjonen (LO) i 1935 som startskuddet for bedriftsdemokratiet i Norge. I etterkrigstiden vokste det fram et mer formalisert samarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som omfattet et bredt spekter av saker og ordninger (Barth & Nergaard, 2015). «Dekningsgraden» til de avtalefestede ordningene følger av tariffavtalenes utbredelse. I 2019 jobbet 55 prosent av arbeidstakerne i privat sektor i en virksomhet bundet av tariffavtale og er dermed omfattet av de bedriftsdemokratiske ordningene som følger av avtaleverket (Nergaard, 2022, s. 32). Dette kan eksempelvis være tilstedeværelse av tillitsvalgt på arbeidsplassen og ulike fora for medvirkning, medbestemmelse og partssamarbeid. Hovedavtalene som fastsetter partenes rettigheter og plikter, har et eget kapittel om informasjon, samarbeid og medbestemmelse, slik som i Hovedavtalen mellom LO-NHO:

7 Chronbach's alpha=0.77.

8 Chronbach's alpha=0.7.

9 Følgende ordninger er inkludert: tillitsvalgt i fagforening (ikke stilt til tillitsvalgte), verneombud, arbeidsmiljøutvalg, medbestemmellesutvalg, bedriftsutvalg, avdelingsutvalg, konserntillitsvalgt, konsernutvalg, ansattevalgte styrerepresentanter i selskapet eller konsern, europeisk samarbeidsutvalg.

§9-1 om målsetting:

De ansatte og deres tillitsvalgte skal ha reell medinnflytelse og gjennom samarbeid, informasjon og drøftelse bidra til økt verdiskaping og produktivitet og derved til de økonomiske forutsetninger for bedriftens fortsatte utvikling og trygge og gode arbeidsplasser.

§ 9-3 drøftelser om bedriftens ordinære drift står det:

Bedriftens ledelse skal drøfte med de tillitsvalgte:

- Spørsmål som vedrører bedriftens økonomiske og produksjonsmessige stilling og utvikling
- Forhold som har umiddelbar sammenheng med arbeidsplassen og den daglige drift
- De alminnelige lønns- og arbeidsforhold ved bedriften

Omorganiseringsprosesser vil falle inn under § 9-3. Hovedavtalene etablerer også faste organer for deltakelse. Bedriftsutvalg skal eksempelvis opprettes i virksomheter med 100 ansatte og flere, og partene vil gjerne opprette andre utvalg (f.eks. samarbeidsutvalg) eller faste møter for å ivareta de forpliktelsene som ligger i avtaleverket og for å sikre regelmessig kontakt mellom ledelsen og ansatte.

Mens hovedavtalene omfatter arbeidstakere som jobber i tariffbundne virksomheter, gjelder arbeidsmiljøloven så godt som for alle. Loven ble etablert i 1977 og revidert i 2005. Her er det nedfelt en plikt til å opprette ordninger som verneombud og arbeidsmiljøutvalg, og det følger av loven at arbeidsgiver skal drøfte ulike saker med verneombud, tillitsvalgte eller andre ansatte før beslutningen tas. Flere av ordningene er knyttet til antall ansatte i virksomheten. Dersom det er ti ansatte eller flere, skal det velges et verneombud, og når det er 50 ansatte eller flere, skal det etableres et arbeidsmiljøutvalg. Den samme grensen gjelder for når virksomheten har plikt til å informere og drøfte spørsmål av betydning for de ansatte (jf. kapittel 8).¹⁰

Endelig angir aksjeloven (og annen selskapslovgivning) grenser for ansattes styrerepresentasjon. Er det mellom 30 og 199 ansatte, kan ansatte kreve styrerepresentasjon, og dersom det er 200 ansatte, er det obligatorisk.

Både i hovedavtalene og arbeidsmiljøloven vektlegges individuell deltakelse. I hovedavtalen mellom LO og NAF i 1966 ble det avtalefestet en mulighet for bred og direkte medvirkning for den enkelte gjennom bedriftskonferanser og informa-

¹⁰ Ordningen med europeiske samarbeidsutvalg (EUs direktiv 1994/45/EF) ble også tatt inn i hovedavtalen mellom LO og NHO og senere allmenngjort.

sjonsmøter (Elvekrok, 2017). I arbeidsmiljøloven framgår det at den enkelte skal gis mulighet til faglig og personlig utvikling, selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar (jf. § 4-2.).

Ordningene i praksis

Som omtalt, har det de siste tiårene pågått en diskusjon om representativ innflytelse er redusert som en konsekvens av at nye organisasjons- og ledelseskonsepter har fått fotfeste i norsk arbeidsliv. Til tross for at organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen har holdt seg relativt stabil over tid, ser vi tendenser til en nedgang (Nergaard, 2022). Analyser tyder også på at færre temaer enn tidligere tematiseres i det lokale partssamarbeidet (Barth & Nergaard, 2015). Hvor stor eller liten del av forklaringen som kan tilskrives nye ledelsestilnærminger/typer, er vanskelig å undersøke. Men det er særlig i de store industrivirksomhetene, der de representative deltakelsesformene står sterkt, at for eksempel HRM og Lean er i bruk. Det er mulig at de nye ledelsestilnærmingene i møte med det norske partssammensatte systemet som består av aktører med makt og interesser, i større eller mindre grad oversettes og tilpasses en norsk virkelighet (Olberg & Trygstad, 2007; Ingvaldsen, 2013).

Samtidig har det blitt identifisert et representasjonsgap i norsk arbeidsliv (Alsos & Trygstad, 2019). Representasjonsgap viser til et avvik i ordninger som skulle vært etablert, og som faktisk er det. Ved hjelp av SSBs levekårsundersøkelser kan vi undersøke representasjonsgapet for de lovbestemte ordningene som verneombud og arbeidsmiljøutvalg i privat sektor.

Når det gjelder verneombud, svarer 88 prosent av arbeidstakerne i virksomheter med ti ansatte eller flere at de har dette på plass i 2006. Den tilsvarende andelen i 2019 er 86 prosent. Gapet mellom de som skulle hatt det, og de som svarer at de har det, er altså i 2019 på 14 prosent.

Når det gjelder arbeidsmiljøutvalg, er gapet større, og det har økt noe i perioden 2013 til 2019. I 2013 svarte 78 prosent av arbeidstakere i virksomheter med 50 ansatte eller flere at det var et arbeidsmiljøutvalg der de jobber. I 2019 var andelen sunket til 72 prosent (Trygstad mfl., 2021, s.42). Det betyr at gapet i 2019 var på 28 prosent.

Det er også identifisert et deltakelsesgap som viser at tillitsvalgte ikke deltar i beslutninger som de i henhold til lov- og avtaleverket skulle vært involvert i. Studiene forteller ikke noe om utviklingen i deltakelsesgapet over tid, men gapets størrelse øker i virksomheter med få ansatte og er mindre i industrien enn i privat tjenesteytende sektor (Alsos & Trygstad, 2022; Barth & Nergaard, 2015). I sist-

nevnte sektor er også tillitsvalgtes rolle svakere enn hva den er i industrien (Ødegård mfl., 2020).

DELTAKELSE OG INNFLYTELSE I OMORGANISERINGSPROSESSER

Omorganiseringsprosesser vil kunne berøre arbeidstakeres opplevde trygghet og påvirke den daglige driften. Vårt første spørsmål er om tillitsvalgte deltar i denne type prosesser, og om deltakelsen har noen betydning for utfallet.

Selv om virksomhetene er bundet av tariffavtaler, hender det at tillitsvalgte ikke involveres i beslutninger om nedbemanninger før beslutningen er fattet. Her er ett eksempel fra en stor virksomhet i Norge der det ble informert om at 100 stillinger skulle bort:¹¹

The shop steward responded that the announcement came as a surprise, and that the trade union will set up meetings with the employees in the coming weeks to see how the trade union can assist their members.

I vår studie svarer 54 prosent av de tillitsvalgte at det har vært gjennomført større omorganiseringer i virksomheten i løpet av de siste to årene. Fire av ti har erfart to eller flere ulike endringer av både strategisk og taktisk karakter:¹²

Strategiske:

- Nedbemanninger: 31 prosent
- Virksomheten fikk nye eiere: 14 prosent
- Arbeidsplassen ble skilt ut fra virksomheten: 5 prosent

Taktiske:

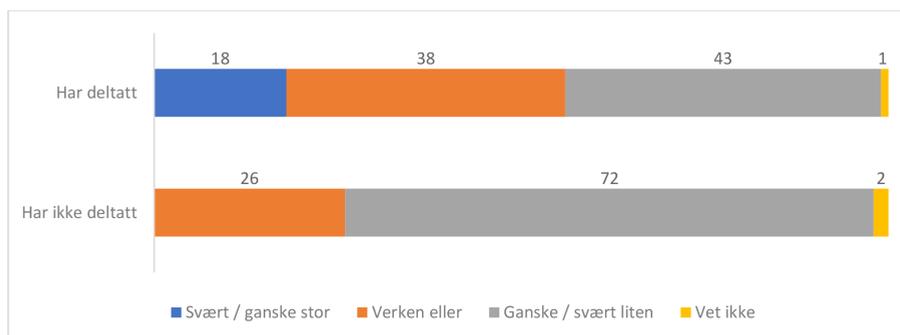
- Arbeidsplassen ble organisert på en ny måte: 36 prosent
- Arbeidsplassen ble slått sammen med annen enhet eller avdeling: 28 prosent
- Innføring av ny teknologi gjorde tidligere arbeidsoppgaver overflødige: 9 prosent

11 Data er hentet fra <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/factsheets>, en database over blant annet opp- og nedbemanninger i europeiske virksomheter.

12 I tillegg til de nevnte alternativene var det et «annet». Kun 1 prosent svarte dette. De ulike prosentandelene summerer seg ikke til 100, fordi det var mulig å gi flere svar.

Analysene viser at en temmelig stor andel tillitsvalgte svarer at verken de selv eller andre fra klubben eller forbundet har deltatt i formelle fora der omorganiseringer har vært tematisert, selv om dette er beslutninger de i tråd med hovedavtalen skal delta i (jf. HA §§ 9.1, 9.3). Vi kan altså identifisere et deltakelsesgap. En logistisk regresjonsanalyse viser at jo lenger man har vært tillitsvalgt, jo flere man representerer og jo flere representative ordninger som er etablert der de tillitsvalgte jobber, jo større er sannsynligheten for at man har deltatt, og motsatt.¹³

De som har deltatt, har fått spørsmål om de selv, eller andre i klubben eller forbundet har hatt innflytelse over utfallet av omorganiseringsprosessen. Kun 12 prosent svarer at de hadde svært stor eller ganske stor innflytelse. 36 prosent svarer verken–eller, mens drøyt halvparten svarer at de hadde ganske eller svært liten innflytelse over utfallet. Figur 5.1 viser en klar sammenheng mellom å delta i omorganiseringsprosessen og opplevd innflytelse.



Figur 5.1 Tillitsvalgtes deltakelse i omorganiseringsprosessen og opplevd innflytelse. Utvalg av tillitsvalgte. Prosent. N=181.

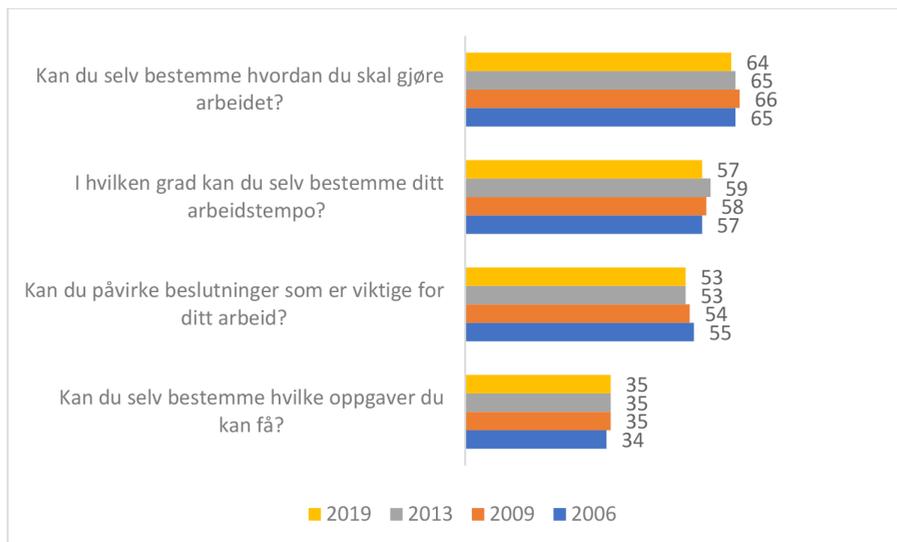
Det er ikke overraskende at deltakelse er sterkt korrelert med opplevd innflytelse, men sammenhengen viser like fullt at deltakelse har en viss utjevne effekt når det gjelder å kunne påvirke beslutninger av betydning for de ansatte, og at innflytelse gjennom uformelle kanaler i omorganiseringsprosesser er svak. Tillitsvalgte vurderer like fullt sin innflytelse på utfallet av omorganiseringen som beskjeden. I avsnittet under vender vi oss mot den enkelte arbeidstaker og undersøker om vi kan identifisere en sammenheng mellom opplevd individuell innflytelse og bedriftsdemokratiske ordninger.

¹³ Se vedlegg 5.1, tabell A for analyse.

OPPLEVD INDIVIDUELL INNFLYTELSE OG BEDRIFTSDEMOKRATISKE ORDNINGER

I tariffbundne virksomheter vil individuell og representativ deltakelse praktiseres side om side. Spørsmålet vi reiser, er om disse to formene for deltakelse understøtter hverandre, eller om vi ser konturen av fortregning, der den individuelle utkonkurrerer den representative deltakelsen. Hvis det siste er tilfellet, er det rimelig å anta at den individuelle innflytelsen har økt over tid.

I 2002 konkluderte Makt- og demokratiutredningen med at de ansatte har fått økt innflytelse på egen arbeidssituasjon, men at rammene rundt deltakelsen er blitt mer begrenset, noe som støtter antakelsen om fortregning. Det ble argumentert for at det skjer en gradvis omforming av maktforhold «som vi ikke helt kan ane rekkevidden av» (Engelstad mfl., 2003, s. 329). Konklusjonen baserte seg på studier av LKU fram til 2000. Vi ser på LKU fra 2006. For å måle individuell innflytelse ser vi på jobbnær innflytelse, herunder innflytelse over hvordan arbeidet skal gjøres. Som før omtalt, vektlegges denne typen innflytelse i den nytteorienterte retningen. Innflytelse over tempo og mengde og over hvilke oppgaver man skal få, kan imidlertid også relateres til den enkeltes behov for beskyttelse fra det som Lysgaard (1972) omtalte som det teknisk-økonomiske systemets umettelige krav til produktivitet og effektivitet. Slik beskyttelse er vektlagt innenfor den rettighetsbaserte retningen. Arbeidstakernes innflytelse over jobbnære beslutninger viser lite variasjon over år (figur 5.2).



Figur 5.2 Vurderinger av egen innflytelse over jobbnære beslutninger, privat sektor, 2006 til 2019. LKU. Andel som svarer «i svært høy / høy grad». Prosent.

Det er slående stabilt i perioden 2006 til 2019. Drøye seks av ti svarer at de i svært høy grad / høy grad kan bestemme hvordan de skal gjøre arbeidet, mens muligheten til å påvirke beslutninger som er viktige for den enkelte i arbeidet, er lavere. Noe av forklaringen kan være at det er forhold knyttet til eksempelvis ressursituasjonen, arbeidsutstyr og arbeidskolleger som setter rammer for hvor mye eller lite den enkelte kan påvirke.

Når det gjelder om man som arbeidstaker kan bestemme arbeidstempo, svarer 57 prosent av arbeidstakerne i svært høy grad / høy grad i 2019, noe som er identisk med andelen i 2006. Mulighetene til å bestemme hvilke arbeidsoppgaver man skal få, vurderes som vesentlig lavere – rundt en av tre kan i svært høy grad / høy grad bestemme dette. Innflytelsen over forhold som går direkte på kontroll over egen arbeidssituasjon, er altså lavere enn hva gjelder innflytelse over hvordan oppgavene skal løses.

Hva påvirker vurdering av egen innflytelse?

I vår tredje problemstilling spør vi om arbeidstakere som jobber i virksomheter med flere representative ordninger, vurderer sin egen innflytelse som bedre enn de som arbeider i virksomheter der ordningene er få eller også fraværende. Dette vil i tilfelle underbygge antakelsen om at representative ordninger understøtter individuell innflytelse. Er svaret nei, vil dette kunne støtte antakelsen om fortrenning. Tidligere studier har vist at trekk ved den ansatte og virksomheten kan påvirke opplevd innflytelse. Eksempelvis vurderer gjerne ansatte med høy utdanning sin innflytelse som større enn de med kort. Det samme gjør de med hyppig lederkontakt, mens arbeidstakere i tjenesteytende sektor vurderer sin innflytelse som lavere enn de i industrien. Vi har også tidligere sett at omorganisering har en negativ effekt på vurdert innflytelse (se Trygstad mfl., 2021). I tillegg er vi nysgjerrige på om kjønn, alder, om man er fast eller midlertidig ansatt, om man er tillitsvalgt eller leder eller er fagorganisert, har betydning. Ved hjelp av en lineær regresjonsmodell finner vi at følgende variabler har en signifikant effekt:¹⁴

- Ansatte med 5 års universitets- og høyskoleutdanning og mer vurderer sin innflytelse som større enn andre.
- Fast ansatte vurderer sin innflytelse som høyere enn de på midlertidige kontrakter.
- Arbeidstakere med hyppig lederkontakt vurderer sin innflytelse som høyere enn andre.

14 Se vedlegg 5.1, tabell A for analyse.

- De som har vært gjennom omorganisering, vurderer sin innflytelse som lavere enn andre.
- Arbeidstakere i privat service vurderer sin innflytelse som lavere enn de i industrien.
- Jo flere bedriftsdemokratiske ordninger, jo større vurderes innflytelsen for å være.
- Fagorganiserte vurderer sin innflytelse som lavere enn uorganiserte.

Trekk ved arbeidstakerne som alder og kjønn, om man har en lederrolle eller er tillitsvalgt, har ingen nevneverdig betydning.¹⁵ Derimot viser analysene at tilstedeværelsen av representative ordninger har en selvstendig effekt på innflytelse. Jo flere etablerte ordninger, jo større innflytelse. Samtidig vurderer uorganiserte sin innflytelse som større enn organiserte. Vi mangler gode forklaringer på dette. En grunn kan være at det blant de uorganiserte er arbeidstakere som har høy grad av jobbnær innflytelse, og derfor ikke ser behovet for å være organisert. For disse vil det å være organisert kanskje betraktes som en begrensning på egen utfoldelse. En annen grunn kan være at forventningene om egen innflytelse er høyere blant organiserte arbeidstakere. En tredje forklaring kan være at organiserte selv har erfart at deltakelse i etablerte fora ikke gir særlig innflytelse. Uavhengig av forklaring er det likevel grunn til å understreke at individuell og representativ innflytelse er ulike størrelser. Førstnevnte berører forhold som er viktig for den enkelte, mens representativ innflytelse påvirker arbeidstakerne som kollektiv og virksomheten.

SAMMENFATNING OG DISKUSJON

Et demokratisk arbeidsliv er avhengig av at de ansatte og deres representanter deltar i fora der beslutninger av betydning drøftes og besluttes, og at den enkelte arbeidstaker har innflytelse på sin arbeidssituasjon. Dette er nært forbundet med hvordan styringsretten utøves. Hvorvidt norsk og nordisk arbeidsliv har blitt «amerikanisert», har vært gjenstand for diskusjon. Mer hierarki og mer lukkede beslutningsprosesser der ansatte og deres organisasjoner ikke involveres, er elementer som i den forbindelse trekkes fram. Videre har andre undersøkelser vist at temmelig store andeler av tillitsvalgte og ledere svarer at toppledelsen har blitt mer hierarkisk de siste to til tre årene (Trygstad mfl., 2021).

15 I tillegg benyttet vi eierskap og om man er jobber i et konsern eller ikke som kontrollvariabler. De hadde ingen signifikant effekt.

Vi har tatt utgangspunkt i det som kan betegnes som en lakmustest på bedrifts-demokratiet: Involveres tillitsvalgte i omorganiseringsprosesser? Som omtalt, er omorganiseringstakten i Norge i komparativ sammenheng høy. Over halvparten av de tillitsvalgte i vår undersøkelse svarer at det har vært gjennomført større omorganiseringsprosesser der de jobber, i løpet av de siste to årene. I tråd med hovedavtalen skal tillitsvalgte formelt involveres i denne type prosesser. Likevel identifiserer vi et deltakelsesgap. To av ti svarer at verken de selv eller andre fra forbundet eller klubben deltok. I den forbindelse kan to funn framheves. For det første er innflytelsen over utfallet vurdert som lav. For det andre er deltakelse i omorganiseringsprosessen likevel avgjørende for om man i det hele tatt opplever å ha hatt noen påvirkningskraft på utfallet av omorganiseringen.

Når temaet er bedriftsdemokrati, rettes blikket gjerne mot de representative ordningene. Men lov- og avtaleverket vektlegger også individuell deltakelse og innflytelse. Analyser av ansattes innflytelse i LKU i perioden 2006 til 2019 viser stabilitet. Når vi analyserer egne data, finner vi at arbeidstakere i privat tjenesteytende sektor vurderer sin individuelle innflytelse som lavere enn andre, det gjør også de som har vært gjennom omorganiseringsprosesser siste to år. Videre øker det å være ansatt i faste stillinger og å være født i Norge den individuelle innflytelsen. Endelig ser vi at de med høy utdanning og hyppig lederkontakt vurderer sin egen innflytelse som større enn andre. Vi aner konturene av en ulikhet knyttet til innflytelse som følger skillet mellom de privilegerte og de mindre privilegerte. Noe overraskende finner vi at uorganiserte vurderer sin innflytelse som større enn organiserte, mens tilstedeværelse av representative ordninger øker den enkeltes vurdering av sin innflytelse.

Vi har i dette kapittelet diskutert to motstridende antakelser. Fortrenger nyttemotiverte deltakelsesformer de rettighetsbaserte, eller underbygger de to hverandre?

Dersom den individuelle deltakelsesformen er i ferd med å fortrenge den representative, ville det være rimelig å forvente at arbeidstakernes individuelle innflytelse har økt over tid. Våre analyser støtter ikke denne antakelsen. Som omtalt over, er imidlertid den individuelle innflytelsen ujevnt fordelt mellom de resurssterke og de mindre resurssterke arbeidstakerne.

Hva med antakelsen om at de to formene forsterker hverandre? Til en viss grad støtter våre funn denne antakelsen. Tilstedeværelse av representative ordninger har en selvstendig og positiv innvirkning på ansattes vurderinger av egen innflytelse. Samtidig vurderer organiserte sin innflytelse som lavere enn uorganiserte.

En tredje antakelse bør løftes fram. Har norske arbeidstakere fått mindre av alt, både individuell og representativ deltakelse og innflytelse? Analysene viser at

ansattes innflytelse over tid best beskrives som stabilt middels til lav. Dette kan tolkes som at arbeidstakere har begrenset kontroll over beslutninger som påvirker dem i arbeidshverdagen, samtidig som forskning viser at den representative dimensjonen er under press (Barth & Nergaard, 2015; Nergaard, 2020). Det er også verd å merke seg at arbeidstakere som har vært gjennom omorganisering, vurderer sin innflytelse som lavere enn andre, og at tillitsvalgte vurderer sin innflytelse på utfallet som lav. Gitt den høye omorganiseringstakten i Norge er dette funn som kan støtte den tredje antakelsen.

AVSLUTNING

Endringer er gjerne gradvise prosesser. De framstår som betydelige først i et retrospektivt lys (Mahoney & Thelen, 2010). Identifiserte gap i representasjon og deltakelse, i kombinasjon med middels til lav individuell innflytelse, kan synes ubetydelig i dag, men kan få konsekvenser for både bedriftsdemokratiet og den norske arbeidslivsmodellen på sikt.

En svekkelse av bedriftsdemokratiet skjer ikke av seg selv, men vil være avhengig av at aktører bidrar til å forsterke eksisterende utviklingstrekk i en bestemt retning. Spørsmålet blir da hvem som har interesse av å svekke representativ og individuell deltakelse og innflytelse. Vi har sett at ressurssterke arbeidstakere, forstått som arbeidstakere med høy utdanning, fast ansettelse og hyppig lederkontakt, vurderer sin innflytelse som høyere enn andre. Et svekket bedriftsdemokrati kan derfor tenkes å skape større strekk i «laget» i den forstand at det blir mer ulikhet mellom de privilegerte og upriviligerte arbeidstakerne i Norge.

REFERANSER

- Alsos, K. & Trygstad, S.C. (2022). Do Participation Structures Affect Workers' Voice? *Economic and Industrial Democracy*, 44(2), 410–431. <https://doi.org/10.1177/0143831X221076178>
- Alsos, K. & Trygstad, S.C. (2019). Workplace Democracy: Representation and Participation Gaps in the Norwegian Labour Market Model. I F. Engelstad, C. Holst, G.C. Aakvaag (Red.), *Democratic State and Democratic Society. Institutional Change in the Nordic Model* (s. 232–254). De Gruyter.
- Barth, E. & Nergaard, K. (2015). Kollektive partsforhold: status quo eller endring? I H. Dale-Olsen (Red.), *Norsk arbeidsliv i turbulente tider*. Gyldendal Akademisk.
- Bungum, B., Forseth, U. & Kvande, E. (Red.) (2015). *Den norske modellen. Internasjonalisering som utfordring og vitalisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busck, O., Knudsen, H. & Lind, J. (2010). The transformation of employee participation: Consequences for the work environment. *Economic and industrial Democracy*, 31(3), 285–305. <https://doi.org/10.1177/0143831X09351212>

- Børve, H.E. & Kvande, E. (2018). Den norske arbeidslivsmodellen: egnet for transport til USA? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 59(1), 26–40. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2018-01-02>
- Elvekrok, I. (2017). Motstander, medspiller, hva nå? Om tillitsvalgtrollen i avtaleverket. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(3), 216–228. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-03-05>
- Engelstad, F. (1999). Demokrati og makt – samfunn og bedrift. I Østerud et al., *Mot en ny maktutredning*. Ad Notam Gyldendal.
- Engelstad, F., Svalund, J., Hagen I.M. & Storvik, Aa. (2003). *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Gyldendal Akademisk.
- Engelstad, F. & Hagelund, A. (Red.) (2015). *Cooperation and Conflict the Nordic Way: Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia*. De Gruyter Open. ISSN 978-3-11-044428-5, s. 282–292. <https://doi.org/10.1515/9783110436891-016>
- Haipeter, T. (2019). Workers' participation: concepts and evidence. I S. Berger, L. Pries & M. Wannöffel (Red.), *The Palgrave Handbook of Workers' Participation at Plant Level* (s. 147–164). Palgrave Macmillan.
- Heiret, J., Korsnes O., Venneslan, K. & Bjørnson, Ø. (2003). *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Fagbokforlaget.
- Hernes, G. (2006). *Den norske mikromodellen. Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital*. Fafos rådsprogram 2006–2008. Fafo-notat 2006:25.
- Ingvaldsen, J.A. (2013). *Democratic Lean. Work systems in Norwegian industry*. Thesis for the degree of Philosophiae Doctor Trondheim, December 2013. NTNU.
- Kalleberg, R. (1983). *Miljøforbedring som demokratisering: en sosiologisk analyse av Arbeidsmiljøloven*. Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Knudsen, H. (1995). *Employee Participation in Europe*. Thousand Oaks, Sage.
- Lafferty, W. M. (1983). Deltakelse og demokrati. I T. Bergh (Red.), *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis* (s. 30–50). Universitetsforlaget.
- Lysgaard, S. (1972). *Arbeiderkollektivet: en studie i de underordnedes sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.
- Nergaard, K. (2022). *Organisasjonsgrader, tariffavtalededekning og arbeidskonflikter 2020/2021*. Fafo-notat 2022:09.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Pries, L. (2019). Workers' participation at Plant Level in a Comparative Perspective. I S. Berger, L. Pries & M. Wannöffel (Red.), *The Palgrave handbook of Workers' Participation at Plant level* (s. 13–35). Palgrave Macmillan.
- Timing, A. & Summers, J. (2020). Is workplace democracy associated with wider pro democracy affect? A structural equation model. *Economic and Industrial Democracy*, 41(3), 709–726. <https://doi.org/10.1177/0143831X17744028>
- Trygstad, S.C., Alsos, K., Andersen, R.K., Bråten, M., Hagen, I.M. & Jensen, R. (2021). *Arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning*. Fafo-rapport 2021:10.
- Trygstad, S.C. (2004). *Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management*. Avhandling for Dr. Polit, NTNU, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Trondheim.
- Wilkinson, A., Dundon, T., Donaghey, J. & Freeman R.B. (2014). Employee voice: Charting new terrain. I A. Wilkinson, T. Dundon, J. Donaghey & R.B. Freeman (Red.), *The Handbook of Research on Employee Voice*. Edward Elgar Publishing.
- Ødegård, A.M., Andersen, R.K., Jordfald, B., Nergaard, K. & Trygstad, S.C. (2020). *Utelivsbransjen – utvikling av arbeidsforhold etter 2014*. Fafo-rapport 2020:26.

VEDLEGG 5.1

Tabell A Logistisk regresjon. Hva som øker og reduserer sjansen for at tillitsvalgte eller andre fra klubben har deltatt i omorganiseringsprosesser.

	Deltakelse i omorganiseringsprosessen (1=ja, 2=nei)
	B
Kjønn (1=mann, 2=kvinne)	÷,038
Alder	÷,274**
Antall medlemmer	÷,742**
Antall år som TV	-1,12
Antall ansatte i virksomheten	÷,234**
Privat service vs. øvrige (privat service=1, øvrige=0)	-,723
Om virksomheten er del av konsern (1=ja, 2=nei)	,787
Om virksomheten er norskeiet (1=norsk, 2=utenlandsk)	1,02
Antall etablerte bedriftsdemokratiske ordninger på arbeidsplassen	÷,244**
Konstant	1,426
N	110
Log Likelihood	69,814
Nagelkerke R ²	,45
Cox & Snell R Square	,284

*sign.<.1; **sign.<05; ***sign.<.01



6. Lavere organisasjonsgrad i arbeidsmarkedet. Har det konsekvenser for fordelingen?

Ester Bøckmann, Bjorn Dapi og Elin Svarstad

Sammendrag I mange land øker den økonomiske ulikheten, samtidig som at arbeidsmarkedsinstitusjoner svekkes. Norge er intet unntak: Økende ulikhet sammenfaller med lavere organisasjonsgrad og tariffavtaledekning. I dette kapittelet spør vi om det skyldes tilfeldighet, eller om det er mer som driver sammenhengen over tid? Både internasjonal forskning og forskning i norsk kontekst finner at svekede arbeidsmarkedsinstitusjoner har konsekvenser for økonomisk ulikhet. Til tross for at det er vanskelig å fastslå hvor store konsekvensene er, betyr det at arbeidsmarkedspolitikk som støtter opp under økt organisasjonsgrad og tariffavtaledekning, kan bidra til å dempe økningen i økonomisk ulikhet.

Nøkkelord økonomisk ulikhet | organisasjonsgrad | tariffavtaledekning | arbeidsmarked

Abstract Uneven distribution of income and resources has become more accentuated in several countries, coinciding with increasingly weaker labour market institutions. Norway shares this predicament as well. Economic inequality has increased, while unionization rate and collective bargaining coverage in the labour market have fallen. In this chapter we ask whether this is due to chance, or if there is something else driving the relationship over time. Research from Norway and other countries has found that the weakening of labour market institutions has consequences for inequality. Although quantifying these consequences is an empirically daunting task, evidence indicates that strengthening labour market institutions can mitigate the inequality increase.

Keywords economic inequality | union density | collective bargaining coverage | labour market

INNLEDNING

Den norske modellen er blant annet kjennetegnet av et godt organisert arbeidsliv, sjenerøse offentlige velferdsordninger og små forskjeller. Komparativt sett er organisasjonsgraden både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden middels høy, og det samme gjelder tariffavtaledekningen. Norge har også en av verdens mest sammenpressede lønnsstrukturer, og lav inntektsulikhet sammenlignet med de fleste andre land.

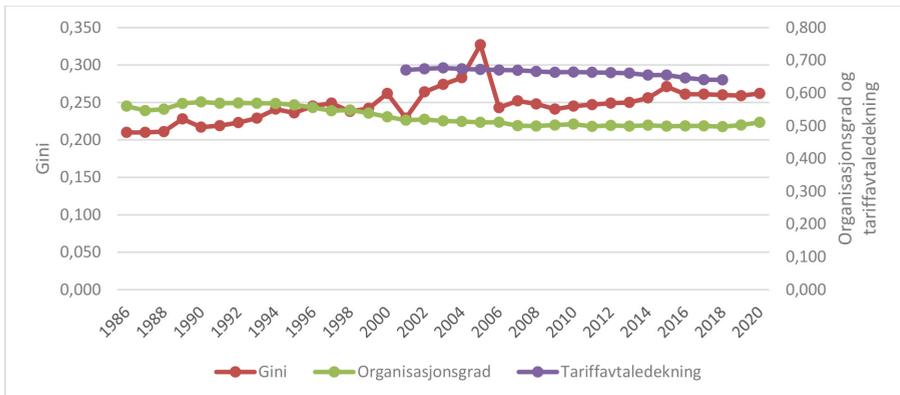
De siste 30 årene har organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen i Norge sunket, se for eksempel kapittel 2 (Alsos & Nergaard, 2023) i denne antologien. Samtidig har ulikheten, både i lønn og inntekt, gått i motsatt retning. Figur 6.1 viser disse trendene i henholdsvis tariffavtaledekning, organisasjonsgrad og ulikhet i inntekt etter skatt, målt ved Gini-koeffisienten.¹ Denne sammenhengen – svekkede arbeidsmarkedsinstitusjoner og økende ulikhet – ser vi imidlertid ikke bare i Norge, men også i en rekke andre land. Hvordan kan man forklare sammenhengen, og vil en svekkelse av det organiserte arbeidslivet ha betydning for ulikhetsutviklingen? I dette kapittelet, for å svare på disse spørsmålene, skal vi gå nærmere inn på hva forskningen så langt kan fortelle oss om hvordan organiseringen av arbeidstakersiden henger sammen med ulikhet.

Det er ikke bare i Norge vi ser en slik sammenheng mellom det organiserte arbeidslivet og ulikhet. På det internasjonale nivået viser studier at land med høy organisasjonsgrad har lavere *inntektsulikhet* målt ved Gini-koeffisienten enn land med lav organisasjonsgrad (Gustafsson & Johansson, 1999; Herzer, 2016). Det er også slik at sterke arbeidsmarkedsinstitusjoner, i form av høy organisasjonsgrad og høy grad av koordinering i lønnsforhandlingene, henger sammen med lavere ulikhet i både husholdningsinntekt og personlig inntekt på tvers av land (Checchi & García-Peñalosa, 2008; 2010).

Ettersom fagforeningers primære anliggende er de som befinner seg i arbeidsmarkedet, har majoriteten av studiene på feltet konsentrert seg om *ulikhet i lønnsinntekt*. Det er også en sterk korrelasjon mellom nedgang i organisasjonsgraden og økning i lønnsulikhet innad i land over tid (Card mfl., 2004; Dustmann mfl., 2014; Biewen & Seckler, 2019).

Teoretisk sett er det ikke entydig hvorvidt organiseringen av arbeidstakersiden *påvirker* eller *påvirkes* av ulikhet. Sammenhengen kan gå begge veier: Organisering kan påvirke ulikhet, og ulikhet kan påvirke det organiserte arbeidslivet. Innen

1 Gini-koeffisienten sier noe om hvordan samlet inntekt i et land er fordelt over befolkningen. Det gir et tall mellom 0 og 1, hvor en Gini-koeffisient på 1 vil si at én person har all inntekt, mens en Gini på 0 vil si at samlet inntekt er fordelt likt over hele befolkningen.



Figur 6.1 Organisasjonsgrad, tariffavtaledekning og inntektsulikhet, Norge.

Merknad: Tall for inntektsulikhet, målt ved Gini-koeffisienten, og organisasjonsgrad dekker perioden 1986–2020. Tariffavtaledekning gjelder perioden 2001–2018.

Kilder: Gini-koeffisienten er hentet fra SSB tabell 07756. Tall for organisasjonsgrad og tariffavtaledekning er hentet henholdsvis fra NOU 2022: 4, vedlegg 5, og Alsos mfl. (2021), side 33.

forskningen har det vært langt større fokus på hvordan organisering kan påvirke ulikhet, enn på den motsatte sammenhengen. Dette fokuset gjenspeiler i hovedsak forskning i økonomifaget der det har vært større interesse for hvordan arbeidsmarkedsutfall (bl.a. sysselsetting, ansettelsesvilkår, lønnsforskjeller) påvirkes av markeds mekanismer og institusjoner. I tillegg er institusjonene som utgjør det organiserte arbeidslivet, til for nettopp å bidra til å løse utfordringer som ulikhet.

Vi skal først ta for oss mekanismer som forklarer hvordan organiseringen av arbeidstakere kan påvirke ulikhet. Organisering av arbeidstakere kan i teorien både øke og redusere ulikhet gjennom ulike mekanismer, og vi går nærmere inn på disse mekanismene i den første delen av kapitlet. Deretter presenterer vi empirisk forskning som forsøker å finne ut av om organisering av arbeidslivet faktisk har betydning for ulikhet. Internasjonal forskning tyder på at den institusjonelle settingen spiller en rolle for hvorvidt denne sammenhengen er positiv eller negativ. Forskning som benytter norske data, gir i stor grad støtte til at et godt organisert arbeidsliv bidrar til lavere ulikhet. Til slutt vil vi også kort diskutere hvordan økt ulikhet kan påvirke organisasjonsgrad. Selv om det her er mindre empiri å lene seg på, er spørsmålet viktig. Dersom sammenhengen mellom ulikhet og organisering er selvforsterkende, vil det være desto viktigere å dempe ulikhetsutviklingen ved å styrke organiseringen.

BEGREPSAVKLARINGER OG METODE

Dette kapittelet er en todelt litteraturgjennomgang. I den første delen skal vi løfte fram hvilke teoretiske mekanismer forskningen vektlegger for å forklare hvordan et organisert arbeidsliv kan påvirke ulikhet. Formålet med denne delen er å vise at fra et teoretisk perspektiv kan man se for seg mekanismer der lavere organisering fører til høyere ulikhet, og andre mekanismer der lavere organisering fører til lavere ulikhet. Hva slags utslag det får i praksis, er derfor et empirisk spørsmål. I den andre delen skal vi presentere empiriske studier som undersøker effekten av det organiserte arbeidslivet på ulikhet. Dette er en foreløpig lite studert problemstilling, da det er en vanskelig øvelse å tallfeste en slik årsakssammenheng. Vi har derfor søkt bredt etter litteratur gjennom Google Scholar, både etter fagfelleurderte artikler og forskningsrapporter og både norske og internasjonale bidrag. I tillegg har vi brukt snøballmetoden, som går ut på å undersøke referansene til hver studie for videre å finne fram til flere relevante artikler. Dette er ikke en systematisk litteraturgjennomgang, men fordi det empiriske feltet foreløpig er lite, er vi likevel trygge på at gjennomgangen er representativ for bidragene på feltet.

Når vi snakker om det organiserte arbeidslivet, vil vi i dette kapittelet konsentrere oss om både tariffavtaledekning og organisasjonsgrad. Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning er tett knyttet sammen. Begge er indikatorer på kollektive partsforhold, og forteller oss noe om i hvilken grad arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner er til stede i en bedrift, bransje eller økonomi. Mens organisasjonsgraden angir hvor stor andel av arbeidstakere som er organisert i en fagforening, forteller tariffavtaledekningen hvor stor andel av arbeidstakerne som arbeider i en bedrift som er bundet av en tariffavtale.

Hvor sterk sammenheng mellom organisasjonsgrad og tariffavtaledekning er, varierer med den institusjonelle konteksten. Nærmere bestemt er det forskjeller mellom land både når det kommer til hvilke betingelser som må være oppfylt for å få på plass tariffavtaler, og i hvilken grad tariffavtalene allmenngjøres til utvidede deler av arbeidslivet. I Norge (privat sektor) er det i de aller fleste tilfeller slik at dersom andelen fagorganiserte i en virksomhet overstiger 10 prosent, kan de ansatte kreve tariffavtale.² En slik ordning innebærer at det oftest er fagorganiserte i en virksomhet som er bundet av en tariffavtale, men organisasjonsgraden trenger ikke nødvendigvis være høy. Det er også en del virksomheter som har fagorganiserte ansatte, men hvor det ikke er tariffavtale. En slik situasjon kan skyldes at man på tross av muligheten til å kreve tariffavtale, ikke har oppnådd eller ønsket det,

2 Hovedavtalen mellom LO og NHO, § 3-7, nr. 2.

eller at det i en del yrkesgrupper ikke er tradisjon for å inngå tariffavtaler selv om man er fagorganisert.

Implikasjonene for ulikhet av organisasjonsgrad og tariffavtaledekning er ofte overlappende, men må ikke være det. Tariffavtalene vil ofte ha minstelønnsseter som sikrer et lønnsgulv, og/eller etablerte kriterier for lønnsforhandlinger. Begge disse forholdene bidrar til at tariffavtalen er et viktig instrument for koordinering i lønnsdannelsen – både på tvers av bransjer, innen samme bransje og i den enkelte bedriften – og kan dermed bidra til å redusere lønnsforskjellene. Organisasjonsgraden i en tariffbundet virksomhet tolkes ofte som et uttrykk for fagforeningenes lokale forhandlingsmakt, og dermed evne til å få gjennomslag for krav i de lokale forhandlingene om lønn og arbeidsforhold i bedriften. I virksomheter uten tariffavtale kan en høy organisasjonsgrad også tolkes som høy forhandlingsmakt til de ansatte. Grunnen til dette er at de organiserte arbeidstakerne i slike virksomheter (dvs. virksomheter uten tariffavtale, men med høy organisasjonsgrad) i utgangspunktet både kan kreve og oppnå tariffavtale. Dette vil arbeidstakerne kunne bruke som et forhandlingskort og dermed oppnå lønns- og arbeidsforhold som ikke avviker betydelig fra resultatet av en eventuell tariffavtale. Samtidig er det stor variasjon i hvorvidt de organiserte arbeidstakerne forhandler individuelt eller samordner lønnsforhandlingene i slike bedrifter.

Som nevnt innledningsvis, undersøker noen empiriske studier lønnsulikhet, mens andre fokuserer på inntektsulikhet i sammenheng med organisasjonsgrad. Inntekt er imidlertid mer enn kun lønn. Den favner også kapitalinntekter, næringsinntekter og overføringer fra staten. I tillegg er det slik at når vi omtaler ulikhet i inntektsfordeling, så ser vi ikke på kun lønnstakere, slik vi gjør i analyser av lønnsulikhet. Inntekt gjelder for en større del av befolkningen, og den inkluderer også arbeidsledige og personer som av ulike grunner står utenfor arbeidsmarkedet. Begge ulikhetsmålene er relevante, og vi vil derfor også presentere empiriske studier som benytter begge de to målene. Lønn er den viktigste inntektskilden for de aller fleste i Norge, og lønnsulikhet vil derfor ha stor betydning for den generelle inntektsulikheten. Samtidig vil inntektsulikhet være mer beskrivende for hvordan ressurser i landet fordeles, mellom arbeidstakere, men også mellom arbeidstakere og arbeidsgivere og mellom personer utenfor og innenfor arbeidsmarkedet.

MEKANISMER FOR HVORDAN ORGANISERING PÅVIRKER ULIKHET

Hvordan kan det organiserte arbeidslivet påvirke ulikheten i Norge, og bør vi være bekymret for at videre reduksjon i organisasjonsgrad og tariffavtaledekning kan føre til økt ulikhet også i framtiden? Fra et teoretisk perspektiv kan man se for seg ulike mekanismer for hvordan en svekkelse av det organiserte arbeidslivet, i form av lavere organisasjonsgrad og/eller tariffavtaledekning, kan påvirke inntektsulikhet. Det er særlig fire slike mekanismer som trekkes fram både i forskningslitteraturen og av ulike aktører i samfunnsdebatten: a) forskyvning av forhandlingsmakt fra arbeidstakere til arbeidsgivere/kapitaleiere, b) økt grad av individuelle lønnsforhandlinger, c) at arbeidstakerorganisasjonenes agenda kan endres gjennom endringer i hvem de representerer, og d) at fagorganisertes lønnsnivå blir så høyt at det fører til større inntektsforskjeller mellom fagorganiserte og andre arbeidstakere, eller at det får konsekvenser for nivået på arbeidsledigheten.

Vi begynner med mekanisme a), organisasjonsgrad som uttrykk for forhandlingsmakt. Den franske samfunnsøkonomen Thomas Piketty har gjennom en rekke bøker og artikler satt søkelys på utviklingen i inntektsulikheten mellom de aller rikeste og resten av befolkningen. Han peker på at lavere organisasjonsgrad potensielt kan forskyve forhandlingsmakten fra arbeidstakerne mot bedriftsledere og kapitaleiere, se for eksempel Piketty og Saez (2014). Dette kan bidra til å holde igjen lønnsveksten blant arbeidstakere, mens bedriftsledere og kapitaleiere får en stadig større andel av verdiene som skapes på arbeidsplassen. Slik øker ulikheten mellom arbeidstakere, på den ene siden, og arbeidsgiver og kapitaleiere, på den andre siden.

Mekanisme b), økt grad av individuelle lønnsforhandlinger, kan forklare hvordan et svekket kollektivt arbeidsliv vil kunne øke ulikhet. At forhandlinger om lønn i økende grad skjer mellom hver enkelt arbeidstaker og arbeidsgiver, kan føre til at det oppstår større forskjeller i lønn mellom ulike type arbeidstakere. Dette er et argument som blant annet økonomen Daron Acemoglu har løftet fram som en mulig mekanisme for hvordan lavere organisering kan påvirke ulikhet, se for eksempel Acemoglu mfl. (2001). Arbeidstakere med kompetanse som er svært ettertraktet i arbeidsmarkedet, vil ha større forhandlingsmakt enn arbeidstakere som det er forholdsvis lett å erstatte. I tillegg kan «trynefaktorer» spille en større rolle, som hvorvidt man er mann eller kvinne, norsk eller polsk, eller har samme fritidsinteresser som sjefen. Dersom denne mekanismen gjør seg gjeldende, vil det kunne føre til større lønnsulikhet mellom ulike typer arbeidstakere. I verste fall kan ulikheten være uttrykk for at lønninger er basert på faktorer som ikke gjenspeiler produktivitet, og som derfor i realiteten er diskriminering.

Mekanisme c), endret agenda hos fagforeningene, er mer indirekte. Nærmere bestemt handler det om at medlemmene som samlet utgjør de organiserte, utgjør et mer selektert mindretall som har mer fragmenterte interesser enn tidligere. Det kan skyldes at de fagorganiserte består av andre grupper arbeidstakere enn tidligere, for eksempel relativt flere høyt utdannede profesjonsgrupper enn arbeidere med fagbrev. De nyere medlemsgruppene, eller gruppene med flest medlemmer, kan ha andre preferanser for både hvordan lønn skal forhandles, og hvordan lønnsmassen skal fordeles på tvers av grupper. Fordi fagforbundene er demokratiske organisasjoner, vil endringer i medlemssammensetting ha direkte konsekvenser for hvilke mål fagforbundene setter seg i lønnsforhandlingene, og for hvor stor vekt de ulike hensynene får. Slike endringer vil imidlertid ikke kun påvirke de organiserte – de vil også ha konsekvenser for samfunnsutviklingen generelt.

Sterke arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner har stor betydning for politikkutforming. Arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, pensjonsordninger, utforming av utdanningssystemet og helsetjenester er bare noen av en lang rekke områder der politikkutforming vil kunne få betydning for ulikhet i samfunnet. Endringer i *hvem* organisasjonene representerer, kan påvirke hva slags politisk agenda de fremmer. Dersom de mest marginaliserte gruppene i liten grad er representert, er det også større risiko for at deres perspektiv og behov blir nedprioritert eller glemt når organisasjonene skal påvirke den politiske dagsorden.

De tre første mekanismene trekker alle i retning av at et svekket kollektivt arbeidsliv fører til økt ulikhet. Teoretisk er det imidlertid også mulig å se for seg at *høy* grad av fagorganisering kan føre til økt ulikhet, mekanisme d), dersom fagforeninger bidrar til større inntektsforskjeller mellom medlemmene sine og andre arbeidstakere. I tillegg til jevnere lønnsfordeling blant sine medlemmer bidrar fagforeninger også med høyere gjennomsnittlig lønnsnivå for medlemmene. En konsekvens av fagforeninger kan dermed være reduserte lønnsforskjeller blant de organiserte, kombinert med økte lønnsforskjeller mellom sistnevnte og resten av arbeidsstokken. Teoretisk er det ikke mulig å anslå hvilken av disse mekanismene som dominerer (Herzer, 2016). Dersom den siste mekanismen er sterkest, vil imidlertid høyere grad av fagorganisering kunne bidra til høyere lønnsulikhet og dermed høyere inntektsulikhet.

Fagforeninger kan også føre til økte inntektsforskjeller gjennom økt arbeidsledighet (se for eksempel Herzer, 2016). Et slikt perspektiv tar utgangspunkt i en antakelse om at tilstedeværelsen av fagforeninger gir kunstig høye lønninger. Kunstig innebærer i denne sammenhengen at lønnsdannelsen i stor grad er frakoblet fra markedsmekanismer, og at lønn fastsettes på en måte som i liten grad tar hensyn til samlet tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Når fagforeninger fram-

forhandler høyere lønninger, blir også kostnadene til bedriftene høyere og etterspørselen etter arbeidskraft lavere. Dette vil særlig kunne merkes i nedgangstider, når etterspørselen etter arbeidskraft i utgangspunktet er svak, og høye lønninger vil svekke etterspørselen ytterligere. I så fall vil arbeidsledigheten bli høyere enn den ville vært uten tilstedeværelsen av fagforeninger. Fordi arbeidsledighet medfører inntektstap for den enkelte, vil arbeidstakerorganisasjoner slik kunne bidra til større inntektsulikhet mellom de som har jobb, og de som ikke har jobb.

Gitt at disse mekanismene gjør seg gjeldende, vil lavere organisasjonsgrad kunne føre til lavere arbeidsledighet og mindre lønnsforskjeller mellom medlemmer og ikke-medlemmer, og dermed isolert sett lavere ulikhet.

HAR ET SVEKKET ORGANISERT ARBEIDSLIV HATT BETYDNING FOR ULIKHETSUTVIKLINGEN?

De fire mekanismene nevnt i forrige avsnitt er først og fremst teoretiske perspektiver som gir mulige forklaringer på hvordan organisasjonsgrad kan påvirke lønns- og inntektsulikhet i samfunnet. I den virkelige verden er dette forholdet langt mer komplisert.

Flere mekanismer virker samtidig. Lavere organisering kan forskyve forhandlingsmakt mot arbeidsgiveren og gi større ulikhet mellom arbeidstakere og kapitaliere, men samtidig føre til økt etterspørsel etter arbeidskraft, og dermed gi lavere ulikhet gjennom økt sysselsetting. I tillegg ligger det en rekke antakelser til grunn for hver mekanisme, som kan være riktige eller gale. For eksempel er en forutsetning for at tilstedeværelsen av fagforeninger skal gi økt arbeidsledighet, at fagforeninger kun er opptatt av lønnsnivået til medlemmene sine. Men det kan like godt være slik at fagforeninger kan ta hensyn til virkninger på den samlede sysselsettingen når de forhandler lønn, og de kan også ta hensyn til direkte virkninger på lønnsforskjeller mellom medlemmene sine og andre arbeidstakere. I så fall vil de negative effektene på ulikhet være begrenset. Hvor sterke hver av disse ulike mekanismene er, og hvor godt forutsetningene stemmer med virkeligheten, vil derfor ha betydning for om en godt organisert arbeidstakerside bidrar til å redusere eller øke ulikheten. Her spiller den institusjonelle settingen en rolle for hvorvidt et organisert arbeidsliv bidrar til lavere eller høyere ulikhet.

Institusjonenes innretning og betydning for korrelasjonen mellom organisert arbeidsliv og ulikhet

Hvorvidt lønnsforhandlinger er desentraliserte, som i USA, eller mer sentraliserte og koordinerte, som i Norge, viser seg å ha stor betydning for hvorvidt sammen-

hengen mellom organisasjonsgrad og ulikhet er positiv eller negativ (Barth mfl., 2003; Layard & Nickell, 2005; Checchi & García-Peñalosa, 2010). En OECD-rapport fra 2019 viser at land med koordinerte forhandlinger er assosiert med både lavere arbeidsledighet og lavere ulikhet, sammenlignet med land der forhandlinger er desentralisert (OECD, 2019).

Koordinerte lønnsforhandlinger spiller en rolle fordi arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene forhandler for en større gruppe. Slik vil også partene i langt større grad ta innover seg hvordan lønnsavtaler vil påvirke arbeidsmarkedet, arbeidsledighet, konkurransevne, inflasjon og andre makroforhold som har betydning for den økonomiske utviklingen i landet. Ved å ta hensyn til slike forhold gjennom koordinering kan forhandlinger dermed bidra til lavere arbeidsledighet sammenlignet med både individuelle lønnsforhandlinger og forhandlinger mellom lokale fagforeninger og arbeidsgiver.

Et annet viktig institusjonelt trekk er rekkefølgen på forhandlingene i lønnsoppgjørene, samt hvem som skal legge føringene for hvor høy lønnsveksten skal være. I Norge har vi siden 1960-tallet fulgt den såkalte frontfagsmodellen: Konkurransesatt sektor forhandler først og setter premisset for lønnsutviklingen i resten av økonomien. Det bidrar til at lønningene i skjermede næringer verken overstiger eller blir hengende etter den delen av næringslivet som handler med utlandet. Dette vil igjen bidra til å begrense lønnsforskjellene mellom ulike deler av arbeidsmarkedet.

Empiriske funn om kausale sammenhenger mellom organisert arbeidsliv og ulikhet

For Norges del finnes det foreløpig ikke empirisk belegg for at den reduserte organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen vi har sett over tid, har ført til effektivisering av arbeidsmarkedet slik at flere har fått jobb, og dermed dempet ulikhetsutviklingen (jf. mekanisme d). At denne mekanismen er lite dominerende i Norge, kan forklares med at lønnsdannelsen i Norge preges av høy grad av sentralisering og koordinering.

Det finnes derimot empirisk støtte for at lavere organisasjonsgrad fører til økt ulikhet. En nyere studie som benytter årlige landbaserte data fra en rekke land, inkludert Norge, finner at lavere organisasjonsgrad har ført til økt inntektsulikhet mellom de ti prosent rikeste og resten av befolkningen (Jaumotte & Buitron, 2020). Dette støtter hypotesen i mekanisme a). Lavere organisasjonsgrad tilsier en forskyvning av forhandlingsmakt mot bedriftsledere og kapitaleiere – personer som er overrepresentert øverst i inntektsdistribusjonen. Den samme studien finner også at lavere organisasjonsgrad fører til mindre redistribusjon av inntekt i samfunnet. Dette gir

støtte til den mer indirekte mekanismen der lavere organisering kan føre til en politikutforming som er mindre preget av omfordeling (jf. mekanisme c).

En rekke studier finner også at høy organisasjonsgrad bidrar til en mer sammenpresset lønnsstruktur (DiNardo & Lemieux, 1997; Wallerstein, 1999; Rueda & Pontusson, 2000; Acemoglu mfl., 2001; Card mfl., 2004; Checchi & García-Peñalosa, 2010). Beveger vi oss til bransje- og bedriftsnivå, viser studier fra flere land at næringer og bedrifter med høy organisasjonsgrad har mindre lønnsforskjeller enn næringer og bedrifter med svak fagforeningsrepresentasjon (Dell'Aringa & Lucifora, 1994; Hibbs Jr & Locking, 1996; Palenzuela & Jimeno, 1996; Checchi & Pagani, 2005; Dahl mfl., 2013). I norsk kontekst viser Svarstad og Nymoen (2023) at økninger i organisasjonsgraden innad i virksomheter medfører lavere lønnsforskjeller mellom de ansatte påfølgende år, men at sammenhengen bare gjelder i virksomheter med tariffavtale. Funnene gir støtte til en hypotese om at tariffavtalen kan fungere som en formell anerkjennelse av fagforeningens rett til å forhandle på vegne av de ansatte, og at dette formelle rammeverket må på plass før fagforeningens lønnspolitikk potensielt gjenspeiles i lønnsstrukturen i virksomheten. Forfatterne finner også indikasjoner på at økt lønnsulikhet i virksomheten *øker* organisasjonsgraden påfølgende år. Et slikt resultat kan indikere at økende lønnsulikhet bidrar til en mobilisering påfølgende år, i form av at flere melder seg inn i fagforeningen. En slik hypotese må imidlertid undersøkes nærmere for å kunne gi sikrere svar. Funnene i Svarstad og Nymoen (2023) både nyanserer og samsvarer med hypotesen om at lavere organisasjonsgrad kan føre til økt ulikhet mellom ulike typer arbeidstakere (jf. mekanisme b).

Stor variasjon i organisasjonsgraden til ulike grupper

Figur 6.1 viser at om lag halvparten av lønnstakere i Norge er fagforeningsmedlemmer, og andelen har vært nokså stabil de siste 15 årene. Det er imidlertid stor variasjon i organisasjonsgraden til ulike grupper arbeidstakere. Nergaard (2020) viser for eksempel at om lag fire av ti lønnstakere i privat sektor var organisert i 2018, mens i offentlig sektor var det dobbelt så mange, det vil si åtte av ti lønnstakere. Kvinner var i større grad organiserte enn menn, og dette skyldes både at kvinner er overrepresentert i offentlig sektor, og at organisasjonsgraden var høyere blant kvinner i offentlig sektor (80 prosent) enn menn i offentlig sektor (75 prosent). I privat sektor var organisasjonsgraden like høy blant menn og kvinner, på 36 prosent. Innvandrere har lavere organisasjonsgrad enn norskfødte, men forskjellen blir mindre for innvandrere med lengre botid. Ellers viser Nergaard (2020) at organisasjonsgraden henger sammen med alder, utdanning og arbeidsmarkeds-

tilknytning. Yngre lønnstakere, lønnstakere med kort utdanning og lønnstakere som jobber deltid, er i mindre grad organisert enn eldre, høyt utdannede og fulltidsansatte arbeidstakere. Hvem som er representert hos fagforeningene, kan potensielt påvirke ulikhet gjennom mekanisme c), altså hva slags agenda fagforeningene fremmer i den politiske sfæren. Dersom fagforeningene over tid i større grad representerer personer med en allerede sterk posisjon i arbeidsmarkedet, vil dette potensielt kunne forsterke forskjellene, fordi det er deres interesser som fremmes i politisk påvirkningsarbeid.

Boks 6.1 Tariffavtaledekning og lavlønn i Norge

I Norge etablerer *tariffavtalene* som regel et lønnsgulv for de ansatte i en virksomhet, i form av minstelønnssetninger for spesifiserte yrkesgrupper i den aktuelle bransjen. Fagforeningene i Norge har også tradisjonelt hatt en solidarisk lønnspolitikk, ved at man forsøker å prioritere de lavlønte særskilt i lønnsoppgjørene. Det er for eksempel vanlig å gi de lavlønte et ekstra tillegg slik at de ikke blir hengende etter i lønnsutviklingen. Dette forutsetter imidlertid at de er dekket av en tariffavtale.

De siste årene har lønnsveksten i bunnen av lønnsfordelingen i Norge vært svakere enn lønnsveksten til høyere lønnede arbeidstakere. En konsekvens av denne utviklingen er at omfanget av lavlønte i Norge har økt, og dette har skjedd i takt med at avtaledekningen i privat sektor har vært fallende. Særlig gjelder dette i tjenesteytende del av privat sektor.

Hvor mange som er lavlønte, avhenger av hvor vi setter grensen for lavlønn. I den norske konteksten har 85 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn vært en mye benyttet lavlønnsgrense, blant annet i Teknisk beregningsutvalg (TBU). I 2021 utgjorde industriarbeiderlønnen i snitt 540 500 kr, og lavlønnsgrensa var dermed 459 400 kr. Dersom vi legger en slik lavlønnsgrense til grunn, var 27 prosent av norske lønnstakere lavlønte i 2019, en økning fra 21 prosent i 2008 (Svarstad & Dapi, 2022; Jordfald mfl., 2021). I samme periode sank tariffavtaledekningen i privat sektor fra 59 prosent i 2008, og ned mot 50 prosent i 2018 (Nergaard, 2020). Når vi også vet at andelen som var dekket av tariffavtale blant lavlønte i privat sektor, falt fra 46 prosent i 2008 til 28 prosent i 2018 (Jordfald mfl., 2021), og at det er en klar overrepresentasjon av *varig* lavlønte i bedrifter uten tariffavtale (Svarstad & Dapi, 2022), er det vanskelig å komme bort fra at det er en sterk sammenheng mellom lavlønn og tariffavtaledekning. I Jordfald og Nymoens (2016) og Jordfald mfl. (2021) vises det også direkte i økonometriske analyser at sannsynligheten for å være lavlønt er lavere blant de som arbeider i en tariffbundet virksomhet.

Den negative sammenhengen mellom lavlønn og tariffavtaledekning kan tyde på at fagforeningene, gjennom etableringen av tariffavtaler, bidrar til en mer komprimert lønnsfordeling.

KAN ØKT ULIKHET PÅVIRKE DET ORGANISERTE ARBEIDSLIVET?

I tillegg til at organisasjonsgrad kan påvirke ulikhet, kan endringer i ulikhet slå ut i endret organisasjonsgrad. Med økte lønns- og inntektsforskjeller kan personer, særlig på den lavere delen av inntektsfordelingen, miste tilliten til at arbeidstakerorganisasjonene har evne og vilje til å løfte dem gjennom lønnsforhandlinger. Samtidig kan folk som har opplevd relativt stor lønnsvekst i en periode med økt ulikhet, potensielt få sterkere insentiv til å forhandle lønn individuelt. I en undersøkelse om årsaker til at uorganiserte ikke vil organiseres, oppgir 60 prosent av de uorganiserte at en av grunnene til dette er at de ønsker å forhandle lønn selv (Nergaard, 2020). Økt ulikhet kan også føre til at lavtlønnede opplever at medlemskap i en arbeidstakerorganisasjon blir for dyrt. I samme undersøkelse oppgir 30 prosent at medlemskontingenten er til hinder for å bli medlem i en arbeidstakerorganisasjon (Nergaard, 2020).

Herzer (2016) undersøker hvorvidt det er en årsaksammenheng mellom ulikhet og organisasjonsgrad, og hvilken retning sammenhengen har. Forfatteren ser på lange utviklingstrekk på tvers av land, inkludert Norge, og finner at både lavere organisasjonsgrad øker ulikheten, og at ulikheten har en negativ effekt på organiseringen. Funnene tyder på at nedgangen i organisasjonsgrad/tariffavtaledekning og økningen i ulikhet vi ser i Norge og andre land, kan forsterke hverandre. På den annen side gir det grunn til å tro at arbeidstakerorganisasjonene kan spille en rolle for å snu ulikhetstrenden. Forskningen tyder på at en forutsetning for dette er høy grad av sentraliserte lønnsforhandlinger.

AVSLUTNING

I starten av dette kapittelet stilte vi spørsmålet om hvordan sammenhengen mellom et organisert arbeidsliv og ulikhet kan forstås, og hvorvidt en svekkelse av det organiserte arbeidslivet kan ha hatt betydning for ulikhetsutviklingen i Norge. De siste 30 årene har organisasjonsgrad og tariffavtaledekningen sunket, mens ulikheten har økt. Fra et teoretisk perspektiv kan man se for seg både mekanismer der lavere organisasjonsgrad kan føre til økt ulikhet, og mekanismer hvor lavere organisasjonsgrad kan føre til lavere ulikhet. Hvordan dette faktisk utspiller seg i Norge og andre land, er derfor et empirisk spørsmål.

Internasjonal forskning viser at når det organiserte arbeidslivet kjennetegnes ved sentraliserte og koordinerte lønnsforhandlinger, kan høy organisasjonsgrad bidra til lavere ulikhet. Det er særlig fordi partene tar hensyn til de større økono-

miske trendene i samfunnet når det forhandles kollektivt. Det er nettopp dette som kjennetegner organiseringen av det norske arbeidsmarkedet.

Forskning som tar utgangspunkt i den norske konteksten, tyder i stor grad på at høy organisering og høy tariffavtaledekning fører til en mer sammenpresset lønnsstruktur og slik sett lavere ulikhet. Når organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen svekkes i Norge, får dette konsekvenser for ulikhetsutviklingen. Når lønnsforhandlinger i større grad skjer individuelt, og de svakest stilte i arbeidsmarkedet i mindre grad er representert gjennom arbeidstakerorganisasjoner eller dekket av tariffavtale, vil både lønns- og inntektsulikheten øke.

Sammenlignet med en del andre vestlige land har reduksjonen i organisasjonsgrad og tariffavtaledekningen i Norge vært moderat, og det er vanskelig å fastslå hvor stor påvirkning dette har hatt for ulikhetsutviklingen de siste årene, da det er en rekke andre faktorer som også påvirker ulikhet. Det er likevel grunnlag for å konkludere med at en bred representasjon av arbeidstakere gjennom økt organisasjonsgrad og tariffavtaledekning vil dempe ulikhetsutviklingen.

REFERANSER

- Acemoglu, D., Aghion, P. & Violante, G.L. (2001). Deunionization, technical change and inequality. *Carnegie-Rochester conference series on public policy*, 55(1), 229–264. [https://doi.org/10.1016/S0167-2231\(01\)00058-6](https://doi.org/10.1016/S0167-2231(01)00058-6)
- Alsos, K. & Nergaard, K. (2023). Et organisert arbeidsliv – et gode for alle også i fremtiden? I T. Fløtten, H.C. Kavli & S. Trygstad (Red.), *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215065403-23-02>
- Alsos, K., Nergaard, K. & Svarstad, E. (2021). *Arbeidsgiverorganisering og tariffavtaler*. Fafo-rapport 2021:07.
- Barth, E., Moene, K.O. & Wallerstein, M. (2003). *Likhet under press: utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Gyldendal akademisk.
- Biewen, M. & Seckler, M. (2019). Unions, internationalization, tasks, firms, and worker characteristics: A detailed decomposition analysis of rising wage inequality in Germany. *The Journal of Economic Inequality*, 17(4), 461–498. <https://doi.org/10.1007/s10888-019-09422-w>
- Card, D., Lemieux, T. & Riddell, W.C. (2004). Unions and wage inequality. *Journal of Labor Research*, 25(4), 519–559. <https://doi.org/10.1007/s12122-004-1011-z>
- Checchi, D. & Pagani, L. (2005). The effects of unions on wage inequality. The Italian case in the 1990s. *Politica economica*, 21(1), 43–70. <https://doi.org/10.2139/ssrn.615682>
- Checchi, D. & García-Peñalosa, C. (2008). Labour market institutions and income inequality. *Economic Policy*, 23(56), 602–649. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2008.00209.x>
- Checchi, D. & García-Peñalosa, C. (2010). Labour Market Institutions and the Personal Distribution of Income in the OECD. *Economica*, 77(307), 413–450. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.2009.00776.x>
- Dahl, C.M., le Maire, D. & Munch J.R. (2013). Wage Dispersion and Decentralization of Wage Bargaining. *Journal of Labor Economics*, 31(3), 501–533. <https://doi.org/10.1086/669339>

- Dell'Aringa, C. & Lucifora, C. (1994). Collective bargaining and relative earnings in Italy. *European Journal of Political Economy*, 10(4), 727–747. [https://doi.org/10.1016/0176-2680\(94\)90035-3](https://doi.org/10.1016/0176-2680(94)90035-3)
- DiNardo, J. & Lemieux, T. (1997). Diverging male wage inequality in the united states and canada, 1981–1988: Do institutions explain the difference?. *ILR Review*, 50(4), 629–651. <https://doi.org/10.1177/001979399705000405>
- Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U. & Spitz-Oener, A. (2014). From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy. *Journal of economic perspectives*, 28(1), 167–88. <https://doi.org/10.1257/jep.28.1.167>
- Gustafsson, B. & Johansson, M. (1999). In search of smoking guns: What makes income inequality vary over time in different countries?. *American sociological review*, 64(4), 585–605. <https://doi.org/10.2307/2657258>
- Herzer, D. (2016). Unions and income inequality: A Heterogeneous panel co-integration and causality analysis. *Labour*, 30(3), 318–346. <https://doi.org/10.1111/labr.12075>
- Hibbs Jr, D.A. & Locking, H. (1996). Wage compression, wage drift and wage inflation in Sweden. *Labour Economics*, 3(2), 109–141. [https://doi.org/10.1016/0927-5371\(95\)00017-8](https://doi.org/10.1016/0927-5371(95)00017-8)
- Jaumotte, F. & Osorio Buitron, C. (2020). Inequality: traditional drivers and the role of union power. *Oxford Economic Papers*, 72(1), 25–58. <https://doi.org/10.1093/oepp/gpzc024>
- Jordfald, B., Svarstad, E. & Nymoen, R. (2021). *Hvem er de lavtlønte?* Fafo-rapport 2021:29.
- Jordfald, B. & Nymoen, R. (2016). *Hva skjer nederst i lønnsfordelingen i privat sektor?* Fafo-rapport 2016:08.
- Layard, P.R.G., Layard, R., Nickell, S.J. & Jackman, R. (2005). *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*. Oxford University Press on Demand.
- Nergaard, K. (2020). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2018/2019*. Fafo-notat 2020:12.
- NOU 2022: 4. (2022). *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022*.
- OECD (2019). *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*. OECD Publishing, Paris.
- Palenzuela, D.R. & Jimeno, J.F. (1996). Wage drift in collective bargaining at the firm level: Evidence from Spain. *Annales d'Economie et de Statistique*, 41/42, 187–206. <https://doi.org/10.2307/20066468>
- Piketty, T. & Saez, E. (2014). Inequality in the long run. *Science*, 344(6186), 838–843. <https://doi.org/10.1126/science.1251936>
- Rueda, D. & Pontusson, J. (2000). Wage inequality and varieties of capitalism. *World politics*, 52(3), 350–383. <https://doi.org/10.1017/S0043887100016579>
- Svarstad, E. & Dapi, B. (2022). *De varig lavtlønte – omfang og kjennetegn*. Fafo-rapport 2022:02.
- Svarstad, E. & Nymoen, R. (2023). Wage inequality and union membership at the establishment level: An econometric study using Norwegian data. *Oxford Economic Papers*, 75(2), 371–392. <https://doi.org/10.1093/oepp/gpac018>
- Wallerstein, M. (1999). Wage-setting institutions and pay inequality in advanced industrial societies. *American Journal of Political Science*, 43(3), 649–680. <https://doi.org/10.2307/2991830>



7. Arbeidsinnvandring og nye skillelinjer i arbeidsmarkedet

Anne Mette Ødegård

Sammendrag Utvidelsene av EUs indre marked i 2004 og 2007 har blitt kalt et sosialt eksperiment. Aldri før har land med så store lønnsforskjeller blitt slått sammen i et felles arbeidsmarked. Og aldri før har arbeidsinnvandringen til Norge vært større enn i de siste 18 årene. Spørsmålet er hvordan dette «eksperimentet» har resultert i nye, permanente skillelinjer i det norske arbeidsmarkedet. Betrakter vi arbeidsinnvandrerne kun som mobil og fleksibel arbeidskraft som kan skyves inn og ut av arbeidsmarkedet ved behov?

Nøkkelord EU-utvidelse | arbeidsinnvandring | lønnsforskjeller | fleksibilitet

Abstract The EU enlargements of 2004 and 2007 have been characterized as a social experiment. Never have countries with such large wage differences been brought together in a common market. The enlargements led to the highest immigration wave to Norway of all time. The question is whether this “experiment” has resulted in new, permanent divisions in the Norwegian labour market. Is it true that we consider migrant workers from Central and Eastern Europe solely as a mobile and flexible workforce that can be pushed in and out of the labour market when needed?

Keywords EU-enlargement | labour migration | wage-differences | flexibility

INNLEDNING

I 2004 ble EU – og dermed EØS-området – utvidet med ti land, deriblant åtte land i Sentral- og Øst-Europa. De åtte landene var Polen, Litauen, Latvia, Estland, Slovakia, Slovenia, Tsjekia og Ungarn. Tre år senere, i 2007, ble Romania og Bulgaria EU-medlemmer.

Den omfattende arbeidsinnvandringen til Norge de siste årene har endret sammensetningen av arbeidstakere i mange bransjer. Tanken bak EUs indre marked, med fri flyt av varer, tjenester, arbeid og kapital, er at ressurser og mennesker skal kunne bevege seg fritt dit hvor behovet er størst. Prinsippet om ikke-diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet står sentralt, og gjennom EØS-avtalen er Norge del av reguleringsregime for det indre markedet.

Konsekvensene av å være del av det indre markedet er at enkelte bransjer i det norske arbeidsmarkedet har blitt såkalt «innvandrertunge», der lønns- og arbeidsvilkårene er forringet. Det er mange årsaker til denne utviklingen, og ulike tiltak er satt i verk for å bremse de økende forskjellene som har kommet i kjølvannet av økt innvandring.

Etter snart to tiår med høy arbeidsinnvandring er det grunn til å vurdere om forskjellene mellom norske og utenlandske arbeidstakere er irreversible. Har vi i deler av arbeidsmarkedet fått en mer permanent inndeling i et a- og et b-lag, basert på landbakgrunn? Hvis svaret er ja, er det fordi arbeidsinnvandrere vurderes som en mobil og fleksibel arbeidskraft som kan skyves inn og ut av arbeidsmarkedet ved behov?

Små forskjeller og likeverdighet er grunnleggende verdier i det norske samfunnet. I arbeidslivet har dette kommet til uttrykk ved utbredt bruk av faste stillinger og relativt små lønnsforskjeller, sammenlignet med de fleste andre land. Et skiftende behov for arbeidskraft har tradisjonelt blitt løst ved permitteringer, midlertidige ansettelser og innleie fra andre produksjonsbedrifter og, etter hvert, fra bemanningsbyråer.

Hva skjer så når en stor gruppe arbeidstakere aksepterer å jobbe på midlertidig basis, for en lavere lønn, og mange rundt dem stilltiende godtar det?

Dette kapitlet bygger på forskning om arbeidsinnvandring til Norge, utført i perioden fra 2004 og fram til i dag. Opplevelsen av å være arbeidsinnvandrer vil variere etter hvor lenge man har vært i landet, hvor man jobber, om man har bosatt seg med familie her, og i hvilken del av landet man bor. Spørsmålet om nye skillelinjer og en inndeling av arbeidstakerne i et a- og b-lag er mest aktuelt i deler av privat sektor med mange arbeidsinnvandrere, og i jobber hvor det er små krav til formell utdanning og språkferdigheter. Konkret omfatter det bygg, deler av industrien, renhold, jordbruk samt hotell og restaurant.

HVA SKJER NÅR VI BLIR UTSATT FOR ET TILBUDSSJOKK AV ARBEIDSKRAFT?

Atkinson (1984) har utviklet et begrepsapparat rundt «den fleksible bedrift», hvor ett av poengene er at man kan øke og minske arbeidsstokken i takt med svingninger i etterspørsel og produksjon. Dette begrepsapparatet kan benyttes for å beskrive arbeidsplasser med stort innslag av arbeidsinnvandrere. Mange av dem jobber i bransjer hvor det er stor variasjon i etterspørsel etter arbeidskraft, som eksempelvis bygg, verftsindustri, fiskeindustri, landbruk og hotell. Dette er bransjer hvor arbeidsgiverne ofte sliter med å rekruttere innenlandsk arbeidskraft. Det dreier seg først og fremst om mangel på stabile heltidsjobber, fordi produksjonen er knyttet til konjunktursvingninger og ordre- og råstofftilgang, som i bygg, skipsverft og fiskeindustri. I andre bransjer, som landbruk og hotell, er det stort innslag av sesongarbeid og dermed varierende behov for ansatte. For innenlandske arbeidstakere kan dette ofte framstå som mindre attraktivt dersom man ønsker å etablere seg på arbeidsmarkedet, og kanskje spesielt i perioder med lav arbeidsledighet og flere valgmuligheter. Mange bedrifter innenfor disse bransjene befinner seg dessuten på små steder, langs kysten eller på fjellet, og hvor unge mennesker velger andre yrkesløp enn det hjørnesteinsbedriften kan tilby (Ødegård, 2014). Innenfor bygg har det vært svak, innenlandsk rekruttering på grunn av frafall fra utdanning og mangel på læreplasser (NOU 2020: 2). Flere studier av sammenhengen mellom arbeidsmigrasjon og rekruttering til ulike yrkesgrupper innenfor byggfagene bekrefter at arbeidsmigrasjon har hatt klare negative konsekvenser for innenlandsk rekruttering til samme fag (Friberg, 2016). For eksempel viste tall fra Utdanningsdirektoratet at norsk ungdoms søkning til byggfag falt med over 40 prosent i årene fra 2007 til 2014 (NOU 2020: 2). Arbeidsinnvandringen har også vist seg å fortrenge innenlandsk arbeidskraft i enkelte bransjer (Berg mfl., 2016).

Tilbudssiden er en viktig faktor. Det norske arbeidsmarkedet ble utsatt for det som kan betegnes som et tilbudssjokk i årene etter 2004, noe som hadde sterk innvirkning på virksomhetenes rekrutterings- og arbeidskraftstrategier (Dølvik & Eldring, 2008). Økningen i tilbudet av arbeidskraft som EU-utvidelsen førte med seg, ga arbeidsgiverne mulighet til nyrekruttering, og ofte på mer fleksible betingelser, som midlertidige ansettelser og innleie. I løpet av årene som har gått etter 2004, kan det derfor ha spredt seg en oppfatning av at arbeidsinnvandrerne dekker midlertidige behov for arbeidskraft, og at de ikke tilhører «kjernen» i virksomhetene.

Stadige nyrekrutteringer har dessuten ført til at enkelte arbeidsplasser blir fullstendig dominert av arbeidsinnvandrere. I byggebransjen ble det for eksempel etter hvert mer vanlig at arbeidsstyrken ble delt etter etnisitet, med ulike forvent-

ninger og arbeidsvilkår for innenlandsk og utenlandsk arbeidskraft (Friberg, 2012). Dette har medført at arbeidstakerne sjeldnere kommer i kontakt med norske kolleger, og får dermed begrenset kunnskap om norske vilkår og arbeidsmetoder (Ødegård, 2014).

HVOR MANGE, HVEM OG HVORFOR?

I 2006 innrømmet daværende finansminister Kristin Halvorsen fra SV at regjeringen var helt avhengig av polske arbeidere for å innfri løftet om full barnehagedekning.¹

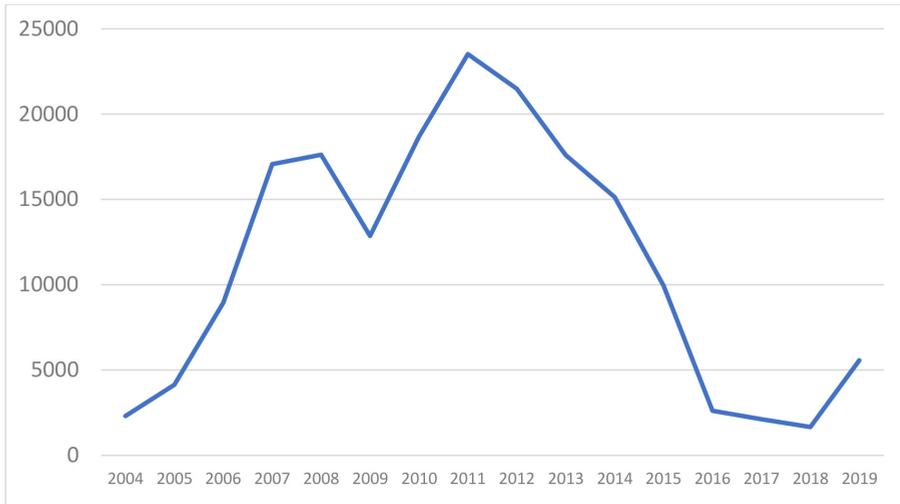
Motivasjonen for å dra til Norge er høy lønn, lav arbeidsledighet og etterspørsel etter arbeidskraft (Dølvik & Eldring, 2008). Polske arbeidstakere kunne eksempelvis i de første årene etter 2004 se fram til en lønn som noen ganger var fem ganger høyere enn hjemme (Friberg, 2012). De første årene var den typiske arbeidsinnvandreren en mann som fikk jobb i byggebransjen. Et annet eksempel er skipsverftene, der det var et sammenfall i tid mellom EU-utvidelsene og en rekordhøy ordretilgang i årene fra 2005 til 2008. Etter som årene har gått, har flere fått ektefelle og barn til Norge, og arbeidsinnvandrerne har også fått fotfeste i andre deler av arbeidsmarkedet, som i privat tjenesteyting og i den offentlige helse- og omsorgssektoren. Det har vært et jevnt behov for arbeidskraft i store deler av arbeidsmarkedet.

I forhold til innbyggertallet har Norge vært blant de landene som har mottatt flest arbeidsinnvandrere fra de nyeste EU-landene. For å illustrere utviklingen med tall hentet fra Statistisk sentralbyrå: I 2003 bodde det 6371 mennesker fra de nevnte landene i Norge.² I 2015 hadde antallet steget til drøyt 175 000, og i 2020 var det i underkant av 200 000 personer som hadde bosatt seg i Norge. Dette tallet omfattet også arbeidsinnvandrernes partnere, ektefeller og barn. Til sammenligning tilsvarer dette omtrent innbyggertallet i Trondheim by. I tillegg kommer det årlig flere titusen arbeidstakere på korttidsopphold, det vil si at de utfører oppdrag i Norge uten å være bosatte her. Antallet sysselsatte økte med 189 000 fra 2008 til 2019. Samtidig ble antallet sysselsatte blant norskfødte redusert med 33 000 personer. Det vil si at arbeidsinnvandrere sto for hele sysselsetningsveksten i denne perioden. De viktigste avsenderlandene for Norge er Polen, Litauen og Romania.

1 <https://www.abcnyheter.no/nyheter/2006/10/07/32104/polakker-redder-regjeringens-lofter>

2 Som nevnt innledningsvis dreier dette seg om Polen, Litauen, Latvia, Estland, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn, Romania og Bulgaria.

I figur 7.1 nedenfor vises nettoinnvandringen fra de nyeste medlemslandene i EU i perioden 2004 til 2019. Årene 2020 og 2021 er spesielle, på grunn av koronapandemi og innreiserestriksjoner, og er derfor ikke inkludert i denne oversikten.



Figur 7.1 Nettoinnvandring fra de nyeste medlemslandene i EU, fra 2004 til 2019.*

Kilde: SSB.

* Nettoinnvandringen er antallet personer som har flyttet til Norge minus antallet personer som har flyttet fra Norge i det angitte året.

Finanskrisen i 2008–2009 fikk konsekvenser for bygge- og anleggsnæringen og deler av eksportindustrien, men ved hjelp av motkonjunkturtiltak fra regjeringen var etterspørselen etter arbeidskraft ganske raskt på samme nivå som tidligere. Fallet i oljeprisen i 2015 førte også til lavere innvandring og høyere arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrene.

Nettoinnvandringen var på sitt laveste i 2018, før det ble en viss økning igjen. I kjølvannet av pandemien var det bekymring for at mange arbeidsinnvandrene ville avslutte sine arbeidsforhold her i landet. Det er per 2022 stor etterspørsel etter arbeidstakere. Estimerer fra Navs bedriftsundersøkelse viser behov for 70 250 personer. Dette er 24 250 flere enn på samme tid i 2021. Det er størst mangel innenfor helse, pleie og omsorg og nest størst innenfor bygge- og anleggsvirksomhet (Myklathun, 2022). Ifølge tall fra SSB er arbeidsinnvandringen fra land i Sentral- og Øst-Europa ved utgangen av 2022 tilbake på 2019-nivå. Det er dermed foreløpig grunn til å konkludere med at pandemien ikke har hatt noen dramatiske konsekvenser for arbeidsinnvandringen til Norge. Den nåværende krigen i Ukraina og

omfanget av flyktninger er faktorer som kan påvirke arbeidsmarkedet. På hvilken måte er for tidlig å si. Den demografiske utviklingen i mange europeiske land tyder på at konkurransen om arbeidskraft vil hardne til i årene som kommer.

En vinn-vinn-situasjon

Den store etterspørselen etter arbeidskraft har ført til at arbeidsinnvandringen har smurt hjulene i arbeidsmarkedet og dempet kostnadspresset (Dølvik mfl., 2014). I 2009 og 2017 ble det gjennomført undersøkelser blant arbeidsgivere i bygg og industri. Disse viste at henholdsvis 79 og 65 prosent oppga mangel på arbeidskraft som den viktigste årsaken til å rekruttere arbeidstakere fra de nyeste EU-landene (Andersen & Ødegård, 2017). Arbeidsinnvandringen kan karakteriseres som en vinn-vinn-situasjon. Myndighetene kan sette i gang prosjekter uten å frykte inflasjon, og arbeidsgivere får tilgang til kompetent og fleksibel arbeidskraft. Mobile virksomheter og arbeidstakere har benyttet seg av muligheter til å levere tjenester på tvers av landegrensene, og norske arbeidsgivere har fått anledning til å bruke ulike arbeidskraftstrategier, som eksempelvis utenlandske underentreprenører og innleide arbeidstakere. Arbeidsinnvandrerne har, på sin side, blitt sikret arbeid og inntekt. De har også gradvis blitt mer bofaste og etablert i det norske samfunnet. En forventning om at arbeidsinnvandrerne vender tilbake til hjemlandet etter en periode, hvis de eksempelvis mister jobber, ser så langt ikke ut til å ha slått til, selv om tilstrømmingen de siste årene har vært lavere enn i perioden 2004–2011.

Det finnes ingen offisiell politikk for å integrere arbeidsinnvandrere i form av språkopplæring eller andre integreringstiltak. EØS-borgere skal i utgangspunktet klare seg selv. Dette står i kontrast til den omfattende integrasjonspolitikken som retter seg mot innvandrere som kommer med fluktbakgrunn. Mangel på tiltak kan forsterke allerede eksisterende skillelinjer mellom arbeidsinnvandrere og innenlandsk arbeidskraft på arbeidsplassene. Ikke minst fordi de trolig vil ha dårligere kunnskap om egne rettigheter i arbeidslivet. Press på lønns- og arbeidsvilkår og økte forskjeller kan svekke den norske arbeidslivsmodellen. I desember 2022 kom Arbeidsinnvandringsutvalget med sin utredning. Utvalget ble nedsatt for å gjennomgå situasjonen for arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, og vurdere integreringspolitiske virkemidler. Tiltakene som foreslås, knytter seg i hovedsak til norskopplæring, bedre informasjon om norske forhold og høyere deltakelse i sivilsamfunn og politikk (NOU 2022: 18).

Å JOBBE HARDT FOR LAV BETALING – ØKENDE FORSKJELLER I DET NORSKE ARBEIDSMARKEDET

Hva har vært de viktigste konsekvensene av den omfattende arbeidsinnvandringen etter 2004? EU-utvidelsene skapte, fra norske arbeidstakers ståsted, frykt for undergraving av norske lønns- og arbeidsvilkår. Diskusjonene gikk høyt i årene før den første EU-utvidelsen i 2004. Bekymringen strakte seg langt inn i arbeidsgivernes rekker, der flere mente at den frie flyten av arbeid og tjenester ville skape usunn konkurranse og risiko for nedleggelse av norske bedrifter. Arbeidstakere som kommer fra land med lavere lønnsnivå, og som har manglende kjennskap til norske reguleringer og spillerregler, kommer i en mer sårbar posisjon for å bli utnyttet enn norskfødte arbeidstakere.

Begreper som sosial dumping, useriøsitet og arbeidslivskriminalitet ble dagligdage i den norske offentligheten. I de første årene etter EU-utvidelsene ble det innført overgangsordninger for å sikre kontroll med innvandringen og hvilke betingelser arbeidstakerne fikk i en viss periode (fram til 2009 for utvidelsen i 2004 og til 2012 for utvidelsen i 2007). Overgangsordningene innebar i praksis krav om arbeidstillatelse, der kriteriene var heltids arbeid og at lønns- og arbeidsvilkårene ikke var dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke (St.meld. nr. 9 (2005–2006)). Med unntak av Sverige, Irland og England innførte de fleste «gamle» EU-landene en eller annen form for overgangsordninger i løpet av de første årene etter utvidelsene. Det var imidlertid ingen anledning til å innføre reguleringer for den frie flyten av tjenester. De vanligste formene for tjenesteflyt er arbeidstakere ansatt i utenlandske virksomheter med oppdrag i Norge (utstasjonerte/utsendte), som leies ut til bedrifter i Norge, eller som drar hit som selvstendig næringsdrivende.

Ved å følge utviklingen på dette området har det utkrystallisert seg faktorer som øker risikoen for at arbeidsinnvandrere utsettes for dårlige lønns- og arbeidsvilkår (se for eksempel Ødegård & Eldring, 2016):

- Arbeid i bransjer med lave etableringskostnader, få formelle krav for å drive virksomhet, stort innslag av ufaglært arbeidskraft og mange utenlandske arbeidstakere.
- Arbeid med korte opphold i Norge, og ansettelse i utenlandske virksomheter.
- Atypiske ansettelser (ikke faste).
- Oppdrag med lange kontraktkjeder.
- Lav organisasjonsgrad både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og arbeid i virksomheter som ikke er omfattet av en tariffavtale.

Selv om det har vært kontinuerlige diskusjoner mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden om alvorlighetsgrader og om hvor egnet ulike reguleringer og tiltak er, så har det vært stor enighet om at situasjonen er utfordrende. Resultatene av den store arbeidsinnvandringen har vist seg på områder som tilknytningsform til arbeidsplassen (fast eller midlertidig), lavere lønn, utfordringer når det gjelder helse, miljø og sikkerhet (HMS), dårlig språk og lavere organisasjonsgrad.

Løsere tilknytning

Gjennom årene som har gått etter 2004, har ansettelsesformene for arbeidsinnvandrere vært en kilde til bekymring. Først og fremst gjelder dette bruken av innleid arbeidskraft, og da spesielt i byggebransjen. Det totale omfanget av innleid arbeidskraft i Norge er beskjedent. Det vil si under to prosent av antall årsverk i det norske arbeidsmarkedet. Likevel, det har vært en vekst fra 0,5 prosent av antall årsverk i 2000, da regelverket ble liberalisert. Det er store bransjevis forskjeller. I deler av bygningsbransjen er om lag 15 prosent av arbeidstakerne innleid. Videre har 55 prosent av arbeidstakerne i bemanningsbransjen innvandrerbakgrunn (Nergaard, 2021). I norske skipsverft er mellom 40 og 60 prosent av den innleide arbeidskraften utenlandsk (Menon Economics, 2021). Arbeidsinnvandrere i fiskeindustrien er ofte sesongarbeidere, og ansatt på midlertidige kontrakter. Utenfor sesongen er det en kjernestab – i hovedsak norske – som arbeider med administrasjon og vedlikehold (Ødegård, 2014).

Å være innleid, eller på annen måte midlertidig ansatt, kan på den ene siden fungere som en bro over i andre og mer stabile jobber (McVicar mfl., 2016). På den andre siden kan det å være innleid føre til at arbeidstakeren kommer i en mer sårbar situasjon. Om oppdragsgiver ikke er fornøyd, er det eksempelvis lett å bytte ut en innleid arbeidstaker. Man blir sjelden satset på eller opplever å stige i gradene. Ikke minst, hvis man er innleid, vil de færreste våge å stå opp for sine rettigheter, eller sette spørsmålsteget ved hvilke oppgaver man får tildelt.

Lavere lønn

Arbeidsinnvandringen har ført til lavere lønnsvekst og økte lønnsforskjeller i deler av norsk arbeidsliv (Bjørnstad mfl., 2015; Friberg & Haakestad, 2017). En nylig evaluering av ordningen med allmenngjorte tariffavtaler viste at lønnstakere i yrker som er omfattet, har en gjennomsnittslønn som er rundt 25 prosent lavere enn lønnstakere ellers (Benedictow mfl., 2021).

Samtidig er de som er nederst på lønnsstigen, blitt løftet opp, og det er en synkende andel lønnstakere som har en lavere timelønn enn avtalt minstesats. Allmenngjorte tariffavtale har økt lønnsnivået for arbeidsinnvandrerne, blant annet i renhold og i hotell og restaurant (Andersen mfl., 2021; Ødegård mfl., 2021). Det har imidlertid vist seg at det store flertallet av arbeidsinnvandrere ikke får mer enn minstesatsen i tariffavtalene, mens norske arbeidstakere fordeler seg på hele lønnsstigen (Svarstad & Dapi, 2022). En lavere lønnsvekst betyr ikke nødvendigvis dårligere lønn for dem som allerede er i bransjen, men at veksten har vært lavere enn den ellers kunne vært.

Andelen lavtlønte har økt i Norge i løpet av de siste 20 årene, og spesielt i de delene av arbeidsmarkedet hvor det er stort innslag av utenlandsk arbeidskraft. I 2019 var nesten 40 prosent av de som omtales som «varig lavtlønte», altså de som ikke klarer å bevege seg oppover i lønshierarkiet, født utenfor Norge. Varig lavtlønt vil si at man har hatt en timelønn på eller under lavlønnsgrensen i minst tre av de siste fem årene (Svarstad & Dapi, 2022).³

Lever farligere

Et stort innslag av arbeidsinnvandrere har ført til store utfordringer når det gjelder helse, miljø og sikkerhet (HMS), spesielt på arbeidsplasser med økt risiko for ulykker, som i bygg, skipsverft og landbruk. Statistikk fra Arbeidstilsynet viser at utenlandske arbeidstakere er ekstra utsatt for skader og dødsfall.⁴ Årsakene kan være flere. For det første kan dårlige språkkunnskaper føre til misforståelser mellom arbeidstakere fra ulike land, og dermed til farlige situasjoner. Kulturforskjeller, i form av ulik holdning til hierarkiet på en arbeidsplass, kan gjøre at man ikke tør å protestere på ordrer om å utføre arbeidsoppgaver med høy risiko. For det tredje kan manglende opplæring, ofte som følge av språkproblemer, være en kilde til uhell og ulykker.

I 2010 ble det gjennomført undersøkelser blant polske arbeidstakere innenfor bygg og renhold i Oslo-området. Disse viste at de utenlandske arbeidstakerne hadde til dels uverdige forhold: I 2010 hadde 33 prosent opplevd å bli snytt for lønn og rundt 20 prosent av bygningsarbeiderne tjente mindre enn minstelønnsatsen i tariffavtalen. Totalt var det nærmere 30 prosent som ble regnet som ulovlig arbeidskraft, det vil si at de ikke betalte skatt og jobbet uten arbeidskontrakt (Friberg &

3 To ulike definisjoner av lavtlønte er lagt til grunn i denne studien. For det første, de som ligger under 85 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. For det andre, de som ligger under 2/3 av medianlønn for heltidsansatte.

4 <https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/28-arbeidsskadedodsfall-i-2020/>

Eldring, 2011). I tiåret som har gått, har det å bli bosatt i Norge vist seg å ha stor betydning. Trolig rammer de verste utslagene av lav lønn og dårlig behandling i hovedsak de som jobber i Norge, men som ikke bor her (Ødegård & Andersen, 2021). Samtidig som en stor andel arbeidsinnvandrere er godt etablerte, lever noen i den andre ytterenden av den norske virkeligheten, og der tilstandene for enkelte av polakkene i Oslo er gjenkjennbare fra 2010-undersøkelsen. Blant grovt utnyttede arbeidstakere dominerer arbeidsinnvandrerne, og disse er ofte så utslåtte at de har behov for mat, klær og husly, i tillegg til arbeidsrettslig bistand (Brunovskis & Ødegård, 2022).

Lærer ikke norsk

Norskferdigheter er en viktig forutsetning for å få kjennskap til norske reguleringer og hvordan arbeidslivet fungerer. Arbeidslivet regnes også som en viktig arena for språkopplæring og sosial integrering. Nye skillelinjer oppstår på arbeidsplassene når kolleger har vansker med å kommunisere med hverandre. For å løse praktiske problemer har det på mange arbeidsplasser blitt slik at arbeidstakerne er delt opp etter nasjonalitet. I en undersøkelse blant polske bygningsarbeidere i Oslo-området var det i 2010 over halvparten som svarte at de vanligvis snakket polsk på jobb, og at de jobbet i et arbeidslag som kun besto av polakker (Friberg & Eldring, 2011). Ti år etter, i 2020, viste en undersøkelse blant bosatte polakker og litauere at det har vært liten utvikling på dette området. Under halvparten snakket i hovedsak norsk på jobb. På spørsmål om hvordan de vurderte sine egne norskferdigheter, var det 30 prosent som svarte at de snakket *lite norsk*, og 8 prosent snakket *ikke norsk* (Ødegård & Andersen, 2021).

Livet som ufaglært

Trolig er det mange faglærte arbeidsinnvandrere som jobber i Norge som ufaglærte, fordi de ikke får godkjent utdanning og kompetanse fra hjemlandet. En godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesopplæring kom på plass i 2016, etter initiativ fra partene i arbeidslivet. Den omfattet 19 kvalifikasjoner fra Polen, Tyskland, Estland, Latvia og Litauen. Fire år etter at ordningen kom på plass, var det kun 0,5 prosent av de bosatte som hadde fått godkjent utdanningen fra hjemlandet. Selv om omfanget er lite, kan en godkjenning ha stor betydning for den enkelte, både i form av høyere lønn og større anerkjennelse på arbeidsplassen (Andersen mfl., 2021). Men på bakgrunn av det begrensede omfanget av godkjenning er det trolig svært mange som jobber som ufaglærte selv om de har utdanning fra hjemlandet.

Lavere organisasjonsgrad

Den norske arbeidslivsmodellen avhenger av organisering, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I Norge er det om lag 50 prosent av arbeidstakerne som er medlem i en fagorganisasjon. Manglende fagorganisering blant arbeidsinnvandrere har vært et gjentakende tema for og utløst bekymring i fagbevegelsen i årene etter 2004. Fellesforbundet er ett av forbundene som har jobbet aktivt med rekruttering, særlig fordi mange av deres medlemsbransjer er såkalt «innvandrertunge». Det dreier seg om bygg, deler av industrien og hotell og restaurant (Ødegård & Andersen, 2021). Analyser viser at organisasjonsgraden blant innvandrere er klart lavere enn blant arbeidstakere som er født i Norge. Samlet er organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere fra land i Sentral- og Øst-Europa 24 prosent (Nergaard & Ødegård, 2022). Innvandrere er overrepresentert i bransjer med generelt lav organisasjonsgrad og svak tariffavtaledekning, for eksempel bygg og privat service, og bidrar dermed til å forsterke eksisterende skillelinjer i arbeidsmarkedet. Lav organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrerne kan dermed delvis forklares med «sorteringen» inn i bransjer og arbeidsplasser. Organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrerne viser seg også å øke i takt med hvor lenge man har bodd og jobbet i Norge.

«VI FØLGER TARIFFEN» – TILLIT OG REGULERINGER

Hva er gjort for å håndtere de mange utfordringene som har kommet som følge av den høye arbeidsinnvandringen? I utgangspunktet er det norske samfunnet preget av at innbyggerne har stor grad av tillit, både til hverandre og til myndighetene. Et utslag er at vi «stoler på sjefen», et annet at «vi følger tariffen» (Ødegård mfl., 2021). Det sistnevnte refererer til at det er partene i arbeidslivet som forhandler lønn, og at lønnsnivået i ulike bransjer er regulert gjennom tariffavtaler. Også på arbeidsplasser uten tariffavtale har bestemmelsene i avtalen ofte fungert som en norm, altså at de følges selv om man ikke er formelt bundet av dem.

En slik «myk» tilnærming, basert på tillit og normer, har vist seg utilstrekkelig i kjølvannet av arbeidsinnvandringen. Det finnes ingen lovfestet minstelønn i Norge, og under halvparten av arbeidstakerne i privat sektor er omfattet av en tariffavtale (Nergaard, 2020).

Arbeidsinnvandringen skapte et så stort press på vilkårene i deler av arbeidsmarkedet at LO raskt krevde at loven om allmenngjøring av tariffavtaler ble tatt i bruk (Dølvik & Eldring, 2006). Dette har vært ett av de viktigste virkemidlene for å sikre et anstendig lønnsnivå i utsatte bransjer. Allmenngjøring vi si at deler av en

tariffavtale gjøres gjeldende for alle som jobber innenfor et bestemt område. I praksis vil det si innføring av en tidsavgrenset offentlig minstelønnsbestemmelse i de berørte delene av arbeidsmarkedet. Det er dermed ikke lenger lov til å betale lavere enn minstesatsen i tariffavtalen innenfor disse områdene. Per 2022 er bygg, skips- og verftsindustrien, landbruk, renhold, fiskeindustrien, elektro, turbil, gods-transport og hotell og restaurant omfattet av en allmenngjort tariffavtale.

Innenfor de allmenngjorte områdene er det også innført en rekke andre tiltak. Solidaransvar for lønn innebærer at de som setter ut arbeid, kan bli solidarisk ansvarlig for lønn, overtidsbetaling og feriepenger til arbeidstakere hos underleverandørene. Bestilleren av oppdrag er også pålagt å informere om og påse at lønns- og arbeidsvilkårene er i samsvar med allmenngjøringsforskriften. Tillitsvalgte i hovedleverandørens virksomhet, som representerer organisasjonen som er part i den allmenngjorte tariffavtalen, kan dessuten kreve dokumentasjon på at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med bestemmelsene. Innenfor bygg og renhold er det innført HMS-kort, noe som innebærer at alle ansatte må være utstyrt med en slikt kort. Renholdsvirksomheter må i tillegg være godkjent av Arbeidstilsynet for å få lov til å selge sine tjenester. Bemanningsvirksomheter har fått en registreringsplikt, og det er forslag om at disse også skal bli underlagt en godkjenningsordning. Det er nylig innført en rekke innstramninger når det gjelder anledningen til å leie inn arbeidskraft fra bemanningsvirksomheter. Adgangen til innleie «når arbeidet er av midlertidig karakter» oppheves. Rett til fast ansettelse styrkes, og grensen mellom innleie og entrepris tydeliggjøres. Det innføres forbud mot innleie fra bemanningsbransjen i bygg i Oslofjordområdet (Innst. 108 L (2022–2023)).

Arbeidstilsynet har fått nye oppgaver som følge av den store arbeidsinnvandringen. Inspektørene skal blant annet kontrollere at lønnsbetingelsene i allmenngjøringsforskriftene etterleves ute på arbeidsplassene. Det er også etablert et samarbeid mellom flere offentlige etater, som Arbeidstilsynet, Skatteetaten og politiet, for å demme opp for brudd på lovverket og forebygge svart arbeid.

MOBIL OG FLEKSIBEL ARBEIDSKRAFT – ELLER?

Det norske arbeidslivet er i hovedsak preget av ordnede former og gode betingelser. Viktige forutsetninger for bevaring av den norske arbeidslivsmodellen er (relativt) små lønnsforskjeller, høy produktivitet og et godt fungerende samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Den norske arbeidslivsmodellens møte med EUs felles arbeids- og tjenestemarked sto seg godt i årene etter ikrafttredelsen av EØS-avtalen og Norges innlemming i det indre markedet i 1994. Ti år senere, i 2004, var det duket for en historisk utvidelse av EU, og det som ble omtalt som et

«sosialt eksperiment». Spørsmålet er om modellen har tålt denne påkjenningen. Selv om tusenvis av arbeidsinnvandrere har bosatt seg, fått faste jobber og er etablert med familie og barn, er det tegn på at store grupper vurderes som en arbeidskraftreserve og ikke som likeverdige arbeidstakere (Båtevik mfl., 2017). De gjør jobbene der det mangler arbeidskraft, har oftere en løsere tilknytning til arbeidsplassen og dårligere betingelser enn majoritetsbefolkningen. De får også i mindre grad uttelling for sin kompetanse og er mer utsatt for å ende i arbeidsledighetskøen. Dette ligner på oppskriften på mobil og fleksibel arbeidskraft – en buffer – som kan skyves inn og ut ved behov. Arbeidsgivers ønsker om mer fleksible ansettelsesstrategier, som innleie og midlertidige ansettelser, kan skyldes økt konkurranse, usikkerhet når det gjelder markedsutvikling, eller økte svingninger i råvaretilgangen og svekkede fagforeninger (Atkinson, 1984).

Overrepresentasjon i konjunkturutsatte bransjer er en iboende egenskap ved arbeidsmigrasjon: Det er nettopp bransjer med sterkt svingende behov for arbeidskraft som særlig vil hente inn arbeidskraft fra utlandet i oppgangsperioder. Dette skaper samtidig en svært utsatt gruppe arbeidstakere i nedgangstider, som for eksempel under finanskrisen og etter oljeprisfallet (Bratsberg mfl., 2014). Koronapandemien rammet, som så mange andre kriser, utsatte grupper og arbeidsinnvandrere hardest. For eksempel viste Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) at innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa hadde dobbelt så høy arbeidsledighet som totalt i arbeidsmarkedet i fjerde kvartal 2020.⁵ På den andre siden avslørte pandemien også hvor avhengig deler av norsk arbeidsliv har blitt av utenlandsk arbeidskraft. Et eksempel på dette var en intens lobbyvirksomhet fra arbeidsgiverforeningen Norsk Industri for å få inn arbeidstakere til norske verft i perioder med stengte grenser.⁶ Konsekvensene av å ikke få arbeidsinnvandrere inn til landet var forstyrrelser og forsinkelser i produksjonen, og frykt for permitteringer av den faste arbeidsstokken.

Selv om virksomhetenes motivasjon for å rekruttere arbeidstakere fra land i Sentral- og Øst-Europa i første rekke er mangel på arbeidskraft, hører det også med en økonomisk side. I 2006 uttalte industrieier og leder Kjell Inge Røkke at «... de konkurransedyktige arbeidskostnadene i Øst-Europa er vår fremtid» (E24, 06.10.2006). Apropos verftsindustrien, så er den også et eksempel på kanskje den mest konkurranseutsatte bransjen med den mest ekstreme formen for fleksibel tilknytning for utenlandsk arbeidskraft. I perioder med høy aktivitet har antallet innleide arbeidstakere vært det dobbelte av antallet fast ansatte ved de største verftene (Menon Economics, 2021).

5 <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>

6 <https://www.aftenposten.no/norge/i/eKGgml/sms-er-hoeyt-politisk-spill-og-faglige-raad-som-ble-vraket-slik-aapnet-regjeringen-grensene-for-viruset>

En forsterkende faktor i denne sammenhengen er enkelte arbeidsgiveres stereotype betraktning av arbeidsinnvandrernes egenskaper, ofte knyttet til arbeidsplasser med stor dominans av utenlandsk arbeidskraft. I en studie i to lavlønnsbransjer, nemlig fiskeindustrien og hotell og restaurant, fant Friberg og Midtbøen (2018) arbeidsgiveres omtale av «hardt arbeidende østeuropeere» og «late nordmenn». Slike oppfatninger av ulike etniske grupper dannet grunnlaget for rekruttering til jobber med lave krav til kvalifikasjoner.

Det har vært stor oppmerksomhet om konsekvensene av arbeidsinnvandringen, både fra partene i arbeidslivet og skiftende regjeringer. Men tross strategier mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, allmenngjøring i ni utsatte bransjer samt en rekke andre tiltak for å demme opp for negative følger av bruk av utenlandsk arbeidskraft så øker altså andelen lavtlønte i de delene av arbeidsmarkedet med mange arbeidsinnvandrere. De har rett og slett ikke vært tilstrekkelige for å hindre en utvikling i retning av større ulikhet. I en rapport fra 2014 ble det konkludert med at det økte tilbudet av internasjonal arbeidskraft i årene etter 2004 har ført til en kraftig omdreining av utviklingen i retning av mer atypisk, fleksibelt korttidsarbeid, outsourcing av oppgaver og større skiller mellom kjernen og periferien i arbeidsmarkedet (Dølvik mfl., 2014).

Lavlønn og landbakgrunn følger hverandre, noe som trolig delvis kan forklares med manglende godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Det samme mønsteret gjør seg gjeldende i kombinasjonen landbakgrunn og lav organisasjonsgrad. Dårlige norskkunnskaper hindrer god kunnskap om egne rettigheter og plikter, og skaper dårlige kollegiale forhold og farlige situasjoner på arbeidsplassen. Konklusjonen om at det har blitt en todeling, i et a- og b-lag, i de mest berørte delene av arbeidsmarkedet, er derfor nærliggende. Det kan videre argumenteres for at det vokser fram et c-lag med arbeidstakere som enten ikke er bosatte, eller som har falt ut av ordinære virksomheter og tilbringer livet som «løsarbeidere», og da som regel i det svarte markedet. Poenget med å trekke inn dette er at diskusjonene om arbeidsinnvandrernes kår og forslag til tiltak bør bli mer nyanserte. Det er lite kunnskap om vilkårene for arbeidstakere som er i landet på korte, midlertidige oppdrag. Men avstanden i arbeids- og levevilkår mellom de som er lavest på stigen, og de mest etablerte arbeidsinnvandrerne er trolig stor. Faren ved å skjære alle over samme kam er nettopp å forsterke synet på arbeidsinnvandrere som en midlertidig reservearbeidskraft, til tross for at tallene på bosatte viser at flertallet har kommet for å bli, i uoverskuelig framtid.

Friberg (2012) har analysert utviklingen i arbeidsinnvandringen til Norge i lys av det såkalte «gjestearbeidersyndromet». Det vil si at man ansetter arbeidsinnvandrere som deretter etablerer seg. Som nevnt, kan arbeidsinnvandrere være ekstra utsatte

ved økonomiske kriser og arbeidsledighet. Mange av arbeidstakerne ender dermed som arbeidsledige og avhengige av velferdsordninger. Dette var lærdommen fra den forrige store arbeidsinnvandringsbølgen på 1970-tallet, derav også betegnelsen «gjestearbeider». Arbeidsinnvandrerne har blitt overrepresentert i arbeidslivets lavere sjikt, med begrenset mobilitet og få tegn til rask økonomisk assimilering. Det kan derfor virke som en repetisjon av historien om gjestearbeiderne fra 1970-tallet. For arbeidstakere fra Sentral- og Øst-Europa er det lettere å reise hjem enn det var for arbeidsinnvandrerne på 1970-tallet. Mye tyder imidlertid på en utvikling i retning av marginalisering i stedet for returnmigrasjon. Forklaringen på dette er uvisst, men et forholdsvis høyt nivå på norske trygdesatser kan være medvirkende til at man fortsetter å være i landet selv om jobben forsvinner (Friberg, 2012).

Å beherske norsk er viktig for å kunne hevde sine rettigheter på arbeidsplassen. Språk har dessuten vist seg å ha betydning for status og tilknytningsform, spesielt innenfor bygg (Kraft, 2017). Norsk kunnskaper øker også sannsynligheten for å være fagorganisert (Ødegård & Andersen, 2021). Når nærmere fire av ti bosatte arbeidsinnvandrere oppgir at de snakker dårlig eller lite norsk, vil det altså trolig forsterke forskjellene fra norskfødte arbeidstakere. Uten tiltak for å øke språkkompetansen, kunnskap om norske reguleringer, godkjenning av medbrakt kompetanse og partenes rolle i arbeidslivet kan det gjøre at arbeidsinnvandrerne er ute av stand til å styrke sin egen posisjon. Friberg (2016) har konkludert med at tiltak for å styrke arbeidsinnvandrernes konkurransekraft på arbeidsmarkedet ikke har blitt prioritert i årene etter 2004. Tiltakene har i første rekke dreid seg om å demme opp for de negative konsekvensene av arbeidsinnvandringen.

Integreringspolitikken i Norge har i stor grad hatt som målsetting å få folk i arbeid. De fleste arbeidsinnvandrere fra de nyeste medlemslandene i EU er i arbeid fra dag én. Er vi da i mål? Resultatene fra de forskningsprosjektene som er gjennomført siden 2004, tyder på at så ikke er tilfellet. Prinsippet om ikke-diskriminering innenfor EØS-området har ført til at myndighetene har vært forsiktige med å sette inn særtiltak for denne gruppen, som for eksempel rett og plikt til å lære norsk. Det er vedtatt og iverksatt en rekke reguleringer som følge av arbeidsinnvandringen, med allmenngjøring av tariffavtaler som det mest kraftfulle. Disse er ment å beskytte både arbeidstakerne selv og det norske arbeidsmarkedet som helhet. Det mangler imidlertid en politikk for å styrke arbeidsinnvandrernes egen posisjon på arbeidsmarkedet, som blant annet innebærer en bevissthet om egne rettigheter, kunnskap om hvordan arbeidslivet i Norge fungerer, og større mulighet for å bli anerkjent og dra nytte av utdanningssystemet.

Vi importerer arbeidskraft, men det er mennesker som kommer, er det noen som har sagt. 19 år etter den store EU-utvidelsen i 2004 er det grunn til å diskutere

de mer langsiktige virkningene av innvandringsboomen. Selv om arbeidsinnvanderne ikke er en homogen gruppe, er det mye som tyder på at det er etablert nye, permanente skillelinjer basert på arbeidstakernes landbakgrunn.

REFERANSER

- Andersen, R.K., Bråten, M., Steen, J., Jensen, R.S., Trygstad, S.C. & Walbækken, M.M. (2021). *Innkjøp av renholdstjenester i proffmarkedet*. Fafo-rapport 2021:19.
- Andersen, R.K., Bråten, M. & Bøckmann, E. (2021). *Godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev. Virkninger på arbeidsvilkår*. Fafo-rapport 2021:12.
- Andersen, R.K. & Ødegård, A.M. (2017). *Norske bedrifters bruk av og erfaringer med østeuropeiske arbeidskraft*. Fafo-notat 2017:10.
- Atkinson, J. (1984). Manpower Strategies for Flexible Organizations. *Personell management*, 16, 28–31.
- Benedictow, A., Dapi, B., Eggen, F.W., Gjefsen, H.M., Kjelsrud, A., Måøy, J., Tofteng, M. & Svarstad, E. (2021). *Evaluering av ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler*. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 13 – 2021.
- Berg, S., Bjørnstad, R., Bjøru, E.C., Eggen, F.E., Jordfald, B. & Norberg-Schulz, M. (2016). *Innvandrerusselsetting og konsekvenser for norske arbeidstakere*. Rapport nr. 5-2016, Senter for lønnsdannelse.
- Bjørnstad, R. (Red.) (2015). *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler*. Senter for lønnsdannelse. Rapport nr. 2/2015. Bidrag fra: J.E. Dølvik, R. Nymo, L. Eldring, F. Bakkemo Kostøl, B. Jordfald, T. Skjerpen, T. Kornstad og M. Rybalka.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2014). Immigrants, Labour Market Performance and Social Insurance. *The Economic Journal*, 124(580), 644–683. <https://doi.org/10.1111/econj.12182>
- Brunovskis, A. & Ødegård, A.M. (2022). *Grov utnytting av utenlandske arbeidstakere. Gråsonen mellom det regulære arbeidslivet og menneskehandel*. Fafo-rapport 2022:14.
- Båtevik, F.O., Gjerstad, B., Grimsrud, G.M., Johannesen, Ø.L., Nettland, G., Nødland, S.I., Prøitz, L., Skeie, G. & Vedøy, G. (2017). *Arbeidsinnvandrere som ressurs i regional utvikling*. Rapporter fra Universitetet i Stavanger, nr. 62.
- Dølvik, J.E., Fløtten, T. Hippe, J.M. & Jordfald, B. (2014). *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Fafo-rapport 2014:46.
- Dølvik, J.E. & Eldring, L. (2006). *Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen. Nordiske forskjeller og fellestrekk*. Sluttrapport fra en arbeidsgruppe under Nordisk ministerråd. TemaNord 2005:566.
- Dølvik, J.E. & Eldring, L. (2008). *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008: 502. [English edition: Mobility of labour from new EU states to the Nordic Region].
- Friberg, J.H. & Midtbøen, A.H. (2019). The making of immigrant niches in an affluent welfare state. *International Migration Review*, 53(2), 322–345. <https://doi.org/10.1177/0197918318765168>
- Friberg, J.H. & Haakestad, H. (2017). Deskilling revisited: Labour migration, neo-Taylorism and the degradation of craft work in the Norwegian construction industry. *Economic and Industrial Democracy*, 41(3), 630–651. <https://doi.org/10.1177/0143831X17735671>
- Friberg, J.H. (2016). *Arbeidsmigrasjon. Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* Fafo-rapport 2016:02.

- Friberg, J.H. (2012). The 'guest-worker syndrome' revisited? Migration and employment among Polish workers in Oslo. *Nordic Journal of Migration Research*, 2(4), 316–324. <https://doi.org/10.2478/v10202-012-0002-z>
- Friberg, J.H. & Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i Oslo-området*. Fafo-rapport 2011:27.
- Innst. 108 L (2022–2023). *Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen*.
- Jordfald, B. & Svarstad, E. (2020). *Renholderes lønnsbetingelser før og etter allmenngjøring. Privat og offentlig sektor*. Fafo-rapport 2020:13.
- Kraft, K. (2017). *Constructing migrant workers. Multilingualism and communication in transnational construction site*. Ph.d.-avhandling. Universitetet i Oslo.
- McVicar, D., Wooden, M., Leung, F. & Li, N. (2016). Work-related training and the Probability of Transitioning from Non-Permanent to Permanent Employment. *British Journal of Industrial Relations*, 54(3), 626–646. <https://doi.org/10.1111/bjir.12182>
- Menon Economics (2021). *Verdien av bemanningsbransjen. Konsekvenser av en innstramming eller forbud mot innleie av arbeidskraft*. Menon-publikasjon nr. 2/2021.
- Myklathun, K.H. (2022). *NAV's bedriftsundersøking 2022 – stor mangel på arbeidskraft. Rapport 2/2022*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Nergaard, K. & Ødegård A.M. (2022). *Organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere*. Fafo-notat 2022:12.
- Nergaard, K. (2021). *Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv. Målemetoder og omfang*. Fafo-notat 2021:17.
- Nergaard, K. (2020). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2018/2019*. Fafo-notat 2020:12.
- NOU 2022: 18. (2022). *Mellom mobilitet og migrasjon. Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv*.
- NOU 2020: 2. (2020). *Fremtidige kompetansebehov III — Læring og kompetanse i alle ledd*.
- St.meld. nr. 9 (2005–2006). *Om overgangsordningene for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv*.
- Svarstad, E. & Dapi, B. (2022). *De varig lavtlønte – omfang og kjennetegn*. Fafo-rapport 2022:02.
- Ødegård, A.M., Jordfald, B., Flatval, V.S., Steen, J. & Svarstad, E. (2021). *Franchise og konsern. Omfang og særtrekk i privat tjenesteyting*. Fafo-rapport 2021:08.
- Ødegård, A.M. & Andersen, R.K. (2021). *Arbeids- og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen*. Fafo-rapport 2021:14.
- Ødegård, A.M. & Eldring, L. (2016). *Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport*. TemaNord 2016:530. Nordisk ministerråd.
- Ødegård, A.M. (2014). Arbeidsinnvandring og fleksible bemanningsstrategier i fire bransjer. *Søkelys på arbeidslivet*, 31(1–2), 100–117. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2014-01-02-06>



8. Plattformmediert gigarbeid i Norge. Flexibilitet, uforutsigbarhet og ulikhet

Kristin Jesnes og Sigurd M.N. Oppegaard

Sammendrag Plattformmediert gigarbeid har gjort sitt inntog også i Norge, spesielt innen transport og matlevering. Virksomhetene lover arbeiderne frihet og fleksibilitet, og jobbene presenteres som en mulig vei inn i arbeidslivet for marginaliserte deler av arbeidsstyrken. Samtidig preges arbeidet av varierende og lav inntekt, usosial arbeidstid og begrenset rett på sosiale ytelser og rettigheter. I dette kapitlet drøfter vi hvordan plattformmediert gigarbeid kan ses på som både en konsekvens av og driver for sosial ulikhet. Vi undersøker følgende problemstillinger: Hvem tar disse jobbene? Hva kjennetegner deres lønns- og arbeidsvilkår? Og hvordan skiller disse formene for arbeid seg fra tradisjonelle ansettelsesformer?

Nøkkelord autonomi | fleksibilitet | gigarbeid | plattformarbeid | prekære arbeidsforhold

Abstract Platform-mediated gig work has gained a foothold in Norway, in particular in industries such as transport and food delivery. The platform companies promise workers freedom and flexibility, and the jobs are presented as a possible way into the labor market for marginalized segments of the labor force. At the same time, however, this work is characterized by unpredictable and low earnings, unsocial working hours and limited social rights and benefits. In this chapter, we discuss how platform-mediated gig work can be seen as both a consequence and driver of social inequality. We explore the following research questions: Who take these jobs? What characterizes their wages and working conditions? And how do these forms of work differ from the standard employment relationship?

Keywords autonomy | flexibility | gig work | platform work | precarious working conditions

«Du får friheten til å velge når du kjører. Ingen kontor, ingen sjefer. Det betyr at du alltid begynner og slutter når du vil – for med Uber er det du som bestemmer.»

(Uber, 2022)

«Decide when to deliver and spend your time off doing what you love.»

(Foodora, u.d.)

INNLEDNING

Uber og Foodora tilbyr en enkel måte å få seg jobb med fleksible arbeidstider. Denne typen jobber, ofte omtalt som plattformmediert gigarbeid, har det siste tiåret funnet fotfeste i deler av det norske arbeidsmarkedet. Virksomhetene lover arbeiderne frihet, fleksibilitet og autonomi, og jobbene presenteres som en mulig vei inn i arbeidslivet for marginaliserte deler av arbeidsstyrken (NOU 2017: 4, s. 25). Samtidig preges arbeidet for det første av svært varierende og lav inntekt, lange dager/netter, kveld-, og helgearbeid og begrenset rett på sosiale ytelser og rettigheter. For det andre tar de plattformbaserte virksomhetene ofte i bruk et digitalisert kontrollregime, hvor igjennom beslutninger om hvem som får tildelt oppdrag, og prisen på arbeidet automatiseres og er basert på prestasjon. Arbeidet krever lite opplæring og få formelle kvalifikasjoner, ei heller språkkompetanse. Dette gjør det enkelt for plattformvirksomhetene å erstatte arbeidsstyrken med nye arbeidere. Siden disse ofte anser arbeiderne som selvstendig næringsdrivende eller frilansere, er veien til fagorganisering og tariffavtale lang, og arbeiderne er sårbare for å bli utnyttet.

Utviklingen av plattformmediert gigarbeid i Norge er sammenlignbar med tendensen i resten av Europa (Jesnes & Oppegaard, 2020). En spørreundersøkelse fra 2021 fant at 1,1 prosent av befolkningen i Europa i arbeidsfør alder jobber 20 timer eller mer per uke eller tjener mer enn 50 prosent av inntekten sin via digitale plattformer (Piasna mfl., 2022). På tross av å utgjøre en relativt liten andel av det europeiske arbeidsmarkedet har plattformarbeid blitt vurdert som viktig fordi det rokker ved kjernen av arbeidstakervernet. I desember 2021 la EU-kommisjonen fram et forslag til et direktiv for å regulere plattformarbeid og forbedre plattformarbeidernes arbeidsvilkår (European Commission, 2021). Europakommisjonen har også nye retningslinjer overfor selvstendig næringsdrivende uten egne ansatte som nå kan forhandle kollektivt uten å bryte konkurranseloven (Konkurransetilsynet, 2022).

I dette kapittelet undersøker vi plattformmediert gigarbeid i Norge. Vi retter oppmerksomheten mot plattformer i drosjenæringen og matleveringsbransjen for å undersøke følgende problemstillinger: Hvem tar disse jobbene? Hva kjennetegner deres lønns- og arbeidsvilkår? Og hvordan avviker/harmonerer denne formen for arbeid med tradisjonelle ansettelsesformer? Basert på empiriske studier i de to bransjene (se Oppegaard, 2018; 2021; Jesnes & Oppegaard, 2020; Jesnes, 2019; Jesnes mfl., 2021; Valestrand & Oppegaard, 2022) har vi fått en god oversikt over sentrale elementer ved denne formen for arbeid, inkludert tilknytningsform, arbeidstid, inntekt, helse, miljø og sikkerhet. I diskusjonen drøfter vi hvordan plattformmediert gigarbeid kan ses på som både en konsekvens av og en driver for sosial ulikhet.

HVA ER PLATTFORMMEDIERT GIGARBEID?

I sin idealtypiske form viser plattformmediert gigarbeid til arbeid som kombinerer en «gigifisert» ansettelses- eller tilknytningsform med en plattformbasert digital kontroll. «Gig»-begrepet er hentet fra engelsk slang for musikeres spillejobber og brukes for å framheve at arbeiderne, snarere enn å ha en fast jobb, tar og avlønnes for enkeltstående oppdrag – «gigs». De betales dermed på provisjon og får ikke betalt for ventetid mellom oppdrag. De må betale for eget arbeidsutstyr, som er vanlig for selvstendig næringsdrivende, men de blir også pålagt å bruke logo og annet fra virksomheten, som er mer vanlig i et arbeidstakerforhold (Stanford, 2017). «Gig»-arbeiderne klassifiseres gjerne som «selvstendig næringsdrivende oppdragstakere» – ikke ansatte arbeidstakere (Prassl, 2018), selv om andre tilknytnings- og ansettelsesformer også er tatt i bruk (Jesnes, 2019). Den gigifiserte ansettelsesmodellen flytter på den måten risikoen og kostnadene over på arbeiderne (Dubal, 2020). Som selvstendig næringsdrivende har gig-arbeiderne begrenset rett på sosiale ytelser og er ikke omfattet av arbeidsmiljøloven. Det er også vanskeligere for dem å organisere seg, og de har i utgangspunktet ikke rett til å forhandle kollektivt: Som selvstendig næringsdrivende er de i prinsippet virksomheter og omfattet av konkurranseloven, og kan dermed i utgangspunktet ikke forhandle kollektivt slik som arbeidstakere kan (Hotvedt & Munkholm, 2019). I september 2022 vedtok EU nye retningslinjer som tillater selvstendig næringsdrivende uten egne ansatte å forhandle kollektivt uten at det er i konflikt med konkurranseloven, og konkurransetilsynet har uttalt at de vil følge EUs nye tilnærming (Konkurransetilsynet, 2022). Dette kan gjøre at disse arbeiderne er mindre sårbare for utnyttelse dersom de går sammen om å forhandle fram bedre lønns- og arbeidsvilkår.

Den plattformbaserte kontrollen viser til måten den digitale infrastrukturen brukes til å koordinere markedet og organisere arbeidsprosessene (Oppegaard,

2021). Plattformen allokere for det første automatisk oppdrag til arbeiderne. For det andre justerer de prisen på tjenestene ut ifra svingninger i etterspørselen – og dermed hvor mye arbeiderne får betalt – og bruker ulike typer økonomiske insentiver og sanksjoneringsystemer for å få arbeiderne til å jobbe på bestemte tider. For det tredje baserer plattformene seg på digitale vurderings- og sanksjonerings-systemer. Arbeiderne blir ofte vurdert av kunden etter transaksjonen og kan bli «deaktivert» – utelukket fra appen og sparket – hvis gjennomsnittvurdering faller under en bestemt, men ofte ikke oppgitt, grense. Vurderings- og sanksjonerings-systemene er også med på å avgjøre inntekt og arbeidstid. Fra arbeidernes perspektiv er disse mekanismene ofte skjulte og begrenser på den måten friheten og fleksibiliteten plattformsselskapene lover arbeiderne. Siden de er provisjonsbetalte, tar den formelle fleksibiliteten i praksis form som usikkerhet knyttet til inntekt og arbeidstid. For å oppnå en inntekt å leve av må arbeiderne jobbe lange dager, på kveldene og i helgene når andre har fri (Graham & Anwar, 2022).

Plattformen innen transport og matlevering stiller få krav til kvalifikasjoner eller opplæring, og det er ofte ikke et krav å kunne snakke det lokale språket. Dette gjør tersklene for å jobbe for disse virksomhetene lave. Internasjonalt har plattformmediert gigarbeid i stor grad rekruttert arbeidskraft blant marginaliserte segmenter av arbeidsstyrken, ofte migranter og/eller unge som sliter med å finne fast, stabilt og anstendig arbeid (Van Doorn mfl., 2022). Det at arbeidet krever lite opplæring, kvalifikasjoner eller kunnskap om lokalt språk, betyr at virksomhetene lett kan erstatte arbeiderne med nye arbeidere dersom noen faller ifra på grunn av dårlige arbeidsvilkår og inntekt. Det er også mange som tar slikt arbeid kun i sommerseongen eller ved siden av studier, og gjennomtrekken er høy.

På grunn av plattformens digitale kontroll har feilklassifisering av gig- og plattformarbeidere vært et sentralt tema i forskningslitteraturen (Prassl, 2018; Hotvedt, 2016) så vel som i den politiske og juridiske debatten (NOU 2017: 4; NOU 2021: 9). Spesielt viktig i denne sammenhengen er det at plattformarbeidere, gjennom den digitale infrastrukturen, i praksis er underordnet og avhengige av plattformene som setter priser og avgjør hvilke oppdrag de får – beslutninger reelt selvstendig næringsdrivende oppdragstakere skal kunne ta selv og på egne premisser. Hotvedt (2016) og Prassl (2018) argumenterer blant annet for at plattformarbeidere ville blitt klassifisert som arbeidstakere hvis tilknytningsformen hadde blitt prøvd i retten. Høyesterett, i blant annet Frankrike (CDC, 2020), Spania (Reuters, 2020) og Storbritannia (UKSC, 2021),¹ har konkludert med at plattformarbeidere

1 I Storbritannia ble Uber dømt til å klassifisere sjåførene som «workers», en mellomkategori mellom arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere.

i henholdsvis matleveringsplattformen Glovo og drosjeplattformen Uber er arbeidstakere heller enn selvstendig næringsdrivende.

PLATTFORMMEDIERT GIGARBEID I NORGE

I Norge har vi først og fremst sett plattformmediert gigarbeid vokse fram i bransjer som omtales som den norske arbeidslivsmodellens «randsoner» (Jesnes, 2019; Oppegaard, 2020; Valestrand & Oppegaard, 2022). Dette er bransjer med lav organisasjonsgrad, lav tariffavtaledekning, lave lønninger og provisjonsbetaling, utbredt bruk av selvstendig næringsdrivende oppdragstakere og arbeidsvilkår som allerede før plattformenes inntog var preget av usikkerhet. Eksempler på slike bransjer er transport, renhold, logistikk og kreative tjenester (Jesnes & Oppegaard, 2020; Oppegaard, 2020; Valestrand & Oppegaard, 2022), i tillegg til drosjenæringen og matleveringsbransjen, som vi skal se nærmere på under.

Analysen er basert på to kvalitative forskningsprosjekter om plattformarbeid i drosjenæringen og matleveringsbransjen i Norge. For drosjenæringen består data-materialet av 65 intervjuer med sjåfører gjennomført som passasjer under en tur mellom 2018 og 2022, samt åtte dybdeintervjuer (Oppegaard, 2018; 2020; 2021). Analysen trekker også på et autoetnografisk feltarbeid som deltidssjåfør for drosjeplattformene fra mai til september 2021. Analysen av matleveringsbransjen bygger på dybdeintervjuer med 24 sykkelbud fra 2018 til 2022 (Jesnes mfl., 2021) og intervjuer med fagforeningene, virksomhetene, og arbeidsgiverorganisasjoner i næringen. I feltarbeidets tidlige fase var alle budene arbeidstakere og mange medlem av fagforeningen, da dette var én av rekrutteringskanalene. Budene ble også rekruttert via budenes eget kommunikasjonsverktøy og utenfor populære restauranter i Oslo. Mot slutten av feltarbeidet er imidlertid flere av budene frilansere og jobber både for Wolt og Foodora. I analysen av begge bransjene trekkes det også på relevante dokumenter, slik som kontrakter, høringsbrev, rapporter og nettsidene til virksomhetene.

PLATTFORMARBEID I DROSJENÆRINGEN

I 2014 lanserte Uber to tjenester i Oslo. Uber Black tilbød eksklusiv persontransport i elegante biler. Tjenesten var organisert gjennom limousinselskaper som både ansatte sjåfører og eide bilene, lisensiert med selskapsvognløyve, som er et spesifikt løyve for eksklusiv persontransport. Den andre tjeneste, Uber Pop, lot hvem som helst registrere seg som sjåfør og bruke sin privatbil for å kjøre passasje-

rer via Ubers plattform. Uber Pop-sjåførene hadde ikke drosjeløyve eller kjøresedel, slik drosjemarkedsreguleringen krevde, og mange sjåfører ble dømt for å tilby ulovlig persontransport (Oppegaard, 2018). Uber avvirket tjenesten Uber Pop i oktober 2017, men forsøket på å etablere seg i Norge satte likevel i gang en debatt om drosjemarkedet, og kan ses på som en viktig årsak til omreguleringen av det norske drosjemarkedet, rettet mot å legge til rette for ny teknologi og nye forretningsmodeller (Jesnes & Oppegaard, 2020). I november 2020 ble antallsbegrensningen av drosjeløyver og sentraltilknytningsplikten opphevet. Tidligere var det et tak på hvor mange drosjeløyver fylkeskommunene utstedte. De som ønsket å bli drosjeeiere, måtte stå i ansiennitetskø i mange år før de kunne få eget løyve. I tillegg måtte drosjeeierne/løyvehaverne være tilknyttet en drosjesentral (Aarhaug mfl., 2020). Omreguleringen fjernet antallsbegrensningen, slik at alle som oppfyller noen objektive krav, kan få drosjeløyve, og gjorde det også mulig for drosjeeiere/løyvehavere å drive uten drosjesentraltilknytning, det som på svensk omtales som «friåkare». Like etter at den nye reguleringen trådte i kraft, «relanserte» Uber i Oslo og utvidet sitt tjenestetilbud. Bolt lanserte sin drosjeplattform i januar 2021 og Yango sommeren 2021.

Plattformene har etablert seg på toppen av den ansettelsesmodellen som har vært normen i drosjenæringen i lang tid, hvor sjåførene enten er selvstendig næringsdrivende drosjeeiere/løyvehavere, organisert som enkeltpersonforetak eller aksjeselskap, eller sjåfører ansatt av drosjeeiere/løyvehavere (Valestrand & Oppegaard, 2022). Etter at antallsbegrensningen på drosjeløyver ble opphevet, har mange nye eiere og sjåfører kommet til næringen. I Oslo økte antallet løyver fra 1700 i november 2020 til 4662 i august 2022 (Transportløyve.no, u.d.). Mange av disse opererer som «friåkare», selvstendige løyvehavere uten tilknytning til en drosjesentral. «Friåkerne» kan få turer via plattformene, og via andre drosjeselskaper, men kan også finne kunder på holdeplasser og på gata. I tillegg har plattformene også knyttet til seg eiere som har vært i næringen i lang tid, som nå mottar bestillinger via plattformene i tillegg til å finne kunder i andre markedssegmenter.

Plattformene allokterer forespørsler til sjåførene, på samme måte som tradisjonelle drosjesentraler har fordelt bestilte turer til sine tilknyttede sjåfører (Valestrand & Oppegaard, 2022), og tar en andel av prisen kunden betaler – Uber tar 25 prosent, Bolt 15 og Yango ti. I likhet med tradisjonelle drosjesjåfører tjener plattformsjåførene kun penger når de har kunde i bilen, og betales ikke for ventetiden. Både drosjeeiere og ansatte sjåfører er provisjonsbetalte: Sjåførene får mellom 30 og 50 prosent av prisen, og drosjeeier/løyvehaver, som bærer utgifter knyttet til drift (drivstoff, forsikring, service og lignende), tar resten. Ifølge tariffavtalen i drosjenæringen (Taxioverenskomsten, 2020–2022, § 3) skal ansatte sjåfører få

minst 41 prosent av brutto innkjørt beløp. I Oslo kjører sjåførene normalt inn 2000–3000 kroner på et hverdagsskift og 5000–10 000 på et helgeskift, hvorav de får utbetalt litt under halvparten før skatt. Etterspørselen, og dermed inntekten, er imidlertid svært varierende, uten at dette er noe nytt i drosjenæringen. I 2019, før omreguleringen, var medianlønnen for en ansatt drosjesjåfør 32 960 kroner i måneden før skatt (Aarhaug mfl., 2020). For å oppnå denne typen inntekt må sjåførene jobbe mellom ti og tolv timer, seks eller syv dager i uka, og ofte også jobbe natt- og helgeskift, når det er flere turer. Plattformene bruker imidlertid også bonussystemer og dynamiske priser for å gi sjåførene et insentiv til å jobbe mer og på tider med høyere etterspørsel, noe som kan gjøre inntjeningen enda mer uforutsigbar.

Plattformene bruker i tillegg et digitalt vurderingssystem, der kunder og sjåfører gir hverandre mellom én og fem stjerner etter hver tur. Faller sjåførenes gjennomsnittsvurdering for lavt, risikerer de å bli utestengt fra bonusordninger eller «deaktivert», det vil si utestengt fra appene. I Oslo-markedet er denne typen «deaktivering» imidlertid sjelden. De fleste kundene gir sjåførene femstjerners vurderinger, og å bli «deaktivert» er ifølge sjåførene noe de sjeldent tenker på eller bekymrer seg for (se også Oppegaard, 2021). Samtidig argumenterer sjåførene for at det fra deres perspektiv ofte er vanskelig å forstå hvordan den plattformbaserte kontrollen – turtildelingen, prisjusteringen og evalueringssystemet – fungerer. De vet ikke når neste tur vil «plinge» inn i mobilapplikasjonen, hva prisene kommer til å være, eller hvorvidt de vil få lave vurderinger som kan gjøre at de blir «deaktivert». Betingelsene sjåførene arbeider under, bestemmes automatisk av plattformene, og sjåførene kan verken påvirke eller forutse dem. Dette skaper mer uforutsigbarhet og begrenser den formelle fleksibiliteten ytterligere.

I løpet av et skift sitter sjåførene stort sett stille i bilen, deres arbeidsplass. Noen sjåfører venter på tur på drosjeholdeplasser, der de kan snakke med andre sjåfører, mens andre kjører rundt. De kan generelt ta pauser når de vil, og går som regel på toalettet på bensinstasjoner. Selv om arbeidet som sjåfør ikke kan karakteriseres som fysisk krevende, gjør stillesittingen at flere sjåfører kan oppleve ryggproblemer. Andre risikofaktorer ved arbeidet er knyttet til at lange dager og netter bak rattet kan øke faren for kollisjoner, samt vold fra kunder (se Gambetta & Hamill, 2005).

Drosjenæringen i Norge har de siste tiårene blitt en næring med en stor andel arbeidere med innvandrerbakgrunn (Staalhane & Vassenden, 2022). Det gjelder også de som jobber via plattformene. Nesten alle har innvandrerbakgrunn – stort sett fra Afrika, Midtøsten og Sør-Asia. En minoritet er barn av innvandrede, mens de fleste selv innvandret til Norge, oftest som flyktninger. Med unntak av én infor-

mant, var alle sjåførene som ble intervjuet menn. Selv om sjåførene er frustrerte over hvor mye de må jobbe, og hvor lite de tjener, tenderer de til å se på det å kjøre for plattformene som et steg opp i arbeidsmarkedet: De kom generelt til næringen fra å ha slitt med å finne fast og stabilt arbeid, og jobbet tidligere ofte i fysisk krevende og lavtlønnede yrker, gjerne på midlertidige kontrakter eller via benamningsbyråer. I drosjenæringen, og som plattformsjåfører, får de, for det første, en kanskje mer uforutsigbar lønn, men tjener generelt mer eller mindre det samme som i tidligere jobber. For det andre får sjåførene et mer komfortable arbeidsmiljø, uten tunge løft og eksponering for elementene. For det tredje gir sjåførjobben dem en fleksibilitet de tidligere ikke har hatt, der de i stor grad kan velge egen arbeidstid innenfor perioden de har tilgang til bil. Sjåførene verdsetter denne fleksibiliteten, selv om den i praksis begrenses av provisjonssystemet og prisen per tur, som gjør at sjåførene må jobbe svært lange dager for å oppnå en lønn å leve av.

PLATTFORMER I MATLEVERINGSBRANSJEN

Foodora og Wolt er i dag de største aktørene som leverer mat fra restauranter og egne lager til privatpersoner og bedrifter i Norge. Budene har en app på mobilen som forteller dem hvilke restauranter eller lager de skal hente mat fra, og hvor de skal sykle eller kjøre for å levere maten til kundene. Av disse to er Foodora den største aktøren. Siden 2015 har de rosa sykkelbudene levert mat i Oslo, først som ansatte, og nå med ulike tilknytningsformer. Fram til 2019 var budene ansatte på deltidskontrakter (10 timer per uke) med timelønn og provisjon per levering. Deres etterspørselen var høy, kunne de jobbe flere timer. Som ansatte hadde budene rett til å forhandle kollektivt og streike (Jesnes, 2019). I september 2019, etter en fem uker lang streik, tegnet Fellesforbundet og Foodora tariffavtale for sine ansatte sykkelbud med blant annet høyere timelønn, kilometergodtgjørelse og refusjon for arbeidsutstyr.² Tariffavtalen ble reforhandlet i 2020 og 2022 med Virke som part på arbeidsgiversiden.

Det finske matleveringsselskapet Wolt etablerte seg også i Oslo i 2019, og hadde allerede drevet i Trondheim og andre byer i ett år. Wolt hadde i 2022 om lag 3500 bud, som de kaller partnere, med tilknytningsform frilanser (80 %) eller selvstendig næringsdrivende uten egne ansatte (20 %). I 2019 begynte Foodora også å hyre inn bilbud, og etter hvert sykkelbud, som oppdragstakere. I 2022 har Foodora om lag 4000 bud med 98 ulike nasjonaliteter, ifølge virksomheten. Det varierer hvor mange av budene som er aktive i løpet av en måned. I løpet av april 2022 hadde om

2 Tariffavtale for distribusjon og budtjenester i FOODORA 2019–2020, Foodora/Fellesforbundet.

lag 2800 bud minst ett skift (Sollien & Solvang, 2022). Budene til Foodora kan nå selv velge om de vil ha kontrakt som ansatt eller selvstendig næringsdrivende med enkeltmannsforetak eller frilanser via tredjepart.³ De ansatte i Foodora har en timelønn med provisjon per levering og kilometergodtgjørelse. Budene har skift på mellom to og en halv og ti timer. I starten av Foodoras tid i Norge kunne de ansatte budene velge hvilke skift de skulle ta. Etter hvert endret Foodora systemet, slik at per i dag kan de ansatte selv sette opp hvilke tidspunkter de er utilgjengelige, og deretter deler Foodora ut skift avhengig av etterspørsel og evaluering av budene. Budene som er ansatt, er fortsatt garantert ti timer eller det antallet timer de har kontraktsfestet,⁴ men de kan også velge flere skift.

Felles for frilansere i Foodora og Wolt er at de ikke har en garantert inntekt, men provisjonslønn på om lag 65 eller 80 kroner per levering, avhengig av om det er ukedager eller helg, med bonusordninger ved høy etterspørsel. De har ikke mulighet til å påvirke prisen per levering, og denne endres fra tid til annen. Ifølge Wolt er timelønnen til budene i snitt 220 kroner i Oslo, og 200 kroner på landsbasis. Antall leveringer per time varierer. Det er mest attraktivt å jobbe i helgene, for da er etterspørsel og inntjening høyest. Budene forteller om perioder med lange arbeidsøkter fredag, lørdag og søndag og roligere ukedager.

Utover dette har de to virksomhetene noe forskjellig oppsett for arbeidstid. Hos Wolt åpner frilanserne appen og venter på en ordre som de kan velge å ta eller ikke akseptere. Frilanserne kan logge av når de ønsker det, men uten leveringer blir det heller ingen inntjening. Hos Foodora kan frilanserne velge skift når disse legges ut hver 14. dag, men disse budene får også kun betalt per levering.

I perioder med høy etterspørsel kan budene ha opp mot fem leveringer i timen på dager og tidspunkt med størst etterspørsel (kveld og helg). I perioder med lav etterspørsel, og med flere bud enn leveringer, kan det gå lang tid mellom oppdrag. Det er dermed ingen garanti for inntekt med kontrakt som frilanser eller selvstendig næringsdrivende hos noen av virksomhetene.

3 Dersom budene velger å være frilanser (arbeidsrettslig er det å velge status ikke mulig, da det er definert i arbeidsmiljøloven hva en arbeidstaker er), får de tilbud om «egenansettelse» gjennom egenansettelsesselskapene (engelsk betegnelse «Umbrella companies») EasyFreelance eller Manymore, tidligere Dipps. Da inngår budene en arbeidsavtale med EasyFreelance eller Manymore, uten arbeidsplikt eller stillingsprosent. Budene har da rett på oppdrag via Foodora, mens EasyFreelance og Manymore bistår med å etablere ENK, fakturerer Foodora og betaler lønn, foretar forskuddstrekk på skatt og avgifter og andre administrative oppgaver tilknyttet det å være selvstendig næringsdrivende, mot en prosentandel av den ansattes omsetning.

4 Ifølge arbeidsmiljøloven § 14-3-1 kan ansatte kreve en større stillingsprosent i kontrakten tilsvarende det de faktisk har jobbet. Flere av budene har fått hjelp av fagforeningen til å få større stillingsprosent i kontrakten (Jesnes mfl., 2021).

Budene i Foodora, uavhengig av tilknytningsform, er underlagt et evaluerings-/sanksjonssystem som har utviklet seg under pandemien. Budene blir vurdert på hvorvidt de dukker opp til skift, og når de logger inn i appen, hvor mange ordre de aksepterer, om de faktisk er pålogget under skift, om de jobber i timer hvor det er høyest etterspørsel (fredag, lørdag og søndag mellom 17 og 22), og hvor mye pauser de tar. Evalueringen har konsekvenser for frilansernes inntekt og vilkår de kommende ukene og påvirker hvilken «batch», parti, budet blir plassert i, i forhold til de andre budene. Foodora operer med ti «batch»-er. «Batch» én velger skift først, deretter «batch» to osv. Dersom du havner i «batch» syv, kan det ta lang tid å bygge seg opp igjen til «batch» én. En lavere evaluering på én eller flere av punktene over kan dermed ha betydning for inntekt. Dersom du som frilanser ikke aksepterer ordrer, risikerer du også å bli suspendert fra appen i 24 timer. Evalueringen oppdateres hver time, slik at budene fortløpende kan se hvordan de blir vurdert i appen.

Frilansere i Wolt er ikke underlagt den samme evalueringen som Foodora sine frilansere, ifølge budene og virksomheten. Ifølge nettsiden til Wolt blir budene «ikke målt på effektivitet eller får instruksjoner på hvordan de skal utføre oppdragene»⁵, men de har en kundevurdering. Foodora hadde heller ikke en slik vurdering da de først etablerte seg i Oslo. Det kan dermed antas at dette er et spørsmål om modning av virksomheten og konkurranseposisjon, i og med at muligheten ligger der også for Wolt.

Det å være sykkelbud er et utsatt yrke. Budene opplever tidvis høye tempokrav og sykling under dårlige værforhold. Budene som er frilansere, må hele tiden balansere trafikksikkerhetsrisiko med hastighet, ut fra at de får provisjonsbetalt for antall leveringer (Seppänen mfl., 2018). Ulykker på sykkelen er vanlig i hverdagen, ifølge budene, og er også dokumentert i nyhetsoppslag.⁶ Foodora er en virksomhet med mer enn ti ansatte og har dermed et verneombud og skal ha et HMS-system på plass. Budene i begge virksomhetene har rapporteringsmuligheter gjennom appen og gjennom serviceavdelingen/supportteam. Bud som har opplevd å få større skader, beskriver likevel mangel på oppfølging ved ulykker, som tærer på psykisk, og som kan være problematisk for lommeboka. Noen av frilans-budene har forsikring, mens andre tar risikoen ved å ikke ha det. I tillegg er muskelslitasje utbredt blant syklistene. De som har jobbet en stund, og som jobber mange timer om dagen, bruker el-sykkel eller andre kjøretøy for å redusere muskelslitasje. Under pandemien var budene i frontlinjen og risikerte sin egen helse for å levere mat til kunder som var i isolasjon.

5 <https://omwolt.no/qa/>

6 <https://www.ao.no/foodora-bud-pakjort-sjafor-mistenkt-for-promillekjoring/s/5-128-6763>

Budene som jobber for matleveringsplattformene, rekrutteres primært fra tre segmenter av arbeidsstyrken: studenter, migranter og andre som av ulike grunner har falt ut av arbeidsmarkedet. Studentene ser typisk på dette som arbeid de kan gjøre ved siden av studiene, mens migrantene ser dette som en rask vei inn i et arbeidsmarked der de ikke kan det lokale språket. Ifølge Wolt er det typiske budet mellom 25 og 34 år, og flesteparten (8 av 10) har dette som en ekstrainntekt, men det er uklart hva den andre inntekten er.⁷ Hos noen av informantene er den andre inntekten enten Foodora eller et annet leveringsselskap.

DISKUSJON

Plattformmediert gigarbeid har i løpet av de siste årene funnet fotfeste i drosjenæringen og matleveringsbransjen i Norge. Drosjeplattformene rekrutterer først og fremst sjåfører blant allerede marginaliserte deler av arbeidsstyrken, spesielt menn som har innvandret til Norge. Generelt har de tidligere hatt fysisk krevende jobber og relativt dårlig betalte jobber, ofte på midlertidige kontrakter eller via bemanningsbyrå. De tenderer derfor til å se på det å kjøre for drosjeplattformene som et steg opp sammenlignet med tidligere arbeidsmarkedserfaringer. Som drosjeplattformsjåfører slipper de unna tunge løft, og har en formell fleksibilitet til å velge egen arbeidstid. I matleveringsbransjen rekrutterer plattformvirksomhetene studenter, som tar jobben for å få en ekstrainntekt, og arbeidere som sliter med å finne jobber i det norske arbeidsmarkedet, blant annet mange migranter. Enkelte av disse har også sett på dette arbeidet som et steg opp, mens andre har dette som midlertidig arbeid i påvente av en bedre jobb.

Lønn- og arbeidsvilkår i den norske plattformøkonomien skiller seg fra det som ofte omtales som et standard ansettelsesforhold (se tabell 8.1). Sjåførene som jobber via drosjeplattformene, er enten løyvehavere, og da organisert som enkeltpersonforetak eller aksjeselskap, eller ansatt av en løyvehaver. I matleveringsbransjen kan budene være klassifisert som arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende eller frilansere, avhengig av hvilken plattform de jobber for, og når de ble ansatt. De fleste budene har likevel få kontraktsfestede timer, og svært varierende arbeidstid og inntekt. Virksomhetene bruker også prestasjonsbasert avlønning.

7 <https://omwolt.no/qa/>

Tabell 8.1 Oversikt over vilkår for plattformer i drosje- og matleveringsnæringen. Selvstendig næringsdrivende forkortet til SN.

Vilkår	Standard ansettelsesforhold	Plattformer i drosjenæringen	Plattformer i matlevering, ansatte	Plattformer i matlevering med frilansere/SN
Tilknytningsform	Fast ansettelse, heltid (og deltid)	Løyvehavere, SN, ansatt av løyvehaver	Ansatte (10–100 % stilling)	Frilansere/SN
Inntektsform	Garantert inntekt for timer jobbet.	Provisjonslønn. Sjøførene er avhengige av at plattformene tildeler oppdrag. Plattformene justerer også prisen på turer og dermed også sjåførenes inntekt – ut ifra etterspørselen.	Timelønn med provisjon og kilometergodtgjørelse.	Provisjonslønn med godtgjørelse for km. Bonus-system i perioder med høy etterspørsel.
Arbeidstid	Kontraktstestet antall timer hvor arbeidstaker står til disposisjon for arbeidsgiver, arbeidstidsbegrensninger i arbeidsmiljøloven og tariffavtaler. Kvelds- og helgearbeid er kompensert.	Formell fleksibilitet til å jobbe så mye man vil når man har tilgang til bil. Som provisjonsbetalte ender de opp med å jobbe ti til tolv timer, seks eller syv dager i uka for å tjene nok.	Garanterte timer med lønn, men ofte kort deltid (10 timer per uke). Skift på 2–8 timer. Begrensninger på arbeidstid (normaluke 37,5 t).	«Log on, log off», eller «booking» av skift. Mye hel- og kveldsarbeid. Ingen begrensninger på arbeidstid.
Arbeidsplass og arbeidsutstyr	Arbeidsgiver har en arbeidsplass og bidrar med arbeidsutstyr nødvendig for å gjøre jobben.	Løyvehaver eier og er ansvarlig for bilen. Sjøfører jobber alene.	Må stille med egen sykkel, mobil og internett, og bil for bilbud. Får hjelm. Tilgang på kontor for å oppbevare utstyr og lignende.	Må stille med egen sykkel, mobil og internett, og bil for bilbud. Egen hjelm.
Jobbsikkerhet	Tidsubegrenset ansettelse.	Sjøførene kan bli «deaktivert» hvis gjennomsnittsvurderingen deres faller under en bestemt grense.	Ansatte har en sikkerhet i timene som tilbys i arbeidsavtalen.	Ingen garantert arbeidstid. Kan bli deaktivert ved dårlig evaluering.
Medbestemmelse/innflytelse	Arbeidstakere har en medbestemmelsesrett på avgjørelser som tas om deres arbeidsforhold.	Skjult kontroll, uforutsigbarhet.	Plutselige endringer i vilkår. Medvirkning via tillitsvalgte, verneombud.	Lite muligheter for kommunikasjon med sjefen/virksomheten.
Helse, miljø og sikkerhet (HMS)	Arbeidsgivere skal sikre at det gjennomføres systematisk HMS-arbeid i virksomheten.	Stillesitting, lange dager bak rattet, vold.	Høy risiko for ulykker i trafikken, høy hastighet i trafikken fører til mer inntjening, muskelslitasje. Rapporteringsmuligheter via serviceavdelingen (chat). Verneombud.	Samme som ansatte, men ingen verneombud.

Videre betales sjåfører og bud som jobber for plattformvirksomhetene, generelt ikke timelønn, men på provisjon – eller på en kombinasjon av timelønn og provisjon. Dette gjør at inntekt er betinget av etterspørsel etter tjenestene de leverer, og er dermed uforutsigbar. Selv om plattformarbeidere, ifølge virksomhetene, skal ha en stor fleksibilitet til å selv kunne velge egen arbeidstid, viser analysen at provisjonslønnen ofte innebærer at de ender opp med å måtte jobbe lange dager og uker – ofte mer enn de 40 timene i uka arbeidsmiljøloven setter som en maksgrænse – for å oppnå en anstendig inntekt. Når det gjelder arbeidsplass og arbeidsutstyr, finner vi at plattformarbeidere for det første jobber mye alene. For det andre må de selv stille med nødvendig arbeidsutstyr. Løyvehaverne som er tilknyttet drosjeplattformene, investerer store summer i biler og dekker driftskostnadene – drivstoff, forsikringer, service, mobilinternett og så videre – selv. Løyvehaverne ansetter også ofte sjåfører som bruker deres biler, og må da også dekke arbeidsgiveravgift og lignende. I matleveringsbransjen må budene, både de ansatte og oppdragstakere, stille med eget utstyr – sykler og biler, mobil, internett og så videre. Vi finner også at plattformarbeidere i drosjenæringen og matleveringsbransjen i Norge har begrenset jobbsikkerhet. Sjåførene kan få kontoen sin sperret hvis kundene gir dem negative vurderinger. I matleveringsbransjen varierer jobbsikkerheten mellom plattformene og tilknytningsform. De ansatte Foodora-budene er garantert et visst antall arbeidstimer per uke. Oppdragstakerne velger i utgangspunktet når de vil jobbe, men kan bli suspendert eller få mindre lukrative skift hvis de presterer dårligere enn andre bud, eller mottar negative kundevurderinger.

De ansatte Foodora-budene har tilgang på kanaler for medvirkning gjennom sine tillitsvalgte og verneombud, som i standard ansettelsesforhold. Dette er imidlertid et unntak snarere enn en regel. Andre plattformarbeidere i matleveringsbransjen og drosjenæringen har få muligheter for medvirkning, og er underlagt et skjult og omskiftelig digitalt kontrollregime. Jobbene kjennetegnes til sist også av utfordringer knyttet til helse, miljø og sikkerhet. I drosjenæringen er disse knyttet til stillesitting, lange arbeidsdager og -netter, risiko for trafikkulykker og vold, mens utfordringer i matleveringsbransjen handler mye om at tidspresset kan øke risikoen for trafikkulykker og muskelslitasje.

Plattformvirksomhetene tilbyr arbeiderne lønns- og arbeidsvilkår som kan karakteriseres som mer prekære enn standard ansettelsesforhold. Samtidig har plattformene også vokst fram i bransjer som allerede var preget av usikkerhet og lave lønninger (Jesnes 2019; Valestrand & Oppegaard, 2022), og etablert seg med tilknytningsformer som er relativt like de som har vært dominerende i transport- og logistikbransjen i lang tid (Eggen mfl., 2020). Plattformvirksomhetene i den norske drosjenæringen og matleveringsbransjen har videre i stor grad rekruttert

arbeidskraft fra allerede marginaliserte deler av arbeidsstyrken. Informantene selv ser ikke først og fremst på disse jobbene som en vei inn det ordinære arbeidslivet, men snarere som en ekstrainntekt, en midlertidig løsning eller et steg opp sammenlignet med de andre mulighetene de opplever å ha i det norske arbeidsmarkedet. Plattformmediert gigarbeid er, i Norge som i andre deler av verden (Van Doorn mfl., 2022), først og fremst attraktivt for arbeidere med få andre muligheter på arbeidsmarkedet – i mange tilfeller migranter – som også ofte ser jobbene som et steg opp sammenlignet med tidligere arbeidsmarkedserfaringer. Under pandemien ble opplæringsinstrukser gjort digitale, noe som gjør det enda enklere for virksomhetene å erstatte arbeidsstyrken dersom behov.

Dette illustrerer at en allerede eksisterende ulikhet i arbeidsmarkedet og samfunnet for øvrig, der noen ekskluderes fra trygge og stabile ansettelsesforhold, kan ses på som en forutsetning for framveksten av plattformmediert gigarbeid. Samtidig kan denne typen jobber i seg selv også fungere som en driver for ytterligere ulikhet. Plattformarbeiderne loves fleksibilitet og autonomi, men ender ofte opp med lav og uforutsigbar inntekt, lange dager, begrenset jobbsikkerhet, lite innflytelse og risikofylte arbeidsprosesser. En vekst i plattformmediert gigarbeid i Norge kan på den måten bidra til en ytterligere segmentering og polarisering i arbeidslivet, og derigjennom større ulikhet i samfunnet. Ulikheten manifesterer seg imidlertid ikke bare gjennom relativt dårlige vilkår, men også i at plattformarbeidere klassifiseres som selvstendig næringsdrivende. Som selvstendig næringsdrivende har de begrenset tilgang på sosiale ytelser og goder, omfattes ikke av arbeidsmiljøloven og har ikke rett til å organisere seg og forhandle kollektivt. Dette gjør at de lettere kan utnyttes av virksomhetene. Generelt er disse gigifiserte bemanningsstrategiene, med blant annet selvansettelse og provisjonslønn, innrettet mot å flytte kostnader knyttet til arbeidsutstyr og drift, og risiko for svingninger i etterspørselen fra virksomheten til arbeiderne. Men maktasymmetriene kommer også til uttrykk i den digitale kontrollen – med automatisk oppdragstildeling, økonomiske insentiver og evaluerings- og sanksjoneringsystemer – plattformene utøver over arbeiderne. Denne formen for styring gjør det også lettere for plattformene å raskt skalere opp driften, noe spesielt matleveringsplattformene gjorde under koronapandemien, og gjør det mulig å utøve kontroll over en stor og heterogen arbeidsstyrke.

Europakommisjonen har igangsatt prosesser som kan dempe ulikheten plattformmediert gigarbeid fører med seg, blant annet i form av et mulig direktiv for å bedre vilkårene til plattformarbeidere, og en ny tilnærming til selvstendig næringsdrivende uten egne ansatte som nå kan forhandle kollektivt uten å være i strid med konkurranseloven. Det er også aktører på nasjonalt nivå som jobber for

å dempe veksten av slik ulikhet, og her kan vi trekke fram tariffavtalen mellom Foodora og Fellesforbundet, som er et verktøy for å bedre lønn- og arbeidsvilkår for budene i matleveringsbransjen. Men så lenge det vokser fram andre virksomheter som belager seg på å flytte risiko og kostnader over på arbeidere, så vil slike virkemidler ikke ha like god effekt, og spørsmålet er om tariffavtaler på bransjenivå i større grad ville kunne bidra til å dempe ulikhet. Utformingen av og innholdet i slike tariffavtaler er samtidig avgjørende. I drosjenæringen stipulerer for eksempel tariffavtalen mellom drosjeeierne og ansatte sjåfører først og fremst provisjonslønn, og har i liten grad bidratt til å sikre gode lønns- og arbeidsforhold i næringen.

AVSLUTNING

I dette kapitlet har vi analysert plattformmediert gigarbeid i den norske drosjenæringen og matleveringsbransjen. Plattformvirksomhetene lover arbeiderne fleksibilitet og autonomi, men i praksis kjennetegnes ofte lønns- og arbeidsvilkårene av uforutsigbarhet, lange dager og kontroll, og skiller seg betydelig fra et standard ansettelsesforhold. I drosjenæringen og matleveringsbransjen i Norge har plattformene i stor grad rekruttert arbeidere som sliter med å finne fast og stabilt arbeid i andre deler av det norske arbeidslivet, noe som også kjennetegner plattformmediert gigarbeid i andre land. Vår analyse viser dermed for det første at en allerede eksisterende ulikhet i arbeidsmarkedet og samfunnet, der deler av arbeidsstyrken ekskluderes fra sikkerheten, stabiliteten og de anstendige lønnene som kjennetegner ansettelsesforhold i mange bransjer i det norske arbeidslivet, kan ses på som en forutsetning for at plattformmediert gigarbeid har kunnet vokse fram i Norge. Samtidig finner vi, for det andre, at disse jobbene kan fungere som en ytterligere driver for økt ulikhet. Med relativt dårlige og uforutsigbare lønns- og arbeidsvilkår, begrensede sosiale rettigheter og muligheter for kollektiv organisering samt et ugjennomsiktig digitalt kontrollregime, kan en vekst i disse typene jobber føre til at ulikheten i arbeidsmarkedet og samfunnet forverres. Det er på den ene siden viktig å anerkjenne at disse jobbene, i kontekst av et segmentert arbeidsmarked, fra plattformarbeidernes perspektiv likevel kan framstå som en bedre jobb enn de andre mulighetene de opplever å ha i Norge. Det er derfor viktig at det på den andre siden implementeres reguleringer, på både nasjonalt nivå og bransjenivå, for å beskytte de som jobber for plattformvirksomhetene, og sikre dem sosiale rettigheter og mulighet for kollektiv organisering.

REFERANSER

- CDC. (2020). Cour de cassation Pourvoi n° 19-13.316. *Cour de Cassation*. Hentet fra <https://www.courdecassation.fr/decision/5fca56cd0a790c1ec36ddc07>, 20. juni 2022.
- Dubal, V. (2020). Digital piecework, *Dissent*, 67(4), 37–44. <https://doi.org/10.1353/dss.2020.0089>
- Eggen, F.W., Bråten, M. & Frisell, M.M. (2020). *Kartlegging av kjennetegn ved varebilssegmentet og konkurranseflaten mot øvrig godstransport på vei*. Rapport nr. 27-2020. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- European Commission. (2021). *Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms*. Hentet fra https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605, 28. april 2022.
- Foodora. (Uten dato). Become a foodora courier!, hentet fra <https://rider.foodora.no/>, 28. april 2022.
- Gambetta, D. & Hamill, H. (2005). *Streetwise. How taxi drivers establish their customers' trustworthiness*. New York: Russel Sage Foundation.
- Graham, M. & Anwar, M.A. (2022). *The Digital Continent. Placing Africa in Planetary Networks of Work*. Oxford: Oxford University Press.
- Hotvedt, M.J. (2016). Arbeidsgiveransvar i formidlingsøkonomien? Tilfellet Uber, *Lov og Rett*, 55(2), 484–503. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2016-08-03>
- Hotvedt, M.J. & Munkholm, N.V. (2019). *Labour law in the future of work. Introduction paper*. Fafo-notat 2019:06. Oslo: Fafo.
- Jesnes, K. (2019). Employment Models of Platform Companies in Norway: A Distinctive Approach?, *Nordic Journal of Working Life Studies*, 9(S6), 53–73. <https://doi.org/10.18291/njwls.v9iS6.114691>
- Jesnes, K. & Oppegaard, S.M.N. (Red.) (2020). *Platform work in the Nordic countries: Issues, cases and responses*. Nordic Council of Ministers. <http://dx.doi.org/10.6027/temanord2020-513>
- Jesnes, K., Neumann, D., Trappmann, V. & de Becdelièvre, P. (2021). The role of worker collectives among app-based food delivery couriers in France, Germany and Norway: All the same or different? I J. Drahokoupil & K. Vandaele (Red.), *A Modern Guide To Labour and the Platform Economy*, 258–273. Edward Elgar.
- Konkurransetilsynet (2022). *Selvstendig næringsdrivende uten ansatte kan nå forhandle kollektivt*. Hentet 16. november 2022 fra <https://konkurransetilsynet.no/selvstendig-naeringsdrivende-u>
- NOU 2017: 4. (2017). *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2021: 9. (2021). *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv. Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Oppegaard, S.M.N. (2018). *The Strains of Luxury. Labor in the Platform Economy. The Case of Uber Black in Oslo*. [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Oppegaard, S.M.N. (2020). Gig- og plattformøkonomien i den norske arbeidslivsmodellen – forutsetninger og konsekvenser. En casestudie av Uber Black i Oslo. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(3), 168–182. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-03-03>
- Oppegaard, S.M.N. (2021). Regulating Flexibility: Uber's Platform as a Technological Work Arrangement. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 11(1), 109–127. <https://doi.org/10.18291/njwls.122197>
- Piasna, A., Zwysen, W. & Drahokoupil, J. (2022). *The platform economy in Europe. Results from the second ETUI Internet and Platform Work Survey*. ETUI Working Paper 2022.05. Brussel: European Trade Union Institute.

- Prassl, J. (2018). *Humans as a Service: The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Reuters (2020). Spain's Supreme Court rules food delivery riders are employees, not freelancers. Hentet 20. juni 2022 fra <https://www.reuters.com/article/uk-spain-glovo-ruling-idUKKCN26E2NR>
- Seppänen, L., Hasu, M., Käpykangas, S. & Poutanen, S. (2018). On-demand work in platform economy: implications for sustainable development. I S. Bagnara, S. Tartaglia, S. Albolino, T. Alexander & Y. Fujita (Red.), *20th Congress of International Ergonomics Association (IEA 2018)*. Firenze: Springer.
- Sollien, S. & Solvang, L. (2022). *Plattformøkonomien møter den norske arbeidslivsmodellen*. [Masteroppgave], Oslo: Høgskolen Kristiania.
- Stanford, J. (2017). The resurgence of gig work: Historical and theoretical perspectives, *The Economic and Labour relations Review*, 28(3), 382–401. <https://doi.org/10.1177/1035304617724303>
- Staalhane, H.H. & Vassenden, A. (2022). A Tailspin for Taxi Drivers: Platform Labor, Deregulations, and a Migrant Occupation. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 12(2). <https://doi.org/10.18291/njwls.129365>.
- Taxiooverenskomsten. (2020–2022). *Taxiooverenskomsten mellom Norges Taxiforbund med underavdelinger og Landsorganisasjonen i Norge, Norsk Transportarbeiderforbund og dets lokale foreninger/drosjegrupper*. Hentet 24. januar 2023 fra <https://www.fellesforbundet.no/globalassets/lonn-og-tariffsaker/tariffavtaler/overenskomster-2020-2022/taxiooverenskomsten-2020--2022.pdf>
- Transportløyve.no (uten år). Antall løyver på spesifikk dato. https://www.transportloyve.no/stat_totalt.asp
- Uber. (2022). Registrer deg for å kjøre. *Uber*. Hentet 18. mars 2022 fra <https://www.uber.com/no/nb/s/e/join/>
- UKSC (2021). Judgment. *Uber BV and others (Appellants) v Aslam and others (Respondents)*, hentet 5. mai 2022 fra <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0029-judgment.pdf>
- Van Doorn, N., Ferrari, F. & Graham, M. (2022). Migration and Migrant Labour in the Gig Economy: An Intervention, *Work, Employment and Society*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3622589>
- Valestrand, E.T. & Oppegaard, S.M.N. (2022). Framveksten av plattformmediert gigarbeid i Norge og den «norske arbeidslivsmodellen». En analyse av drosjenæringen og renholdsbransjen, *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 6(5), 25–43. <https://doi.org/10.18261/nost.6.5.3>
- Aarhaug, J., Oppegaard, S.M.N., Gundersen, F.H., Hartveit, K.J.L., Sollerud, K.H. & Dapi, B. (2020). *Drosjer i Norge fram mot 2020 (TØI-rapport 1802/2020 / Fafo-rapport 2020:24)*. Oslo: Transportøkonomisk institutt / Fafo.

Del 2

Velferdsstat



9. Den norske ulikhetsdebatten

Tone Fløtten

Sammendrag Sammenliknet med andre land har Norge lite ulikhet. De siste tiårene har forskjellene økt også her til lands. I dette kapitlet viser vi utviklingen i fattigdom og økonomisk ulikhet, og vi undersøker hvordan befolkningens holdninger til, og bekymring for, ulikhet henger sammen med de økte forskjellene. Vi oppsummerer store samfunnsendringer som har påvirket ulikheten, og ved hjelp av flere historiske holdningsundersøkelser ser vi på hvordan befolkningens holdninger til ulikhet har endret seg.

Nøkkelord fattigdom | økonomisk ulikhet | holdninger | samfunnsendringer

Abstract Compared to other countries, the level of income inequality in Norway is low. However, in recent decades, these differences have increased. In this chapter, we display the development in poverty and inequality, and we examine the extent to which the population's attitudes towards, and concern for, inequality are linked to the increased differences. We summarize major societal changes that have affected the development, and, by means of several historical opinion polls, we look at changes in the population's attitudes towards inequality.

Keywords poverty | economic inequality | attitudes | social change

INNLEDNING

Hovedmålet er nådd. Fattigdom, slum og sosial nød slik som vi kjente disse forhold i 1930-årene, er avskaffet. Det er for første gang i dette lands historie, og i de andre nordiske lands, at vi definitivt kan si at fattigdom og sosial nød er blitt utryddet. Historisk er dette resultat bemerkelsesverdig. Jeg ville anta at i framtidens historiebøker vil dette forhold bli understreket.

Faksimile av Odvar Nordlis manus til tale for ICSW – The International Council of Welfare – 10th regional symposium, Kristiansand, 20. august 1979.

Kilde: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/taler-og-artikler-av-tidligere-statsministre/odvar-nordli/1979/innledning_om_sosialpolitikken_i_skandinavia.pdf

For vel 40 år siden fastslo statsminister Odvar Nordli at fattigdom og sosial nød var avskaffet i Norge. I etterkrigstiden var det stor framgang på mange områder. Befolkningen økte, det var omfattende industrialisering, økonomien vokste, og det var en storstilt utbygging av velferdsstaten. Som følge av dette var bedringen i folks levestandard markant, og det er ikke overraskende at Nordli var stolt over utviklingen.

I dag er det imidlertid stor offentlig oppmerksomhet om fattigdom og økonomisk ulikhet. Statistisk sentralbyrås årlige presentasjon av statistikk om utviklingen i vedvarende lavinntekt i barnefamilier vekker oppsikt. I 2014 ble en bok av en fransk økonom om rikdom og inntektsforskjeller en internasjonal bestselger (Piketty, 2014). I 2022 rapporterer avisene om stadig voksende køer til de frivillige organisasjonenes matutdelinger. Økende økonomisk ulikhet anses som en av samtidens store utfordringer, og reduksjon av sosiale forskjeller er en viktig målsetting for alle partier.

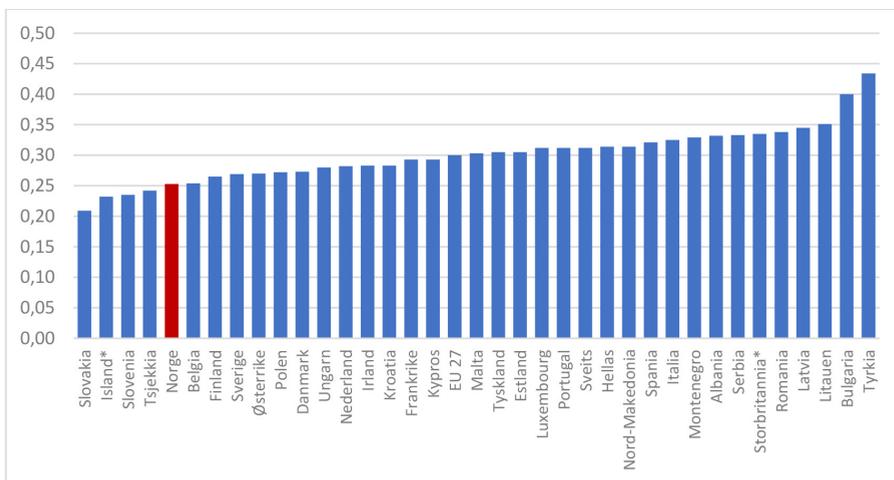
I dette kapitlet skal vi vise hvordan de økonomiske forskjellene har endret seg i Norge de siste tiårene, og hvordan befolkningens holdninger til ulikhet har utviklet seg i samme periode. Det å følge utviklingen i befolkningens holdninger er viktig. Det gir en indikasjon på hvor oppmerksomme folk er på ulike samfunnsproblemer, og politikerne får en pekepinn på grunnlaget for å iverksette politikk for å bøte på ulikhetsproblemene. Skal tiltak iverksettes, må problemet være dokumentert og erkjent.

Aller først vil vi belyse norsk fattigdom og ulikhet i et komparativt perspektiv og presentere hovedelementene i den norske fordelingspolitikken. Dette som et bakteppe for å forstå Norges, komparativt sett, gunstige posisjon når det gjelder øko-

nomiske og sosiale forskjeller, og for å kjenne til de politiske virkemidlene som benyttes for å redusere forskjellene.

POLITIKK FOR ØKONOMISK UTJEVNING

I internasjonale sammenlikninger av ulikhet og fattigdom kommer Norge godt ut. Når økonomisk ulikhet måles ved Gini-koeffisienten (Gini)¹, er Norge et av landene i Europa med aller lavest ulikhet. Gjennomsnittlig Gini for EUs 27 medlemsland er 0,3, mens Norges Gini var 0,25 i 2020 (figur 9.1).



Figur 9.1 Gini-koeffisient i europeiske land. 2020 (2018 for Island og Storbritannia).

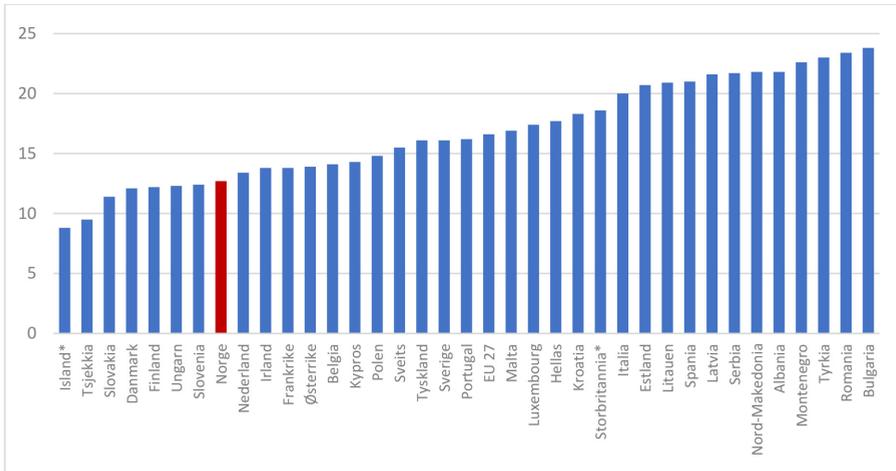
Kilde: Eurostat, tabell ILC_DM12 (lest 1/6 2022).

Også i sammenlikninger av fattigdomsrater kommer Norge godt ut. Andelen av befolkningen som er i risiko for fattigdom, det vil si de som har en disponibel inntekt under 60 prosent av medianinntekten i landet, var 13 prosent i 2020. Snittet for EU27 var 17 prosent (figur 9.2).

Den relativt sett gunstige situasjonen i Norge må forstås i lys av den norske fordelingspolitikken. Velferdspolitikkenes ultimate mål er å avskaffe fattigdom og sosial nød, men den norske velferdsstaten strekker seg lenger. De politiske ambisjonene er at velferdsstaten skal holde ulikheten nede. På mange politikkområder

1 Gini-koeffisienten er et vanlig mål på økonomiske forskjeller. Koeffisienten angis med en tallverdi mellom 0 og 1. Hvis Gini-koeffisienten for inntekt er 0, betyr det at alle har like stor inntekt. Er koeffisienten 1, betyr det at all inntekten i et samfunn tilfaller én person.

er derfor politikken innrettet mot å utjevne forskjeller som skyldes medfødte egenskaper, ulike oppvekstvilkår eller ulike forutsetninger for arbeidsmarkedsdeltakelse.²



Figur 9.2 Andel i risiko for fattigdom (disponibel inntekt under 60 % av medianinntekten). Europeiske land. 2020 (2018 for Island og Storbritannia).

Kilde: Eurostat, tabell ILC_LI02 (lest 1/6 2022).

Innsatsen for å redusere ulikhet begynner allerede før fødselen, gjennom gratis helseundersøkelser av alle gravide. Her kartlegges eventuelle behov for særskilt oppfølging før eller etter fødselen, og vordende foreldre får råd og veiledning som skal bidra til at barn vokser opp under best mulige betingelser.

I barndommen fortsetter den ulikhetsreduserende innsatsen gjennom sosial investeringspolitikk. Alle barn har rett til gratis helsetjenester, subsidiert barnehageplass og gratis utdanning. De sosiale investeringene i barne- og ungdomsårene legger grunnlaget for at flest mulig fullfører minst videregående utdanning, noe som øker sjansene til å lykkes i arbeidsmarkedet.

Siden unge møter arbeidslivet med ulike kvalifikasjoner, vil arbeids- og inntektsnivået variere. Det samme gjelder for voksne som befinner seg i randsonen av arbeidsmarkedet. For å sikre at flest mulig finner en plass i arbeidslivet, er det et bredt tilbud av arbeidsmarkedstiltak, som arbeidstrening, lønntilskudd, arbeidsrettet rehabilitering og varig tilrettelagt arbeid. For dem som er i arbeid, sørger den koordinerte lønnsdannelsen for at det er relativt små lønnsforskjeller. Dessuten bidrar familiepolitiske virkemidler, som barnehage, skolefritidsordninger og

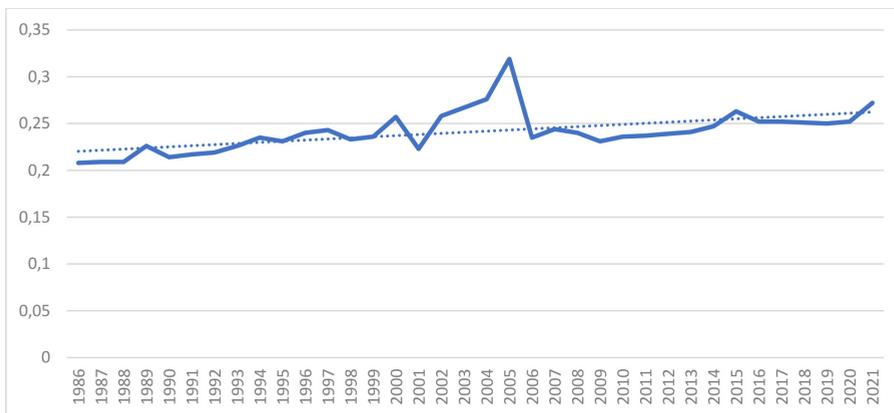
² Beskrivelsen av fordelingspolitikken bygger på Fløtten (2022).

muligheter for omsorgspermisjon, til at det er mulig å kombinere arbeid med omsorg for barn. Den økende innvandringen har skapt behov for en egen integreringspolitikk, med særskilte tiltak for å legge til rette for økonomisk og kulturell integrering blant flyktninger og innvandrere.

Sist, men ikke minst er det flere mer direkte inntektsutjevnerende instrumenter, som en progressiv skattepolitikk, trygder og overføringer. Disse ordningene er viktige vern mot at ulikheter i personlige forutsetninger gir store økonomiske forskjeller.

UTVIKLINGEN I FATTIGDOM OG ULIKHET

Den omfattende utjevningspolitikken har gitt mindre økonomisk ulikhet i Norge enn i andre land, men den har ikke hindret at fattigdommen og den økonomiske ulikheten har økt de siste tiårene. Økningen i inntektsulikhet er ikke dramatisk (figur 9.3), men det har vært en jevn økning siden 1980-tallet.³ Ifølge Aaberge og Mogstads (2011) analyse av inntektsulikheten i perioden 1967–2005 var ulikheten på sitt laveste nivå i 1980. Tilsvarende viser en historisk analyse av inntektsutviklingen at den rikeste prosenten har økt sin andel av totalinntekten i samfunnet betydelig siden slutten av 1980-tallet (Aaberge & Modalsli, 2014).



Figur 9.3 Gini-koeffisienten per forbruksenhet 1986–2021. Personer i studenthusholdninger er ekskludert. Den stiplede linjen er trendlinjen.

Kilde: Statistikkbanken til SSB, tabell 00756 (lest 1/3 2023).

3 Den markerte økningen i 2004 og 2005 henger sammen med en skattereform som gjorde det mindre lønnsomt å ta ut aksjeutbytte etter 2006. Dette medførte at mange tok ut utbytte i årene før reformen trådte i kraft. På samme måte kan økningen fra 2020 til 2021 henge sammen med varslede økninger i utbytteskatten i 2022.

Økningen i inntektsulikhet har ikke vært markant,⁴ men det har vært en kraftig økning i formuesulikhet de siste 20 årene.⁵ På samme måte som for inntekt kan ulikhet i formue uttrykkes med Gini-koeffisienten. Analysen til Aaberge og Stubhaug (2018) viser at Gini-koeffisienten for formue var 0,62 i 1995, og at den steg til 0,72 i 2016.

Et annet mål er å se på hvor stor andel av samfunnets totale formue som eies av de 10 prosentene med størst formue. I 1995 eide de med mest formue 45 prosent av totalformuen. I 2016 eide de 58 prosent (ibid.).

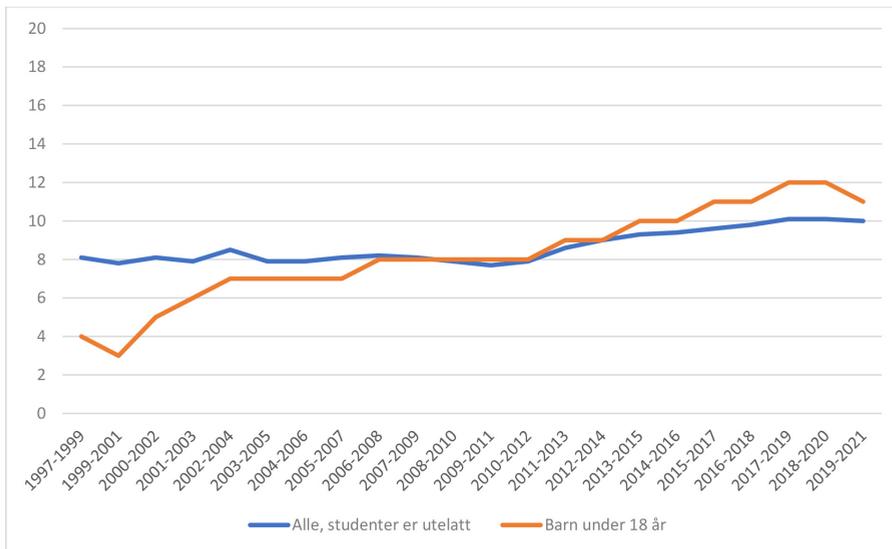
Når det gjelder lavinntekt, eller fattigdom, strekker heller ikke statistikken seg helt tilbake til begynnelsen av 1980-tallet, men fra slutten av 1990-tallet har omfanget av lavinntekt økt (figur 9.4). Økningen er ikke veldig markert for den voksne befolkningen (fra 8 til 10 prosent), men andelen barn som bor i en familie med vedvarende lavinntekt⁶, har økt fra 4 til 11 prosent.

Denne utviklingen har medført politisk og allmenn bekymring. Det å vokse opp i en familie med svært dårlig økonomi har negative konsekvenser for barns levekår her og nå. Familier med lavinntekt har større risiko for å mangle vanlige forbruks-goder, og barna har større risiko for å ikke delta i sosiale aktiviteter (Fløtten & Nielsen, 2020). Det å vokse opp i en lavinntektsfamilie påvirker også unges mentale helse (Bøe mfl., 2019). Lavinntekt under oppveksten henger dessuten sammen med barns framtidige livssjanser, blant annet ved at de som er født inn i nedre del av inntektsfordelingen, over tid har sakkert akterut på flere levekårsindikatorer, herunder oppnådd utdanningsnivå (Markussen & Røed, 2017). Alt i alt rokker barnefattigdom ved likhetsidealene som står sterkt i norsk offentlighet og politikk.

4 Forskere fra Statistisk sentralbyrå har nylig publisert arbeider der de argumenterer for at inntektsmålet som vanligvis benyttes for å vise utviklingen i ulikhet, undervurderer hvor sterk økningen har vært (Aaberge, Modalsli & Vestad, 2020). Figur 9.3 er imidlertid basert på den offisielle statistikken til SSB.

5 På grunn av måleproblemer foreligger det ikke pålitelige beskrivelser av hvordan denne ulikheten har utviklet seg i et lengre historisk perspektiv (Aaberge & Stubhaug, 2018).

6 Begrepet vedvarende lavinntekt erstatter ofte fattigdomsbegrepet i norsk sammenheng. En vanlig beregningsmetode for vedvarende lavinntekt er å slå sammen husholdsinntekten over tre år, justere inntekten for husholdsstørrelse etter en bestemt skala og definere de med inntekt under 60 prosent av medianinntekten for disse tre årene som å ha vedvarende lavinntekt.



Figur 9.4 Andelen med vedvarende lavinntekt i befolkningen eksklusiv studenter og blant barn under 18 år.

Kilde: Statistikkbanken til SSB, tabell 09008 (lest 1/3 2023).

HOLDNINGER TIL ULIKHET

Norge kan altså se tilbake på 40 år med en jevn økning i den økonomiske ulikheten. Men hva kan ha påvirket utviklingen, og hva har preget folks holdninger til ulikhet i disse 40 årene?

1980-tallet: Fra optimisme og jappetid til økonomisk krise

Da Odvar Nordli holdt sin tale i 1979, var grunnelementene i den norske omfordelingspolitikken på plass. Folketrygden var innført, og de offentlige velferdstjenestene godt etablert. Vi fant olje i Nordsjøen. Sysselsettingen var høy, og med økningen i kvinnelig yrkesaktivitet hadde mange familier to inntekter. Den økonomiske veksten var sterk, med en gjennomsnittlig årlig BNP-vekst på 4,7 prosent i 1970-årene (SSBs statistikkbank, tabell 09189). De fleste hadde opplevd betydelige levekårsforbedringer disse årene. I Arbeiderpartiets arbeidsprogram 1982–1985 (Politikk for 1980-årene) framheves utjevning av levekår som en av ledetrådene for det politiske arbeidet, men det sies samtidig at den grunnleggende sosiale rettigheten «frihet fra fattigdom» er sikret gjennom folketrygden. Partiprogrammet bygget dermed opp under Nordlis uttalelse noen år tidligere.

Når det gjelder befolkningens syn på ulikhet, inkluderer flere holdningsundersøkelser fra tidlig 1980-tall spørsmål om dette. I en spørreundersøkelse i 1980 ble det for eksempel spurt om det fantes privilegerte grupper i Norge, det vil si grupper som hadde flere fordeler enn det som er rimelig. 60 prosent av de spurte svarte ja til dette, mens 70 prosent mente at det fantes grupper som var underprivilegerte.⁷ De gruppene som flest vurderer som *underprivilegerte*, er «arbeidsledige, trygdede, uføre e.l.» (48 prosent), eller de i lavlønnsyrker (12 prosent). Migranter er det knapt noen som peker på (3 prosent). De gruppene som flest anser som *privilegerte*, er selvstendig næringsdrivende (18 prosent), folk med høy stilling (15 prosent), folk med høy lønn (11 prosent) og «arbeidssky personer, de som utnytter trygdesystemet, skaffer seg gratisgoder o.l.» (11 prosent).⁸

Oppfatningen av at mange er underprivilegerte, kan indikere en bekymring for forskjeller i samfunnet. Men andre funn peker i motsatt retning. Martinussen (1996) finner en sterk innsatsorientering i folks holdninger; man skal ha betalt for innsats i utdanning og arbeidsliv. I en annen undersøkelse blir folk spurt om de mener det er klasseforskjeller i Norge⁹. 60 prosent svarer at det ikke er klasseforskjeller lenger. Bare 25 prosent av de spurte mente at de selv tilhørte en samfunnsklasse. Det kan diskuteres om oppfatningen av at det ikke er klasseskiller, kan tolkes som et uttrykk for at folk ikke var opptatt av økonomisk ulikhet. Men svarene kan i alle fall tyde på at forskjeller knyttet til ens plass i produksjonssystemet ikke sto høyest i folks bevissthet. Data fra valgundersøkelsene i 1979 og 1981 bekrefter dette, idet ingen av de spurte oppga sosial utjevning som en av de to viktigste sakene ved valgene disse årene (Hesstvedt mfl., 2021).

Alt i alt ser det ikke ut til at ulikhet og sosiale forskjeller var et hovedtema for folk i starten av 1980-tallet. Dette er ikke overraskende, gitt den sterke økonomiske veksten, forbedringen i levekår og at inntektsulikheten faktisk var på et historisk lavt nivå i 1980 (Aaberge & Mogstad, 2011). Dessuten var Norge, og andre vestlige land, preget av en sterk høyrebølge. I Norge kom dette blant annet til uttrykk ved at Høyre gjorde opprør mot de sosialdemokratiske idealene om større likhet, og mente ulikhet var naturlig og positivt, og til og med kunne være produktivt (Halvorsen & Stjernø, 2021, s. 115).

7 Statistics Norway. (2000). *Survey of Work, Welfare and Equal Opportunities, 1980* [Data set]. NSD – Norwegian Centre for Research Data. <https://doi.org/10.18712/NSD-NSD0040-V3>.

8 Det er viktig å merke seg at det er lagt inn en forutsetning om trygdemisbruk i spørsmålsformuleringen, det er altså ikke et spørsmål knyttet til trygdemottakere generelt.

9 NSD – Norwegian Centre for Research Data & Tom Colbjørnsen. (2022). *Variations in Working Conditions, 1982* [Data set]. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research. <https://doi.org/10.18712/NSD-NSD0031-V4>

Utover tiåret skjer det mye som påvirker ulikheten og den offentlige debatten om økonomiske forskjeller. 1980-tallet ble sterkt preget av jappetiden, med høyt forbruk og høyt låneopptak. Mange viste fram sin nyvunne rikdom, med store mobiltelefoner, dyre biler og eksklusive boliger. Men mange lånte mer enn de kunne håndtere. Jappetiden etterfølges av gjeldskrise, bankkrise og sterkt økende ledighet. Fra 1980 til 1989 steg arbeidsledigheten fra 1,7 til 4,9 prosent (SSBs statistikkbank, tabell 05111). Ved inngangen til 1990-tallet var Norge inne i den kraftigste lavkonjunkturen siden andre verdenskrig (Benedictow, 2005).

I partiprogrammene til Høyre og Arbeiderpartiet fra 1986 uttrykkes det bekymring for sterk økning i arbeidsledighet, stigning i boutgifter, og derav et stort behov for sosialhjelp. Samtidig som folketrygden var velferdsstatens stolte vern mot fattigdom og nød, økte trygdeforbruket. Sammen med stigende forventninger til velferdstjenestene medførte dette en frykt for velferdsstatens bærekraft.

Blant velgerne er det tegn til svakt økende bekymring for sosial ulikhet. I valgundersøkelsene fra 1985 og 1989 er det hhv. fem og fire prosent som nevner sosial utjevning som en av de viktigste sakene for sin stemmegivning (Hesstvedt mfl., 2021).

1990-tallet: Fra krise til vekst

Norge går altså inn i 1990-tallet med økonomisk krise og høy ledighet. Mange virksomheter og privatpersoner hadde problemer med å betjene sine lån, og bankene tapte egenkapital. I 1991 måtte staten gripe inn og redde disse bankene gjennom det nyopprettede Statens banksikringsfond. Høy arbeidsledighet, fallende boligpriser og økende styringsrente gjorde at mange husholdninger fikk alvorlige problemer med å betjene lånene sine. I 1992 ble gjeldsordningsloven vedtatt. Loven skulle gjøre det mulig for privatpersoner med store gjeldsproblemer å få kontroll over økonomien. I 1993 nådde arbeidsledigheten seks prosent – det høyeste nivået siden krigen (SSBs statistikkbank, tabell 05111). Sysselsettingsutvalget ledet av Per Kleppe lanserer Solidaritetsalternativet, en politikk for å dempe lønnsveksten, fremme Norges konkurransevne og derigjennom øke sysselsettingen.

Politikken for å «stramme livreima» blir møtt med stor forståelse i befolkningen (Dølvik mfl., 2014). Etter noen år med økende økonomisk ulikhet mener et markert flertall i befolkningen at forskjellene er for store. I en undersøkelse fra 1992 svarer 70 prosent av de spurte at lønnsforskjellene er for store i Norge. 58 prosent mener at myndighetene har ansvar for å redusere lønnsforskjellene,

og 77 prosent mener myndighetene må sørge for at alle har en garantert minsteinntekt.¹⁰

Jappetiden med påfølgende økonomisk nedgangstid og gjeldskrise synliggjorde at mange slet. Forskere fra SIFO introduserte begrepet nyfattigdom for å beskrive den nye situasjonen (Lunde & Poppe, 1991). I tidligere tider var det gamle og syke som utgjorde de største risikogrupperne for fattigdom. Nyfattigdommen kunne like gjerne ramme unge, arbeidsføre mennesker. Lunde og Poppe konkluderte med at omtrent ti prosent av befolkningen hadde alvorlige betalingsproblemer, og mente at nyfattigdommen kunne øke. I 1993 blir Stiftelsen Rettferd for taperne etablert, og i 1994 etableres Fattighuset. Disse organisasjonene er med på å synliggjøre sosiale og økonomiske forskjeller, og de bidrar til at mediernes interesse fengses. Det kommer stadig reportasjer om at flere faller fra i den norske velferdsstaten, og det er mange nyhetsoppslag om fattige som ikke har råd til å feire jul, dra på ferie eller skaffe seg vanlige levekårssteder.

Det er også en økende oppmerksomhet om situasjonen til innvandrerbefolkningen. I 1993 publiserer Fafo resultatene fra en levekårsundersøkelse i Oslo, der fem innvandrergrupper utgjør et eget innvandrerutvalg (Hagen mfl., 1993). Forskerne konkluderer med at innvandrere har betydelig lavere inntekt enn nordmenn, og at en stor andel har økonomiske problemer. I 1995 gjennomfører Fafo en egen levekårsundersøkelse blant flyktninger i Oslo (Djuve & Hagen, 1995), som understreker den sårbare økonomiske situasjonen til denne gruppen. Sosialantropologen Unni Vikan gir samme år ut boka *Mot en ny norsk underklasse* (Vikan, 1995). Hun peker på at mange innvandrere ikke lærer seg (godt nok) norsk, de gjennomfører ikke utdanning, de sliter med å komme i arbeid, og de blir avhengige av trygd.

Når det gjelder selve fattigdomsbegrepet, var de politiske partiene, med unntak av SV, tilbakeholdne med å bruke dette. I 1996 ble likevel økonomisk ulikhet satt ettertrykkelig på dagsordenen. I en TV-debatt mellom Kåre Willoch og Gro Harlem Brundtland hevdet Willoch at ulikheten hadde økt under Arbeiderpartiets regjeringssperiode (Fløtten mfl., 2009). Willoch fikk støtte fra Senterpartileder Anne Enger Lahnstein, som fulgte opp med å spørre statsministeren hvilke tiltak regjeringen ville foreslå for å motvirke de økende forskjellene (Interpellasjon nr. 14 (1995–96)).

Da sentrumsregjeringen ble dannet etter valget i 1997, startet umiddelbart arbeidet med Utjæmningsmeldinga (St.meld. nr 50 (1998–99)). Meldingen omhandlet fordelingen av sentrale levekår i befolkningen og dokumenterte en viss økning i inntektsulikhet. Mange tiltak ble foreslått for å sikre en rettferdig forde-

10 Norwegian Social Science Data Services. (2008). *Social Inequality, 1992, Norwegian part of ISSP* [Data set]. Norwegian Social Science Data Services. <https://doi.org/10.18712/NSD-NSD0038-V2>

ling av inntekt og levekår. Meldingen avstedkom også en diskusjon om hvorvidt det var riktig å bruke fattigdomsbegrepet i norsk sammenheng (Fløtten mfl., 2009).

Det kom flere utredninger og stortingsmeldinger i løpet av 1990-tallet som berørte velferdspolitikken og koblingen mellom arbeid og velferd.¹¹ Å styrke arbeidsmarkedsdeltakelsen framheves som helt essensielt. Begrepet «arbeidslinja» ble brukt for å understreke at de velferdsstatlige virkemidlene skulle støtte opp under målet om flest mulig i arbeid og færrest mulig avhengige av offentlige stønader. Ulikhet var ikke noe sentralt tema i disse dokumentene.

Selv om ulikhet kom lenger opp på dagsordenen mot slutten av 1990-årene, er det ikke lett å spore tydelige endringer i befolkningens holdninger til ulikhet. I 1999 gjennomføres det en undersøkelse som inneholder de samme spørsmålene om økonomiske forskjeller som 1992-undersøkelsen.¹² Det er kun marginale endringer i svarene fra 1992 til 1999. Valgundersøkelsene viser imidlertid en økning i andelen som sier at sosial utjevning er en av de to viktigste sakene ved valget i løpet av dette tiåret; fra 2,3 prosent før valget i 1993 til 9,1 prosent før valget i 1997 (Hesstvedt mfl., 2021). Befolkningens bekymring for ulikhet øker.

2000-tallet: Fattigdommen gjenoppdages

Velgerne er opptatt av ulikhet også på starten av 2000-tallet. Før 2001-valget viser valgundersøkelsen at nær en av ti peker på sosial utjevning som en av de viktigste politiske sakene (Hesstvedt mfl., 2001). I valgkampen 2001 blir nivået på sosialhjelpssatsene heftig debattert, og Aps sosialminister blir kritisert for at de er altfor lave (Fløtten mfl., 2009). Fattigdom blir et av valgkampens hovedtemaer.

Da Samarbeidsregjeringen tiltrår, kan ikke fattigdomsproblemet overses. Regjeringserklæringen til Bondevik 2-regjeringen har flere tiltak mot fattigdom, hvorav ett er å utarbeide en tiltaksplan for å bekjempe fattigdomsproblemet (Sem-erklæringen, side 47). Aktuelle forskningsmiljøer blir invitert til en fattigdomsdugnad der de presenterer sine perspektiver, og mulige løsninger, på fattigdomsproblemet. Selve tiltaksplanen legges fram i oktober 2002 (St.meld. nr. 6 (2002–2003)) og er den første tiltaksplanen mot fattigdom i norsk sammenheng. Siden 2002 har alle regjeringer presentert tiltaks- eller handlingsplaner mot fattigdom.

11 NOU 1993: 11 *Mindre overføringer – mer sysselsetting*, NOU 1994: 2 *Fra arbeid til trygd*, NOU 1994: 3 *Ungdom, lønn og arbeidsledighet*, St.meld. nr. 35 (1994–95) *Velferdsmeldingen*.

12 Norwegian Social Science Data Services. (2009). *Social Inequality, 1999, Norwegian part of ISSP* [Data set]. Norwegian Social Science Data Services. <https://doi.org/10.18712/NSD-NSD0441-V3>

Fattigdom har gått fra å være et ikke-tema til å bli et av de mest omtalte sosialpolitiske problemene. Fra 2002 utgir Statistisk sentralbyrå, på oppdrag fra Helse- og sosialdepartementet, en årlig rapport om økonomi og levekår til ulike grupper. Den første rapporten er avgrenset til trygdemottakere (Andersen mfl., (red.) 2002), men fra 2003 omhandler rapportene også situasjonen til barn og barnefamilier, unge aleneboende, ikke-vestlige innvandrere og flyktninger, sosialhjelpsmottakere, eldre, kronisk syke og funksjonshemmede.

I 2005 står fattigdomsbekjempelse på alle partiprogrammene (Fløtten mfl., 2009). Da Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti danner regjering i 2005, lover de å avskaffe fattigdom (Soria Moria-erklæringen, side 3).

Fra 1999 til 2009 er det en dobling av andelen barn som bor i familier med vedvarende lavinntekt, fra fire til åtte prosent (figur 9.4). Dette leder naturlig nok til mange diskusjoner om hva denne veksten skyldes. Barn i eneforsørgerfamilier er overrepresentert, men fattigdommen er særlig utbredt i barnefamilier med ikke-vestlig bakgrunn. Denne kunnskapen gjør at oppmerksomheten rettes enda tydeligere mot levekårssituasjonen og økonomien til innvandrede familier.

Fattigdom er ikke det eneste fenomenet som er viktig for å forstå ulikheten i samfunnet. Samtidig som fattigdomsproblemet diskuteres, er det oppmerksomhet om fordelingspolitikk mer generelt. I 2008 oppnevner regjeringen Fordelingsutvalget, som får i oppdrag «å utrede og foreslå tiltak som kan bidra til å redusere økonomiske forskjeller over tid» (NOU 2009: 11).

Fordelingsutvalgets utredning inneholder en rekke tiltak som kan redusere økonomisk ulikhet. Men før utvalget er ferdig med sitt arbeid, rammes Norge og resten av verden av finanskrisen. Norge og de andre nordiske landene var, på grunn av mange års politikk for å kombinere likhet og effektivitet, bedre rustet enn mange andre land til å møte denne krisen, og Norge ble i liten grad påvirket av krisen (Dølvik mfl., 2014). På grunn av den internasjonale nedgangen falt norsk eksport og byggeaktivitet, men samtidig var det rekordhøy aktivitet og investeringstakt i offshoresektoren (Hippe mfl., 2013).

Finanskrisen medførte at ulikheten ble noe redusert i Norge (figur 9.3), så vel som i mange andre land. I kjølvannet av finanskrisen var det et kraftig fall i aksjemarkedene. Siden en stor del av økningen i ulikhet tilskrives kapitalinntekter, er det derfor ikke overraskende at den norske Gini-koeffisienten falt svakt, fra 0,24 i 2007 til 0,23 i 2009.¹³ De rike ble litt mindre rike. Andelen i befolkningen som har vedvarende lavinntekt, synker også svakt i årene rett etter finanskrisen.

13 Det må bemerkes at den norske Gini-koeffisienten sannsynligvis er «unormalt» lav i 2007 på grunn av tilpasningene i forbindelse med skattereformen i 2006.

Til tross for finanskrisen, og til tross for den store politiske oppmerksomheten om fattigdom og ulikhet på 2000-tallet, ser det ikke ut til at befolkningen blir mer opptatt av ulikhet. Ved valget i 2005 er det knapt seks prosent som oppgir sosial utjevning som et viktig tema, og ved valget i 2009 har andelen sunket til under tre prosent.

I 2009 viser en holdningsundersøkelse at andelen som mener at inntektsforskjellene i Norge er for store, har sunket. I 1999 var det 72 prosent som mente dette, nå er den 61 prosent.¹⁴ I løpet av samme periode har også andelen som mener at det er myndighetenes ansvar å sørge for mindre forskjeller, sunket, fra 61 prosent til 52 prosent.¹⁵ Siden verden fremdeles er inne i finanskrisen da 2009-undersøkelsen gjennomføres, er det overraskende at ulikhet ikke engasjerer mer. På det tidspunktet var det stor bekymring for at krisen skulle føre til økt ulikhet.

Det at finanskrisen faktisk medførte et fall i ulikhet, kan kanskje forklare hvorfor ulikhet og utjevning ikke er et viktig tema for folk. Samtidig er det ikke gitt at befolkningen følger så nøye med på ulikhetsstatistikken, at dette faktisk påvirker deres holdninger. Selv om den sosiale konteksten folk befinner seg i, har betydning for holdningsdannelsen, kan andre forhold ha større betydning for hva folk er opptatt av. Hva står for eksempel på medias dagsorden? Valgundersøkelsen viser til at folk var særlig opptatt av skole og utdanningspolitikk på 2000-tallet, noe som forklares med at disse temaene dominerte i den offentlige debatten (Hesstvedt mfl., 2021).

2010-tallet: Ulikhet – et samtidsproblem

Etter negativ vekst i BNP i 2009 tar norsk økonomi seg raskt opp igjen, og i alle årene mellom 2010 og 2019 er veksten positiv (SSB nasjonalregnskapet). Samtidig som økonomien vokser, øker inntektsulikheten. Det samme gjør andelen med vedvarende lavinntekt (figur 9.4). Dette tiåret er det ikke tvil om at fattigdom og ulikhet er et viktig tema i den offentlige debatten. Et enkelt søk i nyhetsarkivet Retriever på søkestrengene «inntektsforskjell*» og «inntektsulikhet*» viser for eksempel at ordene samlet forekommer 4000 ganger mellom 2000 og 2010, mens de forekommer nær 10 000 ganger mellom 2011 og 2021. For søkestrengen «lavinntekt*» er de samme tallene 5 500 og nesten 27 000. Det er særlig barnefat-

14 Merk at spørsmålsformuleringen er endret fra «lønnforskjeller» til «inntektsforskjeller».

15 Karlsen, G., Nicolaisen, K. & Skjåk, K. K. (2021). *Social Inequality, 2019, Norwegian part of ISSP* [Data set]. NSD – Norwegian Centre for Research Data. <https://doi.org/10.18712/NSD-NSD2925-V1>

tigdom som får stor oppmerksomhet. Et søk på «barnefattig*» gir over 20 000 treff i perioden 2011–2021, ti ganger så mange treff som tiåret før.¹⁶

Når det gjelder fattigdom, eller lavinntekt, er det nå mange diskusjoner om hvilke tiltak som er mest effektive. Fordelingsutvalget påpekte at andelen barn i lavinntektsfamilier ville vært betydelig mindre dersom barnetrygden ikke hadde blitt underregulert. Samtidig var det allment kjent at innvandrerbefolkningen er overrepresentert blant dem med svakest inntekt. Denne kunnskapen medførte en debatt om innvandringspolitikkenes betydning for fattigdomsøkningen. Hvis økende fattigdom skyldes innvandring, mente noen at det er innvandringspolitikken som må endres. Andre pekte på integreringspolitikken, og at den høyere risikoen for fattigdom blant innvandrere måtte møtes med investeringer på det integreringspolitiske feltet. Både Stoltenberg- og Solberg-regjeringene presenterte handlingsplaner mot fattigdom, der barns situasjon ble særlig kommentert. Det bevilges mye midler til fritidstiltak for å lindre konsekvensene av å vokse opp i lavinntektsfamilier. Men det er først og fremst sosial investeringspolitikk og arbeidslinjepolitikk som trekkes fram som de mest effektive virkemidlene mot fattigdom.

Det er ikke bare fattigdom som tematiseres i offentligheten. Blant annet bidrar Pikettys (2014) bok *Capital in the Twenty-First Century* til at økonomisk ulikhet blir et tema som i aller høyeste grad opptar det politiske og akademiske miljøet. Boka stadfester at ulikheten øker, og at dette i hovedsak skyldes at de rikeste drar fra resten på grunn av økende kapitalinntekter som i liten grad beskattes. Pikettys arbeid følges opp av norsk forskning, og den norske skattedebatten revitaliseres med særlig vekt på formuesskatten.

I 2019 gjennomføres det en ny runde i ISSP-undersøkelsen. Nå er det en rekordstor andel (68 prosent) som mener at myndighetene må redusere inntektsforskjellene. Andelen som mener at inntektsforskjellene i Norge er for store, har også økt til nesten samme nivå som i 1992 (67 prosent).

Valgundersøkelsen viser likevel at det bare er tre–fire prosent som framhever sosial utjevning som en viktig sak ved valgene i 2013 og 2017. Ved valget i 2021 skjer det en markert endring. 16 prosent nevner sosial utjevning som en av deres to viktigste politiske saker (valgforskning.no). Respons analyse sin undersøkelse fra 2021 bekrefter inntrykket av at sosiale ulikheter nå er et viktig tema. I deres undersøkelse skiller det mellom viktigste saksområde og viktigste sak. Mer enn én

16 Disse søkene vil også inkludere nyhetsoppslag som omhandler situasjonen i andre land enn Norge. Det er ikke grunn til å tro at det er betydelig flere internasjonalt orienterte artikler om disse temaene i perioden 2011–2021 enn i perioden 2000–2010, så dette påvirker neppe det generelle bildet av økt oppmerksomhet.

av tre mener sosioøkonomiske forskjeller i samfunnet er det viktigste saksområdet, mens 12 prosent sier at det er den viktigste saken. Sosioøkonomiske forskjeller er dermed den viktigste enkeltsaken i Respons analyse sitt utvalg (<https://responsanalyse.no/blogg/viktighet-av-saker-ved-valg-av-parti/>).

I forbindelse med Fafo-konferansen 2022 ble noen spørsmål fra Colbjørnsens undersøkelse fra 1982 gjentatt. I 1982 anså som nevnt 60 prosent av befolkningen at klasseforskjellene var forsvunnet. I 2022 er det kun 15 prosent som er enige i dette. I Fafos undersøkelse gjentas også ISSP-undersøkelsens spørsmål om hvorvidt myndighetene bør gjennomføre tiltak for å redusere inntektsforskjellene. Dette er det 79 prosent av de spurte som er enige i, altså langt flere enn de 58 prosentene som mente det samme i 1992.

FIRE TIÅR MED ØKENDE BEVISSTHET OM ULIKHET

Gjennomgangen av holdningsdata fra ulike kilder gir et klart inntrykk av at folks bevissthet om og bekymring for ulikhet har økt siden tidlig 1980-tall. Denne utviklingen kan ha flere mulige forklaringer:

For det første har ulikheten og fattigdommen økt. Dette vil i seg selv kunne medføre større oppmerksomhet om og bekymring for situasjonen.

For det andre er økende oppmerksomhet om økonomisk ulikhet en internasjonal trend. Denne trenden er ikke bare drevet av Pikettys bok, men også av sterk misnøye med den stadig skjevete fordelingen av økonomiske ressurser (de Zwart, 2019).

For det tredje har flere kriser – finanskriser, oljekrisen og koronakrisen – gjort sosiale forskjeller synligere.

For det fjerde kan befolkningen ha blitt mer bevisst på ulikhetens konsekvenser. Lav grad av ulikhet er gjerne ansett som en forutsetning for at Norge er et vellykket samfunn på flere områder (Fløtten mfl., 2014), og økt ulikhet kan ha negative konsekvenser. Det er mye forskning om sammenhengen mellom ulikhet og negative samfunnsforhold. Wilkinson og Pickett (2009) har for eksempel vist at det er en korrelasjon mellom ulikhetsnivået i et land og befolkningens helse, mens Rothstein og Uslaner (2005) har vist at det er en korrelasjon mellom økonomisk ulikhet og graden av tillit i et samfunn. De senere årene har det også kommet stadig flere forskningsbidrag som konkluderer med at lav ulikhet er positivt for den økonomiske veksten (Berg & Ostry, 2011; Ostry, Berg & Tsangarides, 2014). Det er dessuten en omfattende offentlig diskusjon om hvordan det mest alvorlige uttrykket for økonomiske og sosiale forskjeller – barnefattigdom – påvirker både enkeltindivider og samfunn negativt (se Departementene, 2020).

For det femte må oppmerksomheten om ulikhet på begynnelsen av 2020-tallet også ses i lys av koronapandemien. Da koronapandemien brøt ut, ble det raskt klart at denne krisen, på samme måte som andre kriser, rammet befolkningen skjevt. Arbeidsledigheten økte enormt våren 2020. Riktignok skyldtes den økte ledigheten først og fremst permitteringer, og det var mange som kom forholdsvis raskt tilbake i arbeid. Det var likevel stor bekymring for at de svakest stilte ville bli varig ekskludert fra arbeidsmarkedet (Bratsberg mfl., 2020; NOU 2021: 6; NOU 2022: 5).

AVSLUTNING

Etter stor optimisme knyttet til den økonomiske fordelingen på slutten av 1970-tallet, har Norge gjennom de siste 40 årene hatt perioder med økende og perioder med synkende ulikhet. Svingningene til tross er den langsiktige trenden en økning i inntektsulikhet, formuesulikhet og lavinntekt. Ulikheten og fattigdommen er fremdeles mindre i Norge enn i de fleste andre land, men utviklingen går i feil retning. Befolkningens bekymring for ulikhet har også variert, men ved inngangen til 2020-årene er oppmerksomheten om de sosiale og økonomiske forskjellene større enn på lenge.

Et viktig spørsmål er hvorfor ulikheten og fattigdommen har økt, til tross for offentlig oppmerksomhet, omfattende fordelingspolitikk og mange spesifikke tiltak for å redusere forskjeller i inntekt og levekår. For å besvare dette spørsmålet er det nærliggende å spørre om hvor mye ulikhet og fattigdom det hadde det vært dersom oppmerksomheten hadde vært mindre? Norge har fremdeles mindre fattigdom og økonomisk ulikhet enn de fleste andre land. Dette tyder på politiske tiltak er i stand til å (i alle fall delvis) motvirke ulikhetsskapende prosesser.

Et annet viktig spørsmål er hvor utviklingen vil gå herfra. Det norske samfunnet hadde knapt åpnet opp etter koronapandemien før Russland invaderte Ukraina. Krigen har hatt umiddelbare konsekvenser for det norske samfunnet. Svært mange ukrainske flyktninger har kommet til Norge. Krigen forstyrrer verdens matvareproduksjon, noe som har ført til prisøkning på mange varer. Når dette manuset går i trykken (mai 2023), er den økonomiske situasjonen foruroligende: Strømprisene har vært rekordhøye, matvareprisene har økt, og den høye inflasjonen og det stramme arbeidsmarkedet har medført at Norges Bank har satt opp styringsrenta mange ganger.

Hvilke konsekvenser slike utviklingstrekk får for ulikheten og for ulikhetsdebatten i Norge, er det for tidlig å si noe om. Selv om likhetsidealene står sterkt i det norske samfunnet, og alle politiske partier mener at ulikheten må begrenses, er det

verken enighet om hvor stor ulikhet samfunnet tåler, eller hvilke virkemidler som er de beste for å redusere ulikheten. Den økende oppmerksomheten om ulikhet, og det at fire av fem mener at myndighetene bør iverksette tiltak for å utjevne forskjeller, tyder imidlertid på en stor folkelig oppslutning om utjevningsspolitikk. Slike holdninger er et godt utgangspunkt for politisk handling, selv om det å si at man ønsker utjevningsspolitikk, ikke er en garanti for at en mer omfordelende politikk vil få ubetinget støtte. Dessuten krever det politisk balansegang å samtidig håndtere følgene av en krig i Europa, en stadig mer presserende klima- og miljøkrise og økende ulikhet.

REFERANSER

- Aaberge, R. & Mogstad, M. (2011). Robust inequality comparisons. *The Journal of Economic Inequality*, 9, 353–371. <https://doi.org/10.1007/s10888-010-9163-y>
- Aaberge, R. & Modalsli, J.H. (2014). Fordelingen av inntekter i Norge fra 1875 til i dag. *Plan 3–4/2014*.
- Aaberge, R. & Stubhaug, M.E. (2018). *Formuesulikheten øker*. SSB-analyse 2018/18.
- Aaberge, R., Modalsli, J.H. & Vestad, O.L. (2020). Ulikheten – betydelig større enn statistikken viser. SSB analyse 2020/13. *Eierinntekter, skatt og inntektsulikhet i Norge*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Andersen, A.A., Birkeland, E., Epland, J. & Kirkeberg, M.I. (2002). *Økonomi og levekår for ulike grupper trygdemottakere, 2001*. Rapport 2002/20. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Benedictow, A. (2005). Norsk økonomi gjennom 20 år. *Samfunnsspeilet* 2005/4. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Berg, A.G. & Ostry, J.D. (2011). *Instability and unsustainable growth: Two sides of the same coin?* IMF staff discussion note. SDN/11/8.
- Bratsberg, B., Markussen, S., Røed, K., Raaum, O., Vigtel, T. & Eielsen, G. (2020). *Hvem tar støytet? Arbeidsmarkedet under Korona-krisen*. Hentet fra https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/2020_korona/frisc_ssb_nav_arbeidsmarked_korona_krise_27_mai_20.html
- Bøe, T., Petrie, K.J., Sivertsen, B. & Hysing, M. (2019). Interplay of subjective and objective economic well-being on the mental health of Norwegian adolescents. *SSM – Population Health*, 9, 100471. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2019.100471>
- Departementene (2020). *Like muligheter i oppveksten Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier* (2020–2023).
- De Zwart, P. (2019). The Global History of Inequality. *IRSH*, 64(2), 309–322. <https://doi.org/10.1017/S0020859019000385>
- Djuve, A.B. & Hagen, K. (1995). *Skaff meg en jobb!* Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo.
- Dølvik, J.E., Fløtten, T., Hippe, J.M. & Jordfald, B. (2014). *Den norske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Fafo-rapport 2014:46. Oslo: Fafo.
- Fløtten, T., Pedersen, A.W. & Lødemel, I. (2009). Når problemet er fattigdom. I B.R. Nuland, B.S. Tranøy & J. Christensen (Red.), *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fløtten, T., Kvist, J., Mosesdottir, L. & Pedersen, L. (2014). *Velferdsstatsutfordringer. Ulikhet, arbeidsintegrering, tjenesteproduksjon og likestilling*. Fafo-rapport 2014:42. Oslo: Fafo.

- Fløtten, T. & Nielsen, R.A. (2020). Kunnskapsoppsummering om barnefattigdom. I *Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Fløtten, T. (2022). Fattigdom – det gjenstridige problemet. I Frønes, I. & Kjølørød, L. (Red.). *Det norske samfunn*. Bind 3. Oslo: Gyldendal.
- Hagen, K., Djuve, A.B. & Vogt, P. (1993). *Oslo – den delte byen*. Fafo-rapport 161. Oslo: Fafo.
- Halvorsen, K. & Stjernø, S. (2021). *Økonomisk og sosial ulikhet i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hesstvedt, S., Bergh, J. & Karlsen, R. (2021). Kampen om dagsorden: et historisk tilbakeblikk på stortingsvalgene 1957–2017. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 62(3), 273–292. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2021-03-04>
- Hippe, J.M., Berge, Ø. mfl. (2013). *Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990–2012*. Fafo-rapport 2013:15. Oslo: Fafo.
- Lunde, T.K. & Poppe, C. (1991). *Ny-fattigdom i velferdsstaten. Gjeldsproblemer og betalingsvansker i et levekårsperspektiv*. SIFO-rapport nr. 3-1991. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning.
- Markussen, S. & Røed, K. (2017). *Egalitarianism under Pressure: Toward Lower Economic Mobility in the Knowledge Economy?* Hentet fra <http://ftp.iza.org/dp10664.pdf>, 23/6 2022.
- Martinussen, W. (1996). Fellesskapsverdiene står sterkere enn antatt. *Samfunnsspeilet* nr. 4, 1999. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2009: 11. (2009). *Fordelingsutvalget*. Finansdepartementet.
- NOU 2021: 6. (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2022: 5. (2022). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*. Statsministerens kontor.
- Ostry, J. D., Berg, A. & Tsangarides, C. G. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*. IMF Staff Discussion Note. SDN 14/02.
- Piketty, T. (2014). *Kapitalen i det 21. århundre*. Oslo: Cappelen Damm.
- Rothstein, B. & Uslaner, E.M. (2005). All for One: Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58(1), 41–72. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0022>
- Stortingsmelding nr. 6 (2002–2003). *Tiltaksplan mot fattigdom*. Sosialdepartementet.
- Vikan, U. (1995). *Mot en ny norsk underklasse. Innvandrere, kultur og integrasjon*. Oslo: Gyldendal forlag.
- Wilkinson, R. & Pickett, S. (2009). *The spirit level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Bloomsbury Press.



10. Etter pensjonsreformen – valg, virkninger og veien videre

Tove Midtsundstad

Sammendrag Pensjonssystemet er reformert. Målet er å få flere til å jobbe lenger. Hovedvirkemidlet er økonomiske incentiver og økt fleksibilitet. Valget er i utgangspunktet fritt og ditt, men forutsetter samtidig at helsa er god, pensjonspotten tilstrekkelig og at arbeidsgiver vil ha deg. Resultatene så langt viser at flere i privat sektor jobber lenger. Reformen synes også å ha redusert forskjellene i avgangsalder og avgangsmønster, men samtidig bidratt til økte forskjeller i inntekt og avgangsmuligheter.

Nøkkelord pensjonsreform | eldre arbeidstakere | seinkarrierer | pensjoneringsadferd

Abstract The Norwegian pension system has been reformed, with the aim of getting more people to work for longer. The main means are financial incentives and increased flexibility. The choice is basically free and yours, but at the same time assumes that your health is good, the pension pot is sufficient, and that the employer wants you. The results so far show that more people in the private sector are working longer. The reform also seems to have reduced differences in retirement age and retirement patterns, though differences in income and retirement opportunities have increased.

Keywords pension reform | older workers | late careers | retirement behaviour

INNLEDNING

I likhet med i Europa ellers er det norske pensjonssystemet reformert, og med det rammebetingelsene for arbeid og pensjonering. Det samme gjelder forventningene til 60- og 70-åringene. Målet er at de skal og bør jobbe lenger. Hovedvirkemidlet er økonomiske insentiver og økt fleksibilitet. Det vil si mer i årlig pensjon til dem som vil og kan jobbe lenger, og lavere årlig pensjon til dem som ikke orker, klarer eller vil forlenge yrkeskarrieren. Valget er i utgangspunktet fritt og ditt, men forutsetter samtidig at helsa er god, pensjonspotten tilstrekkelig og at arbeidsgiver vil ha deg. Hvordan har det så gått? Har reformen bidratt til at arbeidstakere står i lenger i arbeid? Hva forklarer valgene – og hvilken betydning har ulikhet i arbeidsvilkår, økonomi og helse? Disse spørsmålene belyses ved hjelp av data fra en representativ surveyundersøkelse blant seniorer i alderen 63–74 år fra 2021, og drøftes i lys av særtrekk ved reformen og dens virkemidler. Først redegjøres det imidlertid kort for pensjonsreformen og for nyere internasjonal forskning om seinkarrierer.

PENSJONSREFORMEN

I Norge, som i resten av Europa, har vi en aldrende befolkning. Det gir færre i yrkesaktiv alder til å bære velferdsstatens utgifter. Norge har derfor reformert sitt pensjonssystem for å dempe veksten i pensjonsutgiftene og få flere til å jobbe lenger.

Etter pensjonsreformen gir *hvert* år i arbeid opptjening i folketrygden (alleårsprinsippet). Tidligere var maks opptjening 40 år, der de 20 beste inntektsårene bestemte pensjonsnivået. Det gamle opptjeningsprinsippet gjelder for alle født før 1954, og fases gradvis ut for alderskohortene fram til og med 1962-kullet.¹

Pensjonsreformen har også endret tidligpensjonsmulighetene. Folketrygdens alderspensjon og tjenstepensjon kan nå tas ut fra fylte 62 år, mot 67 år før reformen. Men tidlig uttak betyr lavere årlige ytelser, da opptjent pensjonsformue må fordeles over flere år (fra uttaksalder fram til forventet levealder for egen kohort). Levealdersjusteringen bidrar i tillegg til lavere ytelser ved samme uttaksalder om forventet levealder øker.

Samtidig ble den avtalefestede pensjonsordningen (AFP) i privat sektor, som omfatter 40 prosent av arbeidstakerne (Nergaard, 2009), endret. AFP er ikke lenger en førtidspensjonsordning forbeholdt dem som forlater arbeidslivet mellom 62 og 67 år, men en supplerende tjenstepensjonsordning for alle som jobber i AFP-

1 De som er født i 1954, får beregnet 9/10 av folketrygdpensjonen etter disse gamle reglene og 1/10 etter nye regler, de som er født i 1955 8/10 etter gamle og 2/10 etter nye regler osv., mens de som er født i 1962, får beregnet 1/10 etter gamle regler og 9/10 etter de nye opptjeningsreglene.

bedrifter. Som folketrygdens alderspensjon blir den levealdersjustert, og tidlig uttak gir lavere årlig utbetaling.

Flere enn før har derfor mulighet til å ta ut pensjon fra fylte 62 år. Samtidig har en del i privat sektor med AFP mistet muligheten til å gå av som 62-åring, da de har for lav samlet pensjonsopptjening og derfor ikke tilfredsstillende de nye opptjeningskravet for tidliguttak (NOU 2022: 7).

Avkortning av pensjon mot arbeidsinntekt er også avvirket. De som tar ut pensjon, kan nå jobbe så mye de vil uten at pensjonen reduseres. Før 2011 ble for eksempel AFP-pensjonen avkortet krone for krone ved årlig inntekt over 15 000 NOK. En kunne imidlertid kombinere 60 eller 80 prosent arbeid med uttak av henholdsvis 40 eller 20 prosent AFP-pensjon. Tidlig AFP-uttak påvirket heller ikke utbetalingen fra folketrygden fra fylte 67 år, og mange bedrifter fortsatte innbetalingen til tjenestepensjonsordningen fram til fylte 67 år (Midtsundstad, 2002).

Målet om å få flere til å stå lenger i arbeid har også gitt økt fokus på seniorpolitikk og seniortiltak i arbeidslivet (Midtsundstad 2007a; 2014; 2015; Midtsundstad & Bogen, 2011). Aldersgrensen for hvor lenge en kan beholde jobben, dvs. aldersgrensen for stillingsvern i arbeidsmiljøloven, ble i 2015 også hevet fra 70 til 72 år, og fra 67 til 70 år for bedriftsinterne aldersgrenser. Det har foreløpig hatt liten effekt på eldres sysselsetting, men har ført til at flere virksomheter har innført bedriftsinterne aldersgrenser, noe som kan bidra til at flere presses ut av arbeidslivet ved fylte 70 år (Midtsundstad & Nielsen, 2019).

TILPASNINGER I SEINKARRIEREN

Seinkarrieren er betegnelsen på yrkeskarrieren som tar til etter den alderen hvor en har rett til å ta ut pensjon. For de fleste i Norge vil det si etter fylte 62 år. Internasjonale studier viser at seinkarrierer har blitt mer mangfoldige enn før, og at grensene mellom arbeidslivs- og pensjonisttilværelsen har blitt mer utydelige (Scherger, 2015). Flere jobber til en høyere alder (OECD, 2022), om ikke alltid i en fast stilling på heltid, eller i den samme jobben eller hos den samme arbeidsgiveren som tidligere. I tillegg velger noen såkalte «bridge jobs», som gjerne innebærer et skifte bort fra den primære karriereveien (Parry & Wilson, 2014). De nye arbeidslivsløpene har sammenheng med endringer i pensjonssystemet og økte, samfunnsmessige forventninger om en mer aktiv alderdom. I tillegg har endringer i arbeidsmarked og arbeidsbelastninger, så vel som i utdanningsnivå, helse og levealder, gjort det lettere for flere å jobbe lenger. For mange er valgene og tilpasningene i seinkarrieren frivillig, for andre ikke. Valgmuligheten utvides for noen og snevres inn for andre. Resultatet har blitt større fleksibilitet og variasjon, men også større

ulikhet. Selv om fleksible arbeidsordninger kan være gunstige for arbeidsgivere, har de også bidratt til større inntektsusikkerhet i alderdommen.

Det er primært den øvre middelklassen og selvstendig næringsdrivende som fortsetter å jobbe utover lovfestet pensjonsalder (Duboise & Anderson, 2012), selv om andelen yrkesaktive pensjonister også er høy i den nederste enden av inntektskalaen (Lain, 2015). Det gjelder også i Norge (Midtsundstad 2002; 2005a; 2005b; 2022). Generelt har sosial klasse stor innvirkning på pensjoneringsprosessen (Radl, 2013): spesielt risikoen for ufrivillig pensjonering. Grunnene som oppgis for å forlenge karrieren, varierer også etter inntektsnivå: Mens lavinntektsgrupper gjerne fortsetter å jobbe av økonomiske grunner, fortsetter høyinntektsgruppene fordi de ønsker å gjøre noe nyttig, trives med arbeidsoppgavene og det sosiale miljøet på jobben (Duboise & Anderson, 2012).

For mange eldre i arbeiderklassen har de siste tiårs innstramninger i velferdspolitikken i Europa gitt lavere pensjonsytelser og redusert muligheten til å pensjonere seg tidlig (Scherger, 2015). Det igjen har tvunget mange med helseproblemer og dårlig arbeidsmiljø til å forlenge arbeidskarrierene (ibid.). Enkelte makter likevel ikke å kompensere for reduserte pensjonsytelser ved å jobbe lenger. For disse innebærer endringene lavere pensjon (Lain, 2015; Hokema & Lux, 2015). *Hva med utviklingen i Norge etter pensjonsreformen? Ser en de samme utviklingstrekkene her?*

SEINKARRIERER I PRIVAT SEKTOR ETTER 2011

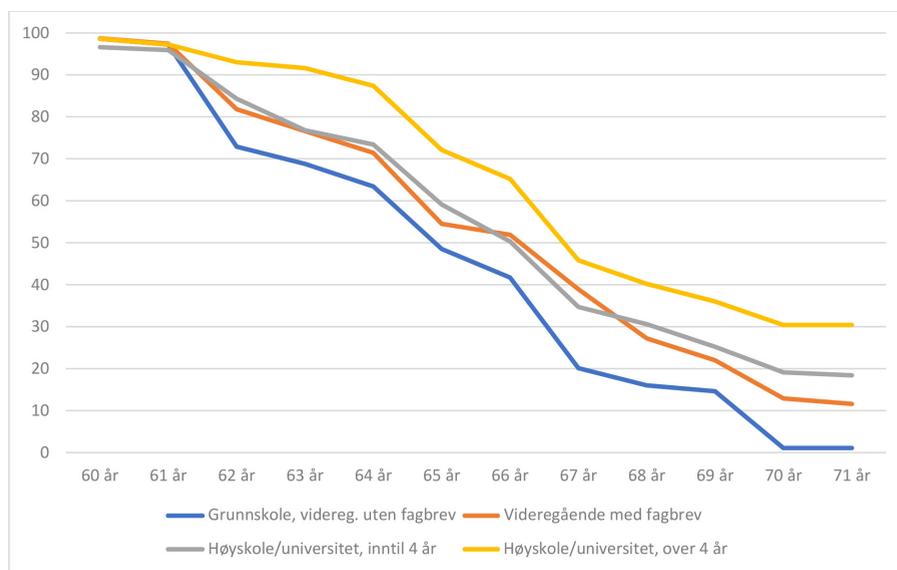
Det har lenge vært en betydelig forskjell i yrkesdeltakelse blant eldre i Norge avhengig av yrke, utdanningsnivå, ansiennitet, helse og arbeidsevne (Dahl & Midtsundstad, 1994; Midtsundstad, 2002; 2005a; Midtsundstad & Nielsen, 2013). Med reformen har yrkesaktiviteten blant seniorer i 60-årene økt, og da særlig blant menn i manuelle yrker i privat sektor (Hernæs mfl., 2016; 2019; Pensjonspolitisk arbeidsgruppe, 2022; NOU 2022: 7; Midtsundstad, 2022). Variasjonen i avgangsalder og yrkesaktivitet har derfor blitt noe mindre enn før, selv om forskjellene ennå er markante (Midtsundstad, 2022).

Respons Analyse gjennomførte en surveyundersøkelse for Fafo i 2021. Undersøkelsen omfatter 2 500 yrkesaktive og pensjonister i privat sektor født i 1947, 1950, 1952, 1954 og 1957 (500 fra hver kohort). De som deltok, var alle yrkesaktive som 60-åringer og ble vinteren 2021 intervjuet om sine valg og tilpasninger i arbeidslivet fra de var 60 og fram til de var fra 63 til 74 år gamle. Undersøkelsen gir dermed et godt bilde av tilpasninger i seinkarrieren og eventuelle forskjeller mellom før-reform kohorten født i 1947 og etter-reform kohortene født i henholdsvis 1950, 1952, 1954 og 1957. Undersøkelsen har en svarprosent på 42. Det er imidlertid noe skjevhet i

deltakelse mellom utdannings- og yrkesgrupper. Resultatene fra undersøkelsen som gjengis i tekst og figurer under, er derfor vektet for å ta hensyn til dette.²

Gamle mønstre gjenfinnes

Ser en på arbeidstilpasningen til 1950-kohorten, som var 70–71 år på intervju-tidspunktet i 2021, er forskjellene i yrkesaktivitet og avgangsmønster etter utdanningsnivå tydeligst ved fylte 62 år (figur 10.1). Det er en langt større andel med kort enn med lang utdanning som forlater arbeidslivet som 62-åring. Det samme så vi før reformen (Midtsundstad, 2002).



Figur 10.1 Andel som fortsatte i arbeid i 1950-kohorten blant dem som var yrkesaktive og ansatte som 60-åring. Fordelt etter alder og utdanningsnivå. N=376.

Kilde: Midtsundstad (2022).

Forskjeller i yrkesaktivitet og avgangsmønster etter utdanningsnivå har gjerne sammenheng med når en startet i arbeidslivet, og hvor lenge en har jobbet som 62-åring: De med kort utdanning som startet i arbeidslivet tidlig, har gjerne lengst ansiennitet som 62-åring og går av tidligst (Midtsundstad, 2022, s. 31–32). Det samme så en også ved årtusensskiftet (Midtsundstad, 2002).

² Nærmere detaljer om undersøkelsen finnes i vedlegg til Fafo-rapport 2022:10 (Midtsundstad, 2022).

Det er også klare skiller i avgangstidspunkt avhengig av arbeidstakernes helse og arbeidsevne, om enn i mindre grad enn før reformen: Mens rundt halvparten med redusert helse og arbeidsevne gikk av som 62-åring, eller 60- og 61-åring i etter-reform-kohorten (født i 1950), gjaldt det nærmere 70 prosent i før-reform-kohorten (født i 1947) (Midtsundstad, 2022, s. 33–35). At flere med redusert helse og arbeidsevne fortsetter i arbeid nå enn tidligere, er i også tråd med hva Aakvik, Holmås og Monstad (2020) fant i sine analyser basert på registerdata.

En samlet analyse av hva som primært kjennetegner de som går av tidlig, til forskjell fra de som venter (Midtsundstad, 2022, s. 81), viser da også at sannsynligheten for å gå av som 62-åring øker om en alt hadde mange år i arbeid (>40 år), har helseproblemer som fører til redusert arbeidsevne, har et stressende arbeid og opplever å få lite energi av jobben. Den samme analysen indikerer at menn har en noe høyere sannsynlighet for å gå av tidlig enn kvinner, kontrollert for øvrige kjennetegn. Det samme syntes å gjelde for dem som opplever at kompetansen begynner å bli utdatert.

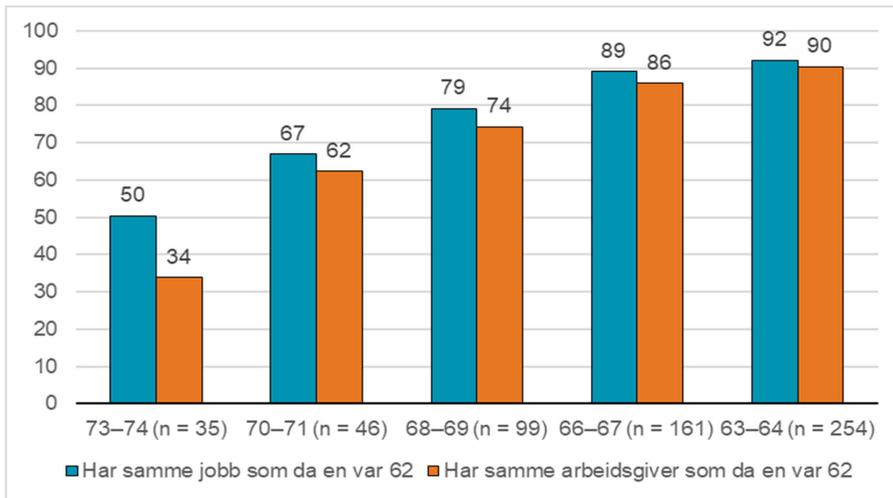
Flere kombinerer arbeid og pensjon, men de trapper ikke ned

Reformen har gjort det enklere å kombinere arbeid og pensjon, da pensjonen ikke lenger avkortes mot lønnsinntekt. Flere gjør derfor det: Mens nærmere tre av ti fortsatte i arbeid etter å ha tatt ut pensjon før reformen (i 1947-kohorten), gjaldt det seks av ti etter reformen (i 1950-kohorten) (Midtsundstad, 2022, s. 49). De færreste som tar ut pensjon, velger å trappe ned (Lien, 2021; NOU 2022: 7), i alle fall før fylte 67 år (Midtsundstad, 2022). Det vanlige er å fortsette på fulltid 2–3 år etter fylte 62. 65 år har slik sett blitt en ny, populær avgangsalder i privat sektor, i tillegg til 62 og 67 år (Midtsundstad, 2022).

De som tar ut pensjon mens de fortsatt jobber, begrunner det med at pensjonspengene er deres (Midtsundstad, 2022, s. 83). De vil derfor ta hånd om dem selv. Slik sikrer de seg også at det er de, og eventuelt etterkommerne, som får glede av pengene om de skulle falle fra. Drøyt halvparten vektlegger også det fine ved å kunne ha litt god økonomi mens de ennå er friske. De aller fleste sparer likevel hele eller deler av pensjonen.

De aller fleste yrkesaktive mellom 62 og 67 år er fast ansatt og jobber fulltid

Over 90 prosent av arbeidstakere mellom 62 og 67 år er fast ansatt, mellom 70 og 80 prosent har en fulltids jobb (Midtsundstad, 2022, s. 42), og over 90 prosent er i samme stilling hos den samme arbeidsgiveren som da de rundet 62 (figur 10.2).



Figur 10.2 Andel på ulike alderstrinn som har hhv. samme jobb og arbeidsgiver som ved fylte 62. N=595.

Kilde: Midtsundstad (2022).

Åtte til ti prosent av yrkesaktive seniorer over 62 år har likevel skiftet stilling/yrke, byttet arbeidsgiver og/eller blitt selvstendig næringsdrivende etter at de fylte 62 (Midtsundstad, 2022). Flertallet begrunner det med at de mistet den forrige jobben, grunnet nedbemanning eller bedriftsnedleggelse (Midtsundstad, 2022). Alle som har blitt ledige etter fylte 62 år, klarer, eller ønsker imidlertid, ikke nytt arbeid, men velger å gå av. Det gjelder 12 til 16 prosent av dem som gikk av som 62-åring, litt varierende etter yrke (jf. figur 10.4).

Det er likevel først etter fylte 67 år de fleste karriereskifter skjer, og særlig etter fylte 70 år. Mange velger da å trappe ned og jobbe redusert, og flere går over til midlertidige stillinger og får en løsere arbeidsmarkedstilknytning (Midtsundstad, 2022). Blant de yrkesaktive 70-åringene (født i 1950) jobbet 37 prosent færre enn ti timer per uke, og 30 prosent var midlertidig ansatt eller hadde kun en liten ekstrajobb, et verv eller lignende (Midtsundstad, 2022). Mange yrkesaktive i 70-årene er derfor mer å anse som pensjonister med en ekstrajobb enn som ordinære yrkesaktive. Flertallet av yrkesaktive over 70 år er dessuten selvstendig næringsdrivende og har vært det gjennom store deler av yrkeskarrieren (Midtsundstad, 2022). Som selvstendig har en også større fleksibilitet til å bestemme når og hvor mye en vil jobbe, og en del velger da å jobbe noe mindre.

Hvorfor fortsette i arbeid?

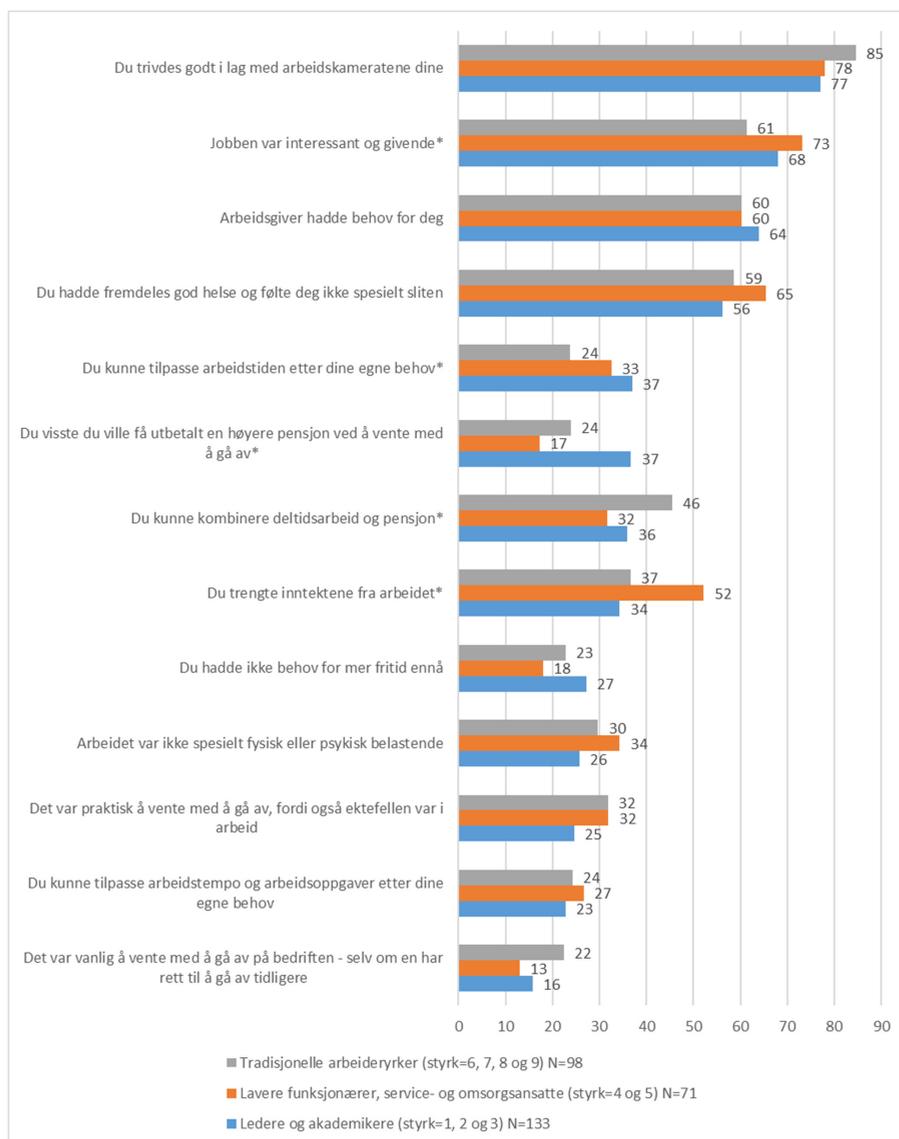
Det senioren angir som avgjørende for valget om å fortsette, er at jobben fremdeles er interessant og givende, og at de trives i lag med arbeidskameratene (figur 10.3). Dette er hovedbegrunnelsene uansett alder, kjønn og yrkeskategori (Midtsundstad, 2022), og er kjente faktorer fra tidligere undersøkelser (Midtsundstad, 2002; 2005a; 2005b; Midtsundstad & Nielsen 2013).

Det å fortsette knyttes dermed til individuelle faktorer, som sterk jobbmotivasjon og interesse for det arbeidet som utføres, og sosiale faktorer, som et godt arbeidsfellesskap. Det indikerer at arbeids glede, enten det knyttes til selve jobbinholdet eller til det sosiale og kollegiale fellesskapet, er viktig for mange som jobber til høy alder.

Godt over 90 prosent av dem som velger å fortsette etter fylte 62 år, er da også fornøyd med arbeidssituasjonen, trives med det sosiale arbeidsmiljøet, og ser det som fordelaktig å være godt voksen og å ha lang erfaring i den jobben de har (Midtsundstad, 2022, s. 55–58). Like mange føler seg verdsatt av nærmeste leder, og mellom 60 og 80 prosent sier at de får ekstra energi av jobben. De fleste opplever seg også som kompetente og oppdaterte, selv om 15–25 prosent, noe avhengig av alder, opplever at kompetansen begynner å bli utdatert (ibid.).

Undersøkelsen fra 2021 viser i tillegg at eldre senioren gjennomgående er mer fornøyd med jobbsituasjonen enn de yngste senioren (Midtsundstad, 2022, s. 55–58). Det betyr ikke at det å jobbe til høy alder i seg selv øker trivselen, energien og overskuddet. Det er heller slik at de som trives og opplever få belastninger, er de som i første rekke fortsetter til høy alder, slik Helleviks og Herlofsen (2020) studie også indikerer. Ulikheten mellom yngre og eldre seniorer skyldes derfor i stor grad seleksjon. Dessuten er det, som nevnt, færre av de eldste senioren som jobber fast og har en fulltids stilling. De kan derfor i større grad jobbe når de selv har lyst, og så mange timer de måtte ha overskudd til. Betydningen av seleksjon understøttes også om en ser hvor ulikt de som gikk av tidlig, og de som fortsatte, vurderte arbeidssituasjonen. Flere av de som fortsetter enn de som sluttet tidlig, opplever seg som særlig godt skikket for jobben, flere erfarer å bli satt pris på av nærmeste leder, og flere opplever det sosiale arbeidsmiljøet som godt (Midtsundstad, 2022, s. 58–59).

Dårlig helse og redusert arbeidsevnen er den viktigste årsak til at mange må legge inn årene tidligere enn de kanskje ønsker (Poulsen mfl., 2017). Ikke overraskende vektlegger derfor yrkesaktive seniorer god helse som en viktig grunn til at de jobber etter fylte 62 (figur 10.3). Tilsvarende synes muligheten til å kombinere pensjon med redusert arbeid og det å få tilpasset arbeidstiden etter egne behov å være viktig (figur 10.3). Førstnevnte vektlegges mest av ansatte i tradisjonelle arbeideryrker, mens sistnevnte er viktigst for akademikere og ledere (figur 10.3).



Figur 10.3 Andel i ulike yrkeskategorier som mener følgende grunner hadde stor betydning for at de fortsatte i arbeid etter fylte 62 år. 1957-kohorten.** N=305.

*Statistisk sikre (signifikante) forskjeller mellom yrkesgruppene.

**1957-kohorten er valgt, da de er 63–64 år gamle og det dermed er få år siden de tok valget om å fortsette i arbeid.

Kilde: Midtsundstad (2022).

For mange er det også viktig at arbeidsgiver har behov for dem: at de opplever å være etterspurt (figur 10.3). Flere tidligere undersøkelser indikerer også at det å bli sett og verdsatt av arbeidsgiver og leder er viktig for beslutning om å fortsette i jobben (bl.a. Midtsundstad & Nielsen, 2020; 2021; 2022).

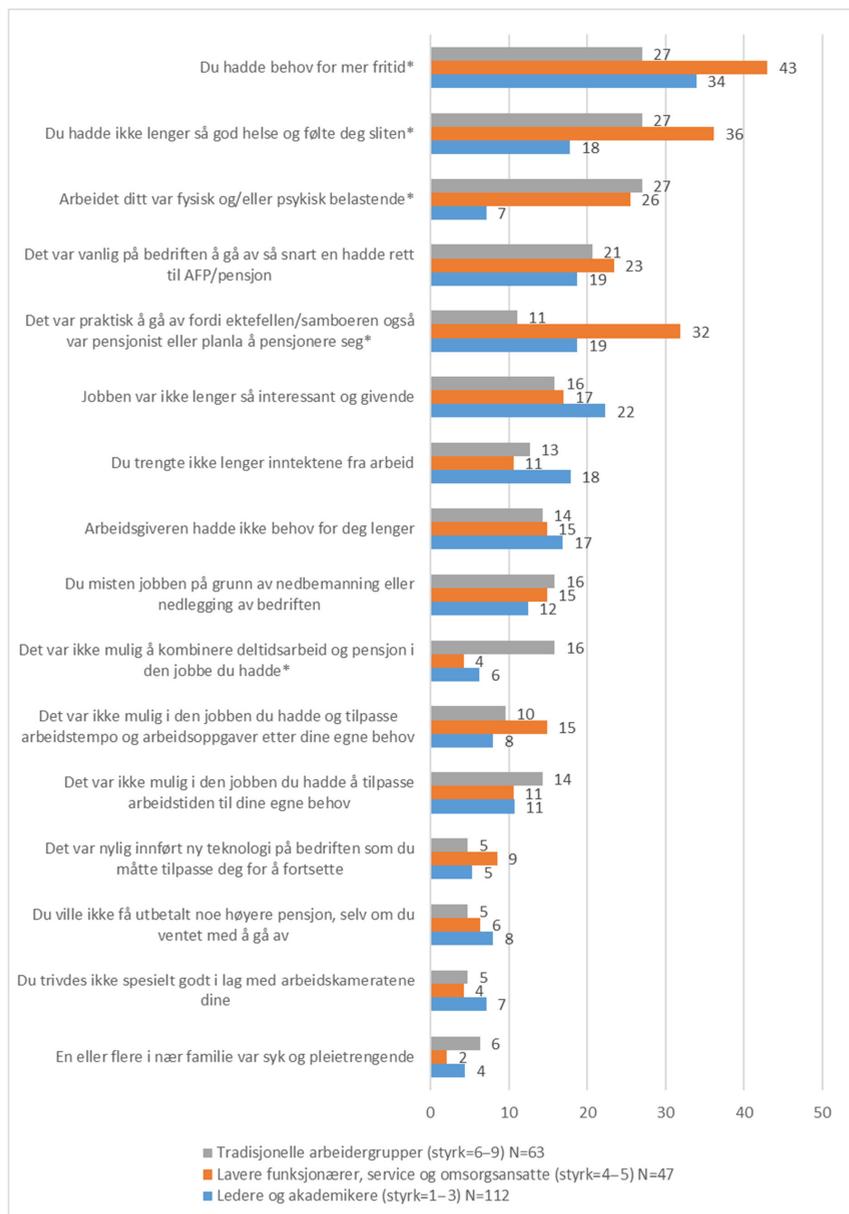
Det er relativt få som sier de fortsetter for å sikre seg en høyere pensjon, bortsett fra blant ledere og akademikere (figur 10.3). Det kan ha ulike årsaker. Det kan skyldes manglende kunnskap om pensjonsreglene (Østhus, 2019), men det kan også være at det umiddelbare inntektsbehovet for mange er viktigere enn framtidige inntekter. Som tidligere vist, har mange for eksempel valgt å ta ut pensjonen selv om de fortsetter å jobbe.

En relativt stor andel oppgir også at de fortsetter fordi de trenger lønnsinntektene (figur 10.3). Det gjelder en større andel lavere funksjonærer, service- og omsorgsansatte enn ansatte i tradisjonelle arbeideryrker, ledere og akademikere. Det kan indikere at en relativt stor andel i dag ikke ser seg råd til å gå av tidlig. Det er da også relativt få som jobber lenger fordi de ikke vektlegger økt fritid.

Hvorfor gå av tidlig?

Dagens seniorer begrunner sin tidlige avgang om lag som senioren gjorde for 20 år siden (Midtsundstad, 2002; 2022). De fleste vektlegger behov for mer fritid, dårlig helse, fysisk og/eller psykisk belastende arbeid, at partneren er pensjonert eller snart blir det, og at det er vanlig å gå av tidlig på bedriften (jf. figur 10.4). 12–16 prosent gikk også av fordi de mistet jobben i forbindelse med nedbemanning eller bedriftsnedleggelse. Andel som har fysisk tungt og krevende arbeid, er da også høyere blant dem som gikk av tidlig enn dem som fortsatte (Midtsundstad, 2022). Flere blant tidligpensjonistene enn de som fortsetter, var dessuten misfornøyd med lønnen, flere mente at kompetansen begynte å bli utdatert, og flere mente jobbkravene var større enn de mestret. Færre opplevde også at jobben ga dem ekstra energi, og flere følte seg fysisk utmattet etter endt arbeidsdag, og oppga at de ikke hadde orket å gjøre så mye som før på fritida (Midtsundstad, 2022). Vektleggingen av disse begrunnelsene er også gjenkjennelig fra andre studier (se oversikt i bl.a. Midtsundstad, 2015; Hasselhorn & Apt 2015; Nilsson, 2016).

Ulike yrkesgrupper begrunner tidligpensjoneringen ulikt (figur 10.4), slik de også gjorde i privat sektor tidlig på 2000-tallet (Midtsundstad, 2002). Ansatte i tradisjonelle arbeideryrker og lavere funksjonærer, service- og omsorgsansatte vektlegger arbeidsbelastninger og dårlig helse mer enn ledere og akademikere (figur 10.4). Flere i tradisjonelle arbeideryrker enn de øvrige yrkeskategoriene går også av fordi de ikke får kombinere pensjon med deltidsarbeid (figur 10.4). Arbeids-



Figur 10.4 Andel i ulike yrkeskategorier som mener følgende grunner hadde stor betydning for at de gikk av som 62-åringer. 1950-, 1952-, 1954- og 1957-kohortene.** N=222.

*Statistisk sikre (signifikante) forskjeller mellom yrkesgruppene.

**For å få et tilstrekkelig stort antall som hadde sluttet som 62-åringer, har vi valgt å se på begrunnelsen hos alle de fire etter-reform-kohortene.

Kilde: Midtsundstad (2022).

givere i virksomheter som primært sysselsetter tradisjonelle arbeidergrupper, oppgir også oftere enn andre arbeidsgivere at det er vanskelig å imøtekomme seniorers behov for redusert arbeidstid (Midtsundstad, 2018b).

Flere seniorer i tradisjonelle arbeideryrker, lavere funksjonærer, service- og omsorgsansatte enn ledere og akademikere opplever da også arbeidet som fysisk tungt, og flere føler seg fysisk utmattet og mangler overskudd etter endt arbeidsdag (Midtsundstad, 2022, s. 59). Det er da også vanligere blant ledere og akademikere enn øvrige yrkesgrupper å mene at jobben gir ekstra energi (ibid.).

For lavere funksjonærer, service- og omsorgsansatte var det også viktigere enn for øvrige yrkesgrupper å koordinere avgangen med partneren (figur 10.4). Det skyldes nok at mange i disse yrkene er kvinner, og at kvinner gjerne er noen år yngre enn ektefellen/samboeren. Flere har derfor en pensjonert partner når de runder 62.

Analysen av datamaterialet viser dessuten at kvinner vektlegger privatsfæren og familien noe mer enn menn når de begrunner sin tidligavgang: som at partneren alt er pensjonert, at de har pleietrengende i nær familie, eller ikke lenger trengte inntektene fra arbeidet (Midtsundstad, 2022, s. 68–69). Sistnevnte indikerer at familiens samlede økonomi kan være like så viktig for mange kvinners valg som egen inntekt. 43 prosent av kvinnene la dessuten vekt på at de gikk av for å få mer fritid, mot 27 prosent blant mennene (ibid.). Det kan også forstås som et ønske hos kvinner om å ha mer tid til å være sammen med eller ta seg av familien.

UTFORDRINGER OG DILEMMAER

Pensjonsreformen har lyktes i å få flere til å stå i jobb til en høyere alder. Sysselsettingsveksten har primært skjedd hos 62–64-åringene, selv om flere også jobber etter passerte 67 og 70, men da oftere redusert og på løsere kontrakter.

Det er de med lengst karrierer i utgangspunktet som i første rekke har valgt å jobbe lenger, som lavere utdannede i privat sektor. Ledere og personer i akademikeryrker venter, nå som før, i stor grad til de er 67 år eller eldre med å gå av. Reformens insentiver og virkemidler synes derfor ikke helt å ha truffet blink om målet er å få flest mulig, og særlig de med færrest år i arbeid, til å yte flere årsverk (Midtsundstad, 2020).

Flere med helseproblemer og redusert arbeidsevne fortsetter å jobbe i dag enn hva som var vanlig før reformen. Det indikerer at pensjonsreglene kan tvinge en del til å fortsette lenger enn helsesituasjonen skulle tilsi. Men det kan også være at tilgangen til tilrettelagt og tilpasset arbeid for enkelte har blitt bedre, da en god del

sier de fortsatte i arbeid fordi de hadde fått tilpasse arbeidstiden, arbeidstempoet og/eller arbeidsoppgavene (jf. figur 10.3).

Fire av ti oppgir imidlertid at de fortsetter å jobbe etter fylte 62 år, fordi de trenger inntektene fra arbeidet. Det gjelder 48 prosent av kvinnene mot 38 prosent av mennene (Midtsundstad, 2022, s. 76). Det samme gjelder for lavere funksjonærer, service- og omsorgsansatte, hvor 52 prosent sier at dette hadde stor betydning for beslutningen, mot 37 prosent blant ansatte i tradisjonelle arbeideryrker og 34 prosent blant akademikere og ledere (figur 10.4). En god del kvinner har da heller ikke rett eller mulighet til å ta ut full pensjon som 62-åring (NOU 2022: 7). Deres opparbeidede pensjonsformue er for lav til å ta ut pensjon så tidlig, eller pensjonen de kan vente, dekker ikke inntektsbehovene.

Lav pensjonsopptjening har sammenheng med skjevheter i AFP-dekning og tjenstepensjonsrettigheter. Under halvparten i privat sektor har rett til AFP, og det er stor variasjon i tjenstepensjonsordningene: De som har lavest lønn, har som oftest de dårligste ordningene (Midtsundstad, 2019; Actecan, 2019). For rundt halvparten av arbeidstakerne i privat sektor settes kun to prosent av årlig lønnsinntekt av til tjenstepensjon (Midtsundstad, 2019). Det gir lave tilleggspensjoner (Hippe, Hammer & Vøien, 1918). Mange har dessuten kort opptjeningstid, da tjenstepensjon først ble obligatorisk i 2006. Fram til nylig fikk heller ikke alle opparbeidet seg pensjon for inntekt under 1 G³. Det rammet lavinntektsgrupper og kvinnedominerte bransjer hvor lav lønn og deltid er utbredt. Dekningsgraden for AFP er også lavest i kvinnedominerte yrker innen servicesektoren, varehandel og andre tjenesteytende næringer (Midtsundstad, 2019; Actecan, 2019).

Å gå av tidlig er ikke alltid frivillig. 12–16 prosent av 62-åringene som tar ut pensjon og slutter, relaterer det til nedbemanning og bedriftsnedleggelse (figur 10.4). Det indikerer at det ikke er like lett for alle seniorer å få ny jobb. Undersøkelser viser da også at arbeidsgivere ofte foretrekker yngre arbeidstakere ved rekruttering (Ipsos, 2020; Ahmed, Andersson & Hammarstedt, 2011).

DRIVERNE

Reformen synes å ha redusert forskjellene i avgangsalder og avgangsmønster, men samtidig bidratt til økte forskjeller i inntekt og avgangsmuligheter (Nicolajsen & Stølen, 2016; Østhus, 2020; Halvorsen & Pedersen, 2022; Midtsundstad, 2022; NOU 2022: 7).

3 G er grunnbeløpet i folketrygden og tilsvarte 111 477 kr per 1. mai 2022.

Noe av årsaken til forskjellene ligger i selve pensjonsreformen, både de forutsetningene den bygger på, og de virkemidlene som er valgt. Reformen tar utgangspunkt i økonomisk teori, som forutsetter at økonomiske vurderinger i stor grad styrer arbeidsmarkedsadferden. En rekke studier viser da også at økonomiske insentiver påvirker arbeidstilbudet (se oversikt i bl.a. Midtsundstad, 2015). Men økonomiske insentiver virker ikke i samme grad og på samme måten for alle. Forventet effekt forutsetter at alle har omfattende kjennskap til regelverket, slik at de kan ta de økonomisk gunstige valgene. Få har imidlertid god kjennskap til pensjonsreglene (Østhus, 2019), selv om eldre kjenner regelverket bedre enn yngre (Hermansen & Midtsundstad, 2013). Mange seniorer har dessuten andre kilder til inntekt i alderdommen enn pensjon, som partners inntekt, gjeldfri bolig, oppsparte midler og ulike kapitalinntekter (Normann & Sandvik, 2021). Alle er derfor ikke like avhengige av de ekstra kronene de får i pensjon eller gjennom fortsatt arbeid – og høy formue og velstand kan i seg selv bidra til redusert arbeidstilbud (Bø, Halvorsen & Thoresen, 2019). Flere studier indikerer dessuten at eldre i større grad enn yngre er indre heller enn ytre motivert (Kooij mfl., 2011). Det vil si at de tillegger forhold knyttet til selve arbeidet og arbeidssituasjonen større vekt enn økonomi og lønn når de vurderer om de skal fortsette i arbeidslivet.

Pensjonssystemets levealdersjustering makter heller ikke å ta hensyn til de store ulikhetene som eksisterer i helse, arbeidsevne og levealder, og dermed muligheten for å jobbe lenger. Selv om helsa til 60-åringer i gjennomsnitt er bedre enn for bare noen tiår siden, og levealderen øker, er det betydelige forskjeller mellom yrkes- og utdanningsgrupper (Syse & Strand, 2022). Dette vil særlig få betydning når levealdersjusteringen for alvor begynner å påvirke pensjonsnivåene, og særlig om nedre aldersgrense for pensjonsuttak heves, slik pensjonsutvalget nylig forslø (NOU 2022: 7).

En snakker også ofte om at flere må jobbe lenger, men mener da ikke nødvendigvis flere år, men til en høyere alder. Det favoriserer automatisk dem med lang utdanning som starter seint i arbeidslivet og gjerne har mindre belastende jobber og en høyere forventet levealder, dvs. dem som har relativt korte karrierer som 62-åringer og bedre forutsetninger for å stå i jobb til langt opp i 60- og 70-årene.

Reformen har også i for liten grad tatt inn over seg de begrensningene som ligger i arbeidsmarkedet og etterspørselen etter seniorarbeidskraft. Fortsatt yrkesaktivitet er ikke kun avhengig av den enkeltes evne og vilje til fortsatt arbeid, men at arbeidslivet og arbeidsgiverne ønsker å beholde og rekruttere seniorer. Som nevnt, foretrekker arbeidsgivere helst yngre arbeidstakere ved rekruttering (Ipsos, 2020; Ljunggren mfl., 2021), og lavere, bedriftsinterne aldersgrenser og sluttpakker til seniorer er fremdeles utbredt (Midtsundstad, Hilsen & Nilsson, 2022).

AVSLUTNING

Selv om en allerede kan observere reformens effekter, er den ennå i en tidlig fase. Adferds- og inntektsvirkningene en ser, gjelder kun de første reform-kohortene i privat sektor, det vil si grupper som verken har forholdt seg til det nye opptjeningsregimet med alleårsregel, eller merket mye til levealdersjusteringen. Disse endringene vil først gjelde fullt ut for de som er født etter 1962. Det ble også først enighet om å endre pensjonssystemet i offentlig sektor ved tariffoppgjøret i 2018, og de nye reglene vil først gjelde fullt ut for dem som er født etter 1962.

Det gjenstår også en del brikker å få på plass, som tilpasning av særalderspensionene og revidering av AFP. Skisse til ny AFP-ordning foreligger (LO og NHO, 2021) og legger opp til at hullene i ordningen tettes slik at flere får AFP, men mindre utbetalt, om da ikke arbeidsgiver er villig til å øke innbetalingene eller staten sitt bidrag. Per nå er det uklart når ordningen blir et forhandlingstema. Fremdeles vil derfor en del miste AFP-pensjonen på tampen av karrieren, selv om de lenge har jobbet i en AFP-bedrift (LO og NHO, 2017).

Partene i arbeidslivet er også enige om å framforhandle nye regler for særalderspension innen 1. juli 2023 (forlenget til høsten 2023). Ulike modeller for tilpasning av særalderspensionene til det reformerte pensjonssystemet er også lagt fram av regjeringen (AID, 25.05.2023), og en arbeidsgruppe har sett på erfaringer med og framtidig behov for særaldersgrenser. Deres konklusjon er at det ikke er behov for særskilte aldersgrenser, da fleksibelt uttak fra 62 år og tilgang til helserelaterte ytelser (uførepensjon) vil være tilstrekkelig (Arbeidsgruppe, juni 2023). Da mange innen særlig helsesektoren og i pleie- og omsorgsyrkene kan ha behov for å gå av tidlig (Midtsundstad & Nielsen, 2021; 2022), vil det for disse gruppene være viktig å beholde særaldersgrensen. Om de lykkes med det, vil høsten 2023 vise.

I juni 2022 la også Pensjonsutvalget fram sin evalueringsrapport. De foreslår at aldersgrensen for uttak og opptjening av pensjon heves i takt med den økende levealderen (NOU 2022: 7). Målet er at andelen av livet som tilbringes som pensjonist, skal forbli om lag uendret når gjennomsnittlig levealderen øker. Et viktig argument for utvalget har også vært å unngå at 62 år fester seg som en naturlig avgangsalder for framtidige generasjoner.

Gitt de eksisterende forskjellene i avgangsmønster er det rimelig å tro at heving av aldersgrensen for uttak av pensjon vil ramme sosialt skjevt. For grupper der få går av tidlig, har endringen lite å si. For dem med behov for å gå av tidlig, som mange lavere utdannede og personer med lange karrierer, belastende arbeid og redusert helse og arbeidsevne, stiller det seg annerledes. Pensjonsutvalget erkjenner problemet, men mener uførepensjonsordningen vil fange dem opp. De ser derfor ikke noe behov for særskilte ordninger og argumenterer med at det er vanskelig

å finne treffsikre kriterier for å skille ut 'de verdig trengende'. Med andre ord vil utvalget litt tilbake til systemet en hadde før en fikk AFP-ordningen i 1989, der veien via sykepenger til uførepensjon var eneste tidligpensjonsmulighet for dem vi gjerne kaller sliterne. Utvalget har heller ikke forholdt seg til at de som tar ut uførepensjon, vil miste den livsvarige utbetalingen fra AFP, om de jobber i en AFP-bedrift. En del med helseproblemer kan derfor velge å jobbe lenger enn hva helse-situasjonen skulle tilsi. Det kan gi høyere sykefravær.

Avgangsmønsteret etter pensjonsreformen tyder dessuten på at normen for når det er naturlig å gå av, som er et av utvalgets hovedargumenter, kan endres uten å heve nedre aldersgrense for pensjonsuttak. Som nevnt, har 65 år blitt en like populær avgangsalder som 62 år i privat sektor. Det har skjedd uten at nedre aldersgrense er hevet, og uten at det er noen særskilte insentiver i pensjonssystemet i privat sektor tilknyttet denne alderen, slik det er i offentlig sektor.

Fordi tidligpensjonistene straffes økonomisk i det nye pensjonssystemet, har det kommet krav fra fagbevegelsen om å finne ordninger som i større grad skjermer eller kompenserer personer i jobber med store arbeidsbelastninger, helseproblemer og redusert arbeidsevne. På LO-kongressen våren 2022 ble det fremmet og vedtatt en rekke forslag for å ta høyde for dette, herunder et forslag om en utvidelse og bedring av slitertillegget, som ble innført ved oppgjøret i 2018, samt forslag om full opptjening i alderspensjonen for uføre fram til fylte 67 år. Lignende krav ble framsatt i LOs høringsuttalelse til pensjonsutvalgets rapport (LO, 2022). Ulike kriterier og modeller som tilgodeser sliterne, har også vært foreslått tidligere, som kriterier som i større grad tar hensyn til antall år i arbeid, forventet levealder, inntektsnivå eller arbeidsforhold ved opptjening og/eller beregning av pensjonen, innføring av en 'uførepensjon light' med videre (Midtsundstad, 2005c; 2007; Midtsundstad mfl. 2008; Hippe & Pedersen, 2019). En har også sett lignende protester på såkalte nøytrale og levealdersbaserte pensjonssystemer i andre land. I Danmark førte det til etablering av den såkalte 'Arnes pensjon', som gir personer med særlig lange karrierer (42 år eller mer) mulighet til å gå av inntil tre år tidligere enn folkepensionen (den danske folketrygdpensjonen) (Beskjæftigelsesministeriet, 2020), mens en i Sverige gjorde det noe lettere for eldre å få uførepensjon, da en økte nedre alder for uttak av alderspensjon (Prop. 2021/22:220). Om vi får lignende justeringer eller større endringer av pensjonssystemet i Norge for å ta hensyn til sliterne, vil tiden vise.

REFERANSER

- Ahmed, A.A., Andersson, L. & Hammarstedt, M. (2011). Does age matter for employability? A field experiment on ageing in the Swedish labour market, *Applied Economic Letters*, 19(4), 403–406.
- Actecan (2019). *Innskuddspensjon i ulike næringer. Hvordan kvaliteten på innskuddspensjonsordninger varierer mellom ulike næringer*. Rapport 2019–02.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023). *Pensjon til personer med særaldersgrense*. Rapport 25.5.2023.
- Beskæftigelsesministeriet (2020). Pensjonsaftale: Folk med lange og hårde arbeidsliv får ret til tidlig pensjon. Pressemeldelse 10.10.2020.
- Bø, E.E., Halvorsen, E. & Thoresen, T.O. (2019). Heterogeneity of the Carnegie Effect. *The Journal of Human Resources*, 54(3), 726–759. <https://doi.org/10.3368/jhr.54.3.0915.7366R1>
- Dahl, E. & Midtsundstad, T. (1994). Hvorfor går eldre arbeidstakere av før ordinær pensjonsalder; vil de gå eller må de? I NOU 1994: 2, *Fra arbeid til pensjon* (Vedlegg V).
- Dubois, H. & Anderson, R. (2012). *Income from work after retirement in the EU*. Dublin: European Foundation of the Improvement of Living and Working Condition.
- Halvorsen, E. & Pedersen, A.W. (2022). Bidrar folketrygdens pensjonssystem til inntektsutjevning i et livsløpsperspektiv? *Søkelys på arbeidslivet*, 39(1), 1–17. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2022-01-02>
- Hasselhorn, H.M. & Apt, W. (2015). *Understanding employment participation of older workers: Creating a knowledge base for future labour market challenges*. Research Report. Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS) and Federal Institute for Occupational Safety and Health (BAuA). BMAS/ BAuA, Berlin.
- Hellevik, T. & Herlofsen, K. (2020). 67+ and still working. The importance of earlier job situation and retirement plans for extended careers. *Nordic Welfare Research*, 5(2), 95–108. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2020-02-03>
- Hermansen, Å. & Midtsundstad, T. (2013). Kjennskap til arbeidsmarkedsbaserte pensjoner i privat sektor. *Søkelys på arbeidslivet*, 30(1–2), 107–123.
- Hernæs, E., Markussen, S., Piggott, J. & Røed, K. (2016): Pension reform and labor supply. *Journal of Public Economics*, 142, 39–55. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.08.009>
- Hernæs, E., Zhiyang, J., Piggott, J. & Vigtel, T.Ch. (2019). *Flexible Pensions and Labor Force Withdrawal*. WP 2019/3, Cepar. <https://cepar.edu.au/publications/working-papers/flexible-pensions-and-labor-force-withdrawal>
- Hippe, J.M. & Pedersen, A.W. (2019). *Etter pensjonsreformen – politiske veivalg?* Fafo-notat 2019:07. Oslo: Fafo.
- Hippe, J.M., Hammer, H. & Vøien, H.G. (2018). *Nok pensjon? Etter pensjonsreformen: effekter av ny folketrygd, AFP og tjenestepensjoner*. Fafo-rapport 2018:17. Oslo: Fafo.
- Hokema, A. & Lux, T. (2015). The social stratification of work beyond pension age in Germany and the UK: Quantitative and qualitative evidence. I S. Scherger (Red.), *Paid Work Beyond Pension Age. Comparative perspectives*. Palgrave Macmillan, London.
- Ipsos (2020). *Norsk seniorpolitisk barometer 2020. Yrkesaktiv befolkning*. Utarbeidet av Ipsos for Senter for seniorpolitikk (SSP), oktober 2020.
- Kooij, D.T.A.M., De Lange, A.H., Jansen, P.G.W., Kanfer, R. & Dijkers, J.S.E. (2011). Age and work-related motives: Results of a meta-analysis. *Journal of Organizational Behavior*, 32(2), 197–225. <https://doi.org/10.1002/job.665>
- Lain, D. (2015). *Work Beyond Age 65 in England and the USA*. I S. Scherger (Red.), *Paid Work Beyond Pension Age*. London: Palgrave Macmillan.

- Lien, O. C. (2021). *Når lønner det seg å ta ut alderspensjon?* Notat 1 2021. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/notat-serie/notatserie/nar-lonner-det-seg-a-ta-ut-alderspensjon>
- Ljunggren, J., Hernes, D., Øye, E. & Holst, L.S. (2021). *Norsk seniorpolitisk barometer 2021: Lederne i arbeidslivet*. https://seniorpolitikk.no/wp-content/uploads/2021/10/Seniorpolitisk-barometer-2021_Endelig-rapport_261021.pdf
- LO (2022). Høringssvar – NOU 2022: 7 – Et forbedret pensjonssystem. Brev bra LO til AID av 17.10.2022.
- LO & NHO (2021). *Utredning av en mulig reformert AFP-ordning i privat sektor*. Hovedrapport. Mai 2021.
- LO & NHO (2017). *Evaluering av AFP i privat sektor*. Rapport fra arbeidet, 7. desember 2017.
- Midtsundstad, T. (2022). *Seinkarrierer. Analyse av arbeid og pensjonering i privat sektor etter pensjonsreformen*. Fafo-rapport 2022:10. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2020). Traff vi blink? Refleksjoner rundt pensjonsreformen, økt yrkesdeltakelse og seniorpolitikk. *Nordisk välfärdsforskning / Nordic Welfare Research*, 5(2), 140–145. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2020-02-07>
- Midtsundstad, T. (2019). Which Norwegian Enterprises Offer the Poorest and the Best Pension Entitlements? *Nordic Journal of Working Life Studies*, 9(1). Publisert 24. mars 2019. <https://doi.org/10.18291/njwls.v9i1.113083>
- Midtsundstad, T. (2018a). *Seniorer i industrien – arbeidslivets slitere*. Fafo-rapport 2018:34. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2018b). Seniorers mulighet for gradvis nedtrapping fra arbeidslivet. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(4), 313–329.
- Midtsundstad (2015). *IA som strategi for lengre yrkeskarrierer. En analyse av virksomhetenes seniorpolitikk og dens effekt på tidligpensjoneringen*. Avhandling for graden Phd. Nr. 537. Oslo: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo. Også utgitt som Fafo-rapport 2015:49.
- Midtsundstad, T. (2014). *Voksende seniorengasjement i norsk arbeidsliv. En virksomhetsundersøkelse fra 2013*. Fafo-rapport 2014:30. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2007a). *Fra utstøting til inkludering? En kartlegging av norske virksomheters arbeidskraftstrategier overfor eldre arbeidstakere*. Fafo-rapport 2007:37. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2007b). *AFP – pensjonssystemets gjøkunge?* Foredrag om AFP-ordningen, pensjonsreformen og alternativer på faglig forspill, Fafos sommerfest, 24. august 2007. https://www.faf.no/images/pub/eksterne/AFP-foredrag_Fafofesten_forspill_240807.pdf
- Midtsundstad, T. (2005a). *Ikke nødvendigvis sliten... En analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten*. Fafo-rapport 482.
- Midtsundstad, T. (2005b). *Ikke nødvendigvis sliten ... En analyse av AFP-pensjonering i staten. Søkelys på arbeidsmarkedet*, 22(2), 217–232.
- Midtsundstad, T. (2005c). Flere valgmuligheter for AFP og fleksibel folketrygd. *Tidsskriftet Velferd*, nr. 4 2005.
- Midtsundstad, T. (2002). *AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør? En analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor*. Fafo-rapport 385.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011). *Ulikt arbeid – ulike behov. Seniorpolitisk praksis i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2011:10.
- Midtsundstad, T., Hilsen, A.I. & Nilsson, K. (2022). *Bransjespesifikk seniorpolitikk. Utfordringer, erfaringer og forslag til løsninger*. Fafo-rapport 2022:21.
- Midtsundstad, T. & Nielsen, R.A. (2022). *Seniorer i sykehussektoren. Hvordan beholde seniorene og deres kompetanse*. Fafo-rapport 2022:18.

- Midtsundstad, T. & Nielsen, R.A. (2021). *Det erfarne blikket. Seniorer i pleie- og omsorgssektoren*. Fafo-rapport 2021:20.
- Midtsundstad, T. & Nielsen, R.A. (2020). *Seniorer i barnehagesektoren. Fastholdelse, frafall og frafallsårsaker*. Fafo-rapport 2020:18.
- Midtsundstad, T. & Nielsen, R.A. (2019). *Heving av aldersgrensen for stillingsvern. Hvordan har virksomhetene og de ansatte tilpasset seg?* Fafo-rapport 2019:27.
- Midtsundstad, T. & Nielsen, R.A. (2013). *Arbeid og pensjon i kommunal sektor. Analyse av survey- og registerdata fra før og etter pensjonsreformen*. Fafo-rapport 2014:45.
- Midtsundstad, T., Pedersen, A.W. & Hippe, J.M. (2008). *Alternativ modell for AFP*. Fafo-notat 2008:12. Oslo: Fafo.
- Nergaard, K. (2009). *Hvem har ikke AFP? En analyse med basis i registerbaserte data*. Fafo-notat 2009:20. Oslo: Fafo.
- Nicolajsen, S. & Stølen, N.M. (2016). Fordelingsvirkninger av pensjonsreformen. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1–2), 24–44. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-02>
- Nilsson, K. (2016). Conceptualisation of ageing in relation to factors of importance for extending working life—a review. *Scandinavian Journal of Public Health*, 44(5), 490–505.
- Normann, T.M. & Sandvik, L. (2021, 26. april). *Store ulikheter i formue*. SSB analyse 2021/07. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/store-ulikheter-i-formue>
- NOU 2022: 7. (2022). *Et forbedret pensjonssystem*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. juni 2020. Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 16. juni 2022.
- Parry, E. & Wilson, D.B. (2014). Career transitions at retirement age in the United Kingdom: Bridge employment or continued career progression? I C.M. Alcover, G. Topa, E. Parry, F. Fraccaroli & M. Depolo (Red.), *Bridge Employment: A Research Handbook*. London: Routledge, s. 164–179.
- Prop. 2021/22:220. Sjukersättning till äldre I förvärsarbetande ålder.
- OECD (2022). Labour force statistics in OECD countries: Sources, coverage and definitions. Sist oppdatert i oktober 2022. www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/LFSNOTES_SOURCES.pdf
- Pensjonspolitisk arbeidsgruppe (2022). *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen*. Rapport 21.06 2022.
- Poulsen, O.M., Fridriksson, J.F., Tomasson, K., Midtsundstad, T., Mehlum, I.S., Hilsen, A.I., Nilsson, K. & Albin, M. (2017). *Working environment and work retention*. TemaNord 2017: 559. København: Nordic Council of Ministers.
- Radl, J. (2013). Labour market exit and social stratification in Western Europe: the effects of social class and gender on the timing of retirement. *European Sociological Review*, 29(3): 654–668. <https://doi.org/10.1093/esr/jcs045>
- Rapport fra en arbeidsgruppe (juni 2023). *Særaldersgrenser før og nå – og en vurdering av det framtidige behovet*.
- Scherger, S. (Red.) (2015). *Paid Work Beyond Pension Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Syse, A. & Strand, B.H. (2022). Hva betyr økt levealder for den framtidige (potensielle) arbeidsstyrken? *Søkelys på arbeidslivet*, 39(2), 1–15.
- Østhus, S. (2020). *Inntektulikhet blant eldre*. Presentasjon på seminar i Pensjonsforum 17. januar 2020. <https://www.pensjonsforum.net/images/foredrag/200117-stale-osthus.pdf>
- Østhus, S. (2019). *Kunnskap om pensjon. Resultater fra tre surveyundersøkelser blant arbeidsgivere, tillitsvalgte og ansatte i privat sektor*. Fafo-rapport 2019:02.
- Aakvik, A., Holmås, T.H. & Monstad, K. (2020). Sysselsettingseffekter av pensjonsreformen – avhenger de av helsetilstand? *Søkelys på arbeidslivet*, 37(1–2), 4–19.



11. Kvinners sykefravær – et mysterium?

Beret Bråten og Ragnhild Steen Jensen

Sammendrag Kvinner har høyere sykefravær enn menn. Det foreligger mye forskning som prøver å finne årsaken til at det er slik. En god del av dette er basert på registerdata, det vil si store datasett med informasjon om enkeltindivider. Men til tross for forskningsbestrebelse er kjønnsforskjeller i sykefravær fortsatt et mysterium. Er det noe de statistiske studiene ikke klarer å gripe? I dette kapitlet diskuterer vi hvordan fortolkende tilnærminger kan bidra til økt forståelse av hvorfor kvinner har høyere sykefravær enn menn.

Nøkkelord sykefravær | kjønnsforskjeller | likestilling

Abstract Women have higher sick leave than men. A lot of research has tried to explain the reason for this. These studies are often based on register data, i.e. huge data sets with information on individuals. Despite a lot of research, gender differences in absence from work due to sickness is still a mystery. What is it that statistical studies are not able grasp? In this chapter we discuss how approaches based on interpretation – not explanation – may help us understand why women and men differ when it comes to sick leave.

Keywords sickness absence | gender differences | gender equality

INNLEDNING

Norge beskrives ofte som *likestillingslandet*. Systematiske forskjeller i kvinners og menns livsjanser og levekår er da også mindre her enn i land det er naturlig å sammenligne oss med. Samtidig finnes fortsatt systematiske kjønnete forskjeller som kilde til sosial og kulturell urettferdighet, også i likestillingslandet. Disse knyttes i særlig grad til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, kjønnete lønnsforskjeller og mannlig dominans i lederstillinger. Men likestillingsutfordringer er også knyttet til mulighetene til å kombinere lønnsarbeid og familie, vold, overgrep og trakassering samt kjønnete stereotyper og sosiale normer (Mustosmäki mfl., 2021). Én kjønnet forskjell peker seg ut som særlig krevende å fortolke og forklare: kvinners uhelse. Menn dør tidligere i livsløpet, men kvinner er sykere, bruker i større grad helsetjenester, mottar oftere medisiner og beskriver egen helse som mindre god enn det menn gjør (Statistisk sentralbyrå, 2018; Bartley, 2017; Hernæs, 2014). Kvinner har også, på tvers av ulike yrker og yrkesgrupper, høyere sykefravær fra jobb enn menn. Disse kjønnsforskjellene i sykefravær har vært stabile eller noe økende over tid (Askildsen, 2016; Nossen, 2019; Lunde mfl., 2022). Kvinner blir også oftere uføretrygdet, og de pensjonerer seg tidligere enn menn (Hagen & Jensen 2022). Alt dette forteller statistikk oss. Statistikk forteller oss dermed også – implisitt – at kvinners uhelse er en ulikhetsdriver. Selv om den likestillingsorienterte norske velferdsstaten har ordninger som bistår ved sykdom og uførhet, bidrar de dokumenterte forskjellene i uttak av disse ordningene til å opprettholde kjønnsforskjeller i inntekt og i levekår. Det bidrar til sosial ulikhet.

Det er investert betydelige forskningsressurser i å finne ut av *hvorfor* kvinner har større fravær fra jobb på grunn av sykdom enn menn. Problemet er at foreliggende forskning ikke gir klare svar på hva som er årsaken eller årsakene.

Spørsmålet forskningen særlig har balet med, er altså det tilsynelatende enkle: Hvorfor har kvinner høyere sykefravær enn menn? Bak dette ligger et annet og mye større spørsmål: Hvorfor er kvinner sykere enn menn? Alternativt, siden menn altså i gjennomsnitt dør tidligere enn kvinner: Hvorfor er kvinner mer plaget med sykdom på måter som har konsekvenser for lønnsarbeid, levekår og sosial ulikhet?

Vi har ikke til hensikt å løse mysteriet kvinners sykefravær. Vår ambisjon i det følgende er å se nærmere på sykefraværstatistikk samt forskningen som er gjennomført for å forklare kvinners høyere sykefravær. Hvilke hypoteser er testet ut, og hvilke forståelser av kvinners uhelse ligger til grunn for disse? Deretter drøfter vi om tilnærmingene som er brukt, er godt egnet til å gripe og fortolke dette problemet. Drøftingen tar utgangspunkt i to empiriske eksempler fra kvinneliv. Eksempelene er hentet fra tidligere forskning vi som er forfattere av dette kapitlet har gjort om vilkår for likestilling i arbeidslivet, nærmere bestemt intervjuer med to kvin-

nelige arbeidstakere i to forskjellige bransjer: varehandel og akademia. De to kvinnene var begge i stillinger høyt opp i karrierhierarkiet i sine bransjer, som henholdsvis butikksjef og professor. Sykefravær var ikke et eksplisitt tema i disse intervjuene, men forholdet mellom arbeids- og familieliv ble grundig tematisert. Kvinnene reflekterte over erfaringer med å bli mor mens de samtidig har altoppslukende jobber. Vi bruker sitater fra disse to intervjuene som utgangspunkt for å fortolke og drøfte motiver og hverdagspraksiser i disse kvinnenes liv. Dernest anvender vi teori for å utforske hvordan deres partikulære erfaringer kan danne utgangspunkt for å si noe mer generelt og allment om å kombinere jobb, omsorg og fritid i hverdagen.

Til grunn for denne framgangsmåten ligger en forståelse av sykdom som ikke bare avgrenset og rammet inn av medisinsk definerte diagnoser, ikke utelukkende knyttet til individuelle kropper og psyker. Sykdom er vevd inn i hverdager og livet folk lever. Derfor er det, for å forstå sykdom, nødvendig å undersøke og fortolke avveininger som ligger til grunn for valg og praksiser i hverdagen, herunder tanker og følelser knyttet til slike valg og praksiser. Da det som den gangen ble kalt kvinneforskning vokste fram i Norge gjennom 1970- og 80-tallet, var utgangspunktet kritikk av det mange forsto som universelle tilnærminger i akademiske disipliners teorier, metoder og tilnæringsmåter. Disse tilnærmingene var ikke universelle, argumenterte de første kvinneforskerne, de var bygget på en mannlig norm. Behovet var derfor stort for forskning og kunnskap om kvinners erfaringer, levekår og livsløp (Hernes, 1997; Haavind, 1997). Mye har skjedd i samfunnet og i forskningen siden den gangen. Men kanskje er det, i møte med et vedvarende mysterium som kvinners sykefravær, nødvendig å minne om dette enkle premisset: Å forstå menneskers situasjon må baseres på å forstå avveininger, motiver, valg samt, ikke minst, rammebetingelser i deres hverdagsliv.

HVA STATISTIKK FORTELLER OM KJØNNSFORSKJELLER I SYKEFRAVÆR

Kvinnens og menns sykefravær dokumenteres jevnlig i sykefraværstatistikk fra Nav og Statistisk sentralbyrå. Tabell 11.1 viser at kvinners sykefravær var 8,2 prosent i 3. kvartal 2022, menns sykefravær var til sammenligning 5,0 prosent. Statistikken viser at kjønnsforskjellen i egenmeldt sykefravær er liten. Men den er betydelig for legemeldt sykefravær, med 6,9 prosent blant kvinner mot 4,0 prosent blant menn. Kjønnsforskjellen i sykefravær er altså først og fremst en betydelig forskjell i det legemeldte fraværet. Tar man gravide kvinner ut av statistikken, reduseres forskjellen i det legemeldte sykefraværet, men kun marginalt (Nossen, 2019).

Tabell 11.1 Totalt, legemeldt og egenmeldt sykefravær etter kjønn. 16–69 år. 3. kvartal 2022. Prosent.

	Kvinner	Menn
Totalt sykefravær	8,2	5,0
Legemeldt sykefravær	6,9	4,0
Egenmeldt sykefravær	1,3	1,0

Kilde: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/arbeidsmiljo-sykefravaer-og-arbeidskonflikter/statistikk/sykefravaer>

Det norske arbeidsmarkedet er tydelig kjønnsdelt. Kvinner og menn arbeider innenfor ulike sektorer, bransjer og yrker (Reisel, 2019; Jensen & Øistad, 2019). Mens kvinner dominerer for eksempel blant renholdere, dominerer menn blant prosess- og maskinoperatører og blant transportarbeidere. Sykefraværet varierer yrkesgrupper imellom, men det legemeldte sykefraværet er systematisk høyere blant kvinner sammenlignet med menn på tvers av yrkesgrupper. Dette viser tabellen under (tabell 11.2).

Tabell 11.2 Legemeldt sykefravær for lønnstakere etter yrke (1-siffernivå) og kjønn. 3. kvartal 2022. Prosent.

	Kvinner	Menn
Alle yrker	5,8	3,6
Ledere	4,4	2,6
Akademiske yrker	5,4	2,4
Høgskole- og militæryrker	5,3	2,9
Kontoryrker	5,3	4,1
Salgs- og serviceyrker	7,0	4,2
Bønder, fiskere mv.	4,4	3,5
Håndverkere	6,5	4,7
Prosess og maskinoperatører, transportarbeidere mv.	7,2	5,2
Renholdere, hjelpearbeidere mv.	6,7	4,7

Kilde: <https://www.ssb.no/statbank/table/12452/>

Sykefraværet er lavere innenfor akademiske yrker og blant ledere enn det er blant renholdere/hjelpearbeidere¹, prosess- og maskinoperatører og transportarbeidere. Det er altså en sosial forskjell yrkesgrupper imellom, som blant annet kan ha å gjøre med hvor fysisk belastende arbeidet som utføres, er. Den kjønnsbaserte for-

1 Yrker uten krav til utdanning.

skjellen er imidlertid tydelig på tvers av yrkesgrupper: Kvinner har høyere sykefravær enn menn i alle yrkesgrupper, blant ledere og i akademiske yrker så vel som innenfor salgs- og serviceyrker og blant renholdere. Et annet utviklingstrekk er at rapporterte psykiske helseplager har økt blant unge de siste ti årene. Økningen har vært størst blant unge kvinner (Lunde mfl., 2022).

HVA FORSKNING FORTELLER OM ÅRSAKER TIL KJØNNSFORSKJELLER I SYKEFRAVÆR

Kjønnsforskjeller i sykefravær har vært et forskningstema i flere tiår. Det foreligger en rekke studier som tematiserer dette (jf. Mastekaasa, 2016). Studiene har hovedsakelig kretset rundt fire hypoteser som er tenkt å kunne forklare kvinners sykefravær: 1) kvinnehelse, 2) kvinner og menn lever ulike liv, 3) yrke- og arbeidsforhold og 4) holdninger og kulturelle forhold.

Hypotese 1: Kvinnehelse. Kvinner rapporterer dårligere helse enn menn, de blir oftere diagnostisert med sykdommer relatert til psykisk helse, og de har høyere forekomst av muskel- og skjelettlidelser (Østby mfl., 2018). Kvinner har også helseplager knyttet til svangerskap og fødsel. I tillegg kan det som gjerne kalles kvinnesykdommer, gi betydelige plager gjennom livsløpet. Sykdommer som kun rammer kvinner, er menstruasjonsrelaterte sykdommer, sykdommer knyttet til reproduktiv helse, sykdommer relatert til overgangsalder, endometriose, kroniske underlivssmerter og gynekologisk kreft. Dette er ugjendrivelige fakta. Selv om alt dette forklarer noe av kjønnsforskjellene i sykefravær, gjenstår likevel en stor og uforklart forskjell (Østby mfl., 2018; Mastekaasa, 2016; Sydsjö mfl., 2001).

Et forhold som ikke inngår når kvinnehelse undersøkes som forklaring på kjønnsforskjeller i sykefravær, er helsetilbudet kvinner får. Mye medisinsk kunnskap bygger på en mannlig norm (NOU 1999: 13). En litteraturgjennomgang om kvinnehelse fra 2018 viste for eksempel at selv om hjerteinfarkt er den vanligste dødsårsaken blant kvinner, er det få forskningsartikler som behandler akkurat dette – og det til tross for at hjerteinfarkt opptrer annerledes hos kvinner enn hos menn (Rødland, 2018). Kunnskap om sykdommer som er typiske for kvinner er mangelfull, og kvinner får ikke like god diagnostisering og behandling for sykdommer som særlig rammer dem. Dette gjelder særlig muskel- og skjelettlidelser og langvarige smerte- og utmattelsestilstander (ibid. 2018).

Hypotese 2: Kvinner og menn lever ulike liv. Begreper som dobbeltarbeid, trippelarbeid og det tredje skiftet viser til at kvinner har en dobbel eller tredobbel arbeidsbelastning. Dette er skapt av kombinasjonen ektefelle, mor, datter, svigerdatter – og lønnet arbeid. Kvinner tar en større del av omsorgsoppgavene knyttet til barn, gjør

mer husarbeid, er mer involvert når nære familiemedlemmer svekkes, blir syke og trenger omsorg. De tar også det tredje skiftet i form av å organisere og planlegge hverdagene og virksomheten i en familie – alt fra barnebursdager, via gym-bagger til hva som skal pakkes ned for hyttetur i helga (se for eksempel Ellingsæter, 2020; Kvande mfl., 2017). Mødre «administrerer» hverdagen i familien og sørger for at barnet gis god omsorg og har det bra, også når mødrene selv ikke er til stede (Smeby, 2017). Og det er gjort studier som tyder på at kvinner opplever høyere grad av konflikt mellom krav på jobben og krav i familien, noe som igjen bidrar til helseproblemer (Østby mfl., 2018; Nilsen mfl., 2017; Väaneänen mfl., 2008). «Dobbel-byrde-hypotesen», det vil si at kvinner tar ansvaret både «hjemme og ute», ser imidlertid ut til å forklare lite av kjønnsforskjeller i sykefravær direkte (Østby mfl.; 2018, Nilsen mfl., 2017; Mastekaasa, 2016).

Hypotese 3: Yrke og arbeidsforhold. Som tidligere poengtert, arbeider kvinner og menn i ulike sektorer og yrker. Kvinner arbeider ofte i yrker der relasjoner til mennesker inngår som en viktig del av deres profesjonelle kapasitet, som lærer, barnehagelærer, helsefagarbeider, sykepleier eller sosialarbeider. Dette er arbeid som kan være emosjonelt krevende (Hagen & Jensen, 2022). En studie av Mastekaasa og Melsom (2014) fant imidlertid ingen holdepunkter for at kjønnsforskjeller i sykefravær skyldtes det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, eller forskjeller i arbeids- og ansettelsesforhold. Andre studier har også konkludert med at kjønnsforskjeller i sykefravær består når man kontrollerer for at kvinner og menn jobber i ulike sektorer og yrker (Labriola mfl., 2011; Mastekaasa & Dale-Olsen, 2000). Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet forklarer altså ikke kjønnete forskjeller i sykefravær.

Hypotese 4: Holdninger og normer. Kjønnete forskjeller i holdninger til å ta ut sykemelding er også foreslått som en forklaring på vedvarende kjønnsforskjeller i sykefravær (Hellevik mfl., 2019). Selv om kvinner og menn har tilnærmet lik yrkesdeltakelse, arbeider kvinner deltid i langt større grad enn menn. Dette gjør at kvinner – i gjennomsnitt og på tvers av sosiale klasser – bruker mer tid til omsorg for barn enn menn, mens menn bruker mer tid på forsørgerarbeid (Ellingsæter mfl., 2021). Kanskje bidrar en slik arbeidsdeling til at kvinner og menn prioriterer ulikt, og at det er mer akseptabelt for kvinner å være fraværende fra jobb enn det er for menn? En hypotese avledet av dette spørsmålet er at det eksisterer en kvinnekultur og en mannskultur preget av ulike holdninger: at kvinner kan være mer støttende enn menn til at det er bra å være hjemme med sykemelding. Menn vil da i større grad vektlegge at det er bra å komme raskt tilbake i jobb (Hellevik mfl., 2019). De fleste studiene som har undersøkt kvinners og menns holdninger til sykefravær, finner imidlertid ingen forskjeller i holdninger (Løset mfl., 2018; Hauge & Ulvestad, 2017; Hauge mfl., 2015). Hellevik mfl. (2019) finner imidlertid

at kvinner i litt større grad enn menn ser ut til å akseptere «uberettiget» sykefravær, det vil si sykefravær i situasjoner der dette ikke er berettiget ut fra medisinske vilkår.

Oppsummert viser forskningen altså at når de ulike hypotesene testes, gjenstår likevel en uforklart forskjell. Mastekaasa (2016) har gjennomgått en rekke studier av kvinners sykefravær og konkluderer med at det er vanskelig å finne enkeltstående årsaker som kan forklare at kvinner har høyere sykefravær enn menn. Hans konklusjon er at kjønnsforskjeller i sykefravær i stor grad skyldes forhold utenfor både arbeid- og familieliv, og at sykefraværet kanskje heller handler om forskjeller i helsetilstand og sykdomsadfærd. Nossen (2019) argumenterer også for at det er vanskelig å finne *en* årsak til kjønnsforskjeller i sykefravær, og peker på at kvinner stilles overfor ulike utfordringer i ulike livsfaser. Vår tilnærming er at jakten på tydelige årsaksforklaringer som så langt ikke har ført fram, mest av alt kaller på spørsmålet: Hva er det den hypotesetestende søkingen etter forklaringer ikke får tak i?

EMPIRINÆRE FORTOLKNINGER

I det følgende skal vi se nærmere på sammenhenger slik de kommer til uttrykk i kvalitative empiriske undersøkelser om likestilling og mangfold i arbeidslivet. Vi konsentrerer oss, som tidligere beskrevet, om to ulike kvinners beretninger om hvordan det å bli mødre er en utfordring i en altopplukende jobb. I de to forskningsprosjektene intervjuene er hentet fra, ble det gjennomført intervjuer med både kvinnelige og mannlige arbeidstakere. Vi finner i disse intervjumaterialetene en tendens til at kvinner snakker om det å bli foreldre og hvordan dette påvirker lønnsarbeidet, som mer motsetnings- og konfliktfylt enn det menn gjør. De to intervjuene vi har valgt ut, eksemplifiserer dette.

Det første empiriske eksempelet er hentet fra et forskningsprosjekt om mangfold og inkludering blant ansatte ved Universitetet i Oslo (Bråten & Mikalsen, 2022). Her ble det gjort kvalitative intervjuer med et utvalg akademisk og teknisk/administrativt ansatte (26 i alt). Blant de akademisk ansatte er det mange som beskriver et grenseløst arbeid langs tre dimensjoner: tid, sted og oppgavens karakter. De er drevet av nysgjerrighet, lidenskap og også glede i forhold til forsknings- og undervisningsarbeidet. Arbeidsoppgavene knyttes til identitet og mening i livet. Og oppgavene er med dem nærmest døgnet rundt, uavhengig av hvor de befinner seg. Men at arbeidet oppleves grenseløst, skyldes også strukturelle krav og betingelser knyttet til universitetet som institusjon. Universitetssektoren er preget av en høy andel midlertidige stillinger og av internasjonalisering.

Kampen om de faste akademiske stillingene omfatter søkere fra hele verden. Dette er kombinert med en målstyringsstruktur på institusjonsnivå med standardiserte krav om å publisere artikler – helst i høyt rangerte internasjonale tidsskrifter, skaffe forskningsfinansiering, inngå i internasjonale forskernettverk og «produsere» et høyt antall uteksaminerte studenter. Disse målene skaper en insentivstruktur som er virksom også på individnivå. Noe som bidrar til at arbeidsmengden for den enkelte akademisk ansatte beskrives som ikke enkel å håndtere innenfor rammene av den norske normalarbeidsdagen. I tillegg kommer at det å inngå i et internasjonalt arbeidsmarked gjør nasjonale velferdsgoder som skal legges til rette for å kunne kombinere jobb og familie, som omfattende foreldrepermisjonsordninger og regulert arbeidstid, mindre virkningsfulle enn innenfor et nasjonalt arbeidsmarked.

Grenseløs arbeidstid er ikke enkelt å kombinere med familie. Barn representerer en særlig utfordring. En kvinnelig professor snakker slik om livet sitt før og etter at hun fikk barn:

[...] Før jeg fikk barn, da jobbet jeg seks dager i uken, nesten fast, jeg hadde liksom fri på lørdag, så begynte jeg på'n igjen på søndag. Uken startet på søndag. Og så hadde jeg veldig lange dager. Satt liksom ... begynte på'n igjen på del to etter, si sånn 16-tida, da begynte en slags ny liten arbeidsdag. Ja. Men *nå*, *nå må* jeg hjem, gudskjelov holdt jeg på å si, det er jo bra (ler). Så det er veldig sunt, men ja ... med e-post og alt er man tilgjengelig, det er klart. Det er en utfordring at ikke jobben blir for synlig hjemme, tar for mye plass og rom. Og det å få nok timer til at man føler man er nok, er sammen med familien sin så mye som man vil, og stiller opp på de tingene. Altså gjøre alt det man skal og har det ... ja, og det å få nok timer til å gjøre jobben sin så bra som man burde.

Denne kvinnelige professoren er svært glad i faget sitt og i arbeidsoppgavene sine. Hun er motivert av egen nysgjerrighet og har et indre «driv». Samtidig møter hun omfattende ytre krav i arbeidsforholdet. Hun trenger timer nok for å gjøre jobben sin «så bra som man burde». Verbet *burde* gir assosiasjoner til eksterne krav, til noe man ikke nødvendigvis selv ønsker. Men bruken av *burde* kan også – gitt gleden over arbeidet – referere til krav hun selv stiller til egen innsats. Henvisningen til nok timer vitner om at hverdagen har et timeregnskap, og det er et skille mellom før og etter at hun ble mor. Barn innvarslet en ny døgn- og ukerytme. Hun må hjem, fordi hun *vil* være samme med familien sin. Og hun vil skjerme hjemmelivet fra jobblivet. Det er en utfordring når hun i prinsippet er tilgjengelig overalt, og i tillegg føler på et tydelig *burde* i forhold til jobbtimer. Kanskje henger det også igjen noen arbeidsvaner fra før hun fikk barn. Denne arbeidstakeren er imidlertid

opptatt av at de gamle arbeidsvanene ikke nødvendigvis var sunne. «Gudskjelov», sier hun, om de nye arbeidsvanene som innebærer at det ikke lenger jobbes tidlig og sent de fleste av ukas dager og sjelden tas ordentlig fri. I henvisningen som gjøres til at det er «sunt» å avbryte arbeidsdagen tidligere, kan det ligge en bekymring for at man faktisk kunne bli syk av de gamle arbeidsvanene. Normalarbeidsdagen er tross alt begrunnet med både levekår og helse. Men i henvisningen til «sunt» kan det også ligge en tilleggsbetydning: at alltid å jobbe og alltid være tilgjengelig ikke er en tilværelse denne professoren egentlig ønsker seg, at det rett og slett ikke er slik mening og lykke oppnås.

Vårt andre eksempel er hentet fra dagligvarehandelen, fra et forskningsprosjekt om inkludering og mangfold i en større dagligvarekjede (Bråten & Jensen, 2018). Kjeden er organisert som en franchisebasert virksomhet. Dette innebærer at øverste sjef i hver enkelt butikk er franchisetaker og selvstendig næringsdrivende. Vedkommende driver sin virksomhet innenfor konsernets rammebetingelser med et stort ansvar for omsetning og for ansatte, i tillegg til å betale en avgift til konsernet. Vi intervjuet 35 franchisetakere og butikkansatte i prosjektet. Følgende sitat er hentet fra et intervju med en kvinnelig franchisetaker som blir spurt om hva hun tror er årsaken til at andelen kvinnelige franchisetakere på det tidspunktet studien ble foretatt, var lav:

Franchisetaker: Ja, men det er ikke så rart, for det er det der med XX [henvisning til butikk-kjeden] som livsstil. Damer skal jo være de som ... man skal jo ha barn og familie. En mann kan jo få barn og familie og likevel være på jobb 24-7. En dame kan ikke det. Jeg hadde egentlig bestemt meg for at jeg ... jeg er karriere.

Intervjuer: Du hadde gjort et valg, du?

Franchisetaker: Ja, egentlig. For jeg fant ut at ellers lykkes jeg jo ikke. Og jeg ser jo nå kollegaer av meg som har vært franchisetakere, og så får de seg samboer og barn, og så er det jo mannen som tar over butikken. For da blir *det* [familien] viktigere. [...] Jeg tror dette med XX som livsstil, og så passer det ikke helt inn ...

Intervjuer: I resten av livet, liksom?

Franchisetaker: Nei, det er så altoppslukende, da. Og det kan man ... en mann kan jo ha ansvar for barn og ikke ta det, for han har en annen halvdel. Men en mamma kan jo ikke velge bort barna sine mot jobb. En mann kan velge bort barna for jobb.

Denne kvinnelige franchisetakeren reflekterer over hvordan det er kjønnede normer knyttet til forholdet mellom det å få barn og ha familie, på den ene siden, og en til tider altoppslukende jobb, på den andre. Barn betyr en forskjell for kvinners jobb- og karriereforhold på måter som ikke gjøres gjeldende for menn. Når tidsregnskapet ikke går opp, kan menn velge å prioritere jobben framfor barna, det kan ikke kvinner, mener hun, noe som gjør at kvinner må finne kombinasjoner eller velge en av delene bort. Denne lederen hadde derfor gjort et valg, hun hadde ikke bare valgt karriere, hun beskriver det som at «jeg er karriere». Karrieren var ikke bare noe hun bedrev, den var hovedsaken i hennes livsprosjekt og dermed noe hun *var*. Dette er, framgår det av resten av dette intervjuet, noe hun etter hvert revurderer. Hun finner ut at det er mulig å kombinere barn og karriere ved å delegere oppgaver på jobb. Dermed snakker hun om denne fasen i retrospekt, det var slik hun *var* – og hun har altså også reflektert over hvorfor det var slik.

Er disse to kvinnenes refleksjoner rundt jobb og familie et godt eksempel, når kvinners sykefravær er tema? De representerer ekstremutgaver sammenlignet med de fleste kvinnelige – og også mannlige – arbeidstakere. Normalarbeidsdagen henter tross alt sitt navn fra normalen. Det er ikke normalt å jobbe *så* mye som disse to gjør. De to kvinnene synliggjør hvordan lidenskapen for arbeidsoppgavene skaper en indrestyrt trang til å bruke mye tid og krefter på lønnsarbeidet. Det er med andre ord ikke alltid slik at tidskonfliktene skapes av ytre krav alene. Samtidig synliggjør de to utdragene fra intervjuene at de er del av institusjoner, en dagligvarekjede og et universitet, som stiller krav om høy produksjon, og hvor det er kulturelle forventninger om å bruke mye tid på jobb. Butikksjefen snakker om en særskilt livsstil knyttet til dagligvarekjeden: en måte å forstå seg selv og sitt liv på som er innvevd i et script for hvilke prioriteringer man bør foreta. Kombinert med samfunnsskapte normer om hva som er «passende» for en kvinne, kontra for en mann, kan dette bli krevende på måter som ikke er helsefremmende. Tilsvarende refererer professoren til at en arbeidsstil der man er tilgjengelig hvor-som-helst og når-som-helst, ikke er sunn.

Men merk at det ikke er situasjonen nå – etter at hun fikk barn – professoren refererer til som lite sunn. Det er situasjonen *før* hun fikk barn, da hun jobbet de fleste av døgnetts våkne timer. Hennes «gudskjelov» er knyttet til endringen barn innebar i hennes liv. Barn skaper krav som veier så tungt at de kan utligne de indre og ytre grenseløse jobbkravene. Professoren «reddes» i en viss forstand av moderskapet. Butikksjefen velger barn, til tross for at hun egentlig hadde bestemt seg for det motsatte, jamfør «jeg er karriere».

Disse to finner – ikke uten daglige utfordringer – former for livsbalanse. Gjennom det illustrerer de to empiriske eksemplene utfordringer knyttet til balanse i

eget liv som vi tenker er grunnleggende for å forstå kvinners helse, uhelse og sykefravær. Dette er komplekse forhold. Det handler om hvordan samfunnsbaserte normer for hvordan en kvinne bør leve sitt liv, møter strukturelle krav i konkurransebaserte virksomheter kombinert med individuell lyst til å forfølge kunnskaps- og karriereambisjoner. Slike sammenhenger fanges ikke nødvendigvis gjennom spørreundersøkelser eller registerdata. Og merk at utfordringene som beskrives i intervjuene, snakkes om som *individuelle*. De knyttes til egen evne til å avstemme indre driv, ønsker og motivasjoner og ytre krav.

Intervjuene synliggjør, slik vi tolker dette, særlig to hovedutfordringer hva livsprosjekter og hverdagsorganisering angår: 1) Opplevelsen av at det stilles andre krav til mødre enn det gjøres til fedre når det gjelder å prioritere tid og krefter til omsorg for barnet. Kvinners rom for å delegere bort omsorgsoppgaver til andre framstår som mindre enn menns. 2) At det er enkeltindividets oppgave å forene motstridende indre og ytre krav og ambisjoner/lyst.

Kombinasjonen av disse to utfordringene kan opplagt bidra til hverdager som ikke går opp, og som både praktisk og empatisk kan skape fysiske og psykiske utfordringer. Hvordan kan teori bidra til å fortolke, forstå og om mulig møte disse utfordringene?

TEORETISKE FORTOLKNINGER

Industrisamfunnets politiske og kulturelle ideal om og praksis med den hjemmевærende mor og forsørgende far er for lengst forlatt. Likestillingspolitikken har gjennom de siste tiårene tilrettelagt for at mødre og fedre skal dele omsorgsoppgaver og lønnsarbeid, gjennom foreldrepermisjoner og tjenestetilbud (NOU 1995: 27; NOU 2012: 15). Like fullt er det altså fortsatt slik at kvinner i større grad enn menn tilpasser lønnsarbeid med familie gjennom et utstrakt deltidsarbeid (Ellingsæter & Jensen, 2019). Slik tydeliggjøres en vedvarende tidskonflikt. Men konflikten mellom familie og lønnsarbeid handler ikke utelukkende om tid. Harriet Holter (1962) beskrev ved inngangen til 1960-tallet hvordan det også forelå en psykososial konflikt: Yrkesrollen ble til en viss grad betraktet som ukvinnelig, den utfordret kvinners tilskrevne roller som datter, søster, ektefelle og mor. I tillegg utfordret den kulturelle stereotypier om kvinnelighet. Tidsklemmen kunne løses gjennom forhandlinger. Identitetskonflikten skapt av tydelige forventninger var verre å løse. Sosiologen Anne Lise Ellingsæter (2016) følger opp fem tiår senere ved å peke på at det i dag ikke er så mye kvinneligheten som utfordres av kvinners deltakelse i lønnsarbeid, men at det fortsatt finnes hindre etablert av forventninger til hva det vil si å være «den gode mor». Hun framhever at samfunnets økte vekt

på barns rettigheter og behov stiller nye krav til foreldre – og særlig mødre. Moderskapet framstår som «tiltagende grenseløst» (Ellingsæter, 2016, s. 49). Begrepet «barnesentrert» brukes om samfunn der barn har individuelle rettigheter, der voksne anerkjenner barn som individer med bestemte interesser og behov, og hvor barn er sosiale aktører i egen rett. Norge er i særklasse et slikt samfunn (Hennum, 2015). Ulike velferdstjenester gir støtte i foreldreskapet, samtidig er det en normativ plikt å yte god og riktig omsorg, og denne plikten er i praksis langt mer omfattende for mødre enn for fedre (Ellingsæter, 2016, s.47). Selv om det også er forventninger til deltakende fedre, viser empiriske studier at fedre i større grad kan velge hvor involvert de vil være i familieforpliktelser og omsorgsansvar (se for eksempel Halrynjo & Lyng, 2010). De kan altså, slik butikksjefen i vårt intervju-eksempel viser til, delegerer bort omsorgsarbeid for å få den nødvendige tiden til lønnsarbeidet. Dette finnes det rom for. Normer er endret, og fedre deltar mer i omsorgsarbeidet, men det er fortsatt ulike forventninger til å være far kontra mor.

Professoren og butikksjefen snakker om hvordan forene omsorg og lønnsarbeid på måter som tydeliggjør at *dette* er deres individuelle prosjekt. De snakker ikke om å endre rammebetingelsene. De snakker ikke om hvordan universitetet og dagligvarekjeden har et ansvar for å endre organisering, kultur og produksjonskrav slik at disse institusjonene i større grad kan romme mennesker med flere ønsker for og forpliktelser i livet. Hvordan kan en slik individualisering av ansvar forstås? Sosiologen Eva Illouz (2007) tilbyr en teori om samfunnsforholdene som rammer inn vår tids individualiserte tilnærminger og praksiser. Hun tar et historisk utgangspunkt: kapitalismens framvekst i Vesten og etableringen av det vi kjenner som industrisamfunnets skille mellom den private og offentlige sfæren, et skille som også var kjønnnet. Mens menn og maskuline idealer dominerte i den offentlige sfæren – i arbeidslivet, dominerte kvinner og de feminine idealene i den private sfæren – i foreldreskap og omsorg. Men, argumenterer Illouz (2007), lanseringen av psykoanalytiske perspektiver for å forstå mennesker og samfunn, ved inngangen til 1900-tallet, innvarslet en ny emosjonell stil – det vil si en ny måte å relatere til seg selv og til andre på. Denne nye stilen ble etter hvert innflytelsesrik i både det private og det offentlige. Eva Illouz kaller dette en terapeutisk kultur med vekt på mellommenneskelig forhold og den enkeltes følelser. Kommunikasjon blir en avgjørende ferdighet. Noe som er forsterket i postindustrielle økonomier preget av hierarker og konkurranse, men også flere arbeidsplasser innenfor tjenesteyting og service. I et slikt arbeidsmarked passer psykologiens vektlegging av relasjoner og kommunikativ kompetanse som hånd i hanske, mener Illouz (2007). Samtidig bidrar, argumenterer Illouz (2007), psykologiske perspektiver til å sette individuelle arbeidstakeres kunnskap, personlighet og hvordan de relaterer til andre, i

fokus. Oppmerksomheten om strukturelle betingelser, maktforskjeller og sosiale klasseforskjeller reduseres tilsvarende.

I den private sfæren mener Illouz (2007) dessuten at feministiske tilnærminger bidrar til å forsterke de psykologiserende tendensene. Kvinner blir i dag forventet å beherske omsorg og oppfostring, men også å ha autonomi og selvtillit. Emosjoner som skyld, skam, anger, sinne og frustrasjon skal settes ord på, slik at misforståelser kan ryddes av veien og løsninger forhandles fram innenfor rammene av familien. Erfaringer som tidligere var ansett som private, bør i tillegg tas ut i offentligheten, en feministisk hovedtese var, og er, å gjøre det private politisk. Men løsningene som tilbys, er ikke lenger politiske og fellesskapsorienterte. Kvinner oppfordres, argumenterer Illouz (2007), til å gjøre seg selv til objekter for egne undersøkelser, for slik å bli klar over egne mål, preferanser og motiver. Og å bli i stand til å gjøre opplyste og selvstendige valg, gjerne basert på selvhjelpsråd og kost-nytte-analyser.

Det synliggjøres et paradoks. Feminismens mantra om at det personlige er politisk, var en invitasjon til å løfte utfordringer ut av familien og over i offentligheten for så å finne felles politiske løsninger. I stedet hevder altså Illouz (2007) at individuelle kvinner overlates til seg selv og generelle selvhjelpsråd. Dette er teoretiske betraktninger fundert i samfunnskontekster utenfor de nordiske velferdsstatene, i kontekster hvor likestillingspolitikk ikke har etablert fellesskapsløsninger som offentlig betalte foreldrepermisjoner, rett til fri ved barns sykdom, rett til barnehage og tilbud om skolefritidsordning. Samtidig kan sitatene fra professoren og butikksjefen, som begge er sysselsatt i norsk arbeidsliv, fortolkes i lys av teorier om en individualisert terapeutisk kultur. De ønsker å være mødre, samtidig som de vil forfølge profesjonelle ambisjoner i et yrkesliv med tydelige produksjonskrav. Dette er noe de selv tar ansvar for å forene. De har mulighet til det, fordi de er i stillinger forholdsvis høyt oppe i stillingshierarkiet i sine bransjer. Det gir dem et visst handlingsrom. Professoren kan skape seg en mindre tidskonsumerende og kanskje mer tidsintensiv arbeidsstil. Butikksjefen kan delegere oppgaver på jobb. Det er rom for endringer i den omfattende tidsinvesteringen de tidligere har sett på som helt nødvendig i den profesjonelle delen av sin tilværelse. De aller fleste kvinnene i arbeidslivet har ikke dette handlingsrommet til individuelt å kunne endre vilkår de jobber under. En stipendiat eller butikkmedarbeider med karriereambisjoner eller ganske enkelt et ønske om å strekke til både på arbeidsplassen og i hjemmet vil derfor kontinuerlig måtte streve med å få tidsregnskapet til å gå opp. De kan ikke selv intervensere i mengden oppgaver eller arbeidstid, med mindre deltid da velges som en individualisert løsning.

Dessuten, Holter (1962), Ellingsæter (2016) og Illouz (2007) er alle opptatt av hvordan forventninger og følelser spiller en rolle. Tidsorganisering er ikke alt, det handler også om hva som *kjennes riktig* å gjøre. «Det riktige» blir til gjennom forventninger skapt av andre og av den enkelte selv. Tid og emosjoner henger i tillegg sammen i et samfunn som har det Ellingsæter (2016) beskriver som barnefokus. Da er tid investert i barnet en tydelig forpliktelse, og, virker det som, for kvinner mer enn menn. Kvinner forventes, argumenterer Illouz (2007), å ha kompetanse og emosjonelle strategier som gjør dem i stand til å fikse motsetninger og konflikter i sitt individuelle livsprosjekt. Det store spørsmålet er: Hvordan i praksis å få til dette uten å «forstrekke seg» med fysisk og/eller psykisk trøbbel – og sykemelding, som et individualisert resultat? Kanskje er det ganske enkelt ikke mulig.

Måten kvinners sykefravær søkes årsaksforklart, bidrar ytterligere til å individualisere problemet. Årsakene søkes i kvinnens helse, i kvinnens organisering av sitt liv, i kvinnens valg av yrke, i kvinnes holdninger til sykefravær. Vårt argument er at årsakene ikke kan finnes med utgangspunkt i det enkelte kvinneindivid. De bør søkes etter i produksjonsforhold og kulturelle forventninger og i tendensen til å individualisere konsekvensene av disse.

HYPOTESETESTING KONTRA FORTOLKENDE TILNÆRMINGER

Vi etterlyser utforskende, fortolkende og sammensatte forskningstilnæringer til kvinners sykefravær, som et avgjørende tillegg til hypotesetesting bygget på enkelt-elementer i individuelle kvinners liv. Hypotesetestende studier bygger i tillegg på en forståelse av problemet sykefravær som noe det er mulig å *forklare* ved hjelp av tydelige årsakssammenhenger. Det må skyldes kvinners helse, *eller* at de er dobbeltarbeidende, *eller* måten arbeidet er organisert på, *eller* kvinners holdninger til sykemeldinger. Alternativt kombinasjoner av disse.

Men enkelte faktorer forklarer ikke det hele. Det behøver ikke bety at disse faktorene ikke betyr noe (jf. Mastekaasa, 2016), men at hele problemstillingen er mer kompleks enn det som lar seg avdekke gjennom en forholdsvis enkel tilnærming til forholdet mellom årsak og virkning.

Det paradoksale er at en entydig «tro» på årsakssammenhengene synes å stenge for utforskende og fortolkende tilnæringer som er mer sammensatte og komplekse, og som krever andre teoretiske og metodiske opplegg. Hvorfor ikke intervjue kvinner i ulike posisjoner i stillingshierarkier om det å kombinere ulike deler av livet – jobb, familie og egentid, og utfordringer med å avstemme indre driv, ønsker og motivasjoner – og ytre krav? For deretter å fortolke, empirinært og teo-

retisk, deres erfaringer individuelt, men ikke minst som uttrykk for hvordan produksjonskrav, arbeidets organisering og kulturelle forventninger skaper hverdagsliv som er praktisk, men også emosjonelt, krevende å håndtere.

Det er strukturelle forhold i arbeidslivet som bidrar til å skape betingelser, praksiser og individuelle tilpasninger som ikke er sunne for den enkelte arbeidstakeren uavhengig av kjønn. Men det finnes også kjønnsforskjeller i individuelle følelser, motiver og praksiser. Det er fortsatt kjønnsforskjeller i hvordan den enkelte er preget og sosialisert til å møte forventninger i privatlivet, i arbeidslivet og i skjæringspunktet mellom disse to delene av livet. Antakelig er det i dette skjæringspunktet det må letes etter hvordan kvinners helse påvirkes og håndteres av dem selv og av helsevesenet, på måter som skaper høyere sykefravær blant kvinner enn blant menn.

REFERANSER

- Askildsen, J.E. (2016). Hva vet vi om sykefraværet? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(2), 97–101.
- Bartley, M. (2017). *Health Inequality. An Introduction to Concepts, Theories and Methods. Second Edition*. Cambridge UK and Malden US: Polity Press.
- Bråten, B. & Mikalsen M.F. (2022). *Mangfold og inkludering ved Universitetet i Oslo – en forskningsrapport*. Senter for tverrfaglig kjønnsforskning, Universitetet i Oslo.
- Bråten, B. & Jensen, R.S. (2018). *Inkludering og mangfold i REMA 1000. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2018:09.
- Ellingsæter, A.L., Kitterød, R.H. & Hansen, M.N. (2022). How does parental time relate to social class in a Nordic welfare state? *Acta Sociologica*, 65(2), 150–165.
- Ellingsæter, A.L. & Jensen, R.S. (2019). Politicising Women's Part-Time Work in Norway: A Longitudinal Study of Ideas. *Work, Employment and Society*, 33(3), 444–461. <https://doi.org/10.1177/0950017018821277>
- Ellingsæter, A.L. (2020). Tidsklemme og farsomsorg. I A.L. Ellingsæter, A. Hatland, P. Haave & S. Stjernø (Red.), *Den nye velferdsstatens historie, ekspansjon og omdanning etter 1966*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ellingsæter, A.L. (2016). Mødre og jobb – i evig ubalanse? I S. Halrynjo & M. Teigen (Red.), *Ulik Likestilling i arbeidslivet*. Gyldendal Akademisk.
- Hagen, I.M. & Jensen, R.S. (2022). *Kjønnsperspektiv på arbeidsmiljøutfordringer og HMS-arbeid i kommunal sektor. Innspill til en debatt*. Fafo-rapport 2022:06.
- Halrynjo, S. & Lyng, S. (2010). Fars forkjørsrett – mors vikeplikt? Karriere, kjønn og omsorgsansvar i eliteprofesjoner. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2010(2), 249–280.
- Hauge, K., Markussen, S., Raaum, O. & Ulvestad, M. (2015). Kan kjønnsforskjeller i sykefravær forklares av holdninger, normer og preferanser? *Søkelys på arbeidslivet*, 32, 298–324.
- Hauge, K.E. & Ulvestad, M.E. (2017). Having a bad attitude. The relationship between attitudes and sickness absence. *IZA Journal of Labor Policy*, 6. <https://doi.org/10.1186/s40173-017-0088-y>
- Haavind, H. (1997). Den første utredningen om kvinneforskningens muligheter og ambisjoner i de samfunnsvitenskapelige fag. *Kvinneforskning*, 21(3–4), 8–13.

- Hellevik, T., Hellevik, O. & Østbakken, K.M. (2019). Kan det godtas å være hjemme fra jobben selv om en strengt tatt er frisk nok til å gå? Kjønnsforskjeller i synet på «uberrettiget» sykefravær. *Søkelys på arbeidslivet*, 36, 79–99.
- Hennum, N. (2015). Makten i barnet. *Norges barnevern*, 92, 24–138.
- Hernes, H. (1997). Betrachtinger om arbeidet med Kvinners levekår og livsløp. *Kvinneforskning*, 21(3–4), 21–25.
- Hernæs, K.H. (2014). *Stadig mindre forskjell på menns og kvinners levealder*. Health at a Glance Europe 2014 – helsetilstanden i Norge og Europa. <https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/stadig-mindre-forskjell-pa-menns-og-kvinnens-levealder>
- Holter, H. (1962). Kjønnsroller og sosial struktur. I E. Dahlström et al. (Red.), *Kvinnors liv och arbete*. Stockholm. SNS Förlag.
- Illouz, E. (2007). *Cold Intimacies*. Cambridge UK & Malden US: Polity Press.
- Jensen, R.S. & Øistad, B.S. (2019). *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet på virksomhetsnivå*. Fafo-rapport 2019:17.
- Labriola, M., Holte, K.A., Christensen, K.B., Feveile, H., Alexanderson, K. & Lund, T. (2011). The attribution of work environment in explaining gender differences in long-term sickness absence: results from the prospective DREAM study, *Occupational and Environmental Medicine*, 68(9), 703–705.
- Kvande, E., Brandth, B. & Halrynjo, S. (2017). Integrating work and family. Changing institutions and competing logics. I B. Brandth, S. Halrynjo & E. Kvande (Red.), *Work-Family Dynamics. Competing Logics of Regulation, Economy and Morals*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315716794>
- Lunde, E.S., Ramm, J.S. & Syse, A. (2022). *Kvinnens liv og helse siste 20 år*. Statistisk sentralbyrå rapporter 2022/41.
- Løset G.K., Dale-Olsen, H., Hellevik, T., Mastekaasa, A., von Soest, T. & Østbakken, K.M. (2018). Gender equality in sickness absence tolerance: Attitudes and norms of sickness absence are not different for men and women. *PLOS ONE*, 13(8), e0200788. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0200788>
- Mastekaasa, A. & Dale-Olsen, H. (2000). Do women or men have the less healthy jobs? An analysis of gender differences in sickness absence. *European Sociological Review*, 16, 267–286.
- Mastekaasa, A. & Melsom, A.M. (2014). Occupational segregation and gender differences in sickness absence: evidence from 17 European countries. *European Sociological Review*, 30(5), 582–594. <https://doi.org/10.1093/esr/jcu059>
- Mastekaasa, A. (2016). Kvinner og sykefravær. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(2), 125–147.
- Nilsen, W., Skipstein, A., Østby, K.A. & Mykletun, A. (2017). Examination of the double burden hypothesis – a systematic review of work-family conflict and sickness absence. *European Journal of Public Health*, 27(3), 465–471.
- Mustosmäki, A., Reisel, L., Sihto, T. & Teigen, M. (2021). Gendered Labor Market (dis)advantages in Nordic Welfare States. Introduction to the Theme of the Special Issue. *Nordic journal of working life studies*, 11(57).
- Nossen, J.P. (2019). Kjønnsforskjeller i sykefravær. Hvor mye er det mulig å forklare med registerdata? *Arbeid og velferd*, 4(2019).
- NOU 2019: 3. (2019). *Nye sjanser – bedre læring — Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2012:15. (2012). *Politikk for likestilling*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 1999: 13. (1999). *Kvinnens helse i Norge*. Sosial- og helsedepartementet.
- NOU 1995: 27. (1995). *Pappa kom hjem*. Barne- og familiedepartementet.

- Reisel, L. & Teigen, M. (2014). Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. I L. Reisel & M. Teigen (Red.), *Kjønnsdeling og etniske skiller på arbeidsmarkedet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Reisel, L. (2019). *Stabilitet og endring i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet*. Institutt for samfunnsforskning.
- Rødland, A.W. (2018). *Hva vet vi om kvinners helse?* Kilden kjønnsforskning.no [hva_vet_vi_om_kvinneres_helse_rapport_kilden_kjonnforskning.no_nks.pdf](https://www.kildenkjonnforskning.no/hva_vet_vi_om_kvinneres_helse_rapport_kilden_kjonnforskning.no_nks.pdf)
- Smeby, K.W. (2017). When work meets childcare. The competing logics of mothering and gender equality. I B. Brandth, S. Halrynjo & E. Kvande (Red.), *Work-Family Dynamics. Competing Logics of Regulation, Economy and Morals*. Routledge.
- Statistisk Sentralbyrå (2018). *Dette er kvinner og menn i Norge*. https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/341883?_ts=1632b8b8550
- Sydsjö, A., Sydsjö, G. & Alexanderson, K. (2001). Influence of pregnancy-related diagnoses on sick-leave data in women aged 16–44. *J Women Health Gend Based Med*, 10(7), 707–714. <https://doi.org/10.1089/15246090152563597>
- Väanenänen, A., Kumpulainen, R., Kevin, M.V., Ala-Mursula, L., Kouvonen, A., Kvimäki, M., Toivanen, M., Linna, A. & Vahtera, J. (2008). Work-family characteristics as determinates of sickness absence: A large-scale cohort study of three occupational grades. *Journal of Occupational Health Psychology*, 13(2), 181–196. <https://doi.org/10.1037/1076-8998.13.2.181>
- Østbakken, K.M., Reisel, L., Schöne, P., Barth, E. & Hardoy, I. (2017). *Kjønnssegregering og mobilitet i det norske arbeidsmarkedet*. Institutt for samfunnsforskning.
- Østby, K.A., Mykletun, A. & Nilsen, W. (2018). Explaining the gender gap in sickness absence. *Occupational Medicine*, 17. april 2018. <https://doi.org/10.1093/occmed/kqy062>



12. Når velferdstjenestene ikke strekker til: Oppfølging av personer med rus- og psykiske helseproblemer

Inger Lise Skog Hansen og Terje Olsen

Sammendrag Mange som opplever utenforskap i det norske samfunnet, har lange karrierer i ulike deler av hjelpeapparatet, uten at dette har ført til en bedre livssituasjon. Hva er det som gjør at velferdsstaten noen ganger ikke strekker til, og – heller enn å bidra til bedre levekår – ender med å opprettholde ulikhet og lukke inn vanskeligstilte brukere i marginale posisjoner? I dette kapitlet drøfter vi helse- og velferdstjenester rettet mot personer med kombinerte rus- og psykiske helseproblemer.

Nøkkelord marginalisering | sammensatte behov | rus- og psykiske helseproblemer | kategorisering | brukermedvirkning

Abstract Social equality is a central goal in Norwegian welfare state policy. However, individuals in marginalized social situations often remain entangled in various parts of the welfare and health services for long periods of time, without improvement to their social situation or living conditions. Why does the welfare state sometimes fail to help society's most vulnerable, maintaining inequality and reproducing positions of marginality? In this chapter, we discuss the health and welfare services aimed at people with combined drug and mental health problems.

Keywords marginalization | complex needs | drug and mental health problems | categorization | user involvement

INNLEDNING

Det er mange grunner til at noen mennesker ikke får den hjelpen de trenger for å komme ut av en vanskelig livssituasjon, men en fellesnevner er at problemene deres ofte er sammensatte. I møte med komplekse problemer kan velferdstjenestene streve med å hjelpe folk til å få det bedre og ende med å fastholde dem i marginale posisjoner. Utjevning av levekår og sosiale forskjeller er sentrale mål i norsk velferdspolitik. Den norske velferdsmodellen legger vekt på å sikre borgerne muligheter til trygg oppvekst, utdanning og helse, og deltakelse i arbeids- og samfunnslivet (Esping-Andersen, 1990; 2002). Spesialiserte tjenester og tilbud skal gi borgerne relevant hjelp av høy faglig kvalitet. De kommunale tjenestene utgjør førstelinja i velferds- og helsetjenestene og har stor betydning for å realisere velferdsstatlige verdier. Utvikling av høyt spesialiserte tjenester har gitt kvalitativt gode tilbud, men skaper samtidig behov for samarbeid og koordinering på tvers av tjenesteområder og -nivåer. Hvordan påvirker dette kommunens muligheter til å løse sine oppgaver rettet mot de aller mest sårbare brukerne?

Spesielt én gruppe som velferdstjenestene over år har strevd med å hjelpe, er personer med kombinasjoner av rus- og psykiske helseproblemer (Hansen, Bråthen & Olsen, 2022; Hansen, Bråthen & Brunovskis, 2021; Hansen, Tofteng & Holst, 2021). Det er en gruppe der mange har svært dårlige levekår (Lie & Hustvedt, 2021). I dette kapitlet benytter vi denne gruppen som eksempel for å drøfte hvorfor velferdstjenestene strever med å hjelpe mennesker med sammensatte behov ut av marginale posisjoner. Påstanden i dette kapitlet er at spesialiserte og oppdelte helse- og velferdstjenester har problemer med å nå fram til de mest sårbare brukerne, som har behov for flere og sammensatte tjenester parallelt. Resultatet i dette tilfellet er at sammensatte rus- og psykiske helseproblemer blir en driver for sosial ulikhet og dårlige levekår.

For å belyse dette anvender vi en kombinasjon av et bruker- og ansattperspektiv og spør: Hvilken betydning får velferdsstatens institusjonelle rammer i interaksjonen mellom mennesker som har behov for tjenester, og representanter for hjelpesystemet, og hvordan begrenser det eventuelt mulighetene for å gi brukerne den hjelpen de har behov for? Det er de ansatte i førstelinja, bakkebyråkatene, som i sitt arbeid omsetter velferdsstatens føringer i møte med personer med rus- og psykiske helseproblemer (Lipsky, 2010). I kapitlet diskuterer vi hvordan samhandlingen mellom brukere og tjenesteapparat påvirkes av 1) tilgjengelige botilbud og oppfølgingstjenester i kommunen, 2) spesialisering med avgrensning av ansvarsområdene til velferdsstatens ulike tjenester og institusjoner, 3) velferdsstatens ulike kategoriseringer som avgrenser tilgang til tjenester, og 4) vektlegging av medvirkning og involvering.

Mennesker med alvorlige rus- og psykiske helseproblemer opplever marginalisering og utenforskap i det norske samfunnet (Hansen, Bråthen & Olsen, 2022; Lie & Hustvedt, 2021). Kommunale kartlegginger av tjenestemottakere med rus- og psykiske helseproblemer har vist at de som har samtidige rus- og psykisk lidelse (ROP), skiller seg ut med særlig dårlige levekår (Helse Stavanger, 2021; Lie & Hustvedt, 2021). De har ofte også somatiske helseplager, de har dårlig økonomi, de står som regel utenfor arbeidslivet, mange har et begrenset sosialt nettverk og ofte en dårlig bosituasjon. De har med andre ord en opphopning av dårlige levekår.

Desentralisering, nedbygging av institusjonsomsorg og redusert døgnkapasitet innen psykisk helsevern har preget utviklingen innen rus- og psykisk helsetjenestene de siste tiårene (Hansen & Brækhus, 2022; Bjørkquist & Ramsdal, 2022; Fylling mfl., 2020). Det har vært økt vekt på utvikling av distriktpsikiatriske senter (DPS), poliklinisk behandling, og de senere årene oppsøkende behandling hjemme hos pasientene. I 2011 var det 4194 døgnplasser for voksne innenfor psykisk helsevern, i 2021 var dette redusert til 3288 (Helsedirektoratet, 2022). Det er en politisk målsetting at flest mulig skal kunne bo i egen bolig og motta de tjenestene de har behov for, slik at de mestrer livet i eget hjem (Departementene, 2014). Kommunene har fått et stadig større ansvar for bolig og tjenester til innbyggere med omfattende helseproblemer (Hansen, 2013). Mulighetene for å gi sammenhengende og helhetlige tjenester til personer med samtidige rus og psykiske helseproblemer forutsetter samarbeid mellom de kommunale tjenestene og spesialisthelsetjenestene (Helsedirektoratet, 2014; 2012). Dette har vist seg å være krevende å få til i praksis. Tilsyn har påpekt svikt i tilbudet til denne gruppen både i kommunene og i spesialisthelsetjenesten (Helsetilsynet, 2019; Riksrevisjonen, 2016).

Kombinasjoner av rus og psykiske helseplager gjør at dem det gjelder, tidvis lever relativt kaotiske liv (Hansen, Bråthen & Olsen, 2022; Hansen, 2017). Hjelpen som gis, er ofte fragmentert og mangler individuell tilpasning. For mange er det snakk om behov både for helsehjelp fra spesialisthelsetjeneste, som poliklinisk behandling ved distriktpsikiatriske senter (DPS), eller oppsøkende behandlingstilbud og bistand fra kommunale helse- og omsorgstjenester. Det handler om å få hjelp til å finne et sted å bo, bistand til å ordne økonomi og hjelp til å mestre livet i egen bolig i lokalsamfunnet. Brukernes sammensatte behov matcher ikke nødvendigvis velferdsstatens spesialiserte tjenester og avgrensede kategorier.

Utviklingen i den norske velferdspolitikken siden 90-tallet kan sies å ha vært preget av to parallelle trender: rettsliggjøring og brukerorientering (Hansen & Grønningsæter, 2010). På den ene siden har det vokst fram en tydelig vektlegging av brukeres rett til velferdstjenester, i kombinasjon med en strengere avgrensning i kriteriene for tilgang til tjenestene (Hatland, 2011; Andenæs, 2006). På den andre

siden har det skjedd en økt vekt på medvirkning og brukerorientering i disse tjenestene (Sørly, Karlsson & Sjøfjell, 2021; Hansen, 2018; Askheim mfl., 2016). Å kombinere likebehandling ved å følge definerte kriterier og brukerorientering for større individuell tilpasning kan være krevende. For de ansatte i førstelinja innebærer dette å samtidig praktisere regelstyring og skjønnsvurdering.

DATA OG METODE

Kapitlet bygger på to studier av innsatser for bedre bo- og tjenestetilbud til personer med rus- og psykiske helseproblemer (Hansen, Bråthen & Olsen, 2022; Hansen, 2017). Prosjektet *Sammen om bolig* (2017–2020) var et utviklingsprosjekt i seks bydeler i Oslo. Prosjektet ble finansiert av Norges forskningsråd, og Fafo deltok med følgeforskning. Hensikten var å utvikle bærekraftige modeller for at personer med alvorlige psykiske helseproblemer og rusmiddelproblemer kan ha en trygg bosituasjon (Hansen, Bråthen & Olsen, 2022). Den andre studien ble gjennomført på oppdrag fra Helse Vest. Dette var en evaluering av forsøk med metoden *Housing First*, i arbeidet med bolig og tjenester til personer med rus- og psykiske helseproblemer i Bergen og Sandnes (Hansen, 2017). Metoden innebærer å gi deltakerne bistand til raskt å flytte inn i ordinære boliger integrert i vanlige nabolag og at de mottar ambulant og fleksibel oppfølging fra et Housing First-team (oppfølgingsteam). Brukerorientering er et grunnleggende prinsipp i metoden (Hansen, 2018). Til sammen er det i de to prosjektene gjennomført kvalitative intervjuer med 35 brukere. Dette er brukere som mottar tjenester fra ansatte i ulike kommunale oppfølgingstjenester, men som ofte også regelmessig eller i perioder mottar behandlingsrettet oppfølging i spesialisthelsetjenesten (psykisk helsevern eller tverrfaglig spesialisert rusbehandling). Utover dette inkluderer begge prosjektene til sammen 34 intervjuer med tjenesteutøvere i førstelinja i kommunalt psykisk helse og rusarbeid eller boligsosiale oppfølgingsteam, observasjonsdata fra seks dager med jobbskygging av ansatte i ambulante oppfølgingstjenester og åtte intervjuer med samarbeidspartnere i spesialisthelsetjenesten (se Hansen, Bråthen & Olsen, 2022 og Hansen, 2017 for ytterligere redegjørelse for metode og det empiriske datamaterialet).

I begge prosjektene ble det utarbeidet intervjuguider til henholdsvis brukere og ansatte. Alle intervjuer ble gjennomført som samtaler om de problemstillingene som skulle belyses i prosjektene. De foreliggende dataene fra begge prosjektene er tematisk reanalysert for å belyse problemstillingene i dette kapitlet.

BOLIG OG TJENESTER TIL PERSONER MED KAOTISKE LIV

Brukerne vi har møtt og intervjuet i de nevnte prosjektene, har alle levd vanskelige liv over lang tid, og de har dårlig helse. De fleste har lange historier i hjelpeapparatet. Årsakene til at de er involvert i de to prosjektene, er at de har behov for et sted å bo. Etter helse- og omsorgstjenesteloven (§ 3-7) og sosialtjenesteloven (§ 15) har kommunen ansvar for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet med å få et sted å bo. Sosialtjenesteloven (§ 27) inkluderer en plikt for kommunen til å finne midlertidig bolig for de som ikke klarer det selv. Det mest relevante i denne sammenhengen er helse- og omsorgstjenesteloven, hvor hjelp til bolig er presisert slik:

§ 3-7. Boliger til vanskeligstilte

Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.

Alle brukerne som er intervjuet, har i perioder vært uten egen bolig og bodd i midlertidige botilbud, eller det de selv ofte omtaler som «hospits», og ofte i belastede bomiljøer. De har hatt det som kan karakteriseres som en kaotisk og ofte utrygg bosituasjon. En dårlig bosituasjon har bidratt til å fastholde dem i et liv med mye rus, og for mange har dette forsterket de psykiske helseproblemene. En av brukerne vi intervjuet, forteller om hvordan han over en lang periode var bostedsløs. Han bodde ute og der hvor han kunne finne et sted å sove. Han hadde fått plass i et kommunalt botilbud der det var mange med rusmiddelproblemer og mye uro. Han turte ikke å være der, han ble redd og sykere av det. Frustrasjonen over at han ikke ble lyttet til i tildelingen av bolig, er stor når han sier:

Jeg visste at det kom ikke til å gå. Jeg sa det. Likevel ble jeg plassert der. De må jo lytte til meg. Det er jo jeg som skal bo der.

(Bruker, Housing first)

Kommunale boliger er etter hvert et begrenset tilbud i de fleste kommunene, og botilbud blir tildelt etter strenge sosiale kriterier (Sørvoll, 2019). Flere informanter blant ansatte tar opp at få tilgjengelige boliger og et lite differensiert botilbud er en begrensning i arbeidet med å gi gode tjenester til personer med rus- og psykiske helseproblemer. Hva som er en egnet bolig for den enkelte, varierer. Noen brukere

vil bo sentralt, for andre er det avgjørende å bo i et rolig område. Å kunne bo slik at det er mulig å unngå kontakt med andre som ruser seg, er viktig for noen. Det er også brukere som har behov for særlig tilpassede botilbud, kanskje med høyere terskel for uro eller hvor det er gjort bygningsmessige tiltak for å forebygge ødelegelser. For noen er tilgang til personale viktig.

Tilgang til tilpassede og fleksible tjenester er i mange tilfeller avgjørende for å kunne mestre et liv i egen bolig. De to prosjektene vi har sett på, har begge inkludert å bidra til at brukere får et sted å bo og de tjenestene de har behov for. Innrettingen av det ordinære tjenestetilbudet i kommunen kan utgjøre en barriere for dette. I de kommunale tjenestene er det knappe ressurser, og det kan gi begrensninger i muligheten for å sikre brukerne den oppfølgingen de har behov for. I denne brukergruppen kan det i en del tilfeller være behov for oppfølgingstjenester utover ordinær arbeidstid, men de fleste etablerte oppfølgingstjenester jobber ikke turnus. Der hvor bosetting i ordinær bolig ikke lykkes, ser vi at det i flere tilfeller henger sammen med manglende tilgang til relevant oppfølging og behandling. Ofte har brukerne behov for behandlingstilbud som ikke er tilgjengelig for dem gjennom det kommunale tjenesteapparatet.

SPESIALISERING – NÅR BRUKERNE IKKE PASSER INN

Redusert døgnkapasitet i spesialisthelsetjenesten innebærer at kommunene får ansvaret for å følge opp personer med omfattende og komplekse helseproblemer. Den kommunale førstelinjetjenesten skal følge opp brukere som også har behov for behandling fra spesialisthelsetjenesten. Dette er systemer med ulike institusjonelle rammer. I spesialisthelsetjenesten får diagnoser mye oppmerksomhet, det er et inngangskriterium til behandling. For de kommunale tjenestene har diagnosen i seg selv sjelden noen definerende betydning for oppfølging. Her er det personens fungering som er avgjørende for beslutninger om hvilke tjenester og innsatser som skal settes inn. En av de ansatte i en av bydelene som deltok i prosjektet Sammen om bolig, forklarer det slik i et intervju:

Disse diskusjonene om hvilken diagnose som til enhver tid roper høyest, er selvsagt interessant og nyttige å være med på. Vi lærer mye om brukere, men til syvende og sist er det vår jobb å finne tilnærminger til brukere som er helt diagnoseuavhengige, gjennom å bruke vår relasjon og tilgang til å hjelpe brukere med å gjøre det beste ut av det.

(Ansatt i kommunal oppfølgingstjeneste rus- og psykisk helse)

Noen ganger har brukere flere diagnoser, og det kan for eksempel være usikkerhet om hvorvidt psykisk helseproblemer er rusutløste, eller om brukerens primære diagnose er en ruslidelse snarere enn en psykisk lidelse. Helse- og omsorgstjenesteloven, sammen med sosialtjenesteloven, gir kommunen et omfattende ansvar for at personer med ulike helseproblemer og sosiale problemer får et tilpasset bo- og tjenestetilbud. Her er det brukerens funksjon som har størst betydning, og hva som skal til for at den det gjelder, mestrer en hverdag i egen bolig.

Ansatte i de kommunale førstelinjetjenestene opplever at terskelen for å skrive pasienter ut fra døgnbehandling i psykisk helsevern er blitt lavere. I praksis innebærer det at de kommunale tjenestene derfor ender opp med ansvaret for å ivareta brukere med til dels omfattende psykiske helseutfordringer. En av de ansatte i en bydel peker på utfordringen med spesialisering og ansvarsfordeling for de menneskene som ikke passer inn i de definerte kategoriene:

Vi kan ikke «skrive ut» noen, eller si at de «ikke er i målgruppa». Alle andre kan det. Noen tjenester kan velge hvem de vil håndtere – vi kan ikke velge.

(Ansatt i kommunal oppfølgingstjeneste, Sammen om bolig)

Informanten setter ord på en frustrasjon som er utbredt blant mange av de ansatte i ulike kommunale oppfølgingsteam. De utgjør på mange måter «velferdsstatens bunnplanke» og har fått ansvaret for en gruppe av svært sårbare og syke brukere med sammensatte problemer. Mange av brukerne har behov for tett oppfølging og spesialiserte tjenester. Erfaringen er imidlertid at de kan diskvalifiseres fra behandlingsinstanser i spesialisthelsetjenestene fordi de mangler en klar diagnose, eller fordi deres psykiske helseproblemer vurderes som rusutløst. Tilsvarende opplever de ansatte i den kommunale førstelinja også at personer diagnostisert med enkelte former for psykiske lidelser, eksempelvis personlighetsforstyrrelser, ofte blir vurdert av spesialisthelsetjenestene som å ikke kunne nyttiggjøre seg behandlingstilbud. Resultatet, slik de ansatte opplever det, er at ansvaret blir overlatt til de kommunale oppfølgingstjenestene alene.

Hovedtrendene i velferdspolitikken har over lang tid vært desentralisering av tilbud. *Samhandlingsreformen, Rett behandling – på rett sted – til rett tid* (St.meld. nr. 47 (2008–2009)) har medført at det kommunale ansvaret for helse- og omsorgstjenester er forsterket. Reformen innebærer mål om kortere liggetider i sykehus og behandlingsinstitusjoner, tettere samarbeid mellom spesialisthelsetjeneste og kommune og et større kommunalt ansvar for forebygging, behandling og rehabilitering etter behandling i spesialisthelsetjenesten (Hansen & Brækhus, 2022). Sett fra de kommunale tjenestene er det et økende gap mellom det ansvaret kommu-

nene tilskrives, og mulighetene de har til å følge opp brukerne. Altså: Det kommunale handlingsrommet krymper parallelt med at forventningene øker.

Spesialisthelsetjenestene har på mange måter definisjonsmakten innenfor psykisk helsevern. Det er spesialisthelsetjenestene som i henhold til psykisk helsevernloven avgjør behovet for behandling, tilgang til behandlingstilbud og innleggelse i døgnbehandling. Når målet er at de fleste mennesker med psykiske lidelser skal bo i ordinære boliger ute i kommunene og motta kommunale tjenester for å mestre livet i egen bolig, innebærer det et behov for samarbeid og samhandling mellom de to nivåene i helsetjenestene for å bidra til dette.

Fra datamaterialet ser vi at det er flere utfordringer i interaksjonen mellom første- og andrelinje. I tilfeller der samarbeidet fungerer godt, ser vi at dialog og kjennskap hos de ansatte på tvers av tjenestenivåene er av stor betydning. Samarbeidet er formalisert i planer som angir de ulike aktørenes ansvar og oppgaver, og hvordan de skal forholde seg når uønskede situasjoner oppstår. Ansatte viser til betydningen av dialog og samarbeid i forbindelse med utskrivelse av brukere, men også at det kan være vanskelig. En av informantene som selv er ansatt i en av bydelene, sier:

Det er jo viktig å prøve å få til et godt samarbeid med sykehuset. Det har blitt vanskeligere nå det siste året, og det har jo noe med presset i hele systemet å gjøre. Men vi blir for lite involvert i utskrivelser. Pasienter vi ikke kjenner, skrives ut på tvang før vi får møtt dem. [...] Hele greia med samarbeidet med sykehuset er å skape gode overganger, ikke sant, og at vi får vi til en god overgang der pasienten for det første er stabilisert godt nok på sykehus, men også at vi og sykehuset ser at ting er på plass ute. At det er ryddet opp i den leiligheten som ble forlatt i et psykotisk kaos, og at ting er på plass med økonomi. Det er kjempeviktig for å sikre en fortsatt bedring.

(Ansatt, Sammen om bolig)

Datamaterialet fra de to forskningsprosjektene viser at mange av de brukerne vi snakker om her, oppleves som å kunne være «vanskelige brukere». De møter kanskje ikke til behandling, de holder ikke avtaler, de er skeptiske til behandlingssystemer og passer ikke inn i regimer med timeavtaler på poliklinikk eller i DPS. Intervjumaterialet viser at de ansatte i de kommunale oppfølgingsteamene ofte går inn i en mellomposisjon mellom bruker og spesialisthelsetjeneste. De følger brukerne til avtaler, bidrar til at bruker møter til avtaler, eller har dialog med ambulante team under spesialisthelsetjenesten. De har klart å etablere en relasjon til brukerne som gjør at de for mange kan være støttepersoner i møte med andre tje-

nester. De to forskningsprosjektene gir innblikk i brukernes erfaringer fra møte med tjenesteapparatet.

MENINGSBÆRENDE KATEGORIER OG KLASSIFISERING

Fra intervjuene med brukerne ser vi at de i mange tilfeller gir uttrykk for avmakt i møte med tjenesteapparatet. De viser til at deres egne vurderinger og synspunkter ikke blir tillagt verdi. De opplever at de har måttet si ja til tilbud, selv om de tenkte at det ikke passer for dem. Alternativet er, slik de oppfatter det, at de ikke ville få et tilbud i det hele tatt. Det kommunale bo- og tjenestetilbudet er begrenset, og brukerne har erfaringer med å bære med seg en negativ merkelapp i møte med tjenestene. I møte med velferdstjenestene blir den enkeltes individuelle, helhetlige behov avgrenset og transformert for å passe inn i definerte handlingskategorier og de tjenestene som er tilgjengelige. Velferdsbyråkratiets klassifiseringssystemer har betydning ikke bare for innbyggernes tilgang til ulike tjenester, men skaper også meningsbærende kategorier. Kategoriene blir merkelapper for ansatte i velferdstjenestene, og blir i denne sammenhengen forstått som «rusmiddelavhengig» eller «person med ROP». Kategoriene kan også bli merkelapper som virker tilbake på selvbildet og selvforståelsene til de personene som er mottakere av velferdstjenestene (Järvinen & Mik-Meyer, 2003). Brukerne kan oppleve at systemets kategorier blir altoverskyggende, slik en av informantene gir uttrykk for:

Det er viktig å huske en ting: Folk kan være syke, som med schizofreni. Det gjør at man ser ting på en annen måte. Folk må huske at man likevel kan si lure ting.

(Bruker, Sammen om bolig)

Personer med rus- og psykisk helseproblemer kan oppleve at de ikke har noen sterk posisjon i møte med hjelpeapparatet. Klassifiseringen som «rusmisbruker» eller «psykisk lidelse» blir det tjenesteyterne ser, og personene det gjelder, kan oppleve at de blir møtt og forstått i lys av nettopp det. Det kan bety at somatiske plager ikke tas på alvor eller utredes, eller at arbeid og aktivitet vurderes som urealistisk. Det etableres også tilbud med kriterier som er vanskelige å leve opp til for brukerne. Flere informanter blant brukerne har erfaringer med at krav om rusfrihet har ført til at de har blitt straffet eller bortvist fra botilbud og behandlingssteder, fordi de ikke har klart å etterleve de kriteriene som tjenestene setter for tiltakene. Resultatet kan være at én uheldig overtredelse innebærer utestengning, og en ny og lengre periode med helseproblemer og rus. For ansatte involvert i prosjektene

Sammen om bolig og Housing First ser vi at det å bidra til en mer stabil livssituasjon framstår som en sentral oppgave. I begge prosjektene påpeker kommunalt ansatte at det krever at de tar på alvor de utfordringene den enkelte brukeren har, og bygger opp en tilknytning basert på tillit og respekt for den enkelte brukeren. De to prosjektene har for mange brukere medført at de har møtt en annen tilnærming enn de tidligere har erfart.

MEDVIRKNING OG INVOLVERING

Informanter blant brukere i de to prosjektene gir ofte uttrykk for at de er fornøyde med det bo- og tjenestetilbudet de har fått. Hva er det så som preger deres beskrivelser i disse tilfellene? Det gjennomgående trekket i disse fortellingene er opplevelsen av anerkjennelse, av ansattes empati og forståelse og at de blir lyttet til. En av brukerne i *Housing First*-prosjektet sier at de ansatte «er mer vennlige [...], de prøver å forstå ting». Hun opplever at de ansatte forstår at hun har vært mye syk. En annen informant forklarer det på denne måten:

De ser bakom adferden, ser mennesket i det. [Det er] ingen som ønsker å bli rusmisbruker, det ligger en årsak bak. [Du] føler deg verdig når du møter dem, at du har verdi.

(Bruker, Housing First)

En av informantene sier at han opplever at de ansatte «er der uansett», og «de kommer ikke bare for å straffe». Intervjuene med ansatte i de to prosjektene viser at mange er opptatt av å tilnærme seg bruker på en måte som viser at de representerer noe annet enn et kontrollregime. De fleste brukerne har i perioder vært innlagt i døgnbehandling innen psykisk helsevern eller tverrfaglig spesialisert rusbehandling, noen har hatt opphold i fengsel. Det betyr at de har erfaringer med å være underlagt regimer med mye kontroll. En av de ansatte i de kommunale tjenestene sier i intervjuet:

Vi er opptatt av å etablere en posisjon hos bruker ut fra å være noe annet enn det bruker kanskje har erfart tidligere. Ikke som overformynderi, vi må anerkjenne at brukeren kanskje er skeptisk til psykiatri, til institusjoner. At de har erfaringer med å ikke mestre og med å bli kontrollert – kastet ut – bortvist.

(Ansatt, Sammen om bolig)

En bruker forklarer i intervjuet opplevelsen av å møte representanter for hjelpeapparatet når han har overtrådt grenser. Det kan skyldes klager på bråk eller uro i bomiljøet, eller at han har vært ruset når han har møtt til avtaler med Nav, eller opptrådt aggressivt. Noen ganger har han kanskje ødelagt ting i boligen. De ansatte i tjenestene ivaretar et samfunnsoppdrag hvor de forsøker å bidra til normalisering, til mer regulerte liv og til å dempe uro og rusing. Samtidig har de kanskje ikke de ressursene og virkemidlene som er nødvendig for å kunne bidra til nettopp det.

Å bli lyttet til og tatt på alvor betyr imidlertid ikke at brukeren alene får definere hjelpetilbudet, eller alltid får de tjenestene vedkommende ønsker. Snarere består samhandlingen i å etablere et samarbeid mellom tjenesteytere og -mottakere, å snakke om hvordan tjenestene kan tilpasses slik at det skal være greit for bruker, og hva som kan gjøres dersom uønskede hendelser oppstår. Vi ser av datamaterialet at relasjon og tillit er sentrale stikkord både i de ansattes og brukernes fortellinger om hva samarbeidet handler om. Et tilbakevendende tema i flere av intervjuene med brukerne var det å bli forstått som et helt menneske med ressurser i en vanskelig og utfordrende livssituasjon.

ANALYSE

I studiene av kommunenes arbeid med oppfølging av personer med omfattende psykiske helseproblemer og rusproblemer ser vi at arbeidet ikke kan reduseres til et spørsmål om for eksempel bolig eller spesifikke oppfølgingstilbud. Det er helheten og kombinasjonen av behandling og oppfølging, tjenestetilbud i kommunen og samarbeid mellom flere ulike instanser som sammen er av betydning (Hansen, Bråthen & Olsen, 2022; Landheim & Odden, 2020). Hver for seg kan ulike tjenester og tjenestenivåer løse enkeltproblemer. De kan skaffe tak over hodet, gi økonomisk bistand, helsehjelp eller oppfølging i bolig, men en bedring i livssituasjonen forutsetter at aktører fra ulike forvaltningsnivåer og tjenester lykkes med å bidra inn i en samordnet og helhetlig oppfølging.

Kommunene er forpliktet til å gi forsvarlige tjenester til alle. Spesialisthelsetjenesten kan derimot definere kriterier som gjør at brukere med omfattende og sammensatte problemer ikke kvalifiserer til behandlingsrettede tjenester. Møtet mellom spesialisthelsetjeneste og kommune er et møte mellom en behandlingslogikk som vektlegger diagnoser og behandlingsnytte (spesialisthelsetjeneste), og en omsorgslogikk som vektlegger funksjon og mestring i lokalsamfunn (kommunal oppfølgingstjeneste). Når spesialisthelsetjenesten definerer at en person med omfattende helseproblemer ikke har nytte av døgntilbud, eller ikke klarer å nyttiggjøre seg tilbud i DPS, blir det et kommunalt ansvar å gi personen et tilpasset

tilbud. Resultatet er at brukere kanskje ikke får det tilbudet de har behov for, om de skal klare å få en bedre livssituasjon.

Samlet ser vi at to utviklingstrekk (likebehandling ved hjelp av strenge kriterier og brukermedvirkning) i noen sammenhenger går hånd i hånd og skaper samtidig motsetninger og konflikt. Den velferdsstatlige logikken preges av sterk grad av spesialisering, faglig avgrensning og kategorisering av målgruppene for ulike tjenester, slik blant andre Vabo og Vabø (2014) har beskrevet (se også Hansen, Jensen & Hansen, 2020). Når borgerne har sammensatte og delvis diffuse hjelpebehov, eller når personen har et kaotisk hverdagsliv, er det vanskelig for velferdsstatens tjenester å nå disse brukerne med tilstrekkelige tjenester (Hansen, Bråthen & Olsen, 2022; Hansen, Jensen & Hansen, 2020). Tjenestene er utformet ut fra idealer om å bidra til det homogene: å være frisk, delta i arbeid, mestre et ordinært hverdagsliv og delta i lokalsamfunnet. Det har konsekvenser for hvilke forventninger, krav og mål som defineres for ulike tiltak, og for hvem som er innenfor og utenfor målgruppen. Ambisjoner om medvirkning og samarbeid med bruker kan være vanskelig å realisere innenfor rammene av en sterkt spesialisert velferdsstat med avgrensede tjenester, definerte kriterier for tilgang og begrensede ressurser. Velferdsstatens tjenester kan i møte med ulike utsatte grupper noen ganger bidra til å forsterke forskjeller og skape nye skillelinjer, i stedet for utjevning (Rugkåsa, 2012).

Vi ser hvordan de ansatte i førstelinja opererer i et spenningsfelt der de balanserer mål om likebehandling opp mot mål om individuell tilpasning innenfor rammer av stort arbeidspress og ressursknapphet. Brukerne kan oppleve at rus- og psykiske helseproblemer blir merkelapper som hindrer at de blir anerkjent som meningsberettiget. Individuelle særtrekk og behov kan viskes ut når diagnostisering og kategorisering anvendes for å identifisere behov (Gubrium & Hansen, 2019). Nasjonale føringer for rus- og psykisk helsearbeid vektlegger helhetlig tilnærming, brukerorientering og at det støttes opp under den enkeltes bedringsprosess (recovery) (Helsedirektoratet, 2014; Hansen, Tofteng & Holst, 2021). I analysene ser vi at ansatte i førstelinja i de to prosjektene bestreber seg på å praktisere en slik tilnærming, men at de institusjonelle rammene gjør det krevende å imøtekomme brukernes behov.

AVSLUTNING

Baksiden av et sterkt spesialisert hjelpeapparat er at det kan resultere i symptomlindring på enkeltområder uten en individuell og helhetlig oppfølging for å bidra til sosial inkludering. På denne måten ender velferdstjenestene noen ganger med

å bli stående uten mulighet til å nå ut med tilstrekkelig hjelp til de mest sårbare borgerne med sammensatte hjelpebehov. Resultatet kan være at møtet med velferdsstatens tjenester ikke bidrar til at dem det gjelder, får hjelp til å bryte ut av marginaliseringsprosesser. Sett i lys av velferdsstatens ambisjoner om reduksjon av sosial ulikhet er dette et paradoks, ettersom det nettopp er for disse menneskene at hjelpebehovene er særlig omfattende. Likhetsprinsippet i velferdsstatens tjenesteutøvelse utfordres av at brukere i møte med tjenestene har ulike ressurser. De brukerne som er best i stand til å formulere sine ønsker og etterspørre tjenester, ser også ut til å være de som lettere får tilgang til tjenestene. Personer med rus- og psykiske helseproblemer er vanligvis ikke i en slik posisjon. Rus- og psykisk helseproblemer blir lett en merkelapp som skygger for å se mennesket bak kategorien. Det stiller større krav til ansatte i førstelinjas evne til å se dem som hele mennesker og lytte til deres behov. Heller enn å støtte opp under inkludering og deltakelse er resultatet for noen en forsterking av marginalisering og utenforskap. For å unngå dette er det behov for å endre fokus: fra den enkelte tjenestens avgrensede og spesifikke ansvar til brukerens samlede behov. Eksemplet med bolig- og tjenestetilbud til personer med alvorlige rus- og psykisk helseproblemer illustrerer at utviklingen i velferdsstatens strukturer ikke har holdt tritt med utviklingen i praksisfeltet. Det har vært en betydelig ansvarsoverføring fra spesialisthelsetjenesten til kommunene. For å imøtekomme brukernes omfattende og sammensatte behov forutsetter det institusjonelle strukturer som gir rom for å håndtere det komplekse og gi helhetlig oppfølging. Dette er imidlertid en utfordring som ikke er avgrenset alene til personer med sammensatte helseproblemer, men til personer med behov for sammensatte velferdstjenester generelt (Strand & Svalund, 2021; Hansen, Jensen & Fløtten, 2020; Anvik mfl. 2019). Sammensatte behov utfordrer strukturene i en velferdsstat med sterkt avgrensede ansvarsområder og høy grad av spesialisering.

Vi kan si at det er behov for å gå fra et tjenesteperspektiv til sterkere vektlegging av brukerperspektivet i utviklingen av tjenester. Det handler om å utvikle tjenester, systemer og oppfølging med utgangspunkt i kjennskap til den helhetlige situasjonen til personer med sammensatte behov. Dagens systemer med sterkt avgrensede ansvarsområder, separate rapporteringssystemer og knappe ressurser kan føre til at brukere blir kasteballer i hjelpesystemet fordi de ikke passer helt inn i noen av tjenestenes definerte ansvarsområder.

REFERANSER

- Andenæs, K. (2006). Om maktens rettsliggjøring og rettsliggjøringens maktpotensial. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 47(4), 587–599.
- Anvik, C.H., Bliksvær, T., Breimo, J.P., Lo, C., Olesen, E.S.B. & Sandvin, J.T. (2019). *Forskning om koordinerte tjenester til personer med sammensatte behov*. Kunnskapsnotat. Norges forskningsråd.
- Askheim, O.P., Christensen, K., Fluge, S. & Guldvik, I. (2016). User Participation in Norwegian Welfare Context. An Analysis of Policy Discourses. *Journal of Social Policy*, 46(3), 583–601. <https://doi.org/10.1017/S0047279416000817>
- Bjørkquist, C. & Ramsdal, H. (2022). Structural disavowal and personal inundation of responsibility – a local perspective on pressure on mental health front-line professionals. Strukturell ansvarsfraskrivelse og individuell ansvarsoversvømmelse – kommunalt perspektiv på dilemmaer i profesjonelt arbeidet med rus og psykisk helse. *European Journal of Social Work*, 25(3), 406–417. <https://doi.org/10.1080/13691457.2021.1882399>
- Departementene (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Strategi. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). Child-Centred Social Investment Strategy. I G. Esping-Andersen, D. Gaille, A. Hemerijck & J. Myles (Red.), *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Fylling, I., Henriksen, Ø. & Vannebo, B.I. (2020). Sammenfattende analyse: Sammenligninger på tvers av delstudiene og helhetlig tilstandsbeskrivelse. I C.H. Anvik, J.T. Sandvin, J.P. Breimo & Ø. Henriksen (Red.), *Velferdstjenestenes vilkår. Nasjonal politikk og lokale erfaringer* (s. 236–256). Universitetsforlaget.
- Gubrium, E. & Hansen, H.C. (2019). Klientifisering og generaliserte forestillinger om arbeidsaktiveringsløp. I H.A. Aamodt, E. Dahl, E. Gubrium, M. Haldar & Å. Hermansen (Red.), *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling* (s. 350–368). Fagbokforlaget.
- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2019). *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (7. utgave.). Universitetsforlaget.
- Hansen, I.L.S. (2013). *Hvorfor må kommunene i stadig større grad se bolig og tjenester i sammenheng*. Perspektivartikkel til Stortingsmelding 17 2012–13: Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/boligmelding2013/hansen.pdf>
- Hansen, I.L.S. (2017). *Fra bostedsløs til varig bolig. Evaluering av forsøk med Housing First i Bergen og Sandnes*. Fafo-rapport 2017:06. Fafo.
- Hansen, I.L.S. (2018). Users' Choice in Providing Services to the Most Vulnerable Homeless People. *Social Inclusion*, 6(3), 319–326.
- Hansen, I.L.S. & Brækhus, T. (2022). Kommunens ansvar og mulighetsrom. I I.L.S. Hansen, K. Bråthen & T. Olsen (Red.), *Sammen om trygg bosetting – i møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisiko*. Universitetsforlaget.
- Hansen, I.L.S., Bråthen, K. & Brunovskis, A. (2021). *På vei mot et vanlig liv, slik du selv definerer det. Evaluering av Blå Kors' gatenære tiltak og tilbudet Steg for Steg*. Fafo-rapport 2021:27. Fafo.
- Hansen, I.L.S., Bråthen, K. & Olsen, T. (Red.) (2022). *Sammen om trygg bosetting – i møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisiko*. Universitetsforlaget.
- Hansen, I.L.S. & Grønningsæter, A.B. (2010). *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*. Fafo-rapport 2010:40. Fafo.
- Hansen, I.L.S., Jensen, R.S. & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. Fafo-rapport 2020:02. Fafo.

- Hansen, I.L.S., Jensen, R.S. & Hansen, H.C. (2020). *Mind the gap! Nordic 0–24 Collaboration on Improved Services to Vulnerable Children and Young People. Final report from the process evaluation*, Fafo-rapport 2020:21. Fafo.
- Hansen, I.L.S., Tofteng, M. & Holst, L.S. (2021). *Et tjenesteområde i utvikling. Evaluering av opptrappingsplanen for rusfeltet. Resultatrapport*. Fafo-rapport 2021:17. Fafo.
- Hatland, A. (2011). Rettsliggjøring av velferdspolitikken. I A. Hatland (Red.), *Veivalg i velferdspolitikken* (s. 153–172). Fagbokforlaget.
- Helsedirektoratet (2012). *Nasjonale faglige retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse – ROP-lidelser. Sammensatte tjenester – samtidig behandling*. Nasjonale faglige retningslinjer IS-1948.
- Helsedirektoratet (2014). *Sammen om mestring. Veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Et verktøy for kommuner og spesialisthelsetjeneste*. Veileder IS 2076.
- Helsedirektoratet (2022). *Døgnplasser i psykisk helsevern*. Analysenotat 05/17. Helsedirektoratet.
- Helse Stavanger (2020). *Brukerplan årsrapport 2019. Tjenestemottakere med rusproblemer og psykiske helseproblemer i kommunen*. Regionalt kompetansesenter for rusmiddelforskning i Helse Vest (KORFOR).
- Helse Stavanger (2021). *Brukerplan – årsrapport 2020. Tjenestemottakere med rusproblemer og psykiske helseproblemer i kommunale helse- og omsorgstjenester*. Regionalt kompetansesenter for rusmiddelforskning i Helse Vest (KORFOR).
- Helsetilsynet (2019). *Sammenfatning av funn fra to landsdekkende tilsyn i 2017 og 2018 med tjenester til personer med psykiske lidelser og samtidig rusmiddelproblem – eller mulig samtidig ruslidelse*. Rapport 7/2019. Helsetilsynet.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (Red.) (2003). *At skabe en klient: institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Hand Reitzel Forlag.
- Landheim, A. & Odden, S. (Red.) (2020). *Evaluering av FACT team i Norge. Sluttrapport. Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse (NKROP)*. Sykehuset Innlandet.
- Lie, T. & Hustvedt, I.B. (2021). Personer med ROP-lidelser og alvorlige psykiske helseproblemer – tjenestemottakere med store helse- og levekårsproblemer. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 18(1), 48–59. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3010-2021-01-06>
- Lipsky, M. ([1980] 2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Ose, S.O. & Kaspersen, S.L. (2021). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2020: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenesten*. SINTEF-rapport 2021:01257. Sintef.
- Riksrevisjonen (2016). Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelse og kvalitet i helsetjenesten etter innføring av samhandlingsreformen. Dokument 3:5 (2015–2016). Riksrevisjonen.
- Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma. Om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat*. Gyldendal Akademisk.
- Strand, A.H. & Svalund, J. (2021). *Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning*. Fafo-rapport 2021:35. Fafo.
- Sørly, R., Karlsson, B.E. & Sjøfjell, T. (Red.) (2021). *Medvirkning i psykisk helse og rusarbeid*. Universitetsforlaget.
- Sørvoll, J. (2019). The Dilemma of Means-Tested and Market-oriented Social Rental Housing: Municipal Housing in Norway 1945–2019. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 51–60.
- Vabø, M. & Vabø, S.I. (Red.) (2014). *Velferdens organisering*. Universitetsforlaget.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Akribe.



13. Ulikhetens geografi

Elias Nosrati

Sammendrag Sosiale ulikheter, spesielt hva angår skjevt fordelte sykdoms- og dødelighetsbyrder, er av samme størrelsesorden i Norges hovedstad som i andre europeiske byer med vidt forskjellige institusjonelle historier og velferdssystemer. Dette kapittelet omhandler disse ulikhetenes geografiske forankring. Hva er de viktigste mekanismene som har gjort Oslo til en «delt by» over tid? For å besvare dette spørsmålet gir kapittelet en oversikt over både historiske og samtidsbaserte analyser av sosial ulikhet i hovedstaden og drøfter deretter mulige velferdspolitiske konsekvenser av sentrale empiriske funn i den eksisterende forskningslitteraturen.

Nøkkelord sosial ulikhet | geografi | Oslo | delt by

Abstract Social inequalities, notably as regards uneven burdens of illness and mortality are of the same order of magnitude in Norway's capital as in other European cities with contrasting institutional histories and welfare systems. This chapter probes the geographical anchoring of such inequalities. What are the central mechanisms by which Oslo has morphed into a "divided city" over time? To answer this question, we offer an overview of both historical and contemporary sociological scholarship on social inequality in Oslo. We then discuss possible policy implications of central findings in the existing research literature.

Keywords social inequality | geography | Oslo | divided city

INNLEDNING

Norge portretteres i all hovedsak som et egalitært velferdssamfunn med sosial likhet som politisk målsetting. Likevel har ulikhetene i landets hovedstad alltid vært påfallende, ikke minst hva angår deres geografiske karakter. Ulikhetenes materielle avtrykk i bybildet har ikke bare vært fremtredende sammenlignet med andre norske og nordiske byer, men også i bredere europeisk sammenheng. For hver kilometer man beveger seg vestover i Oslo, ser man en betydelig økning i forventet levealder, utdanningsnivå, inntekt og formue, boligstandard og status i tillegg til andre tilhørende sosiale markører. Dette har gitt opphav til mangfoldige, og til tider motstridende, forklaringer på hvordan forskjeller av en slik størrelsesorden kan ha vokst frem til tross for velferdsstatens utjevningsorienterte inngrep.

Formålet med dette kapittelet er å belyse ulikhetens geografi i Oslo. Hvilke historiske røtter har den betydelige sosiale ulikheten mellom øst- og vestkanten? Hva er det som sementerer den i dag? Og hva forteller dette oss om begrensningene i norsk utjevningsspolitikk? Disse problemstillingene adresseres i fire steg. Først skisseres et begrepsgrunnlag som legger til rette for en utvidet forståelse av samspillet mellom sosial ulikhet og fysisk rom. Deretter gis det en konsis oversikt over sentrale historiske linjer som har formet «den delte byen» gjennom de siste 200 årene. Så ser vi nærmere på ulikhetenes geografiske uttrykk i dagens Oslo, med utgangspunkt i nyere data og faglig litteratur, før den avsluttende delen drøfter mulige velferdspolitiske konsekvenser av ulikhetsforskningens empiriske funn.

ULIKHET I SOSIALT OG FYSISK ROM

Begrepet «ulikhet» betegner sosialt produserte ulike livssjanser, det vil si sosialt betingete forskjeller i friheter og muligheter til å leve gode og meningsfulle liv. «Livssjanser» kan med andre ord forstås, mer eller mindre bokstavelig, som «sjanser til å (over)leve». Disse sjansene og deres sosiale fordeling kan defineres langs flere dimensjoner, herunder ressurser (inntekt, formue, utdanning) og status (sosial aksept og anerkjennelse) samt biologisk levedyktighet (Therborn, 2013, s. 49). Sistnevnte manifesteres først og fremst i form av ulike sykdomsbyrder og dødelighetsrater.

Ulike livssjanser kommer ofte til geografisk uttrykk – i form av ulikheter mellom bydeler, mellom byer, mellom land osv. Dette er fordi måten vi organiserer fysisk rom på, avspeiler sosiale handlinger og interaksjoner. Samtidig utgjør det fysiske rommet en materiell ramme for både nåtidig og fremtidig sosial handling og interaksjon. Dette kapittelet omhandler nettopp dette samspillet mellom det

fysiske og det sosiale. Det empiriske søkelyset er rettet mot Oslo by, hvis utvikling over tid utgjør et unikt objekt for en forståelse av ulikhetens geografi i norsk kontekst. En slik forståelse forutsetter imidlertid et raskt blikk over «den delte bys» historiske utspring.

HISTORISKE LINJER

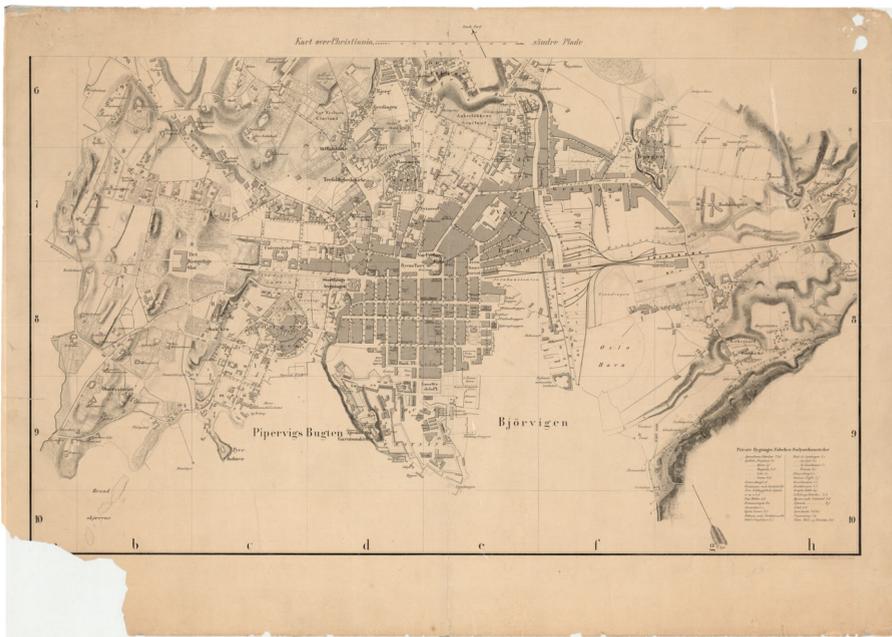
Det sosialt betonte skillet mellom Oslos øst- og vestkant har sitt historiske opphav i den industrielle kapitalismens fremvekst og geografiske uttrykk mot slutten av 1800-tallet. Hovedstadens struktur var imidlertid «delt» også før den tid. Da gikk skillet i all hovedsak mellom sentrum – den såkalt «egentlige by», der politiske og økonomiske eliter var bosatt – og den omringende periferi, der arbeiderbefolkningen holdt til. Ulike livssjanser var allerede dypt rotfestet i denne dualiteten: Avstanden mellom Kvadraturens rikmannsstrøk og fattigdommens forsteder var preget av kontrasterende yrkesaktiviteter, store inntektsforskjeller, ulike boforhold og tilhørende gap i sykdoms- og dødelighetsbyrder. Da koleraepidemien oppsto i 1833, sto de ressurssvake og trangbodde arbeiderbydelene Enerhaugen og Lakkegata i øst, samt Ruseløkkbakken og Pipervika i vest, for de største utbruddene (Myhre, 1990, s. 98). De fattiges forstad ble av samtidens embetsmenn kjærlig beskrevet som «et forladt Vrag, [...] Usædelighedens, Vanartens og Fordærvsens Rede» (slik formannskapet i Aker landkommune ordla seg i 1841; jf. *ibid.*, s. 197).

Industrialderens ankomst markerte imidlertid en viktig sosiogeografisk endring. Bruk av vannkraft, og senere damp, samt industrialiseringens avhengighet av importerte råvarer førte til oppblomstringen av mekaniske verksteder og nye arbeiderklassestrøk langs byens elver. Det gjensidig forsterkende samspillet mellom et voksende kommersielt sentrum, raskt akselererende urbanisering og industriell forurensning førte til at Bymarkas ubeboede områder i vest ble utparsellert til den bedrestilte befolkningen: «Bak Slottet» var herved borgerskapets nye leie, på trygg avstand fra arbeiderbydelene. «Vestkanten» hadde slått rot.

Ved århundreskiftet 1900 var øst-vest-delingen vel etablert, både materielt (i fysisk rom) og symbolsk (i sosiale kategorier og klassifiseringer). Den ble forsterket av den sosiale mekanismen der «like søker like». Markedspriser og kulturell tillegnelse av stedsbasert identitet fulgte etter. Mens lyse, luftige og romslige vestkantvillaeer var det som gjaldt for de velbeslattede, bar østkantens ekspanderende forstadsbebyggelse preg av arbeiderklassens trangboddhet. De sosiale motsetningsforholdene fikk imidlertid sitt klareste geografiske uttrykk i indre by, der dødeligheten var dobbelt så stor på Sagene som på Frogner (Kjeldstadli, 1990, s. 156–158). Samtidig ble Dælenenga, Kiellands plass, Kampen park, Birkelunden og

Youngstorget omgjort til sosiale og politiske møteplasser for en stadig mer sammensveiset arbeiderbevegelse (ibid., s. 149).

Neste etappe i denne historiske sekvensen fant sted i etterkrigstiden, da byutviklingen i ytre øst introduserte en ny dynamikk. Fremveksten av nye drabantbyer hadde sitt opphav i myndighetenes ønske om å sanere østkantens boligmasse, samtidig som man ønsket å ivareta det eksisterende bymønsteret (Myhre & Kjeldstadli, 1995, s. 94). På vestkanten ga villabefolkningen tydelig beskjed om at arbeiderboliger var «hjertelig uvelkomne» – angivelig av estetiske grunner – mens man i indre øst vegret seg for hygienebevegelsens intervensjoner. Dette resulterte i at de fleste nye boligblokkene ble reist først på Lambertseter og Veitvedt, deretter rundt Østensjøvannet og i Groruddalen. Blokkbebyggelsen bevirket en klar heving i levestandard for nye beboere via lysere og romsligere leiligheter utstyrt med bad og vannklosett (Myhre, 2017, s. 47). Byens arbeider- og lavere middelklasser nøt derfor godt av en oppgradering i boligforhold og tilhørende livskvalitet på ytre østkant.



Figur 13.1 J.W.G. Næsers kart over Christiania fra 1860.

Kilde: Oslo kommunes byarkiv.

INN I DET 21. ÅRHUNDRE

Bybildet i Oslo har noe paradoksalt både endret seg og stått på stedet hvil siden overgangen til det 21. århundre. Tre endringer har fått dyptgripende konsekvenser for geografiske ulikheter: For det første har boligmarkedet gått fra å være preget av sterke statlige reguleringer til å bli vesentlig deregulert. Perioden siden 1980-tallet har vært kjennetegnet av en utvetydig bevegelse i liberal boligpolitisk retning, vekk fra sosialdemokratiske styringsambisjoner (Sørvoll, 2011; Sørvoll & Hansen, 2021). Dette har først og fremst innebåret avviklingen av tidligere sentrale reguleringer knyttet til boligstruktur, prisnivå og banklån. Kraftig vekst i etterspørsel og tilhørende boligprisutvikling har imidlertid ikke funnet sitt motsvar i real-lønnsveksten (NOU 2009: 10, kapittel 14). Til gjengjeld er boligsosiale virkemidler mer eller mindre utelukkende rettet mot de mest vanskeligstilte. Mye tyder på at det er vanskelig å gjøre noe med omgivende strukturelle trekk, som for eksempel eiendoms- og boligbeskatningen, boligpriser og tilhørende aspekter ved boligtilbudet (NOU 2011: 15; Sørvoll & Hansen, 2021). Dette kommer blant annet til uttrykk i sterke sosiale kriterier for tildeling av kommunale utleieboliger. I tillegg forekommer utbygging av sosialboliger i all hovedsak i områder hvor tilgjengelige tomter er billige, mens ordninger for startlån og bostøtte kun gjør det mulig å etablere seg i områder med lave boligpriser (NOU 2011: 15). Denne boligpolitiske vendingen har derfor bidratt til en geografisk opphopning av sosiale problemer.

For det andre har gentrifisering i indre øst ført til en viss usynliggjøring av arbeiderklassen i de klassiske arbeiderbydelene i Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene (Bråthen mfl., 2007; Ljunggren, Toft & Flemmen, 2017). Samtidig har nyere byplanlegging lagt vekt på å omgjøre sentrum til en attraktiv arena for bemedlede kosmopoliters konsum og velbehag (Andersen & Røe, 2017). Begge tendensene har bidratt til å gjøre det vanskelig for arbeiderklassen å få økonomisk fotfeste i indre by, og har skjøvet en større andel mot østkantens forsteder. Dette er nok en faktor som bidrar til den geografiske konsentrasjonen av sosiale problemer, deriblant økonomisk usikkerhet knyttet til lavlønnsjobber og arbeidsledighet i Oslo øst samt tilhørende stigma (Ljunggren, 2017; Ljunggren & Hansen, 2021).

For det tredje har vestkantens øvre klasser trukket opp nivået av sosial segregering i byen. Den geografiske konsentrasjonen av fattigdom gir ofte opphav til politisk bekymring og debatt, spesielt når den sammenfaller med konsentrasjonen av etniske minoriteter. Eliters bosettingsmønstre går derimot ofte under radaren. Siden 1980-tallet har man sett fremveksten av såkalt «gylne ghettoer» (Andersen & Ljunggren, 2014; Wiborg, 2017), det vil si stadig mer isolerte områder på vestkanten som huser landets fremste formue- og inntektseliter – og knapt noen andre. Andre deler av byen er derimot preget av økende heterogenitet. Dette medfører

både stedsbaserte statusforskjeller og klassedelte nabolageffekter blant hovedstadens innbyggere, inkludert for barn og unge. Eksempelvis har vestkantforeldre ikke kun store lommebøker, men også betydelige og særegne nabolagsbaserte ressurser til rådighet i sine oppdragelsesstrategier (Brattbakk, 2022; Brattbakk & Wessel, 2017).

Til tross for bydelsinterne variasjoner, spesielt i indre by, har disse tre endringene i all hovedsak konsolidert bildet av Oslo som en delt by. Allerede i 1994 lanserte Fafo en omfattende kartlegging av betydelige levekårsforskjeller mellom befolkningene i Oslos bydeler (Hagen, Djuve & Vogt, 1994). Her ble det blant annet lagt vekt på klassiske levekårs- og ressursvariabler som inntekt, utdanning og sosiale nettverk samt betydelig variasjon i miljøforhold som geografisk konsentrert vold og kriminalitet. Denne rapporten la grunnlaget for påfølgende empiriske og velferdspolitiske analyser av sosial ulikhet i Oslo. Dagens hovedstad er fortsatt preget av skillet mellom øst og vest, og det stigende segregasjonsnivået – drevet av overklassens økende selvisolering – gir seg utslag i ulike livssjanser knyttet til nabolag, skole, etnisitet, arbeidsmarked, inntekt, formue, politisk deltakelse, fritid og helse (Ljunggren, 2017). På vestkanten finner vi, nå som før, høyere kvadratmeterpriser, større hus, bedre tilfredshet med nabolaget, flere sportsfasiliteter, bedre sosiale nettverk og høyere skolekarakterer. På østkanten finner vi mer støy, flere aleneforeldre, flere uten fullført videregående skole, flere barnevernssaker, mer kriminalitet, flere trafikkulykker og vanskeligere økonomiske vilkår (Ljunggren, Toft & Flemmen, 2017, s. 372).

I tillegg til denne skjeve fordelingen av sosiale goder og byrder er Oslo også helseulikhetenes by. Disse helseulikhetene har tre hovedtrekk: For det første er de *store*. Den sosiale gradienten i sykdomsforekomst og dødelighet er av samme størrelsesorden i Norges hovedstad som i andre europeiske byer med vidt forskjellige institusjonelle historier og velferdssystemer. Eksempelvis ligger gapet i forventet levealder mellom de med høyt versus lavt utdanningsnivå på rundt åtte år (FHI, ingen dato). For det andre er helseulikhetene *geografiske*. Forskjellen i forventet levealder mellom bydelene Sagene og Vestre Aker ligger omtrent på samme nivå som forskjellen mellom utdanningsnivåene, altså på rundt åtte år (ibid.). For det tredje er ulikhetene *vedvarende*. Forskjellene har knapt endret seg siden 1980-tallet, og økningen i forventet levealder på aggregert nivå har vært sosiogeografisk skjevt fordelt (Elstad, 2017, s. 172).

Den eksisterende forskningslitteraturen tar typisk utgangspunkt i to hovedmåter å forklare geografiske helseulikheter på (Macintyre, Ellaway & Cummins, 2002). Den *komposisjonelle* forståelsesmåten vektlegger bydelenes sammensetning (eller «komposisjon») i forhold til sentrale «risikofaktorer», som klassebakgrunn,

kjønn, etnisitet eller forbruk- og adferdsmønstre. En bydels helseprofil forstås dermed som en gjenspeiling av dens beboeres helserelaterte karakteristika. Helseulikheter sies derfor å gi seg geografiske utslag dersom byen er sterkt sosialt segregert, fordi de største risikofaktorene for dårlig helse har tendens til å konsentrere seg i de samme bydelene. Til sammenligning vektlegger den *kontekstuelle* forståelsesmåten *stedsbaserte* fellestrekk, slik som luftkvalitet og støy, rekreasjonsområder og næringsvirksomheter eller lokale institusjoner og tjenester. Ifølge denne tilnærmingen utøver *området selv* en uavhengig helseeffekt ved å forme befolkningens adgang til, og bruk av, helserelaterte ressurser (uavhengig av befolkningens «komposisjon»).

Den komposisjonelle tilnærmingen tar typisk for seg to typer variabler. På den ene siden knytter livsstilshypotesen helseulikheter til helserelatert adferd, eksempelvis røyking, alkoholmisbruk, dårlig kosthold og fysisk inaktivitet. Hvorvidt disse faktorene kan forklare forskjellene mellom Oslos bydeler er vanskelig å kvantifisere nøyaktig. Man har imidlertid funnet at justering av dødelighetsrater for årsaker knyttet til røyking – for eksempel kronisk obstruktiv lungesykdom, lungekreft og andre luftveissykdommer – ikke gjør rede for overdødeligheten i bydeler som Sagene og Grünerløkka sammenlignet med Ullern og Vestre Aker. Selv om røyking og andre livsstilmønstre uten tvil kan bidra til bydelsforskjellene i helse, er det med andre ord lite som tyder på at de kan forklare mer enn en beskjeden andel av den observerte variasjonen (Elstad, 2017, s. 182–183).

På den andre siden kan det være like relevant å undersøke sosioøkonomiske levekår og livsomstendigheter blant bydelens innbyggere. Fra et kontrafaktisk perspektiv kan man spørre: Hva hadde skjedd med de geografiske dødelighetsforskjellene dersom alle bydeler var sosioøkonomisk likt «sammensatt»? For å besvare dette spørsmålet presenterer Elstad (2017, s. 179–180) en beregnet dødsrisiko der alle bydelene konstrueres som likt sammensatt i forhold til innbyggerens alder, kjønn, utdanning, husholdsinntekt, formue, yrkesstatus, sivilstatus samt mottak av dagpenger, sosialhjelp og uførepensjon. De tilsvarende estimatene tyder på at dødelighetsforskjellene blir mer enn halvert: Dersom alle bydelene hadde vært likt sammensatt, ville avstanden mellom ytterpunktene i bydelsrangeringen reduseres fra rundt 7 til rundt 3 dødsfall per 1000 personer per år. Sosiale livssituasjoner fanger med andre ord opp en betydelig andel av bydelsforskjellene i helse.

Hva med etnisitet og innvandring? Det faktum at bydelene med høyest innvandrerandel i befolkningen også er de med dårligst helse, kan lett føre til en feilslutning, nemlig at høyere innvandrerandel forverrer folkehelsen og legger press på helsesystemet. Alders- og kjønnsstandardiserte tall viser imidlertid at de med innvandrerbakgrunn (altså både innvandrere og deres norskfødte barn) generelt har

lavere dødelighet, færre sykehusinnleggelses og færre polikliniske konsultasjoner ved somatiske sykehus i Oslo enn deres «etnisk norske» motpart (ibid., s. 177; Syse mfl., 2016). Dette skyldes i hvert fall til dels en «frisk arbeidsinnvandrers»-effekt, altså at unge og friske arbeidere (heller enn syke og arbeidsuføre eldre) utgjør en uforholdsmessig andel av innvandrerbefolkning, noe som fører til lavere sykdoms- og dødelighetstall i denne gruppen.

Det fremgår av disse funnene at såkalt komposisjonelle effekter er godt dokumentert i forskningen på helseulikheter. Kontekstuelle virkninger, derimot, som for eksempel effekten av lokale tjenester eller nabolagressurser som er spesifikke for et gitt geografisk område, har vist seg vanskeligere å avdekke. Dette er blant annet på grunn av mangel på relevante empiriske data knyttet til bydelskontekst. Likevel har man funnet at dårlig egenvurdert helse, psykiske plager og hjerte- og karsykdommer forekommer hyppigere i økonomisk vanskeligstilte områder, selv etter justering for individuelle sosioøkonomiske forhold (Piro mfl., 2007). Man har også funnet at selv om forekomsten av kreftdiagnoser ikke er geografisk mønstret, er kreftdødeligheten betydelig høyere på Oslos østkant enn på vestkanten. Dette kan muligens reflektere stedsbaserte forskjeller i behandlingstilbud- og kvalitet i den offentlige helsetjenesten samt forskjeller i ressurser og sosial støtte. På den annen side er det mulig at krefttypen er av mer alvorlig art på østkanten (for eksempel lungekreft), noe som tilsvarer svakere behandlingseffektivitet. I tillegg vet man ikke om kreften blir oppdaget senere i sykdomsforløpet på østkanten, eventuelt som følge av mindre kunnskap om, og oppmerksomhet rundt, symptomer eller forsinket oppsøking av medisinsk hjelp blant mer ressursvake pasienter (Elstad, 2017, s. 186).

En annen analyse av kontekstuelle faktorer ble gjort i en nyere studie som kartla den geografiske fordelingen av helserelaterte ressurser – som helsekost, treningsanlegg eller fast food-restauranter – mellom bydelene (Nosrati mfl., 2018). Her fant man at de aller fleste fast food-kjedene befinner seg på østkanten av Oslo, mens de aller fleste treningsanleggene og helsekostbutikkene befinner seg på vestkanten. Byens mest velstående områder fremmer med andre ord mer fysisk aktivitet og sunt kosthold enn de mer vanskeligstilte områdene. Utfallet av dette er høyere risiko for kroniske sykdommer som diabetes, selv etter justering for en rekke komposisjonelle faktorer som etnisitet, kjønn, utdanning og arbeidsmarkedsstatus. Dette tyder på at fysisk rom kan utøve en uavhengig helseeffekt som overskrider rent individuelle forhold.

AVSLUTNING

Oslo er, og har lenge vært, en (klasse)delt by. Dette kapittelet har tatt utgangspunkt i en teoretisk motivert hypotese om et samsvar mellom sosialt og fysisk rom. Denne hypotesen finner rikelig med empirisk støtte i den eksisterende forskningslitteraturen, på tvers av samfunnsvitenskapene. Den utstrakte historiske sekvensen fra den industrielle kapitalismens ankomst mot slutten av 1800-tallet til oppblomstringen av «gylne ghettoer» i det 21. århundre er preget av det samme vedvarende sosiogeografiske mønsteret. I den grad man bryr seg om dette fenomenet og anser det som vanskelig å forene med den norske velferdsmodellens likhetsidealer, er det naturlig å spørre seg hva beslutningstakere kan gjøre for å motvirke denne tilsynelatende urokkelige historiske tendensen.

Empiriske funn knyttet til kontekstuelle effekter har en potensielt umiddelbar velferdspolitisk implikasjon: Tiltak som har som mål å utjevne sosiale ulikheter, kan nyte godt av å ta nærmere hensyn til geografi. Innenfor den norske modellen har politikere gått langt i å adressere behovet for omfordeling av ressurser (NOU 2009: 10), men man kan diskutere, gitt den empiriske realiteten som er beskrevet i dette kapittelet, om man har lyktes godt nok med å forebygge fremveksten av geografiske faktorer som kan fremme nye eller reprodusere eksisterende ulikheter.

Dette angår ikke kun ulikheter i helse, men også andre former for ulikhet – mellom skoler, mellom yrker, mellom næringsvirksomheter osv. – som kommer til uttrykk i fysisk rom. Hvis politikken i større grad tok hensyn til stedsbaserte ulikheter, kan dette muligens gagne alt fra skolepolitikken til byplanleggingen – for ikke å nevne boligpolitikken. Denne politikken har ikke i tilstrekkelig grad klart å motvirke geografiske skillelinjer – og i verste fall kan boligpolitikken anses som en vesentlig pådriver for sosial ulikhet i Oslo. Nabolageffekter gjenspeiler selvsagt bredere sosiale prosesser som ikke nødvendigvis er stedsbaserte i seg selv, men disse effektene geografiske aspekt tas sjelden i eksplisitt velferdspolitisk betraktning.

Når det er sagt, tyder eksisterende forskning på at tradisjonelle «komposisjonelle» faktorer, som utdanning, yrke og inntekt, fortsatt spiller en sentral rolle, selv i et land som Norge med små forskjeller. Selv om Norge har en sammenpresset lønnsstruktur og relativt små inntektsbaserte forskjeller, er ulikhetene i formue fortsatt store – også i komparativt perspektiv – og de spiller en viktig rolle i opprettholdelsen av geografiske skillelinjer, spesielt når det kommer til boligformue. Samspillet mellom formue, bolig og geografi bør derfor utgjøre et sentralt felt for utjevningspolitikken.

I tillegg er det slik at de som aldri får ordentlig fotfeste i arbeidslivet som følge av manglende kvalifikasjoner og kroniske helseplager, ofte er mer vanskeligstilte i

Norge sammenlignet med tilsvarende grupper i andre OECD-land (OECD, 2018), sannsynligvis på grunn av større hindringer knyttet til å kunne delta i et arbeidsmarked med høye minstelønninger, høy sysselsettingsandel og høye kvalifikasjonskrav. For de som faller utenfor, blir avstanden til resten av samfunnet uforholdsmessig stor, og denne avstanden gjenspeiles nesten alltid i geografisk form: Hvor mange unge, syke og arbeidsledige finnes det på Oslos vestkant versus østkant?

Alt dette tyder på at det ikke foreligger et naturlig motsetningsforhold mellom «komposisjonelle» og «kontekstuelle» faktorer. Disse er langt fra gjensidig utelukkende: De opererer gjerne samtidig og interagerer med hverandre i (re)produksjonen av ulike livssjanser. Å bedre forstå og gripe inn i denne interaksjonen – og ikke kun se på de ulike faktorene hver for seg – vil sannsynligvis være nøkkelen til å redusere den geografiske ulikheten i Oslo.

REFERANSER

- Andersen, B. & Røe, P.G. (2017). Arkitektur og sosial ulikhet i Oslos vannkant. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo. Ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen, s. 325–338.
- Andersen, P.L. & Ljunggren, J. (2014). Gylne ghettoer. I O. Korsnes, M.N. Hansen & J. Hjellbrekke (Red.), *Elite og klasse i et egalitært samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 126–143.
- Brattbakk, I. (2022). Foreldres nabolagstrategier for barn og unge: danne, styrke og skjerming. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(2), 102–121.
- Brattbakk, I. & Wessel, T. (2017). Nabolagets effekt: hva er problematisk med geografisk ulikhet? I J. Ljunggren (Red.), *Oslo. Ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen, s. 339–358.
- Bråthen, M., Djuve, A.B., Dølvik, T., Hagen, K., Hernes, G. & Nielsen, R.A. (2007). *Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo*. Fafo-rapport 2007:05. Oslo: Fafo.
- Elstad, J.I. (2017). Helseulikhetenes by. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo. Ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen, s. 171–188.
- FHI (Ingen dato). Kommunehelse statistikkbank. Tabeller om forventet levealder etter utdanning.
- Hagen, K., Djuve, A.B. & Vogt, P. (1994). *Oslo – den delte byen?* Fafo-rapport 161. Oslo: Fafo.
- Kjeldstadli, K. (1990). *Den delte byen, fra 1900 til 1948. Oslo bys historie, bind 4*. Oslo: Cappelen.
- Ljunggren, J. (Red.) (2017). *Oslo. Ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen.
- Ljunggren, J. & Hansen, M.N. (Red.) (2021). *Arbeiderklassen*. Oslo: Cappelen.
- Ljunggren, J., Toft, M. & Flemmen, M. (2017). Geografiske klasseskiller. Fordelingen av goder og byrder mellom Oslos bydeler. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo. Ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen, s. 359–376.
- Macintyre, S., Ellaway, A. & Cummins, S. (2002). Place effects on health: how can we conceptualize, operationalize and measure them? *Social Science & Medicine*, 55(1), 125–139.
- Myhre, J.E. (2017). Oslos historier om delt by. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo. Ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen, s. 31–56.
- Myhre, J.E. (1990). *Hovedstaden Christiania. Fra 1814 til 1900. Oslo bys historie, bind 3*. Oslo: Cappelen.
- Myhre, J.E. & Kjeldstadli, K. (1995). *Oslo – spenningen by*. Oslo: Pax.

- Nosrati, E., Jenum, A.K., Tran, A.T., Marmot, M. & King, L.P. (2018). Ethnicity and place: the geography of diabetes inequalities under a strong welfare state. *European Journal of Public Health*, 28(1), 30–34.
- NOU 2011: 15. (2011). *Rom for alle – En sosial boligpolitikk for framtiden*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2009: 10. (2009). *Fordelingsutvalget*. Oslo: Finansdepartementet.
- OECD (2018). *Investing in Youth: Norway*. Paris: OECD Publishing.
- Piro, F.N., Næss, Ø. & Claussen, B. (2007). Area deprivation and its association with health in a cross-sectional study: are the results biased by recent immigration? *International Journal for Equity in Health*, 6(10).
- Syse, A., Strand, B.H., Næss, O., Steingrimsdottir, O.A. & Kumar, B.N. (2016). Differences in all-cause mortality: A comparison between immigrants and the host population in Norway 1990–2012. *Demographic Research*, 34(22), 615–656.
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2011*. Oslo: NOVA.
- Sørvoll, J. & Hansen, I.L.S. (2021). Gode intensjoner, men mange ubesvarte spørsmål. En kommentar til Alle trenger et trygt hjem: Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021–2024. *Tidsskrift for boligforskning*, 4(2), 146–156.
- Therborn, G. (2013). *The Killing Fields of Inequality*. Cambridge: Polity Press.
- Wiborg, Ø.N. (2017). Hvor er formuene i Oslo? Gylne ghettoer og deres utvikling over tid. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo. Ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen, s. 105–120.

Del 3

Migrasjon og integrering



14. Da klokka klang ...

Utdanningens plass i integreringspolitikken

Tove Mogstad Aspøy, Hanne Cecilie Kavli og Anna Hagen Tønder

Sammendrag Voksne flyktninger har i over 20 år hatt rett til gratis grunnskole og videregående opplæring. Men det har ikke vært like lett for alle å bruke rettigheten. Vi drøfter både hva som har bremsert utdanning som integreringspolitisk virkemiddel, og hvilke politiske skritt som er tatt for å avhjelpe situasjonen. En historisk gjennomgang av lover og regelverk innenfor utdannings- og integreringsfeltet viser at flyktningers rettigheter har blitt tydeligere, og at noen barrierer gradvis er bygget ned. Parallelt har bruken av grunnskole og videregående opplæring som integreringstiltak blitt mer vanlig mellom 2009 og 2022. Usikker inntektssikring og dårlig tilrettelegging av opplæringsløpene stikker likevel fortsatt kjepper i hjulene for noen.

Nøkkelord flyktninger | integreringspolitikk | utdanning | voksnes læring | deltakelse i arbeidslivet

Abstract For over 20 years, adult refugees have had the right to free primary and secondary education. However, it has not been as easy for everyone to exercise this right. We discuss both what has slowed down education as an integration policy instrument and what political steps have been taken to remedy the situation. An historical review of laws and regulations within the field of education and integration shows that refugees' rights have become clearer and that some barriers have gradually been reduced. At the same time, the use of primary and secondary education as an integration measure has become more common between 2009 and 2022. Nevertheless, uncertain income and limited adaptation of education for adults are still a barrier for some.

Keywords refugees | integration policy | education | adult learning | labour market participation

INNLEDNING

Å investere i befolkningens utdanning har lenge vært en helt sentral strategi i norsk velferds- og utjevningsspolitikk. Den norske folkeskolen fra 1889 bidro gjennom gradvise utvidelser fram mot dagens 13-årige utdanningsløp til en kraftig vekst i befolkningens grunnleggende utdanning. Grunnopplæringen ble lenger, og omfattet stadig flere. Også for de som ønsket høyere utdanning, ble det skapt nye muligheter. Statens lånekasse for utdanning (1947) er blitt beskrevet som «en maskin for sosial mobilitet» (Åmås, 2022). Landet skulle bygges og videreutvikles, og flere skulle få mulighet til å ta utdanning uavhengig av bosted, familieøkonomi og kjønn. Etter krigen foregikk det også en kraftig utbygging av yrkes- og fagskoler, der et viktig formål var å sikre arbeidslivet tilgang på relevant kompetanse (Thune, 2022). Den norske befolkningen har vært del av en utdanningsrevolusjon som ikke bare har truffet i toppen av samfunnet, men også i bredden.

Flyktninger kommer til Norge fra en rekke ulike land, og hvor mye utdanning de har med seg, vil variere (se f.eks. Vrålstad & Wiggen, 2017). Sett under ett har likevel flyktninger¹ mindre formell utdanning enn befolkningen ellers. Om lag 70 prosent av de som kom til Norge i 2015 og 2016, hadde enten ingen utdanning eller bare utdanning på grunnskolenivå (Kunnskapsdepartementet, 2019). Og gruppen med lite utdanning vokser. Mellom 2000 og 2016 er antall personer i Norge uten grunnskole doblet, og består nå nesten bare av tidligere flyktninger og familiegjennforente med flyktninger (NOU 2018: 13, s. 54). De møter et samfunn der det stilles høye krav til formell kompetanse, noe som gjør det vanskelig for dem å finne lønnet arbeid. I Solberg-regjeringens integreringsstrategi for 2019–2022 ble lav sysselsetting identifisert som en hovedutfordring i integreringsarbeidet. Lav utdanning ble løftet fram som en viktig årsak til at flere ikke fikk en stabil tilknytning til arbeidslivet.

Riktignok peker forskning også på andre forklaringer, for eksempel diskriminering (Midtbøen & Quillian, 2021), dårlig uttelling for medbrakt utdanning og arbeidserfaring (Hardoy & Schöne, 2014; Chiswick, Lee & Miller, 2005) og helseproblemer (Kumar & Diaz, 2019). Det er likevel liten grunn til å tvile på at manglende formell utdanning er en viktig årsak til lav yrkesdeltakelse i deler av innvandrerbefolkningen. Behovet for å adressere denne utfordringen har vokst i takt med omfanget av innvandringen. Mellom 1980 og 2023 har den innvandrede befolk-

1 En flyktning er ifølge FNs flyktningkonvensjons artikkel 1 A «enhver person som befinner seg utenfor det land han er borger av på grunn av velbegrunnet frykt for å bli forfulgt på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en spesiell sosial gruppe». Vi bruker Statistisk sentralbyrås avgrensning. Her innlemmes både primærflyktninger (personer med asyl eller opphold på humanitært grunnlag, overføringsflyktninger og kollektiv beskyttelse) og de som har kommet gjennom familiegjennforening med primærflyktninger.

ningen² i Norge vokst fra 2,2 til 16 prosent (Sevaldson, 1991; Statistisk sentralbyrå, 2023). Innvandrene har opphold i landet på ulike grunnlag – arbeid, flukt, familie eller utdanning. Vi avgrensar vår analyse til flyktninger, inkludert familiegjenforrente med flyktninger, fordi det er her vi finner de høyeste andelene med lav utdanning i innvandrerbefolkningen, og fordi flyktninger har en lovregulert rett, men også en plikt til å delta i omfattende introduksjonsprogram. Som vi vil vise i dette kapitlet, har formell utdanning gradvis fått en mer sentral plass i norsk integreringspolitikk. Samtidig er ikke denne tilnærmingen uten utfordringer.

DATA OG METODER

Analysen av hvilken plass formell utdanning har hatt i integreringspolitikken fra 2000 til 2022, og hvordan utdanningens rolle har vært tematisert og begrunnet, bygger på en gjennomgang av policy-dokumenter om flyktningers integrering og voksnes læring.³ Ambisjonen har vært å se utviklingen av de to politikkområdene i sammenheng. Dette er viktig fordi målet om økt bruk av formell utdanning i integreringsarbeidet krever kunnskap om forhold som fremmer voksnes læring generelt, men også om voksne flyktninger som målgruppe og om hvilke faktorer som påvirker deres integrering og deltakelse i utdanning og arbeidsliv. Vi har inkludert offentlige utredninger, Riksrevisjonens analyser, stortingsmeldinger, lovverk og forskrifter som omhandler opplæringstilbud og inntektssikring for voksne flyktninger. Disse dokumentene har også, sammen med forskning om integreringspolitikk og voksnes læring, informert diskusjonen av hva som har påvirket implementeringen av utdanning som integreringsstrategi.

Den empiriske analysen av flyktningers deltakelse i grunnskole og videregående opplæring er avgrenset til tidligere deltakere i introduksjonsprogram. Det finnes per i dag ikke data på individnivå over voksne deltakere i grunnskolen (Tuhus & Moafi, 2022). Samtidig er nesten alle voksne som deltar i grunnskoleopplæring, enten tidligere flyktninger eller familiegjenforente med flyktninger (NOU 2018: 13). Siden 2003/2004 har denne gruppen hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Formålet med introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne grunnleggende norsk-kunnskaper, innsikt i norsk samfunnsliv og å forberede dem til utdanning eller arbeid. Hver enkelt deltakers programinnhold skal registreres av kommunene i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Spesielt i de første årene var registreringen mangelfull, og dataene bør tolkes med dette i minne. Deltakelse i grunnskole som til-

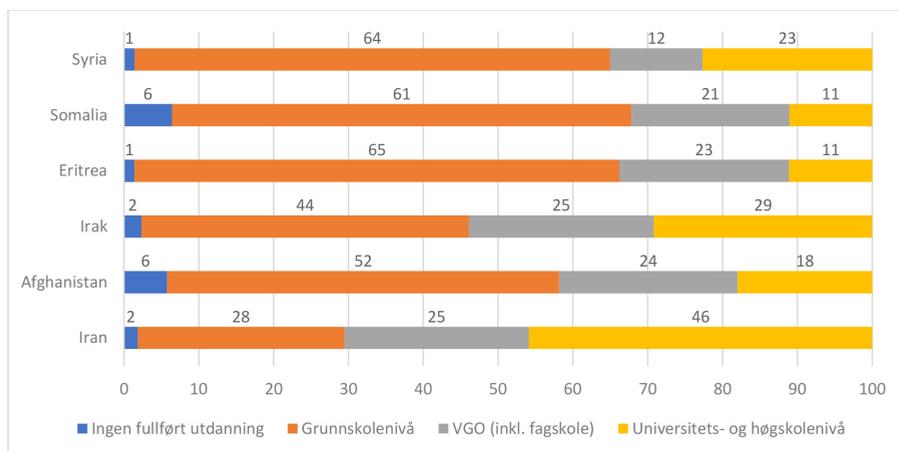
2 Vi bruker her Statistisk sentralbyrås definisjon av innvandrer: personer som selv har innvandret til Norge, og som er født i utlandet av utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.

3 Se vedlegg 14.1 for en oversikt.

tak er registrert siden 2009, og deltakelse i videregående er registrert siden 2011. Analysene er basert på totalt 71 781 personer som deltok i introduksjonsprogram mellom 2009 og 2020, og tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank.

UTDANNINGSNIVÅ BLANT FLYKTNINGER I NORGE

Per 1. januar 2022 hadde 244 660 innbyggere i Norge enten selv fått opphold som flyktning, eller kommet til landet gjennom familiegjenforening med en flyktning (Statistisk sentralbyrå, 2021a). Behovet for å starte på en utdanning, fullføre en påbegynt utdanning eller få godkjent medbrakt utdanning vil variere med utdanningssystemet i landet de reiste fra. En presentasjon av utdanningsnivået blant noen av de største flyktninggruppene i Norge illustrerer poenget. Figur 14.1 viser høyeste registrerte utdanning – uavhengig av om den er tatt i eller utenfor Norge. Blant somaliere har 66 prosent grunnskole eller mindre som høyeste registrerte utdanning. Blant iranere har 46 prosent utdanning på universitets- eller høyskolenivå – høyere enn i befolkningen sett under ett (Statistisk sentralbyrå, 2021b).



Figur 14.1 Utdanningsnivå blant flyktninger bosatt i Norge, etter landbakgrunn. 2021, 16 år og eldre.

Kilde: SSBs statistikkbank, tabell 09623.

Figuren gir likevel ikke presis informasjon om hvor mye utdanning flyktningene hadde da de kom til Norge, fordi en del vil ha gjennomført utdanning *etter* bosetting. Det er dermed vanskelig å anslå nøyaktig hvor mange som har gjennomført grunnskole eller videregående skole ved bosetting. I tillegg mangler en del dokumentasjon på utdanningen, og der den finnes, er den ikke nødvendigvis overfør-

bar til de kravene som gjelder i Norge. Et overslag for perioden 2000–2016 viste at omtrent 38 500 voksne ikke hadde gjennomført grunnskole, og at de aller fleste av disse var flyktninger og deres familiegjenforente. Antall innbyggere i Norge som ikke har videregående skole, er vesentlig høyere. Målgruppen for videregående opplæring blant voksne ble beregnet til om lag 387 000 i 2016. Av disse tilhørte 365 000 majoritetsbefolkningen, mens 22 000 var flyktninger og øvrige innvandrere (NOU 2018: 13). Selv om de fleste som ikke har fullført videregående opplæring, ikke har innvandret, øker andelen flyktninger og øvrige innvandrere også her.

RETT TIL UTDANNING OG MULIGHETER FOR LIVSOPPHOLD

Voksne flyktninger er omfattet av den individuelle retten til grunnskole og videregående opplæring, som er hjemlet i opplæringsloven. Voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring ble innført tidlig på 2000-tallet, som et ledd i kompetansereformen. Stortingsmeldingen om reformen viste til at mange voksne manglet grunnleggende kunnskaper på grunnskolens område. Slik kunnskap ble regnet som avgjørende for å mestre samfunns- og arbeidslivet i Norge (St. meld. nr. 42 (1997–98)). Meldingen viste til at mange innvandrere hadde problemer med å etablere seg på arbeidsmarkedet, blant annet fordi de manglet formell kompetanse, eller fordi den kompetansen de hadde, ikke kunne dokumenteres. Hensynet til innvandrere og deres behov ble ikke omtalt særskilt i meldingen, men ble innlemmet i framstillingen av den samlede voksne befolkningen.

I 2000 fikk alle voksne over 25 år rett til videregående opplæring, om de ikke har slik opplæring fra før. I 2002 fikk voksne også en individuell rett til grunnskole. Både grunnskoleutdanningen og videregående opplæring skal være gratis og tilpasset den enkelte voksnes behov. Opplæringsloven stiller ikke krav om gjennomført eller bestått norskopplæring for å ta i bruk opplæringsretten.

Kompetansereformen anla et bredt kompetansebegrep og bidro til å utvide forståelsen av at kompetanse og læring handler om mer enn formell utdanning (Hagen & Skule, 2007). Dette kom blant annet til uttrykk gjennom utviklingen av et omfattende system for dokumentasjon, vurdering og verdsetting av realkompetanse. Begrepet realkompetanse viser til all kompetanse en person har, uavhengig av hvor eller hvordan kompetansen er tilegnet. Realkompetansevurdering kan betraktes som en forutsetning for å gi voksne et tilpasset opplæringstilbud. I 2003 ble retten til realkompetansevurdering utvidet, slik at voksne fikk mulighet til å dokumentere realkompetansen sin, også med sikte på å få arbeid. I begrunnelsen for lovforslaget ble det vist til at personer som mangler dokumentasjon på kompe-

tansen sin, ofte har vanskelig for å finne relevant arbeid, og at dette særlig gjelder innvandrere (Ot.prp. nr. 25 (2002–2003)).

En kilde til livsopphold er en forutsetning for at voksne skal ha mulighet til å delta i utdanning. Hovedregelen for voksne er finansiering gjennom støtte fra *Lånekassen*. Inntektssikring for flyktninger som ønsket å ta utdanning, var fram til 2003 først og fremst besørget gjennom flyktningstipend. Flyktningstipendet innebærer at lån som søkeren ellers kunne fått fra Lånekassen, blir gitt som et stipend. Opprinnelig ble flyktningstipendet bare gitt til videregående opplæring, men fra 2004–2005 ble også grunnskoleopplæring omfattet. Høyere utdanning støttes ikke gjennom ordningen med flyktningstipend. Stipendet tildeles for maksimalt tre år og må som hovedregel benyttes innenfor en periode på seks år etter at beskyttelse ble innvilget.⁴ Hvor mange år man kan få stipendet, er derfor avhengig av hvor raskt man starter i utdanning etter innvilget beskyttelse. Etter en lengre periode med gradvise utvidelser av ordningen ble det innført to begrensninger. Fra og med studieåret 2011–12 kunne stipendet ikke lenger mottas samtidig som introduksjonsstønad, og i 2017–2018 ble stipendet behovsprøvd (NOU 2018: 13, s. 110; Elman & Bjørøy, 2022).

Fra og med 2003, da introduksjonsloven ble vedtatt, har den viktigste kilden til inntektssikring for nyankomne flyktninger vært introduksjonsstønad. Stønad på 2G⁵ er betinget av fulltids deltakelse i programmet, og fravær som ikke er i tråd med regelverket, sanksjoneres med trekk i ytelsen. Introduksjonsloven var dermed et klassisk eksempel på at en aktiveringspolitikk der opplæringstiltak som skal bedre deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet, kombineres med sanksjoner og insentiver som skal regulere adferd (Kavli, 2019). Introduksjonsstønad er vesentlig høyere enn flyktningstipendet, og den er ikke behovsprøvd. En flyktning som er ferdig med introduksjonsprogrammet og skal starte eller fortsette et utdanningsløp med inntektssikring fra flyktningstipendet, får dermed en betydelig reduksjon i inntekt.

Selv om ytelser fra arbeids- og velferdsetaten eller kommunene ikke har utdanning som hovedformål, kan personer med behov for inntektssikring under utdanning eller opplæring også søke til disse ytelsene.⁶

4 Familiegjenforente til flyktninger har rett og plikt til introduksjonsprogram, men har ikke rett til flyktningstipend. Fristen for å motta flyktningstipend kan utvides fra seks til åtte år hvis søkeren får barn, eller må ta grunnskoleopplæring før han/hun begynner i videregående. Kilde: Statens lånekasse for utdanning. Lastet ned 19. januar, 2023.

5 Grunnbeløpet (G) blir bruk til å beregne mange av Navs utbetalinger. Satsen blir oppdatert 1. mai hvert år. Per 1. mai 2022 var grunnbeløpet 111 477 kroner og introduksjonsstønad dermed 222 954 kroner.

6 Dette omfatter blant annet arbeidsavklaringspenger, overgangsstønad til enslig mor eller far, to-åring yrkesrettet opplæringstiltak, dagpenger, tiltakspenger, økonomisk stønad og sosial stønad. Se også NOU 2018: 13, kapittel 6.3.

I 2016 kom stortingsmeldingen «Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring» (Meld. St. 16 (2015–16)). I denne meldingen er voksne flyktninger og innvandrere identifisert som en viktig målgruppe. Meldingen varsler at det vil bli lagt til rette for økt bruk av grunnskoleopplæring og videregående opplæring i introduksjonsprogrammet. I tillegg skulle det gis bedre muligheter for å ta videregående opplæring med støtte fra Nav. Arbeidslivets behov for yrkesfaglig kompetanse ble særlig vektlagt, og det ble lagt opp til alternative veier til fagbrev og forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne som sentrale tiltak.

I 2021 ble introduksjonsloven erstattet av integreringsloven, og med dette løstes utdanning klarere fram som en del av integreringsarbeidet. Mens introduksjonsloven skulle «styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet», føyes det i integreringslovens formålsparagraf til at den skal bidra til at innvandrere får «formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet». Kompetansekartlegging og karriereveiledning ble obligatorisk, og deltakernes alder og tidligere utdanning skal tillegges betydelig vekt når sluttmålet for opplæringen bestemmes. Det settes også et skille ved om deltakerne har gjennomført videregående opplæring eller ikke, ved bosetting.

I 2021 kom stortingsmeldingen om Fullføringsreformen (Meld. St. 21 (2020–21)), som ble behandlet av Stortinget i juni. Reformen innebærer en utvidelse av retten til videregående opplæring, både for ungdom og voksne, slik at alle får rett til opplæring fram til fullført studie- eller yrkeskompetanse. I meldingen blir det videre lagt opp til at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodellen for voksne i grunnskole og videregående opplæring i framtiden.

I løpet av de siste 20 årene har dermed innvandreres rett til å gjennomføre grunnskole og videregående opplæring også som voksne blitt presisert og styrket i integreringspolitikken. De viktigste endringene er oppsummert i tabell 14.1. Samtidig har ikke forholdene nødvendigvis ligget til rette for at flyktninger skal kunne benytte seg av de nye mulighetene som lovverket legger opp til.

Tabell 14.1 Rettigheter til utdanning og inntektssikring for voksne flyktninger

1993–94 (1)	Flyktningstipend hos Statens lånekasse for utdanning utvides fra å gjelde bare politiske flyktninger til alle som ble gitt asyl i Norge. Omfattet kun videregående utdanning.
2000 (2)	Rett til videregående opplæring for voksne.
2001–02 (1)	Flyktningstipend kan gis i inntil tre år, innenfor en tidsramme på seks år etter ankomst. Nå endres startdatoen for måling av tidsrammen fra ankomstdato, til den datoen asyl ble gitt.
2002 (2)	Rett til grunnskole for voksne. For nyankomne innvandrere inntretr rettigheten <i>etter</i> bosetting.
2003 (3)	Introduksjonsloven innføres, med rett og plikt til to års program og inntektssikring gjennom introduksjonsstønad på 2G. Grunnskole og enkeltfag i videregående skole kan inngå som en del av introduksjonsprogrammet.
2003 (4)	Utvidet rett til realkompetansevurdering for voksne, selv om de ikke søker opptak til videregående opplæring.
2004–05 (1)	Flyktningstipend utvides og gis nå også for grunnskoleopplæring.
2011–12 (1)	Flyktningstipend kan ikke lenger mottas samtidig med introduksjonsstønad.
2016 (5)	Det åpnes for videregående skole på fulltid innenfor rammen av introduksjonsprogram.
2017 (6)	Rett til videregående skole også for innvandrere med fullført videregående skole fra hjemlandet, hvis denne ikke gir rett til høyere utdanning i Norge.
2017–18 (1)	Behovsprøving innføres for flyktningstipend til personer over opplæringspliktig alder.
2021 (7)	Integreringsloven innføres (erstatte introduksjonsloven). Deltakere i program får rett og plikt til kompetansekartlegging og karriereveiledning. Sluttmaal for introduksjonsprogram innføres basert på deltakernes alder og medbrakte utdanning. Programtid knyttes til deltakernes sluttmaal og kan variere fra tre måneder til fire år. For de under 25 år uten videregående opplæring skal sluttmalet som hovedregel være fullført videregående opplæring.

(1) Elman & Bjørøy, 2022.

(2) St.meld. nr. 42 (1997–98) og Ot.prp. nr. 44 (1999–2000).

(3) Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Kommunal- og regionaldepartementet 2003.

(4) Ot.prp. nr. 25 (2002–2003).

(5) Meld. St. 16 (2015–2016) og Prop. 45 L (2017–2018).

(6) Prop. 79 L (2016–2017).

(7) Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid. Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2021.

FORMELLE RETTIGHETER UTEN REELLE MULIGHETER?

Neste spørsmål er hva som har stukket kjepper i hjulene for at flere voksne flyktninger har kunnet ta i bruk retten til utdanning. Å ha en formell rett er ikke det samme som å ha en reell mulighet til å ta rettigheten i bruk. En forutsetning for at voksne flyktninger kan ta i bruk sine formelle rettigheter til utdanning, er at de kjenner til retten, at de har livsopphold mens de er under utdanning, og at det finnes et tilrettelagt tilbud de kan delta i (Djuve mfl., 2014). Svakheter på alle disse områdene har vært en tilbakevendende tematikk innenfor både integrerings- og utdanningsfeltet.

Tilgjengelig informasjon

I 2008 bemerket Riksrevisjonen det uheldige i at informasjon om retten til grunnskoleopplæring for voksne kun fantes på norsk og engelsk. Påpekningen var viktig, fordi målgruppen for grunnskoleopplæring for voksne både hadde vokst og endret sammensetning. I 2001 hadde 64 prosent av voksne over 24 år uten fullført grunnskole innvandrerbakgrunn. I 2008 hadde andelen økt til 84 prosent (SSBs statistikkbank, tabell 09430). Retten til grunnskole og videregående opplæring for voksne har vært lite kjent i befolkningen (Hagen & Skule, 2008; Riksrevisjonen, 2007–2008; Dæhlen, Danielsen, Strandbu & Seippel, 2013). Riksrevisjonen avdekket at informasjon om rettighetene og opplæringsmulighetene i liten grad hadde nådd målgruppen. Dette kan det ha vært flere årsaker til.

Djuve med flere (2014, s. 27) konstaterte ikke bare at grunnskole var lite utbredt i introduksjonsprogrammet i perioden fram til 2013, men også at bruken av grunnskole varierte mye mellom kommuner. Variasjonen var stor også etter at det var tatt hensyn til egenskaper ved flyktningene, noe som tyder på at flyktninger med ellers like behov fikk ulike muligheter avhengig av hvor de var bosatt. Forfatterne finner støtte for at lokale rammebetingelser og personlige holdninger påvirket bruken av grunnskole som virkemiddel i integreringsarbeidet. Intervjuer med ansatte i kommunene tydet blant annet på usikkerhet rundt deltakernes livsopphold i det som kunne bli lengre kvalifiseringsløp enn det introduksjonsprogrammet støttet. Flere viste også til forventningen om at deltakerne skulle bli selvforsørget så raskt som mulig, og at dette kunne bli vanskelig dersom hovedinnholdet i programmet var grunnskoleutdanning. Kombinert med manglende tilpasning av det utdanningsrettede opplæringstilbudet til flyktninger hevet det terskelen for å anbefale flyktningene å starte med grunnskole innenfor rammen av introduksjonsprogrammet (Djuve mfl., 2014; Dæhlen, Danielsen, Strandbu & Seippel, 2013).

Lite tilgjengelig informasjon, både om retten til utdanning og muligheter for livsopphold, er løftet fram som en utfordring også etter Riksrevisjonens gjennomgang i 2008. Regelverket oppleves som komplisert, også blant de som skal formidle informasjon videre til flyktningene. Dette knyttes først og fremst til at mulighetene for livsopphold framstår som uklare. Ulike støtteordninger påvirker hverandre, men forvaltes av ulike aktører og er lite koordinerte (Oslo Economics, 2022).

Livsopphold

Introduksjonsstønadene representerte en større økonomisk forutsigbarhet for flyktningene. Planleggingshorisonten ble også bedre for de aktørene som skulle sy sammen opplæringstilbudene. Men heller ikke introduksjonsstønadene var tilstrekkelig tilpasset voksne som trengte opplæring på grunnskole eller videregående nivå (Meld. St. 16 (2015–2016)). Utdanningsløpene tok ofte lengre tid enn to år. Dette skyldtes blant annet at opplæringstilbudene verken var tilpasset deltakere med svake norskerferdigheter, eller det nivået eller den progresjonen deltakerne hadde behov for (Djuve mfl., 2017). Muligheten som ligger i å søke flyktningstipend fra Lånekassen medfører dessuten en halvering av inntekten sammenliknet med introduksjonsstønad. I praksis betyr det at mange vil være avhengige av å ha en annen inntekt, enten i form av lån, lønn, overføringer eller bidrag fra for eksempel familie. Integreringsloven åpner fra 2021 for at flyktninger som ikke har godkjent videregående skole, kan få opptil fire år med inntektssikring og oppfølging i introduksjonsprogram (Integreringsloven, § 13). Dette løser dermed opp i en viktig flokke knyttet til hva flyktningene skal leve av mens de tar utdanning.

Realkompetansevurdering

Da retten til realkompetansevurdering ble styrket som ledd i kompetansereformen tidlig på 2000-tallet, var innvandrere en definert målgruppe. Det ble gjort forsøk med ulike ordninger for realkompetansevurdering, herunder yrkesprøving. Kjernen i yrkesprøving er gjennomføring av en praktisk prøve der hensikten er å synliggjøre kompetanse innenfor et yrke eller fagfelt og vurdere denne opp mot krav til et norsk fag- eller svennebrev. For innvandrere med mangelfull dokumentasjon og med svake norskkunnskaper har yrkesprøving vist seg å være en metode med stort potensial (Hagen, Svensen & Folkenborg, 2002; Hagen & Svensen, 2002; Røstad, 2004). I praksis har likevel mulighetene for realkompetansevurdering generelt og yrkesprøving spesielt så langt hatt begrenset omfang og betydning. I 2008 påpekte OECD at muligheten for realkompetansevurdering

var lite kjent, spesielt blant grupper med lite formell utdanning og potensielt størst utbytte av ordningen, og at yrkesprøving for innvandrere var lite brukt (Olsen mfl., 2018).

Uten kunnskap om hva voksne innvandrere har av utdanning og arbeidserfaring fra før, er det krevende både å definere kompetansebehov og å sikre en tilpasset opplæring. Konsekvensene av ulike tolkninger og praksis er både at flyktningene får ulike tilbud avhengig av hvor de bor, og at mange trolig må gjennomføre unødvendig lange opplæringsløp (Riksrevisjonen, 2007–2008; Djuve mfl., 2018). Ti år etter Riksrevisjonens kritikk konkluderer NIFU med at det fremdeles gjenstår mye, både i utdanningssystemet og i arbeidslivet, før det er etablert et velfungerende system for realkompetansevurdering. Dette handler blant annet om manglende kjennskap til og informasjon om ordningen samt at informasjonen i liten grad er tilpasset innvandrere som målgruppe, og at yrkesprøving som metode er lite brukt (Olsen mfl., 2018).

Tilpasset opplæring og norskferdigheter

En viktig ambisjon ved grunnskole og videregående opplæring for voksne er at opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov og livssituasjon. For voksne flyktninger handler dette blant annet om undervisningsspråk. På tross av at opplæringsloven ikke legger til grunn at deltakerne skal kunne norsk for å delta, erfarer kommuner som tar imot og bosetter flyktninger, at norskkrav er praksis både i grunnskole og i videregående opplæring (Djuve mfl., 2017; Leirvik & Staver, 2019). Riksrevisjonen bemerket i 2019 at resultatene for avlagte prøver i norsk er for svake for å gi flyktninger en reell mulighet for å delta i ordinær utdanning. De viser til at bare én av fire deltakere er på et minimumsnivå for hva som kreves for å ta videregående opplæring, og konkluderer med at den lave andelen flyktninger som tar fag i videregående skole, trolig henger sammen med dette. Lave norskferdigheter etter ferdig introduksjonsprogram reduserer også flyktningenes muligheter til å dra nytte av Navs øvrige tiltaksapparat (Djuve mfl., 2017; Riksrevisjonen, 2019–2020).

FLYKTNINGERS DELTAKELSE I DET FORMELLE UTDANNINGSSYSTEMET

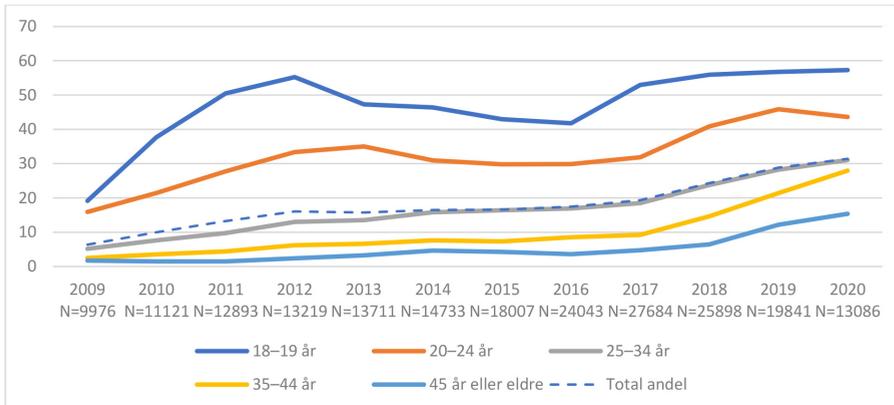
Vi dreier nå søkelyset over mot vår tredje problemstilling – nyankomne flyktningers faktiske deltakelse i utdanning. Har den økt over tid, og i tilfelle hvor mye og for hvem? Svaret er ja, relativt mye, men ikke for alle. Her bør det sies at statistikk-

ken ikke forteller hvor stor andel av *de som manglet* grunnskole eller videregående som fikk et slikt tilbud, men andelen av *alle deltakere* i introduksjonsprogrammet det gjeldende året. Det betyr at tallene kan være følsomme for endringer i sammensetningen av flyktningene og deres utdanning.

Med dette forbeholdet viser figur 14.2 og 14.3 at det har vært en tydelig økning i andelen flyktninger som deltar i grunnskoleutdanning eller videregående opplæring tidlig etter bosetting. Vi starter med *grunnskolen*. Blant de yngste aldersgruppene (18–24 år) har andelen som har deltatt i grunnskole, vært relativt høy siden 2011–2012. For de mellom 20 og 24 år er det en tydelig økning fra 2017, mens deltakelsen blant 18–19-åringene varierer mer – her er nivået i 2011 omtrent det samme som i 2017–2020. Blant de over 24 år tegner det seg et litt annet bilde. For deltakere mellom 25 og 44 skyter deltakelsen i grunnskoleopplæring først fart fra 2017 (figur 14.2). For de over 45 ser vi det som kan likne starten på en oppadgående trend fra 2018. Det er ikke gitt at den økte deltakelsen i grunnskoleopplæring fra 2017 er et svar på den politiske dreiningen. Sammensetningen av deltakerne kan også ha endret seg, slik at andelen uten fullført grunnskoleopplæring har økt.

Deltakelsen i *videregående opplæring* er langt lavere enn i grunnskoleopplæring, men også her har det vært en økning over tid (figur 14.3). For alle aldersgrupper var andelen som tok fag i videregående skole, på under 10 prosent i perioden 2011–2015. Blant voksne over 25 år var andelen så lav som 2–3 prosent mellom 2011 og 2015, og blant de over 35 under 2 prosent. Ikke før i 2016 skjøt flyktnings deltakelse i videregående opplæring fart. Økningen kom dermed allerede før integreringsloven ble innført i 2021, og det er nærliggende å tro at økningen har sammenheng med at det i 2016 ble mulig å delta i videregående opplæring på fulltid som en del av introduksjonsprogrammet. Blant de mellom 20 og 24 år er kurven jevnt stigende fra 2016, og er på 28 prosent i 2020. Blant flyktninger som er 25 år og eldre, stiger deltakelsen fra 2017. Samtidig ser vi tegn til at økningen i deltakelse flater ut fra 2019, både blant de yngste og blant flyktninger over 24 år. Om dette er starten på en stagnering i andelen deltakere, gjenstår å se.

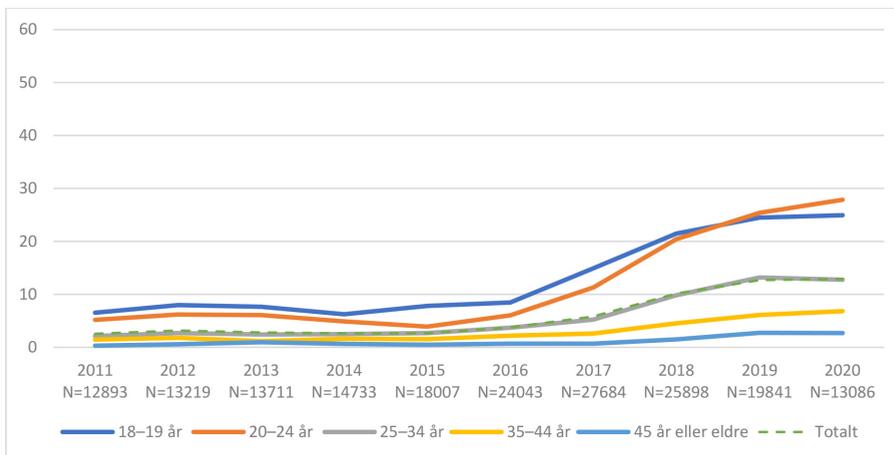
Nasjonalt introduksjonsregister sier ikke noe om hvilken utdanningsretning flyktningene har valgt. Blant de som har mottatt flyktningstipend etter avsluttet introduksjonsprogram, har imidlertid nesten 60 prosent gått et yrkesfaglig utdanningsprogram. Blant mottakerne av flyktningstipend har denne gruppen vært i jevn vekst, fra 20–30 prosent i studieåret 1999–2000 til nesten 75 prosent i 2020–2021 (Elman & Bjørøy, 2022).



Figur 14.2 Andel deltakere i introduksjonsprogrammet per kalenderår med deltakelse i grunnskole som tiltak, etter alder.

Grafene viser beholdning per kalenderår. Ett individ kan være registrert med både grunnskoleopplæring og videregående opplæring samme år samt andre tiltak.

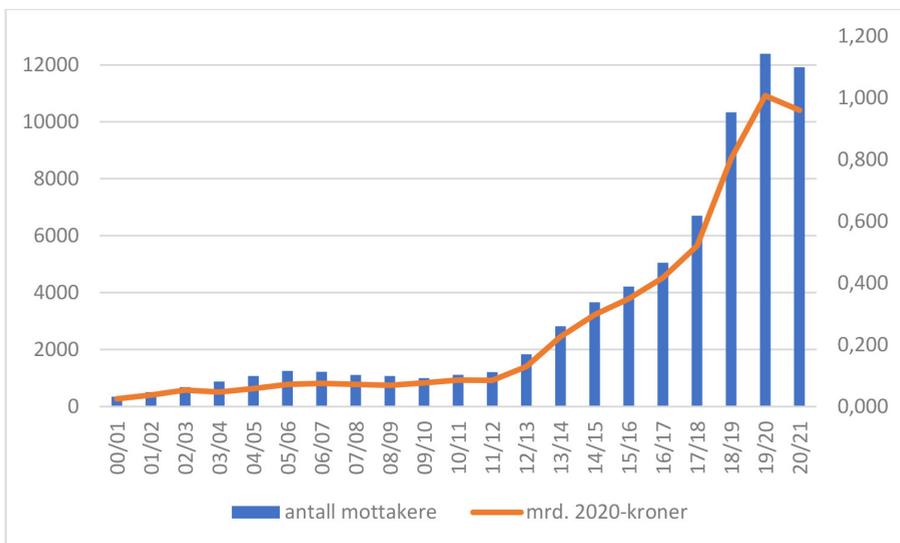
Kilde: Statistisk sentralbyrå / Nasjonalt introduksjonsregister.



Figur 14.3 Andel deltakere i introduksjonsprogrammet per kalenderår med deltakelse i videregående opplæring som tiltak, etter alder.

For en del vil to år i introduksjonsprogram være for kort tid til å fullføre grunnskole eller videregående opplæring. Så hva skjer etter endt deltakelse i programmet? Det viser seg at en betydelig andel fortsetter i utdanning. Hvor mange som mottar flyktningstipend, kan bidra til å kaste lys over spørsmålet (figur 14.4). Antallet som benyttet seg av denne ordningen, var lenge lavt, før både antallet og andelen mottakere raskt steg til et foreløpig toppunkt i studieåret 2019–20. Da

mottok over 12 000 personer flyktningstipend, og Lånekassen hadde en samlet utbetaling av flyktningstipend på om lag 1 milliard kroner. Lånekassen estimerer at omkring 40 prosent av flyktningene som kom i perioden 2010–2017, har mottatt flyktningstipend (Elman & Bjørøy, 2022, s. 19). Majoriteten av disse er i videregående skole, selv om andelen som får støtte for grunnskole, også har økt til nærmere 30 prosent etter at ordningen ble utvidet i 2004/2005 (Elman & Bjørøy, 2022, s. 29). Mellom 50 og 60 prosent har fått utdanningsstøtte til grunnskole- og/eller videregående opplæring også etter mottatt flyktningstipend. Varigheten på stipendet har dermed ikke vært tilstrekkelig til å fullføre videregående opplæring.



Figur 14.4 Antall mottakere av flyktningstipend og totalt utbetalt i stipend per studieår omregnet til 2020-kroner. Periode: 2000–2001 – 2020–2021.

Kilde: Elman & Bjørøy, 2022.

Et kanskje vel så viktig spørsmål er hvor mange flyktninger som fullfører den utdanningen de starter på. En studie basert på registerdata over deltakere i introduksjonsprogrammet fra 2010–2019 viser at av de som starter i videregående opplæring i introduksjonsprogrammet uten å fullføre i løpet av programperioden, fullfører 40 prosent i løpet av de påfølgende fem årene. Undersøkelsen viser ikke hvor mange som eventuelt har fullført videregående *før* introduksjonsprogrammet var avsluttet. Basert på den kritikken som er kommet av deltakernes (manglende) muligheter til å fullføre innenfor rammen av programmet, kan vi anta at andelen er lav. Kanskje vil dette endre seg når flyktningene som startet etter at rammen for

introduksjonsprogrammet ble utvidet til fire år, nærmer seg endt program i 2024/25. Av de som manglet grunnskole ved avgang fra introduksjonsprogrammet, fullførte bare 25 prosent grunnskoleopplæring i løpet av de påfølgende fem årene (Oslo Economics/Rambøll, 2022).⁷

AVSLUTNING

Muligheten for å lykkes i norsk arbeids- og samfunnsliv blir stadig dårligere for de med lav formell utdanning. Det er liten tvil om at dette er registrert blant politiske myndigheter. Formell utdanning på grunnskole- og videregående skoles nivå er viet stadig større oppmerksomhet i integreringspolitikken. Integreringsloven fra 2021 er det hittil tydeligste signalet om at den arbeidsrettede integreringen som har vært sentral i norsk integreringspolitikk de siste 20 årene, nå får selskap av tiltak som er ment å sluse flere flyktninger inn i formell utdanning.

Selv om voksne flyktninger har hatt formell rett til utdanning i nærmere 20 år, har det vært en rekke barrierer for å ta disse rettighetene i bruk. Retten til grunnskole og videregående opplæring for voksne har vært lite kjent i målgruppen, og regelverket har vært beskrevet som vanskelig tilgjengelig, både for flyktningene og for dem som skal veilede dem. I noen tilfeller var regelverket slik at én rettighet «nullet ut» en annen. Flyktninger hadde formell rett til å ta videregående opplæring, men kunne ikke gjøre dette på full tid innenfor rammen av introduksjonsprogrammet før i 2016. Kombinert med en uforutsigbar inntektssikring for deltakerne etter endt introduksjonsprogram har dette trolig redusert bruken av formell utdanning som kvalifiseringsvei. En høy andel fortsetter utdanningsløpet etter endt introduksjonsprogram, finansiert gjennom flyktningstipend, men det finnes lite kunnskap om hvor mange som fullfører – og hva som kjennetegner både disse og dem som faller fra underveis.

Tilpasset opplæring for voksne forutsetter gode ordninger for å vurdere og dokumentere den kompetansen de har fra før. Manglende ordninger for vurdering av realkompetanse har derfor vært en annen hindring. For flyktninger som har med seg utdanning når de kommer til Norge, blir dermed veien fram til dokumentert, formell kompetanse lengre enn den kunne ha vært. I praksis har det også vært en forutsetning for å følge opplæring på videregående skoles nivå at deltakerne

⁷ Disse tallene er beregnet ut fra det totale antallet som sto uten grunnskoleutdanning da de startet på introduksjonsprogrammet, inkludert de som ikke startet i grunnskoleopplæring i løpet av programtiden. Vi må derfor anta at fullføringsgraden er høyere for de som deltok i grunnskoleopplæring også i løpet av introduksjonsprogrammet.

greier å følge opplæringen på norsk, og at de har godkjent grunnskole. Dette har forsinket og forlenget opplæringsløpene og forsterket utfordringen med en forutsigbar kilde til livsopphold.

I den perioden vi har studert, 2000–2021, har en stadig høyere andel av voksne flyktninger tatt grunnskole- eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet. *Integreringsloven fra 2021 legger større vekt på formell utdanning enn tidligere lover. Gjennom å utvide programtiden for de som mangler videregående utdanning, og som ønsker å følge et utdanningsrettet spor, reduseres også en av barrierene for å starte i et utdanningsløp som voksen. Dette kan øke voksne flyktningers deltakelse i formelle utdanningsløp på sikt.* Samtidig er det ikke åpenbart om det er arbeidsrettede eller utdanningsrettede kvalifiseringsløp for voksne som er det best egnede virkemidlet for voksne flyktninger. Hvor mange som fullfører opplæringen, på hvilket nivå, og hvor lang tid det tar, vil påvirke nytteverdien både for den enkelte og for samfunnet. For noen vil et rent arbeidsrettet løp kunne være både mer motiverende og mer effektivt enn å ta ordinær utdanning i voksen alder.

Investering i formell utdanning har historisk vært en helt sentral strategi i Norge for å redusere ulikhet. Men å overføre denne strategien til integreringspolitikken, er ikke uten utfordringer. Flyktninger er en sammensatt gruppe, og voksne har andre behov enn ungdom. Rettighetene har vært på plass lenge, men for at flyktningers rettigheter skal omsettes til reelle muligheter, kreves både et utdannings-tilbud som er tilpasset voksne med sammensatte behov, og en stabil kilde til livsopphold under utdanningen.

REFERANSER

- Bauder, H. (2006). Origin, employment status and attitudes towards work: immigrants in Vancouver, Canada. *Work, Employment and Society*, 20(4), 709–729. <https://doi.org/10.1177/0950017006069810>
- Breidahl, K.N. & Larsen, C.A. (2016). The myth of unadaptable gender roles: Attitudes towards women's paid work among immigrants across 30 European countries. *Journal of European Social Policy*, 26(5), 387–401. <https://doi.org/10.1177/0958928716664292>
- Chiswick, B.R., Lee, Y.L. & Miller, P.W. (2005). Immigrant earnings: a longitudinal analysis. *Review of Income and Wealth*, 51(4), 485–503. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2005.tb00269.x>
- Djuve, A.B., Haakestad, H. & Sterri, E.B. (2014). *Rett til utdanning. Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomme innvandrere*. Fafo-rapport 2014:34. Oslo.
- Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å. & Seippel, Ø. (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. NOVA Rapport 7/2013.
- Elman, E. & Bjorøy, K.M. (2022). *Flyktningstipendet. Mottakere av flyktningstipendet og deres bruk av Lånekassens ordninger*. Notat nr. 5/2022. Statens lånekasse for utdanning.

- Hagen, A., Svensen, E. & Folkenborg, K. (2002). *Dokumentasjon av realkompetanse gjennom yrkesprøving. En kartlegging av erfaringer med kompetansedokumentasjon for flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 388.
- Hagen, A. & Svensen, E. (2004). *Billett til yrkeslivet. Sluttrapport fra evalueringen av yrkesprøvningsprosjektet i Oslo kommune*. Fafo-rapport 394.
- Hagen, A. & Skule, S. (2007). Den norske modellen og utviklingen av kunnskapsamfunnet. I J.E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J.M. Hippe (Red.), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hagen, A. & Skule, S. (2008): *Kompetansereformen og livslang læring*. Status 2008. Fafo-rapport 2008:07.
- Hardoy, I. & Schöne, P. (2014). Returns to pre-immigration education for non-western immigrants: why so low? *Education Economics*, 22(1), 48–72.
- Jones, H., Ryssevick, J. & Dahle, M. (2020). *Deltakere, opplæringsløp, resultater – erfaringer fra tre år med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring*. Ideas2Evidence Rapport 15:2020.
- Kavli, H.C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34, Oslo: Fafo.
- Kavli, H.C. (2015). Adapting to the dual earner family norm? The case of immigrants and immigrant descendants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(5), 835–856.
- Kavli, H.C. (2019). *Kontinuitet og endring. Familiepraksis og kvinners yrkesdeltakelse blant innvandrere i Norge*. Avhandling for Ph.d. graden i sosiologi. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Universitetet i Oslo.
- Kavli, H.C., Lillevik, R. & Wolckmar-Eeg, M. (2022). *En hånd på rattet. Tiltak for kvalitetsutjevning i introduksjonsprogrammet*. Fafo-rapport 2021:03, Oslo: Fafo.
- Kumar, B.N. & Diaz, E. (2019). Migration health theories: Healthy migrant effect and allostatic load. Can both be true? I B.N. Kumar & E. Diaz (Red.), *Migrant Health. A Primary Care Perspective*. CRC Press. Taylor & Francis Group 2019.
- Kunnskapsdepartementet (2019). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Leirvik, M.S. & Staver, A.B. (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige – Hvordan inkludere flere flyktninger i introduksjonsprogrammet?* NIBR-rapport 2019:2. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Oslo Met.
- Meld. St. 21 (2020–2021). *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/>
- Midtbøen, A.H. & Quillian, L. (2021). Forbigående fenomen eller permanent virkelighet? Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet på tvers av tid, sted og generasjoner. *Søkelys på arbeidslivet*, 38(3–4), 182–196.
- Oslo Economics/Rambøll (2022). *Samsillet mellom introduksjonsprogrammet og Lånkassens utdanningsordninger*. Hentet fra: <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2022/06/Samsillet-mellom-introduksjonsprogrammet-og-Lanekassens-utdanningsordninger.pdf>
- NOU 2001: 20. (2001). *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-20/id143913/>
- NOU 2011: 7. (2011). *Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496/>
- NOU 2017: 2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>

- NOU 2018: 13. (2018). *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring — Finansiering av livsopphold*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-13/id2620876/sec1>.
- Olsen, D.S., Bubikova-Moan, J., Aamodt, P.O., Skjelbred, S.-E., Elken, M., Waagene, E. & Larsen, E.H. (2018). *Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv*. NIFU-rapport 2018:10.
- Oslo Economics & Rambøll (2022). *Samspeilet mellom introduksjonsprogrammet og Lånekassens utdanningsordninger*. OE-rapport nr. 2022/24.
- Rambøll (2018). *Tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom*. Rapport 30.11.18.
- Riksrevisjonen (2007–2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå*. Dokument nr. 2:14.
- Riksrevisjonen (2019–20). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid*. Dokument 3:4.
- Røstad, S. (2004). *Yrkesprøving, en metode for realkompetanse-vurdering*. Rapport 2/2004). Oslo: VOX.
- Sevaldson, P. (1991). *Tallet på innvandrere og deres etterkommere fram mot år 2050*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (2021a). <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/personer-med-flyktningbakgrunn>
- Statistisk sentralbyrå (2021b). <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/statistikk/befolkningens-utdanningsniva>
- Statistisk sentralbyrå (2022a). <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/personer-med-flyktningbakgrunn>
- Statistisk sentralbyrå (2022b). 09623: Innvandrere 16 år og over. Absolutte tall, etter utdanningsnivå, statistikkvariabel, år og landbakgrunn. Lastet ned 5. mai 2022.
- Statistisk sentralbyrå (2023). Fakta om innvandring. <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring> Lastet ned 21. april 2023.
- Tuhus, P.T & Moafi, H. (2022). *Voksne i grunnskoleopplæring. Veien til innhenting av individdata*. Notater 2002/19. Oslo, Statistisk sentralbyrå.
- Thune, T. (2022). Norsk utdanningshistorie i *Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 29. juni 2022 fra https://snl.no/norsk_utdanningshistorie
- Vrålstad, S. & Wiggen, K.S. (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Rapporter 2017:13. Oslo/Kongsvinger. Statistisk sentralbyrå.
- Åmås, K.O. (2022, 7. mai). Statens lånekasse for klassereiser. *Aftenposten*.

VEDLEGG 14.1 DOKUMENTGJENNOMGANG

Analysene bygger på tidligere utredninger og lovarbeider både innenfor integrerings- og utdanningspolitikkenes områder. Vi har gjort en gjennomgang av eksisterende lover og forordninger samt tidligere utredninger som belyser utfordringer knyttet til voksnes deltakelse i grunnskole og videregående opplæring generelt, og for innvandrere spesielt. Følgende dokumenter er inkludert i gjennomgangen og har informert arbeidet med kapitlet. Ikke alle er referert direkte i teksten.

Kunnskapsdepartementet (2019). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

- NOU 1997: 25 *Ny kompetanse – Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-25/id141157/>
- NOU 2001: 20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-20/id143913/>
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4009862aba8641f2ba6c410a93446d29/no/pdfs/nou201020100007000dddpdfs.pdf>
- NOU 2011: 14 *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-14/id647388/>
- NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496/>
- NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>
- NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-13/id2620876/sec1>.
- NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-15/id2621801/>
- NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre. Struktur og innhold i videregående opplæring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-25/id2682947/>
- Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20152016/id2476199/>
- Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/>
- Ot.prp. nr. 25 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæring § 4A-3 (opplæringslova)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-25-2002-2003/id171429/>
- Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæring (opplæringslova) m.m.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-44-1999-2000/id586147/>
- Prop. 45 L (2017–2018) *Endringer i introduksjonsloven (opplæring i mottak og behandling av personopplysninger mv.)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-45-l-20172018/id2593537/>
- Prop. 79 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-79-l-20162017/id2546553/>
- St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-42-1997-98-/id191798/>



15. Å bygge opp eller bryte ned? Tillit og brukerrelasjoner i møtet mellom innvandrere og Nav

**Silje Andresen, Jon Horgen Friberg, Hanne Cecilie Kavli og
Maria G. Volckmar-Eeg**

Sammendrag Som velferdsstatens ansikt i møte med nye borgere kan Nav bidra til å bygge tillit og tilhørighet i en mangfoldig befolkning. Men hvordan opplever innvandrere møtet med Nav? Innvandrere utgjør i dag en betydelig del av Navs brukere, men det har vært vanskelig å fange opp deres erfaringer gjennom ordinære brukerundersøkelser. Her presenterer vi resultatene fra en særskilt tilrettelagt feltsurvey blant somalisk- og arabisktalende Nav-brukere. Sammenliknet med brukere uten innvandrerbakgrunn finner vi at respondentene i feltsurveyen gjennomgående har en mer negativ opplevelse av kontakten med Nav, både i vurderingen av kommunikasjon, opplevd nytte av tiltakene og i relasjonen til saksbehandlerne. Årsakene kan knyttes til svake norskferdigheter, at mange har en brukerprofil kjennetegnet av behovsprøving og aktivitetsplikt, samt kulturelle erfaringer knyttet til manglende tillit til fremmede.

Nøkkelord tillit | Nav | innvandrere | brukerrelasjoner

Abstract As the face of the welfare state in meeting new residents, Nav can help build trust and belonging in a diverse population. But how do immigrants experience their meeting with Nav? Immigrants make up a significant portion of Nav's users, but their experiences are seldom captured through ordinary user surveys. We present the results from a new field survey among Somali- and Arabic-speaking Nav users. Compared with users without an immigrant background, we find that they consistently have a more negative experience with Nav, both in the assessment of communication, perceived benefit and in the relationship with the case handlers. The reasons can be linked to weak Norwegian skills, a user profile characterized by needs testing and activation measures, as well as cultural experiences linked to a lack of trust in strangers.

Keywords trust | social work | immigrants | user relations

INNLEDNING

Innvandrere utgjør en økende andel av Navs brukere og mottok i 2019 over halvparten av utbetalingene av økonomisk sosialhjelp (Grebstad & Hjemås, 2021). Arbeidslinja i norsk politikk bygger på et prinsipp om at rettigheter og plikter knyttes sammen: Retten til å motta stønad følges av en plikt til å delta i ulike former for aktiveringstiltak (Stjernø & Øverbye, 2012). Nav har således en dobbelt rolle overfor sine brukere: å beskytte mot sosial nød – og å kontrollere at de oppfyller sine plikter. Hvordan etaten håndterer disse oppgavene, har ikke bare implikasjoner for sysselsetting og ulikhet, men også for utviklingen av tillit mellom myndigheter og brukere. Tillit trekkes ofte fram som en forutsetning for den norske samfunnsmodellen, og i en tid preget av økt mangfold har Navs rolle som velferdsstatens «ansikt» i møte med nye borgere blitt stadig viktigere. Som forvalter av generøse velferdsrettigheter kan Nav ha en sentral rolle i å bygge opp nye innvandreres opplevelse av tilhørighet til et nytt samfunn. Som en streng og potensielt paternalistisk kontrollinstans kan Nav bidra til å bryte denne opplevelsen av tilhørighet ned.

Eksisterende forskning gir et tvetydig bilde av møtet mellom velferdsstatens institusjoner og innvandrede brukere. Internasjonale komparative kvantitative studier tyder på at universelle velferdsstater som de skandinaviske bidrar til å bygge opp tillit og tilhørighet til samfunnet (Rothstein, 1998; Breidahl & Fersch, 2018; Breidahl mfl., 2021). Samtidig har kvalitative studier vist at noen innvandrere også kan oppleve møtet med Nav som ydmykende og demotiverende (Elgvin & Friberg, 2016). Det finnes imidlertid lite kunnskap om hvor utbredte slike opplevelser er. Noen kvantitative studier tyder på at innvandreres tillit til vertslandets institusjoner synker over tid, og det har blitt spekulert i om det konkrete møtet med velferdsstatens institusjoner kan spille en rolle (Röder & Mühlau, 2011; 2012).

I Norge gjennomfører Nav jevnlig brukerundersøkelser, men innvandrere er dårligere representert i disse undersøkelsene enn befolkningen ellers. Dette gjelder særlig innvandrere med svake norskferdigheter og lav utdanning. Underrepresentasjonen er uheldig fordi nettopp denne brukergruppen har behov for omfattende oppfølging, mellom annet for å finne lønnet arbeid. De krever derfor en langt større del av de Nav-ansattes tid enn det antallet alene skulle tilsi. Gitt at denne gruppen har mye kontakt med Nav, framstår det som særlig viktig å løfte fram deres erfaringer.

I dette kapittelet er ambisjonen å tette noe av dette kunnskapshullet, gjennom å presentere nye data fra en surveyundersøkelse som er særlig tilrettelagt for nettopp denne delen av Navs brukere. Vi undersøker hvordan de opplever møtet med Navs saksbehandlere og tiltaksapparat, og hva som kjennetegner brukerne som opple-

ver møtet mest negativt. Deretter diskuterer vi noen av de mer overordnede utfordringene velferdsstaten står overfor i møte med en mer sammensatt befolkning. Analysen er basert på en intervjuundersøkelse blant 542 somalisk- og arabisktalende brukere som fysisk har oppsøkt et Nav-kontor i Oslo. Resultatene sammenliknes med svarene fra personer uten innvandrerbakgrunn i Navs egen brukerundersøkelse.

BAKGRUNN

Nav betjener årlig 2,8 millioner brukere og forvalter om lag en tredel av statsbudsjettet.¹ En viktig del av etatens mandat er å ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bekjempe fattigdom, blant annet ved å stimulere til arbeid og deltakelse. Etaten har også ansvar for å sikre inntekt i livsfaser eller i situasjoner der den enkelte ikke har mulighet til å sørge for seg selv. Personer som står langt unna arbeidslivet, vil ha spesielt stort behov for individuelt tilpasset og sammensatt bistand fra Nav. Blant disse er innvandrere overrepresentert (Meld. St. 33 (2015–2016)). Fra 2016 til 2021 økte andelen innvandrere blant arbeidsledige meldt til Nav fra 35 til 45 prosent (Dahl & Lima, 2021). Personer med innvandrerbakgrunn er i tillegg overrepresentert blant dem som mottar midlertidige og behovsprøvde ytelser på varig basis (Dokken, 2015). I 2015 var andelen sosialhjelpsmottakere fire ganger høyere blant personer med innvandrerbakgrunn enn i befolkningen ellers, og i 2019 utgjorde de over halvparten av alle mottakere av økonomisk sosialhjelp (Grebstad & Hjemås, 2021). Personer med innvandrerbakgrunn er også overrepresentert blant dem som blir værende lenge i Nav-systemet, og som bytter mellom ulike tjenester og ytelser heller enn å komme i lønnet arbeid (Aamodt, 2018). Innvandrere med sammensatte og langvarige utfordringer i arbeidslivet utgjør dermed en betydelig del av Navs brukergruppe.

Det er Navs veiledere som skal finne rett balanse mellom å utøve kontroll, men samtidig legge til rette for medvirkning. I saksbehandling der det utøves mye skjønn, kan det reises tvil om de som utøver dette skjønnet, gjør det på en god og rettferdig måte. Det kan redusere tilliten både til de ansatte som utøver skjønnet, og til den institusjonen de representerer. Studier har for eksempel vist at variasjon i praktisering av regelverket for trekk i stønad ved ugyldig fravær i introduksjonsprogram for flyktninger bidro til redusert tillit blant deltakerne (Djuve & Kavli,

1 Kilde: Regjeringen.no. https://www.regjeringen.no/no/dep/aid/om-arbeids-og-inkluderingsdepartementet/etatstyring/underliggende-etater/arbeids_og_velferdsetaten/id1511/ Lastet ned 23. juni 2022.

2015). Også i Nav-systemet er det tidvis stort rom for skjønnsutøvelse. Dette er avgjørende for skreddersydde brukertilpassede løsninger, men kan også reise spørsmål om rettferdighet og likeverdige tjenester.

Brukermedvirkning trekkes ofte fram som et sentralt aspekt ved gode tjenestetilbud (Djuve & Tronstad, 2011). For det første løftes forventningene om effektivitet og kvalitet fram (Tortzen, 2019). Hvis vi antar at brukerne selv vet best hvor skoen trykker, vil det å involvere brukere gjøre tjenestene mer målrettede og mer effektive (Jakobsen & Andersen, 2013). For det andre kan det gi økt livskvalitet og et bedre utgangspunkt for å forme eget liv dersom brukere tas med på råd (Agger, Tortzen & Rosenberg, 2018). At brukere opplever møtet med Nav som konstruktivt, og at de har en opplevelse av medvirkning og kontroll i eget liv, er med andre ord både et mål i seg selv og avgjørende for at Nav skal kunne fylle sitt samfunnsoppdrag.

Det finnes en del forskning på brukerrelasjoner i Nav (se f.eks. Lundberg, 2012), men mye av forskningen tar utgangspunkt i saksbehandlerens perspektiv, og det er lite som handler spesifikt om brukere med innvandrerbakgrunn. Et unntak er en kvalitativ studie av Friberg og Elgvin (2016), som beskriver hvordan somaliske brukere opplever samhandlingen med Nav-veiledere som preget av mistillit, lite gjensidig forståelse og en generell opplevelse av å bli ydmyket. Det finnes imidlertid lite systematisk kunnskap om hvordan innvandrede brukere opplever møtet med Nav, og hvilke faktorer som eventuelt kan bidra til at dette møtet oppleves annerledes for innvandrede brukere.

I dette kapittelet vil vi undersøke hvordan to grupper innvandrede brukere opplever møtet med Navs saksbehandlere og tiltaksapparat, sammenliknet med den øvrige befolkningen. Videre vil vi analysere hva som kjennetegner de gruppene som opplever dette møtet som særlig negativt. Vi vil fokusere på tre ulike aspekter ved deres opplevelser: Først hvordan de opplever kommunikasjonen med Nav, i betydningen av om Nav oppleves som tilgjengelig, lydhør for deres behov og tydelig i sin kommunikasjon. Deretter hvordan brukerne opplever nytten av sin kontakt med Nav, i betydningen av om de ansatte oppleves som kompetente, om tjenestene oppleves som relevante og behandlingen som rettferdig. Til sist hvordan brukerne opplever den personlige relasjonen med veilederne, i betydningen av om de opplever at de får medvirke, om de blir behandlet med respekt, og om de opplever å bli møtt med tillit.

DATA OG METODER

Analysene er basert på en feltsurvey blant somalisktalende og arabisktalende innvandrede brukere som har oppsøkt et Nav-kontor i Oslo. Spørsmålene i feltsurveyen tok utgangspunkt i Navs ordinære personbrukerundersøkelse (PBU), som gjennomføres årlig blant personer som har mottatt tjenester eller ytelser fra Nav. I 2021 ble undersøkelsen sendt til et tilfeldig utvalg av 137 654 brukere, hvorav 17 334 valgte å delta (Nyberg, mfl., 2021). Deltakerne ble blant annet spurt om tilfredshet med Nav, hva slags oppfølging de får, samt om måten de blir møtt av Nav. I 2021 inkluderte undersøkelsen også flere nye spørsmål om brukernes tillit til Nav. På tross av at personbrukerundersøkelsen omfatter et høyt antall brukere og er oversatt til flere språk, så treffer den ikke like godt blant innvandrere. Svarprosenten i personbrukerundersøkelsen var samlet sett på 13 prosent, men blant innvandrere svarte bare seks prosent. Av disse var innvandrere fra Europa og personer med høyere utdanning sterkt overrepresentert (egne analyser). Innvandrere fra utenfor Europa med lite utdanning – en brukergruppe som krever mye innsats fra Navs tjenesteapparat – var dermed svakt representert i personbrukerundersøkelsen.

For å fange opp erfaringene til denne brukergruppen gjennomførte Fafo en spørreundersøkelse ved tre Nav-kontor i Oslo. Surveyen, som var finansiert av Nav, ble gjennomført i november 2021 til april 2022. Feltsurveyen ble avgrenset til arabisk- og somalisktalende brukere. Spørreskjemaet – en forkortet versjon av Navs brukerundersøkelse – ble oversatt, og intervjuene ble gjort ansikt-til-ansikt av intervjuere som selv hadde somalisk og arabisk som morsmål.

Intervjuerne var til stede i publikumsmottaket og kontaktet arabisk- og somalisktalende brukere som oppsøkte Nav-kontoret i den aktuelle perioden. Alle som deltok, fikk 100 kr i kompensasjon for sin tid. Av de 752 som fikk tilbud om å delta, valgte 542 å svare. Førtifem av respondentene var ikke i målgruppen for undersøkelsen, og analysene i kapittelet baserer seg derfor på totalt 498 besvarelser.² Svarprosenten var 87 prosent blant arabisktalende brukere og 55 prosent blant somalisktalende brukere. Intervjuerne fikk grundig opplæring og førte logg der de noterte hendelser og refleksjoner underveis. Basert på deres erfaringer, den høye svarprosenten og analysene av materialet vurderer vi at feltsurveyen er representativ for dem av Navs brukere som vi retter søkelyset mot her, nemlig arabisk- og somalisktalende brukere som oppsøker mottaket på Nav-kontorene for personlig oppfølging.

2 I det opprinnelige designet forsøkte vi også å inkludere urdualende brukere, men antallet urdualende brukere var lavere enn forventet, og de få intervjuene som ble gjennomført på urdu, ble senere ekskludert fra utvalget.

Resultatene fra feltsurveyen sammenliknes med svarene fra personer uten innvandrerbakgrunn i Navs ordinære personbrugerundersøkelse. Utvalgene er i utgangspunktet ikke helt sammenliknbare, ettersom Navs ordinære brukerundersøkelse retter seg mot alle som har kontakt med Nav, mens feltsurveyen kun gjen-speiler den delen av brukerne som har fått personlig oppfølging. Spørsmålene vi bruker til analysene, ble imidlertid kun stilt til brukere som hadde hatt personlig kontakt med veiledere, noe som gjør det relevant å sammenlikne de to utvalgene. Det er likevel viktig å understreke at utvalgene er trukket på litt ulik måte, og intervjuene er gjennomført litt forskjellig. Sammenlikningen gjør det mulig å holde det generelle bildet som kommer fram i Navs ordinære brukerundersøkelser, opp mot erfaringene i en særskilt brukergruppe som utgjør en stor del av Navs daglige arbeid. Vi bør imidlertid være varsomme i tolkningen av forskjellene mellom svarene i de to utvalgene, ettersom det kan være systematiske forskjeller mellom utvalgene langs flere dimensjoner enn innvandrerbakgrunn. Dette vil vi utdype i de multivariate analysene, der vi forsøker å forklare hvorfor de arabisk- og somalisktalende innvandrere brukerne skiller seg fra majoritetsbrukerne i sine opplevelser.

HVORDAN OPPLEVER BRUKERNE RELASJONEN MED NAV?

I den første delen av analysene vil vi beskrive brukeres opplevelse av møtet med Nav. Vi skiller mellom tre dimensjoner: kommunikasjon, opplevd nytte og relasjon. Dette er dimensjoner som hver for seg kan påvirke brukernes opplevelse av Nav, men de kan også henge sammen og virke gjensidig forsterkende. Spørsmålene vi stiller, berører både opplevelser av Nav som etat og av de ansatte som de møter. Det er rimelig å anta at brukernes opplevelser av individuelle Nav-ansatte og erfaringer med det systemet de ansatte representerer, kan gli over i hverandre.

I spørreundersøkelsen vurderer brukerne *kommunikasjonen* med Nav i lys av etatens og de ansattes tilgjengelighet, lydhørhet og tydelighet. Får brukerne mulighet til å beskrive sin egen situasjon? Får de den informasjonen de trenger? Er det veileder sier forståelig, og får de møte en veileder når de har behov for det? *Opplevd nytte* måles gjennom spørsmål om de ansattes kompetanse, tjenestenes relevans og opplevelse av å bli rettferdig behandlet. Er Nav-ansatte dyktige i jobben sin? Har tiltakene vært nyttige? Og tror brukerne at Nav forskjellsbehandler folk basert på innvandrerbakgrunn? Opplevelsen av den *personlige relasjonen* med Nav-ansatte måles gjennom spørsmål om brukermedvirkning, respekt og tillit. Har brukerne innflytelse på hva slags oppfølging de skal få? Snakker veileder med dem på en

respektfull måte? Er veilederne for opptatt av å kontrollere både aktivitetene de gjør, og opplysningene de gir?

For å måle brukernes opplevelser av henholdsvis kommunikasjon, opplevd nytte og relasjonen med Nav ba vi dem ta stilling til ni påstander. På alle påstandene ble respondentene bedt om å si seg enig eller uenig på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Her skal vi konsentrere oss om de av brukerne som gir uttrykk for misnøye. Dette defineres her som at de har svart 1, 2 eller 3 på positive utsagn og 4, 5 eller 6 på negative utsagn.

1. KOMMUNIKASJON

- Tilgjengelig
- Lydhør
- Tydelig

2. OPPLEVD NYTTE

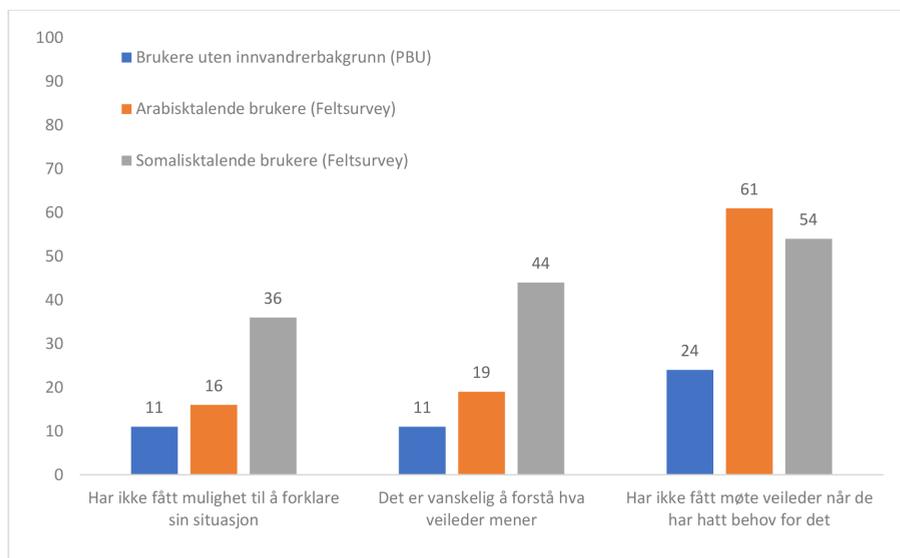
- Ansattes kompetanse
- Tjenestens relevans
- Rettferdighet

3. RELASJON

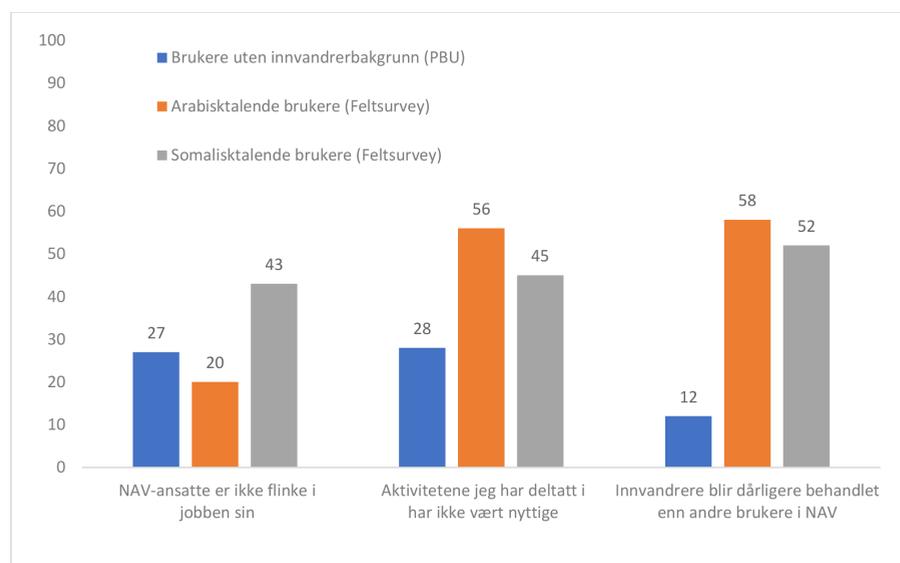
- Å få medvirke
- Å behandles med respekt
- Å møtes med tillit

Langs de tre dimensjonene vi måler, gir de fleste uttrykk for positive opplevelser. Like fullt har de arabisktalende og de somalisktalende i Fafos feltsurvey gjennomgående en mer negativ opplevelse av Nav, enn brukere uten innvandrerbakgrunn i Navs ordinære brukerundersøkelse. Som figurene 15.1–15.3 viser, gjelder denne tendensen både i vurderingen av kommunikasjon, opplevd nytte og relasjon.

Kommunikasjon: Av de tre spørsmålene som berører kommunikasjonen med Nav, er det flest som er misfornøyde med å ikke få møte veileder når de har behov for det. Både blant arabisktalende og somalisktalende brukere oppgir over halvparten at de ikke har fått møte veileder når de har behov for det – mot en fjerdedel blant brukere uten innvandrerbakgrunn i Navs personbrukerundersøkelse. Blant somalisktalende brukere er det også en høy andel som mener det er vanskelig å forstå hva veileder mener, og som opplever at de ikke har fått mulighet til å forklare sin situasjon.

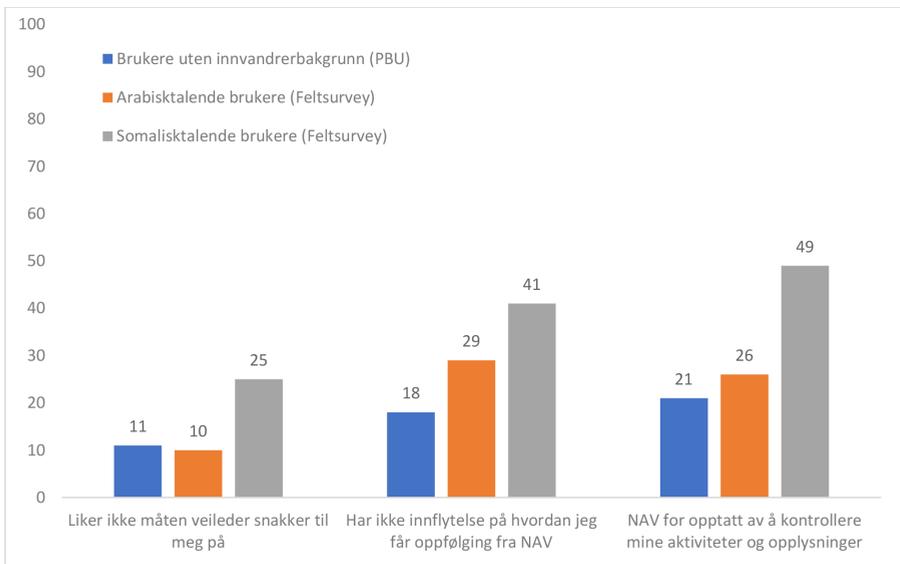


Figur 15.1 Andel brukere som gir uttrykk for negative opplevelser av kommunikasjonen med Nav. PBU (n=11901). Feltsurvey (n=498).



Figur 15.2 Andel brukere som gir uttrykk for negative vurderinger av kompetanse, nytte og rettferdighet i møte med Nav. PBU (n=11901). Feltsurvey (n=498).

Kompetanse, nytte og rettferdighet: Når det gjelder vurderingene av om de Nav-ansatte er flinke i jobben sin, ser vi at de somalisktalende brukerne er mest negative, mens arabisktalende brukere vurderer de Nav-ansattes kompetanse som bedre enn brukerne uten innvandrerbakgrunn. Når det gjelder hvorvidt aktivitetene de har deltatt i har vært nyttige, gir både de arabisk- og somalisktalende brukerne uttrykk for langt mer negative vurderinger enn brukere uten innvandrerbakgrunn. Dette gjelder i enda større grad i vurderingen av spørsmålet om innvandrere blir dårligere behandlet enn andre brukere – her ser vi at et flertall i begge de to innvandrede gruppene sier seg enige, mot bare 12 prosent i gruppen uten innvandrerbakgrunn i personbrugerundersøkelsen.



Figur 15.3 Andel brukere som gir uttrykk for negative opplevelser av den personlige relasjonen til veileder i Nav. PBU (n=11901). Feltsurvey (n=498).

Personlig relasjon: Til slutt ser vi at mange av de innvandrede brukerne har en negativ opplevelse av den personlige relasjonen til Nav og/eller til veilederne. Her er det særlig opplevelsen av å ikke ha innflytelse over egen oppfølging og det at veilederne er for opptatt av å kontrollere deres aktiviteter og opplysninger, som respondentene i størst grad er misfornøyd med. Her er de somalisktalende brukerne langt mer negative enn de arabisktalende brukerne – en av fire gir uttrykk for negative erfaringer med måten de blir snakket til av de Nav-ansatte.

Alt i alt ser vi altså at de innvandrede brukerne i Fafos feltsurvey har mer negative opplevelser og vurderinger av Nav, både når det gjelder kommunikasjon, vur-

deringer av nytte, kompetanse og rettferdighet i Nav-systemet og i deres personlige relasjon til Navs ansatte. Merk at utsagnene som brukerne gir minst negativ respons på, er dem som handler om den individuelle veilederen. De mest negative vurderingene i alle tre kategoriene av spørsmål er knyttet til mer systemiske forhold, som det å ikke få møte veileder når man har hatt behov for det, om en opplevelse av negativ forskjellsbehandling og av et regime som legger stor vekt på adferds- og rapporteringskontroll. Her ser det imidlertid ut til å være en viss forskjell mellom de to gruppene: De somalisktalende brukerne synes å ha litt mer negative erfaringer enn de arabisktalende, også når det gjelder den individuelle veilederen.

HVA KJENNETEGNER BRUKERE SOM HAR SÆRLIG DÅRLIG ERFARINGER MED NAV?

Hva kan være årsakene til at somalisk- og arabisktalende brukere opplever kontakten med Nav som mer negativ? Her vil vi trekke fram fire ulike forklaringer:

Språk: I litteraturen om innvandreres møter med offentlige institusjoner løftes språkbarrierer fram som en helt sentral utfordring både for å oppnå effektiv kommunikasjon, gode brukermøter og forventede resultater av offentlig innsats (se f.eks. Tumlin & Zimmermann, 2003). Språklige og kulturelle barrierer, manglende kunnskap om det offentlige systemet samt et forvaltningsspråk som kan være krevende å forstå, vil redusere kvaliteten på kommunikasjonen (Djuve & Kavli, 2015; Dahle & Ryssevik, 2011). I Fafos feltsurvey rapporterte 44 prosent av de somalisktalende og 35 prosent av de arabisktalende brukerne at det var vanskelig å gjøre seg forstått på norsk (se vedlegg 15.1). Vi forventer at brukere med *svake norsksferdigheter* vil være mer tilbøyelige til å ha dårlige brukererfaringer enn dem som har bedre norsksferdigheter.

Utdanning: Flere studier har vist at Nav har manglet effektive virkemidler for å bistå innvandrere med å skaffe seg den formelle kompetansen som trengs i norsk arbeidsliv (Djuve, Haakestad & Sterri, 2015; Malmberg-Heimonen mfl., 2019; Djuve & Tronstad, 2011). Navs aktiveringspolitikk er tilpasset en befolkning som har gått igjennom det ordinære norske utdanningssystemet. Opplæringstilbudet til voksne som mangler grunnskole, har vist seg å være lite effektivt (Hardoy & Zhang, 2010; Djuve & Tronstad, 2011; Malmberg-Heimonen mfl., 2019; NOU 2017: 2). For deltakere som er avhengige av inntektssikring fra det offentlige, stilles det krav om deltakelse i opplærings- og kvalifiseringstiltak. Hvis disse aktivitetene ikke oppleves som relevante og effektive, er det rimelig å anta at det vil påvirke brukernes vurdering av Nav negativt. Vi forventer derfor at brukere med *lav utdanning*

vil være mer tilbøyelige til å rapportere om dårlige brukererfaringer enn brukere med høyere utdanning. Mens bare 13 prosent i Navs ordinære brukerundersøkelse oppgir at de ikke har fullført videregående skole, gjelder dette 31 prosent av de arabisktalende og hele 60 prosent av de somalisktalende respondentene i Fafos feltsurvey (se vedlegg 15.1).

Brukerprofil: Fordi mange innvandrere har sammensatte utfordringer og begrenset opptjeningstid i ordinære ytelser, er det flere i innvandrerbefolkningen som er avhengig av behovsprøvde ytelser. Innvandrere er sterkt overrepresentert blant mottakere av sosialhjelp, og sosialhjelpsmottakere er i langt større grad enn andre brukere underlagt et kontrollregime knyttet til behovsprøving og aktivitetsplikt. Vi forventer derfor at *brukere som har søkt om sosialhjelp*, vil være mer tilbøyelige til å rapportere om dårlige brukererfaringer enn andre. Blant deltakerne i feltsurveyen er det en betydelig overvekt av personer som oppga at deres siste søknad til Nav var en søknad om sosialhjelp. Blant brukerne uten innvandrerbakgrunn i den ordinære brukerundersøkelsen gjaldt dette bare et lite mindretall (se vedlegg 15.1).

Sosial tillit: Sosial tillit refererer til tilbøyeligheten til å stole på fremmede i situasjoner hvor det finnes lite informasjon om deres pålitelighet. De nordiske landene er kjennetegnet ved at innbyggerne gjennomgående har svært høy grad av sosial tillit (Breidahl & Fersch, 2018). Mange innvandrere kommer imidlertid fra såkalte «lavtillitsland», preget av lite tillit mellom fremmede og der omgang med personer utenfor egen sosiale krets er forbundet med usikkerhet og mistenksomhet. Sosial tillit kan på den ene siden forstås som et produkt av en velfungerende stat (Kumlin, 2004; Kumlin & Rothstein, 2005), men det kan også forstås som en forutsetning. Dersom man er sosialisert inn i et samfunn der man ikke kan stole på fremmede, og der offentlige ansatte forbindes med korrupsjon og undertrykkelse, kan det også være vanskelig å opparbeide tillit til Nav og til de ansatte man møter der. Vi forventer derfor at *brukere som har lav sosial tillit*, vil være mer tilbøyelige til å rapportere om dårlige brukererfaringer enn andre. Sosial tillit måles gjerne med et enkelt spørsmål om hvorvidt man mener at folk flest er til å stole på, eller om man ikke kan være forsiktig nok i møte med andre mennesker.³ Svarene i feltsurveyen og personbrukerundersøkelsen viser at det svært store forskjeller i hva de ulike gruppene svarer. Særlig den somaliske gruppen oppgir å ha svært lite tillit til fremmede. På en skala fra 0 til 10 scorer de i snitt 1,4 – sammenliknet med 5,8 blant de arabisktalende respondentene og 6,6 blant brukerne uten innvandrerbakgrunn i personbrukerundersøkelsen (se vedlegg 15.1).

3 Se for eksempel European Value Survey og World Value Survey.

For å undersøke i hvilken grad disse faktorene påvirker innvandrede brukeres opplevelser av møtet med Nav, har vi gjennomført en enkel regresjonsanalyse (se vedlegg 15.1). Som avhengig variabel har vi laget en indeks som summerer opp respondentenes svar på hvorvidt de er enige eller uenige i alle de ulike påstandene listet opp i figur 15.1–15.3. Som tidligere nevnt, ble respondentene bedt om å svare på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig), men vi har siden standardisert svarene slik at påstander som gir en positiv vurdering av relasjonen med Nav, teller positivt, mens påstander som gir en negativ vurdering, teller negativt. To av spørsmålene (om aktivitetene er nyttige og om innvandrere blir dårligere behandlet) er fjernet, fordi mange respondenter unnlot å svare på akkurat disse. Indeksen består dermed av en additiv 35-punkts skala, fra de som har svart mest mulig negativt på alle spørsmål, til de som har svart mest mulig positivt på alle spørsmål, og gir et samlet mål på brukernes opplevelse av kontakten med Nav.

Deretter har vi introdusert seks ulike uavhengige variabler. For å måle betydningen av språkforståelse skiller vi mellom de som oppgir at de forstår alt eller ganske mye norsk når de snakker med noen, og de som oppgir at de forstår lite eller ingenting. For å måle betydningen av utdanning skiller vi mellom de som har fullført videregående utdanning, og de som ikke har det. Brukerprofil måles ved hvorvidt de mottar sosialhjelp, og tillit måles som respondentenes score fra 1 til 10 på spørsmålet om hvorvidt de synes at folk flest er til å stole på. I tillegg til disse fire variablene har vi lagt inn kontrollvariabler for kjønn og hvorvidt deres siste søknad ble innvilget eller ikke. (Vi antar at søknadsutfall har betydning for fornøydhet.)

Regresjonsanalysen bruker kun data fra feltsurveyen. Vi kan derfor bare si noe om hvordan de ulike faktorene påvirker brukererfaringer innad i den innvandrede brukergruppen – ikke om de forklarer forskjellen fra brukere uten innvandrerbakgrunn. Dette er imidlertid forhold der våre innvandrede brukergrupper skiller seg markant fra øvrige brukere uten innvandrerbakgrunn. Vi kan derfor anta at dersom språkferdigheter, utdanningsnivå, brukerprofil og tillit viser seg å ha stor betydning for deres brukeropplevelser, så kan disse faktorene også forklare noe av hvorfor de skiller seg fra øvrige brukere.

Tabell 15.1 Regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Indeks (0–35), basert på spørsmål om opplevelse i møte med Nav. Feltsurvey somalisk- og arabisktalende brukere (n=498).

Positive (+) eller negative (–) erfaringer i møte med Nav	
Uavhengige variabler:	B
Språkforståelse: - Forstår alt eller ganske mye norsk når de snakker	+2,594***
Utdanning: - Har fullført VGS	+0,847
Brukerprofil: - Mottar sosialhjelp	-2,042***
Sosial tillit: - Score (0–10) om folk flest er til å stole på	+0,354***
Kontrollvariabler:	
- Siste søknad innvilget	+3,363***
- Kvinne	+0,176
Konstantledd	+11,021***
R2	0,163

Signifikansnivå: *= $p < .05$; **= $p < .01$; ***= $p < .001$

Samlet sett viser regresjonsanalysen at våre forklaringsvariabler er sterkt relatert til brukernes opplevelser med Nav. **Norskferdigheter** har stor betydning for innvandrede brukeres opplevelser i møte med Nav. De som oppgir at de forstår alt eller ganske mye når de snakker med noen på norsk, scorer i gjennomsnitt 2,6 poeng høyere på vår indeks, enn de som oppgir at de forstår lite eller ingenting, alt annet likt. Å motta sosialhjelp (som indikasjon på **brukerprofil**) har også betydning – i snitt scorer de 2 poeng *lavere* på indeksen enn de som ikke mottar sosialhjelp – alt annet likt. Brukernes **sosiale tillit** påvirker også brukernes erfaringer med Nav. For hvert poeng opp på tillitsskalaen fra 0 til 10 øker scoren på indeksen over opplevelser med Nav med i snitt 0,35 poeng. Forskjellen fra topp og bunn i skalaen utgjør dermed i snitt 3,5 poeng på vår skala. Eller sagt på en annen måte: Jo mer enig du er i at folk flest er til å stole på, jo mer sannsynlig er det at du er fornøyd med Nav. Når det gjelder **utdanning**, ser det ut til at de som har fullført videregående skole, i snitt scorer 0,8 poeng høyere enn de som ikke har fullført videregående skole, når vi tar hensyn til alle de andre faktorene, men denne effekten er ikke signifikant (det betyr at vi ikke med noen grad av sikkerhet kan si at denne effekten skyldes tilfeldigheter). Det betyr ikke at utdanning er uten betydning som en mer bakenforliggende variabel. Personer med lite utdanning snakker oftere dårlig norsk, mottar oftere sosialhjelp og scorer i snitt lavere på tillit. Våre analyser kan

imidlertid tolkes som at det er disse forholdene som har en direkte effekt på opplevelsen i møte med Nav, snarere enn mangelen på utdanning i seg selv. Til slutt: Når vi ser på betydningen av våre to kontrollvariabler, ser vi at hvorvidt man fikk siste søknad innvilget i tråd med forventningene, har relativt stor betydning, mens kjønn ikke har noen betydning for hvordan man opplever kontakten med Nav.

AVSLUTNING

Nav kan spille en sentral rolle i å bygge tillit og tilhørighet i en mer mangfoldig befolkning, men mye tyder på at det har vært krevende å bygge gode brukerrelasjoner i møte med deler av innvandrerbefolkningen. Så langt har vi imidlertid hatt lite systematisk kunnskap om hvordan innvandrede brukere faktisk opplever møtet med Nav. Dette kapittelet har presentert analyser fra en survey rettet mot innvandrede arabisk- og somalisktalende brukere med personlig oppfølging på Nav-kontorene. Som den første i sitt slag gir den et systematisk blikk på erfaringene til en brukergruppe som utgjør en stor del av Navs daglige arbeid. Funnene viser et tydelig mønster:

Når det gjelder **kommunikasjon**, ser vi at innvandrede brukere som mottar personlig oppfølging, har en mer negativ opplevelse av kommunikasjonen med Nav enn brukere uten innvandrerbakgrunn. De er særlig misfornøyde med det de opplever som manglende mulighet til å få snakke med veileder når de trenger det. Når det gjelder vurderinger av **kompetanse, nytte og rettferdighet** i møte med Nav, ser vi at disse innvandrede brukere opplever aktivitetene som mindre nyttige og systemet som mer urettferdig enn de norskfødte brukerne i Navs personbrakerundersøkelse. (I motsetning til arabisktalende brukere vurderer også de somalisktalende brukerne de ansatte som mindre kompetente enn brukerne uten innvandrerbakgrunn.) Når det gjelder **personlig relasjon til veileder/Nav**, finner vi også at sammenliknet med brukere uten innvandrerbakgrunn har innvandrede brukere mer negative opplevelser. Dette er særlig knyttet til en opplevelse av manglende innflytelse over egen oppfølging og det å være underlagt Navs kontrollregime. (I motsetning til arabisktalende brukere misliker også de somalisktalende brukerne i større grad enn brukerne uten innvandrerbakgrunn måten de Nav-ansatte snakker til dem på.)

Ettersom det er høy korrelasjon mellom de ulike vurderingene, har vi kunnet lage et helhetlig samlemål på hvor positive eller negative erfaringer folk har i møte med Nav, som kan brukes som avhengig variabel i en multivariat regresjonsanalyse. Resultatene viser at negative erfaringer er nært knyttet til svake norskspråklige ferdigheter, som bidrar til å komplisere samhandlingen med Nav, og til bru-

kerprofil, i betydningen av at mange er avhengige av behovsprøvde ytelser som sosialhjelp med aktivitetsplikt som i seg selv kan gi opphav til mistillit og frustrasjon. Men også det at en del innvandrere har mindre sosial tillit til andre mennesker generelt, gjør det vanskelig å etablere tillit til Nav-systemet og dets ansatte.

Funnene belyser noen av de mer overordnede utfordringene velferdsstaten står overfor i møte med en stadig mer sammensatt befolkning. Hvordan skal man så møte disse utfordringene på saksbehandlernivå? For det første tyder analysene på at det skorter på tid til relasjonsbygging. Noe av det brukerne er mest misfornøyd med, er at de får for lite tid med sine veiledere. For det andre tyder funnene på at det er behov for bedre tolketjenester og språklig tilrettelegging, ettersom det er liten tvil om at språk utgjør en sentral barriere mot å bygge gode brukerrelasjoner. Videre viser funnene at mange brukere ikke opplever aktivitetene de har deltatt i, som nyttige. Dette støtter opp under tidligere forskning som har pekt på at Nav mangler gode tiltak for denne brukergruppen. Brukere med lite relevant utdanning, svake norskferdigheter og som er utsatt for diskriminering i arbeidsmarkedet, vil ofte ha behov for mer grunnleggende kompetansehevende tiltak enn det de arbeidsrettede tiltakene Nav gjerne tilbyr. Den enkelte saksbehandleren i Nav har ofte en krevende arbeidsbyrde og begrensede ressurser. Dette kan gi opphav til praksiser som kan utfordre ideen om likebehandling. I møte med særlig krevende brukergrupper kan slike rammevilkår for eksempel gjøre at saksbehandlere fokuserer innsatsen på de som lettest kan oppnå gode resultater, eller de kan neglisjere brukere som ikke stiller krav (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2021). Våre funn kan tolkes som en konsekvens av at denne typen mekanismer er i sving. Slike negative spiraler kan gjøre det vanskelig å bygge tillit i en mangfoldig befolkning.

Samtidig peker funnene i retning av at generelt lav sosial tillit til fremmede bidrar til å gjøre det særlig krevende å bygge gode brukerrelasjoner. Her må vi ta høyde for at årsakspilen kan gå begge veier, ettersom lav sosial tillit kan henge sammen med negative erfaringer i møte med det norske samfunnet – inkludert Nav. Men sannsynligvis er det mange brukere som har med seg en generelt lav sosial tillit til fremmede som del av sin kulturelle og erfaringsmessige bakgrunn. Dette gjelder ikke minst flyktninger fra konfliktområder og stater preget av korrupsjon og undertrykkelse. Dette stiller høye krav både til saksbehandlerens personlige egenskaper og kulturelle kompetanse i møte med vanskeligstilte brukergrupper.

Funnene peker også mot utfordringer på **strukturelt nivå**. Navs tjenestetilbud er tilpasset en befolkning som kan språket, og som har fått sin grunnutdanning gjennom det ordinære skolesystemet, noe store deler av Navs brukergrupper i dag mangler. Det blir stadig færre jobber tilgjengelig for voksne som mangler formell

kompetanse, og arbeidsgivere stiller økende krav om beståtte norsksprøver (Kavli, Nicolaisen & Trygstad, 2019; Bjørnset, Kindt & Rogstad, 2021). De siste årene er det åpnet for å bruke mer språk- og grunnopplæring i Navs aktivitetsregime. I 2019 ble tiltaksforskriften endret slik at flere skulle få tilgang til utdanning som arbeidsmarkedstiltak, og at opplæringstiltakene skulle vris mot å gi formell kompetanse (Sohlman & Kann, 2021). Det finnes likevel fortsatt store barrierer mot å etablere et tiltaksregime som tar utgangspunkt i behovene til brukere med lite grunntutdanning og store språkutfordringer. Samtidig er det urealistisk at Nav i møte med voksne mennesker skal kunne kompensere for alle utfordringer knyttet til manglende skolegang og arbeidserfaring gjennom livsløpet. Til syvende og sist reiser funnene spørsmål rundt hvordan velferdsstaten møter vanskeligstilte grupper innenfor rammene av arbeidslinja, og hvilke konsekvenser disse møtene har for opplevelsen av tillit og tilhørighet blant dem som har særlig svake forutsetninger for å bli selvhjulpne.

REFERANSER

- Aamodt, I. (2018). *Hvorfor er det vanskeligere for innvandrere å komme i jobb?* (SSB Analyse 2018/23: Innvandrere utenfor arbeidslivet). SSB.
- Agger, A. & Tortzen, A. & Rosenberg, C. (2018). *Hvilken verdi skaber vi med samskabelse – og hvordan kan den måles og dokumenteres?* Professionshøjskolen Absalon.
- Bjørnset, M., Kindt, M.K. & Rogstad, J. (2021). *Hva arbeidsgivere snakker om når de snakker om språk*. Fafo-rapport 2021:03
- Breidahl, K.N., Hedegaard, T.F., Kongshøj, K. & Larsen, C.A. (2021). *Migrants attitudes and the welfare state*. Edvard Elgar Publishing.
- Breidahl, K.N. & Fersch, B. (2018). Bringing Different States in: How Welfare State Institutions can Possibly influence Sociocultural Dimensions of Migrant Incorporation. *Nordic Journal of Migration Research*, 8(2), 99–106.
- Dahl, E. & Lima, I. (2021). Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020 – Noen færre mottakere, store endringer i hvem som mottar. *Arbeid og Velferd*, (3), 91–110.
- Dahle, M.A. & Ryssevick, J. (2011). *Tilrettelegging av offentlig informasjon for innvandrere: en studie av policy og praksis i tre sektorer*. Rapport 6/2011, s. 100. Ideas2evidence.
- Djuve, A.B., Haakestad, H. & Sterri, E.B. (2014). *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 2014:34.
- Djuve, A.B. & Kavli, H.C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26.
- Djuve, A.B. & Tronstad, K.R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Fafo-rapport 2011:07.
- Dokken, A.T. (2015). Innvandrere og økonomisk sosialhjelp. *Arbeid og velferd*, (3), 45–60.
- Friberg, J.H. & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(3), 257–284. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2016-03-02>

- Grebstad, U. & Hjemås, G. (2021, 23. april). *Over halvparten av sosialhjelpsutbetalingene går til innvandrere*. Ssb.no. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/over-halvparten-av-sosialhjelpsutbetalingene-gar-til-innvandrere>
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4), 343–363. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2010-04-05>
- Jakobsen, M. & Andersen, S.C. (2013). Coproduction and Equity in Public Service Delivery. *Public Admin Rev*, 73(5), 704–713. <https://doi.org/10.1111/puar.12094>
- Kavli, H.C., Nicolaisen, H. & Trygstad, S. (2019). Dualist employer responses to national regulations – the case of the Norwegian health care industry. Kapittel 4 i *Dualization of part-time work – a story of labour market insiders and outsiders*. Policy Press.
- Kumlin, S. & Rothstein, B. (2005). Making and breaking social capital: The impact of welfare-state institutions. *Comparative political studies*, 38(4), 339–365. <https://doi.org/10.1177/0010414004273203>
- Kumlin, S. (2004). *The personal and the political: How personal welfare state experiences affect political trust and ideology*. Palgrave Macmillan, New York. s. 3–19. https://doi.org/10.1057/9781403980274_4
- Lundberg, K.G. (2012). *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Bergen.
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G., Rugkåsa, M., Fossetøl, K., Liodden, T., Bergheim, B., Gyüre, K. & Buzungu, H.F. (2019). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Sluttrapport* (Skriftserie 2019 nr. 10). Oslo Metropolitan University Storbyuniversitetet.
- Meld. St. 33. (2015–2016). *NAV i en ny tid – For arbeid og aktivitet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NAV (2021). *Helt ledige. Innvandrerbakgrunn*. [Helt ledige tidsserie]. NAV.
- NOU 2017: 2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>
- Nyberg, T.E., Ueland, S.W., Thorgersen, A., Pettersen, O.M., Otterbekk, S. & Friis-Petersen, S. (2021). *Navs personbrukerundersøkelse 2021: Økt brukertilfredshet og tillit etter et år med pandemi*. (Rapport 3). Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter. The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge University Press.
- Röder, A. & Mühlau, P. (2011). Discrimination, exclusion and immigrants' confidence in public institutions in Europe. *European Societies*, 13(4), 535–557.
- Röder, A. & Mühlau, P. (2012). Low expectations or different evaluations: What explains immigrants' high levels of trust in host-country institutions? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(5), 777–792.
- Sandbæk, M.L. & Djuve, A.B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere? Fafo-rapport 2012:27*. Fafo.
- Sohlman, M. & Kann, I.C. (2021). Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer til formell kompetanse. *Arbeid og Velferd* 2/2021.
- Stjernø, S. og Øverbye, E. (Red.) (2012). *Arbeidslinja: Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Universitetsforlaget.
- Tortzen, A. (2019). *Samskabelse af velfærd – muligheder og faldgruber*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Tumlin, K.C. & Zimmerman, W. (2003). *Immigrants and TANF: A Look at Immigrant Welfare Recipients in Three Cities. Occasional Paper. Assessing the New Federalism: An Urban Institute Program to Assess Changing Social Policies*. Urban Institute.

Tronstad, K.R., Nygaard, M. & Bask, M. (2018). *Accumulation of welfare problems among immigrants in Norway* (Nr. 8). NIBR. <https://www.imdi.no/contentassets/1960eb95349149f5afac37f6649a3886/accumulation-of-welfare-problems-among-immigrants-in-norway.pdf>

Volckmar-Eeg, M.G. & Vassenden, A. (2021). Emotional creaming: Street-level bureaucrats' prioritisation of migrant clients 'likely to succeed' in labour market integration. *International Journal of Social Welfare*, 1–11.

VEDLEGG 15.1

Tabell A Språkferdigheter, utdanningsnivå, brukerprofil og tillit. Utvalgte indikatorer fra Navs Personbrukerundersøkelse (PBU) (n=11901) og Fafos Feltsurvey (n=498).

	PBU	Fafos feltsurvey	
	Brukere uten innvandrerbakgrunn	Arabisktalende brukere	Somalisktalende brukere
Språkforståelse			
Andel som forstår litt eller ingenting når de leser på norsk	-	60 %	34 %
Andel som synes det er vanskelig å gjøre seg forstått på norsk	-	35 %	44 %
Utdanning og kompetanse			
Andel som ikke fullført videregående opplæring	13 %	31 %	60 %
Andel som har fullført høyskole- eller universitetsutdanning	47 %	32 %	8 %
Brukerprofil			
Mottar sosialhjelp	4 %	71 %	62 %
Har deltatt på arbeidstrening (inkl. lønnstilskudd)	5 %	25 %	21 %
Sosial tillit			
Gjennomsnitt tillit til folk flest*	6,6	5,8	1,4

*Skala fra 0 til 10, der 10 betyr at man synes folk flest er til å stole på, og 0 betyr at man ikke kan være for forsiktig i møte med andre mennesker.



16. Mangfold og ulikhet i det nye Norge: Innvandrernes barn på terskelen til voksenlivet

Jon Horgen Friberg og Erika Braanen Sterri

Sammendrag Vil sosial ulikhet i framtidens Norge følge etniske skillelinjer? Det kommer an på hvordan det går med innvandrernes barn når de blir voksne. I dette kapittelet beskriver vi situasjonen for ulike grupper ungdom på to tidspunkter ved hjelp av sammenkoblede survey- og registerdata. Vi undersøker forskjeller i oppvekstvilkår, framtidambisjoner og familierelasjoner ved 16-årsalder – deretter andel som fullførte videregående skole, er tatt opp i høyere utdanning, står utenfor både arbeid og utdanning og har mottatt sosialhjelp, fem år senere. Mens mange barn av innvandrere opplever rask sosial mobilitet, har noen grupper høyere risiko for negative utfall i tidlig voksenliv.

Nøkkelord sosial mobilitet | utdanningsaspirasjoner | barn av innvandrere | innvandrerdryv

Abstract In the future, will social inequality in Norway follow ethnic dividing lines? The answer hinges on how the children of immigrants fare in adulthood. This chapter describes the situation of children of immigrants at two different points in time using linked survey and register data. We examine patterns in childhood environment, family relations and aspirations for the future at age 16 and investigate outcomes in education and employment five years later. We find that while many children of immigrants experience rapid social mobility, some groups are at higher risk of negative outcomes in early adulthood.

Keywords social mobility | educational aspirations | children of immigrants | immigrants drive

INNLEDNING

Mange innvandrere mangler relevant utdanning, sliter med språket og møter diskriminering, og deler av innvandrerbefolkningen har ikke overraskende lavere sysselsetting og dårligere levekår enn majoritetsbefolkningen. For barna deres som vokser opp i Norge, kjenner språket og kan nyte godt av mulighetene utdannings-systemet tilbyr, stiller det seg annerledes. Men er det norske samfunnet i stand til å sikre like muligheter for alle, uavhengig av etnisk bakgrunn? De siste årene har det blitt forsket mye på etterkommergenerasjonen i innvandrerbefolkningen. Mye tyder på at betingelsene for deres integrasjon er gode i Norge sammenliknet med andre land, blant annet som følge av et åpent og inkluderende utdanningssystem og velferdsordninger som beskytter mot fattigdom (Hermansen, 2016; 2017). Litteraturen gir likevel et tvetydig bilde. Mens mange barn av innvandrere ser ut til å oppleve rask oppadstigende mobilitet, er det store forskjeller mellom grupper (Midtbøen & Nadim, 2019). Mens tidligere forskning har fokusert på barna til arbeidsinnvandrere fra Pakistan, India og Marokko som kom på 1960- og 1970-tallet, vet vi mindre om barna til de store flyktninggruppene som har kommet i løpet av de siste 30–40 årene. Vi vet dessuten lite om de underliggende sosiokulturelle drivkreftene, både for oppadstigende mobilitet og for risikofaktorer i overgangen til voksenlivet.

Vi vil ved hjelp av survey- og registerdata undersøke betingelsene for sosial mobilitet for ulike grupper barn av innvandrere som nå er på vei inn i voksenlivet, med vekt på sosiokulturelle forhold som kan enten hemme eller fremme deres livs-sjanser. Hensikten er å gi en oversikt over hvordan det går med ulike grupper, og å peke på faktorer som kan forklare mønstrene vi ser. I første del av analysene sammenlikner vi hva slags ressurser de har tilgjengelige når de er rundt 16 år gamle. Her vil vi ikke bare se på forhold som foreldres inntekt og utdanning, men også subjektive og sosiale forhold som aspirasjoner for fremtiden, forholdet til familien, tillit til fremmede og opplevelse av utenforskap. Deretter spør vi hvordan det går med de samme gruppene barn av innvandrere i begynnelsen av 20-årene. Hensikten er å belyse hvordan det går med tanke på gjennomføring og frafall i videregående skole, overgang til høyere utdanning og/eller arbeid samt sosialhjelpsmottak. Avslutningsvis diskuterer vi hvilke faktorer som synes å fremme og hemme sosial mobilitet for barn av innvandrere, og reiser spørsmål for videre forskning.

TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ SOSIAL MOBILITET BLANT INNVANDRERNES ETTERKOMMERE

Fra litteraturen om innvandrernes etterkommere kan vi hente to motstridende perspektiver: Et i hovedsak optimistisk som beskriver en prosess preget av oppadstigende mobilitet der sosiale grenser mellom majoritet og minoritet over tid gradvis blir visket ut. Tanken er at når innvandrernes barn lærer seg språket og majoritetens kulturelle referanser, vil de møte mindre diskriminering og i større grad kunne benytte seg av mulighetene som finnes i det nye landet. Dette gjelder også de mest utsatte gruppene – det tar bare litt lengre tid (Alba & Nee, 2003; Alba, 2016). Andre tegner et mer pessimistisk bilde der oppadstigende sosial mobilitet er forbeholdt de mest ressurssterke innvandrergruppene, mens barn av innvandrere med lite utdanning og synlig minoritetsbakgrunn møter så store barrierer i form av klasseskiller og rasisme at de risikerer å ende opp i bunnen av arbeiderklassen eller på siden av samfunnet, med utbredt arbeidsledighet og kriminalitet. Dette perspektivet understreker at integrasjonsprosessen i seg selv er risikabel, og at veien til utenforskap kan bli kort dersom tilpasning til majoritetssamfunnet medfører tap av foreldrekontroll og støtte fra egen gruppe (Portes & Zhou, 1993; Portes mfl., 2005; Haller mfl., 2011).

Uavhengig av om man anlegger et optimistisk eller pessimistisk perspektiv, har etablert kunnskap om reproduksjon av ulikhet vist seg å komme til kort i studier av innvandrerbefolkningen. Et eksempel: Det er vanlig å skille mellom «primære» og «sekundære» effekter når man snakker om hvordan foreldres sosiale status påvirker barnas utdanningsforløp (Boudon, 1974; Jackson mfl., 2007). Mens den primære effekten handler om barnas *prestasjoner* og hvordan disse påvirkes av foreldrenes ressurser (i form av intelligens, kulturell kapital og leksehjelp osv.), så handler de sekundære effektene om barnas *ambisjoner og valg* og hvordan disse blir påvirket av foreldrenes sosiale status (via forventninger, identitet og nettverk). I majoritetsbefolkningen er disse to gjerne sammenfallende – barn av foreldre med mye utdanning har gjerne både gode karakterer og ambisjoner om høyere utdanning, mens barn av foreldre med lite utdanning vil i snitt både ha svakere karakterer og mindre interesse for utdanning. For barn av innvandrere er det annerledes. Et gjennomgående funn i forskningslitteraturen er nemlig at de i snitt får betydelig dårligere karakterer, men likevel har høyere ambisjoner og tar mer ambisiøse utdanningsvalg enn sine jevnaldrende i majoritetsbefolkningen (Engzell, 2019; Friberg, 2019).¹

1 I hvilken grad innvandrerdrivet faktisk øker prestasjoner i utdanning, og i hvilken grad det er et uttrykk for manglende realisme, er uavklart (Engzell, 2019).

Denne sterke orienteringen mot utdanning – til tross for et dårligere utgangspunkt – kalles gjerne «innvandrerdrevet», og har fått flere forklaringer. Én retter søkelyset mot familiens sosiale status i hjemlandet. Mange innvandrergupper er *selektert* i den forstand at folk med en del utdanning – i hvert fall etter hjemlandets standard – og en viss posisjon i hjemlandet, er overrepresentert blant dem som reiser ut. Disse opplever gjerne et statusfall når de kommer til Norge, hvor de havner lenger nede på den sosiale rangstigen enn de var hjemme. Samtidig har de begrensede muligheter til å hjelpe barna med skolearbeidet når de ikke kjenner språk, kultur og system. Men de kan likevel ha en identitet som del av et øvre sosialt sjikt, basert på deres tidligere status hjemmefra. Innvandrerdrevet kan da forstås som familiens forsøk på å gjenopprette en tilsvarende sosial status i et samfunn der utdanning er tilgjengelig for alle (Kindt, 2017; Feliciano & Lanuza, 2017). Andre knytter innvandrerdrevet til *kulturelle forhold* som tette familieband og sosial kontroll (Leirvik, 2016; Basit & Modood, 2016). Høye ambisjoner og høy innsats vil kunne være en måte å støtte opp under foreldres autoritet, samtidig som man holder fast ved elementer av foreldrenes identitet og kultur (Portes mfl., 2009; Friberg, 2019). Atter andre peker på selve *migrasjonserfaringen* – der foreldre ofrer egen status og nettverk for barnas muligheter, og barnas «takknemlighetsgjeld» betales gjennom høy innsats (Fekjær & Leirvik, 2011). Disse forklaringene er ikke gjensidig utelukkende, og uavhengig om man vektlegger selektivitet, kultur eller migrasjonserfaring som underliggende forklaring, står relasjonene *innad i familien* sentralt (Rumbaut, 1997).

Et annet eksempel er risiko for negative utfall i overgangen til voksenlivet: Sentralt i det pessimistiske perspektivet står bekymringen for såkalt «assimilering nedover» til et liv preget av arbeidsledighet, kriminalitet og marginalisering (Waldinger & Feliciano, 2004; Haller mfl., 2011). Ettersom mange barn av innvandrere vokser opp fattige i utsatte boområder, er det ikke overraskende at de løper større risiko i overgangen til voksenlivet. I tillegg møter de barrierer som andre unge ikke møter, i form av diskriminering i arbeids- og boligmarkedet (Midtbøen, 2015) og manglende aksept som del av det norske fellesskapet (Friberg, 2021). I møte med diskriminering og mistillit fra storsamfunnet kan noen ty til såkalte «opposisjonelle identiteter» formet i motsetning til skole og storsamfunn, knyttet til gjengmiljøer eller religiøs ekstremisme (Rumbaut, 2008; Ilan & Sandberg, 2019).

METODE OG DATA

Analysene er basert på survey- og registerdata av en kohort med ungdommer på to ulike tidspunkter: i første trinn på videregående skole som 16–17-åringer, og deretter når de står på terskelen til voksenlivet som 21–22-åringer. Det er ikke en longitudinell analyse, men en sammenstilling av to tverrsnittanalyser av situasjonen for de samme gruppene på to ulike tidspunkter. Første del bygger på en spørreundersøkelse som ble gjennomført i første trinn på videregående skoler i Oslo og Akershus samt utvalgte skoler i Drammen, våren 2016, som del av prosjektet *The Children of Immigrants Longitudinal Study in Norway* (CILS-NOR). Elever på Vg1 kunne delta ved å svare på et omfattende spørreskjema i skoletiden. Totalt 7386 ungdommer svarte, om lag 50 prosent av alle elevene ved Vg1 i Oslo og Akershus. Svarene ble koblet med registerdata om foreldrenes utdanning og økonomiske situasjon. I denne delen av analysene vil vi presentere både «harde» data om familiens økonomiske situasjon og «myke» data om ambisjoner og holdninger. Andre del av analysene tar utgangspunkt i den samme aldersgruppen som mottok spørreundersøkelsen i 2016. Ungdommene er nå i begynnelsen av 20-årene. Her vil vi se på hvor mange som har fullført videregående skole, hva slags studielinje de har tatt, andel registrert tatt opp i høyere utdanning, hvor mange som verken er registrert i jobb eller i høyere utdanning, og om de har mottatt sosialhjelp i løpet av det foregående året. Dataene fra de to ulike tidspunktene gjenspeiler den samme aldersgruppen, men de er ikke koblet på individnivå. Tallene for utfall i 2020/2021 er dessuten landsdekkende, mens surveyen fra 2016 i hovedsak dekket Oslo og Akershus. Vi vil derfor avgrense oss til å beskrive hovedmønstre på gruppenivå når det gjelder oppvekstforhold og senere utfall.

En sammenstilling av relevante kjennetegn viser at de to utvalgene er relativt sammenliknbare, men det er verdt å merke seg at en større andel selv har innvandret i registerdataene enn i surveyen (se beskrivelse av utvalgene, tabell 16.1). Denne diskrepansen handler om at mange har innvandret etter 16 års alder, og at mange av dem som kom før de var 16, ikke nødvendigvis ble innrullert i videregående skole med en gang. I beskrivelsen av de unges oppvekstbetingelser i 2016 skiller vi ikke mellom utenlandsfødte og norskfødte, dels fordi vi her har et mindre utvalg, og dels fordi vi er mer opptatt av de unges familiesituasjon enn vi er av ungdommene selv. I analysene av hvordan det går på terskelen til voksenlivet i 2020, vil vi derimot skille mellom dem som er født i utlandet, og dem som er født i Norge, som en indikasjon på betydningen av eksponering for det norske samfunnet og utdanningssystemet.

Tabell 16.1 Beskrivelse av utvalgene: regionale kategorier og største landgrupper

Regional/nasjonal gruppe, Etter foreldres fødeland	Største landgrupper	Respon- denter CILS-NOR 2016	Enheter register- data 2020	
			Uten- lands- fødte	Norsk- fødte
Norge	Norge	4 726		150 780
Norden	Sverige, Danmark	391	1 071	217
Vest-Europa m.m.	Tyskland, England, USA	436	2 851	204
Øst- og Sentral-Europa	Polen, Russland, Litauen	213	5 298	173
Balkan, eks-Jugoslavia	Kosovo, Bosnia-Herzegovina	137	902	946
Latin-Amerika	Chile, Brazil, Jamaica	106	569	239
Pakistan	Pakistan	281	357	1 464
Midtøsten og Nord-Afrika	Irak, Afghanistan, Iran, Tyrkia, Marokko	511	5 973	2 032
Somalia	Somalia	169	2 029	535
Afrika sør for Sahara	Eritrea, Ethiopia, Gambia, Ghana	169	3 204	432
Sør-Asia	Sri Lanka, India	228	309	1 181
Øst- og Sørøst-Asia	Vietnam, Filippinene, Thailand	260	2 401	1 270
Total		7 627	24 964	159 473

HVA KJENNETEGNER OPPVEKSTFORHOLDENE FOR BARN AV INNVANDRERE I NORGE?

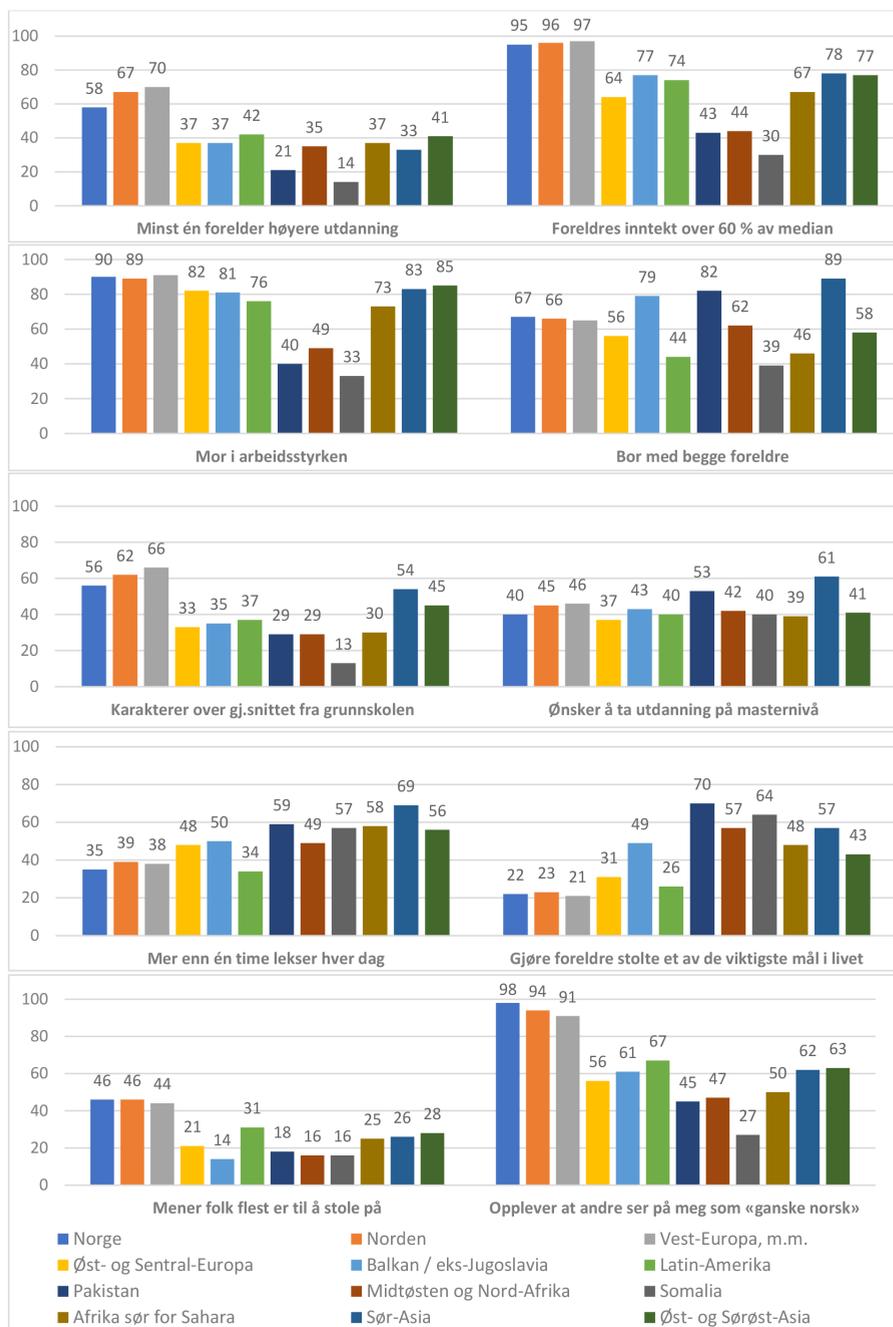
Familieressurser, i form av foreldres inntekt, utdanning og bosituasjon, har stor betydning for unges livssjanser. Figur 16.1 viser mønstre i familieressurser etter innvandrerbakgrunn – samt et utvalg kjennetegn ved de unge selv. Barn av ulike innvandrergrupper vokser opp under svært ulike forhold. Mens unge med innvandrerbakgrunn fra Norden og Vest-Europa har like mye eller mer ressurser tilgjengelig i familien enn unge uten innvandrerbakgrunn, står unge med bakgrunn fra land utenfor Vest-Europa betydelig svakere. Unge med bakgrunn fra Pakistan, Somalia og Midtøsten og Nord-Afrika skiller seg ut med særlig begrensede foreldreressurser til rådighet.

Mens flertallet av unge med foreldre fra Norden og Vest-Europa har minst én forelder med høyere utdanning, gjelder dette for eksempel bare 14 prosent av unge med bakgrunn fra Somalia. Og mens nesten alle med bakgrunn fra Norge, Norden og Vest-Europa har *foreldre med inntekt* over 60 prosent av medianen i utvalget –

et mye brukt relativt fattigdomsmål – gjelder det kun et mindretall av unge med foreldre født i Pakistan, Midtøsten og Nord-Afrika, eller Somalia. I disse gruppene er det også mer utbredt at *mor er utenfor arbeidsstyrken*. Vi vet at det å vokse opp med begge foreldre, beskytter mot en rekke negative utfall (Sandefur & Wells, 1999). Den største variasjonen i *familiestruktur* finner vi imidlertid mellom de innvandrergruppene som har minst økonomiske ressurser. Mens de fleste unge med foreldre fra Pakistan – og i enda større grad Sør-Asia – vokser opp med begge foreldre, gjelder dette bare et mindretall av unge med bakgrunn fra Latin-Amerika og Afrika Sør for Sahara – og særlig Somalia. Her befinner unge med bakgrunn fra Norge, Norden og Vest-Europa seg et sted i midtsjiktet. Samtidig finner vi betydelige forskjeller i *karaktersnitt* etter landbakgrunn. I tråd med Boudons hypotese om primær- og sekundæreffekter følger karakternivået blant de unge i stor grad samme mønster som foreldrenes sosioøkonomiske ressurser, og det er langt færre av de unge med foreldre født utenfor Europa (med unntak av Sør-Asia) som har karakterer over gjennomsnittet.

Likevel: Til tross for mindre ressurser i form av foreldres status og egne karakterer har barn av innvandrere fra utenfor Europa gjennomgående like høye eller høyere *utdanningsaspirasjoner*, sammenliknet med jevnaldrende i majoritetsbefolkningen. Her kommer «innvanderdrivet» klart til syne. Blant unge med foreldre fra Pakistan og Sør-Asia ellers oppgir for eksempel henholdsvis 53 og 61 prosent at de ønsker å ta utdanning på mastergradsnivå. Det samme gjelder «kun» 40 prosent av de unge uten innvandrerbakgrunn. Selv i den somaliske gruppen – som står aller svakest med tanke på familieressurser og egne karakterer – er det like mange som sikter mot utdanning på mastergradsnivå som blant unge uten innvandrerbakgrunn. Høye aspirasjoner gjenspeiles i *høy innsats i skolen*. Alle gruppene av ungdom med foreldre fra Afrika og Asia oppgir at de i snitt bruker mer tid på lekser enn unge uten innvandrerbakgrunn. Høye aspirasjoner og høy innsats er forbundet med en *sterk familieorientering*. Hele 70 prosent av unge med foreldre fra Pakistan oppgir at det å gjøre foreldrene stolte er et av de viktigste målene i livet. Det samme gjelder kun 22 prosent av unge uten innvandrerbakgrunn. Samtidig ser vi at mange unge med innvandrerbakgrunn fra land utenfor Europa gir uttrykk for en opplevelse av *mis-tillit og utenforskap*. Blant flere av gruppene med bakgrunn fra land utenfor Europa oppgir langt færre at de tror folk flest er til å stole på, enn ungdom med bakgrunn fra land innenfor Europa. Og mens 91 prosent av unge med vesteuropeisk innvandrerbakgrunn opplever at andre ser på dem som «ganske norske», er det bare 27 prosent av unge med somalisk bakgrunn som oppgir det samme.²

2 Merk at unge med ikke-europeisk innvandrerbakgrunn ser på seg selv som like norske som unge med europeisk innvandrerbakgrunn (se også Friberg, 2021).



Figur 16.1 Ressurssituasjon (foreldres og egne) blant ungdom på Vg1 i 2016 etter foreldres fødeland.

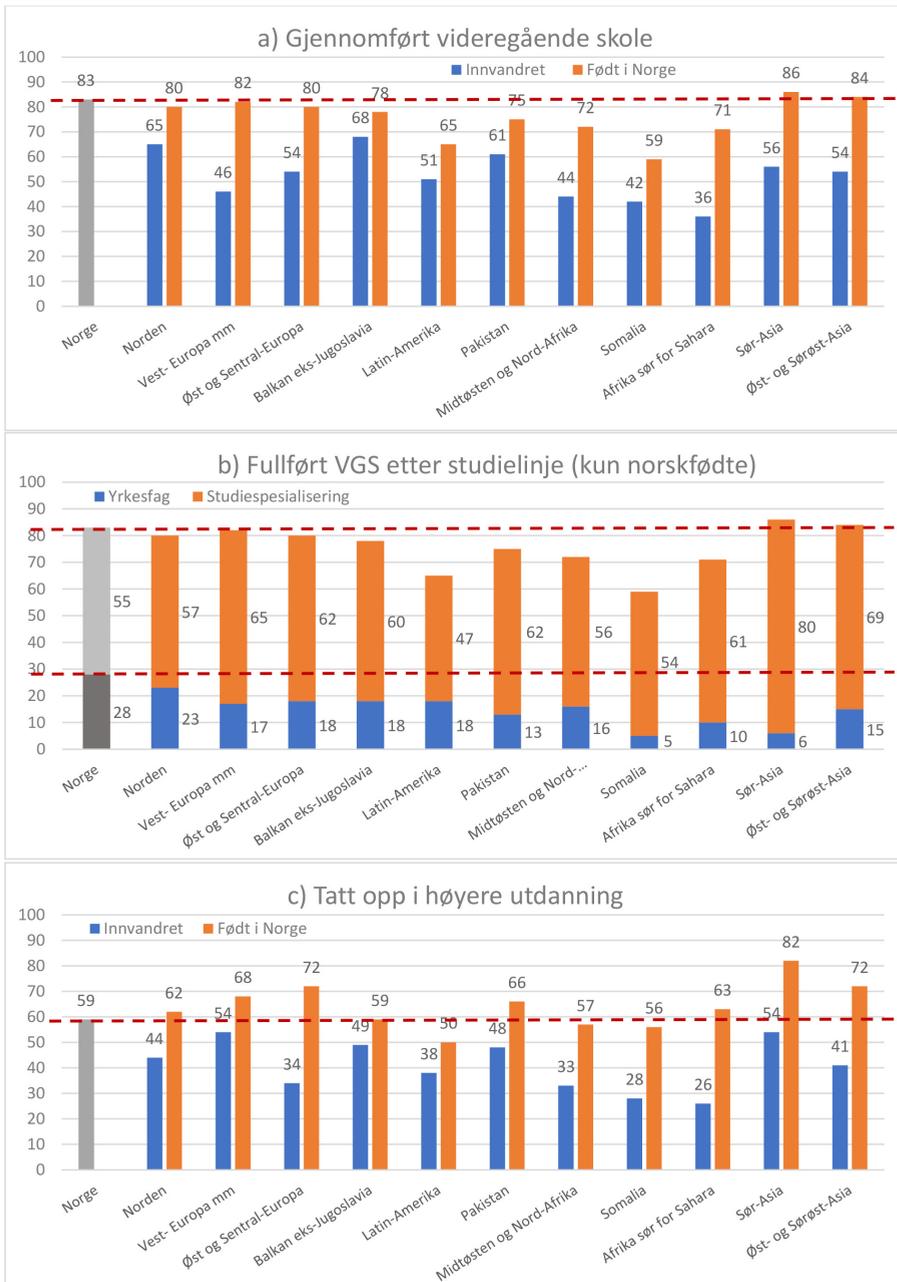
Kilde: Children of Immigrants Longitudinal Study in Norway

I flere store innvandrergupper vokser altså flertallet opp i lavinntektsfamilier, med foreldre med lite utdanning og mødre som står utenfor arbeidslivet. I de samme gruppene er karaktersnittet fra grunnskolen lavere, og flere har en opplevelse av mistillit og manglende anerkjennelse fra storsamfunnet. Samtidig ser vi at mange i de samme gruppene gir uttrykk for høye utdanningsambisjoner. De legger ned mye arbeid i skolen, og mange har en sterk pliktfølelse overfor familien. Til sist er det verdt å merke seg den store variasjonen mellom disse gruppene med tanke på hvor mange som vokser opp med begge foreldrene, og dermed også familienes evne til å følge opp ungdommene. Spørsmålet er hvordan disse ulike betingelsene virker sammen i å forme de unges muligheter i utdanning og arbeidsliv.

HVORDAN GÅR DET MED DE SAMME GRUPPENE I BEGYNNELSEN AV 20-ÅRENE?

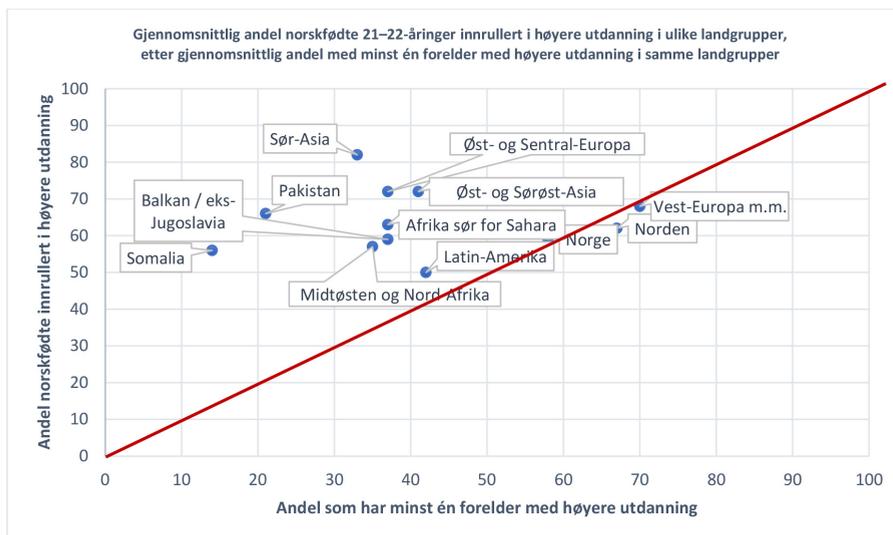
Hvordan har det gått med de samme gruppene i begynnelsen av 20-årene? Først vil vi undersøke *utdanningsmobilitet* i form av andelen som har gjennomført videregående skole, hvilken studielinje de har tatt, og hvor mange som er tatt opp som studenter i høyere utdanning. Deretter vil vi se på *risiko for negative utfall* i voksenlivet ved å måle andelen som verken er i jobb eller tatt opp i høyere utdanning, samt andelen som har mottatt sosialhjelp i løpet av det foregående året. Her må det understrekes at 21–22-åringer kan ha gode grunner til å ikke være sysselsatt eller i høyere utdanning. Noen tar opp fag eller driver med ulike typer kurs, andre tar et friår. Å motta sosialhjelp trenger heller ikke være et uttrykk for at noe har gått galt – tvert imot kan sosialhjelp være det som skal til for å hjelpe unge over en kneik når man ikke får hjelp fra foreldrene. På gruppenivå kan imidlertid forskjeller i andelen som står utenfor arbeid og utdanning, og hvor mange som har mottatt sosialhjelp, gi en indikasjon på fordeling av risiko i overgangen til voksenlivet. Utover forskjeller etter landbakgrunn vil vi skille mellom unge som har innvandret og barn av innvandrere.

Figur 16.2a viser andel med gjennomført videregående skole ved 21–22 års alder. Figur 16.2b viser andel med fullført videregående skole etter hva slags studielinje de har fullført. Her ser vi kun på de som er født i Norge. Figur 16.2c viser andel som er tatt opp i høyere utdanning, fordelt på landbakgrunn og hvorvidt de er innvandret eller født i Norge. Figur 16.3 viser gjennomsnittlig andel norskfødte 21–22-åringer innrullert i høyere utdanning i ulike landgrupper, etter gjennomsnittlig andel med minst én forelder med høyere utdanning i de samme landgruppene.



Figur 16.2 Utdannings situasjon for unge med og uten innvanderbakgrunn ved 21–22 års alder. Stiplet linje = gjennomsnitt.

Kilde: SSB Mikrodata



Figur 16.3 Andel norskfødte barn av innvandrere innrullert i høyere utdanning ved 21–22 års alder, etter andel i samme gruppe med minst én forelder med høyere utdanning i første klasse på videregående skole.

Kilde: SSB Mikrodataba

Samlet viser analysene en betydelig *oppheving*. Mens de som selv har innvandret, henger etter sine jevnaldrende i fullføring av videregående skole og opptak i høyere utdanning, er bildet annerledes for de som er født i Norge. De fleste gruppene norskfødte barn av innvandrere fullfører videregående skole i nesten samme grad som unge uten innvandrerbakgrunn (figur 16.2a). Når det gjelder opptak i høyere utdanning, er de fleste gruppene barn av innvandrere faktisk overrepresentert sammenliknet med unge uten innvandrerbakgrunn (figur 16.2c). Selv i den somaliske gruppen, som henger mest etter langs alle indikatorer, er det tydelige tegn til oppheving. Et klart flertall av norskfødte 21–22-åringer med foreldre fra Somalia fullførte videregående skole, og andelen som er tatt opp i høyere utdanning, er tilnærmet lik som blant jevnaldrende uten innvandrerbakgrunn.

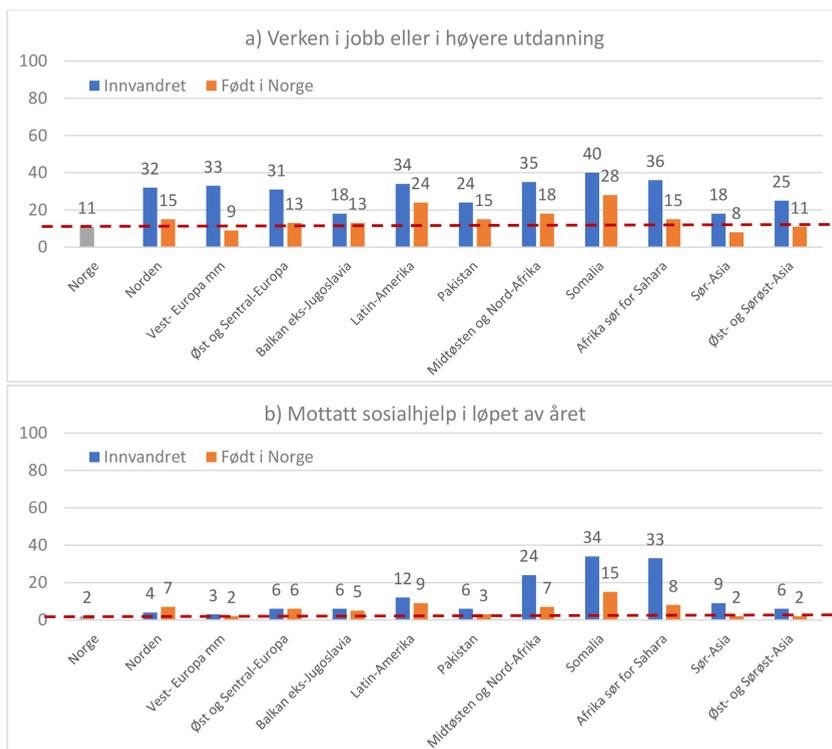
I figur 16.3 viser y-aksen til andelen norskfødte innrullert i høyere utdanning, mens x-aksen viser andelen i de samme landegruppene som har minst én forelder med høy utdanning. Den røde diagonal-linjen markerer punktene der andelen som har foreldre med høyere utdanning, er lik andelen som selv er innrullert i høyere utdanning. Avstanden opp fra denne linjen kan gi en illustrasjon på relativ utdanningsmobilitet. For eksempel: Blant unge med vesteuropeisk innvandrerbakgrunn er det mange som er innrullert i høyere utdanning, men det er like

mange som har foreldre med høyere utdanning (ca. 70 %). Dermed ligger de på den røde diagonal-linjen, opp og til høyre. Blant unge med foreldre fra Pakistan er det nesten like mange som selv er innrullert i høyere utdanning, men det er langt færre som har foreldre med høyere utdanning (ca. 20 %). De ligger like høyt opp langs y-aksen, men mye lenger til venstre på x-aksen. For flere av de mest ressurs-svake gruppene ser vi at avstanden opp fra diagonal-linjen er lang, noe som indikerer oppadstigende utdanningsmobilitet. Når det gjelder forskjellene mellom unge med bakgrunn fra henholdsvis Vest-Europa og Pakistan, ser vi for eksempel at nesten hele gapet mellom dem utjevnes i løpet av en generasjon – i hvert fall hvis vi kun ser på innrulling i høyere utdanning.

Samtidig viser tallene klare tegn til *polarisering*. Barn av flere innvandrergrupper er overrepresentert i høyere utdanning, men også i frafallsstatistikken – blant dem som verken er sysselsatt eller i høyere utdanning og blant dem som mottar sosialhjelp. Dette skyldes dels forskjell mellom ulike grupper, der noen grupper er overrepresentert i «toppen» og andre i «bunnen». Men polariseringen gjelder også *innad* i gruppene. Samtidig er det færre unge med innvandrerforeldre i «midtpartiet» – som går ut i arbeidslivet etter fullført videregående skole. Dette må ses i sammenheng med at mange unge med innvandrerbakgrunn *velger bort yrkesfag* (figur 16.2b). Forskning har knyttet dette til unges egne preferanser og diskriminering i tilgang på læreplasser (Ljunggren & Orupabo, 2020). Tendensen til å velge bort yrkesfag kommer til syne både i de mest «vellykkede» gruppene og i de som henger mest etter. I den somaliske gruppen – som har den laveste gjennomføringsraten – er det faktisk omtrent like mange som har fullført videregående skole med studiespesialisering som i majoriteten (54 prosent mot 55 prosent blant unge uten innvandrerbakgrunn). Det er imidlertid langt færre som har fullført yrkesfaglig studieretning (5 mot 28 prosent). Hele gapet mellom norskfødte med somalisk bakgrunn og majoriteten når det gjelder gjennomføring i videregående skole, kan altså knyttes til forskjellen i gjennomføring av yrkesfag. Tendensen til å ikke gjennomføre yrkesfaglig utdanning finner vi imidlertid også i andre enden av skalaen – blant norskfødte med foreldre fra Sør-Asia. I denne gruppen har hele 86 prosent fullført videregående utdanning – men det er bare seks prosent som har tatt yrkesfag.

Samtidig tyder analysene på at noen barn av innvandrere løper større *risiko for negative utfall* i overgangen til voksenlivet. Unge med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant dem som er utenfor både arbeidsliv og høyere utdanning i begynnelsen av 20-årene (figur 16.4a), og i andelen som mottar sosialhjelp (figur 16.4b). Også her er det store forskjeller mellom unge som har innvandret, og norskfødte barn av innvandrere. Blant innvandrere er det mange grupper som er

tydelig overrepresentert blant de utenfor jobb og høyere utdanning³. For norskfødte er det bare de med bakgrunn fra Somalia og Latin-Amerika og til en viss grad Midtøsten og Nord-Afrika som i større grad befinner seg utenfor arbeid eller utdanning sammenliknet med personer uten innvandrerbakgrunn, og da i betydelig mindre grad enn innvandrere. Dette mønsteret er enda mer tydelig når vi ser på andelen som har mottatt sosialhjelp i løpet av året. Her er det bare noen få grupper som er tydelig overrepresentert også blant dem som selv har innvandret – unge med bakgrunn fra Latin-Amerika, Somalia, Midtøsten og Nord-Afrika samt Afrika Sør for Sahara. Blant norskfødte i de samme gruppene er det også en viss overrepresentasjon i andelen som har mottatt sosialhjelp, men denne er betydelig lavere enn for dem som selv har innvandret. I de andre gruppene unge med innvandrerbakgrunn er det små forskjeller fra majoriteten.



Figur 16.4 Indikasjoner på negative utfall i overgangen til voksenlivet (21–22 år), etter landbakgrunn og generasjon. Stiplet linje = gjennomsnitt.

Kilde: SSB Mikrodatabaser

3 For EU/EØS-innvandrere kan tallene være misvisende fordi mange oppholder seg i utlandet uten å registrere utvandring.

Tabell 16.2 Indikasjoner på oppadstigende mobilitet og risiko for negative utfall i overgangen til voksenlivet blant norskfødte barn av innvandrere, etter landgruppe og kjønn

	Fullført VGS			Innrullert i høyere utdanning			Verken i jobb eller høyere utdanning			Mottok sosialhjelp i løpet av året		
	G	J	Diff.	G	J	Diff.	G	J	Diff.	G	J	Diff.
Kjønn:												
Landbakgrunn:												
Norge	80	85	+5	48	71	+23	12	10	-2	4	4	0
Norden	81	77	-4	61	57	-4	9	11	+2	4	5	+1
Vest-Europa m.m.	73	88	+15	56	84	+28	8	10	+2	6	7	+1
Øst-/Sentral-Europa	77	78	+1	60	73	+13	24	12	-12	9	7	-2
Balkan/eks-Jugoslavia	71	84	+13	52	65	+13	15	12	-3	3	5	+2
Latin-Amerika	55	65	+10	35	60	+15	26	12	-14	11	2	-9
Pakistan	69	82	+13	60	74	+14	17	13	-4	4	3	-1
Midtøsten/N-Afrika	65	78	+13	50	65	+15	20	16	-4	9	6	-3
Somalia	49	72	+23	45	66	+21	37	17	-20	19	11	-8
Afrika sør for Sahara	61	84	+23	51	78	+27	18	11	-7	11	3	-8
Sør-Asia	83	90	+7	76	88	+12	10	6	-4	3	1	-2
Øst- og Sørøst-Asia	79	88	+9	65	80	+15	14	5	-9	3	2	-1

Kilde: SSB Mikrodata

Tabell 16.2 viser samtidig at det er *store kjønnsforskjeller* i overgang til utdanning og arbeidsliv blant barn av innvandrere. Dette gjelder særlig de gruppene som henger noe etter. I mange grupper har guttene langt mindre sannsynlighet for å fullføre videregående skole enn jentene, og det er langt færre gutter som er innrullert i høyere utdanning. Det er også mange flere gutter som verken er i jobb eller utdanning, og det er flest gutter som mottar sosialhjelp. Disse kjønnsforskjellene gjenspeiler delvis kjønnsforskjellene vi finner i majoritetsbefolkningen. Også blant unge uten innvandrerbakgrunn er det store forskjeller i overgang til høyere utdanning – bare 48 prosent av guttene uten innvandrerbakgrunn er innrullert i høyere utdanning, mot 71 prosent av jentene. Vi finner imidlertid langt mindre kjønnsforskjeller i majoriteten når det gjelder frafall i videregående skole, andel utenfor jobb og utdanning eller i andelen som mottar sosialhjelp. I stedet er unge majoritetsgutter i større grad enn majoritetsjenter i jobb, gjerne etter fullført yrkesfaglig utdanning. Mens kjønnsforskjellene i majoriteten grovt sett består i at flere jenter studerer, mens flere gutter jobber, består kjønnsforskjellene i de mest utsatte innvandrergruppene i at flere jenter studerer, mens (litt) flere gutter risikerer å falle utenfor.

Til sist gjenstår betydelig *variasjon mellom grupper*. Disse følger i hovedsak forskjeller i sosioøkonomisk bakgrunn. Det er for eksempel ikke overraskende at barn av innvandrere fra Vest-Europa lykkes i utdanningssystemet, gitt at flertallet har foreldre med høyere utdanning, og nesten ingen vokser opp i fattigdom. Det er heller ikke overraskende at unge fra grupper der flertallet vokser opp i lavinntektsfamilier med foreldre som har lite utdanning, henger mest etter i utdanning og arbeid. Likevel ser vi antydninger til noen gruppeforskjeller som ikke entydig følger forskjellene i sosioøkonomisk bakgrunn. Barn av innvandrere fra Sør-Asia – til dels inkludert Pakistan – klarer seg usedvanlig godt i utdanningssystemet, til tross for relativt beskjedne økonomiske kår. Det er verdt å merke seg at disse gruppene hadde et sterkt innvandrerdrev i ungdomstiden, i form av høye aspirasjoner, høy innsats og sterk familieorientering – og en svært høy andel blant disse vokste opp med begge foreldrene boende sammen. I den somaliske gruppen – som både hadde store levekårsutfordringer og henger mest etter i utdanningssystemet – så vi riktignok klare tegn til innvandrerdrev, men også svake og fragmenterte familieband der bare et mindretall vokste opp med begge foreldre boende sammen. Unge med somalisk bakgrunn er også den gruppen som i minst grad føler seg akseptert som en del av det norske fellesskapet. Også barn av innvandrere fra Latin-Amerika henger etter i utdanning og overgang til arbeid, til tross for et noe bedre sosioøkonomisk utgangspunkt. Blant disse er det også verdt å merke seg at de både ser ut til å mangle de typiske indikasjonene på innvandrerdrevet, og at mange vokser opp i familier der foreldrene ikke bor sammen.

AVSLUTNING

Våre funn tegner et relativt optimistisk bilde, der mange barn av innvandrere opplever relativt rask oppadstigende sosial mobilitet i utdanningssystemet. Ser vi nærmere på ulike grupper, danner det seg likevel et mer komplekst mønster. For det første ser vi tendenser til polarisering, der unge med innvandrerbakgrunn ikke bare er overrepresentert i høyere utdanning, men også i frafallsstatistikken. Dette henger sammen med en tydelig tendens til å ikke ta yrkesfag, og lavere overgang til ordinært arbeid. Vi finner også litt større risiko for negative utfall i overgangen til voksenlivet i enkelte grupper. Ikke minst finner vi store kjønnsforskjeller, der særlig gutter i enkelte grupper kommer dårligere ut. Spørsmålet om hvordan det går med innvandrerne barn når de står på terskelen til voksenlivet – og i forlengelsen, om sosial ulikhet i framtidens Norge vil følge etniske skillelinjer – har med andre ord ikke et enkelt svar. Gitt tendensen til oppadstigende mobilitet i store deler av innvandrerbefolkningen er det ingenting som tyder på at framtidens

Norge vil være preget av varige klasseskiller mellom etterkommere av majoriteten og etterkommere av dagens innvandrere. Samtidig ser vi tegn til opphopning av sosiale risikofaktorer i enkelte grupper etterkommere av innvandrere, som potensielt kan få følger i form av varige mønstre for etnisk basert ulikhet.

Ved å se de unges utfall i overgangen til voksenlivet i sammenheng med deres sosiale og økonomiske situasjon i ungdomstiden aner vi også konturene av noen underliggende drivkrefter både for oppadstigende mobilitet og risiko for negative utfall i dagens mangfoldige ungdomsgenerasjon. Forskning på sosial mobilitet og reproduksjon av ulikhet har tradisjonelt satt søkelys på *klasse* i betydningen av hvordan økonomiske, sosiale og kulturelle ressurser overføres mellom generasjoner. Spørsmålet er om mønstrene for sosial mobilitet blant innvandrernes barn – når man tar høyde for hvilken utdanning og sosiale status foreldrene hadde i sine hjemland – også kan forklares med hvordan klasseressurser overføres mellom generasjonene, eller om man må ty til andre forklaringer når man skal forstå deres situasjon – i form av kultur, familieorganisering eller diskriminering (se f.eks. Reisel mfl., 2019). Vi kan ikke gi noe entydig svar på det spørsmålet, men våre analyser peker i retning av at det særskilte «innvandrerdrivet», i kombinasjon med sterke familiebånd, kan være avgjørende for å fremme sosial mobilitet. Videre ser det ut til at svake familiebånd og manglende opplevelse av aksept knyttet til hudfarge og religion, i kombinasjon med fattigdom og manglende utdanningsressurser i familien, gir en særlig risiko for å sakke akterut. Dermed peker våre analyser i retning av at kulturelle dynamikker i relasjon mellom minoritet og majoritet – i form av familieorganisering og sosial støtte, etniske og identitetsbaserte grensdragninger så vel som diskriminering og ekskludering – kan være avgjørende for å forklare de framvoksende mønstrene for etnisk ulikhet i dagens mangfoldige Norge.

REFERANSER

- Alba, R. & Nee, V. (2003). *Remaking the American mainstream: Assimilation and contemporary immigration*. Cambridge, MA: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674020115>
- Alba, R. (2016). Assimilation in the Past and Present. I *The Oxford handbook of American immigration and ethnicity* (s. 183–196). New York: Oxford University Press.
- Basit, T. N. & Modood, T. (2016). Ethnic capital, higher education and life chances. I *Routledge Handbook of the Sociology of Higher Education* (s. 165–175). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315772233-15>
- Boudon, R. (1974). *Education, Opportunity, and Social Inequality: Changing Prospects in Western Society*. New York: John Wiley & Sons Canada.
- Corak, M. (2013). Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 79–102. <https://doi.org/10.1257/jep.27.3.79>

- Engzell, P. (2019). Aspiration squeeze: The struggle of children to positively selected immigrants. *Sociology of Education*, 92(1), 83–103. <https://doi.org/10.1177/0038040718822573>
- Feliciano, C. & Lanuza, Y.R. (2017). An Immigrant Paradox? Contextual Attainment and Intergenerational Educational Mobility. *American Sociological Review*, 82(1), 211–241. <https://doi.org/10.1177/0003122416684777>
- Fekjær, S. & Leirvik, M. (2011). Silent gratitude: Education among second-generation Vietnamese in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(1), 117–134. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2011.521365>
- Friberg, J.H. (2019). Does selective acculturation work? Cultural orientations, educational aspirations and school effort among children of immigrants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(15), 2844–2863. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1602471>
- Friberg, J.H. (2021). Who wants to be Norwegian – who gets to be Norwegian? Identificational assimilation and non-recognition among immigrant origin youth in Norway. *Ethnic and Racial Studies*, 44(16), 21–43. <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1857813>
- Haller, W., Portes, A. & Lynch, S.M. (2011). Dreams fulfilled; dreams shattered: Determinants of segmented assimilation in the second generation. *Social Forces*, 89(3), 733–762. <https://doi.org/10.1353/sof.2011.0003>
- Hermansen, A.S. (2016). Moving up or falling behind? Intergenerational socioeconomic transmission among children of immigrants in Norway. *European Sociological Review*, 32(5), 675–689. <https://doi.org/10.1093/esr/jcw024>
- Hermansen, A.S. (2017). Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks? Om sosioøkonomisk integrering blant innvandrere og deres etterkommere i Norge. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 1(1), 15–34. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2017-01-02>
- Ilan, J. & Sandberg, S. (2019). How ‘gangsters’ become jihadists: Bourdieu, criminology and the crime–terrorism nexus. *European Journal of Criminology*, 16(3), 278–294. <https://doi.org/10.1177/1477370819828936>
- Jackson, M., Erikson, R., Goldthorpe, J.H. & Yaish, M. (2007). Primary and Secondary Effects in Class Differentials in Educational Attainment: The Transition to A-Level Courses in England and Wales. *Acta Sociologica*, 50(3), 211–229. <https://doi.org/10.1177/0001699307080926>
- Kindt, M.T. (2017). Innvandererdriv eller middelklassedriv? Foreldres ressurser og valg av høyere utdanning blant barn av innvandrere. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 1(1), 71–86. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2017-01-05>
- Leirvik, M.S. (2016). «Medaljens bakside»: Omkostninger av etnisk kapital for utdanning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(2), 167–198. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2016-02-03>
- Ljunggren, J. & Orupabo, J. (2020). Moving beyond: narratives of higher educational aspirations among descendants of immigrants in vocational training. *British Journal of Sociology of Education*, 41(5), 701–716. <https://doi.org/10.1080/01425692.2020.1776593>
- Midtbøen, A.H. (2015). Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56(1), 4–30. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2015-01-01>
- Midtbøen, A.H. & Nadim, M. (2019). Ethnic niche formation at the top? Second-generation immigrants in Norwegian high-status occupations. *Ethnic and Racial Studies*, 42(16), 177–195. <https://doi.org/10.1080/01419870.2019.1638954>
- Portes, A. & Zhou, M. (1993). The new second generation: Segmented assimilation and its variants. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530(1), 74–96. <https://doi.org/10.1177/0002716293530001006>
- Portes, A., Fernandez-Kelly, P. & Haller, W. (2005). Segmented assimilation on the ground: The new second generation in early adulthood. *Ethnic and racial studies*, 28(6), 1000–1040. <https://doi.org/10.1080/01419870500224117>

- Portes, A., Fernández-Kelly, P. & Haller, W. (2009). The adaptation of the immigrant second generation in America: A theoretical overview and recent evidence. *Journal of ethnic and migration studies*, 35(7), 1077–1104. <https://doi.org/10.1080/13691830903006127>
- Reisel, L., Hermansen, A.S. & Kindt, M.T. (2019). Norway: Ethnic (In)equality in a Social Democratic Welfare State. I P.A.J. Stevens & A.G. Dworkin (Red.), *The Palgrave Handbook of Race and Ethnic Inequalities in Education* (s. 843–884). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-94724-2_20
- Rumbaut, R.G. (1997). Ties that bind: Immigration and immigrant families. *Immigration and the family: Research and policy on US immigrants*, 3–46.
- Rumbaut, R.G. (2008). Reaping what you sow: Immigration, youth, and reactive ethnicity. *Applied development science*, 12(2), 108–111. <https://doi.org/10.1080/10888690801997341>
- Sandefur, G.D. & Wells, T. (1999). Does family structure really influence educational attainment?. *Social Science Research*, 28(4), 331–357. <https://doi.org/10.1006/ssre.1999.0648>
- Waldinger, R. & Feliciano, C. (2004). Will the new second generation experience ‘downward assimilation’? Segmented assimilation re-assessed. *Ethnic and Racial Studies*, 27(3), 376–402. <https://doi.org/10.1080/01491987042000189196>



17. Norsk innvandringspolitikk som ulikhetsdriver

Ragna Lillevik og Guri Tyldum

Sammendrag Personer med flyktningbakgrunn står i større grad utenfor arbeidslivet enn andre nordmenn, og de er overrepresentert blant husholdninger med lav inntekt over tid (Strøm, Lysen & Kvalø, 2022). Norge fører en aktiv integreringspolitikk for at flyktninger skal ha like muligheter som andre i befolkningen. Samtidig har Norge, som andre europeiske land, de siste tiårene strammet inn flyktnings rettigheter av innvandringspolitiske hensyn. Skaper dette mer ulikhet mellom flyktninger og befolkningen ellers? Vi drøfter hvordan fire innvandringspolitiske endringer har ført til at eksisterende forskjeller forsterkes og nye oppstår, samt hvilke utilsiktede virkninger innstrammingene kan ha for integreringsarbeidet og ulikheten i Norge.

Nøkkelord innvandringspolitikk | flyktninger | dualisering | innvandringsregulering | integrering

Abstract Individuals with a refugee background are more often unemployed than other Norwegians, and are over-represented among households with persistent low income (Strøm, Lysen & Kvalø, 2022). Norway pursues an active integration policy aiming to reduce the structural disadvantages of the refugees, in order to enhance their life chances and give them opportunities that are more similar to those of the population at large. However, in recent decades, Norway has, like other European countries, restricted the rights of refugees, in order to reduce the inflow of migrants. Has this produced more inequality between refugees and the rest of the population? In this chapter we discuss how four immigration policy changes have reinforced existing differences and given rise to new ones, as well as what unintended effects the policy restrictions may have on integration efforts and inequality in Norway.

Keywords immigration policy | refugees | dualisation | immigration regulation | integration

INNLEDNING

Like rettigheter for alle har vært et grunnleggende prinsipp i den norske velferdsstatens prosjekt om å beskytte alle innbyggere mot arbeidsløshet, sykdom, uførhet og andre sosiale risikoer (Kildal, 2013). Økende innvandring har imidlertid utfordret grensene for det nasjonale fellesskapet, og idealet om at alle som kommer på innsiden, skal ha like rettigheter og lik tilgang på velferdsstatens tjenester og ytelser. I dette kapittelet viser vi hvordan økt innvandring i Norge har blitt møtt med innføring av ulike politiske *dualiseringsprosesser*, det vil si at grupper i befolkningen får ulik tilgang til rettigheter, ytelser eller tjenester fra det offentlige (Emmenegger mfl., 2012, s. 8). Vi beskriver noen av endringene i flyktningers¹ rettigheter de siste 20 årene og diskuterer hvilke konsekvenser disse kan ha for den enkelte flyktningen, for ulikhet mellom grupper og for det norske samfunnet som helhet.

I våre analyser vil vi bygge på Emmeneggers (2012) beskrivelser av tre ulike former for politiske dualiseringsprosesser (se tabell 17.1). Politiske innstramminger kan gjøre at rettigheter, ytelser og tjenester for dem som er på «innsiden» av fellesskapet, forblir mer eller mindre de samme, mens rettigheter og ytelser for dem som forstås som «outsidere», svekkes. Da øker forskjellene mellom insidere og outsiders langs etablerte skillelinjer. Vi kaller dette en *forsterkende dualiseringsprosess*. Innstramminger kan også føre til at personer som tidligere ble behandlet likt med dem på innsiden av fellesskapet, i økende grad blir forstått som outsiders. Når dette skjer, kan grupper som tidligere hadde formelle rettigheter, miste disse. Dette kaller vi for *ekspanderende dualiseringsprosesser*, fordi flere holdes utenfor. Politiske grep kan også skape nye kategorier av outsiders som gis færre og svakere rettigheter enn insidere, slik at nye skillelinjer og forskjeller etableres. Dette kaller vi *nye dualiseringsprosesser*.

Tabell 17.1 Emmeneggers tre dualiseringsprosesser

3 typer dualiseringsprosesser	
Forsterkende dualisering	Rettigheter for «utenfor-gruppen» blir dårligere, mens rettigheter for dem som er på innsiden, er uforandret.
Ekspanderende dualisering	«Utenfor-gruppen» blir større ved at grupper som tidligere ble behandlet likt med dem på innsiden, får svekket sine rettigheter.
Ny dualisering	Nye kategorier av borgere med færre og svakere rettigheter etableres.

Kilde: Emmenegger mfl., 2012. Vår oversettelse.

1 Vi bruker her Statistisk sentralbyrås definisjon av flyktninger, som inkluderer både primærflyktninger (personer med asyl eller opphold på humanitært grunnlag, overføringsflyktninger og kollektiv beskyttelse) og dem som har kommet gjennom familiejenforening med primærflyktninger.

Innvandring og innvandringspolitikk kan knyttes til økende ulikhet av flere grunner. Innvandring kan i seg selv øke økonomiske, sosiale og kulturelle forskjeller, når innvandrerne har andre ressurser enn dem som bor her fra før. For eksempel kan flyktninger fra land med svake utdanningssystemer streve med å få en god og varig tilknytning til arbeidsmarkedet (Djuve, Kavli, Sterri & Bråten, 2017), noe som igjen medvirker til at noen flyktninggrupper er overrepresentert blant dem med lav inntekt i Norge (Ødegaard mfl. 2020, s.16; Strøm, Lysen & Kvalø, 2022). Videre kan storsamfunnets respons på innvandringsstrømmene – innvandringspolitikken – både forsterke og redusere ulikheten som følger med innvandring.

Norge fører en aktiv integrerings- og kvalifiseringspolitikk for flyktninger som er bosatt her, med mål om å utjevne forskjeller mellom flyktninger og befolkningen for øvrig. Samtidig ser vi at både Norge og andre europeiske land strammer inn på flyktingers økonomiske og politiske rettigheter. Dette begrunnes med bekymring for velferdsstatens bærekraft (Kettunen & Petersen, 2011) og innvandringspolitisk med behovet for å gjøre det mindre attraktivt å søke seg til et gitt land, og derfor redusere tilstrømming av nye flyktninger. Hvis det kommer færre flyktninger på grunn av slike innstramminger, kan man si at en streng innvandringspolitikk holder ulikheten nede ved å holde flyktninger ute. Samtidig kan slike tiltak for å gjøre Norge mindre attraktivt øke ulikhetene mellom de flyktningene som likevel kommer, og majoritetsbefolkningen, og på den måten motvirke integreringsarbeidet.

I dette kapittelet ser vi i hovedsak på rettigheter for innvandrere som har kommet til Norge som flyktninger. I motsetning til arbeidsmigranter har flyktninger sjelden tilknytning til arbeidsmarkedet når de kommer, og de har ofte begrensede språkkunnskaper, økonomiske ressurser eller nettverk som de kan trekke på. Det gjør at de er en gruppe som er særlig sårbar for økonomisk og sosialt utenforskap. Vi vil i det følgende diskutere fire endringer i rettigheter og ytelser som er innført over de siste 20 årene, og som særlig rammer flyktninger:

- reduksjon i ytelser til personer i asylsøkerfasen
- innstramminger i krav til familieinnvandring
- begrensninger i flyktingers tilgang på trygderettigheter
- innstramminger i kravene for å få statsborgerskap

To av innstrammningene (krav for familieinnvandring og statsborgerskap) dreier seg om innvandringspolitikk i direkte forstand, ved at de handler om hvem som får bosette seg i Norge, og hvem som får naturaliseres, altså opptas som statsborger. De to andre innstrammningene handler om tilgang til økonomiske ytelser (ytelser til asylsøkere og flyktingers tilgang til trygdeytelser), som kobles til innvandrings-

kontroll politisk ved at omfanget av ytelser forstås som noe som kan øke eller redusere innvandringen. Alle de fire innstrammingene har blitt framsatt med innvandringsregulerende hensyn som en av flere begrunnelser, men konsekvensene for integreringsarbeidet har også vært et framtrødende tema ved hver innstramming.

Vi har valgt disse innstrammingene fordi de illustrerer de tre formene for politiske dualiseringsprosesser som Emmenegger beskriver (se tabell 17.1), og dermed viser hvordan innvandringspolitikken kan forsterke forskjeller mellom flyktninger og andre på ulike måter. Vår beskrivelse av endringene og myndighetenes begrunnelser for å innføre dem er basert på tilgjengelig tidligere forskning, statistikk gjort tilgjengelig fra UDI samt vår egen gjennomgang av politiske dokumenter som dokumenterer lovendringene vi har valgt ut. Disse har vi identifisert med tematiske søk i Stortingets digitale arkiver, avgrenset til lovsaker (med dokumenttypene lovproposisjoner, innstillinger og lovvedtak) med «innvandrere»² som tema.

EN NØKTERN STANDARD I ASYLSØKERFASEN

Fra flyktninger søker om beskyttelse til de eventuelt får innvilget opphold i landet (eller avslag), har de rettigheter som asylsøkere. Asylsøkere har ikke rett på ordinære trygde- eller sosialhjelpsytelser, men får et botilbud på asylmottak og egne ytelser som skal dekke nødvendige utgifter. Fra politisk hold er det uttalt at standarden på asylmottak og ytelsene som gis til asylsøkere, skal være «nøkternt, men forsvarlig» (Seeberg, 2017). Flere studier har imidlertid vist at asylsøkere lever i fattigdom og har betydelige levekårsutfordringer (Berg & Tronstad, 2015; Weiss, Djuve, Hamelink & Zhang, 2017; Aarset, Aamodt & Engebriksen, 2016).

Ytelsene asylsøkere mottar, har i løpet av de siste 10 årene blitt redusert, og saket betydelig etter lignende ytelser (som sosialhjelp) for den øvrige befolkningen i Norge, helt til krigsutbruddet i Ukraina. I tabell 17.2 under viser vi hvordan satsene har utviklet seg for en enslig asylsøker i mottak med selvhushold som venter på svar på sin søknad i perioden 2011–2023.

I 2015 og 2016 var det rekordhøye ankomsttall av flyktninger i Norge – i det som gjerne blir omtalt som flyktningekrisen. Fra 2014 til 2016 ble ytelsene til asylsøkere redusert med 30 prosent³. Dette var et ledd i en politikk der man ønsket å gjøre Norge mindre attraktivt som destinasjonsland for flyktninger. Innstrammingene i ytelsene ble begrunnet med at man trenger å holde disse på et nivå tilsvarende det

2 Alle saker Stortinget behandler, blir kategorisert innenfor 165 ulike tema. Det finnes ikke et eget tema for flyktninger, men disse sakene inngår i kategorien «Innvandrere» som vi har benyttet.

3 Ved eventuelt avslag på asylsøknaden går støtten ytterligere ned.

europiske av migrasjonspolitiske hensyn (Seeberg, 2017). I politikernes vurderinger av hva som var hensiktsmessige utbetalinger til asylsøkere, sammenlignet de altså standarden på mottak og levekår blant asylsøkere i Norge med tilsvarende standard i andre europeiske land.

Om vi sammenligner ytelsene til asylsøkere med sosialhjelpssatser i samme periode, ser vi at støtten til asylsøkere var lavere i utgangspunktet (60 prosent av sosialhjelpssatsene i 2011), men sakker enda mer etter fra 2015. Mellom 2016 og 2022 utgjør den 41 prosent av sosialhjelpssatsene. Dette selv om satsene for sosialhjelp har økt mindre enn prisstigningen i denne perioden. Etter 2016 har økningene i ytelser fulgt den moderate økningen i sosialhjelpssatser, altså en økning under prisstigningen de fleste årene, og i 2022 var ytelsene til asylsøkere fremdeles 15 prosent lavere enn de var i 2011. Asylsøkerne fikk altså mindre å leve for, både i kroner og øre, og sett opp mot satsene for sosialhjelp for lignende utsatte grupper.

Tabell 17.2 Oversikt over støtte til asylsøkere og statens veiledende sosialhjelpssatser for perioden 2011–2023

ÅR	Økonomisk støtte til enslige asylsøkere i ordinære mottak med selvhushold, i kr	Statens veiledende sosialhjelpssatser, i kr. Enslig person	Støtte til asylsøkere i prosent av veiledende sosialhjelpssats
2023	4153	6858	61 %
2022	2688	6550	41 %
2021	2620	6450	41 %
2020	2538	6250	41 %
2019	2491	6150	41 %
2018	2447	6050	40 %
2017	2404	5950	40 %
2016	2340	5850	40 %
2015	2920	5700	51 %
2014	3260	5600	58 %
2013	3220	5500	59 %
2012	3220	5373	60 %
2011	3158	5288	60 %

Kilde: UDI – Vedlegg 1 til pengereglementet for gjeldende år og statens årlige rundskriv med veiledende sosialhjelpssatser.

Fattigdom blant asylsøkere trekkes sjelden fram i diskusjoner om ulikhet i Norge. Dette kan handle om at asylsøkere forstås som utenfor det norske samfunnet, selv om de fysisk er til stede, fordi det er uavklart om de får lov til å bli i landet, slik at deres utenforskap ikke problematiseres (Seeberg, 2017). Reduksjonen i ytelsene etter flyktningkrisen i 2015 kan forstås som en forsterkende dualisering, fordi forskjellene økte mellom dem på innsiden og asylsøkere som en gruppe på utsiden av velferdssystemet. Hva som var «nøkternt, men forsvarlig» av ytelser for asylsøkere, ble ikke definert gjennom sammenligning med utbetalinger til nordmenn, men med nivået på utbetalinger til denne gruppen andre steder i Europa.

I kjølvannet av krigsutbruddet i Ukraina i 2022 ser vi en motsatt effekt fra flyktningkrisen i 2015. Den store oppmerksomheten om flyktningankomstene fra Ukraina bidro til å sette de vanskelige økonomiske forholdene for asylsøkere på agendaen. Ytelsene til asylsøkere ble så oppjustert, og de utgjør fra 2023 igjen 60 prosent av veiledende sosialhjelpssatser.

Det er flere mulige tolkninger av hvorfor ytelsene ble oppjustert i 2023. En mulig tolkning er at de ukrainske flyktningene i større grad oppfattes som legitime, og dermed «insidere» som fortjener rettigheter, enn flyktningene som kom før. En annen mulig tolkning er at mange av de ukrainske flyktningene som kom ved utbruddet av krigen, hadde nettverk av familie og venner i Norge, som reagerte på ulikheten og fikk mobilisert for å øke ytelsene. En tredje tolkning er at det ikke ble forstått som like viktig å avskrekke ukrainske flyktninger fra å søke beskyttelse i Norge, som det hadde vært da flyktningstrømmene kom i 2015.

FAMILIEINNVANDRING – RETTIGHET ELLER GULROT?

Menneskerettighetserklæringens artikkel 16 slår fast at alle har rett til å gifte seg og stifte familie, og at familien som enhet må beskyttes av samfunnet og staten. De fleste stater legger til rette for familieinnvandring, men europeiske stater legger i økende grad til nye regler for å samtidig oppnå innvandringspolitiske formål. Dels for å gjøre det mindre attraktivt å innvandre (og derfor begrense innvandringen), og dels for å gi innvandrere som allerede oppholder seg i landet, insentiver for å ta lønnet arbeid og orientere seg mot andre integreringsmål (Bech, Borevi & Mouritsen, 2017). Disse innstrammingerne har gjort det vanskeligere for noen innvandrergupper å hente familiemedlemmer til Europa, fordi forhold som økonomi, type oppholdstillatelse og tilhørighet til landet avgjør om man kan hente familiemedlemmer (Block, 2014).

Norske politikere begynte å diskutere innstramminger i kriteriene for familieinnvandring på 2000-tallet. Begrunnelsene som ble gitt, handlet delvis om å gi inn-

vandrere insentiver til å bli selvforsørget (Brochmann & Hagelund, 2012), og delvis om å hindre tvangsekteskap, ved å sikre at de som søkte om å hente en transnasjonal partner til Norge, var aldersmessig og økonomisk selvstendige nok til å motstå et eventuelt press fra familien (Eggebø, 2010). Fra starten av disse innstrammingsene har det vært en viss politisk motstand mot dem, grunnet i et ønske om å beskytte retten til familie.

Personer som vil hente familiemedlemmer til Norge, må møte et underholds krav som viser at de kan forsørge dem, men flere grupper har hatt fritak. Fram til 2003 var flyktninger fritatt fra underholds kravet dersom de søkte gjenforening med partner som de var gift med før innreise til Norge (Bratsberg & Raaum, 2021). I 2003 ble dette fritaket fjernet for personer som ikke fikk opphold etter flyktningkonvensjonen, men av andre beskyttelsesgrunner eller på humanitært grunnlag (ibid.). Med dette innførte man en differensiering i en gruppe som tidligere hadde like rettigheter, og gruppen som fikk et særskilt vern av retten til gjenforening med sin familie, ble mindre.

Ved utforming av ny utlendingslov og utlendingsforskrift i 2007 skjerpet regjeringen underholds kravet, for å stimulere herboende partner til å bli økonomisk selvstendig gjennom utdanning og arbeid (Ot.prp. nr. 75 (2006–2007)). Politikerne hevet terskelen for tilstrekkelig inntekt, utvidet tidsrommet hvor kravet skulle gjelde, og vedtok at mottak av sosialhjelp ville være eksklusjonsgrunnlag (Ot.prp. nr. 75 (2006–2007); Eggebø, 2010). Flyktninger fikk fortsatt unntak for gjenforening med familie. Med dette økte man forskjellen i rett til familieinnvandring mellom dem med dårlig økonomi og de bedre stilte, men beholdt et ekstra vern av flyktningers etablerte familie.

I 2008 innførte Stortinget et krav om fire års arbeid eller utdanning for å innvilge familieetablering. Dette skulle gjelde for personer med opphold på humanitært grunnlag, som hadde flyktningstatus eller som selv hadde familieinnvandret (Besl. O. nr. 72 (2008–2009)). Denne innstrammingen kom også i kjølvannet av økt innvandring – i 2008 opplevde Norge en dobling i antall asylsøkere sammenlignet med året før. Også i europeisk sammenheng var ankomsttallene høye. Regjeringen foreslo derfor innstramminger i regelverket for familieinnvandring for å redusere ankomsttallene, ettersom de fryktet at liberale regler kunne tiltrekke asylsøkere. Samtidig ble det uttrykt et håp om at skjerpede krav også skulle «virke som et insentiv til å ta arbeid og utdanning» for dem som fikk bli (Innst. O. nr. 54 (2008–2009)).

I kjølvannet av de høye ankomsttallene i 2015 kom ytterligere innstramminger i retten til familieinnvandring (Bech, Borevi & Mouritsen, 2017). Stortinget vedtok at flyktninger kunne nektes familiegjenforening i Norge dersom familien hadde en

sterkere tilknytning til et annet, trygt land. Videre bestemte Stortinget at transnasjonale par må ha fylt 24 for å søke familieetablering (unntak kan gis «dersom det er åpenbart at ekteskapet eller samlivet er frivillig») (Lovvedtak 102 (2015–2016)).

Nasjonalitet, økonomi, juridisk status og alder avgjør altså hvem som kan familieinnvandre i dag. Flyktningers rett til familieliv har fremdeles et særlig vern, men politikerne har knepet inn på hvem som inngår i denne kategorien. I dag er det lettere å gjenforenes med familie enn å etablere et familieliv med en person fra et annet land, og det er lettere for dem med juridisk status som flyktninger enn for personer med opphold på humanitært grunnlag. Politikerne har også strammet inn i flyktningers familieinnvandring som reaksjoner på «toppårene» 2008 og 2015, der mange har søkt beskyttelse samtidig. Familieinnvandring har i økende grad blitt gjort avhengig av herboende partners økonomi og deltakelse i arbeidslivet, samtidig som inntektskravet i seg selv har økt. Det kan forstås som en ekspanderende dualiseringsprosess, der stadig nye grupper mister retten til å bo sammen med familie, og der man i økende grad har differensiert mellom økonomisk vanskeligstilte flyktninger og dem man anser som «selvforsørget» i tilgangen til denne rettigheten.

Tabell 17.3 Oversikt over endringer i kravene for familieinnvandring i perioden 2003–2023

År	Endring	Endringen gjelder for
2003	Innstramming i hvem som får fritak for underholdskravet ved familieinnvandring	Personer som har fått opphold av «andre beskyttelsesgrunner» eller på humanitært grunnlag
2007	Underholdskravet ble økt, tidsrommet hvor kravet skulle gjelde, ble utvidet, og det ble vedtatt at mottak av sosialhjelp ville være eksklusjonsgrunnlag	Alle unntatt flyktninger
2008	Innføring av krav om fire års arbeid eller utdanning for å innvilge familieetablering	Flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og de som selv har familieinnvandret
2010	Underholdskravet gjøres gjeldende for alle referansepersoner	Alle, men flyktninger får fritak dersom de søker familiegjenforening de første seks månedene etter at de får oppholdstillatelse
2016	Mulig å nekte flyktninger familiegjenforening i Norge dersom familien har en sterkere tilknytning til et annet, trygt land	Familiemedlemmer av flyktninger i Norge
2016	Innført alderskrav (24 år) for å søke familieetablering	Alle, men det kan gjøres unntak dersom det er åpenbart at ekteskapet eller samlivet er frivillig

FRA TRYGDERETTIGHETER TIL BEHOVSPRØVDE YTELSE

Gjennom ulike inntektssikringsordninger fungerer den norske velferdsstaten som et sikkerhetsnett for alle innbyggere fra vugge til grav – et system som har bidratt til at Norge er et av landene i verden med minst økonomiske forskjeller (Brochmann & Grødem, 2017). Alle medlemmer i folketrygden har i utgangspunktet like rettigheter, men fordi en del av rettighetene i folketrygden, som pensjon og uføretrygd, er betinget av opptjening gjennom arbeid eller botid i Norge, har det vært unntak for flyktninger, begrunnet med at de ofte ikke har hatt mulighet til å opptjene seg slike rettigheter.

Fra 2021 ble det innført krav til flyktningers opptjening for å få rett til ytelser som uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, støtte til enslige forsørgere og pensjon. Tidligere hadde flyktninger unntak fra kravet om opptjeningstid og fikk fulle rettigheter fra dag én, uten noe krav om botid eller pensjonsopptjening. Fra 2021 må flyktninger ha hatt fem års medlemskap i folketrygden for å få disse rettighetene. Det innebærer at en flyktning ikke kan få uføretrygd dersom hen bli ufør som konsekvens av hendelser i løpet av de første fem årene i Norge, eller før hen fikk opphold i Norge (inkludert traumer fra krig eller flukt) (Folketrygdloven § 12-2 første ledd).

Disse endringene i trygdesystemet ble blant annet framsatt med argumenter om at de ville stimulere innvandrere til «arbeid og aktivitet», og slik bedre integreringen (Prop. 10 L (2019–2020), s. 15). Det var bekymring for at «kombinasjonen kort botid og lav kompetanse kan gi insentiver til å forsøke å få trygd før alle muligheter til å komme seg i arbeid er uttømt» (ibid.). Dette argumentet bør forstås i lys av at flyktninger med lav kompetanse ofte konkurrerer om jobber i deler av arbeidsmarkedet der lønnsnivået er lavt, slik at de økonomiske insentivene for å ta betalt arbeid heller enn å gå på trygd kan være små. Sagt på en annen måte: Økonomisk utenforskap brukes som argument for å redusere tilgang til trygdeytelser.

Også migrasjonspolitiske hensyn lå bak endringene. Regjeringen mente at «det er fornuftig at vilkårene for rett til trygdeytelser ikke er lempeligere i Norge enn i andre, sammenlignbare land» (Prop. 10 L (2019–2020), s. 15). Argumentet her er at innvandrere ikke må få tilbud som er for attraktive – fordi man frykter at det vil føre til høy innvandring av flyktninger, noe som igjen kan føre til blant annet en stor belastning for velferdsstaten. Det handler også om at andre land i Europa reduserer rettigheter for denne gruppen – og at norske politikere opplever at det er nødvendig å følge etter.

Et tredje argument for å innføre krav om botid for flyktninger var et krav om likebehandling med nordmenn som bor i utlandet. Nordmenn som kommer hjem til Norge etter å ha bodd i utlandet i flere år, og som ikke har opprettholdt sitt med-

lemskap i folketrygden, vil ikke automatisk ha rett til uføretrygd (selv om det finnes unntak). Regjeringen framholdt det som urettferdig at flyktninger fikk slike rettigheter, som nordmenn ikke automatisk har (Prop. 10 L (2019–2020)).

Flyktninger som tidligere fikk pensjon, uføretrygd, støtte som enslige forsørgerne, eller arbeidsavklaringspenger, må etter denne lovendringen søke sosialhjelp dersom de ikke klarer å forsørge seg selv. Personer som har kommet til Norge gjennom familiegjenforening med andre enn ektefelle eller foreldre der det var underholds krav (se over), har heller ikke rett på pensjon/uføretrygd. Det innebærer at eldre personer som for eksempel kommer hit på familiegjenforening med sine barn, vil være avhengige av å bli forsørget av disse barna resten av livet, med mindre de rekker å jobbe for å tjene opp medlemskap i folketrygden.

Disse endringene i trygderettigheter innebærer at flyktninger som tidligere hadde tilgang til en rettighetsbasert ordning, nå gis tilgang til inntektssikring gjennom en behovsprøvd ytelse. Dette kan forstås som en kombinasjon av ekspanderende og ny dualisering av velferdstjenester. Ekspanderende fordi flere flyktninger mister tilgang til rettigheter de tidligere hadde, og ny dualisering fordi det opprettes egne ordninger for innvandrere som er mindre omfattende og gir mindre økonomisk trygghet.

STRENGERE KRAV FOR STATSBORGERSKAP

Statsborgerskap gir rett til å stemme ved og stille til valg til Stortinget, og tilgang til statsborgerskap er dermed en forutsetning for full demokratisk inkludering (Bech mfl., 2017). Statsborgerskap gir også vern mot utvisning fra Norge og er slik en kilde til beskyttelse som kan oppleves særlig viktig for flyktninger (Birkvad, 2019). Ikke minst er statsborgerskap en form for anerkjennelse av tilhørighet i vårt flerkulturelle samfunn (Løvgren & Orupabo 2011; Vassenden, 2010; 2011). Kriteriene staten stiller overfor nykommere som ønsker å bli statsborgere, former det nasjonale fellesskapet og definerer dets grenser.

Norge har strammet inn kriteriene innvandrere må fylle for å oppnå statsborgerskap, gjennom flere lovendringer over de siste to tiårene (se oversikt i tabell 17.4 nedenfor). Lignende prosesser har pågått i mange europeiske land i den samme perioden, men med ulike utfall. De norske innstrammingene har særlig utvidet skillet mellom insidere og outsiders av det nasjonale fellesskapet langs to dimensjoner: kulturell tilhørighet og økonomisk selvforsørgelse.

Kulturell tilhørighet er aktualisert gjennom en rekke innstramminger i statsborgerloven, som stiller skjerpede krav til ferdigheter i norsk, samt krav til kunnskap om det norske samfunnet. Dette startet i 2005, da tilgangen til statsborgerskap ble

betinget av at søkere mellom 16 og 55 år måtte ha gjennomført 300 timer⁴ godkjent norskopplæring, eller kunne dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk (Statsborgarrettslova, 2005, § 8). Kravet var en politisk balansering mellom å gi innvandrere insentiv til å delta i norskopplæring, men ikke ekskludere dem som av ulike årsaker oppnådde svake resultater av opplæringen, som ofte var kvinner (Midtbøen, 2015).

I 2015 vedtok Stortinget å innføre krav i statsborgerloven om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap. Regjeringen begrunnet dette med at de ville sikre at norske statsborgere behersker et minimum av norsk, og har noe kunnskap om det norske samfunnet. De ønsket også å plassere et ansvar for å lære språket og lære det norske samfunnet å kjenne hos innvandrerne selv (Prop. 144 L (2014–2015)). En rekke høringsinstanser uttrykte bekymring for at personer som ikke klarte å oppfylle de nye kravene, ville bli ekskludert fra det vernet og de demokratiske rettighetene som et statsborgerskap gir. De pekte på at særlig kvinner og flyktninger med lite skolegang kunne bli ekskludert, og at kravene dermed ville bidra til marginalisering og mindre likestilling i samfunnsdeltakelsen. Departementet mente selv det var «sannsynlig» at ikke alle ville oppnå ferdighetene de krevde, og at de nye kravene ville «slå ut forskjellig overfor ulike grupper søkere» (Prop. 144 L (2014–2015)).

I 2020 ble kravet til norskferdigheter i statsborgerloven skjerpet til et høyere nivå enn tidligere⁵. Regjeringen viste blant annet til at mange europeiske land de senere årene har innført strengere krav for å kunne bli statsborger, inkludert krav til språkferdigheter, og viste konkret til Finland og Danmark, som hadde innført like høye eller høyere ferdighetskrav. I høringsrunden gikk motargumentene igjen ut på at sårbare grupper ville rammes spesielt hardt.

Økonomisk selvforsørgelse ble et indirekte krav for å kunne søke statsborgerskap i 2016. Da innførte Stortinget et krav om at en utlending måtte ha vært selvforsørget de siste 12 månedene for å få permanent oppholdstillatelse i Norge (Lovvedtak 102 (2015–2016)). Siden statsborgerloven ble endret i 2005, må utlendinger fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse for å søke statsborgerskap. Endringen i 2016 innførte dermed en økonomisk dimensjon til skillelinjen mellom de som har rett på statsborgerskap, og andre innbyggere med innvandrerbakgrunn,

4 I 2011 ble kravet om gjennomført norskopplæring endret fra 300 til 600 timer (Lovvedtak 60 (2010–2011)).

5 Innstrammingen satte kravet til oppnådd minimum nivå B1 på muntlig prøve i norsk. Før dette var det nok med tilsvarende ferdigheter på nivå A2, som er et elementært nivå beskrevet som at man kan forstå svært enkelt dagligspråk. Nivå B1 betegner en selvstendig språkbruker som kan delta uforberedt i samtaler i de fleste situasjonene man møter i dagliglivet.

som kunne bli ekskludert på grunn av lav inntekt. Det vi vet om flyktningers lønnsutvikling i Norge, tyder på at mange i denne gruppen ikke vil tjene nok til å oppfylle kravet selv etter mer enn 10 år i Norge (Eggebø & Staver 2020, s. 9).

De nye kravene for å oppnå statsborgerskap kan forstås som ekspanderende dualiseringsprosesser der nye grupper, som tidligere har blitt forstått som insidere, kategoriseres som outsiders. For hvert nye krav som innføres for å få statsborgerskap, er det nye grupper som faller utenfor, og som ikke får tilgang til de rettighetene som statsborgerskap gir, og den anerkjennelsen av tilhørighet som statsborgerskap signaliserer.

Tabell 17.4 Oversikt over endringer i kravene for statsborgerskap i perioden 2003–2023

År	Endring	Endringen gjelder for
2005	Innført krav om at søkere mellom 16 og 55 år måtte ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller kunne dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk	Alle innvandrere
2005	Innført krav om at utlendinger må fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse for å søke statsborgerskap	Alle innvandrere
2011	Kravet om gjennomført godkjent norskopplæring heves fra 300 timer til 600 timer	Alle innvandrere
2015	Innført krav om norskkunnskaper (minimum nivå A2 på muntlig prøve i norsk) og bestått prøve i samfunnskunnskap	Alle innvandrere
2016	Innført krav om at en utlending måtte ha vært selvforsørget de siste 12 månedene for å få permanent oppholdstillatelse i Norge, som igjen er et vilkår for å søke statsborgerskap	Alle innvandrere
2020	Kravet til norskerferdigheter skjerpes til oppnådd minimum nivå B1 på muntlig prøve i norsk	Alle innvandrere

KONSEKVENSER FOR NORSK ULIKHET

De fire eksemplene på innvandringspolitiske endringer som vi nå har gjennomgått, viser at prosesser som medfører dualisering av rettigheter for innvandrere og andre, både har startet opp og skutt betydelig fart i Norge over det siste tiåret. Levestandard for asylsøkere er redusert gjennom innstramminger i ytelser til livsopphold. Flyktningers tilgang til trygderettigheter har blitt redusert, og deres behov for økonomisk hjelp ved alderdom eller uførhet skal nå besørges av behovsprøvde ytelser. Det har også vokst fram en mer instrumentell bruk av statsborgerinstituttet og familieinnvandringsreglene som verktøy for integrering og migrasjonskontroll, der stadig strengere krav til blant annet språkkunnskaper og økonomi er innført.

Innstramminger i ytelser og rettigheter for flyktninger innføres i hovedsak med innvandringspolitiske argumenter – altså for å gjøre det mindre attraktivt å velge Norge som destinasjonsland og dermed redusere innvandringen til Norge. Vi vet ikke om de politiske endringene vi har sett på i dette kapittelet, faktisk fører til at færre flyktninger søker om beskyttelse i Norge. Konkurransen blir stadig hardere om å være minst attraktiv som destinasjonsland, og ettersom andre land også innfører begrensninger for flyktninger, vil tilsvarende innstramminger i Norge sannsynligvis mest opprettholde status quo. Det er mulig at flere flyktninger ville valgt Norge som destinasjonsland, dersom Norge *ikke* hadde innført noen av disse innstrammingerne – men hvilke innstramminger som faktisk virker migrasjonsbegrensende, og hvilke seleksjonsmekanismer de utløser, vet vi lite om. Ytre faktorer som krigsutbrudd påvirker imidlertid asylstrømmene mest, og Norge har vanligvis få ubegrunnede asylsøknader sammenlignet med andre europeiske land (UDI, 2022).

Foreliggende danske og norske registerstudier tyder heller ikke på at innstramminger i tilgang på rettigheter har økt flyktnings arbeidsmarkedsdeltakelse (Arendt mfl., 2021; Bratberg & Raaum, 2021). Da Danmark innførte krav om 2,5 års arbeidserfaring og språkkrav i dansk på mellomnivå for å oppnå permanent oppholdstillatelse, sammenfalt dette med en reduksjon i arbeidsmarkedsdeltakelse, altså motsatt virkning av det politikerne ønsket (Arendt mfl., 2021). At Norge har strammet inn de økonomiske kravene knyttet til familieinnvandring i 2003 og 2010, ser heller ikke ut til å ha styrket innvandrernes tilknytning til arbeidsmarkedet. Men det har resultert i at færre får oppholdstillatelse i Norge gjennom familieinnvandring (Bratberg & Raaum, 2021). Som innvandringsregulering synes altså dette tiltaket å ha fungert – men ikke som et integreringsfremmende verktøy.

Samtidig kan innstrammingerne ha utilsiktede virkninger som bidrar til å forsterke ulikhet i Norge. Innvandring av flyktninger med lav utdanning vil nødvendigvis medføre økt ulikhet i et land med høy kompetanse og velstand som Norge. I takt med at innvandringen til Norge fra ikke-vestlige land har økt, har Norge derfor utviklet en aktiv integreringspolitikk, som har som hovedmålsetting å redusere ulikheten gjennom å øke flyktnings muligheter til å delta i samfunns- og arbeidsliv. Fra 2008 ser vi imidlertid i økende grad at det fremmes en innvandringspolitikk som på enkelte områder står i motsats til integreringspolitikkenes mål om å utjevne forskjellene mellom flyktninger og andre.

De fire innvandringspolitiske endringene vi har sett på, bidrar til å øke ulikheten blant dem som bor i Norge, på minst tre måter:

For det første ser vi at det trekkes opp nye grenser for hvem som forstås som «utenfor» og «innenfor». Et av de tydeligste tegnene på dette er endringen i hvilke grupper det sammenlignes med når man vurderer rettigheter og økonomiske støtteordninger for flyktninger i Norge. Migrasjonspolitiske argumenter, og en målsetting om å ikke tilby bedre ordninger enn andre europeiske land, brukes for å redusere standarden i asylsøkerfasen, stramme inn på trygdeytelser eller svekke retten til familieinnvandring. Da ses ikke vilkårene for flyktninger lenger relativt til vilkårene som gis andre borgere i Norge – men relativt til hvilke vilkår denne gruppen får andre steder i Europa. Mens flyktninger tidligere har blitt forskjellsbehandlet i positiv forstand, ved at deres rettigheter til blant annet pensjon og familie har vært særskilt vernet om, ser vi nå at flyktninger i økende grad blir forstått som en outsidergruppe som man legitimt kan gi reduserte rettigheter og ytelser til. I ytterste konsekvens kan slike grensdragninger legitimere at personer som lever livene sine lovlig i Norge, likevel ikke inkluderes i det demokratiske eller velferdsstatlige fellesskapet på lik linje med andre innbyggere. Masseflukten fra Ukraina har utfordret denne trenden ved å rette et kritisk søkelys mot blant annet standarden i asylsøkerfasen som møter flyktninger når de kommer til Norge, men det er uklart om effekten vil vare.

For det andre kan endringene bidra til økt fattigdom, politisk utenforskap, svekket tilhørighet og begrenset sosial mobilitet for flyktninger som kommer til Norge. Brochmann-utvalget (NOU 2011: 7) frarådet en utvikling mot en to-spors-modell i velferdsstaten, der velferdsytelsene forbeholdes grupper med dokumentert tilknytning til Norge, nettopp på grunn av risikoen for slike utfall som kan øke ulikheten. At Norge er et rettighetsbasert samfunn med et sterkt demokrati og utjevnende velferdsstatlige institusjoner, har så langt vært viktig for å møte de utfordringene som økt globalisering og innvandring fører med seg. Nyankomne flyktninger er som gruppe i risikosonen for mange former for utenforskap, og hvordan innstrammingene vi har beskrevet vil øke disse, er foreløpig ukjent. Vi kan imidlertid forvente at når rettighetsbaserte ytelser knyttet til pensjon og uføretrygd erstattes med søknadsbaserte, ettårige behovsprøvde ytelser, får noen av de mer sårbare gruppene i samfunnet betydelig mindre forutsigbarhet og økonomisk sikkerhet, enn andre i tilsvarende situasjon. Det forventes en reduksjon i omfordelingen til disse gruppene på nær tre milliarder kroner årlig fra 2060 (Prop. 10 L (2019–2020)). Videre vil innstrammingene i familieinnvandring og statsborgerloven skape et rettighetsmessig B-lag blant innbyggere som ikke anses som like legitime rettighetsbærere som andre grupper, og vi kan forvente at dette særlig vil ramme kvinner med fluktbakgrunn, som i snitt har større utfordringer med å lære norsk og få en jobb de kan leve av, enn menn. Flyktninger er en stabil innvandrer-

gruppe som i stor grad blir værende i landet. Politikerne må derfor balansere innvandringspolitiske mål mot hva som fremmer god integrering på sikt.

For det tredje kan innstramminger som gir økt dualisering av rettigheter og ytelser, ha utilsiktede konsekvenser for samfunnet som helhet. Tiltakene vi beskriver i dette kapittelet, reduserer kostnadene knyttet til innvandring – og fjerner unntaksbestemmelser for flyktninger som av noen ble oppfattet som urettferdige. Det er mulig at dette kan styrke legitimiteten til innvandringspolitikken, og slik sett bidra til mindre motstand mot innvandring i samfunnet på kort sikt. Den langsiktige effekten av slike tiltak kan imidlertid også bli at motstanden mot innvandring øker. Dersom innvandrede grupper i økende grad forstås som «outsidere» som i mindre grad fortjener rettigheter og omfordelende ytelser, både av politikere og i befolkningen, kan dette redusere viljen til omfordeling og svekke universalismeprinsippet som velferdsstaten bygger på. Dette kan igjen føre til at velferdsstatens tillitsbyggende og utjevne virkninger svekkes, og gir færre muligheter til å kompensere for ulikhet blant dem som innvandrer, og dem som bor her fra før. Vi kan da på sikt forvente at presset om å redusere innvandringen vil øke, fordi innvandring uten vellykket inkludering og integrering vil gi økt ulikhet i Norge.

REFERANSER

- Aarset, M.F., Aamodt, H.A. & Engebrigtsen, A. (2016). *Barn og familie i mottak – samarbeid mellom asylmottak og kommunalt barnevern. Kunnskapsoversikt og temaer til bruk i kurs*. Oslo: NOVA
- Arendt, J.N., Ku, H. & Dustmann, C. (2021). *Permanent residency and refugee immigrants' skill investment*. Study Paper No. 161. København: The ROCKWOOL Foundation Research Unit.
- Bech, E.C., Borevi, K. & Mouritsen, P. (2017). A 'civic turn' in Scandinavian family migration policies? Comparing Denmark, Norway and Sweden. *Comparative Migration Studies*, 5(7), 1–24. <https://doi.org/10.1186/s40878-016-0046-7>
- Bech, E.C., Jensen, K.K., Mouritsen, P. & Olsen, T.V. (2017). Hvem er folket? Flyttinge og adgangen til dansk statsborgerskab. *Politica*, 49(3), 227–248.
- Berg, B. & Tronstad, K. (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Besl. O. nr. 72 (2008–2009) Vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)
- Birkvad, S.R. (2019). Immigrant meanings of citizenship: mobility, stability, and recognition, *Citizenship Studies*, 23(8), 798–814. <https://doi.org/10.1080/13621025.2019.1664402>
- Block, L. (2014). Regulating Membership: Explaining Restriction and Stratification of Family Migration in Europe. *Journal of Family Issues*, 36(11), 1433–1452. <https://doi.org/10.1177/0192513X14557493>
- Bratsberg, B. & Raaum, O. (2021). *Underholdskrav, familieinnvandring og integrering*. Rapport 5/2021. Oslo: Frischsenteret.

- Brochmann, G. & Grødem, A.S. (2017). Den norske modellens møte med innvandring – et regime i endring. I M.A. Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring: Om norsk helse-og sosialpolitikk* (3. utg). Oslo: Gyldendal.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2012). Norway: the land of the golden mean. I G. Brochmann, A. Hagelund, K. Borevi, H.V. Jønsson & K. Petersen (Red.), *Immigration policy and the Scandinavian welfare state 1945–2010* (s. 149–224). Basingstoke: Palgrave.
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Oslo: Fafo
- Eggebo, H. & Staver, A.B. (2020). Mer midlertidighet. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 37(2), 125–136. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2020-02-04>
- Eggebo, H. (2010). The Problem of dependency: Immigration, gender and the welfare state. *Social Politics*, 17(3), 295–322.
- Emmenegger, P., Hausermann, S., Palier, B. & SeeleibKaiser, M. (2012). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Forfang, F. (2012, 22. mai). De fleste innvandrere er ikke asylsøkere. *Aftenposten*.
- Innst. O. nr. 54 (2008–2009). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i utlendingsloven.
- Jønsson, H.V. & Petersen, K. (2013). From a “Social Problem” to a “Cultural Challenge” to the National Welfare State: Immigration and Integration Debates in Denmark 1970–2011. I A.M. Suszycki & I.P. Karolewski (Red.), *Citizenship and Identity in the Welfare State*. Baden-Baden: Nomos
- Kettunen, P. & Petersen, K. (2011). Introduction: rethinking welfare state models. I P. Kettunen & K. Petersen (Red.), *Beyond Welfare State Models: Transnational Historical Perspectives on Social Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Kildal, N. (2013). Den norske velferdsstaten: Fra sosiale til kontraktbaserte rettigheter, *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16(2), 87–95.
- Kofman, E. (2018). Family Migration as a Class Matter. *International Migration*, 56, 33–46. <https://doi.org/10.1111/imig.12433>
- Lovvedtak 60 (2010–2011). Vedtak til lov om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven.
- Lovvedtak 102 (2015–2016). Vedtak til lov om endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II).
- Lovvedtak 17 (2018–2019). Vedtak til lov om endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap).
- Lovvedtak 10 (2019–2020). Vedtak til lov om endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.).
- Lovvedtak 74 (2020–2021). Vedtak til lov om endringer i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser).
- Løvgren, M. & Orupabo, J. (2011). Norskhet. *Sosiologi i dag*, 41(3–4).
- Midtbøen, A.H. (2015). Citizenship, integration and the quest for social cohesion: nationality reform in the Scandinavian countries. *Comparative Migration Studies*, 3(3), 1–15. <https://doi.org/10.1007/s40878-015-0002-y>
- NOU 2011: 7 (2011). *Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 75 (2006–2007). *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*.
- Prop. 144 L (2014–2015). *Endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap)*.

- Prop. 10 L (2019–2020). *Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2019)*.
- Seeberg, M.L. (2017). Alt er relativt: ytelser til barnefamilier i norske asylmottak, 1989–2017. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(4), 268–285.
- Strøm, F., Lysen, J. & Kvalø, E.H. (2022, 30. november). *Rekordmange overføringsflyktninger*. SSB. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/rekordmange-overforingsflyktninger>
- UDI (2022). *Årsrapport 2021*. Oslo: UDI.
- Van Der Waal, J., De Koster, W. & Van Oorschot, W. (2013). Three worlds of welfare chauvinism? How welfare regimes affect support for distributing welfare to immigrants in Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15(2), 164–181.
- Vassenden, A. (2010). Untangling the different components of Norwegianness. *Nations and Nationalism*, 16, 734–752. <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2009.00438.x>
- Vassenden, A. (2011). Hvorfor en sosiologi om norskhet må holde norskheter fra hverandre. *Sosiologi i dag*, 41(3–4).
- Weiss, N., Djuve, A.B., Hamelink, W. & Zhang, H. (2017). *Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering*. Oslo: Fafo
- Ødegård, A.M., Dapi, B., Alsos, K., Dølvik, J.E., Fløtten, T., Kavli, H.C. & Tønder, A.H. (2020). *Trender i arbeidslivs- og velferdspolitikken fram mot 2035*. Oslo: Fafo.



18. Den norske dialogmodellen: Representasjon og dialog som svar på kulturell ulikhet

Olav Elgvin

Sammendrag Kulturell og religiøs ulikhet kan lede til utfordringer for et samfunn som det norske. Men finnes det måter man kan håndtere kulturell og religiøs ulikhet på, slik at konflikter kan få konstruktive utfall? Basert på en historisk studie av Islamsk Råd Norge argumenterer jeg i dette kapittelet for at man har fått til det i Norge. I Norge har det oppstått en uformell modell for dialog og samarbeid mellom ledere i ulike trossamfunn. Denne modellen har aldri blitt formalisert eller lovregulert. Likevel har den hatt stor betydning og har antakelig ført til endringer både hos trossamfunnene selv og i samfunnet rundt.

Nøkkelord kulturell ulikhet | religionsdialog | islam | religionspolitikk

Abstract For a society like Norway, cultural and religious diversity can lead to challenges. But are there ways to manage cultural and religious diversity so that conflicts can have constructive outcomes? Based on a historical study of the Islamic Council Norway, I argue in this chapter that this has been achieved in Norway. In Norway, an informal model for dialogue and cooperation has emerged among leaders of different faith communities. This model has never been formalized or legally regulated. Nevertheless, it has had a significant impact and has likely led to changes both within the religious communities themselves and in society at large.

Keywords cultural difference | religious dialogue | Islam | governance of religion

INNLEDNING

I 2006 opplevde Norge en av sine største diplomatiske kriser i nyere historie. Det kristne ukemagasinet *Magazinet* hadde republisert de danske karikaturtegningene av profeten Muhammed, noen måneder etter at tegningene først hadde stått på trykk i den danske avisen *Jyllandsposten*. Reaksjonene over hele verden vokste seg sterkere og sterkere. Det var demonstrasjoner mot både Norge og Danmark i ulike muslimske land, og i Damaskus ble den norske ambassaden angrepet og satt i brann.

For noen ble dette en indikasjon på at kulturell ulikhet – og særlig tilstedeværelse av islam og muslimer – kunne utgjøre et problem for det norske samfunnet. Likevel fikk krisen vidt forskjellige utløp i Norge og Danmark, de to landene som hadde havnet i sentrum for krisen. Danmark ble utsatt for en langvarig boikott i mange muslimske land. Da krisen oppsto, hadde muslimske ledere fra Danmark bedt muslimer i andre land om hjelp til å agere mot Danmark, og de gjorde ikke noe spesielt for å roe gemyttene. Muslimske ledere i Norge, derimot, dro på delegasjonsreiser til både Pakistan og Midtøsten, der de agerte som goodwill-ambassadører for Norge og forsøkte å roe gemyttene. Hvorfor agerte de muslimske lederne i Norge som de gjorde? En grunn kan være at de norske muslimske lederne hadde blitt tett knyttet til det norske samfunnet gjennom deltakelse i ulike formelle og uformelle fora.

Dette kapittelet handler ikke primært om karikaturkrisen, men om en norsk tradisjon for dialog og representasjon som for alvor kom til syne gjennom karikaturstriden. Dette kan omtales som *den norske dialogmodellen*: et uformelt system for representasjon og dialog på religions- og livssynsfeltet. Dette systemet bidrar antakelig til at religiøse ledere og trossamfunn blir ansvarliggjort og må forholde seg konstruktivt til både hverandre og samfunnet rundt. Samtidig har det ført til at politikere og representanter for majoritetsbefolkningen har blitt mer oppmerksomme på minoritetenes behov. Slike systemer for dialog og representasjon av minoriteter kan antakelig bidra til at kulturell ulikhet i mindre grad fører til negativ polarisering, og til at konflikter kan få konstruktive utløp.

FORSKNINGSSPØRSMÅL OG METODE

I kapittelet forsøker jeg å besvare to ulike spørsmål. Det første spørsmålet er deskriptivt: Hva er den norske dialogmodellen, og hvordan ble dette systemet til? Det andre spørsmålet er kausalt: Hvilke endringer har denne dialogmodellen ført til, i minoritetsgrupper og i storsamfunnet?

Kapittelet springer ut av min doktorgrad, en omfattende monografi om historien til Islamsk Råd Norge (IRN), og forholdet mellom IRN og storsamfunnet (Elgvin, 2020). Det analytiske hovedspørsmålet i doktorgraden handlet om hvorfor det oppsto konflikter i IRN på 2010-tallet, og hvorfor organisasjonen endte med å bli delt i to. Ettersom IRN har vært tett involvert i religions- og livssynsdialog med andre aktører de siste 30 årene, ble jeg også sittende på mye data om den norske religions- og livssynsdialogen mer generelt. I dette kapittelet gjenbraker jeg disse dataene, men med andre analytiske spørsmål.

Kapittelet benytter seg både av skriftlige arkivdata og muntlige intervjudata. En viktig datakilde er det private arkivet til professor Oddbjørn Leirvik, som omhandler kristen-muslimsk dialog og *kontaktgruppen* mellom Mellomkirkelig Råd og Islamsk Råd Norge, fra sent på 80-tallet til godt utover 2000-tallet. I tillegg benyttet jeg det private arkivet til Bente Sandvig, rådgiver i Human-Etisk Forbund, som også hadde mye kontakt med Islamsk Råd Norge på 90-tallet. Utover dette har jeg analysert medieutklipp og sekundærlitteratur, analysert organisasjonens ytringer på hjemmesiden og sosiale medier samt gjennomført 29 dybdeintervjuer med sentrale aktører i både Islamsk Råd Norge og andre organisasjoner på religions- og livssynsfeltet. De kausale tolkningene jeg gjør, er likevel beheftet med en viss usikkerhet, ettersom det alltid er vanskelig å slå fast hva som var årsakene til bestemte historiske hendelser.

KULTURELL ULIKHET, ISLAM OG KONFLIKTER

De siste tiårene har det vært mye debatt om kulturell ulikhet og verdikonflikter i sekulære samfunn som det norske. Flere forskere og politikere har vært opptatt av at en viss likhet når det gjelder grunnleggende verdier, kan være viktig for å opprettholde tilliten og solidariteten mennesker imellom. Majoritetsbefolkningen kan bli mindre villig til å dele godene dersom de tror at de som får del i godene, er veldig forskjellige fra dem selv (Adida, Laitin & Valfort, 2014; 2016). Islamofobi, rasisme og opplevelser av utenforskap kan, på grunn av diskriminering eller tilbakeføring, også bidra til at minoritetspersoner i mindre grad deltar på fellesarenaer og kommer i jobb. I disse debattene har islam i økende grad blitt et omdreiningspunkt, der spørsmål knyttet til hvordan muslimer forholder seg til «norske verdier», blir diskutert (Ivarsflaten & Sniderman, 2022; Sniderman, Hagendoorn & Hagendoorn, 2007).

Flere studier og spørreundersøkelser har vist at det store flertallet blant muslimene i Europa støtter opp om samfunnets institusjoner, både i Norge og andre europeiske land (EU-MIDIS, 2017; Klungtveit, 2017). Samtidig finnes det forsk-

ning som dokumenterer at kulturell ulikhet knyttet til islam er et reelt fenomen (Friberg, 2016). Muslimske grupperinger er ofte mer konservative i spørsmål knyttet til seksualitet og familieorientering, og disse spørsmålene havner ofte i sentrum når man diskuterer islam og muslimer.

Den kvantitative og kvalitative forskningen i Norge som i størst grad har befattet seg med kulturell og religiøs ulikhet, har ofte fokusert på makro- og mikro-nivået. Mange forskere har brukt adferden og holdningene til enkeltmennesker som en indikator på hvordan kulturell endring og kulturell tilpasning skjer over tid (Daugstad & Østby, 2009; Friberg, 2016; Friberg & Sterri, 2021; Sandberg, 2018). Andre forskere har studert hvordan forhold på makronivået kan påvirke tilpasning og integrasjon blant innvandrere (Connor & Koenig, 2015; Reitz, Laxer & Simon, 2022). Meso-nivået er imidlertid også viktig – altså mellomnivået mellom enkeltmennesket og samfunnet i stort, slik som organisasjonene. Representative organisasjoner som representerer muslimske grupperinger, kan spille en viktig rolle når det gjelder hvilke konsekvenser det kulturelle og religiøse mangfoldet får. Religiøst og kulturelt mangfold kan føre til konflikter. Når disse konfliktene skjer innenfor institusjonaliserte rammer der det kan foregå både dialog og interessekamp, trenger ikke disse konfliktene nødvendigvis føre til sterk polarisering eller destruktive spiraler.

DEN NORSKE RELIGIONSPOLITIKKEN: STATSSTØTTE, REPRESENTASJON OG DIALOG

Det har etter hvert blitt skrevet flere bidrag om religionspolitikken i Norge (Leirvik, 2009; Plessner, 2016; Stålsett, 2021). Denne litteraturen har gjerne viet oppmerksomhet til det juridiske rammeverket som regulerer forholdet mellom staten og trossamfunnene. Sturla Stålsett, som ledet et regjeringsoppnevnt utvalg som skulle vurdere religionspolitikken, har satt *det livsytelsesåpne samfunn* som en merkelapp for religionspolitikken i Norge. Denne politikken har også blitt kalt en *aktiv og støttende religionspolitikk*. Kjernen i denne politikken er at staten er relativt livsytelsesnøytral, samtidig som den gir statsstøtte til trossamfunn, og i prinsippet har en positiv holdning til religionsutøvelse. Dette skiller seg fra stater der man har et sterkt sekularistisk skille mellom stat og religion, slik som Frankrike, der staten ikke gir støtte til trossamfunn. Debatten i den norske litteraturen har i stor grad dreid seg om hvilke krav myndighetene kan og bør stille. Hvor går grensen mellom religionsfrihet og andre rettigheter for medlemmer i trossamfunn? Som følge av denne debatten trådte et nytt lovverk i kraft i 2021, i den reviderte trossamfunns-

loven. Nå kan statsstøtten i prinsippet trekkes tilbake gitt bestemte vilkår. Hvordan dette i praksis vil se ut, gjenstår å se.

Samtidig har styringen og organiseringen av det norske religionsfeltet også en del aspekter som ikke dekkes av det formelle lovverket. Selv om det aldri har blitt formalisert i lov, har norske trossamfunn blitt trukket inn i det norske samfunnsmaskineriet gjennom det man kan kalle *korporatistiske* arrangement. Innenfor ny-korporatistisk teori har man beskrevet hvordan interessegrupper har blitt trukket inn i statsmaskineriet: De blir tilskrevet offisielle roller og får dermed både plikter og rettigheter. I det 20. århundre var møtet mellom staten og fagforeningene det mest kjente eksempelet. Fagforeningene og arbeiderbevegelsen fikk i flere land en plass ved bordet. Det gjorde at de modererte kravene sine, og i stedet for uøselige konflikter oppsto det *klassekompromiss* mellom kapitaleierne og arbeiderne. Statsviteren Jonathan Laurence har beskrevet hvordan dette også har vært tilfellet for muslimske representative organisasjoner fra 90-tallet og fram til i dag (Laurence, 2012).

For Laurence framstår ny-korporatismen som et forsøk på *kooptering* – der myndighetene får de muslimske organisasjonene med på sitt lag. Hovedmålet med politikken, slik Laurence beskriver det, er at de muslimske organisasjonene skal moderere seg, slik som skjedde med fagforeningene i Kontinental-Europa. En annen måte å forstå korporatistisk inkludering på er imidlertid å forstå korporatistiske arrangement som en type *konfliktpartnerskap* (Dølvik mfl., 2014; Müller-Jentsch, 1993). I forskningen på den nordiske modellen er søkelyset ikke bare på kooptering eller passivisering av fagforeningene. Snarere handler det om å sette institusjonelle rammer der reelle konflikter kan utspille seg. Når reelle konflikter kan finne sted innenfor ordnede rammer – slik som konflikten mellom arbeid og kapital om hvem som skal få mest av overskuddet – kan resultatet bli løsninger som alle aktørene tjener på.

På det norske religionsfeltet har det vokst fram uformelle ordninger som har visse likheter med det som blir kalt den norske modellen i arbeidslivet. Dette kan vi kalle *den norske dialogmodellen*. I Norge har de korporatistiske foraene for inkludering av religiøse aktører ikke bare vært arenaer for å håndtere konflikt, men også arenaer for det mer ulne begrepet *dialog* – der aktører møter hverandre uten at tanken nødvendigvis er å forhandle seg fram til et kompromiss (Grung & Larsen, 2000; Håvarstein, 2002; Horsfjord, 2013; Leirvik, 1996; Opsal, 2013).

Disse arenaene og foraene vokste fram relativt organisk, uten politiske beslutninger fra oven. Islamsk Råd Norge ble grunnlagt i 1993, som følge av en invitasjon fra Den norske kirke – som ønsket å drive dialog med muslimske trossamfunn (Opsal, 2013). Bakteppet for at organisasjonen ble stiftet, var altså ikke et initiativ

fra myndighetene, men fra viktige aktører i Den norske kirke og Mellomkirkelig råd (MKR). Slik skilte IRN seg fra de islamske rådene som senere ble etablert i andre land, der myndighetene ofte var sentrale i grunnleggingsfasen. Likevel ble IRN allerede fra starten av invitert inn i ulike fora som representant for den muslimske befolkningen i Norge, og organisasjonen selv hadde tidlig en ambisjon om å være muslimenes talerør overfor myndighetene (Veiviseren, 1994). Etter grunnleggelsen av IRN innledet Mellomkirkelig råd og IRN et mangeårig dialogarbeid.

I 1996 ble så Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) etablert. Denne organisasjonen organiserte omtrent alle tros- og livssynsgrupperingene i Norge – fra Den norske kirke til Human-Etisk Forbund og ulike minoritetsreligioner (Døving, 2016). Bakgrunnen var konflikten om det nye kristendomsfaget på 90-tallet. I 1995 la et statlig utvalg (Pettersen-utvalget) fram et forslag til et obligatorisk kristendoms- og religionsfag for alle. I den norske skolen hadde livssynsminoriteter hatt rett til fritak fra kristendomsundervisningen helt siden 1936. For livssynsminoritetene i Norge, med Human-Etisk Forbund i spissen, ble forslaget fra Pettersen-utvalget opplevd som nærmest sjokkartet (Elgvin, 2020, s. 206). Det ledet til en innbitt politisk kamp som varte i over ti år, helt til Norge fikk en dom mot seg i menneskerettsdomstolen i Strasbourg i 2007. Kampen mot det felles kristendomsfaget ledet til en allianse mellom ulike livssynsminoriteter som i utgangspunktet sto langt fra hverandre, nemlig Islamsk Råd Norge, jødene i Det mosaiske trossamfunn og humanistene i Human-Etisk Forbund. STL ble opprettet i kjølvannet av den første kampanjen, der også Den norske kirke ble med som medlem (Elgvin, 2020, s. 213).

Opprettelsen av STL skapte et fora for dialog mellom alle trossamfunn i Norge og ga disse trossamfunnene en samlet og tung stemme overfor politikerne. Slik ble organisasjonen tidlig anerkjent av det politiske miljøet. Utover på 2000-tallet fikk organisasjonen stor innflytelse og satte sitt preg på viktige politiske beslutninger (Brottveit, Gresaker & Hoel, 2015; Døving, 2016). Samtidig førte både STL og andre dialogfora til at mange trossamfunn fikk en kontaktflate overfor majoritets-samfunnet de ellers ikke ville hatt. Rollen til STL – og dialogen som foregikk både internt i STL og mellom STL og myndighetene – har aldri blitt formalisert i lovverket. Likevel ble både representasjon og dialog på denne måten institusjonalisert i den norske måten å organisere og styre religion på, gjennom sedvane og stivhengighet.

ENDRINGER I POLITIKK OG HOLDNINGER

Har denne dialogmodellen ført til endringer? Jeg vil her løfte fram noen episoder fra historien til Islamsk Råd Norge, som viser hvordan denne typen av representasjon og dialog fikk betydelige konsekvenser. Selv før den formelle oppstarten av IRN er det mulig å spore betydningen av representasjon og dialog. Bare få år før opprettelsen av IRN hadde flere av moskeene som organiserte seg gjennom IRN, gått sammen i en helt annen sak – mobiliseringen mot Salman Rushdies roman *Sataniske vers*. Den mobiliseringen var svært omgripende og ser ut til å ha omfattet de fleste moskeene i Norge (Engelstad, 2013). Desto mer interessant er det å observere hva som skjedde i august 1992, da Salman Rushdie besøkte Norge for første gang. Dette var etter at en uformell, tidlig utgave av IRN hadde blitt opprettet. Mellomkirkelig råd i Den norske kirke inviterte moskeene til et møte tidlig i 1992, og flere av de store moskeene opprettet snart et proto-IRN som utforsket hvordan de kunne bygge framtidig representasjon (Bakkevig & Tveit, 1992; Mukhtar, 1992). Da Rushdie besøkte Norge, holdt tre imamer en pressekonferanse der de protesterte mot Rushdie (NTB, 1992). Dette var en langt svakere mostand enn under Rushdie-saken i 1989. Da hadde nesten alle moskeene i Norge stått samlet mot publiseringen av *Sataniske vers*. Nå var de bare tre. Ganske raskt rykket også et par av de viktigste moskeene ut mot disse moskeene og sa at de ikke representerte muslimene i Norge (Engelstad, 2013, s. 54–55).

Både timingen og konstellasjonen er påfallende. De tre moskeene som protesterte mot Rushdie i 1992, var alle på utsiden av IRN-prosjektet, og ble ikke med da IRN ble formelt grunnlagt i 1993 (Elgvin, 2020, s. 149). Noen av moskeene som hadde stått fremst på barrkadene i 1989, manet nå til moderasjon og ro (Olsen, 1992). Dette var moskeer som var sentrale grunnleggere av IRN. Vi kan ikke vite noe om motivene til aktørene som var involvert, så lenge etterpå. Det vi likevel ser, er at moskeene som var på vei til å oppnå representasjon i IRN, og kunne få mulighet til innflytelse gjennom dialog og samarbeid, valgte å unngå konfrontasjon mot Rushdie i 1992. En del av de moskeene som derimot sto på utsiden av IRN-prosjektet, valgte å videreføre protester i offentligheten.

Også senere ser man noe av det samme bildet. IRN ønsket opprinnelig å utforske muligheten for å åpne muslimske privatskoler (Mukhtar, 1994). Deres kirkelige dialogpartner Mellomkirkelig råd gjorde det raskt klart at de ikke støttet ideen om private muslimske skoler. I stedet ønsket de å bidra til at den offentlige enhetsskolen kunne bli mer inkluderende overfor IRN og muslimer (Mellomkirkelig råd, 1994). Etter at Mellomkirkelig råd hadde kommunisert dette overfor IRN, modererte IRN raskt posisjonene sine. Sammen med Mellomkirkelig råd utarbeidet de et forslag om et eget skolefag for islam, modellert etter skolefaget

om kristendom, og det ser ut som de la ideen om privatskoler i skuffen (Leirvik & Birkedal, 1994).

For IRN var dette et steg ut i ukjent terreng. På denne tiden fikk moskeene penger fra staten for å undervise elever i islam, dersom elevene var fritatt for kristendoms- og livssynsfaget. Å gå inn for et islamfag i skolen innebar en reell risiko for at denne finansieringen ville bli borte. I tillegg viser de tidlige publikasjonene fra IRN at de var klar over at de ikke kunne regne med å styre innholdet i et slikt fag på egen hånd (Veiviseren, 1994). Det innebar tap av autonomi og var de facto en betydelig anerkjennelse av autoriteten til de offentlige myndighetene når det gjaldt utdanning i islam for barn og unge. Likevel gikk de inn for denne endringen.

Tilsvarende mønster kunne man se utover på 2000-tallet. IRN endret gradvis sine målsettinger og visjoner og ble opptatt av å bygge opp under en norsk-muslimsk identitet (Elgvin, 2020, s. 235–243). Organisasjonen vedtok også uttalelser som var kontroversielle internt, blant annet om retten alle mennesker har til å skifte tro (IRN & MKR, 2007). Den mest tydelige ytre manifestasjonen av denne utviklingen kom under karikaturkrisen, da det ble tydelig for utenforstående hvordan IRN sto skulder ved skulder med det norske samfunnet i responsen på krisen. Som «belønning» mottok de for første gang statsstøtte året etter (Elgvin, 2020, s. 258–260).

Det er vanskelig å etablere nøyaktig hvilke mekanismer som førte til disse endringene. Da jeg intervjuet aktørene som var involvert, ga de ofte ulike forklaringer på hvorfor utviklingen ble som den ble. Noen la vekt på at de hadde endret mening gjennom å møte andres meninger i en trygg sammenheng. Andre framhevet at det dreide seg om forhandlinger, der man ga noe på ett område for å få noe på et annet. Metodisk kan man heller ikke ta for gitt at aktørenes egne forklaringer 10 til 20 år etter at hendelsene fant sted, er riktige. Menneskers blikk på den nære fortiden er alltid farget av nåtiden. Den historiske utviklingen tyder uansett på at denne inkluderingen av IRN i det norske dialogmodellen hang sammen med en endring i posisjonene organisasjonen inntok.

Samtidig må det nevnes at norske politikere og viktige personer i organisasjoner som Den norske kirke og Human-Etisk Forbund også ser ut til å ha blitt påvirket av denne dialogmodellen. Informanter fra Human-Etisk Forbund, for eksempel, var tydelige på at det internt var lettere å forsvare en myk linje overfor religiøse trossamfunn når man kunne vise til at dialogen ga resultater (Elgvin, 2020, s. 359). Dette førte antakelig også til politiske endringer. Skillet mellom kirke og stat som ble vedtatt i 2012, skjedde delvis fordi STL så tydelig gikk inn for dette (Døving, 2016). En av årsakene til at STL – inkludert Den norske kirke – kunne stå samlet bak denne endringen, var antakelig dialogen som hadde foregått mellom Den norske kirke og andre trossamfunn.

Sammenliknet med andre land vedtok også Norge relativt få begrensninger på muslimsk trosutøvelse, som for eksempel forbud mot hijab eller niqab, eller begrensninger på halal-kjøtt i offentlige kantiner (Joppke, 2013; Lillevik, 2020; Maussen, 2006). Her er det også vanskelig å etablere nøyaktig kausalitet. Men norske politikere og myndigheter har ved flere anledninger understreket at de lytter til hva STL sier, som i sin tur baserer seg på dialog mellom tros- og livssynsamfunnene (Døving, 2016; Kulturdepartementet, 2017).

UTFORDRINGER: MANGELFULL INSTITUSJONALISERING

Samtidig viste utfordringer på 2010-tallet at denne dialogmodellen også hadde sine svakheter. På 2010-tallet la IRN delvis inn på en ny kurs, som av utenforstående ble oppfattet som mindre dialogorientert. Dette kursskiftet skapte spenninger både eksternt og internt og endte med at organisasjonen delte seg i to i 2017 (Elgvin, 2020, s. 291–235). Av aktører på det norske religionsfeltet ble dette opplevd som en utfordrende situasjon. Flere oppfattet det som en utfordring for den norske dialogmodellen mer generelt (Elgvin, 2020, s. 298).

Den mest konkrete årsaken til kursskiftet i IRN var at det kom nye nøkkelpersoner inn i organisasjonen på 2010-tallet, som ønsket å forholde seg til storsamfunnet på en annen måte enn tidligere. De nye nøkkelpersonene i organisasjonen satte raskt i gang et omfattende arbeid for å gjøre IRN til en sentral sertifiseringsinstans for halal-mat i Norge, noe som etter hvert skaffet IRN en betydelig inntektskilde uavhengig av staten (Elgvin, 2020, s. 306–311). Både denne og andre endringer var omstridt internt i organisasjonen.

Men endringene og konfliktene handlet om mer enn bare enkeltpersoner. Uenigheten internt i IRN handlet også om hvordan IRN skulle agere i møte med press fra samfunnet utenfor, og den generelle erfaringen av å være mistenkeliggjort som de fleste i IRN delte. Intervjuene jeg gjorde med aktører i IRN, indikerte to ulike strategier overfor myndigheter og storsamfunn. Tilhengerne av det vi kan kalle *dialoglinjen*, mente at den beste måten å forsvare muslimenes interesser på, var gjennom dialog og ved å inngå langvarige allianser med andre aktører. Tilhengerne av det vi kan kalle *uavhengighetslinjen*, mente at det var lettere å forsvare muslimenes interesser dersom muslimer sto sammen, og bygget opp ressurser og styrke innenfra. Mens tilhengerne av dialoglinjen mente at IRN kunne lykkes som organisasjon gjennom tett samarbeid med både myndigheter og sivilsamfunn, mente tilhengerne av uavhengighetslinjen at myndighetene uansett kunne komme til å stanse statsstøtten – og at IRN derfor måtte ha andre bein å stå på. I 2018 endte dette med splittelse av organisasjonen, og at IRN gikk ut av STL. Utbryterorgani-

sasjonen fikk passende nok navnet *Muslimsk dialognettverk*. Talspersoner for organisasjonen understreket etter splittelsen at den viktigste oppgaven deres var å gjenvinne tillit og drive dialog (Kvamme, 2017).

Konflikten og splittelsen pekte på en sentral svakhet ved systemet for representasjon og dialog man hadde bygget opp: Det var ikke lovfestet eller lovregulert. Det var basert på sedvane og på en underforstått enighet om rolleforståelse blant aktørene som var involvert. Denne mangelen på formell institusjonalisering bidro indirekte til konflikten i IRN, og til sammenbruddet i dialogen mellom IRN, STL og storsamfunnet.

Internt i IRN førte denne mangelen på formalisering til usikkerhet blant en del av aktørene om hvilken strategi de burde følge. Kunne de stole på storsamfunnets velvilje eller ikke? Statsstøtten de hadde mottatt siden 2007, var ikke lovbestemt, men var avhengig av Stortingets velvilje. Flere av intervjuene med IRN-aktører tyder på at dette skapte en usikkerhet om hvorvidt alliansen med staten var bærekraftig på sikt. En av dem uttrykte seg slik:

Vi trodde ikke vi kunne stole på de pengene. Vi antok at en dag ville vi ikke få det lenger. Hele tiden snakket politikerne om å ta bort finansieringen vår. Så vi tenkte: Hvordan kan vi stå på egne bein uten å være avhengig av gavmildheten til politikerne?

(Intervju med IRN-aktør, mars 2018)

Da det senere ble konflikt mellom IRN og aktører utenfor, virket det også som sentrale aktører i IRN var usikre på hvilke regler som gjaldt. Hvilke rettigheter hadde de som organisasjon? Hva kunne de kreve, og hva kunne de ikke kreve? Noen hadde mest tro på en myk strategi, mens andre hadde mer tro på en hard strategi, og det var vanskelig å vite hva som ville føre fram. På et møte mellom IRN og statsråden på feltet i 2017 troppet IRN opp med egen advokat. En byråkrat som var til stede på møtet, sa det slik i et intervju: «Du kan kanskje tenke deg at det ikke akkurat hjelper på stemningen når du møter opp til et møte hos statsråden med egen advokat» (intervju med byråkrat i KRD, oktober 2018). Reglene som gjaldt innenfor det korporatistiske konfliktpartnerskapet IRN var en del av, var aldri blitt skrevet ned, de var bare underforstått. Det gjorde også at nye aktører kunne bli usikre på hvordan man skulle forholde seg til andre aktører i dette landskapet.

Mangelen på institusjonalisering bidro også til splittelsen i seg selv. Aktørene på innsiden som var misfornøyd med organisasjonens linje, hadde en forventning om at det kunne være mulig å oppnå representasjon og anerkjennelse også på utsiden av organisasjonen. IRN sin rolle som representant for moskeene og muslimene var

ikke skrevet ned noe sted, det var bare sedvane. En utbryterorganisasjon kunne derfor satse på at en ny organisasjon ville kunne spille samme rolle. Dette viste seg å slå til: Ganske raskt etter at utbrytermoskeene hadde brutt ut, ble de medlemmer av STL, og fikk støtte fra staten (Brandvold, 2017; Kruse, 2018). I et hypotetisk scenario der IRN sin rolle var klarere institusjonalisert, kan man tenke seg at utbryterne ville hatt større interesse av å bli værende i organisasjonen.

Det viste seg likevel at den korporatistiske modellen i Norge var såpass robust at den kunne ta seg opp igjen etter splittelsen i IRN og utmeldingen fra STL. Et par år etter splittelsen, i 2019, tok organisasjonen opp aktiviteten på nytt. Nå hadde organisasjonen ingen statsstøtte og lite finansiering, og ble drevet på frivillig basis. I løpet av de to årene hadde retorikken blitt mykere og mindre konfronterende, og det var aktører i organisasjonen som ønsket at IRN på nytt skulle bli medlemmer i STL (Elgvin, 2020, s. 347–350). Det virket som at situasjonen nå var blitt permanent: Norge har to paraplyorganisasjoner for moskeer, som begge ønsker å representere islam og muslimer overfor det norske samfunnet. Under koronapandemien spilte begge disse organisasjonene viktige roller i samarbeid med myndighetene (Eggen, 2021). De informerte om vaksiner og regler om avstand, og bidro til oppslutning om tiltakene i de muslimske gruppene.

AVSLUTNING

Det er grunn til å tro at feltet knyttet til religion og livssyn vil fortsette å være en kilde til både ulikhet og mulige spenninger i det norske samfunnet i årene som kommer. Majoritetsbefolkningen blir stadig mer sekulær og verdiliberal, samtidig som flere minoritetsgrupper ser ut til å opprettholde et høyt nivå av religiøst engasjement. Dette kan være en kilde til konflikt. Samtidig har vi altså sett at dialog og representasjon på organisasjonsnivået kan bidra til å dempe slike konflikter. Nye allianser kan bli til, og uenigheter kan få konstruktive utfall.

Likevel kan det være grunn til å spørre om det er på tide å institusjonalisere korporatismen og «trepartsarbeidet» på religions- og livssynsfeltet, slik man i Norge har gjort på arbeidslivsfeltet. Her kan man trekke vekslers på erfaringer fra både norsk historie og andre land. På 90-tallet var det for eksempel institusjonalisert et system der både IRN og andre trossamfunn ga innspill til religionsundervisningen i skolen. Tilsvarende systemer finnes i land som Østerrike og Tyskland, der trossamfunn dras inn i samfunnsmaskineriet gjennom at de må gi innspill til skoleverket. Slik korporatisme vil være mer formalisert enn den uformelle dialogmodellen man i dag har på tros- og livssynsfeltet. Dermed blir systemet mer robust, og mer motstandsdyktig mot konflikter av typen som oppsto på 2010-tallet.

Denne type korporatisme forandrer antakelig både trossamfunnene selv og storsamfunnet. Aktører i trossamfunnene blir i sterkere grad forpliktet til det bredere samfunnets ve og vel, samtidig som aktører i storsamfunnet kan bli mer oppmerksomme på minoritetenes behov. Dermed blir sannsynligheten mindre for at religiøs og kulturell ulikhet blir en kime til konflikt.

REFERANSER

- Adida, C.L., Laitin, D.D. & Valfort, M. (2014). Muslims in France: Identifying a Discriminatory Equilibrium. *Journal of Population Economics*, 27(4), 1039–86.
- Adida, C.L., Laitin, D. & Valfort, M. (2016). *Why Muslim Integration Fails in Christian-Heritage Societies*. Harvard University Press.
- Bakkevig, T. & Tveit, O.F. (1992). Invitation letter from the Church of Norway to the mosques of Norway, January 1992. I Oddbjørn Leirviks private arkiv.
- Brandvold, Å. (2017, 20.12). Får dialogpenger. *Klassekampen*.
- Brottveit, Å.d, Gresaker, A.K. & Hoel, N. (2015). *Det handler om verdensfreden. Evaluering av rollen Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Trossamfunn som arena for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. KIFO-rapport 84.
- Connor, P. & Koenig, M. (2015). Explaining the Muslim Employment Gap in Western Europe: Individual-Level Effects and Ethno-Religious Penalties. *Social science research*, 49, 191–201.
- Daugstad, G & Østby, L. (2009). Et mangfold av tro og livssyn. *Samfunnsspeilet*, 23(3), 14–22.
- Dølvik, J.E. , Fløtten, T., Hippe, J.M. & Jordfald, B. (2014). Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel. *NordMod2030. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2014:46.
- Døving, C.A. (2016). Pluralismens voktere – Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn som politisk aktør gjennom 20 år. *Kirke og kultur*, 120(04), 362–85.
- Eggen, N.S. (2021). Profetsitater i koronavirus-pandemiens tid: Om hvordan muslimer i Norge forvalter profeten Muhammads arv. *DIN-Tidsskrift for religion og kultur*, (2).
- Elgvin, O. (2020). *Between a Rock and a Hard Place: The Islamic Council of Norway and the Challenge of Representing Islam in Europe*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Bergen.
- Engelstad, M. (2013). *Sataniske vers og Muhammed-karikaturer: En analyse av de muslimske miljøenes og myndighetenes reaksjoner på og håndtering av Rushdie-saken og karikaturstriden i Norge og Danmark*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo.
- EU-MIDIS. (2017). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey Muslims—Selected Findings*. Brussel: European Union Agency for Fundamental Rights. <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-muslims-selected>
- Friberg, J.H. (2016). *Assimilering på norsk. Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom med innvandrerbakgrunn*. Fafo-rapport 2016:43
- Friberg, J.H. & Sterri, E.B. (2021). Decline, Revival, Change? Religious Adaptations among Muslim and Non-Muslim Immigrant Origin Youth in Norway. *International Migration Review*, 55(3), 718–45.
- Grung, A.H. & Larsen, L. (2000). *Dialog med og uten slør*. Pax.
- Håvarstein, J. (2002). *Kristen-muslimsk religionsdialog i Norge: En studie av dialogarbeidet mellom Islamsk Råd Norge og Mellomkirkelig Råd*. Hovedoppgave. Universitetet i Oslo.
- Horsfjord, V. (2013). Dialog etter karikaturkrisen: Sammen er vi forskjellige? *Kirke og Kultur*, 117(04), 405–22.

- Islamsk Råd Norge & Mellomkirkelig Råd Norge (2007). Joint Declaration on the Freedom of Religion and the Right to Conversion. *Church of Norway*. <http://www.gammel.kirken.no/english/news.cfm?artid=149142> (14. september 2019).
- Ivarsflaten, E. & Sniderman, P.M. (2022). *The Struggle for Inclusion: Muslim Minorities and the Democratic Ethos*. University of Chicago Press.
- Joppke, C. (2013). *Legal Integration of Islam*. Harvard University Press.
- Klungtveit, H. (2017, 01.07). 89 prosent av norske muslimer tar fullstendig avstand fra terrorisme. *Filter Nyheter*. <https://filternyheter.no/89-prosent-norske-muslimer-svarer-selvmonds-bombing-drap-pa-sivile-aldri-forsvares/>
- Kruse, E. (2018, 09.10). Nytt nettverk får penger – ikke IRN. *Vårt Land*.
- Kulturdepartementet (2017). Samtykke til ikke å utbetale andre rate av driftstilskuddet til Islamsk Råd Norge for 2017. Prop. 9 S (2017–2018). Oslo. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b130b4ca7a2b4e7cbce983d7609b01d0/no/pdfs/prp201720180009000dddpdfs.pdf> (31. mai 2020).
- Kvamme, K. (2017, 31.10). Nytt muslim-nettverk. *Vårt Land*.
- Laurence, J. (2012) *The Emancipation of Europe's Muslims: The State's Role in Minority Integration*. Princeton University Press.
- Leirvik, O. (1996). *Religionsdialog på norsk*. Pax.
- . (2009). Aktivt støttende religionspolitikk – på kva vilkår, til fordel for kven? *Norsk teologisk tidsskrift*, 110(2), 66–88.
- Leirvik, O. & Birkedal, E. (1994). Et større rom for etikk og religion i skolen. I Oddbjørn Leirviks private arkiv.
- Lillevik, R. (2020). The Political Accommodation of Military Turbans and the Police Hijab in Norway: Windows of Opportunity. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(11), 2426–42.
- Maussen, M. (2006). *The Governance of Islam in Western Europe: A State of the Art Report*. IMES, Inst. for Migration and Ethnic Studies, University of Amsterdam.
- Mellomkirkelig råd (1994). Rapport fra møte mellom Islamsk Råd og Mellomkirkelig Råd.
- Mukhtar, Z. (1992). Letter to MKR. I Oddbjørn Leirviks private arkiv.
- . (1994). Invitasjon til møte mellom Islamsk Råd og Mellomkirkelig Råd. I Oddbjørn Leirviks private arkiv.
- Müller-Jentsch, W. (1993). *Konfliktpartnerschaft: Akteure Und Institutionen Der Industriellen Beziehungen*. Hampp.
- NTB. (1992, 14.08). Muslimske ledere tar avstand fra Rushdie-besøk. *NTB*.
- Olsen, I.A. (1992, 28.08). Strides om Rushdie. *Aftenposten*.
- Opsal, J. (2013). Representasjon og representativitet i kristen-muslimsk dialog i Norge. *Norsk Tidsskrift for Misjonsvitenskap*, 4, 197–212.
- Plessner, I.T. (2016). *Religionspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Reitz, J.G., Laxer, E. & Simon, P. (2022). National Cultural Frames and Muslims' Economic Incorporation: A Comparison of France and Canada. *International Migration Review*, 56(2), 499–532.
- Sandberg, S. (2018). *Unge muslimske stemmer: Om tro og ekstremisme*. Universitetsforlaget.
- Sniderman, P.M., Hagendoorn, A. & Hagendoorn, L. (2007). *When Ways of Life Collide: Multiculturalism and Its Discontents in the Netherlands*. Princeton University Press.
- Stålsett, S. (2021). *Det livssyns åpne samfunn*. Cappelen Damm Akademisk.
- Veiviseren (1994). Veiviseren. *Veiviseren* 1(1). I Oddbjørn Leirviks private arkiv.



Forfatteromtaler

Kristin Alsos (f. 1975) er jurist og seniorforsker ved Fafo. Tidligere arbeider omfatter *Securing wage floors in the absence of a statutory minimum wage. Minimum wage regulations in Scandinavia facing low-wage competition* (Routledge, 2021) og *I arbeidsfredens tjeneste. Arbeidsretten gjennom 100 år* (Pax forlag, 2016).

Silje Andresen (f. 1981) forsker på kompetanse og integrering ved Fafo og har doktorgrad i sosiologi fra Universitetet i Oslo. Andresen har publisert i tidsskrifter som *Norsk sosiologisk tidsskrift* og *Professions and Professionalism*.

Tove M. Aspøy (f. 1984) har doktorgrad i sosiologi og er forsker på Fafo med kompetanse som spesialområde. Hun har publisert i bl.a. *European Societies* og *Journal of Education and Work* på temaene utdanning, jobbkvalitet og fagopplæring.

Beret Bråten (f. 1965) er forsker ved Fafo og førsteamanuensis ved Senter for tverrfaglig kjønnsforskning, Universitetet i Oslo (UiO). Hun har hovedfag i sosiologi og ph.d. i statsvitenskap fra UiO. Bråten forsker på likestilling og inkludering på ulike samfunnsarenaer.

Ester Bøckmann (f. 1990) har mastergrad i samfunnsøkonomi og har jobbet på Fafo siden 2020. Hun har tidligere publisert i *Higher Education* om konsekvensene av alderspoeng i opptakssystemet til høyere utdanning.

Bjorn Dapi (f. 1983) er dr.polit. i samfunnsøkonomi og har jobbet på Fafo siden 2020. Han har tidligere publisert i *The Scandinavian Journal of Economics* om lønnsfleksibilitet og sårbarhet i arbeidsmarkedet.

Olav Elgvin (f. 1980) er post-doktor ved Universitetet i Bergen og førstemanuensis II ved MF vitenskapelig høyskole og har permisjon fra stilling som forsker II på Fafo. Han disputerte i 2020 i sammenliknende politikk ved Universitet i Bergen med en monografi om historien til Islamsk Råd Norge. En revidert versjon av monografien blir utgitt på Brill i 2024.

Tone Fløtten (f. 1962) er daglig leder i Forskningsstiftelsen Fafo. Hennes forskning er konsentrert om velferdspolitikk og fattigdom. Hun har blant annet redigert boka *Barnefattigdom* og publisert i en rekke antologier og tidsskrifter.

Jon Horgen Friberg (f. 1976) er forsker I ved Fafo. Han har doktorgrad i sosiologi og har jobbet med ulike temaer knyttet til innvandring og integrering. Han har publisert i tidsskrifter som *International Migration Review* og *Ethnic and Racial Studies*.

Inger Lise Skog Hansen (f. 1967) er sosiolog og seniorforsker ved Fafo. Hansen har langt erfaring fra velferdsforskning hvor levekår, sosial inkludering og tjenester til ulike utsatte grupper har vært blant hennes hovedtemaer.

Ragnhild Steen Jensen (f. 1962) er samfunnsgeograf og forsker ved Fafo og har en doktorgrad i fra Universitetet i Oslo. Jensen forsker på arbeidsliv og likestilling og har publisert arbeider i blant annet *Work, Employment and Society*, *Tidsskrift for samfunnsforskning* og *Søkelys på arbeidslivet*.

Kristin Jesnes (f. 1988) forsker på arbeidsliv ved Fafo og er doktorgradsstipendiat ved Universitetet i Gøteborg. Jesnes har publisert forskning på plattformarbeid i blant annet *Nordic Journal of Working Life Studies* og Nordisk Ministerråd sin rapportserie *TemaNord*.

Hanne C. Kavli (f. 1970) er forsker på Fafo med migrasjon og integrering som spesialområde. Hun har publisert bl.a. i *Journal of Social Policy* og *Journal of European Social Policy* på tema som levekår, fattigdom, integreringstiltak og sysselsetting.

Ragna Lillevik (f. 1987), ph.d., er forsker ved Fafo og postdoktor i prosjektet *The Future of Resettlement: Vulnerability Revisited*, om kvoteflyktninguttak. Hun disputerte med avhandlingen *Policy responses to contestation over Islam in Norway* (2020).

Tove Midtsundstad (f. 1962), forsker I ved Fafo, har publisert en rekke rapporter og artikler om pensjon og pensjonering, eldre arbeidstakere, IA og seniorpolitikk, bl.a. de første studiene av AFP, og av utbredelsen og effekten av seniorpolitikk i Norge.

Kristine Nergaard (f. 1960) forsker på tema knyttet til kollektive partsforhold og arbeidslivets regulering. Hun har publisert arbeider i blant annet *European Journal of Industrial Relations*, *Nordic Journal of Working Life Studies* og *Transfer: European Review of Labour and Research*.

Elias Nosrati (f. 1992) er forsker ved Fafo. Han forsker i hovedsak på sosial ulikhet og folkehelse, eksempelvis: Nosrati, E. & King, L.P. (2021). Punitive social policy and vital inequality. *International Journal of Health Services*, 51(4), 545–558.

Torgeir Nyen (f. 1966), forsker, Fafo, jobber med forskning om fagopplæring, kompetanse og utdanningspolitikk. Han har sammen med Anna Hagen Tønder gitt ut boka *Yrkesfagene under press* (Universitetsforlaget, 2014) samt gitt ut ulike vitenskapelige artikler og forskningsrapporter.

Terje Olsen (f. 1967) er sosialantropolog og forskningsleder ved Fafo, Gruppe for velferd og levekår. Han har lang erfaring med forskning om situasjonen for særlig utsatte grupper i velferdsstaten. Han har ledet og deltatt i forskningsprosjekter om unge med psykiske helseproblemer, sosial inkludering, deltakelse i arbeid og utdanning og arbeidsdeltakelse blant personer med nedsatt funksjonsevne.

Sigurd M.N. Oppegaard (f. 1992) er doktorgradsstipendiat i sosiologi ved Universitetet i Oslo og forsker på Fafo. Oppegaard forsker på digitalisering og arbeid og har publisert arbeider i blant annet *Agora*, *Current Sociology* og *Norsk sosiologisk tidsskrift*.

Erika Braanen Sterri (f. 1988) er forsker ved Fafo og utdannet sosiolog fra Universitetet i Oslo. Sterri har publisert forskning på integrasjon og etnisk ulikhet i blant annet *International Migration Review* og *Migration Studies*.

Jørgen Svalund (f. 1976) forsker på arbeidslivsreguleringer ved Fafo. Han har publisert arbeider i blant annet *Work and Employment*, *European journal of industrial relations*, *Nordic Journal of Working Life Studies* og *Economic and industrial democracy*.

Elin Svarstad (f. 1989) har doktorgrad i samfunnsøkonomi og har vært forsker ved Fafo siden 2017. Hun har tidligere publisert forskning om sammenhengen mellom fagforeninger og arbeidsmarkedsutfall i bl.a. *British Journal of Industrial Relations* og *Labour Economics*.

Sissel C. Trygstad (f. 1966) er sosiolog og forsker I ved Fafo og har en doktorgrad fra NTNU i 2004. Trygstad forsker på partsamarbeid, medbestemmelse, arbeidsorganisering og varsling. Hun har publisert arbeider i blant annet *Human Relations*, *European Journal of Industrial Relations* og *Economic and Industrial democracy*.

Guri Tyldum (f. 1971) er sosiolog og forsker I ved Fafos gruppe for migrasjonsforskning. Tyldum har forsket på en rekke ulike problemstillinger knyttet til innvandring og innvandreres møter med arbeidsmarkeder, asyl- og velferdssystemer i Norge og i Europa, med særlig fokus på å forstå hva som former migrasjonsstrømmer og migrasjonsbeslutninger.

Anna Hagen Tønder (f. 1965), instituttleder, OsloMet, Institutt for yrkesfaglærerutdanning. Forsker ved Fafo 1999–2023 med fag- og yrkesopplæring, kompetansepolitikk og voksnes læring som forskningsfelt.

Maria G. Volckmar-Eeg (f. 1990) forsker på integrering og velferdstjenester ved Fafo og har doktorgrad fra Universitetet i Stavanger. Volckmar-Eeg har publisert i tidsskrifter som *International Journal of Social Welfare*, *Social Policy and Administration* og *Tidsskrift for samfunnsforskning*.

Anne Mette Ødegård (f. 1965) er statsviter og seniorforsker ved Fafo. Hun har en sentral rolle i forskningen om arbeidsinnvandring og europeisk arbeidslivsregulering. I tillegg arbeid med varsling og yringsfrihet i arbeidslivet.

Norge beskrives gjerne som et land preget av små forskjeller mellom folk når det gjelder inntekt og levekår. Stemmer dette? Sammenliknet med en rekke andre land er beskrivelsen dekkende. Like fullt har vi ulikhet også her i landet, og på noen områder er den økende. Inntektsforskjellene har blitt større, deler av be-folkningen sliter med å få seg en godt betalt jobb og levekårene varierer mellom grupper av befolkningen.

I denne antologien retter vi blikket mot ulikhetens drivere og dilemmaer. Vi drøfter konsekvensene av internasjonale trender som slår inn i Norge og som setter den norske modellens løsninger på prøve. Samtidig møtes internasjonale trender med politiske grep og veivalg. Derfor diskuterer vi også hvilke politiske virkemidler vi har tilgjengelig for å motvirke økende ulikhet i samfunnet og sikre en samfunnsmodell preget av små økonomiske og sosiale forskjeller og mest mulig likhet i levekår.

Antologien er delt inn i tre deler: «Arbeidsliv», «Velferdsstat» og «Migrasjon og integrering».

 Universitetsforlaget

ISBN 978-82-15-06539-7

