

# Velferd, Utjamning, Fattigdom

Problemrepresentasjoner i tre  
stortingsmeldinger om velferdspolitik  
1995-2002



Jonas Rosenvold

Hovedoppgave, Institutt for Sammenliknende Politikk

Universitetet i Bergen

Mai 2007



## Takkeliste

---

Takk går til min alltid oppmuntrende veileder Stein Kuhnle.

Takk også til Dag Stenvoll, som ga råd i begynnelsen av arbeidet med oppgaven, og som holdt et hovedfagskurs som inspirerte til den.

Takk til Pål Arne Davidsen for faglige innspill. Takk til mine venner Bent Sigmund Olsen og Tale Nesmann Berntsen, for gjennomlesning og kommentarer. Takk til alle gamle hovedfagsstudenter i 3. etasje på Rokkan.

Takk går til min mentor Jude Nicholas, fordi oppgaven ikke ville vært skrevet uten ham.

Takk til foreldrene mine, for alle mulige typer støtte, før og underveis.

Takk til Aetat/NAV for finansiering.

Til slutt, og mest av alt, takk til kjæresten min, Ylve Thon.

Bergen, mai 2007

Jonas Rosenvold



## Sammendrag

---

Denne oppgaven argumenterer for at en viktig innfallsvinkel til å studere utviklingen av velferdsstaten er å undersøke hvordan den blir språklig konstruert i politisk debatt og policydiskurs. Med dette som utgangspunkt analyserer den tre norske stortingsmeldinger, Velferdsmeldinga (1995), Utjanningsmeldinga (1999) og Fattigdomsmeldinga (2002), med vekt på det policyområdet som oppgaven kaller *forsørgingspolitikk*, ordningene for velferdssikring av voksne ved manglende arbeidsinntekt.

Den metodiske tilnærmingen som brukes er diskurs- og argumentasjonsanalyse, med utgangspunkt i begrepet *problemrepresentasjon*. Hva som forstås som et sosialt problem, og hvordan det blir språkliggjort, ses som en diskursiv handling med strategiske sider og politiske konsekvenser, som påvirker både hva som kan ses som rimelige løsninger og hvordan politikk forstås og oppleves. Det er derfor verdt å vende oppmerksomheten mot hvordan problemet blir formulert og de implisitte forutsetningene og konsekvensene av disse representasjonene. For å strukturere metoden forstår oppgaven stortingsmeldingene som ”hovedhistorier”, overordnede fortellinger om policyfeltet, som ordner et sett av sentrale problemrepresentasjoner.

Oppgaven finner variasjon mellom hovedhistoriene og de sentrale problemrepresentasjonene i de tre meldingene. Blant funnene er disse: *Velferdsmeldinga* anses å etablere det som kalles en sekuritiseringsdiskurs, som gir et sterkt imperativ for arbeidslinje og en relativt restriktiv stønadspolitik, fordi grunnlaget for velferden ellers kunne være truet. Den fremhever ofte strukturelle årsaker til at noen befinner seg ”utenfor”, og legger vekt på økonomiske incentiver i individsynet. *Utjanningsmeldinga* verdsetter et egalitært samfunn, som den mener er truet av økende forskjeller. Den gir dermed et moralsk forsvar for en mer omfordelende velferdsstat, men tegner et klientbilde der årsaker til ”utenforskapet” individualiseres som ”sammensatte problemer”. *Fattigdomsmeldinga* fremhever det uverdige i at noen fremdeles opplever fattigdom i det norske velferdssamfunnet, og argumenterer derfor for at universelle velferdsordninger bør suppleres, eller erstattes, av det den kaller ”målrettede” ordninger. Årsaker er individualisert og oppgaven finner at *intimisering* preger klientbildet i meldinga.

Til slutt argumenterer oppgaven for at funnene i analysen er egnet til å gi bedre forståelse av en del sentrale temaer i aktuell debatt om velferdsstaten, og diskuterer noen av disse.

# Innhold

---

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
TEMA OG PROBLEMSTILLING .....	1
VELFERDSSTATEN SOM INSTITUSJON OG DISKURS .....	2
VELFERDSDEBATTEN I NORGE .....	3
TEORIER OM SPRÅK OG POLITIKK .....	4
SENTRALE TEMAER I ANALYSEN .....	5
MELLOM TRYGD OG ARBEID: ET KJERNEOMRÅDE I VELFERDSSTATEN .....	6
EMPIRISK AVGRENSNING: STORTINGSMELDINGER .....	8
STRUKTUR I RESTEN AV OPPGAVEN .....	10
<b>2. METODE</b> .....	<b>13</b>
DISKURSANALYSE .....	13
HVA ER PROBLEMET? .....	16
EMPIRINÆRHET, OG KONSEKVENSER FOR PROBLEMSTILLING .....	18
REPRESENTATIVITET .....	19
POLITISK RETORIKK: STRATEGISK VERSUS VIRKELIGHETSKONSTITUERENDE .....	20
TEORETISK KLARHET - OG MER GJØRMETE FARVANN .....	22
TO HOVEDMODELLER .....	26
OPPSUMMERING .....	29
<b>3. VELFERDSMELDINGA</b> .....	<b>31</b>
POLITISK KONTEKST .....	31
HOVEDHISTORIE OG SENTRALE PROBLEMREPRESENTASJONER .....	32
OVERSIKT OVER INNHOLD .....	33
SENTRALE TILTAKSFORSLAG .....	34
VELFERDSSTATEN ER GOD OG MÅ BEVARES .....	34
DET ØKONOMISKE GRUNNLAGET .....	38
FORSVARSMETAFORER .....	41
FORANDRE FOR Å BEFESTE .....	43
SEKURITISERING .....	44
ARBEIDSLINJA .....	47
TILTAK: BRED ARBEIDSLINJE VERSUS SMAL AKTIVERING .....	50
SPRÅKLIGE OG MORALSKE ”INCENTIVER” .....	51
OVER- OG UNDERORDNING .....	53
ÅRSAKSREPRESENTASJONER .....	54
KLIENTBILDER .....	56
OPPSUMMERING .....	57
<b>4. UTJAMNINGSMELDINGA</b> .....	<b>59</b>
POLITISK KONTEKST .....	59
HOVEDHISTORIE OG SENTRALE PROBLEMREPRESENTASJONER .....	60
STRUKTUR I MELDINGA .....	61
SENTRALE TILTAKSFORSLAG .....	62
ET EGALITÆRT SAMFUNN .....	62
UTJAMNING SOM FLERTYDIG METAFOR .....	65
FORSKJELLENE HAR ØKT .....	66
EN FORFALLSHISTORIE .....	69
DÅRLIGE LEVEKÅR .....	71

ÅRSAKSREPRESENTASJONER OG KLIENTBILDER: SAMMENSATTE PROBLEMER .....	73
TILTAKFORSLAG: MJUKARE ARBEIDSLINJE, FINMASKA SIKKERHETSNETT.....	77
OPPSUMMERING .....	81
<b>5. FATTIGDOMSMELDINGA .....</b>	<b>83</b>
POLITISK KONTEKST .....	83
HOVEDHISTORIE OG SENTRALE PROBLEMREPRESENTASJONER .....	85
STRUKTUR I MELDINGA .....	86
SENTRALE TILTAKSFORSLAG .....	87
TRYGGHET, FRIHET OG ANSVAR .....	88
FATTIGDOM.....	91
ÅRSAKSREPRESENTASJONER .....	94
INTIMISERING OG KLIENTBILDER .....	97
MÅLRETTING I VELFERDSDISKURS .....	101
MÅLRETTING I FATTIGDOMSMELDINGA .....	103
TILTAK .....	109
OPPSUMMERING .....	111
<b>6. OPPSUMMERING OG DISKUSJON .....</b>	<b>113</b>
OPPSUMMERING AV ANALYSENE .....	113
SEKURITISERING OG UTJAMNING .....	116
KONTINUITET: ARBEIDSLINJA OG INCENTIVMODELLEN.....	121
FORSKJELL ELLER LIKHET: DISKURSIV MARGINALISERING.....	125
AVSLUTNING.....	129
<b>LITTERATUR .....</b>	<b>132</b>
STORTINGSMELDINGER .....	142
AVISARTIKLER .....	143





## Forkortelser

---

Oppgaven analyserer tre stortingsmeldinger. De er benevnt slik i teksten:

Navn	I oppgaven
St.meld. nr. 35 (1994-1995) Velferdsmeldingen	Velferdsmeldinga
St.meld. nr. 50 (1998-1999) Utjanningsmeldinga	Utjanningsmeldinga
St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom	Fattigdomsmeldinga

Dette er gjort av hensyn til lesbarhet og stil. "Velferdsmeldingen" har fått a-endelse for å harmonere med de andre og med forfatterens språkføring. "Tiltaksplan mot fattigdom" er kalt Fattigdomsmeldinga, som den ble omtalt som i mye samtidig politisk debatt og i media.



# 1. Innledning

## **Tema og problemstilling**

Utgangspunktet for denne oppgaven er et ønske om å studere utviklingen i den norske velferdspolitikken de siste årene, og en forestilling om at å studere politikkenes retorikk og meningsplan er en viktig innfallsvinkel til dette. Den akademiske debatten om den nordiske velferdsstaten synes ofte å dreie seg rundt spørsmål om mening og betydning: Blant temaene er om policyutviklingen fra 1990-årene av representerer ideologisk og innholdsmessig kontinuitet eller brudd, om den nordiske modellen står for fall (Cox 2004, Kuhnle 2000a), og om tidligere målsetninger om "welfare" har blitt erstattet av "workfare" (Kildal 1998, Torfing 2004, Hvinden 1998). Felles for disse er at de angår innholdet i velferdsstatens "kontrakt" mellom borgere og stat.

Slike spørsmål kan besvares ved å undersøke utviklingen i velferdsstatens regler og institusjoner. Men de kan også belyses ved å undersøke hvordan den blir språkliggjort i politisk argumentasjon og debatt. Det virker rimelig å forstå velferdsstaten ikke bare som et system av institusjoner som fordeler midler og tjenester, men like mye som et språklig mediert verdisystem, som fordeler roller og identitet, og som er under stadig reforhandling og redefinering på den politiske arenaen.

Med dette som utgangspunkt, er temaet for denne oppgaven hvordan ulike, til dels konkurrerende språklige representasjoner av velferdspolitikken konstruerer policyfeltet de diskuterer, og hvilke konsekvenser de kan ha for forståelsen av policyløsninger. Hvilke problemer er det egentlig velferdsordningene skal løse? Hvilke implikasjoner har dette for hvordan de bør utformes? Hva slags forhold konstruerer forklaringene på dette mellom stat, klienter og andre borgere i samfunnet?

Opgaven undersøker hvordan tre utvalgte stortingsmeldinger om velferdspolitikken fra 1995-2002 besvarer disse spørsmålene. Den anvender et metodisk rammeverk som undersøker språksetting av politikk som "problemrepresentasjoner". Disse blir forstått som diskursive handlinger med strategiske sider og politiske konsekvenser, som kan avgrense og strukturere den politiske debatten. Analysen avgrenses til et kjerneområde for velferdspolitikken, ordningene for offentlig inntekts- og velferdssikring ved manglende arbeidsinntekt. Feltet kalles her "forsørgingspolitikk".

Problemstillingen for oppgaven blir da:

*Hvilke problemrepresentasjoner av forsørgingspolitikk preger de tre stortingsmeldingene?*

*Hvordan kan disse problemrepresentasjonene strukturere og avgrense politisk debatt om forsørgingspolitikk, og tildele ulike aktører verdier og roller?*

I resten av innledningskapittelet gis bakgrunnen for valget av tema og metode, og det argumenteres for avgrensningen av policyområdet og valget av tekster som analyseres. Deretter presenteres strukturen for resten av oppgaven.

### **Velferdsstaten som institusjon og diskurs**

Argumentet for å fokusere på retorikk og meningsplan i studiet av velferdsstaten, bygger på innsikter fra diskursteori, om at politikk ikke kan studeres uavhengig av språket den konstrueres gjennom. Mer institusjonelt orientert teori (Rothstein 1994, Esping-Andersen 1990, Titmuss 1974, Leibfried 1993) fortolker i hovedsak ulike velferdsmodellens verdigrunnlag ut fra institusjonenes utforming, og i noen grad historisk opphav. Men dersom man ser på velferdsstaten som en form for samfunnskontrakt, kan det hevdes at den ikke utgjøres bare av et sett av regler for overføring av penger og tjenester, men også et kollektivt verdigrunnlag og et sett av språklige praksiser som vedlikeholder og former det, og disse to sidene kan ikke skilles klart fra hverandre. Denne prosessen foregår på den ene siden ute i samfunnet og institusjonene, blant velferdsstatens utøvere og klienter - det er f.eks. liten tvil om at forbruket og tildelingen av ulike trygdeordninger reguleres ikke bare av strukturer og regler, men også av kollektive normer og holdninger, som hevdes og bekreftes så vel i daglig liv som i offentlig debatt.

På den annen side pågår denne stadige språklige forhandlingen på den politiske arenaen, der velferdsordningene defineres, debatteres og vedtas. Det er dette området oppgaven undersøker en del av. Slik politisk velferdsdebatt synes ofte å dreie seg rundt konkurrerende fremstillinger av hva problemet egentlig er, og de tre stortingsmeldingene som undersøkes her synes å ha til dels forskjellige versjoner.

Den ene grunnleggende antakelsen til grunn for oppgaven, er at ulike språklige representasjoner er en uutskillelig del av prosessen som former den politiske utviklingen på

## *Kapittel 1 Innledning*

velferdsområdet, og at de ulike representasjonene har strategiske sider og politiske konsekvenser. Kildal gir et eksempel på en slik mulig utvikling:

”...de tilsynelatende små forskyvninger som skjer, først retorisk, så politisk, på det sosialpolitiske området, som etter hvert vil kunne føre til at de grunnprinsipper velferdsstaten bygger på, umerkelig endres og/eller erstattes av prinsipper som ikke har vært gjenstand for en mer prinsipiell offentlig debatt.” (Kildal 2006: 11)

Den andre grunnleggende antakelsen er at velferdsordningene fordeler ikke bare midler, men identitet. Diskursene på den politiske arenaen har trolig betydning ikke bare for hvordan policy utformes og utvikles, men også for hvordan den forstås og oppleves i en bredere samfunnskontekst. I analysen av meldingene er det derfor lagt vekt ikke bare på hvordan de ulike problemrepresentasjonene kan strukturere hva som anses som rimelige løsninger, men hvordan diskursen konstruerer forholdet mellom stat, klienter og andre borgere, med mulige konsekvenser for opplevelse, roller og identiteter blant individene i samfunnet. Ideen er at meningsinnholdet i velferdsordninger ikke kan skilles meningsfullt (sic) fra betydningen diskursen rundt dem tildeler. Et eksempel er en mulig endring i rollen som ”uføretrygdet”: Fra å innebære en status som hevet over de krav til innsats som stilles til arbeidsføre arbeidsledige, synes den i økende grad å kunne knyttes til forventninger fra samfunnet om ”aktivering” og egeninnsats, som klienter må forholde seg til.

Redegjørelsen over er ment å grunnlegge oppgavens ambisjon om å undersøke meningsinnholdet i og effektene av ulike språklige representasjoner av policyproblemer på velferdsområdet. Velferdsstaten kan i stor grad forstås som et verdidrevet og verdiladet politisk prosjekt. Uansett strukturelle og institusjonelle årsaker forblir en viktig eksistensberettigelse at den bidrar til sosial rettferdighet (se f.eks. Goodin 1988). Dette betyr at velferdspolitikken kanskje i enda større grad enn andre policyområder må *rettferdiggjøres* i politisk debatt, og det gjør det legitimt å undersøke hvordan dette faktisk gjøres.

### **Velferdsdebatten i Norge**

Et førsteinntrykk av norsk velferdsdebatt i perioden som blir undersøkt, kan være at man har debattert velferdsstaten flittig og omfattende. Gjennom en rekke utvalg, offentlige utredninger, stortingsmeldinger og påfølgende debatter, har politikere og samfunn behandlet

## Kapittel 1 Innledning

velferdsordningene på et nivå som ofte har vært prinsipielt, og med markerte uenigheter både om mål og virkemidler (og om virkemidlenes effekt). Debatten synes å være mindre preget av en ”krise”-orientert diskurs enn i andre vestlige industriland – både arbeidsledighet og demografisk ubalanse er av mindre proporsjoner, og den økonomiske handlefriheten, oljefondet inkludert, større. Likevel, og i tråd med internasjonale tendenser, er behov for innstramning et viktig tema i debattene, under henvisning til bl.a. endrede økonomiske rammer, demografiske endringer, og uønskede incentiveeffekter. De siste årene har også sett en sterk fokusering på fattigdom som begrep og fenomen. Det er ellers en tendens til at mye av debatten sentrerer rundt relativt nye begreper, som ”arbeidslinja,” ”utjamning,” og senere ”målretting.”

I selve utformingen av trygde- og velferdsordningene synes perioden å preges av nokså stor grad av kontinuitet og mindre justeringer, med en generell vekst i det økonomiske omfanget av velferdsordningene fra 90-tallet, men flere mindre innstramninger, særlig i helserelaterte ytelser (Kuhnle 2000a, Johannesen 2000, Botten, Elvbakken og Kildal 2003). Vektleggingen av ”arbeidslinje” innebærer imidlertid visse praktiske og symbolske endringer, som vil være ett av temaene oppgaven behandler.

### **Teorier om språk og politikk**

Perspektivet som skisseres over, innebærer et økt fokus på hvordan velferdsordningenes verdier og betydning avhenger av diskursene rundt dem, dvs. hvordan de blir definert og debattert i policy og debatt, og dermed et økt behov for å studere dette. Imidlertid er samfunnets ”velferdsdiskurs” en vanskelig prosess å gripe. Denne oppgaven har et siktemål som er mer avgrenset, både teoretisk og empirisk: Empirisk avgrensner den seg til å undersøke kun en del av debatten, men en med stor relevans – noen sentrale stortingsmeldinger om velferdspolitik; teoretisk avgrensner den seg mot en del diskursanalytiske tilnærmingers ambisjoner om å kartlegge sammenhengene mellom språk og samfunnets maktstrukturer, til fordel for en mer deskriptivt orientert analyse av noen konkrete tekster. Dette blir diskutert i metodekapittelet.

Jeg henter i oppgaven teoretisk inspirasjon hovedsakelig fra policy-analyse (Bacchi 1999) og analyser av politisk argumentasjon (Stone 2002, Stenvoll 1998, 2003). Felles for disse er en vektlegging av den politiske betydningen av hvordan et sosialt problem blir språklig konstruert. *Problemrepresentasjoner* (problem representations, Bacchi 1999) er

Bacchis sentrale begrep for dette. Hun argumenterer for at hva som blir representert som et politisk ”problem”, med de eksplisitte og implisitte forutsetningene som legges til grunn for dette, er avgjørende for hvordan problemet blir politisert og hvilke løsninger som synes mulige og naturlige. Policyanalyse bør derfor være orientert mot å avdekke disse forutsetningene, med mer vekt på hvordan problemformuleringene konstruerer den politiske virkeligheten enn hvordan de er strategiske midler mot ideologiske mål; ”...a shift in focus from the role of values in policy making to the production of meaning” (Bacchi 1999: 39) Skillet mellom diskursens strategiske og virkelighetskonstituerende sider blir problematisert i metodekapitlet nedenfor, som gjør mer omfattende rede for metoden.

I studiet av velferdsstaten vil en slik tilnærming være å se som et komplementært perspektiv som kan informere f.eks. mer institusjonelle eller økonomisk inspirerte analyser. Utover et skille mellom en sosiologisk og en økonomisk tradisjon tar oppgaven ikke utgangspunkt i noen bestemt teori om velferdsstaten, ut fra en antakelse om at policydiskurs om velferdspolitik har en variasjon i betydning som går utenfor og utover tradisjonelle politisk-ideologiske og velferdsstatsteoretiske kategorier, selv om de kan relateres til dem. Dette er også et argument for å gjøre analysen empirinær heller enn teoristyr.

### **Sentrale temaer i analysen**

Stenvoll (2003: 16-18) argumenterer for en empirinær tilnærming til studiet av politisk argumentasjon, hvor man starter ut med en generell og eksplorerende problemstilling, for deretter i gjennomgangen av empirien å utarbeide mer spesifikke problemstillinger ut fra hovedtemaer som kan identifiseres i tekstene. I oppgaven har denne prosessen ført til at jeg valgte å fokusere på det jeg kaller ”hovedhistorien” i hver av de tre meldingene, som jeg mener inneholder og strukturerer de viktigste problemrepresentasjonene i meldingene. Analysekapitlene undersøker hvordan disse konstruerer en forståelse av forsørgingspolitikkfeltet, og konsekvenser av denne. Underveis undersøkes dessuten disse historienes *årsaksrepresentasjoner* til at noen befinner seg ”utenfor”, dvs. trenger offentlig forsørging, og de typiske *klientbildene* teksten dermed tegner. Dette er av interesse ut fra antakelsen om at velferdsordningene ikke bare fordeler midler, men identitet, og at diskurs ikke bare har konsekvenser for utforming, men også for opplevelse av forsørgingspolitikk<sup>1</sup>, og

---

<sup>1</sup> Av omfangshensyn vil klientbilder bli tolket noe generelt og mest i lys av det som her kalles hovedhistoriene. Alle tre meldingene opererer med særskilte problemrepresentasjoner knyttet til en rekke ”problemgrupper” (ofte aleneforsørgere, innvandrere, funksjonshemmede og andre), men å gå inn på alle disse ville bli for omfattende.

at språklige representasjoner påvirker dette. Dessuten gjøres det rede for policytiltak i tekstene<sup>2</sup>, og andre generelle politiske effekter av ulike problemrepresentasjoner.

Dreiningen i retning av disse temaene skyldes at jeg anser dem som sentrale og interessante, og at det er viktige likheter og forskjeller i måten tekstene behandler dem på; andre valg ville selvsagt vært mulige.

### **Mellom trygd og arbeid: Et kjerneområde i velferdsstaten**

”Velferdsstat” er som kjent et begrep med mange betydninger av varierende omfang. På amerikansk forbindes ”welfare”-begrepet lettest med sosialt belastede (og belastende) sosialhjelpsordninger (Deacon 2002: 6). I en europeisk kontekst er begrepet videre og mer positivt ladet; på norsk vides ”velferdsstaten” iblant ut til å favne nesten hele samfunnet. I velferdsstatstypologiene som er så sentrale i forskningen på feltet (f.eks. Esping-Andersen 1990, Leibfried 1993, Titmuss 1974), er det imidlertid ordningene for inntektssikring eller sosialforsikring som danner kjernepunktet<sup>3</sup> i forståelsen av modellenes kjennetegn og skillelinjer. Denne oppgaven velger å fokusere på dette økonomisk omfangsrike policyfeltet, som handler om å sikre økonomisk livsopphold. Mer spesifikt er jeg interessert i problemrepresentasjoner knyttet til *offentlig forsørging av folk i arbeidsfør alder, som i kortere eller lengre tid ikke forsørges gjennom arbeidslivet, av ulike årsaker*.

Velferdsordninger rettet mot dette feltet utgjør altså policyområdet oppgaven omhandler. Hva slags begrep som skal velges for å benevne feltet, er interessant, fordi begrepet er en problemrepresentasjon i seg selv. I dag er det f.eks. vanlig i debatten ikke å operere med noe skarpt skille mellom sosiale, helsemessige og arbeidsmarkedstilknyttede årsaker til at folk ikke er i arbeid, men å diskutere det faktum at ”700 000 nordmenn i arbeidsfør alder står utenfor arbeidslivet” som ett og samme problemområde (noe som har en rekke effekter, fra årsaksrepresentasjoner til klientidentiteter til hvor stort problemet virker).

---

<sup>2</sup> Sammenhengen mellom problemrepresentasjon og faktiske tiltaksforslag vil altså bli behandlet i analysene, men ikke på noen omfattende eller uttømmende måte. Dette skyldes to ting: For det første er det problemrepresentasjonenes strukturering av mening, heller enn sammenhengene mellom debatt og konkret policy, som er hovedfokuset for oppgaven. Tiltaksforslagene behandles dermed som en del av historien og problemrepresentasjonene i teksten. For det andre gjøres svært mange policyvedtak utenfor konteksten av stortingsmeldinger, og en fullstendig eller representativ oversikt over viktige policyendringer i perioden, sammen med en eventuell kartlegging av forholdet mellom disse og meldingene, er ikke mulig innenfor de rammene som er valgt her.

<sup>3</sup> Dette gjelder klart Esping-Andersens og Leibfrieds typologier. Titmuss’ tidligere typologi var mer orientert mot sosiale tjenester (Kleinman 2002: 28-29).



## Kapittel 1 Innledning

Det er vanskelig å avgrense feltet institusjonelt: I Norge vil feltet først og fremst dekkes av typiske inntektssikringsordninger, men det er mange av dem: Arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, sykepenges, rehabiliteringspenges, attføring og sosialhjelp m.fl. Dessuten opptrer inntektssikringsordningene i kombinasjon med en rekke ulike tjenester og ”tiltak”, medisinske og/eller overfor arbeidsmarkedet, og med utgiftsspesifikke overføringer<sup>4</sup>, som de vanskelig kan analyseres helt uavhengig av<sup>5</sup>.

I oppgaven har jeg dermed valgt å se feltet som en samlet størrelse, og kalle det *forsørgingspolitikk*.<sup>6</sup> Dette er et begrep som defineres av og retter oppmerksomheten mot den sentrale funksjonen til velferdsordningene – økonomisk livsopphold – og hvordan dette kan oppnås og sikres, gjennom arbeid eller velferdsordninger, eller i skjæringen mellom dem. Forsørgingspolitikk, i denne betydningen, er altså målet for denne studien, selv når andre og iblant bredere begreper (stønadordninger, velferdsordninger, velferdsstaten) brukes for variasjon. ”Forsørging” tilsier at mest oppmerksomhet rettes mot stønadspolitik, men der forsørging representeres som en kombinasjon av stønader og tjenester (som ofte under arbeidslinja), må også tjenester tas inn i diskusjonen.

Dette er et område der mottakerens status i praksis er mer moralsk kompleks og åpen for ulike tolkninger, enn velferdsordninger som angår f.eks. barn eller eldre. Det er dermed også et kjerneområde for både ideologisk og akademisk debatt om velferdsordninger – om økonomisk bæreevne, om incentivstruktur, om aktivering og klientifisering.

Det kan argumenteres for at det ville vært et ryddigere utgangspunkt for studien å fokusere utelukkende på én eller flere stønadordninger, eller f.eks. å ekskludere sosialhjelp, som institusjonelt var atskilt fra trygdevesenet i den aktuelle perioden<sup>7</sup>. Imidlertid ville dette

---

<sup>4</sup> Utgiftsspesifikke stønader er for eksempel bostøtte, lys- og brenseltilskudd, grunnstønad og hjelpestønad m.m.

<sup>5</sup> Forestillinger om at forsørgingspolitikken i større grad bør *målrettes* (se kapittelet om Fattigdomsmeldinga), kan f.eks. tolkes som at forsørging bør skje i større grad gjennom selektive eller utgiftsspesifikke stønadordninger, og mindre gjennom allmenne trygdeordninger.

<sup>6</sup> Dette navnet er ikke noen fullgod løsning, men er valgt i mangel på bedre alternativer. *Trygdepolitikk* eller *stønadspolitik* synes å favne både for bredt og for smalt: Mange trygder og stønader angår andre formål, og feltet dekkes av flere ordninger som ikke er trygd. *Sosialforsikring* er en del brukt i engelskspråklig velferdsstatslitteratur, men synes å bevege diskursen i retning av opptjening og rettigheter (som ikke gjelder verken minimumstrygdene eller sosialhjelp). Begrepet synes dessuten å antyde at offentlige trygdeordninger og privat forsikring er to varianter av samme fenomen, noe jeg mener de ikke egentlig er. *Forsørgingspolitikk* favner noe for bredt – velferdsordninger forsørger mange andre enn folk i arbeidsfør alder utenfor arbeid, og av flere grunner. Men som nevnt over betegner det kjernepunktet i relasjonen mellom klienter og stat – økonomisk forsørging, som trengs når individer ikke får det fra arbeidsmarkedet. Begrepet lyder imidlertid mer paternalistisk, med sine barn/foreldrekonnotasjoner, enn jeg skulle ønske.

<sup>7</sup> Ved NAV-reformen (vedtatt 2005) ble disse ordningene knyttet tettere institusjonelt sammen, ved at kontorene som administrerer trygde- arbeidsmarkeds- og sosialhjelpstjenestene samlokaliseres. Det juridiske skillet mellom de ulike stønadordningene er imidlertid bygd ned i mindre grad (Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003): Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.).

undervurdere i hvor stor grad disse ordningene kan være funksjonelt overlappende, og i hvor stor grad de opptrer som løsninger på svært liknende problemer, eller på samme overordnede problem (hvordan forsørge folk som ikke forsørger seg selv). Strammer man inn på en kategori, tyter det gjerne over i en annen<sup>8</sup>; bevegelsen kan reflektere en reell statusendring for de berørte individene eller det kan være ulike overskrifter over en stort sett uendret livssituasjon. Dette avhenger både av innholdet i tjenesten – støttenivå og vilkår – og av samfunnets og klientenes egne rolletolkninger, og begge kan være gjenstand for endring. Innstramminger som ble gjort i perioden for meldingene i løpetiden til ordninger som ledighetstrygd, rehabiliteringspenger og attføring, aktualiserer dette. Dersom fokuset for studien er det sosiale problemet og hvordan det blir språklig representert, bør alle de ulike støtteordningene kunne inngå i feltet som undersøkes – også fordi de (som løsninger) i stor grad inngår i problemdefinisjonene. Dette er dessuten nødvendig dersom man skal ta på alvor det økonomisk inspirerte synet at disse ordningene utgjør kategorier som klienter i en viss grad velger blant.

Med denne avgrensningen velges det bort en del temaer som ellers er sentrale både i velferdspolitikken og i de valgte tekstene. Helsetjenester og utdanning diskuteres ikke, og pensjonsordninger tas ikke opp. Pensjonstemaet kunne godt hørt med i analysen, ikke minst fordi grensene mellom uføretrygding og pensjonering er flytende og i en viss grad representerer funksjonelt overlappende kategorier, på samme måte som inntektssikringsordningene nevnt over. Det samme gjelder representasjoner knyttet til likestilling, barnetilsyn og familieorienterte ytelser, som godt kunne vært med i en undersøkelse rundt offentlig forsørging av personer i arbeidsfør alder. Funksjonshemmedes situasjon inngår i problemkomplekset om offentlig forsørging eller arbeidsdeltakelse, men deres situasjon er ikke diskutert spesielt. Det er utelukkende av plass- og oversiktighetshensyn disse temaene er valgt vekk.

### **Empirisk avgrensning: Stortingsmeldinger**

Med utgangspunkt i et ønske om å studere viktige problemrepresentasjoner i velferdspolitikken, kunne mange typer empiri være aktuelle. Stortingsdebatter, offentlige utredninger og utvalgsdokumenter, og mediedebatter kunne vært vurdert. Når

---

<sup>8</sup> Etter at dette ble skrevet, fant jeg at Ebba Wergeland har uttrykt nesten det samme, bare litt mer elegant: "Det norske samfunnets system av sosiale rettigheter (inkludert retten til arbeid), er som en pølse: Hvis du klemmer ett sted, tyter det ut et annet sted." (Wergeland 2005: 20)

## *Kapittel 1 Innledning*

stortingsmeldinger er valgt, er det på grunn av deres tilgjengelighet, og på grunn av funksjonen de har. En stortingsmelding synes gjerne å signalisere at en regjering ønsker å sette fokus på et bestemt policyområde, og gjør en helhetlig fremstilling av det. Strategisk sett er det også naturlig å anse dem som forsøk på å sette visse diskursive rammer for debatten og politikken, hvilket kan fungere fordi Stortinget er nødt til å forholde seg til og debattere meldingen. De bygger gjerne på materiale fra NOUer og utvalgsrapporter, men er politiske dokumenter, utformet i samarbeid mellom embetsverk og politisk oppnevnte. De synes dermed som gode kilder til sentrale problemforståelser innen viktige politiske og faglige miljøer, i skjæringspunktet mellom fagkunnskap og politisering.

Med dette som utgangspunkt ble listen over samtlige stortingsmeldinger for perioden 1990-2005 gjennomgått, og de tre stortingsmeldingene som er valgt ut her – Velferdsmeldinga (St.meld. nr. 35 (1994-1995) Velferdsmeldingen), Utjammingsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998-1999) Utjammingsmeldinga) og Fattigdomsmeldinga (St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom) - er med fordi de er vurdert som de mest sentrale, og de eneste som behandler helheten av forsørgingspolitikkfeltet. Blant meldinger som ligger nærme tematisk, kan nevnes følgende: Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003): ”Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten” inneholder interessante problemrepresentasjoner om forholdet mellom forsørging, arbeid og velferdsordninger, som er parallelle med de andre meldingene. Men hovedtyngden i meldinga ligger på administrative forhold, som er utenfor oppgavens kjerneområde. St.meld. nr. 39 (1991-92): ”Attføringsmeldinga” passer noe bedre inn tematisk, og er ansett å innføre arbeidslinjebegrepet i den norske velferdspolitikken (Kildal 1998). Når den er valgt vekk, er det av en kombinasjon av plasshensyn og vurderinger av hvor langt bakover en skal gå i tid. Flere stortingsmeldinger spesielt om funksjonshemmede og arbeidsmarkedet er valgt vekk fordi de anses som for snevert orientert i forhold til problemstillingen.

Underveis er oppgaven dessuten blitt innhentet av virkeligheten, i betydningen at en ny stor melding om velferdspolitikkk ble lagt frem etter at valgene i oppgaven var gjort, og derfor ikke er tatt med: Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) ”Arbeid, velferd og inkludering”.

Dette utvalget hadde et interessant resultat, idet man ble sittende igjen med tre stortingsmeldinger initiert av tre forskjellige regjeringskoalisjoner (Arbeiderpartiet, Sentrumsregjeringen (KrF, Sp og V) og Samarbeidsregjeringen (H, KrF og V)), og som har tydelige forskjeller i titler, hovedhistorier og sentrale problemrepresentasjoner.

## **Struktur i resten av oppgaven**

Utgangspunktet for oppgaven er altså et ønske om å studere velferdsstaten, og det er argumentert for at en viktig innfallsvinkel til dette er å analysere hvordan problemene velferdsstaten skal løse blir representert i politisk diskurs. Til dette har jeg valgt å undersøke noen sentrale stortingsmeldinger fra siste stortingsperioder. Videre har jeg avgrenset analysen til det feltet av velferdsstaten som angår offentlig forsørging av folk i arbeidsfør alder, som her kan kalles forsørgingspolitikk, og formulert en problemstilling for undersøkelsen.

I neste kapittel gjøres det rede for metoden som brukes i oppgaven. Deretter følger analysene av de tre meldingene i kapittel 3-5, i kronologisk rekkefølge.

Strukturen i analysekapitlene er som følger: Først gjøres kort rede for den politiske konteksten for hvordan meldinga ble initiert og lagt fram. Deretter følger et innledningsresymé av meldingas hovedhistorie og sentrale problemrepresentasjoner, slik denne oppgaven avgrenser og tolker dem (se metodekapittel). Innholdsstrukturen i meldinga presenteres, og de viktigste tiltaksforslagene summeres punktvis. Tiltaksforslagene presenteres ikke uttømmende, men er avgrenset til de jeg anser mest sentrale for feltet forsørgingspolitikk. Tiltak som formelt ikke legges fram med meldinga, men som meldinga likevel presenterer som en del av meldingas politikk eller strategi (f.eks. økning i minstepensjonen i Utjammingsmeldinga), er tatt med, og omtales som tiltak meldinga ”siterer”.

Etter denne innledningsdelen følger hovedanalysen av meldinga, i henhold til metoden i oppgaven. Analysen tolker hovedhistorien og de sentrale problemrepresentasjonene i meldinga, og diskuterer årsaksrepresentasjoner og klientbilder som følger av denne, samt tiltaksforslagene i meldinga. Det er lagt større vekt på å strukturere analysen etter formen på hovedhistorien og de sentrale begrepene, enn hensynet til helt identisk struktur over de tre kapitlene, men forskjellene er små. Funnene summeres opp i siste avsnitt av hvert kapittel.

Analysene av de tre meldingene utgjør den sentrale delen av oppgaven. Komparasjon mellom de tre meldingene gjøres underveis og er brukt som en av flere analyseteknikker (se metodekapittelet under) for å undersøke meningsinnholdet, ikke som hovedmål for analysen. I begynnelsen av kapittel 6 argumenteres det dessuten for at den mest interessante måten å tolke funnene i oppgaven på, ikke er ved å undersøke tekstene som påvirkning på eller uttrykk for politisk utvikling, men som at analysene enkeltvis og samlet gir grunnlag for dypere forståelse av sentrale, alternative perspektiver i aktuell velferdsdebatt, og begreper og

## *Kapittel 1 Innledning*

kategorier for disse. I dette siste kapitlet er det derfor valgt å summere opp funnene i de tre analysene i en tabell, fremfor å gjøre en omfattende komparativ drøfting av de tre meldingene, hvor mye stoff fra analysekapitlene måtte gjentas. Isteden gjøres det et forsøk på å diskutere noen temaer i aktuell velferdsdebatt, med utgangspunkt i funnene og begrepene i analysene. Deretter følger en kortfattet avslutning.

## *Kapittel 1 Innledning*

## 2. Metode

Metoden i denne oppgaven er diskurs- og argumentasjonsanalyse, nær opptil det Bacchi kaller sin "What's the problem?"-tilnærming (Bacchi 1999), og med bruk av teoribegreper fra Stone (2002). Inspirasjonen til dette kommer i sin helhet fra Stenvolls (1998, 2003) analyser av moralpolitiske debatter<sup>9</sup>.

I dette kapitlet vil metoden forklares og avgrenses fra mer omfattende versjoner av diskursanalyse. Det vil diskuteres hvilke teknikker som kan brukes for å avdekke og analysere sentrale problemrepresentasjoner i stortingsmeldinger. Skillet mellom språkets strategiske og virkelighetskonstituerende funksjon vil bli gjort rede for, men også problematisert ved et nokså omfattende empirisk eksempel. Dette er hentet fra en stortingsdebatt, og går således utover den empiriske avgrensningen fra innledningskapitlet. Formålet med eksempelet er imidlertid ikke å drøfte innholdet i debatten i forhold til stortingsmeldingene, men å drøfte metoden, og å gi en bakgrunn for presentasjonen av to modeller velferdsordninger kan forstås gjennom, med bakgrunn i en økonomisk og en sosiologisk tradisjon.

### **Diskursanalyse**

Diskursanalysefeltet er rikt på teoridiskusjon, men fattig på metodologiske oppskrifter (Torfing 2004: 65). Formålet med denne oppgaven er ikke å gå inn i denne teoridebatten, og heller ikke å gjøre en typisk diskursanalyse. Oppgaven gjør imidlertid bruk av diskursbegrepet, og av flere tilknyttede teoretiske innsikter.

I dette ligger at oppgaven tar for gitt at diskursanalysens<sup>10</sup> konstruktivistiske syn på forholdet mellom språk og virkelighet er en gyldig tilnærming, uten gå nærmere inn i de epistemologiske og ontologiske implikasjonene av dette (se for dette Neumann 2001, Bacchi 1999 kap. 1-3). Dette perspektivet har vært sentralt i det som kalles "den språklige vendingen" i samfunnsvitenskapene (Stenvoll 2003: 13).

---

<sup>9</sup> Dette betyr ikke at eventuelle svakheter i denne oppgaven kommer derfra, eller at selve analysedelen nødvendigvis likner på sine forbilder.

<sup>10</sup> Det refereres her til diskursanalysetradisjonen etter Foucault, ikke Habermas. "Discourse, in this usage, refers not to free and open public debate but to the way language or, more broadly, bodies of knowledge, conceptual and interpretative schema, define the terrain and consequently complicate attempts at change." (Bacchi 1999: 40). Et konstruktivistisk virkelighetssyn er imidlertid ikke en nødvendig forutsetning for å tillegge en analyse av problemrepresentasjoner som denne gyldighet eller verdi.

## Kapittel 2 Metode

Opgaven har imidlertid et mer avgrenset siktemål enn de fleste diskursanalytiske studier<sup>11</sup>. Neumann (2001) utlegger diskursanalyse som en metode med flere trinn: Identifikasjon og avgrensning av en diskurs, (herunder avdekking av diskursens tilblivelse og institusjonalisering, gjennom et svært bredt sveip gjennom relevante tekster), avdekking av diskursens sentrale representasjoner og evt. lagdeling, innarbeiding av diskursens materialitet i analysen (hvilke sosiale, materielle og institusjonelle betingelser diskursen produseres under), undersøkelse av diskursens effekter, herunder maktforhold. Slik forstått kan diskursanalyse ses ikke som en metode for tekstanalyse, men en samfunnsanalyse gjennom studie av språk. Siktemålet er ikke bare å kartlegge meningsproduksjon, men å forme teoretiske påstander om hvordan makt formes og utøves i samfunnet,<sup>12</sup> gjennom begreper som *arkiver* (Foucault, sitert i Neumann 2001:kap.4), *diskurskoalisjoner* (Torfing 2004: kap.3), eller *epistemiske miljøer* (Ervik 2005a).

I forlengelsen av dette skiller diskursteori ikke skarpt mellom teori og metode (Neumann 2001: 14). Analysene tar ofte som teoretisk utgangspunkt, men brukes samtidig til å underbygge, diskursens betydning for politikk. En identifikasjon av sentrale (hegemoniske, konkurrerende) diskurser, og en påvisning av de rammer og retninger denne legger for policy, blir i seg selv et argument for metodens sentralitet i å forklare politikk<sup>13</sup>, i forhold til andre teoretiske tilnæringsmåter. Slik kan man f.eks. lese Torfing (2004):

”Ambitionen er dog også at problematisere den gængse opfatning af politikk som noget, der foregår på Christiansborg og har form af en interessebaseret magtkamp.....Endelig er hensigten at demonstrere diskursanalysens frugtbarhed i en metodisk reflekteret empirisk analyse af et så centralt politologisk område som de politiske beslutningsprocesser.”  
(Torfing 2004, omslagstekst.)

Men diskursanalysens ambisjon om å skape helhetlige fortellinger om politisk utvikling bygd på analyse av språk, er ikke bare generelt ambisiøs, men full av opplagte metodeproblemer. Etterprøvnbarhet, reliabilitet og gyldighet er notorisk ømme punkter ettersom prosessen med å analysere og sammenfatte sentrale diskurser ut fra store og heterogene tekstmengder, med nødvendighet er subjektiv og impresjonistisk, og fordi diskursens effekter og makt over

---

<sup>11</sup> Det finnes et stort antall analyser og tilnærninger innen tradisjonen. Jeg har valgt å forholde meg til Neumann (2001) som er en sammenfatning av tradisjonen og en anbefalt metodisk tilnærming for diskursanalyse, spesifikt for bruk i samfunnsfag.

<sup>12</sup> Dette er klart ambisjonen til f.eks. Foucault.

<sup>13</sup> Det er i hvert fall vanskelig å tenke seg en diskursanalyse som konkluderer med sin egen metodes utilstrekkelighet – at språket i et gitt tilfelle har betydd lite for det politiske utfallet.



aktører og politikk ikke kan måles eller gripes direkte. Torfing (2004: 80) argumenterer for at gyldighet av diskursanalyser er opp til leseren å vurdere, basert på den håndverksmessige kvaliteten på analysen og hvorvidt den bringer ny og viktig kunnskap til torgs, som andre typer teoretisk fundert analyse ikke kan levere.

Målet for en full diskursanalyse som beskrevet over - å skape en helhetlig fortelling om mening, makt og institusjoner i et politisk felt – er altså metodisk problemfylt, og dessuten en svært tung bær å legge på en hovedoppgave bygd på et nødvendigvis begrenset empiriutvalg. Det er langt fra å undersøke hvordan noen tekster språkliggjør policy, til å ta stilling til hvordan eller i hvor stor grad de faktisk former politikken<sup>14</sup>. Oppgavens ambisjon er derfor ikke å underbygge påstander om maktformasjoner i samfunnet ved å vise hvordan diskursive praksiser inngår i sosiale sammenhenger, men kun å undersøke problemrepresentasjoner i noen sentrale, utvalgte tekster, uten noen hensikt om å forklare spesifikke utfall, men for å belyse politikken også fra den siden. Dette betyr et senket ambisjonsnivå når det gjelder å gi forklaringer på politisk utvikling, men en økt mulighet til å behandle de valgte tekstene uttømmende og etterprøvbart. En måte å se dette på, er at analysen er et grunnlagsarbeide ( gjerne for en diskursanalyse), en delkartlegging av meningsdannelse og -begrensning. Men det er viktig at selv om denne innsnevringen gjør oppgaven mer overkommelig og kanskje mer etterprøvable enn en typisk diskursanalyse, er det diskursteori som på mange måter er forutsetningen for at slik analyse er interessant: At politikk ikke bare formes av aktører, men av språkssystemer, at stortingsmeldinger inngår i ”arkivet” som diskursen produseres innenfor (diskursens materialitet), at diskurs har effekter, og at dette har konsekvenser for makt – disse teoretiske innsiktene gir begrunnelse og vekt til studiet av politisk retorikk og problemrepresentasjoner. Språk, innen dette perspektivet, ikke bare *er* makt, det *utøver* makt, og diskursteori er det mest sofistikerte forsøket på å forklare hvordan. Av disse grunnene er selve diskursbegrepet nyttig og vil bli brukt i oppgaven, og skal forstås her som en språkliggjøring som skaper det politikkfeltet det omtaler - i motsetning til en forståelse av språket som en overbygning til eller uavhengig av policy<sup>15</sup>.

Dette betyr videre at tekstenes kontekst, forhold til aktører, institusjoner, og politisk utfall, ikke er det som primært utforskes her (jf. Stenvoll 2003: 12). Innenfor denne måten å tenke om språk og politikk på, skiftes perspektivet fra aktørene til teksten; aktørenes intensjon med det de sier er langt mindre betydningsfull enn diskursen de befinner seg innenfor, og

---

<sup>14</sup> Torfing (2004) bruker da også langt mer enn tekstanalyse, fremfor alt intervjuer, til å belegge sin analyse.

<sup>15</sup> Diskurs står da i motsetning til f.eks. ”debatt” (om, rundt politikken) eller ”formulering” (begge tyder på at problemet og språkliggjøringen av det eksisterer uavhengig av hverandre).

hvordan den skaper, styrer og avgrenser det politiske feltet. I f.eks. det Hvinden (1998) kaller ”den nye aktiveringsdiskursen”, er de moralske konnotasjonene til begrepsparet velferdsordningene struktureres etter, ”aktiv” og ”passiv,” så sterke at visse typer tiltak blir nesten umulig å argumentere for: Ingen kan kjempe for å utvikle velferdsordningene i en mer passiv retning. Betydningen av denne diskursens gjennomslag anses dermed å gå utover enkeltaktørers eventuelle strategiske hensikter med den – språket er større enn avsenderen, og blir derfor viktigere å studere. Dette betyr ikke at politiske aktører og kontekst ikke vil bli referert til i oppgaven, men de står ikke i sentrum for undersøkelsen, og slik empiri blir ikke undersøkt systematisk.

### Hva er problemet?

Avgrensningene ovenfor bringer oss nærmere Bacchis (1999) analysemetode, som hun kaller ”What’s the problem?” (Hva er problemet?). Tilnærmingen hennes utgår fra diskurstradisjonens konstruktivism<sup>16</sup>, men har en mer direkte tilnærming til studiet av policy enn Neumanns flerstegs diskursanalyse. Utgangspunktet er studiet av sosiale problemer. Slike problemer ses ikke som noe som eksisterer objektivt, men noe som oppstår idet det blir definert som et problem. Hvordan problemet blir representert definerer i stor grad hva som kan tenkes, også om mulige løsninger, og fokuset for analysen bør derfor flyttes fra policyinnholdet til problembeskrivelsens innhold og implisitte forutsetninger. Problemrepresentasjon forstås som en *diskursiv handling med strategiske sider og politiske konsekvenser*, fordi den strukturerer og avgrenser tenkemåter og tildeler aktører verdier og roller, og derigjennom gjør noen tiltak rimelige og andre vanskelige eller utenkelige. Det er denne prosessen ”hva er problemet?”-metoden søker å avdekke.

Det er derfor problemrepresentasjonene man bør analysere, og ved å ”forhøre diskursen” man kan ”lure ut” underliggende definisjoner og verdier (Bacchi 1999: 205). I forhold til diskursanalysevariantene ovenfor går Bacchi mer rett på sak – rett på språk – idet spørsmål om materialitet, institusjoner, aktører og diskursproduksjon kommer i bakgrunnen, og undersøkelsen sentreres rundt de språklige formuleringene i den aktuelle policydebatten.

Analysen i denne oppgaven vil etter evne følge denne tilnærmingen, ved å ta utgangspunkt i sentrale problemrepresentasjoner slik de fremgår i de valgte tekstene, søke å

---

<sup>16</sup> Bacchi avgrenser metoden sin i forhold til en lang rekke retninger i policyanalyse, bl.a. ”comprehensive rationalism”, ”rationalism”, og public choice, og fra ulike postpositivistiske retninger (Bacchi 1999: kap. 1-2).

demonstrere deres underliggende forutsetninger, vise hvordan de kan strukturere og begrense debatten, og peke på mulige effekter. Språksetting av policyproblemer vil bli vekselvis omtalt med begreper som *diskurs*, *problemforståelser*, *modeller*, men fremfor alt (*problem-*) *representasjoner*. Alle betegner hvordan virkeligheten blir konstruert gjennom språk; noe av variasjonen er av stilistiske årsaker, noe for nyanseforskjeller mellom begrepene.

Det legges til grunn at dette er en hensiktsmessig tilnærming til velferdspolitik. Det synes viktig å undersøke betydningen av de sentrale begrepene velferdsdebatten blir strukturert rundt, og det virker rimelig å hevde at disse begrepene – f.eks. ”incentiver” eller ”aktivering” - på samme tid skaper som beskriver de sosiale fenomenene de omhandler.

Et hovedproblem er imidlertid hvordan analysen av problemrepresentasjoner skal gjøres, det vil si hvilke ”forhørsteknikker” som er effektive, både for å få tilgang til de implisitte premissene og for å etablere analytisk distanse til dem. Bacchi (1999) bruker særlig sammenlikning med alternative, konkurrerende problemrepresentasjoner, både hentet fra debatten og egne forslag. Stenvoll (2003: 16-17) siterer Sirnes’ begrep om ”denaturalisering” av diskursen, som hos Sirnes best oppnås ved internasjonal komparasjon – sammenliknbare debatter i ulike land gir forskeren en mulighet til å bevege seg utenfor den nasjonale diskursen og slik avdekke *doxa*<sup>17</sup>. Stenvoll argumenterer imidlertid for at denaturalisering også kan oppnås ved bruk av teori, ved sammenlikning av saker over tid (historisk dimensjon), og synkron sammenlikning på tvers av saksområder. En ytterligere mulighet er å lokalisere enkeltbegrepers og -representasjoners opphav i internasjonal fagdiskurs.

I denne oppgaven ses i utgangspunktet alle disse teknikkene som relevante, og vil bli brukt i den grad de er egnet til å belyse problemrepresentasjonene slik de fremgår i teksten. Det vanligste grepet vil være analyse ved hjelp av teori (hovedsakelig, men ikke utelukkende fra velferdsstatsforskning). Representasjoner vil dessuten hyppig kontrasteres med alternative problemrepresentasjoner, også mellom meldingene. I tillegg vil representasjoner i noen tilfeller bli diskutert i tilknytning til internasjonal diskurs, historisk sammenheng og politisk kontekst.

---

<sup>17</sup> *Doxa* brukes her som hos Bourdieu. Det betyr forestillinger som innad i en sosial (eller her, nasjonalpolitisk) kontekst er felles, blir tatt for gitt og ikke problematisert eller diskutert. (Solheim og Øvreliid 2001: 139).

### **Empirinærhet, og konsekvenser for problemstilling**

Ovenfor antydes et skille mellom diskursanalyser som søker å syntetisere helhetlige diskurser innen et politisk felt, men på tvers av ulike empirityper, og analyser som kartlegger meningsproduksjon i et på forhånd avgrenset empirimateriale (Stenvoll (2003) og Berven (2004) er eksempler på det siste), og som har som fordel at de kan behandle materialet mer uttømmende og etterprøvbart. Stenvoll (2003: 16-18) argumenterer for nytten av en *empirinær* tilnærming til slike kvalitative analyser av store datamengder, fordi drøftingen blir mer åpen for nyanser i datamaterialet.

Dette representerer det motsatte av et vanlig ideal i forskningsarbeider – å starte analysen med en problemstilling som er tydelig avgrenset og teoretisk definert. Men i denne oppgaven er studieobjektet nettopp hvordan problemstillinger blir konstruert i det empiriske materialet. For snevre, teoretisk begrunnede forhåndsoppfatninger av hvordan dette gjøres, vil kunne komme i veien for analysen. Dette betyr selvsagt ikke at den som analyserer starter fra en objektiv posisjon, eller stiller uten fordommer i møtet med teksten – men dette gjelder alle tilnærminger. Denne oppgaven deler dermed ambisjonen om å stille seg så åpen som mulig overfor det empiriske materialet, for deretter å utarbeide analytiske kategorier etter hvert (Stenvoll 2003: 18). En slik empirinærhet i en analyse av tre ulike og kun delvis overlappende stortingsmeldinger, har imidlertid kostnader for den strukturelle stringensen i oppgaven: Ikke alle temaer og representasjoner som avdekkes kan relateres til hverandre eller følges gjennom alle tre analysekapitlene.

Men valget av en empirinær tilnærming henger nøye sammen med ønsket om å studere hvordan policy blir konstruert, og valget av en ganske vid problemstilling for dette. Å ”representere” et problem betyr i praksis nettopp å avgrense, velge ut og strukturere et ”policyproblem” ut fra et i utgangspunktet udefinert univers av saker, synsvinkler og hendelser, noe som taler mot å starte analysen fra et for spesifikt ståsted. Som nevnt i innledningen over er det et sentralt valg i oppgaven ikke å knytte problemstillingen til en bestemt velferdsordning (som uføretrygd), men til det generelle forholdet mellom velferdsstaten og dens klienter (riktignok avgrenset til folk i såkalt arbeidsfør alder). Problemet med dette valget er åpenbart: Analysen står i fare for å bli for generell, løftes opp på et for høyt nivå, og dekke for mange kategorier. Likevel mener jeg det er et nødvendig valg, siden man vanskelig kan skille hvordan problemer blir definert i velferdspolitikken fra hvordan de blir definert av velferdsstatens resulterende kategorier. Klienter og problemer flyter mellom kategoriene (sosialhjelp, uføretrygd, midlertidig uførestønad, rehabilitering,

attføring, tidsbegrenset inntektssikring, kvalifiseringsstønad, arbeidskontor, trygdekontor, sosialkontor, aetat, NAV), som veksler over tid og rom, og som like mye er uttrykk for strategiske diskursive intervensjoner som noen annen del av politikken. De valgte stortingsmeldingene menes å ville presentere sentrale utfordringer og temaer i velferdspolitikken, og oppgaven forsøker etter evne å følge hvordan disse fremgår av tekstene.

### **Representativitet**

Likevel blir analysen etter hvert selvsagt ordnet rundt noen sentrale begreper og kategorier, men disse er jobbet frem under analysen, ikke tatt som utgangspunkt (jf. Stenvoll 2003: 12). Et åpenbart problem, som med alle diskursorienterte tilnærminger, er *mengden* og *mangfoldet* av problemer og problemrepresentasjoner som kan hentes ut av et omfattende tekstmateriale (enn si ut av en enkelt setning). Hvordan skal man velge ut et fåtall, og hevde med noe belegg at disse er de sentrale, og at tolkningen jeg gjør er representativ for innholdet som helhet? Her har jeg latt meg inspirere av Stones' begrep om *policyhistorier* (Stone 2002). Hos Stone er dette en av flere retoriske figurer som kan gjenfinnes i policydiskurs og brukes til skape distanse til og analysere den; et typisk eksempel er "slippery slope," en påstand i policydebatt om at tiltak A (fostervannsprøver) vil starte en ukontrollert utglidningsprosess mot tiltak B (sortering av fostre), eller paradigmatiske "klienthistorier" som refereres til i debatten (for eksempel den langtidsarbeidsledige som etter hvert mister døgnrytmen, selvfølelsen og arbeidsevnen). Denne oppgaven utvider imidlertid begrepet noe idet forstår stortingsmeldingene som *overordnede historier om forsørgingspolitikkfeltet*.

Denne tolkningen er til dels gjort på bakgrunn av hva slags funksjon og sjanger stortingsmeldinger representerer. En slik melding skal presentere for Stortinget relevant tilgjengelig kunnskap om et policyområde, med regjeringens forslag til tiltak fremover. Teksten kan dermed både forstås som et uttrykk for rådende tenkemåter i embetsverk og politiske sirkler, og for strategisk-politisk representasjon. Begge peker i retning av at en stortingsmelding vil gjøre en noenlunde enhetlige og logisk sammenhengende fremstilling, som ikke tilfeldig valgt. Det forutsettes også at policydokumenter generelt, og stortingsmeldinger spesielt, er intervensjoner som eksplisitt er ment å definere et policyproblemområde og sette diskursive rammer for debatten, og at de ofte lykkes i dette.

Også vanlige stilistiske hensyn taler i retning av at policytekster, som andre litterære sjangere, skal ha en noenlunde helhetlig struktur, og ikke være unødig selvmotsigende.

En mye enklere måte å si nesten det samme på, er at teksten forteller en historie. Det er ikke urimelig å forutsette at en stortingsmelding ønsker å fortelle en hovedhistorie, som er konteksten meldinga presenterer policyområdet sitt innenfor, og som er hovedrepresentasjonen som rammer inn og grupperer de underliggende problemrepresentasjonene til en mer eller mindre sammenhengende helhet.

Opgaven søker å gi en tolkning av denne hovedhistorien, og analysere de underliggende problemrepresentasjonene i lys av den. For å trekke ut denne har jeg gjennomgått tekstene som helhet flere ganger, og lagt særlig vekt på tittel, innlednings- og sammendragkapitler, og grovstruktur i disposisjon og argumentasjon.

Diskusjonen over angår om analysen er representativ for det som står i tekstene. Et beslektet spørsmål er om tekstene er politisk representative for politikken i denne perioden, men dette tar oppgaven ikke stilling til, i henhold til avgrensningene gjort over. En problematisk side ved tilnærmingen er imidlertid at meldingene ikke er fullstendig overlappende i tema, og at påstanden om at de representerer tre historier om eller variasjoner over samme tema, kommer fra oppgaven selv. Ville en sammenlikning mellom tre stortingsmeldinger være mer interessant, og ikke minst mer stringent i designet, dersom regjeringen med jevne mellomrom ga ut identisk strukturerte meldinger over et nøyaktig avgrenset policyfelt? Kanskje, men dette kan man også velge å se på som et funn i seg selv, heller enn en svakhet: At man i 2002 diskuterer forsørgingspolitikk i lys av et særskilt "fattigdomsproblem," mens man i 1995 omtaler trygde- stønads- og pensjonsfeltet mer som en sammenhengende helhet, er i seg et eksempel på at representasjon av policyproblemer varierer.

### **Politisk retorikk: Strategisk versus virkelighetskonstituerende**

I analysene som er nevnt her som forbilder, er det imidlertid spenninger og forskjeller i forholdet mellom diskursens virkelighetskonstituerende og strategiske sider. Oppgaven er som forklart først og fremst innrettet mot å undersøke hvordan *språket taler*, ikke hvordan aktørene bruker språket strategisk (Stenvoll 2003: 13-14), og dette må utdypes teoretisk. Det er ofte fristende (og riktig) å forstå politiske formuleringer som retorikk, i betydningen "kun retorikk" - overglattende soundbytes som tildekker mer enn avdekker politikkens reelle

## *Kapittel 2 Metode*

(egentlige, underliggende) karakter og konsekvenser, med overbevisning (eller snarere, i Skjervheims terminologi, overtalelse) som mål. Retorikkanalyse som ”avsløring” av forskjellene mellom retorikk og reelle intensjoner, det Stenvoll (2003: 14) kaller å komme ”bakenfor språket”, kan være relevant, ikke minst i en politisk hverdag hvor informasjonsrådgivere og medieutspill blir stadig mer sentrale. Velferdspolitik er et område hvor selv små endringer har svært følbare konsekvenser for store velgermasser, og politiske aktører kan ha all interesse av å sukke bitre piller eller dreie problemformuleringen i retninger som får noens egeninteresse til å fremstå som allmenntilgjengelig. Dette er imidlertid en type analyse som både er metodisk vanskelig og teoretisk snever.

Metodisk vanskelig er den fordi man i liten grad har tilgang til, eller kan postulere, politiske aktørers ”egentlige” intensjoner. Man kommer ikke inn i aktørenes hoder, og hemmelige strategiprotokoller er sjelden kost. Intervjuer med aktørene kan i noen grad avdekke avstander mellom retoriske strategier og politiske mål, men kun i den grad aktørene erkjenner dem.

Teoretisk forutsetter ”retorikkanalyse som avsløring” at man meningsfullt kan skille mellom politisk agenda og språklig formulering, slik jo konstruktivistiske tilnærminger benekter:

”Det å se språket kun som et redskap til å overtale eller overbevise, underkjenner etter min oppfatning dets grunnleggende betydning for politikk og samfunn. Som sagt har språket, i tillegg til sine instrumentelle funksjoner, også virkelighetskonstituerende sider, i den forstand at det utgjør et sosialt system som i stor grad ligger utenfor den enkelte politiske aktørs kontroll, og som former selve måten man tenker og oppfatter verden på. Den enkelte kan således kun bruke språket instrumentelt innenfor de rammene som språket selv setter (Bacchi 1999)” (Stenvoll 2003: 14).

Å vektlegge språkets virkelighetskonstituerende effekt fremfor dets betydning som strategiske virkemidler, er hovedtilnærmingen i denne oppgaven, i tråd med Bacchis tilråding om å studere policytekst som produksjon av mening heller enn som uttrykk for verdier (Bacchi 1999: 39). Det er et teoretisk begrunnet valg, men det må understrekes at den er helt i overensstemmelse med det valgte empirigrunnlaget. Stortingsmeldinger er komiteprodukter, igangsatt av aktører med politiske agendaer som kan endres underveis (dvs. både aktørene og agendaene), forfattet av et tallrikt embetsmannskorps, og med et politisk påvirkningsresultat som varierer og er vanskelig å måle. Meldingene i seg selv gir begrenset grunnlag for å hevde

klare sammenhenger mellom språk og argumenter på den ene siden, og politiske aktørers strategiske agendaer på den andre, men er desto viktigere kilder til helt sentrale problemforståelser i det norske politikfeltet, i grenselandet mellom fagkunnskap og politikk.

### **Teoretisk klarhet - og mer gjørmete farvann**

Klargjøringen ovenfor må imidlertid kvalifiseres før den omsettes i praksis. Undersøker ikke enhver analyse i noen grad rommet ”bakenfor språket”, og representerer ikke enhver kritisk gjennomgang en grad av ”avsløring”? Selv om målet for studiet kun er å identifisere og undersøke ulike problemrepresentasjoner, ikke å dømme mellom dem, er det åpenbart at en analytisk lyssetting kan virke mer eller mindre flatterende. Og selv om man tar som utgangspunkt at ulike problemrepresentasjoner er relative og likeverdige, og ikke refererer til noen objektiv virkelighet utenfor språket, er noen dyr likere enn andre. Dersom formuleringer av policyproblemer ved nærmere undersøkelse viser seg å bygge på tolkninger og forutsetninger som ligger langt fra den forståelsen andre aktører, ”folk flest” eller daglig bruk legger til grunn, eller hvis de på annet vis virker åpenbart urimelige eller motsigelsesfulle, vil jo dette komme frem i analysen, og leseren implisitt bli ledet mot visse konklusjoner.

Et eksempel hvordan analysen kan fungere slik (og en eksemplifisering av metoden), kan gis ved å se på hvordan daværende sosialminister Ingjerd Schou la frem sin regjeringens forslag (Ot.prp. 102, 2002-2003) om å innskrenke fribeløpet uføretrygdede kunne tjene uten å få revurdert uføregraden, fra 1 G (ca. 54000 kr) til 0.1 G (ca 5400kr), for Stortinget 9. oktober 2002:

”Skal vi lykkes med [å få flere uføretrygdede i arbeid], må vi også sikre at arbeid alltid lønner seg, og unngå feller hvor folk taper på å øke arbeidsinnsatsen utover det som for mange vil være en kvart stilling. Regjeringen har derfor foreslått et nytt system etter samme prinsipper som for AFP, hvor uføregraden og dermed pensjonen reduseres når arbeidsinnsatsen øker.” (Stortinget, Møte onsdag den 9. oktober 2002, st.tid. 2002-2003: 67).

Videre forsvarte Schou forslaget i to senere spørretimer:

”Det er viktig – og jeg trodde også det var stor enighet om det – at arbeidslinjen skal gjelde, at også uføre skal kunne arbeide så mye de vil, og at det faktisk skal lønne seg å jobbe [.....] Vi er nødt til å snu den negative utviklingen hvor stadig flere faller ut av arbeidslivet og blir



## *Kapittel 2 Metode*

varige stønadsmottakere... [...] Regjeringen har i tråd med Sandman-utvalgets innstilling foreslått nye regler nettopp for en kombinasjon av arbeid og trygd som sikrer at det vil lønne seg også for uføretrygdde å arbeide mer. Det er nødvendig. Vi mener at dagens regler er for dårlige.” (Stortinget, Møte onsdag 23. oktober 2002, st.tid. 2002-2003: 257).

”Når det gjelder uføretrygd og arbeidsinntekt i så måte, kommer vi tilbake til det under behandlingen av Ot.prp.nr.102 til våren. Vi har jo foreslått omlegginger, rett og slett fordi mange uføre stenges ute fra arbeidslivet, eller stenges inne i en liten jobb av et system hvor mange taper på nettopp å arbeide utover 1 G.” (Stortinget, Møte onsdag den 11. desember 2002, st.tid. 2002-2003: 1007).

Opposisjonens innvendinger mot forslaget (det ble til slutt nedstemt), ble bl.a. målbåret slik:

”I proposisjonen foreslår man muligheten til å kunne ha en friinntekt på én gang grunnbeløpet i folketrygden skal endres, slik at en isteden innfører et toleransebegrep på 0,1 G. Dette kunne Fremskrittspartiet ikke akseptere, da en viss friinntekt er det som for mange gjør det mulig å få til en viss bedring i sin fra før anstrengte økonomi, samt at de på denne måten fortsatt klarer å opprettholde en viss tilknytning til arbeidslivet, men da på de uføres premisser, og ut fra hva den enkelte til en hver tid klarer å gjøre av egeninnsats.” (Harald T. Nesvik (FrP), Stortinget, Møte torsdag den 5. juni 2003, O.tid. 2002-2003: 779).

I tråd med den skisserte analysemetoden, kan man her se hvordan ”problemet” knyttet til uføretrygdedes mulighet til å kombinere trygd med noe arbeidsinntekt (og evt. tilbakeføring til arbeidslivet), representeres på forskjellige måter, og derigjennom vektlegges ulike prinsipper. I Schous formulering er hovedmålet økt arbeidsdeltakelse (som forstås å gagne både samfunnet og den enkelte), og problemet en pervers incentivstruktur (reglene er ”for dårlige”), hvor økt arbeidsinnsats ikke alltid følges av økt inntekt. Effekten av denne ”fattigdomsfella”<sup>18</sup> forstås som sterk og tvingende, noe som fremgår av metaforbruken (”stenges ute fra arbeidsmarkedet,” ”stenges inne i en liten jobb”). Schous problematisering kan med dette plasseres innenfor den norske debatten om ”arbeidslinja,” som igjen inngår i en internasjonal aktiveringsdiskurs om velferdsstaten (Hvinden 1998). Innenfor denne diskursen forstås individet nesten utelukkende som en rasjonell, nyttemaksimerende aktør, for hvem selv små forandringer i økonomiske incentivstrukturer vil resultere i endret (dvs. mer eller

---

<sup>18</sup> ”Fattigdomsfelle” brukes her i den opprinnelige betydningen: En velferdsordning som helt eller delvis faller bort ved en økning i arbeids- eller annen inntekt, med det resultat at mottakeren får lavere inntekt ved økt arbeidsinnsats. I dette tilfellet skjer dette ved arbeidsinntekt moderat utover 1G – uføregraden (og -trygden) settes da ned (det settes en ny funksjonsgrad), og resultatet blir både en lavere samlet inntekt enn full uføretrygd + 1G, og mye byråkratiske prosedyrer.

mindre ønskelig) adferd. Mikroøkonomisk adferdsteori kobles dessuten sammen med en (protestantisk) arbeidsetikk som gir en klar implisitt moralsk rangering av lønnet arbeid over ikke-aktivitet, og en forståelse av arbeid som paradoksalt nok på samme tid er negativ (noe man må ha incentiver for å velge) og positiv (nøkkelen til sosial integrering og et verdig liv).

Nesviks innlegg antyder en nokså annerledes problemforståelse: Hensynet til samfunnets interesse er mer i bakgrunnen, og problematiseringen fokuseres mer rundt individets forståelse og forbedring av sin egen situasjon. "Problemet" er at uføretrygdede har dårlig økonomi, manglende arbeidskapasitet, og manglende muligheter til å selv sette premissene for yrkesdeltakelse og arbeidstilknytning - ikke manglende incentiver. Med dette knytter problematiseringen an til andre teorier for menneskelig handling, mer sosiologisk inspirert enn den økonomisk orienterte incentiv/rasjonell aktør-modellen. Individet har her mer kompleks motivasjon enn kortsiktig økonomi ("opprettholde en viss tilknytning til arbeidslivet" antyder en lengre tidshorisont, og et motiv utover det rent økonomiske). Nesvik går ikke spesielt langt fra den økonomiske modellen, men vektleggingen av lavere byråkratiske terskler og større egeninnflytelse over situasjonen blir likevel viktige løsningsforslag. I denne problemrepresentasjonen er ikke de samfunnsøkonomiske effektene irrelevante, men de trer i bakgrunnen i forhold til hensynet til sosial rettferdighet overfor klientene.

Så langt - man kan gå mye lenger, særlig i å beskrive politiske konsekvenser av representasjonene - er dette en analyse som, i overensstemmelse med metoden det er redegjort for, ikke dømmer mellom representasjonene, eller måler dem mot en "egentlig" virkelighet. I tråd med Bacchis teori viser problemdefinisjonene seg å inneholde mye informasjon og legge sterke føringer. Å påpeke at representasjonene bygger på ulike, konkurrerende teorier for individuell motivasjon og handling, er et eksempel på hvordan kontrastering og bruk av teori kan skape analytisk distanse til debatten, og i noen grad avdekke språkets og argumentenes virkelighetskonstituerende funksjon.

Kanskje er dette nok. Men hva skjer når man diskuterer problematiseringene i forhold til vedtaksforslagets faktiske innhold? Schous innlegg inneholder f.eks. mange formuleringer som tyder på større fordeler til de uføretrygdede – de skal kunne "arbeide så mye de vil", det skal "lønne seg å jobbe", og de skal ikke lenger "stenges inne i en liten stilling". Hun kommuniserer dermed på ingen måte at forslaget hennes er en nokså utvetydig

innstramning<sup>19</sup>: Å avkorte uføretrygden nærmest fra første tjente krone vil skape en logisk og lettfattelig incentivstruktur uten ”fattigdomsfeller,” men ingen kombinasjoner av lønns- og trygdeinntekt vil gi en høyere sum enn under det gamle systemet – og for de mange som fra før har lønnsinntekter oppunder friinntektstaket, vil inntektsreduksjonen over natten bli til dels dramatisk<sup>20</sup>. Tilsvarende inneholder Nesviks innlegg ingen referanse til det eksisterende systemets problematiske konsekvenser – at hvis lønnsinntekten går opp over 1,01G, kanskje ved en glipp hos en uføretrygdet arbeidstaker, vil resultatet bli en drastisk innstramning av trygde- og dermed totalinntektsnivået, og bortfall av friinntektsmuligheten et helt år etterpå<sup>21</sup>.

Å ta med disse elementene i analysen, gjør at leseren, i hvert fall implisitt, gjøres oppmerksom på mulighetene for at problematiseringene er strategisk fundert, noe som her kanskje ikke er mer komplekst enn at debattantene vektlegger de positive og nedtoner eller ikke nevner de negative følgene av forslagene sine, i en situasjon der mange hensyn skal veies mot hverandre. Det er all grunn til å tro at dette også gjelder stortingsmeldinger<sup>22</sup>. Men mulighetene til å problematisere meldingenes strategiske sider, er begrensede innen metoden som er valgt og redegjort for. Analysen forholder seg til, men er i noen grad også begrenset av, *tekstenes* konstruksjon av policyproblemer: Man kan ikke drøfte alt som ikke står der. Drøftingen tar som utgangspunkt at representasjonene har strategiske funksjoner og motiver, men handler ikke om å sammenholde representasjonene systematisk med institusjonell og økonomisk utvikling av policy, eller analysere alle konsekvenser av tiltaksforslagene, eller integrere det laget av politisk og budsjettmessig tautrekking og kompromiss som er en vesentlig side ved utformingen av forsørgingspolitikken.

---

<sup>19</sup> ”Innstramning” er selvsagt også en metafor, og en alternativ representasjon.

<sup>20</sup> Dette er kortsiktige konsekvenser. Dersom endringen hadde de ønskede langsiktige effekter, dvs. at flere uføretrygdede ble motivert til og fikk tilgang til mer arbeid, ville totalsituasjonen selvsagt bedre seg for mange av disse.

<sup>21</sup> I skrivende stund vurderer inneværende regjering, ifølge medieoppslag, å løse dette problemet på tilnærmet motsatt vis av Schou: Ved å fjerne alle restriksjoner på arbeidsinntekt ved siden av uføretrygd (uføregraden revurderes ikke, uansett). Problemrepresentasjonen til grunn for dette må forutsettes å ligge nærme Nesviks (sitat over), og perspektivet på hva som best gir uføretrygdede incentiver til å gå ut i arbeid er, interessant nok, dreid 180° i forhold til Schous forslag.

<sup>22</sup> Det er all grunn til å tro at det kan ligge strategiske motiver bak hva som inkluderes og hva som utelates i stortingsmeldingene. Et par eksempler kan nevnes på det som kan tolkes som strategisk informasjonsstyring i stortingsmeldingene: Velferdsmeldinga (s. 103) gjør rede for at ansvaret for yrkesrettet attføring er overført til Arbeidsmarkedsetaten, men unngår å nevne at dette sammenfalt med en normering av tilleggsstønader under attføring som samlet utgjør en reduksjon av støttenivået. På liknende vis nevner Fattigdomsmeldinga ”heving av minsteytelsen ved attføring og rehabilitering”, men tar ikke med at dette sammenfaller i tid med utviklingen av husholdningsstønad ved attføring, slik at mange klienter får mindre enn før (begge eksempler: Storsæter 2003). Frich (se innledning av kapittel om Velferdsmeldinga) hevder at Ap så det som tjenlig å samle så mye som mulig av endringer i velferdsordningene i én stor melding, mens Bondevik II-regjeringen synes å ha holdt en del innstramninger i universelle ordninger utenfor konteksten av Fattigdomsmeldinga. Dette er interessante temaer, som imidlertid ikke er hovedmål for denne oppgaven.

Men ingen metoder favner alt, og denne oppgavens valg er presentert som et komplementært perspektiv. De teoretisk-metodiske og omfangsmessige problemene med å skulle sammenholde stortingsmeldingenes representasjoner med noen "egentlig" versjon av utviklingen, er redegjort for. Men en mulig konklusjon av gjennomgangen over, er at en analyse innrettet mot politikk som diskurs, med oppmerksomheten rettet mot "produksjon av mening" (Bacchi 1999) og språkets virkelighetskonstituerende sider (Torfing 2004: 75, Stenvoll 2003: 14), i praksis likevel kan komme til å antyde eller avdekke strategiske sider ved problematiseringene, om bare ved å problematisere deres implikasjoner – avgrensningen mot retorikkanalyse som "avsløring" er kanskje skarpere i teorien enn i analysen. Og en analyse som ikke engang tør nevne muligheten for at en problemrepresentasjon kan være ment (eller i det minste "egnet til") f.eks. å eufemisere en upopulær policy, vil kunne måtte gå lange omveier rundt elefanten i rommet uten å snakke om den. Bacchi (1999) anerkjenner i sin analyse problemrepresentasjonenes strategiske sider, og gir gjerne råd om hvilke strategiske valg feministbevegelsen bør ta, dvs. hvilke problemrepresentasjoner man bør søke å få gjennomslag for i diskursen, for å oppnå sine politiske mål<sup>23</sup>.

Selv om det ikke vil gjøres systematisk, vil også denne oppgaven ta seg friheten til å antyde strategiske sider ved problematiseringene der det er tjenlig. Slike vurderinger vil riktignok alltid ha en subjektiv karakter; så er da problemrepresentasjoner av problemrepresentasjoner også diskursive handlinger med strategiske sider og politiske konsekvenser. Dette vil gi deler av studien en kritisk karakter, til dels med polemiske glimt<sup>24</sup>. Håpet er at dette ikke vil svekke analysen eller fremmedgjøre leseren unødige.

## **To hovedmodeller**

Det er altså mulig å si at Schous og Nesviks underliggende teori i diskusjonen over om uføretrygd, har trekk fra et tradisjonelt skille mellom økonomer og statsvitere/sosiologer i forståelse av velferdspolitik (Kuhnle 2001: 30, Midré 1995: 199-201, Wergeland 2004-2005). Den "økonomiske" tradisjonen bygger på incentiv/rasjonell aktør-modellen og økonomisk vekst er et sentralt mål, mens den "sosiologiske" tradisjonen tillegger individer

---

<sup>23</sup> F.eks. anbefaler hun å fokusere mer på "harassment" enn "sexual" i debatter om seksuell trakassering, fordi dette kan gi en sterkere posisjon til ofrene enn dersom slike debatter ender opp med en problematisering av i hvor stor grad den "seksuelle oppmerksomheten" (ofte ren mobbing) er "uønsket" eller ikke. (Bacchi 1999: kap.10).

<sup>24</sup> Øvrelids (2002) og Solheim/Øvrelids (2001) analyser av sitater fra Velferdsmeldinga har vært noe av et forbilde for denne oppgaven i så måte.

mer komplekse motivasjoner, og legger mer vekt på velferdsordningenes effekt på sosial rettferdighet og frigjøring<sup>25</sup>. I innflytelsesrike sosiologiske perspektiver på velferdsstaten synes brede, universelt pregede velferdsordninger ofte å spille rollen som mulig utopisk-historisk endepunkt (som hos Marshall: Marshall og Bottomore 1992, Jæger 2000) og normativt mål (Titmuss 1974)<sup>26</sup>. Innenfor Marshalls teori om sosialt medborgerskap er det universelle velferdsordninger som er middelet som kan gi borgere et akseptabelt nivå av økonomisk grunntrygghet, personlig autonomi og fundamental statuslikhet. Dette er grunnlagt i en forestilling om medborgersolidaritet som bør omfatte alle innbyggere ut fra forestillinger om verdighet, og som rettferdiggjør en grad av omfordeling fra markedsulikhet til et anstendig allment minimumsnivå (Jæger 2000). Innen en nyere teori (Esping-Andersen 1990) evalueres velferdsmodeller etter deres evne til å uavhengiggjøre arbeidere fra markedet (dekommodifisering). Denne tradisjonen synes å lede i retning av en vurdering av velferdsordninger etter hvorvidt de evner å skape et tilstrekkelig nivå av likeverd, økonomisk trygghet og frigjøring for borgerne. Tilgang til offentlig inntektssikring i denne situasjonen får oftest karakter av *løsning*.

Innenfor det som her betegnes som en ”økonomisk” modell får imidlertid tilgang til offentlig forsørging oftere karakter av *problem*. Med ”økonomisk modell” forstås her en type analyse som bygger på incentiv/rasjonell aktør-modellen fra økonomisk teori i vurderingen av velferdsordninger, og som vektlegger den samfunnsøkonomiske effekten av velferdsordninger i forsørgingspolitikken. I forhold til den sosiologiske tradisjonen kan dette ses som et alternativt, korrigerende perspektiv, som ble sentralt i internasjonal velferdsdiskurs på 80- og 90-tallet (Midré 1995: 199-201). I den vanligste versjonen av modellen (se f.eks. OECD 1994 for et anvendt eksempel) ses gode inntektssikringsordninger som mulige disincentiver til arbeidsdeltakelse, med avhengighetsskapende effekter<sup>27</sup>. Dette medfører lavere økonomisk effektivitet på samfunnsnivå, men lavere arbeidsdeltakelse gir også lavere velferdsnivå for

---

<sup>25</sup> Dette skillet er grovt, og fremhever forskjeller fremfor likheter. I nyere forskning synes perspektivene oftere integrert (Pierson 2000), f.eks. ved at velferdsstatsmodeller evalueres også etter sin påvirkning på økonomisk effektivitet (Barth et al. 2003), eller ved at altruisme tas inn i økonomiske modeller (Moene og Wallerstein 2001). Det er også viktig at begge modeller kan sies å ha velferdsmaksimering som normativt mål, selv om de vektlegger effektivitet og omfordeling ulikt.

<sup>26</sup> Effektivitetshensyn er imidlertid også et viktig del av Titmuss' argument for universell, offentlig velferd (Titmuss 1974).

<sup>27</sup> Men alle typer konklusjoner er i prinsippet mulig i studier som i utgangspunktet bygger på økonomisk teori og incentiv/rasjonell aktør-modellen. Bjørnstad (2005) argumenterer for at de generøse trygdeordningene i det norske velferdssystemet representerer sterke incentiver for arbeidsdeltakelse, motsatt av OECDs syn, og at dette til dels kan forklare den høye arbeidsdeltakelsen i Norge (Bjørnstad 2005).

stønadssavhengige individer. Kritikken av stønadssavhengighet tilsier en mer negativ vurdering av klientsituasjonen enn den sosiologiske tradisjonens bilde av trygghet og autonomi.

Velferdsordningenes effekt på individuell velferd, rettferdig fordeling, verdighet og personlig autonomi er ikke nødvendigvis irrelevante innen den ”økonomiske” diskursen, men perspektivet synes likevel å medføre at incentiveffekt og økonomisk effektivitet blir satt i fokus ved evalueringen av velferdsordninger. Økonomiske perspektivers grunnlag i rasjonell aktør-modellen kan dessuten, om ikke nødvendigvis, lede i retning av klientbilder som virker mindre moralsk idealiserte enn forestillingen om den solidariske medborger.

	<b>”Sosiologisk” modell</b>	<b>”Økonomisk” modell</b>
<b>Modell for individuell motivasjon</b>	Solidarisk borger. Komplekse motiver: Økonomisk incentiv, verdier og normer (solidaritet, altruisme)	Homo oeconomicus. Økonomisk incentiv på individnivå
<b>Sentralt mål for evaluering av velferdspolitik</b>	Sosial rettferdighet og individuell frigjøring gjennom omfordeling til akseptabelt velferdsnivå for alle.	Effektiv utnyttelse av humankapitalen, for økt kollektiv velferd.
<b>Hovedperspektiv på velferdsordninger</b>	Fordelingssystem	Incentivsystem

Skillet mellom en ”økonomisk” og en ”sosiologisk” modell<sup>28</sup> vil bli referert til i analysen av stortingsmeldingene. Siden dette er en oppgave som i større grad undersøker språklig representasjon og fortolkning av mening enn institusjonell variasjon, vil modellene ses mer som ulike måter å forstå og evaluere velferdsordningene på, enn som et skille mellom ulike

<sup>28</sup> Avgrensningen i tabellen over har mye til felles med, og er til dels inspirert av, Torfings distinksjon mellom ”welfare” og ”workfare” (Torfing 2003: 5). Forskjellene fra denne er blant annet motivert av et ønske om å skille mellom to måter å se velferdsordninger på, heller enn å dreie analysen i retning av institusjonell eller ideologisk endring.

typer policy. Dette er i tråd med innledningens perspektiv om at diskurs kan påvirke hvordan policy forstås og oppleves, selv i fravær av vesentlig institusjonell endring. Berven opererer med et liknende skille:

”Changes within the transitional allowance program are also closely related to broader ideological (but, to a lesser extent, actual or practical) policy trends that have taken place in the Norwegian political system from the 1990s onward” (Berven 2004: 146, om overgangsstønadene i Velferdsmeldinga).

Hatlands begrep ”trygdepolitikkens to ansikter” (Hatland 1994), henholdsvis ett incentiv- og ett fordelingsansikt, lyssetter at velferdsordninger kan ses som incentiv- og fordelingsystemer *samtidig*<sup>29</sup>, og at hvilket ansikt man møter er avhengig av situasjon og synsvinkel. En del av variasjonen i stortingsmeldingene, med strategiske sider og politiske konsekvenser, angår nettopp om man i første rekke representerer velferdsstaten som et incentiv- eller et fordelingsystem

## **Oppsummering**

I henhold til diskusjonene og avgrensningene ovenfor, er altså dette metoden i oppgaven: Å analysere de tre stortingsmeldingene som hoved- eller rammefortellinger, å innenfor disse avdekke sentrale problemrepresentasjoner i meldingene, og underveis diskutere hvordan representasjonene kan avgrense og strukturere policydebatt og tiltak. Meldingene analyseres ved hjelp av kontrastering til alternative representasjoner, samt situering i forhold til internasjonal velferdsdebatt og akademisk teori. Fra dette materialet gjøres i slutten av oppgaven et forsøk på å diskutere noen sentrale temaer fra meldingene som helhet.

---

<sup>29</sup> At for eksempel arbeidsledighetstrygd bør ligge på et nivå av ca. 60 % av tidligere inntekt, er en konklusjon man kan nå fra begge disse retningene: Sett gjennom en fordelingsmodell kan dette utgjøre et rimelig nivå av inntektssikring gitt samfunnsøkonomiske begrensninger. Sett gjennom en incentivmodell kan det anses å gi et passende motivasjonsnivå for å finne nytt arbeid, men også et livsopphold nødvendig for å vedlikeholde humankapitalen.





### 3. Velferdsmeldinga

#### **Politisk kontekst**

Velferdsmeldinga ble godkjent av regjeringen Brundtland 9. juni 1995, og var igangsatt av samme regjering to år tidligere. Arbeidet med meldinga skjedde dermed i etterkant av den relativt alvorlige økonomiske krisen fra slutten av 80-tallet, med høy arbeidsledighet og stramme offentlige budsjetter.

Dette var også en periode der bekymring for trygde- og velferdsordningenes økonomiske grunnlag i fremtiden synes å ha vært et perspektiv med økt betydning i embetsverk og politiske kretser, som hadde vært uttrykt i flere offentlige utredninger i årene før (Bowitz og Cappelen 2001: 210-212). Økning i uføretrygding og voksende pensjonsforpliktelser var sentrale temaer. Den internasjonale diskursen om ”aktivering” som et aktuelt perspektiv i en moden velferdsstat, synes også å ha hatt økende innflytelse, og ”arbeidslinja” var blitt introdusert i den tidligere Attføringsmeldinga (St.meld. nr. 39 (1991-92), jf. Kildal 1998).

Ole Jacob Frich, som var sentral i arbeidet med Velferdsmeldinga som statssekretær, knytter initieringen av meldinga til en økt bevissthet i Ap og embetsverket om at innstramninger, eller omforminger i retning av arbeidslinje, i denne konteksten kunne være nødvendige, innen helt sentrale velferdsordninger. Dette var imidlertid sensitive spørsmål innen Arbeiderpartiet og dets støttegrunnlag, og tidligere innstramninger hadde vært politisk smertefulle. I lys av dette var det ønskelig å behandle hele feltet samlet og gjennomgripende, både i problembeskrivelser og endringsforslag. Prosessen frem mot meldinga ga dessuten mulighet til å forme og forankre det politiske resultatet gjennom konsultering med en rekke grupper og organisasjoner<sup>30</sup>.

Øvrelid (2002) samt Solheim og Øvrelid (2001: Kap. 9) har tidligere gjort kritiske diskursanalyser av tekstutdrag fra Velferdsmeldinga, med særlig vekt på meldingas fremstilling av arbeidslinja og nødvendigheten av å få flere i arbeid istedenfor trygd. I gjennomgangen av Velferdsmeldinga vil denne oppgaven dels støtte seg på, dels overlappe og dels gå tematisk utover disse analysene. En annen sentral tekst er Kildals analyse av arbeidslinja i norsk velferdspolitikk (Kildal 1998).

---

<sup>30</sup> Denne fremstillingen bygger på telefonintervju med Ole Jacob Frich 24.04.07.

### Hovedhistorie og sentrale problemrepresentasjoner

Det som kan betegnes som hovedhistorien i Velferdsmeldinga, synes å være at det norske velferdssamfunnet er et i hovedsak godt system, som nå er utsatt for en rekke fremtidige trusler ("utfordringer"). Fortellingas hovedaktør, regjeringen, må derfor gripe inn og sikre velferden ved stø økonomisk politikk, men fremfor alt ved en hensiktsmessig innretning av velferdsordningene. Iblant minner denne fortellingen altså om en slags forsvarstale; et varsku om at selv om samfunnet er godt, er det farer som truer, som man må slutte rekkene mot<sup>31</sup>. Historien er sentrert rundt noen viktige metaforer (Stones terminologi, Stone 2002: 162): En er "det økonomiske grunnlaget," som kobler velferdsordningene til "verdiskapningen" i samfunnet. En annen er "generasjonsregnskapet," som knytter velferdspolitikken til begreper om rettferdig fordeling, demografi og "bærekraftighet". Disse utgjør til sammen "utfordringene" velferdsstaten etter meldingens mening står overfor. Det vil bli argumentert lenger ut i dette kapitlet for at denne problemrepresentasjonen kan forstås som *sekuritisering* – at velferdsstaten som kollektivt gode er utsatt for "eksistensielle" trusler. Denne oppgavens anliggende, forsørgingspolitikk, forstås i fortellingen mest i et *systemopprettholdende* perspektiv, og som et incentivsystem som må innrettes riktig for å nå kollektive mål slik meldinga definerer dem (jf. Øvreid 2002, Solheim og Øvreid 2001).

Til disse kommer "arbeidslinja," som har rollen som svar og løsning på utfordringene i meldingens hovedfortelling. Men foruten denne rollen kan arbeidslinjediskursen analyseres som en egen "liten" historie på et lavere nivå: En fortelling om individer som, truet av "passivering" og "utstøting" fra arbeidslivet, av pliktfølelse og egeninteresse gjennomgår en serie av omstillingsøvelser som kulminerer i gjeninntreden i de selvstendige og produktives rekker. Individet ledes inn i disse aktivitetene ved hjelp av en sinnrikt konstruert incentivstige (alltid fra mindre til mer "aktivitet", alltid fra lavere til høyere belønning), samt ved dynamiske metaforer: Rehabilitering, atføring, kvalifisering, aktivisering, målretting, overgang. Virkemidlene for å midlertidiggjøre oppholdet utenfor arbeidslivet virker å være språklige så vel som økonomiske, også i teksten i Velferdsmeldinga.

---

<sup>31</sup> I norsk samfunnsdebatt kan det virke som politikere, og oftere økonomer, hyppig inntar rollen som Cassandra, med varsler om farer som truer (statsfinansene, sykefraværstatistikken, konkurranseevnen, innovasjonsevnen) dersom man ikke strammer seg opp moralsk og står på. Se for eksempel "Truslene mot norsk økonomi", (artikkel i nettavisen na24, 23.5.2006), eller de fleste nummer av NHOs tidsskrift *Horisont* på 2000-tallet. At denne retoriske øvelsen virker så kjent kan kanskje ses i sammenheng med den generelt meget gunstige økonomiske og finansielle situasjonen i Norge siden 1990-tallet, og med tradisjonen for konsensuspregede fellesløsninger i politikken.

### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

I beskrivelsen av årsakene til ”utenforskapet” legger meldinga ofte vekt på strukturelle årsaker, særlig utviklingen på arbeidsmarkedet. Men også vektleggingen av incentiver synes å ha konsekvenser for bildet av klientrollen.

#### **Oversikt over innhold**

Meldinga er i 6 deler, samt et appendiks. Del I innledes med et sammendrag av meldinga (”Utfordringer, mål og tiltak”), og en oppsummering av dagens tilstand (”Vår sosiale velferd og levekår i hovedtrekk”), med en del statistisk materiale over utvikling på arbeidsmarked, velferdsordninger og levekår de siste årene før meldinga. Deretter følger det sentrale kapitlet for argumentasjonen i meldinga: ”Det økonomiske grunnlaget for vår sosiale velferd” (Velferdsmeldinga kap. 3). Her gir meldinga sin tolkning av sammenhengen mellom økonomi og sosial velferd, hvordan ”generasjonsregnskapet” byr velferdsstaten på ”utfordringer”, hvorfor sysselsettingen derfor må holdes høy, og hva slags utforming av velferdsordningene det nødvendiggjør: ”Arbeidslinja.” I Del II, ”Om arbeidslinja i velferdspolitikken”, beskrives det i større detalj konsekvensene dette bør få for trygdepolitikken – for generell inntektssikring ved sykdom, og for utvalgte grupper: Enslige forsørgere, arbeidsledig ungdom og sterkt funksjonshemmede. Del III omhandler ordninger for eldre og funksjonshemmede, sosialstøtte og -tjenester, og øvrige kontantstønader og fradrag.

Del IV og V omhandler konsekvenser og tiltak for pensjoner og tilleggspensjoner. Denne delen av meldinga faller utenfor problemstillinga i denne oppgaven og vil ikke bli nevneverdig omtalt. Sist i meldinga følger et kort kapittel om organisering av velferdsforvaltningen (del VI), og et appendiks med en skjematisk oversikt over trygghets- og velferdsordninger.

Strukturen i meldinga former altså en hovedhistorie med problemformuleringen først (et godt system som nå må forsvares og underbygges mot dårligere økonomiske tider og moralsk utglidning), og deretter en gjennomgang av derav nødvendige tiltak (endringer og justeringer i alle de viktigste velferdsordningene). Regjeringen er sterkt tilstede i teksten – nesten alltid i kursiv - i rollen som iverksettende aktør.

### Sentrale tiltaksforslag

- Skjerping av krav til medisinsk begrunnelse for uføretrygd, rehabilitering, attføring og sykepenger (siteres). Videreføring av samarbeid mellom partene i arbeidslivet for å få ned sykefraværet og integrere yrkeshemmede.
- Tidsbegrensning av rehabiliteringspenger, hovedregel ett år (siteres).
- Sterkere krav om at attføring skal være prøvd før uførepensjonering (siteres).
- Omforming av overgangsstønadene (kortere tid, sterkere aktivitetskrav, høyere minimumsytelse)
- Flere tiltak for enklere å kombinere arbeid og uføretrygd (regelforenklinger, fribeløp fra ½ til 1G)
- Økt satsing på rehabilitering og attføring, for sykemeldte og funksjonshemmede. Tettere oppfølging av sykmeldte (siteres). Tiltak for bedre samarbeid mellom etater.
- Garanti om arbeidsmarkedstiltak til arbeidsledig ungdom. Større mulighet til å stille krav om aktivitet til unge sosialhjelpsmottakere.

(Velferdsmeldinga 21-24, , 102-120, 138-139).

### Velferdsstaten er god og må bevares

Som Berven (2004: 167) påpeker er søkingen etter alternative problemrepresentasjoner til dem en gitt tekst faktisk bruker, i prinsippet en uendelig oppgave. Én representasjon er det imidlertid verdt å nevne at Velferdsmeldinga ikke synes å akseptere, selv uten å diskutere den eksplisitt<sup>32</sup>: Forestillingen om den nordiske velferdsmodellens umulige overlevelse i møte med økonomiske kriser og globalisering, som kunne gjenfinnes i samtidig internasjonal debatt, ikke minst som dårlig skjult skadefryd over Sveriges kriseinnstramninger på tidlig 90-tall (Kuhnle 2001: 20, se f.eks. Stein 1991 for et eksempel). Velferdsmeldinga trekker motsatt konklusjon helt fra starten:

”Det viktigste budskapet i meldingen er at våre velferdsordninger i hovedsak skal bestå.”

(Velferdsmeldinga kortversjon: 1).

---

<sup>32</sup> Det er imidlertid fullt mulig å tolke meldingens mange forsvarsmetaforer (se nedenfor) ikke bare rettet mot utfordringer i samfunnsutviklingen, men også mot kritiske holdninger til velferdsstaten.

### Kapittel 3 Velferdsmeldinga

I åpningsavsnittet "Verdigrunnlaget" (Velferdsmeldinga 1.1, s.11-13) er det ansatser til et samfunnssyn som meldinga legger til grunn for dette budskapet. Meldinga vurderer status quo for velferdssamfunnet ("dagens situasjon") som relativt positiv og verd å videreføre, og avviser tidlig både nedbygging og omfattende privatisering som mulige utviklingsretninger:

*"Regjeringen vil videreføre og videreutvikle det norske velferdssamfunnet, fordi det bygger opp om sentrale verdier i et solidarisk samfunn som gir den enkelte frihet og trygghet. Regjeringen vil derfor slå ring om folketrygden og holde fast ved at utviklingen av helse- og omsorgstjenester i hovedsak skal være et offentlig ansvar underlagt offentlig styring."*

(Velferdsmeldinga: 11, orig. uth.)

Velferdssamfunnet forstås utvetydig å bygge opp om "sentrale verdier." I teksten fremstår disse som udiskuterte, men solidaritet, frihet og trygghet (samt likestilling) er valgt som nøkkelord. De positive effektene av velferdssamfunnet kommer til uttrykk på individuelt nivå (om enn definert ovenfra som her, jf. Øvrelid 2002):

*"...et solidarisk samfunn som gir den enkelte frihet og trygghet."* (Velferdsmeldinga: 12, orig. uth.)

*"Økonomisk selvstendighet og sosial tilhørighet gjennom arbeid er viktig for den enkelte."*

(Velferdsmeldinga: 12)

Men ofte presenteres de positive effektene på systemnivå, i form av gunstige økonomiske virkninger, eller som bidrag til sosial og økonomisk stabilitet og konfliktforebygging (som i avsnittet "Velferdsordningene er en viktig del av vårt samfunnssystem", Velferdsmeldinga: 12).

Velferdsstaten støtter altså opp om sentrale verdier, og anses gjennom verdier som frihet, trygghet og solidaritet å representere det gode. Loga (2003, jf. Loga og Sirnes 2003) har gjennom begrepet *godhetsdiskursen* vist hvordan policydiskurser som knytter seg til forestillinger om godhet har konsekvenser; bl.a. konstruerer de en asymmetri i makt mellom den som representerer godheten og den som mottar den<sup>33</sup>, og de vanskeliggjør et opposisjonelt

---

<sup>33</sup> "Godhet er et overskuddsfenomen som en sterk person viser overfor en svak. Godhetsdiskursen bygger på en asymmetrisk maktrelasjon i favør av den barmhjertige. Dette kan skape en form for paternalisme....." (Loga 2003: 71). Dette synes som en aktuell kritikk av mye velferdsdiskurs, men det kan diskuteres om den rammer policydiskurser strukturert rundt solidaritet (som kan være solidaritet "mellom" likestilte, ikke bare solidaritet

### Kapittel 3 Velferdsmeldinga

ståsted. I hvert fall den siste synes som en effekt av diskursen her, da det blir vanskelig å argumentere mot et system som virker å fremme trygghet og solidaritet.

Samfunnssynet som meldingas ”verdigrunnlag” fremmer, kan forstås som typisk sosialdemokratisk. Teksten vektlegger planlegging mot samfunnsøkonomiske mål (særlig høy sysselsetting), og universelle prinsipper for velferdsordninger:

”Det overordnede mål for Regjeringens økonomiske politikk er full sysselsetting. For å øke verdiskapingen er det også viktig å ha høy yrkesdeltakelse og en stor og dyktig arbeidsstyrke.” (Velferdsmeldinga: 11).

”At de generelle velferdsordningene omfatter alle, skaper trygghet for den enkelte.” (Velferdsmeldinga: 12)

Dessuten bruker teksten *solidaritet* omfattende som legitimerende verdi, og representerer *solidarisk fordeling* som et positivt økonomisk bidrag heller enn en effektivitetshemmer (Velferdsmeldinga: 11, jf. Solheim og Øvrelid 2001: 191).

Sosialdemokratisk er kanskje også det som kan tolkes som en viss vilje til ”social engineering” mot kollektive mål, uten påfallende oppmerksomhet om de liberale innvendinger som kan reises mot statlig ”utjamning” og adferdsstyring av individer:

”Regjeringen vil derfor holde fast ved prinsippet om sosial fordeling og gjensidig forsikring ved å bygge på ordninger der solidariteten og egennyten trekker i samme retning” (Velferdsmeldinga: 12, orig. uth.).

”Gode velferdsordninger bidrar ikke bare til en rettferdig fordeling, men også til sosial og økonomisk stabilitet. Et samfunn med rettferdighet og trygghet forebygger og demper sosiale motsetninger og konflikter.” (Velferdsmeldinga: 12).

Omfordeling kan altså ha som formål å skape stabilitet, og folks solidaritet og egennytte kan brukes til noe fornuftig. Teksten synes å balansere mellom en durkheimsk organisk solidaritet (Durkheim 1984, jf. Solheim og Øvrelid 2001: 192) og økonomisk egeninteresse som systemoppretholdende motivasjon for velferdsstaten: I en universalistisk velferdsstat virker de jo uansett i samme retning. Om ”frihet til” å utfolde seg ses som resultat av velferdsstatens fordeling og sikkerhetsnett, forblir ”frihet fra” statlig inngripen et ubehandlet tema i

---

”med” svakere grupper) og strukturelle årsaker, like godt som diskurser bygd på individualiserte årsaker og barmhjertighet.

### Kapittel 3 Velferdsmeldinga

Velferdsmeldingas verdigrunnlag, fordi meldinga åpenbart ikke ser noen motsetning mellom dem:

”Gjennom trygghet og rettferdig fordeling skal alle ha mulighet til å utvikle seg og bruke egne evner og krefter, og ha frihet til selv å kunne gjøre valg og ha innflytelse over egne livsvilkår. Derfor må vi ha gode velferdsordninger som omfatter alle, og i hovedsak finansieres av fellesskapet.” (Velferdsmeldinga:12)

Indirekte indikerer dette et samfunnssyn der ”rettferdighet”, forstått som egalitær fordeling og reell sjanselighet skapt ved utjamning, veier tyngre enn liberalistiske ønsker om større individuell selvstendighet gjennom f.eks. lavere skatter og mer markedsbasert fordeling. Libertariansk kritikk av velferdsstaten, som hevder at statlig omfordeling mellom individer er grunnleggende urett, synes å befinne seg utenfor det konsensusrommet norsk velferdspolitikken vanligvis debatteres i<sup>34</sup>, og kommenteres ikke i Velferdsmeldinga. Meldinga viser blant annet til den folkelige populariteten til velferdsordningene som en legitimering av sitt syn:

”En rekke undersøkelser viser at befolkningen i høy grad slutter opp om våre velferdsordninger.” (Velferdsmeldinga:12)

”Det er også et flertall som gir uttrykk for at trygdesystemet bør opprettholdes i hovedtrekk slik det er nå. Den stabile oppslutningen er et uttrykk for at dagens velferdsordninger har høy legitimitet i befolkningen.” (Velferdsmeldinga:30)

Ytterligere legitimering skaffer teksten seg i avsnittet ”Historiske linjer” (Velferdsmeldinga 12-13). Her beskrives hvordan denne ”gode”<sup>35</sup> velferdsstaten vokste frem over de siste 50 år, på en måte som vektlegger kontinuitet, også med meldingas sentrale problemrepresentasjon av forholdet mellom økonomi og velferd:

”Denne utbyggingen av velferden har vært mulig ved at vi, i lange perioder, har maktet å opprettholde full sysselsetting og høy økonomisk vekst, som gav mer til fordeling og større mulighet for omfordeling av samfunnets ressurser.” (Velferdsmeldinga:13).

---

<sup>34</sup> Ervik (2005b: 177) viser for eksempel at et libertariansk frihetsbegrep ikke gjenfinnes i den opprinnelige stortingsdebatten rundt innføringen av Folketrygden.

<sup>35</sup> ”Gode” er, i likhet med en rekke andre sitater og begrep fra meldingene, satt i anførselstegn i teksten, for å markere at det som gjengis er meldingas vurderinger og ikke denne forfatterens. Det må imidlertid presiseres at det ikke er meningen at dette skal oppfattes som *ironisering* over meldingas vurderinger.

Hvorvidt ”arbeidslinja” representerer et brudd med tidligere velferdspolitik, er mye diskutert (Midré 1995, Kildal 1998, Lødemel 1997, Wergeland 2004-2005), men her skrives meldingas sentrale problemrepresentasjoner tydelig inn som en videreføring av en positiv utvikling, heller enn et brudd med den.

#### **Det økonomiske grunnlaget**

Konteksten for Velferdsmeldingas problematisering av forholdet mellom økonomi og velferdsordninger kan deles i to. For det første er den, som nevnt i innledningen, skrevet i en periode der velferdsstaten har vokst og modnet, og hvor generelle bekymringer for dens fremtidige finansiering lenge har vært et tema i norske offentlige utredninger og i internasjonal diskurs. Samtidig som ordningene har blitt bygd ut og staten har tatt på seg stadig flere økonomiske forpliktelser, er den demografiske balansen i endring, med gradvis færre skattebetalende yrkesaktive og flere pensjonister.

For det andre er meldinga skrevet inn i en periode med økende fokus på de økonomiske og moralske effektene av velferdsordningene selv (Kildal 1998). Sett gjennom fordelingsperspektivet fra den sosiologiske modellen forstås økonomisk aktivitet og omfordeling gjennom velferdsordninger som konseptuelt adskilte prosesser: Markedet produserer, deretter omfordeler velferdsstaten. Dette gjelder også mye klassisk velferdsstatsteori:

“Traditionally, neither students of the welfare state nor students of political economy viewed the welfare state as an integral part of national economies. Instead, welfare states were generally treated, at least implicitly, as vehicles for the redistribution of income generated in a completely separate sphere. Systems of social distribution stood, as it were, alongside systems of production.” (Pierson 2000:793)

Ifølge Pierson (2000) er en trend i 1990-tallets velferdsstatsforskning at velferdsstaten i større grad ses som en integrert del av den nasjonale politiske økonomi. Midré (1995: 199) bruker uttrykket ”økonomenes inntog i velferdsstaten”: Perspektivene fra den økonomiske modellen fikk større tyngde i internasjonal velferdsdiskurs og nasjonale debatter. På 2000-tallet har dette perspektivet blant annet medført en oppvurdering av den nordiske modellen, men i Velferdsmeldingas samtid ble perspektivet oftere brukt til å kritisere ”for gode” velferds- og



### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

trygdeordninger (se f.eks. OECD Jobs Study 1994)<sup>36</sup>, som ble ansett å minske arbeidstilbudet og ”låse” mottakere fast i trygdeordninger fremfor arbeid.

Velferdsmeldinga synes preget av disse diskursene. For det første velger meldinga et flere tiårs framtidsperspektiv som en naturlig diskursiv ramme for diskusjonen av velferdsordninger, med vekt på ”generasjonsregnskap” og finansieringsgrunnlag på sikt (Velferdsmeldinga kap. 1, 3). For det andre gjelder dette inkluderingen av incentiv/rasjonell aktørmodellen som den sentrale modellen i problemrepresentasjonen av tilgang/avgang fra arbeidslivet/stønader (se nedenfor under ”Arbeidslinja”) (Velferdsmeldinga kap. 3, 4. Jf. Kildal 1998). Potensielt legger dette en trippel restriktiv vekt på stønadsordningene: Hensynet til dagens budsjettbalanse, hensynet til fremtidig finansieringsgrunnlag, og hensynet til en ”sunn” incentivstruktur.

Foruten i innledningskapittelet er det mest i kapittel 3, ”Det økonomiske grunnlaget for vår sosiale velferd” (Velferdsmeldinga: 53-85) det gjøres rede for meldingas representasjon av forholdet mellom økonomi og velferd, som nå er velkjent, og som egentlig er ganske enkel: Høy yrkesdeltakelse må sikres for å finansiere velferdsordningene på sikt, fordi demografiske endringer faller sammen med synkende oljeinntekter for staten. Hensynet til gode levekår også for kommende generasjoner (”generasjonsregnskapet,” Velferdsmeldinga: 53, 76-78) tilsier derfor sparing av deler av oljeformuen (petroleumsfondet), og tiltak for å sikre høy sysselsetting og god økonomi. Dette er selvsagt sterkt avhengig av internasjonale konjunkturer, men

” [d]ersom rammevilkårene utvikler seg som antatt, er det hvordan vi innretter oss i norsk samfunnsliv som avgjør om vi kan sikre en forventet velferdsutvikling.”  
(Velferdsmeldinga:53)

Relevante for denne innretningen er etter meldingas syn en rekke faktorer: Budsjettpolitikken, penge- og valutapolitikken, skattesystemet, det inntektspolitiske samarbeidet, sysselsettingspolitikken og nærings- og distriktspolitikken (Velferdsmeldinga: 53). Men fra denne rammesettende oppramsingen snevrer teksten seg etter hvert inn til meldingas temaområde, som er velferdsordningene (Velferdsmeldinga: 53-54) og deres kostnad og påvirkning på sitt eget finansieringsgrunnlag. Denne representeres ofte ut fra en incentiv/rasjonell aktør-modell, for eksempel er dette tydelig i avsnittene ”Effektivitet og

---

<sup>36</sup> Dette er en forenkling. For en mer omfattende og nyansert vurdering av internasjonal velferdsdiskurs på 90-tallet, se Deacon (2000).

### Kapittel 3 Velferdsmeldinga

fordeling” og ”Sosiale velferdsordninger og økonomiske incentiver” (Velferdsmeldinga: 55-56). ”Fordelingspolitikken” som velferdsordningene er en del av, har bidratt til en ”jevn inntektsfordeling”, ”økonomisk og sosial trygghet og samhørighet”, men ”på enkelte områder har det vært konflikt mellom effektivitets- og fordelingshensyn” (Velferdsmeldinga:55-56).

De økonomiske utsiktene er konkretisert i en rekke statistiske framskrivninger utover i kapittel 3. Det retoriske høydepunktet i denne diskursen er kanskje den berømte ”haikjeften” (Velferdsmeldinga fig. 3.2), som viser et truende gap, utgjort av en stigende alders- og uførepensjonskurve, opp mot Statens petroleumsinntekter, som synes i fritt fall<sup>37</sup>. Også her er strukturen i problemrepresentasjonen at en rekke faktorer påvirker den økonomiske fremtiden, men at ”tilgangen” til velferdsordningene representeres som den endelige faktoren som kan gi den avgjørende dytten inn i rett eller gal utviklingsbane. Dette går frem av Velferdsmeldinga fig. 3.3-3.6, hvor de økonomiske effektene av framtidig størrelse på arbeidsstyrke og uføretilgang varieres i høy, middels og lav- scenarier.

Denne problemrepresentasjonen har, i henhold til det teoretiske utgangspunktet for denne oppgaven, en del effekter som strukturerer og avgrenser diskursen. For det første skapes det et sterkt imperativ til å redusere ”tilgangen” til trygdeordningene, og til en ”bred og helhetlig” innsats for å få dette til:

”Framskrivningene illustrerer en fortsatt vekst i offentlige trygde- og stønadsordninger som ikke kan dekkes av økende petroleumsinntekter, slik tilfellet har vært i den perioden vi har bak oss. Dette setter store krav til innretningen av offentlig sektor, til organiseringen av arbeidsmarkedet, til andre deler av den økonomiske politikken og til velferds- og fordelingspolitikken.” (Velferdsmeldinga:67)

Vekten på forsørgingsordningene er som nevnt trippel: Hensynet til dagens budsjettbalanse kobles med de nyere argumentene om incentivstruktur og bærekraft. Inspirasjonen fra den økonomiske modellen er tydelig her, og offentlig forsørging av folk i arbeidsfør alder representerer i denne diskursen et problem mer enn en løsning.

For det andre tilkjennes *utformingen* av velferdsordningene en svært avgjørende betydning i teksten (og i figurene) i forhold til andre faktorer, fordi ”tilgangen” til ordningene i stor grad avhenger av ”innretningen” av ordningene:

---

<sup>37</sup> Mot denne figuren, som etter sigende ble anvendt på mange seminarer og konferanser om temaet, kan bl. a. innvendes at relasjonen mellom de to variablene er noe uklar, ikke minst siden det vel er forholdet mellom velferdsutgifter og statens totale inntekter, ikke petroleumsinntekter isolert, som er avgjørende for ”finansieringsgrunnlaget”. Se f.eks. Wergeland (2004-2005) for en mer omfattende kritikk.

### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

”Selve innretningen av stønadsordninger for dem som er i yrkesaktiv alder er svært viktig. Regjeringen legger derfor stor vekt på ordninger som stimulerer til arbeid, både gjennom arbeidsmarkedspolitikken og atfjøringspolitikken.” (Velferdsmeldinga:54, orig. uth..)

Denne tendensen til å vektlegge ”innretning av stønadsordningene” stor årsaksvekt i problemrepresentasjonen av forsørgingspolitikk er ikke ensidig i teksten, som jo stadig fremhever behovet for ”bred og helhetlig innsats”, men likevel dominerende i den grad at hele del II behandler dette temaet. Selve begrepet ”tilgang” synes å medføre at det er en økonomisk modell som står mest sentralt i forståelsen av velferdsordningene, og det konstruerer bruk av trygdeordninger som en størrelse som ved regulering og incentiver kan manipuleres.

Vektleggingen av ”innretning” for mer begrenset ”tilgang” kan ha mange grunner: Den mest åpenbare er at utforming av velferdsordninger nå engang er meldingas tema. En annen mulighet er at meldinga reflekterer temaer i internasjonal diskurs, som nevnt over. En tredje mulig bakgrunn er at stønadsregler er noe sentralt plasserte politikere faktisk kan gjøre noe med, i motsetning til f.eks. internasjonal økonomisk utvikling. Det som uansett blir mer fraværende i denne problemrepresentasjonen, er blant annet mer lokale og komplekse årsaker til ”uføretilgang” og annen trygdebruk: Interaksjon mellom klienter og trygdefunksjonærer, normer og identitet i endring i arbeidsliv og nabolag, og eventuelle økte krav i arbeidslivet.

Til sammen er det ikke urimelig å tolke hovedhistorien i Velferdsmeldinga dithen at tiden for større velferdsstatsutvidelser og kostbare reformer er forbi, og at man, tross lovnaden om ”videreutvikling,” står foran en periode hvor å beholde det som er oppnådd er oppgave mer enn stor nok<sup>38</sup>. Dette blir tydeliggjort av en del metaforbruk.

#### **Forsvarsmetaforer**

Et helt påfallende trekk i teksten er nemlig hyppigheten av metaforer knyttet til forsvar, befestning, trygging og fundamentering, som finnes der meldinga omtaler Regjeringas planer for fremtiden til velferdsstaten:

---

<sup>38</sup> En beslektet og vesentlig mer elegant formulering av dette er at velferdsstatens utopiske energi er uttømt (Habermas 1986).

### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

*”Regjeringen vil derfor slå ring om folketrygden og holde fast ved at utviklingen av helse- og omsorgstjenester i hovedsak skal være et offentlig ansvar.”* (Velferdsmeldinga: 11, orig. uth.).

”Det økonomiske grunnlaget for vår sosiale velferd” (kapitteloverskrift, Velferdsmeldinga: 53)

”Befeste og styrke arbeidslinja.” (avsnittsoverskrift, Velferdsmeldinga: 17)

*”Regjeringen vil føre en helhetlig pensjonspolitik med folketrygden som bærebjelken i det samlede pensjonssystemet.”* (Velferdsmeldinga: 25, orig. uth.).

”Folketrygden er grunnpilaren i vårt sosiale velferdssystem.” (Velferdsmeldinga: 59).

”En vridning av innsatsen fra stønader til aktive tiltak, som fører personer over i inntektsgivende arbeid, gir økt velferd og økte ressurser til fellesskapet. Dette er viktig for å skape et solid økonomisk grunnlag for velferdsgodene i framtiden.” (Velferdsmeldinga: 89).

”Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle.” (Velferdsmeldinga: 89).

”Strategier for å befeste arbeidslinja” (avsnittsoverskrift, Velferdsmeldinga: 90)

”De sett av tiltak som foreslås i denne meldingen inngår i en langsiktig strategi for å sikre våre velferdsordninger, og hvor jevnlig oppfølging av ordninger og eventuelle omlegginger som støtter opp om arbeidslinja er nødvendig. Dette må ses som ledd i en økonomisk politikk som bidrar til å styrke statens finansielle stilling – herunder en oppbygging av petroleumsfondet. Det finnes ingen enkle løsninger for å sikre grunnlaget for velferdsordningene, og Regjeringen har lagt stor vekt på å ha en omfattende og helhetlig strategi. Lykkes en på disse områdene, som nødvendiggjør en bred innsats over lang tid, mener Regjeringen at en står godt rustet til å møte de utfordringer velferdsstaten står overfor.” (Velferdsmeldingas avslutningsavsnitt, s. 316).

Ord som ”trygge” og ”sikre” er dessuten svært hyppige i teksten (Øvrelid 2002: 37). Det er imidlertid en tendens, som kan ses i sitatene over, til at disse metaforene knyttes til generelle begreper (f.eks. arbeidslinja, sikring mot nød) og hovedtrekk i ordningene (som folketrygden), heller enn til diskusjonen av enkeltordninger. I kapittelet om uførepensjon, rehabilitering og attføring og sykelønn (Velferdsmeldinga kap.4.3-4.8, s.92-119) inneholder f.eks. åpnings- og

### Kapittel 3 Velferdsmeldinga

avslutningsavsnittet (hhv. Velferdsmeldinga 4.1, s.89 og 4.9, s. 119-120) flere slike metaforer, knyttet til ”velferdssamfunnet”, ”arbeidslinja” og liknende. Men i teksten imellom, hvor ordningene gjennomgås en for en, er det en rekke tiltaksbeskrivelser, men ingen hentydninger til at regjeringen har strategier for å befeste, støtte opp under, holde fast ved eller slå ring rundt noe som helst.<sup>39</sup> Her er det vanligere med slike formuleringer:

”Regjeringen vil ikke foreslå endringer i sykelønnsordningen, men vil fortløpende vurdere de resultater som nås gjennom det fraværsforebyggende [arbeidet, sic] i arbeidslivet”  
(Velferdsmeldinga: 115)

Meldinga skaffer seg dermed politisk handlingsrom, ved å forsvare generelle prinsipper, men være mer uforpliktende og fleksibel i diskusjon av konkret policy.

#### Forandre for å befeste

De økonomiske ”utfordringene,” sammen med forsvars- og fundamenteringsmetaforene<sup>40</sup> i teksten, og behovet for en restriktiv stønadspolitikk (”demme opp for” vekst i stønadsmottakere), synes altså å være sentrale enheter i Velferdsmeldingas diskurs om velferdsstaten. Meldinga anerkjenner de mulig avhengighetsskapende og negative effektene av ”for gode” trygdeordninger for individ og samfunn, i tråd med incentiv/rasjonell aktørmodellen:

”Arbeidslinja må være et sentralt element innenfor både trygde- og sosialpolitikken og likestillingspolitikken så vel som i arbeidsmarkedspolitikken. På denne måten kan en unngå at det oppstår utilsiktet passivitet og stønadsavhengighet og en for stor forsørgingsbyrde for de yrkesaktive.” (Velferdsmeldinga:54).

Men tross dette er velferdsstaten i teksten forstått som *grunnleggende god* (jf. de sentrale begrepene i Velferdsmeldinga kap.1: Solidaritet, frihet, trygghet, likestilling). Den må derfor beskyttes mot eventuelle farer som truer; i teksten ved å omgis av forsvarsmetaforer - grunnlaget må sikres, systemet må konsolideres, alle tiltak må støtte opp under målet. De enkelte trygdeordningene, derimot, må vurderes underveis, fordi man må sikre det

---

<sup>39</sup> Det eneste unntaket jeg finner er ”Regjeringen har iverksatt flere tiltak for å støtte opp under partenes videre arbeid” (om fraværsforebygging, Velferdsmeldinga: 116), samt en håndfull tilfeller av ”sikre” og ”trygge”, men da ikke med ”regjeringen” som subjekt.

<sup>40</sup> Alle bygningsmetaforene til tross, meldinga er skrevet før Jaglands berømte bilde ”det norske hus.”

### Kapittel 3 Velferdsmeldinga

økonomiske grunnlaget, et hensyn som er gjort udiskutabelt ved presentasjonen av økonomiske og demografiske framskrivninger. Regjeringen ønsker å stramme inn, eller i hvert fall "demme opp for" utvidelser av trygdeutbetalinger, men gjør det i rollen som velferdsstatens heroiske forsvarer (jf. "helt i egen fortelling", Øvrelid 2002: 37), ikke dens angripende kritiker. Den ganske komplekse problemrepresentasjonen muliggjør den lett paradoksale argumentasjonen at å stramme inn på velferdsordninger er å bevare velferdsstaten, som her:

"Inngangskriteriene for uførepensjon er innskjerpet noe, og reglene for opptjening av tilleggspensjon er endret slik at pensjonistene tjener opp noe lavere tilleggspensjon i framtiden. Regjeringen mener således at folketrygdens pensjonssystem har vært gjennom en konsolideringsfase." (Velferdsmeldinga: 19-20, orig. uth.).

Logikken i denne diskursen gjør det mulig å forsvare (eller i hvert fall å fremstå som forsvarer av) den norske velferdsstaten, samtidig som man aksepterer og koopterer deler av den økonomiske kritikken mot den. I tillegg bidrar problemrepresentasjonen til en iscenesettelse og selvfølgeliggjøring av harmonimodellen og regjeringens gode hensikter (jf. Øvrelid 2002, Loga 2003). Effekten er blant annet at politikken i meldinga blir vanskelig å angripe: På samme måte som aktiv-passiv-dikotomien vanskeliggjør argumentasjon mot "aktivering" (Hvinden 1998), er det ikke lett å befinne seg på den siden av debatten som ønsker å gjøre velferdsstaten mer utrygg og dårligere fundamentert.

#### **Sekuritisering**

Den som her er kalt hovedfortellingen i Velferdsmeldinga, går altså ut på at velferdsstaten er et godt system som må bevares, men at det er truet av en rekke utfordringer, som uønsket klientadferd, synkende oljeinntekter og demografisk utvikling som vil føre til svakere finansiering, hvilket truer systemets overlevelse på sikt. Dette er et sentralt sett av problemrepresentasjoner, som teorien bak denne oppgaven hevder er diskursive handlinger med strategiske sider og politiske konsekvenser. Et begrep som kan brukes til å belyse disse sidene er *sekuritisering*. Begrepet har sitt opphav i teori om internasjonale relasjoner (Wæver 1995) og debatten om innholdet i sikkerhetsbegrepet. Tradisjonelt har sikkerhet vært knyttet til militær- og forsvarspolitik, med statens overlevelse som formål, men nyere teori har søkt å utvide både forståelsen av referanseobjektet (ikke bare stater, men også individer og/eller

det internasjonale samfunnet) og av hvilke policyområder som bør inngå i sikkerhetsbegrepet (miljøspørsmål, immigrasjon, økonomisk politikk, osv.).

Wæver (1995) foreslår å forstå sikkerhet som en *talehandling*: Et politisk spørsmål gjøres til et sikkerhetspolitisk spørsmål ved at politiske aktører omtaler det som det – policyproblemet blir altså sekuritisert. Derved anses det i siste instans å påvirke statens og systemets muligheter for overlevelse, noe som hever det opp til et høyere og viktigere nivå i politikken, der særlige hensyn kan forsvares fordi viktigheten av formålet er overordnet og udiskutabel. Med dette som begrepsmessig utgangspunkt, analyserer Wæver hvordan helt ulike politikkområder har vært forsøkt sekuritisert (eller de-sekuritisert), for eksempel gjennom begreper som miljø sikkerhet og samfunnssikkerhet. Forsøkene kan være mer eller mindre effektive og produktive, men sekuritisering kan fremstå som et attraktivt valg for eliter fordi det gir et stort mobiliseringspotensiale til det aktuelle spørsmålet (Wæver 1995: 55, se også Buzan, Wæver og de Wilde 1998).

Det er selvfølgelig i sterkeste laget å si at Velferdsmeldinga gjør velferdspolitik til et spørsmål om nasjonal sikkerhet. Når sekuritiseringsbegrepet er fruktbart, er det ikke gjennom å trekke velferdspolitik inn i noe slags utvidet sikkerhetsbegrep, men fordi det kan forstås som en retorisk form, en arketypisk policyhistorie, av samme type som Stones eksempel ”story of decline” (Stone 2002: 138-145)<sup>41</sup>. Det er da en type problemrepresentasjon som kan gjenkjennes i mange diskurser og på mange policyområder: Et policyproblem representeres ikke som en kamp mellom ulike verdier og interesser, men som *kollektive interesser utsatt for ”eksistensielle” trusler*. En slik fremstilling kan ha ulike effekter på ulike policyområder (Buzan et al. 1998), men visse trekk, så som mobilisering, oppheving av interesser til ”overordnede,” og en grad av avpolitisering, er typiske.

Når sekuritiseringsbegrepet forstås slik, kan det hevdes at hovedhistorien i Velferdsmeldinga har drag av sekuritisering. Gjennomgangen over av forsvars- og fundamenteringsmetaforer, samt vekten på økonomiske og demografiske utfordringer i

---

<sup>41</sup> Buzan et al. (1998) bruker ikke sekuritiseringsbegrepet på denne måten – fra den opprinnelige definisjonen av sekuritisering som en talehandling, søker de heller å presisere ”gyldige” betydninger av begrepet innen internasjonale relasjoner-feltet. De avgrensner for eksempel relevante referanseobjekter for begrepet nesten utelukkende til nasjonalstatsnivå eller høyere. Det skulle imidlertid ikke være noe i veien for, i en diskursorientert analyse som denne, å bruke sekuritisering som et generelt begrep, som kan ha et hvilket som helst referanseobjekt. Sekuritisering av diskursen betyr da kun at problemrepresentasjonen gjøres til et spørsmål om referanseobjektets sikkerhet eller overlevelse, enten det er en nasjonalstat, et trygdesystem, en bedrift eller en karriere: Hvis tiltak ikke settes inn, er objektet i ”eksistensiell” fare. Se for øvrig Davidsen (2006), og fotnote nedenfor, om sekuritisering i miljøpolitikk.

### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

fremtiden, viser at systemoverlevelse, velferdsordningenes fremtid og ”bærekraft”<sup>42</sup>, er sentrale temaer i argumentasjonen. Systemet må reformeres for å overleve, intet mindre<sup>43</sup>. Å henge seg opp i ressurskonflikter i dag, blir smålig i denne diskursen, for det står langt mer høyverdige interesser på spill:

”...mulighetene for å gi dagens unge og framtidige generasjoner tilfredsstillende velferdsordninger bestemmes nå og i de kommende år gjennom budsjettpolitikken.”  
(Velferdsmeldinga: 53, se også Velferdsmeldinga 3.5.5, s. 74).

Mot bruken av sekuritiseringsbegrepet taler at ”truslene” mot velferdsstaten ikke kan sies å være overdrevet i teksten: Det gjennomgående begrepet er at velferdsstaten er utsatt for ”utfordringer” (f.eks. Velferdsmeldinga 1.3, s. 13-16), og konklusjonen i meldinga er som nevnt at velferdsordningene skal bestå omtrent som før (Velferdsmeldinga: 11). Men om sekuritiseringsbegrepet ikke nødvendigvis gjenkjennes i intensitetsnivået på trusselbildet, virker det dekkende for strukturen i problemrepresentasjonen.

Der effekten av sekuritisering i sikkerhetspolitikk er å løfte policyområder opp til et nivå der formålets overordnede karakter opphever ”normale” politiske hensyn og praksiser (Buzan et al. 1998: 23), kan effekten i velferdsdiskursen også være å skape mulighet for konsensus om sentrale problemforståelser og policyretninger ved å få dem til å fremstå som selvfølgelige og udiskutable. Innstramninger og disiplin i dag representeres som nødvendig for å unngå sammenbrudd i fremtiden. Reformen som har dette formål fremstår som viktige og verdt å kjempe for, selv når de umiddelbare effektene kan virke ubehagelige. Sekuritisering av velferdsdebatten er dermed potensielt mobiliserende og konsensussskapende, det setter diskursive rammer for hva som er mulig, og kan dermed bidra til å flytte stønadspolitikken fra en diskusjon om hva som er rettferdig til en diskusjon om hva som er nødvendig (Utjamningsmeldinga kan hevdes å forsøke det motsatte: Se kapittel nedenfor)<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> ”Bærekraft” brukes riktignok kun ved noen få passasjer i meldinga (Velferdsmeldinga: 12,17,199). Men som metafor har begrepet potensielt stor symbolkraft, og det knytter velferdsdiskusjonen språklig til en annen stor samtidig debatt: Miljøspørsmålet kan hevdes å ha hatt høy legitimitet og mobiliseringspotensiale i den norske politiske offentligheten etter Brundtlandkommisjonen (som vel oppfant begrepet) i 1987. Den felles strukturen i miljø- og velferdsmeldingshistoriene er slående: Begge bygger i stor grad på at nåværende trender, hvis de forlenges noen tiår inn i fremtiden, kan føre til katastrofe, dersom ikke utslippene/uføretilgangen begrenses nå. Begge historiene har drag av sekuritisering, slik begrepet brukes i denne oppgaven.

<sup>43</sup> Også faglitteraturen er preget av diskursen om muligheten for systemoverlevelse versus sammenbrudd, jf. en tittel som ”Survival of the European Welfare State” (Kuhnle (red) 2000b)).

<sup>44</sup> Det som her refereres til som sekuritisering, har i konteksten av velferdspolitikklære kontaktpunkter med det perspektivet i velferdsstatsforskningen som kalles ”retrenchment” (Pierson 1996, 2001). Sekuritisering er valgt her av flere grunner: Dette er en oppgave om språklig representasjon av policyproblemer, og sekuritisering



### Kapittel 3 Velferdsmeldinga

En interessant effekt av den problemrepresentasjonen som her omtales som sekuritisering, er at den kan rettferdiggjøre helt motsatte policyløsninger enn det en mer samtidig, mindre fremtidsorientert fordelingsmodell er egnet til. Solidaritet representeres i Velferdsmeldinga som det sentrale moralske grunnlaget for velferdsstaten. Dersom velferdsordningene forstås innenfor et fordelingsperspektiv vil solidaritet lett knyttes til *mer* omfordeling gjennom trygdepolitikken. Men sekuriseringsdiskursens fokus på generasjonsregnskap og økonomisk grunnlag, endrer objektet for solidaritet fra svake grupper i samtiden, til brede lag i fremtiden. Da kan *mindre* omfordeling være mer solidarisk: ”For gode” ordninger truer velferden på sikt. I samme retning virker den underliggende incentiv/rasjonell aktør-modellen: For generøse velferdsordninger (for eksempel 10-årig overgangsstønad, tidsuavgrenset rehabiliteringsstønad) er ikke engang solidarisk med mottakeren, siden det ”låser” henne fast til utenforskapet, uten incentiver til å gå ut i arbeid. Mot dette står den overveldende positive representasjonen av det omfordelende og trygghetsskapende velferdssamfunnet, slik det fremstår bl.a. i innledningskapittelet av meldinga.

Det teoretiske utgangspunktet for denne oppgaven er at policyløsninger er sterkt definert av problemrepresentasjoner. Gjennomgangen over er ment å demonstrere dette: Den positive vurderingen av velferdsstaten, forsvarsmetaforene og sekuriseringsdiskursen gir lite rom for andre konklusjoner enn at yrkesdeltakelsen må holdes høy, og at ”arbeidslinja” er det nødvendige svaret. ”Arbeidslinje” kan imidlertid være så mangt, og innholdet varierer i stor grad med hvordan man kobler den til en entydig incentiv/rasjonell aktørmodell for individuell motivasjon.

#### **Arbeidslinja**

”Arbeidslinja” som begrep er vanskelig å avgrense og definere, og dette kan gjøre det til et funksjonelt og nyttig begrep i policydebatt. Midré skriver sågar:

---

presenteres som en diskursiv handling som kan anvendes i ulike sammenhenger, herunder velferdspolitik. Begrepet understreker relativiteten til valg av problemrepresentasjoner, og brukes i en analyse av argumentasjon, ikke av konkret politikk. En annen måte å si dette på, er at både hovedhistorien i Velferdsmeldinga, og den statsvitenskapelige teorien om retrenchment, er eksempler på sekuritisering. Forholdet mellom sekuritisering og retrenchment blir imidlertid diskutert i kapittel 6.

### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

”Arbeidslinjen som symbol har vunnet stor oppslutning i det norske samfunnet. Det er imidlertid et *svært løsaktig begrep* som bygger på heterogene mål og verdimønstre. Det kan derfor gi grunnlag for meget ulike politiske tiltak.” (Midré 1995: 206, orig. uth.).

*Flertydighet* kan ses som en viktig ressurs når policy skal språksettes (Stone 2002: 157, Midré 1995: 203), fordi det gir politisk handlingsrom og mulighet for kompromisser. Torfing finner i sin undersøkelse av den tilsvarende danske aktiveringspolitikken at begrepet på samme tid er uttrykk for 4 ulike diskursiveringsstrategier fra de deltakende aktørene, men at de likevel kan enes om resulterende policytiltak:

”Det politiske kompromis om aktiveringspolitikens innhold formuleres således i en rekke valg og fravalg, som på forskjellig vis forsøker at fastlegge, hvad aktivering er for noget. De forskjellige aktører accentuerer de forskjellige betydninger av aktivering forskjelligt, og der kan ikke identificeres noen klare brudflader og konflikter i forhold til opfattelsen af aktivering. Det kan ses som et uttrykk for, at aktørernes forestillinger, opfattelser og synspunkter er blevet integreret i forhold til hinanden som et resultat af de møder, samtaler og forhandlinger, der er muliggjort af konstruktionen af ”aktivering” som omdreiningspunkt for debatten om, hvordan strukturledigheden begrænses.” (Torfing 2004: 203)

I et konsensusorientert politisk system som det norske er det all grunn til å tro at begrepet ”arbeidslinja” har en liknende virkemåte i den politiske offentligheten og i møtet mellom politiske aktører.

Gitt dette er det en meget omfattende oppgave å kartlegge alle de mulige problemrepresentasjonene arbeidslinjebegrepet er opphav til i Velferdsmeldinga. Begrepet er dessuten svært grundig diskutert andre steder (f.eks. Hvinden 1998). Kildal (1998: 20-21) har analysert begrepet slik det brukes i Velferdsmeldinga og den to år eldre Attføringsmeldingen, samt en rekke samtidige avisartikler og debattinnlegg. Hun samler materialet i fem argumentkategorier: Det samfunnsøkonomiske argument (høy sysselsetting er nødvendig for samfunnets verdiskapning), integrasjonsargumentet (deltakelse i arbeidslivet skal bidra til sosial integrering, også av utsatte grupper), kompetanseargumentet (offentlige tiltak skal vedlikeholde den moralske og faglige kompetansen folk trenger for å delta i arbeidsmarkedet), gode-argumentet (arbeid er et gode for den enkelte som gir økonomisk selvstendighet, sosial tilhørighet, selvrealisering og selvaktelse), og resiprositetsargumentet (individenes velferdsrettigheter korresponderer med plikter til å yte, og offentlige ordninger må styrke

### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

denne sammenhengen). Alle disse gjenfinnes i Velferdsmeldinga, for ikke å si i innledningskapittelet.

I de fleste variantene synes arbeidslinja å representere en sterkere vektlegging av incentivansiktet i forsørgingspolitikken, i forhold til tradisjonelle sosiologiske modeller slik de ble redegjort for i metodekapitlet over. Kritiske analyser av Velferdsmeldinga og arbeidslinja (Kildal 1998, Wergeland 2004-2005, Midré 1995, Øvreid 2001) regner dem gjerne som for dominert av det økonomiske perspektivet. En relevant inndeling, som vil bli referert til nedenfor, er mellom en smal ”aktiveringspolitikk”, som består i innstramning av tilgang, ytelsesnivå og løpetid til stønadsordninger, og en bredere arbeidslinjepolitikk, som kombinerer en slik incentivmanipulering med et bredt tilbud av offentlige tjenester (barnepass, utdanning, attføring, arbeidsmarkedstiltak osv.) (Hvinden 1998).

En påstand om at problemrepresentasjonene i Velferdsmeldinga i stor grad bygger på incentiv/rasjonell aktør-modellen, virker berettiget. Den er i stor grad bygd inn i hovedhistorien denne oppgaven finner i meldinga, i arbeidslinjetiltakene, og i begreper som ”tilgang”. Den ligger under og skinner igjennom i store deler av teksten, og diskuteres eksplisitt i andre<sup>45</sup>:

”Flere av velferdsordningene har som formål å øke arbeidsdeltakelsen, f.eks. attføring. Et eksempel på en ordning som kan ha både positive og negative virkninger på yrkesdeltakelsen, er dagpengeordningen. Et sikkerhetsnett for dem som mister arbeidet, kan føre til at mange blir mindre engstelige for å prøve nye muligheter i arbeidslivet, og bidra til økt mobilitet. På den annen side kan ordningen bidra til at de som blir ledige, er mindre aktive arbeidssøkere enn de ellers ville vært. Både av hensyn til den enkelte selv, de offentlige finanser og til den totale verdiskaping i samfunnet må en i utformingen av ordningene kombinere hensynet til trygghet med stimulans til aktivitet og arbeidssøking.” (Velferdsmeldinga: 55).

Stønadsordninger kan altså ha både ”positive og negative effekter,” men i eksempelet nevnt her er økonomiske incentiver uansett den sentrale individmotivasjonen som blir diskutert.

---

<sup>45</sup> For eksplisitt diskusjon av økonomiske incentiver som årsak til forbruk av velferdsstønader og -tjenester, se f.eks. avsnittene ”Effektivitet og fordeling” og ”Sosiale velferdsordninger og økonomiske incentiver” (Velferdsmeldinga: 55-56). Med at incentiv/rasjonell aktørmodellen ”ligger under og skinner igjennom” menes at hovedperspektivet i hovedhistorien i meldinga, at Regjeringen kan styre og påvirke arbeidsdeltakelsen ved fornuftig økonomisk politikk og hensiktsmessig innretning av velferdsordningene, ikke gir mening hvis økonomiske incentiver ikke er en sentral motivasjon hos de påvirkede individene. For en kritikk av muligheten av slik å ”styre strategiske klienter,” se Øvreid (2001).

### Kapittel 3 Velferdsmeldinga

Overalt i teksten, og i sitatet over, fremheves imidlertid at de offentlige stønadenes arbeidsincentiveffekt må balanseres mot *andre hensyn*, og i disse passasjene knytter teksten ofte an til det som i denne oppgaven kalles et sosiologisk perspektiv. Dette skjer for eksempel når økonomiske incentiver balanseres mot andre årsaker som forklaring på adferd:

”Den fallende yrkesdeltakelse blant eldre må trolig ses på bakgrunn både av stengsler eldre møter i arbeidsmarkedet, at det i en del yrker stilles krav som det kan være vanskelig for eldre å følge opp, og på bakgrunn av at de økonomiske incitamentene til fortsatt yrkesdeltakelse er svake for mange eldre.” (Velferdsmeldinga: 56).

Her trer et mer komplekst individ enn ”homo oeconomicus” frem, som ikke bare møter økonomiske incentiver i vandringen mellom arbeids- og velferdstilbud, men også ”krav” og ”stengsler”. Teksten antyder altså iblant andre typer *motivasjoner* hos individene, men disse diskuteres ikke omfattende, og tillegges sjelden avgjørende vekt i resten av teksten: De mange positive effektene arbeid kan ha for individets livssituasjon nevnes, men ses ikke som tilstrekkelig motivasjon dersom det økonomiske incentivet mangler. Likedan ses ansvarsfølelsen for kollektivet som innledningens ”solidaritet” representerer, ikke tilstrekkelig som oppslutningsfundament dersom den ikke støttes av egeninteresse<sup>46</sup> (jmfør ”solidaritet og egeninteresse trekker i samme retning”, se over).

#### **Tiltak: Bred arbeidslinje versus smal aktivering**

En liknende nyansering av incentiv/rasjonell aktørmodellen ses i policytiltakene meldinga foreskriver i forsørgingspolitikken. Ifølge Kildal (1998: 20) gir ”den norske arbeidslinjen.....seg uttrykk i både positiv støtte og negative sanksjoner, både gulroten og pisken er til stede. Det er imidlertid pisken og plikten som skiller den nye arbeidslinjen fra den gamle, det vil si fra trygdelinjen.” ”Innretning av velferdsordningene slik at de støtter opp om velferden på sikt” (avsnittsoverskrift, Velferdsmeldinga: 54) betyr da også i praksis en miks av ulike tiltak, i tråd med arbeidslinjebegrepets flertydighet. Hovedhistorien slik den er gjennomgått over, gir som nevnt et sterkt imperativ til å begrense tilgangen til trygdeordninger, men meldinga munner ikke ut i noe slags forslag om allmenne nedsettelse

---

<sup>46</sup> Dette er et kjent tema i velferdsstatsteori, og ligger for eksempel til grunn for forestillingen om at universalistiske velferdsstater forsterker sin velgeroppslutning ved å tilby økonomiske fordeler til et flertall av befolkningen, i motsetning til velferdsmodeller bygd på selektive ordninger til et fattig fåtall. (Rothstein 1994, Barth et al. 2003).

### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

av ytelsene som virkemiddel for å forbedre incentivstrukturen<sup>47</sup>. For uføretrygdene utvides tvert imot fribeløpet for inntekt utover trygden (Velferdsmeldinga: 98, jf. diskusjonen i oppgavens kapittel 2), og kombinasjon av trygde- og lønnsinntekt skal gjøres lettere ved en rekke byråkratiske forenklinger. Forbedring av økonomisk incentivstruktur forutsetter tilsynelatende ikke ”pisk”.

Det er viktige unntak fra dette: Innskjerpningen av løpetid og kriteriene for tilgang til medisinsk definerte stønader (attføring, rehabilitering og uføretrygd, Velferdsmeldinga: 92). Løpetiden til overgangsstønadene for enslige forsørgere forkortes dessuten kraftig. Men utover dette foreslår meldinga altså ikke strukturelle endringer i stønadsordningene. De fleste tiltaksforslagene i Velferdsmeldinga synes dermed å handle om å kombinere den offentlige forsørgingen med forbedrede attførings- og arbeidsmarkedstjenester, herunder tettere disiplinerte oppfølging fra leger og trygdekontor, mer ressurser og personell til attføring, tidligere oppfølging av sykemeldte, nasjonal handlingsplan for rehabilitering, videreføring av samarbeidet med partene i arbeidslivet om sykefraværet, samt de ovennevnte forenklingene av lønn/trygd-kombinasjoner (Velferdsmeldinga: 103-120).

I henhold til teoribegrepene som er gjort rede for over, synes Velferdsmeldingas ”arbeidslinje” altså å bygge på et individsyn hvor økonomiske incentiver veier tungt, men med noe åpning for andre motiver. Hensynet til en incentivstruktur som ”motiverer til arbeid” balanseres i teksten mot hensyn til sosial rettferdighet og trygghet. Tiltakene meldinga foreslår, som er sentrert rundt meldingas variant av ”arbeidslinja”, kombinerer noe innstramning i tilgang og løpetid til stønader med et ønske om økt satsing på ulike offentlige tjenester, som er mer forenlig med begrepet om en bred arbeidslinjepolitikk enn en smal aktivering.

#### **Språklige og moralske ”incentiver”**

Det er mulig å argumentere for at en eventuell ”pisk” eller disiplinering i velferdsmeldingas diskurs er vel så mye av språklig og moralsk karakter som av økonomisk-institusjonell. Meldinga har konkrete eksempler på at ”innretning av ordningene” kan handle om rene symbolske eller psykologiske effekter:

---

<sup>47</sup> Pensjonsytelsene må imidlertid senkes (Velferdsmeldinga del IV). Dette ligger utenfor denne oppgavens tema.

### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

”Kjønstadutvalget pekte i NOU 1990:20 på.....at det kan ha en uheldig psykologisk virkning å beregne attføringspengene på samme måte som uførepensjon, som er en varig ytelse som kan tilstås når attføring ikke fører frem eller er nytteløst. (...) Å beregne rehabiliteringspenger og attføringspenger på samme måte som stønadsmottakerenes [sic] eventuelle framtidige uførepensjon kan skape forventninger om at attføring bare er noe som skal forsøkes før uførepensjon kan tilstås.” (Velferdsmeldinga: 105)<sup>48</sup>

”Det er en alminnelig erfaring at det er langt vanskeligere å skape motivasjon og engasjement til attføringsopplegg for personer som allerede har fått uførepensjon.” (Velferdsmeldinga: 100)

Det sterke kollektive imperativet i sekuritiseringsdiskursen fordrer dessuten pliktfølelse<sup>49</sup> hos velferdsstatens klienter, og dette kan sies å avføde en slags ”underhistorie” under meldingas hovedhistorie: En idealisert fortelling om individer som er ”falt utenfor”, men som gjennom egen vilje og offentlig tilrettelegging omstiller seg tilbake til arbeidsdeltakelse, til egen glede og samfunnsmessig nytte.

”Formålet med rehabilitering og attføring er å få vedkommende tilbake til arbeidslivet. Rehabiliteringspenger og attføringspenger skal gi inntektssikring i en omstillingsperiode når en person på grunn av sykdom, skade eller lyte har nedsatt arbeidsevne.” (Velferdsmeldinga: 105)

”Arbeidsmiljøutvikling og forebyggende tiltak for å hindre utstøting, tidlig oppfølging av sykemeldte, satsing på rehabilitering og yrkesrettede tiltak er sentrale virkemidler i realiseringen av arbeidslinja.” (Velferdsmeldinga: 89)

”Dette stiller krav til arbeidsmiljøet, til innretning av velferdsordningene og til at attføringsarbeidet bidrar til tidlig avklaring, hensiktsmessig kvalifisering og arbeidstrening.” (Velferdsmeldinga: 15).

Til arbeidslinjas funksjon som et økonomisk incentivsystem basert på incentiv/rasjonell aktørmodellen, gulrot og pisk (Kildal 1998, Midré 1995), kan men legge et lag av språklig ”aktivering”: I den ”lille” fortellingen ledes individet gjennom omstillingsprosessen ved en

---

<sup>48</sup> Det kan selvfølgelig hende at stønadsmottakere oppfatter ytelsesberegningens psykologiske budskap på denne måten, selv om meldinga ikke presenterer noen dokumentasjon for det. Andre effekter av denne beregningen er at ytelsen blir lavere enn om den skulle vært beregnet som uførepensjon (noe som indikerer et økonomisk/incentivmessig sidemotiv for beregningsmåten), samt at attføringsklienter i likhet med dagpengemottakere får trygden utbetalt i upraktiske 14-dagersporsjoner med skiftende utbetalingsdatoer, heller enn en gang i måneden.

<sup>49</sup> Jf. innledningskapitlets vektlegging av velferdsordningenes korresponderende plikter (Velferdsmeldinga: 12).

sindig konstruert incentivstige (alltid fra lavere til høyere aktivitet, alltid fra lavere til høyere belønning), men også ved dynamiske metaforer, moralsk oppmoding, og institusjonell oppfølging. Denne diskursen har ikke utspring i Velferdsmeldinga – snarere kan man se konturene av den i selve metaforene som er valgt for omstillingsordningene i forsørgingspolitikken (rehabilitering, attføring, overgang, målretting, kvalifisering osv.). Effekten av den synes imidlertid sterkere i kombinasjon med en sekuritiserende problemrepresentasjon, hvor trygdetilgangen representerer en kollektiv trussel, enn med en representasjon som vektlegger fordelingsaspektet.

Denne oppgaven har som teoretisk utgangspunkt at problemrepresentasjoner avgrenser og strukturerer debatten, med politiske konsekvenser. En konsekvens av Velferdsmeldingas vekt på omstilling, rehabilitering, attføring, tilbakeføring og gjeninntreden i arbeidslivet, som har både språklige og økonomisk-institusjonelle sider, er at premisset for policytiltakene er en paradigmatisk klienthistorie som neppe er helt representativ. De klientene som ikke (kommer til å) lykkes med omstillingen, kan ha vanskelig for å fremheve sine interesser innen denne diskursen. Målsetningen i historien er i tråd med den økonomiske modellen fra metodekapitlet, og en side ved arbeidslinjas ”omstillingsfortelling” synes å være at effekt på arbeidsdeltakelse vektlegges sterkere som suksesskriterium for forsørgingspolitikken, kanskje på bekostning av den sosiologiske modellens vekt på omfordeling.

#### **Over- og underordning**

Begge fortellingene nevnt over – meldingens hovedhistorie og den ”lille” historien om individer i omstilling - har myteaktige strukturer med moralsk budskap: Den ”store” historien kunne godt vært fortalt som likningen om huset bygd på sandgrunn (byggnings- og fundamenteringsmetaforene er allerede på plass), mens den ”lille” er en klassisk heltehistorie: Tvers igjennom motgang til seier. De er imidlertid ikke akkurat likeverdige. Det kan argumenteres for at den ”store” fortellingen, altså samfunnsøkonomiargumentet, har en grad av forrang fremfor de andre i Velferdsmeldinga: Den nevnes som regel først (f.eks. Velferdsmeldinga: 11-12, Velferdsmeldinga kap. 3, fulgt av kap. 4), og omstillingsøvelsene i den ”lille” fortellingen fremstår som nødvendige konsekvenser mer enn mål i seg selv:

”Ufordringen framover blir å demme opp for en eventuell ny økning i antall stønadsmottakere og sikre at den positive utviklingen som har vært i de senere år, kan bli videreført. Dette stiller krav til arbeidsmiljøet, til innretning av stønadsordningene og til at

### Kapittel 3 Velferdsmeldinga

attføringsarbeidet bidrar til tidlig avklaring, hensiktsmessig kvalifisering og arbeidstrening.”  
(Velferdsmeldinga: 15)

De individuelle godene som følger av økt arbeidsdeltakelse er viktige, men det kan synes som det er de demografiske og økonomiske ”utfordringene” som nødvendiggjør en stortingsmelding og en nyorientering av politikken. Dette må selvsagt også forstås i lys av at utgangen på den ”store” fortellingen synes å angå velferdsgrunnetil til hele befolkningen, både yrkesaktive og stønadsmottakere, og at disses interesser representeres som sammenfallende (jf. Hvinden 1998: 7-8).

”Forfatteren” av de to historiene er dessuten den samme, og dette er hovedgrunnetil for Øvrelids (2002) kritikk av Velferdsmeldinga: Hovedaktøren i teksten (*Regjeringen*) skriver sin egen helterolle, mens hovedrolleinnehaverne i den ”lille” fortellingen er underlagt andres problemrepresentasjoner. Meldinga tillegger klientene personlig ansvar overfor samfunnssystemet for å holde seg produktive og nyttige, samtidig som teksten frakjenner dem egendefinisjon og agens i denne prosessen. Dette ser Øvrelid ikke bare som moralsk problematisk, men som en logisk brist som vil svekke policymakernes mulighet til å nå de målene meldinga setter: Med mindre klientene gis muligheter for større definisjonsmakt over egne problemer, strategier og suksesskriterier, vil omstillingsprosessene i mindre grad lykkes, og færre klienter kunne innta helterollen i den ”lille” policyfortellingen (Øvrelid 2002: 37-56).

#### Årsaksrepresentasjoner

Av innledningskapittelet fremgår det altså at meldinga vurderer dagens situasjon som i hovedsak positiv og verdt å videreføre – det er utviklingen *fremover* som byr på ”utfordringer”. Dette står i kontrast til den sentrale fortellingen i den senere Utjammingsmeldinga (se kapittelet nedenfor), som bygger på en mer negativ vurdering av velferdssamfunnets samtidige tilstand, og sammenlikner bakover i tid. Velferdsmeldingas diagnose av ”Vår sosiale velferd og levekår i hovedtrekk” (Velferdsmeldinga kap. 2, s. 30-52) kan dermed ses som mindre sentral i meldingas hovedfortelling. I tråd med den generelle positive vurderingen av velferdsstaten, er representasjonen av ”dagens situasjon” ikke preget av noen kriseforståelse, og urettferdig fordeling er ikke noen sentral problemrepresentasjon. En rekke økonomiske indikatorer er etter kriseperioden fra slutten av 80-tallet på vei over i en gunstig utvikling – mest sentralt er ledigheten på vei ned (Velferdsmeldinga 30-31). Med rot i analysen av forholdet mellom økonomi og velferd, er det likevel økt sysselsetting som er den



### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

sentrale utfordringen, og at folk i arbeidsfør alder ikke arbeider som er det viktigste problemet.

Verdt å merke seg er imidlertid at teksten i dette kapitlet sjelden ser årsaken til ”problemene” i selve innretningen av velferdsordningene, eller i uønskede incentivstrukturer og følgelig klientadferd. ”Problemer” tilskrives langt oftere årsaker utenfor velferdssystemet, særlig arbeidsmarkedet:

”Veksten i utgiftene til sosial stønad skyldes mange og ulike forhold. Endringer i familiestrukturen med sterk vekst i antall enpersonhushold, oppløste ekteskap og eneforsørgere ligger særlig til grunn for veksten i antallet sosialstønadsmottakere. Disse husholdstypene fikk sin økonomiske situasjon forverret i 1980-årene, bl.a. på grunn av en sterk økning i boligprisene. Økende arbeidsledighet øker også forbruket av sosialstønad.” (Velferdsmeldinga: 38)

”Økonomiske og sosiale problemer som følge av et vanskeligere arbeidsmarked har vært de mest negative trekk i utviklingen av levekårene. Arbeidsledigheten har skiftet karakter med flere langtidsledige enn i begynnelsen av 1980-årene. Særlig har mange unge og eldre blitt rammet av problemene på arbeidsmarkedet.” (Velferdsmeldinga: 39)

”Det er særlig den svake utviklingen på arbeidsmarkedet som forklarer den negative utviklingen for yngre årsgrupper.” (Velferdsmeldinga: 41)

I disse passasjene står Velferdsmeldingas problemrepresentasjon langt fra f.eks. ”dependency”-diskursen som har stått sentralt i amerikansk velferdsdebatt, og hvor stønadsavhengighet representeres som hovedårsak til manglende arbeidsdeltakelse (Deacon 2002). Et viktig unntak fra dette er imidlertid utviklingen i de helserelaterte stønadsordningene, særlig uføretrygd, som er det området hvor stønadsordningenes utforming brukes mest rendyrket som årsaksrepresentasjon for utviklingen i stønadstilfeller. I kap. 2 forklares de fleste fluktuasjoner i uføretilgangen som forårsaket av regelendringer, særlig innskjerpingen av medisinske inngangsvilkår i 1991 (Velferdsmeldinga: 35-37). Det samme gjelder når uføretrygden skal diskuteres i tilknytning til arbeidslinja (Velferdsmeldinga kap. 4):

”Tilgangen av nye uførepensjonister har gått ned de siste årene, men har økt igjen i 1994. Utformingen av vilkårene for uførepensjon, kombinert med tidlig oppfølging av sykmeldte og satsing på yrkesrettet attføring, har vært viktige virkemidler for å påvirke tilgangen av

### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

nye uførepensjonister. Erfaringene hittil tyder på at en har lykket med dette.”  
(Velferdsmeldinga: 91)

Undersøkelser av erfaringene med innskjerpingen av vilkårene i uføretrygd konkluderer med at kun et mindretall av søkere som får avslag på uføresøknaden, i praksis fortsetter i arbeid, men at de fleste blir forsørget av familie eller andre offentlige stønader. Konklusjonen er likevel usentimental: Tiltakene ”virker” – færre søker, flere får avslag (Velferdsmeldinga: 92-96). Mens generell utvikling i alder og helse diskuteres og avvises som sentrale forklaringer på uføreutviklingen, forekommer imidlertid noe diskusjon av forholdet mellom krav på arbeidsplassene og uførhet (”utstøting”) i Velferdsmeldinga, uten at det blir noen dominerende representasjon.

Årsaksrepresentasjonen til ”utenforskapet” er altså oftest utviklingen på arbeidsmarkedet, mens regelutforming og incentivstruktur i stønadssystemet også anses å påvirke, særlig når det gjelder de helserelevante ytelsene.

#### **Klientbilder**

Årsaksrepresentasjonene over tegner et bilde av en ”typisk klient” som befinner seg relativt uforskyldt i ”utenforskapet” på grunn av strukturell arbeidsledighet, og som derfor ikke skiller seg sosiologisk eller moralsk sterkt fra ”de velintegrerte”.

Dette bildet må imidlertid nyanseres mot effekten av en ”økonomisk” inspirert modell for individuell motivasjon. Mens incentiv/rasjonell aktør-modellen ikke synes å medføre noe tydelig moralsk eller sosialt skille mellom klienter og andre, konstruerer det et klientbilde som kan være problematisk, både i forhold til generell arbeidsmoral og i forhold til innledningskapittelets vektlegging av solidaritet som moralsk grunnlag for ordningene. En rasjonell aktør er kun arbeidsvillig og solidarisk når det lønner seg. Dette kan åpne for spørsmål om legitimiteten til behovene til klientene. Trygde- og arbeidsadferd får ”valg” som metafor innen modellen, som dessuten tegner et bilde av individer som ikke har noen skrupler mot å belaste fellesskapet økonomisk dersom det er egennytte knyttet til det:

”De oppfattes ikke lenger som deltakere i et samfunn, men snarere som økonomiske aktører motivert av å oppnå størst mulig gevinst, eller unngå et mulig tap. Samfunnsmedlemmene handler ikke først og fremst fordi de er moralsk forpliktet til et handlingsalternativ, men fordi en handling gir utsikt til større utbytte enn andre handlinger.” (Midré 1995: 205)

Dette gjelder vel å merke innenfor incentivmodellen som teori – i praksis, og i teksten i Velferdsmeldinga, er forståelsen mer kompleks og andre hensyn teller med, som diskutert. Bildet som tegnes kan likevel bidra til å svekke både grunnlaget for solidaritet mellom klienter og andre borgere, og for generøsitet i velferdsordningene. Innstramningen av helserelevante ytelser underbygger dette bildet, og understreker dessuten at sykdomsrammede klienter i denne diskursen ikke anses hevet over slike motiver.

Incentivmodellen synes dermed å påvirke klientbildet i en retning som kan brukes til å mistenkeliggjøre klienters motiver, men det er ikke knyttet til forestillinger om spesielle personlige egenskaper hos klientene som skiller dem fra andre. Dessuten blir som vist incentivmodellen balansert mot andre hensyn i teksten.

#### **Oppsummering**

Velferdsmeldingas hovedhistorie og sentrale problemrepresentasjoner, i henhold til tolkningen over, vurderer velferdsstaten og stønadsordningene som gode og verdt å videreutvikle, men synes å plassere dem innenfor det som her kalles en sekuritiseringsdiskurs, med vekt på viktigheten av å begrense veksten i ordningene for å sikre systemets overlevelse på sikt. Dette forstås dessuten på bakgrunn av en forståelse av individuell motivasjon som er sterkt preget av incentiv/rasjonell aktør-modellen. I tråd med denne modellen tillegger teksten selve utformingen av velferdsordningene påfallende stor oppmerksomhet som årsak til ”tilgang”, i forhold til årsaker utenfor disse institusjonene, i hvert fall når meldinga diskuterer velferdsordningenes fremtid. Måten disse problemrepresentasjonene kan sies å strukturere og avgrense debatten på, er ved å gi et meget sterkt imperativ for en relativt restriktiv stønadspolitikk, både for å sikre ordningenes finansieringsgrunnlag, og for å gi incentiver til arbeid fremfor trygd, fordi det fremstår som en kollektiv interesse. Gjennom begrepet ”generasjonsregnskap” kan denne politikken fremstå som solidarisk, da objektet for solidaritet flyttes fra dagens forfordelte til fremtidige generasjoner. Innen denne diskursen er det vanskelig å argumentere for f.eks. økt velferd gjennom betydelig utvidelse av velferdsstaten (dette truer eksistensgrunnlaget), eller økt sosial rettferdighet gjennom større omfordeling over stønadsordningene (dette truer incentivstrukturen, og derigjennom eksistensgrunnlaget. Velferdsøkning hos utsatte grupper nås dessuten helst gjennom arbeidsdeltakelse, ikke overføringer).

### *Kapittel 3 Velferdsmeldinga*

Sekuriteringsdiskursen forutsetter altså stor vekt på økonomiske incentiver som motivasjon for individuell velferdsadferd, og denne modellen preger meldingas diskusjon av tiltak, årsaksbilder og klienter. Incentivmodellen nyanseres imidlertid ved tidvis beskrivelse av bredere motivasjonsgrunnlag, som krav, stengsler, og ulike psykologiske og moralske hensyn. I tillegg balanserer meldinga nesten alltid hensyn til ordningenes økonomiske incentiveeffekt med andre hensyn, oftest hensynet til et rimelig nivå av omfordeling og inntektssikring. Tross sekuriteringsdiskursens imperativ om arbeidslinje og restriktiv stønadspolitik, munker meldinga ikke ut i noe forslag om jevnt lavere stønadsnivåer, men strammer inn løpetid og adgang til noen helserelaterte ytelser, samt løpetiden til overgangsstønad. Til disse tiltakene kommer økt satsing på rehabiliterings- og attføringstjenester og ”oppfølging”. Til sammen kan dette forstås som en ”bred” arbeidslinjepolitikk. Oppgaven argumenterer for at meldinga refererer til en paradigmatisk klienthistorie om omstilling og tilbakeføring, som synes underordnet samfunnsmessige hensyn i meldingas hovedfortelling.

Effekten av meldingas historie på det typiske klientbildet er at individets plikter overfor samfunnet kommer i økt fokus, samtidig som vektleggingen av økonomisk motivasjon som sentral motivasjon tillegger individene motiver som kan være moralsk problematiske i forhold til solidariteten velferdssamfunnet forutsetter. Incentivmodellen konstruerer imidlertid ingen tydelig forskjell mellom klienter og andre. Representasjoner av årsaker til ”utenforskapet” er dessuten ofte på samfunnsnivå – arbeidsmarkedet – heller enn sentrert rundt individuell motivasjon og moral.

## 4. Utjammingsmeldinga

### Politisk kontekst

Utjammingsmeldinga ble igangsatt av regjeringen Bondevik I i 1997. Johannesen (2000: 17-18, se også Utjammingsmeldinga 8.2) knytter initieringen av meldinga til forutgående politiske debatter på 1990-tallet. I forbindelse med EU-avstemningen i 1994 kritiserte særlig Senterpartiet den sittende Arbeiderpartiregjeringen for å føre en økonomisk politikk som ledet til økt ulikhet, mer prangende privat rikdom og større fattigdom. Seim (2006: 260-261) nevner spesielt en TV-debatt mellom Kåre Willoch og Gro Harlem Brundtland i januar 1996, samt en duell mellom Brundtland og Anne Enger Lahnstein i trontaledebatten 1996, som eksempler på en profilert, pågående debatt mellom regjeringen og deler av opposisjonen om hvorvidt forskjellene i Norge var økende eller ikke. Skånland (2000: 129, jf. Seim 2006: 260) tilbakefører den politiske interessen for ”økende forskjeller” til en SSB-undersøkelse av inntektsfordelinger fra 1997, selv om han er kritisk til grunnlaget for ”økte forskjeller”-representasjonen. At Utjammingsmeldinga ble iverksatt etter regjeringsskiftet i 1997, kan ses som en videreføring av denne striden om virkelighetsbeskrivelser.

Meldinga ble godkjent i statsråd i juni 1999 av Bondevikregjeringen. Den ble imidlertid lagt frem for Stortinget først i juni 2000 av Arbeiderpartiregjeringen under Jens Stoltenberg. Arbeiderpartiet hadde opprinnelig stemt mot en fordelingspolitisk utredning i 1996, da de selv satt i regjering, men da partiet kom tilbake i posisjon i mars 2000, kunne man vanskelig gjøre annet med Bondevikregjeringens melding enn å legge den frem. Ola Gløtvold (Sp) tolket likevel dette som at man hadde kommet frem til samme problemforståelse:

”Utjammingsmeldingen er videreført av den nåværende arbeiderpartiregjeringen, og det er i hvert fall gledelig at Arbeiderpartiet nå stiller seg bak den. Det er vel bl.a. ut fra det faktum at det her er økte forskjeller, noe som gjør det viktig å ta tak i disse sakene.” (Stortinget, møte 14.juni 2000, st.tid. (1999-2000): 3563)

Høyres representant Sjøli anså imidlertid at regjeringas manglende ”eierskap” til utredningen medførte at de la lite politisk tyngde bak den:

”Den meldingen vi behandler i dag, minner meg om berget som fødte en mus. Det var mye snakk om den før den kom, det ble mindre snakk om den etterpå, og enda mindre ble det da

## Kapittel 4 Utjamningsmeldinga

Arbeiderpartiet ble nødt til å gå inn i substansen. (...) Meldinga bærer preg av å være uferdig." (Stortinget, møte 14.juni 2000, st.tid. (1999-2000): 3561)

Bondevik-regjeringen som initierte Utjamningsmeldinga, markerte seg ved å igangsette vesentlige utvidende reformer i forsørgingspolitikken - foruten kontantstøtteordningen<sup>50</sup> var den mest universelt viktige oppfyllelsen av valgløftet om 1000 kr. hevning i månedlig minstepensjon, med effekt for hele folketrygdsystemet. Interessant nok var det dette tiltaket som i den senere Fattigdomsmeldinga gjorde det mulig å definere alle mottakere av varige trygdeytelser over fattigdomsgrensen.

### Hovedhistorie og sentrale problemrepresentasjoner

Det som kan kalles hovedhistorien i Utjamningsmeldinga er på langt nær gitt allerede i tittelen: Levekårsforskjellene i samfunnet har økt, dette er en negativ utvikling, og derfor må de offentlige ordningene forbedres for å motvirke den. Det vil bli argumentert nedenfor at denne hovedhistorien kan ses som et eksempel på en "story of decline" (Stone 2002: 138), med "utjamning" og "økte forskjeller" som sentrale representasjoner.

I motsetning til Velferdsmeldinga, som hadde som hovedgrep å representere velferdspolitikken i lys av utviklingen noen tiår fremover i tid, bruker Utjamningsmeldinga en undersøkelse av fordelings- og levekårsutvikling 10-20 år bakover i tid som viktigste bakgrunn, og dokumentasjonen av dette er nokså omfattende. "Ei mjukere arbeidslinje" og "et mer finmaska sikkerhetsnett" synes som sentrale representasjoner av hvordan meldinga mener velferdspolitikken bedre kan motvirke økte forskjeller.

Vårt analyseområde, forsørgingspolitikk, ses i meldinga i stor grad innenfor et *fordelingsperspektiv*, som ett av flere offentlige tiltak som kan motvirke fordelingsulikhet, selv om incentivansiktet også er tilstede i teksten. Det kan derfor hevdes at et sosiologisk perspektiv der velferdsordninger evalueres mer ut fra sin rettferdighetsskapende virkning enn økonomiske effekt, er sterkere tilstede enn i Velferdsmeldinga. "Utjamning" synes dessuten å tegne et bilde av forsørgingspolitikk som en bred policy som angår mange, og tilsynelatende konstruerer et nokså likeverdig forhold mellom klienter og andre.

---

<sup>50</sup> Kontantstøtteordningen anses i forhold til denne oppgaven å være i beste fall i utkanten av det som er definert som forsørgingspolitikk, og vil ikke bli drøftet i oppgaven.

I representasjonen av manglende utjamning beveger teksten seg imidlertid snart i retning av et mer individualisert årsaks- og klientbilde, hvor ”enkeltindivider” innen visse målgrupper opplever ”sammensatte problemer”. Samtidig som dette betyr et mer nyansert bilde av klientsituasjoner enn ”homo oeconomicus”, representerer individualiseringen av problemene en økt forskjelliggjøring og avstand til klientene fra ”de integrerte”. Det vil nedenfor bli argumentert for at dette årsaks- og klientbildet kan være problematisk å integrere med forestillingen om velferdspolitikken som rettferdiggjørende ”utjamning.”

### Struktur i meldinga

Strukturen i meldinga er tredelt: Det formuleres et ”verdigrunnlag” med et egalitært samfunn som mål (kap. 1 og 8), et omfattende analysemateriale som går 10-20 år bakover og som synes å underbygge at forskjellene har økt (kap. 2-7), og et sett med tiltak for å motvirke denne utviklingen (kap. 8 og 9).

Kapittel 1 inneholder foruten ”verdigrunnlaget” en sammenfatning av de senere analysekapitlene. Dokumentasjonskapitlene (2-7) undersøker meldingas hovedproblem fra flere kanter: Kapittel 2 gir et bakgrunnsbilde av ”utviklinga i befolkningen og økonomien”. Kapittel 3 undersøker utvikling i inntektsfordeling på husstands nivå for perioden 1986-96, og diskuterer årsaker til endring og hva som karakteriserer lavinnteksgruppen.

Kapittel 4 og 5 inneholder omfattende dokumentasjon bygd på den norske levekårsundersøkelsen. Kapittel 4 gjengir utvikling i levekårene til hele befolkningen, basert på tall fra 1980-tallet frem til 1995. I kapittel 5 undersøkes den tilsvarende utviklingen til særlig utvalgte undergrupper av befolkningen. Kapittel 6 undersøker regionale variasjoner i levekår<sup>51</sup>, og i kapittel 7 sammenliknes fordelings- og levekårssituasjonen i Norge med noen utvalgte OECD-land. Denne dokumentasjonen av økonomisk og sosial utvikling følges av to mer policyorienterte kapitler; kapittel 8 diskuterer ”hovudlinjer i fordelingspolitikken” i hele

---

<sup>51</sup> Hovedfokuset i meldinga er på utjamning mellom individer og grupper, men også utjamning mellom *regioner* problematiseres altså (Utjamningsmeldinga kap. 6). Regional fordeling er interessant nok ikke undersøkt etter fylkesgrenser, men etter en sentrum-periferidimensjon – Oslo, de tre nest største byene, andre byer og tettsteder, og periferi (resten) utgjør kategoriene som sammenliknes (Utjamningsmeldinga: 160). Meldinga finner ikke at ulikhetene på tvers av disse kategoriene er alvorlige: ”Det synest ut frå dette materialet ikkje som om det er grunn til å meine at det er store systematiske skilnader i levekåra mellom by og land” (Utjamningsmeldinga: 172, orig. uth.), og utviklingstendensen har gått i retning utjamning. Regional utjamning forblir derfor en perifer (sic) problematisering i meldinga, og vil ikke bli videre diskutert da den dessuten faller utenfor denne oppgavens problemstilling.

sin bredde, mens kapittel 9 smalner oppmerksomheten inn mot tiltak rettet mot de dårligst stilte.

Av de tre meldingene som er undersøkt i denne oppgaven, er det Utjammingsmeldinga som har det største omfanget og som favner bredest i statistisk dokumentasjon og tiltaksforslag<sup>52</sup>. Den store stoffmengden gjør det vanskeligere å yte hele teksten full rettferdighet i analysen, men analysen må nødvendigvis avgrensnes til det oppgaven tolker som hovedhistorien og de mest sentrale problemrepresentasjonene, og til det som forstås som forsørgingspolitikk.

### **Sentrale tiltaksforslag**

- Økning i minstepensjon på 1000 kr. pr. mnd. Gjelder også uførepensjon. (Siteres). Økt barnetillegg for uføretrygdede.
- Kontantstøtte for småbarnsfamilier<sup>53</sup> (siteres)
- Økning i satsene for rehabiliterings- og attføringsstønad
- Statlige veiledende normer for sosialhjelp<sup>54</sup>
- Tiltak for bedre samarbeid mellom etater, kompetanseheving i sosialtjenesten
- Tiltak for aktivering av uføre og sosialklienter, forsøk med varige lønns subsidier for uføre i arbeid, forsøk med pensjon ved lavere uføregrad
- Flere forsøk med bruk av arbeidsretta vilkår for sosialhjelp

(Utjammingsmeldinga kap. 1, 8 og 9: 25-33, 211-221, 237, 243-248, 266-267, 273-274)

### **Et egalitært samfunn**

Egalitarianisme regnes som en sentral politisk og kulturell verdi i de nordiske samfunnene, og de er da også preget av større fordelingslikhet enn andre industriland (Rothstein 1994, Barth, Moene og Wallerstein 2003).

---

<sup>52</sup> Også Velferdsmeldinga er omfangsrik i sidetall (324 mot Utjammingsmeldingas 275), men i den er større deler av meldinga viet temaer utenfor denne oppgavens problemstilling, særlig eldreomsorg og pensjon.

<sup>53</sup> Som nevnt er dette tiltaket i utkanten av det som her forstås som forsørgingspolitikk, men det er likevel tatt med her ettersom det var en stor og viktig reform.

<sup>54</sup> Dessuten foreslås å holde kontantstøtte, men ikke barnetrygd, utenfor beregningsgrunnlaget for sosialhjelp (Utjammingsmeldinga: 274-275).



## Kapittel 4 Utjammingsmeldinga

Utjammingsmeldinga formulerer i visjonen om et mer fordelingsrettferdig samfunn i flere liknende passasjer, flest i innledningsavsnittet om ”verdigrunnlaget”:

”Regjeringa har som mål at det norske velferdssamfunnet skal gje tryggleik for alle og ei rettferdig fordeling av inntekter og levekår. Målet om likeverdige levekår og rettferdig fordeling er eit verdival for samfunnsutviklinga” (Utjammingsmeldinga: 7)

”Denne meldinga har ei brei tilnærming med fokus på at alle skal få ein rimeleg del av dei materielle ressursane i samfunnet og at desse ressursane må fordelast på ein betre og meir rettferdig måte enn i dag” (Utjammingsmeldinga: 8)

Meldinga diskuterer kun i veldig begrenset grad begrunnelsen for disse målsetningene. Sitatet under, om Regjeringas mål og strategier i fordelingspolitikken, og en nesten identisk passasje i åpningskapittelet (Utjammingsmeldinga: 16), er de eneste unntakene:

*”Målet til Regjeringa er eit samfunn prega av små forskjellar i inntekt og levekår. Eit egalitært samfunn er ein verdi i seg sjølv, samtidig som det kan bidra til å nå andre samfunnsmessige målsetjingar. Ein stor grad av likskap i økonomiske og materielle vilkår bidreg til å dempe og førebyggje konflikhtar av mange slag. Sterke motsetningar og konflikhtar kan gi seg utslag i sosial uro, kriminalitet osv. og påføre eit samfunn store problem og kostnader. Små forskjellar bidreg til større samhald og fellesskap, og kan dermed også bidra til betre utnytting av dei samla ressursane i samfunnet.”* (Utjammingsmeldinga: 197, orig. uth.).

Et egalitært samfunn er altså for det første ”ein verdi i seg sjølv.” Det fremgår av sitatene over at en mer utjavnende fordeling ses som mer rettferdig – altså uttrykkes et rettferdighetssyn med sterke drag av resultatlikhet. Store eller økende levekårsforskjeller er følgelig et problem i seg selv, og ikke bare i den grad de fører til absolutt fattigdom for de nederste gruppene. At det ikke argumenteres sterkere og mer omfattende for dette synet, kan tolkes som at ”utjamning” i regi av staten nettopp blir regnet som en ukontroversiell verdi i den norske politiske konteksten (i motsetning til mange andre). Pedersen (2000: 123) mener den politiske prosessen rundt Utjammingsmeldinga er ” et slående uttrykk for hvor sterkt likhetsidealene står i Norge [...] i hvert fall så lenge problemstillingen blir formulert abstrakt.” Som i Velferdsmeldinga knyttes velferdsstaten til godhet (jf. Loga 2003), ved at dens funksjoner anses å ha gode konsekvenser, og den får dermed en noe uimotsigelig karakter. Innenfor den sosiologiske tradisjonen som ble referert til i metodekapitlet, er omfordeling et normativt mål,

#### Kapittel 4 Utjanningsmeldinga

men Utjanningsmeldingas visjon om et egalitært samfunn går nokså langt i sin versjon. Marshalls begrep om medborgerskap begrenser for eksempel visjonen om omfordeling til et nedre minimumsnivå for alle borgere, mens markedsulikhet utover dette forstås som nyttig og nødvendig (Jæger 2000).

For det andre hevder altså meldinga at mer utjamning kan være instrumentelt i forhold til å nå andre mål: Samhold, lavere konfliktnivå, mindre uro og kriminalitet, bedre ressursutnyttelse. Disse påstandene refererer åpenbart til ulike samfunnsvitenskapelige teorier, og er bl.a. naturlig å se i sammenheng med nyere akademisk debatt om sosial kapital (Putnam 1995, Wilkinson 1996). For det tredje argumenteres det i samme avsnitt mot den konvensjonelle oppfatningen, utbredt i visse typer økonomisk teori og politiske kretser, at økt ulikhet er en forutsetning for videre vekst og sysselsetting<sup>55</sup>:

”Det er derfor ikkje nødvendigvis noko motsetning mellom likskap og effektivitet; sidan store forskjellar kan medføre at store ressursar blir bundne opp i lite produktiv verksemd. Enkelte verkemiddel som blir brukte for å skape auka likskap, kan verke hemmande på effektiviteten i økonomien dersom dei blir drivne for langt” (Utjanningsmeldinga: 197-198).

Likevel innrømmes det altså at enkelte former for utjamning kan virke økonomisk hemmende – dette utdypes i diskusjonen av trygdene og arbeidslinja. Dermed uttrykker teksten en balansering av målsetninger (effektivitet og utjamning), på en liknende måte som i Velferdsmeldinga, men der hensynet til en mer resultatlik fordelingsrettferdighet synes vektet tyngre. Men det virker klart at Utjanningsmeldingas verdigrunnlag og sentrale problemrepresentasjon om manglende ”utjamning”, knytter seg tettere opp mot den sosiologiske tradisjonen i velferdstenkning. Også Velferdsmeldinga verdsetter velferdsstatens solidariske grunnlag og trygghetsskapende virkning, men synes i større grad å åpne for noe økte forskjeller, av hensyn til det høyere formålet om økt effektivitet og sikring av ”grunnlaget”; i Utjanningsmeldinga former selve omfordelingen senteret i hovedhistorien.

---

<sup>55</sup> Dette synet finnes i mye samtidig internasjonalt ordskifte, se for eksempel den innflytelsesrike *The OECD Jobs Study* (OECD 1994). Et eksempel på det motsatte, og kanskje på at synspunkter nær Utjanningsmeldingas er mer fremtredende internasjonalt nå, er UNDPs Human Development report 2005: ”Extreme inequality is not just bad for poverty reduction – it is also bad for growth. Long-run efficiency and equity can be complementary.” (UNDP 2005: 53).

### Utjamning som flertydig metafor

Det egalitære samfunn skal altså nås gjennom utjamning. En tolkning av bruken av ”utjamning” som den sentrale og strukturerende metaforen i meldinga, er at den postulerer legitimiteten til den relativt omfattende omfordelingen innenfor den norske velferdsstaten, og etablerer staten som moralsk aktør i prosessen (den som jevner ut), og borgerne som objekter. Som i Velferdsmeldinga skapes dermed en diskurs som er lite egnet til å problematisere statlig inngripen overfor borgerne. Kritikkk av statens rett til adferdsregulering i bytte mot velferdsutbetalinger (Kildal 1998, Lødemel 1997) blir vanskeligere innenfor en diskurs der staten konstrueres som moralsk god problemløser. Samtidig er utjamning en metafor som forutsetter en grunnleggende likeverdighet mellom borgerne – hvis det er rettfærdig å jevne ut ressursforskjeller mellom individer, må det være fordi de i utgangspunktet har lik moralsk rett til godene.

Men om hvor langt bevegelsen mot resultatlikhet bør gå, eller hvordan den skal balanseres mot andre hensyn (som effektivitet), er Utjamningsmeldinga ganske taus. Som ”arbeidslinja” har ”utjamning” en grad av *flertydighet* fordi det som abstrakt begrep kan begrunne svært forskjellige varianter og nivåer av tiltak. Som nevnt over kan flertydighet være et nødvendig virkemiddel for å oppnå kompromisser, handlingsrom og allianser i politikk – flertydige prinsipper kan uenige aktører enes om, i motsetning til entydige vedtak: ”Uenigheten setter inn for fullt når diskusjonen [om politikken i Utjamningsmeldinga] konkretiseres” (Pedersen 2000: 123). Utjamningsbegrepet setter imidlertid absolutte grenser for *retningen* på politikken – det kan kun begrunne politiske løsninger som anses å minske forskjeller. Det er da også interessant at Utjamningsmeldinga eksplisitt vurderer ulike velferdsordninger og skattesystem etter hvilken utjamnings- eller fordelingsvirkning de har (eks. Utjamningsmeldinga kap. 3.8 (77-78), kap. 4.7 (109-110)).

En åpenbar effekt av at ”utjamning” er den sentrale metaforen for meldingas policyanliggende, er at forsørgingspolitikk settes inn i en helhetlig ramme, som ett av flere og likeverdige redskap staten bruker for å forme samfunnet i ønsket retning:

”Styresmaktene og familien grip på ulike måtar inn i og endrar og korrigerer den fordelinga som er eit resultat av forhold i marknaden. Å bidra til utjamning av inntekter og til gode levekår for alle grupper i befolkninga, er ei sentral oppgåve for styresmaktene. Styresmaktene påverkar levekåra direkte gjennom utforminga av skattesystemet, overføringsordningane og det offentlege tenestetilbodet. Men også andre delar av verksemda til styresmaktene, som finanspolitikken, utdanningspolitikken og

## Kapittel 4 Utjanningsmeldinga

arbeidsmarknadspolitikken, er viktige i ein fordelingspolitisk samanheng.”  
(Utjanningsmeldinga:35)<sup>56</sup>

Igjen er det interessant å kontrastere til Velferdsmeldinga: Også der manes det til ”bred og helhetlig innsats” over en rekke forskjellig policyområder. Men Velferdsmeldingas ”avhengige variabel”, arbeidsdeltakelse/økonomisk utvikling, er her byttet ut med rettferdig fordeling. Dette synes å svare til skillet mellom et økonomisk og sosiologisk perspektiv som ble skissert i metodekapittelet.

Begrepet ”utjamning” knytter altså forsørgingspolitikk til en bredere omfordelingsstrategi over flere politikkområder, og det konstruerer et relativt utydelig skille, og et likeverdig forhold, mellom klienter og andre borgere. Det normative målet om en nokså omfattende omfordeling og fordelingsrettferdighet gjør at forsørgingspolitikk kan forstås som en policy som favner bredt og angår de fleste, fremfor, som ved ”fattigdomsbekjempelse”, at en smal målgruppe blir skilt ut for tiltak. Dette blir imidlertid kvalifisert, da det etter hvert blir klart at oppmerksomheten likevel skal rettes mot de svakeste gruppene:

*”Regjeringa vil med denne meldinga varsle strategiar og tiltak med sikte på å redusere uønskete skilnader i økonomiske ressursar og levkår, med særleg vekt på å betre tilhøva for de dårlegaste [sic] stilte ” (Utjanningsmeldinga: 16, orig. uth.)*

*”...ein langvarig tilstand med inntekt under denne inntektsgrensa [på 50% av medianinntekt vil] for dei fleste innebere ein svært vanskeleg og lite akseptabel livssituasjon. Regjeringa vil difor i hovudsak rette tiltaka mot disse gruppene.” (Utjanningsmeldinga: 240, orig. uth.)*

### Forskjellene har økt

Et egalitært samfunn er altså målet, men meldinga hevder det norske samfunnet beveger seg bort fra det: En sentral problemrepresentasjon er at forskjellene har økt, og er økende. Statistikk- og analysekapitlene, som for en stortingsmelding er svært omfattende<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Utenom familien og styresmaktene ser meldinga *markedet og frivillige organisasjoner* som de aktørene som avgjørende påvirker fordeling (Utjanningsmeldinga: 77).

<sup>57</sup> Dette omfanget kritiseres i den påfølgende stortingsdebatten av repr. Sjøli (H): ”For mye ord. Det er ”bedrevet ord” med stor lyst! Meldingen beskriver riktignok generelle trekk i samfunnsutviklingen, og mye av analys materialet er bra. Men det meste er kjent fra før.” (Stortinget, møte 14.juni 2000, st.tid. (1999-2000): 3561)

#### Kapittel 4 Utjammingsmeldinga

(Utjammingsmeldinga kap. 2-7), beskriver og underbygger dette bildet på utviklingen.<sup>58</sup> I underbyggingen av ”økte forskjeller” brukes i hovedsak to typer data: Man undersøker *inntekts- og formuefordeling* i befolkningen (Utjammingsmeldinga kap. 3), og utviklingen i *levkår* (Utjammingsmeldinga kap. 2, 4 og 5).

I kapittel 2 undersøkes en rekke strukturelle forhold og deres eventuelle påvirkning på levkår og fordeling: Befolkning og familiestruktur, makroøkonomiske utviklingstrekk, offentlige tjenester og overføringer. Disse blir representert som

”...ein del generelle utviklingstrekk som er med på å legge eit viktig grunnlag for kva rammer ein har å operere med innafor [sic] i velferdspolitikken...” (Fattigdomsmeldinga: 50)

Bildet som uttrykkes her, er ikke svært forskjellig fra det som ble kalt ”sekuritisering” i Velferdsmeldinga: Konjunktorene og sysselsettingen har de siste årene hatt en positiv utvikling, men vekstutsiktene i tiåra fremover er moderate, offentlige stønadsutbetalinger og sysselsettingsbehov vil øke fremover, og sysselsettingen må derfor holdes høy (Utjammingsmeldinga: 50-51). Denne oppgaven argumenterer imidlertid for at stortingsmeldinger kan analyseres som hovedfortellinger, og innenfor Utjammingsmeldingas hovedhistorie synes dette som en mindre sentral problemrepresentasjon enn i Velferdsmeldinga. Også meldinga selv representerer i sitatet over behovet for høy sysselsetting som kun rammesettende for Utjammingsmeldingas egentlige problemrepresentasjon (økte forskjeller) og hovedambisjon (utjømning).

Mer sentralt blir da *inntektsfordelingen* i befolkningen (Utjammingsmeldinga kap. 3, s. 52-85). Denne er undersøkt med utgangspunkt i husholdsinntekter, for perioden 1986-1996, og med ginikoeffisient som uttrykk for forskjeller. Det viktigste funnet er at ginikoeffisienten har økt noe i perioden, fra 0.222 i 1986 til 0.257 i 1997, eller 17,5 %, og dette gir således støtte til tesen om økte forskjeller (Utjammingsmeldinga:55-58, 82, 84). Meldinga tar imidlertid flere forbehold. For det første (som også Skånland (2000: 131) påpeker), dekker den undersøkte perioden flere store konjunktursvingninger, og dette påvirker validiteten til konklusjonene (Utjammingsmeldinga: 52). For det andre er tendensen til økte forskjeller *ikke* spredd jevnt utover inntektsfordelingen, likt en tøyd springfjær: Mesteparten av økningen i

---

<sup>58</sup> Det store omfanget av statistisk bakgrunnsmateriale gjør det umulig å diskutere alle sidene ved problemrepresentasjonene i disse. Å gå dypt inn i det statistisk materialet ligger dessuten utenfor oppgavens problemstilling.

## Kapittel 4 Utjammingsmeldinga

ulikhet kommer av økte kapitalinntekter i det aller rikeste sjiktet av befolkningen, ettersom høykonjunkturen på 90-tallet medførte store aksjeutbytter og realisasjonsgevinster:

”Den viktigaste årsaka til dei auka inntektsforskjellane var den omfattande auken i aksjeutbytte og realisasjonsgevinstar etter 1992, bl.a. som følge av konjunkturoppgangen. Dersom ein held aksjeutbytte og realisasjonsgevinstar utanfor, er det kun ein liten auke i inntektsforskjellane i perioden.” (Utjammingsmeldinga: 85)

Men selv dette funnet er usikkert, fordi skattereformen i 1992 gjorde slike inntekter langt mer synlige i inntektsstatistikken:

”Det er med andre ord grunn til å tru at skattereforma har bidrege til at analysane i dette kapitlet overvurderer den *faktiske* auken i inntektsforskjellane i perioden 1986-1996, ved at tala undervurderer dei faktiske inntektsforskjellane i 1986.” (Utjammingsmeldinga: 74)

Mens denne, kanskje overvurderte, utviklingen i fordelingen av kapitalinntekt altså er den viktigste enkeltfaktoren bak økningen i ulikhet, er fordelingen av lønnsinntekt faktisk blitt mer egalitær i perioden (riktignok mest på grunn av mindre kjønnsforskjeller, Utjammingsmeldinga: 63-64), og alle grupper i inntektsfordelingen har opplevd realinntektsvekst (når studenter holdes utenfor, Utjammingsmeldinga: 56-57). Man finner dessuten at skatte- og overføringssystemet har en klar utjavnende effekt (Utjammingsmeldinga 3.8 (77-78)), og at trygdeordningene gjør at inntektsforskjellene økte langt mindre enn forventet under den sterke veksten i arbeidsledighet fra 1986 til 1991 (Utjammingsmeldinga:71).

Meldinga bruker imidlertid mye plass på å analysere motsatt ende av skalaen, de laveste inntektsgruppene. Disse har hatt en svakere inntektsutvikling i perioden. Meldinga skiller ut en særlig problemgruppe basert på begrepet ”varig låginntekt”, definert som under 50% av medianinntekten, over en femårsperiode<sup>59</sup>. Denne gruppen finnes å ha økt noe i perioden (Utjammingsmeldinga 65-66). Mange årsaker til ”varig låginntekt” drøftes, men ”manglande arbeidstilknytning” synes å være den mest gjennomgående.

---

<sup>59</sup> Utjammingsmeldinga har en omfattende diskusjon av ulike lavinntektsgrenser, så vel som ulike ekvivalensskalaer for utregning av husholdningsinntekt, og effekten av disse på resultatene (f.eks. på hvor mange som klassifiseres innenfor lavinntektsgruppen) (Utjammingsmeldinga boks 3.2 (54), 3.3 (55) og 3.4 (67)). Disse valgene påvirker klart hvordan policyproblemet blir definert – f.eks. hvor omfattende problemet blir oppfattet - og kan således analyseres som en problemrepresentasjon, men av plasshensyn er dette ikke gått inn i her.

I kapittel 7 (Utjæmningsmeldinga: 174-191) sammenliknes inntektsfordelingen i Norge med andre utvalgte OECD-land. De viktigste funnene er at Norge og andre skandinaviske land har jevnere inntektsfordeling enn land som er preget av mindre universelle velferdsordninger, men at forskjellene har økt noe sterkere i Norge enn i andre land i den undersøkte perioden.

### En forfallshistorie

Undersøkelsen av inntektsfordeling, som er gjengitt over, underbygger altså forestillingen om økte forskjeller, men med mange nyanser og forbehold. Veksten i ulikhet er ikke overveldende. Av den internasjonale sammenlikningen fremgår det at Norge stadig er et meget egalitært samfunn i forhold til andre land. At ”økte forskjeller” likevel kan formuleres som et så sentralt sosialt problem, setter i relieff det teoretiske utgangspunktet for denne oppgaven, nemlig at policyproblemer ikke eksisterer uavhengig av sin sosiale konstruksjon eller språklige formulering, og at de oppstår gjennom subjektive fortolkninger, ikke gjennom avlesninger av en ”objektiv” sosial realitet. Det kan derfor være nyttig å drøfte betydningen av utjæmningsdiskursen i en norsk politisk kontekst.

Bildet av ”utjæmning” mot en bakgrunn av ”økende forskjeller,” kan nemlig ses i lys av Stones ovennevnte begrep om *historier* (stories, Stone 2002: 138-145), dvs. problemrepresentasjoner som har form av narrativer, hvorav vi her kan ane en av de vanligste, historien om nedgang og evt. fall:

”...a *story of decline*, not unlike the biblical story of the expulsion from paradise. It runs like this: ”In the beginning, things were pretty good. But they got worse. In fact, right now, they are nearly intolerable. Something must be done.” (Stone 2002: 138, orig. uth.)

Det er ikke vanskelig å gjenkjenne denne strukturen i Utjæmningsmeldinga – før var det norske samfunnet (stadig) mer egalitært, nå er utviklingen snudd og forskjellene økende, noe må gjøres. Denne historien har flere samtidige diskurser som resonansbunn: Økende inntektsforskjeller i OECD-landene har trolig vært et empirisk faktum siden 70-tallet (Pedersen 2000: 126). I debattene om globalisering og det postmoderne industrisamfunnet (f.eks. Rodrik 1997), så vel som innenfor velferdsstatsforskning (eks. Pierson 1996, Kuhnle 2000a), har en utvikling mot større forskjeller og tilbakerulling av utjæmningstiltak, iblant forstått som en uavvendelig del av den økonomiske utviklingen, vært et sentralt, om enn

#### Kapittel 4 Utjammingsmeldinga

kontroversielt tema. I norske varianter av disse fortellingene inngår dessuten myten om det skandinaviske sosialdemokratiske unntaket, og dettes eventuelle forfall. Johannesen (2000) knytter, som nevnt over, Utjammingsmeldingas temaer til den norske EU-debatten rundt 1994, hvor "Annerledeslandet" var ett av nei-sidas sentrale begreper. Spørreundersøkelser i perioden støtter dessuten at "økende forskjeller" er "en virkelighetsbeskrivelse som deles av folk flest," og et stort flertall støtter målet om å redusere forskjellene (Pedersen 2000: 123-124).

Utjammingsmeldinga knytter an til og synes å bekrefte uroen i disse diskursene – forskjellene har faktisk økt, og selv om omfanget foreløpig er beskjedent, kan (det antatte) trendbruddet i seg selv forstås som alarmerende <sup>60</sup>.

Men som Pedersen peker på, deler Utjammingsmeldinga ikke forståelsen av "økende forskjeller" som uavvendelig: "Det som ut fra en likhetsorientert grunnholdning kan kalles pessimistiske oppfatninger av tendensene i tiden, ser ut til å gå sammen med vilje til politisk handling heller enn resignasjon." (Pedersen 2000: 124). Dersom Stone (2002) har rett i at historier trenger helter, er det i Utjammingsmeldingas historie staten ved Regjeringa som i sterkeste grad gjør krav på denne rollen, som i Velferdsmeldinga. I Utjammingsmeldingas fremstilling synes utviklinga i samfunnet å dra i retning av ulikhet og disharmoni, men staten tillegges ansvar for, og også evne til, å bote denne uretten og gjenopprette orden. Dette står i kontrast til forestillinger om tilbakerulling av offentlig ansvar til fordel for markedsstyring.

---

<sup>60</sup> Det kan argumenteres for at forestillingen om en langsom, tildels ovenfrastyrt utvikling mot et bedre og mer egalitært samfunn, er sentral i norsk kultur, som en sammenblanding av nasjonal historieforståelse og sosialdemokratisk myteskapning. Innflytelsesrike norgeshistorikere har for eksempel hatt som tema hvordan lavere samfunnsklasser, hhv. bondestanden (Ernst Sars) og arbeiderklassen (Halvdan Koht) over tid ble "løftet opp" til en mer egalitær stilling i "nasjonen." Dag Solstad skriver om liknende temaer i Roman 1987: "Historikerne satt som utsendinger i sine spesielle århundrer og greidde ikke helt å skjule at de gleda seg til det 20. århundre. Man kunne f.eks. oppholde seg i det 11. århundre og være vitne til de forferdeligste ting: Se, se der er en trelle, og se, der er det en bonde som blir valsa ned, men bare vent, det går bra til slutt, for se, der har vi det 19. århundre og trelen vokser opp på husmannsplass/småbruk og drar så til byen for å være jernarbeider og se, bonden er blitt ordfører og stortingsmann og landets stolthet, og nå kommer siste kapittel: Det 20. århundre og se, der kommer trelen, han er midt i flokken av de tusener som skaper landet, den organiserte arbeiderbevegelse, og se, han kaster fra sin sterke neve et papir ned i valgurnen, og landet kan styres etter sin bestemmelse: Arbeideren har endelig kommet hjem, han er blitt grunnfjellet i den norske nasjon. Endelig, endelig, sukker historikeren, det har vært en lang marsj, men det gikk bra til slutt." (Solstad 1987: 151-152). Solstad karikerer her samrøret mellom historikermiljøet og Ap på 60-tallet, men det er et eksempel på en av mange liknende historier hvorfra Utjammingsmeldingas rapport om "økte forskjeller" virker som et dramatisk brudd, trolig langt mer enn innen andre nasjonale kontekster. I Sverige er imidlertid koblingen mellom sosialdemokrati og nasjonalmyte kanskje enda tettere gjennom *folkhem*-begrepet og sosialdemokratiets sterkere ideologiske hegemoni. (Stjernø 2005).



### **Dårlige levekår**

Den andre statistiske hovedtilnærminga, og den som meldinga bruker mest plass på, er analysene av levekår, og hvordan de varierer mellom individer og grupper. Dette er en videreføring av levekårs- og hopingsanalysen i Velferdsmeldinga (Velferdsmeldinga kap. 2, s. 38-52), men denne var vesentlig mindre omfattende, og syntes å spille en mindre sentral rolle i hovedhistorien, der finansieringsgrunnlaget og ikke økte forskjeller fremsto som den sentrale bakgrunnen for policytiltakene. Meldinga bruker datamateriale fra SSBs levekårsundersøkelse (Utjanningsmeldinga: 86, 118).

Utjanningsmeldinga representerer i utgangspunktet årsaken til dårlige levekår som et samspill mellom strukturelle forhold og personlige ressurser.

”Det er...ikkje berre korleis den enkelte brukar egne ressursar som påverker levekåra, men også dei rammevilkåra ein står overfor.” (Utjanningsmeldinga: 35)

I kapittel 2 (Utjanningsmeldinga: 34-51), samt i det innledende sammendraget (Utjanningsmeldinga: 15-16) er det mange eksempler på at de økte forskjellene meldinga observerer, blir årsaksforklart med strukturelle forhold. Økonomiske konjunkturer og sysselsetting blir ansett å påvirke fordelingen, men disse trendene er i bedring i perioden meldinga undersøker (Utjanningsmeldinga: 42-43). Det ses også tendenser til at økte utdannings- og helsekrav i arbeidslivet kan ha medført en seleksjon av individer inn og ut av arbeidsmarkedet, og at et økt antall med offentlige stønader som hovedinntekt dermed utgjør hovedtyngden av de nederste gruppene på inntektsfordelingen (Utjanningsmeldinga: 15). I tillegg representeres endringer i familiestruktur å ha forskjellige typer effekter på levekår og inntektsfordeling

Men om årsakene til levekår balanseres mellom strukturer og personlige valg, er teksten nokså individualiserende når den beskriver funnene fra levekårsundersøkelsen (Utjanningsmeldinga: kap. 4-5, s. 86-159), og det blir argumentert nedenfor at dette har sammenheng med analysemetoden. Analysen bygger på den såkalte ”nordiske tilnærminga” i levekårsforskningen, og undersøker levekår på noen teoretisk definerte hovedområder. Hovedvekten i meldinga legges på økonomiske ressurser, men også helse, sysselsetting, kompetanse og utdanning, og boforhold er lagt vekt på i undersøkelsen. (Utjanningsmeldinga: 34-35, 86). Levekårsundersøkelsen bygger på data på individnivå, og i

## Kapittel 4 Utjanningsmeldinga

oppnopningsanalysen undersøkes samvariasjon heller enn kausalitet mellom de nevnte levekårsområdene.

Kapittel 4 tar for seg utviklingen for hele befolkningen på de nevnte levekårsområdene<sup>61</sup> etter ca. 1980<sup>62</sup> og frem til ca. 1998. Resultatene er omfangsrrike og nyanserte, og få funn virker umiddelbart alarmerende. Utdanningsnivået har økt, og viser sammenheng med inntekts- og sysselsettingsnivå. Den totale sysselsettinga har økt, med ledighet nede på 3,2 % i 1998. Helsetilstanden i befolkninga er stort sett stabil, men ujevnt fordelt etter sosial status. Bostandarden er stort sett god, og har bedret seg i perioden. Flere bor alene, men deltakelsen i organisasjoner er høy. Det er flere forskjeller i levekårsutviklingen mellom aldersgrupper, men totalt sett har befolkningen fått bedre levekår i perioden:

”Oppsummeringsvis viser analysen at både menn og kvinner i dei fleste aldersgruppene har hatt ei positiv utvikling i dei samla levekåra på 1980- og 1990 tallet [sic] bortsett frå aldersgruppa 20-29 år for begge kjønn som har hatt ei dårleg utvikling gjennom det meste av perioden. Menn og kvinner i 60-åra har hatt ei negativ utvikling i dei samla levekåra i 90-åra, etter ei positiv utvikling i tiåret før. Forhold på arbeidsmarknaden er ei viktig forklaring på denne utviklinga og vedkjem begge aldersgruppene. Den svake utviklinga for 20-åringane har også samanheng med auken i talet på studenter [sic] i perioden.” (Utjanningsmeldinga: 113).

Det gjennomføres også en opphopningsundersøkelse, som viser at dårlige levekår har en tendens til å hope seg opp:

”Talet på levekårsfordelar og -ulemper fordeler seg ikkje jamnt, men tenderer til å klumpe seg saman i delar av befolkninga.” (Utjanningsmeldinga:116)

”I hopingsanalysen frå 1995.....finn ein dei sterkaste samhengane mellom hushaldsøkonomi og materiell standard, men også samhengene mellom hushaldsøkonomi og helse, sosiale relasjonar og arbeidsmarknad er av en viss storleik. Samhengane er ikkje svært sterke, men tyder likevel på at god hushaldsøkonomi har samanheng med gode levekår på andre område.” (Utjanningsmeldinga: 111)

---

<sup>61</sup> I tillegg til levekårsområdene som er nevnt over og som meldinga fremhever som sentrale, diskuterer kapittel 4 også *sosiale relasjonar og organisasjonsdeltakelse* samt *offentlige tenesters innvirkning på levekår* (Utjanningsmeldinga:86).

<sup>62</sup> Det er variasjoner i tidspunktene for undersøkelsene i meldinga – de fleste går tilbake til 1980 eller 1986, mye av levekårs materialet går kun frem til 1995 – og noe datamateriale fins kun for ett tidspunkt.

## *Kapittel 4 Utjamningsmeldinga*

Meldinga finner for øvrig at størrelsen på gruppa med ”dårlige levekår” i henhold til hopningsundersøkelsen har vært tilnærmet uendret fra 1991 til 1995 (Utjamningsmeldinga: 112).

Utviklingen i levekår utdypes i kapittel 5, (Utjamningsmeldinga: 117-159) der levekårssituasjonen undersøkes for grupper meldinga mener er interessante å drøfte i levekårssammenheng: Ungdom, eldre, ulike barnefamilier, funksjonshemmede, innvandrere fra ikke-vestlige land og andre grupper som er avhengige av offentlig inntektssikring, som sosialhjelpsmottakere. Ikke overraskende finner meldinga at flere av disse gruppene er overrepresentert blant de med ”låginntekt over tid,” og at de har dårligere levekår enn befolkningen totalt. Men det finnes store forskjeller innad i gruppene, og få eksempler på at hele grupper er rammet av dårlige kår.

Summen av funnene fra levekårsundersøkelsen (Utjamningsmeldinga: 193) synes dermed å være at levekårssituasjonen har hatt en positiv utvikling for de fleste gruppene i perioden, men at en del av befolkningen likevel er rammet av dårlige kår, og at dette problemet kan lokaliseres til minoriteter eller individer innen de undersøkte gruppene, ikke gruppene som helhet:

”Generelt sett er det vanskeleg å peke ut ei eller et fåtal grupper med gjennomgåande låge inntekter. [...] Dette kjem av at skilnadene mellom gode og dårlege levekår heller går innanfor eller på tvers av sosiale grupper enn mellom ulike grupper.” (Utjamningsmeldinga: 193).

### **Årsaksrepresentasjoner og klientbilder: Sammensatte problemer**

Funnene i inntekts- og levekårsundersøkelsene som er sammenfattet over, synes å bidra til å forme sentrale problemrepresentasjoner i meldinga som helhet, og ha konsekvenser for klientbildene som tegnes. Undersøkelsene av inntektsutvikling viste en tendens til økende forskjeller og pekte ut en gruppe med varig lavinntekt som hovedproblemet, og dette inngår i problemrepresentasjonen om at forskjellene i samfunnet har økt.

Levekårsundersøkelsene synes å vise at det ikke er klart avgrensede grupper som er mest forfordelt i det norske samfunnet, men individer innen disse gruppene, og at disse opplever opphopning av dårlige levekår på flere områder. Andre steder i meldinga representeres dette ved den beslektede formuleringen ”sammensatte problemer” (se eksempler nedenfor). Der meldinga i verdigrunnlaget er opptatt av utjamning og et egalitært samfunn,

## Kapittel 4 Utjammingsmeldinga

skapes et bilde av utjammingspolitikk som en bred bevegelse over flere policyområder, med konsekvenser over hele inntektsfordelingen, og med et relativt likeverdig forhold mellom klienter og andre. Gjennom dokumentasjonskapitlene synes derimot oppmerksomheten å snevres inn ikke bare mot de lavest plasserte gruppene, men mot minoriteter og individer innen dem, og hva som kjennetegner disse.

Representasjonen av minoriteter eller individer med problemer på flere områder som det sentrale problemet, synes å følge av den metodiske modellen for levkårsundersøkelsene i analysekapitlene, særlig opphopningsanalysen<sup>63</sup>. En slik metodisk tilnærming kan resultere i ulike funn, men *formen* på funnene er i stor grad gitt på forhånd: Man vil med nødvendighet finne noen grad av ”oppnopning” mellom de undersøkte variablene, knyttet til de undersøkte individene. Siden det er selve hopningen som undersøkes, vil modellen ikke avdekke temporale eller kausale forhold mellom variablene. I stedet for underbygges en bestemt type problemrepresentasjon: Et individ som f.eks. har dårlig helse, og dermed ikke jobb, og dermed dårlig økonomi, og dermed kanskje ustabile boligforhold, vil her bli beskrevet som å ha problemer på en rekke levkårsområder, istedenfor å årsaksforklare tilbake til den enkeltfaktoren (inntektsbortfall pga. sykdom) som kanskje utløser situasjonen. En kan dermed tenke seg at strukturen i Utjammingsmeldingas levkårsundersøkelser fører i retning av en forståelse av ”problemer på flere områder” og ”oppnopning av dårlige levkår,” der en enklere problemrepresentasjon (f.eks. for lav trygd, manglende arbeidsplasser) er mulig, og kanskje oftere vil bli valgt av klientene. Siden metoden ikke er rettet mot å avdekke kausalforhold, er det åpent for ulike tolkninger av hvilket levkårsområde som spiller rollen som *årsak* innenfor problemkomplekset. I Utjammingsmeldinga velges oftest ”manglende arbeidstilknytning” til årsaksrollen:

”Manglende yrkestilknytning er som nemnt den viktigste årsaka til låginntekt.”  
(Utjammingsmeldinga: 84).

”Analysane viser at levkårsproblem ofte er ei følge av manglende tilknytning til arbeidslivet.” (Utjammingsmeldinga: 198)

---

<sup>63</sup> Det gjøres rede for metoden i opphopningsanalysen, og tas høyde for svakhetene ved den, i Utjammingsmeldinga 4.8.1 (111). At man således gjør rede for at den statistiske metoden har visse usikkerheter og bias, betyr imidlertid ikke så mye i denne sammenhengen, ettersom det er denne problemrepresentasjonen meldinga likevel velger.

## Kapittel 4 Utjanningsmeldinga

En annen vanlig problemrepresentasjon i velferdsdebatter kan kalles ”kasteballproblemet,” (se f.eks. St.meld. nr. 14 (2002-2003): Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenester). Innenfor denne representeres problemet tilnærmet motsatt av betydningen innen diskursen om ”sammensatte problemer”: Individuer, med livsproblemer som ikke nødvendigvis er spesielt komplekse, blir møtt med altfor sammensatte *løsninger*, i form av manglende eller ukoordinerte tjenester fra et fragmentert velferdsapparat. Dermed blir de ”sendt fra kontor til kontor,” eller de ”faller mellom alle stoler.”

Innenfor kasteballdiskursen blir kompleksiteten og sammensattheten altså i stor grad en egenskap ved institusjonene, mens den i levekårsundersøkelsene tildels er gitt av den metodiske tilnærmingen, med inndeling i flere levekårsområder. I teksten i Utjanningsmeldinga kan man se tendenser til språklig glidning i tolkningen av levekårsundersøkelsene: ”Problemer på flere levekårsområder” tolkes som at klientenes situasjon har ”sammensatte årsaker”, og det ”sammensatte” ses mer og mer som en egenskap ved klientene – ”opphopning av variabler” på makronivå blir til ”sammensatte problemer ” på individnivå:

”Dei har gjerne låg inntekt fordi dei står utan arbeid eller har ei marginal tilknytning til arbeidslivet, dei står utanfor arbeidslivet fordi dei har eit kompetanse/kvalifikasjonsproblem, eller eit sosialt og/eller helsemessig problem.” (Utjanningsmeldinga:16)

”Høvesvis 90 og 60 000 personar har ein inntekt under halvparten av medianinntekta om ein ser på låginntekt over ein 5-års eller 10-års periode. I stor grad er dette menneske med samansette problem på mange levekårsområder.” (Utjanningsmeldinga: 193)

”Mange av dei som ikkje får plass i arbeidslivet, har samansette problem. Kombinasjonen av problem på eit eller fleire levekårsområde som t.d. låg eller manglande utdanning, dårleg eller ingen bustad, rusproblem, psykiske lidingar eller andre helseproblem, fører ofte til problem i høve til deltaking i arbeidslivet. Hovudproblemet for dei fleste er dermed ein kombinasjon av manglande arbeidsmarknadstilknytning og helseproblem eller mangelfull utdanning, ikkje låg inntekt isolert sett.” (Utjanningsmeldinga: 197)

”Gjennom tiltaka ønskjer Regjeringa først og fremst å gjere noko med årsakene til at nokre grupper har dårlege levekår. Som analysane har vist, er det vanlegvis ikkje ei enkelt årsak til at nokre menneske har levekårsproblem. Årsakene er samansette og ofte har dei vanskelegast stilte problem på fleire enn eit område.” (Utjanningsmeldinga: 199)

#### *Kapittel 4 Utjanningsmeldinga*

Kasteballdiskursen problematiserer systemsvikt, mens ”sammensatte problemer” synes å lokalisere problemet på individnivå (selv om løsningsansvaret fremdeles ligger hos institusjonene). Individorienteringen blir også tydelig når man sammenlikner begrepsbruken med Velferdsmeldingas: ”Arbeidsledighet” og ”utviklingen på arbeidsmarkedet” var gjennomgående årsaksrepresentasjoner der. Utjanningsmeldingas gjennomgående begrep ”manglende arbeidsmarknadstilknytning” flytter oppmerksomheten og årsaken fra struktur i retning aktør, fra samfunnsansvar til individuelt ansvar (jf. Halvorsen og Lødemel 2002).

På den ene siden kan ”sammensatte problemer” som årsaksrepresentasjon til velferdssvikt bidra til et økt fokus på helheten i situasjonen til velferdsklientene, og fremheve betydningen av koordinering av trygder og tjenester. I Utjanningsmeldinga synes representasjonen dessuten å inngå i en argumentasjon for økt offentlig velferdsinnsats, representert som ”et mer finmaska sikkerhetsnett” og ”ei mjukare arbeidslinje” (se under). Muligens kan den endog tolkes som en erkjennelse av begrensningene til byråkratisk forenkling av en kompleks virkelighet (se Scott 1998 for teori om dette). Men på den annen side er dette en diskurs som kan senke statusen til klientene overfor samfunnet og velferdsinstitusjonene, og sette legitimiteten i kravene deres under tvil. Spesielt når ”sammensatte problemer” ses som egenskaper ved individene, er det en problemforståelse som implisitt betviler deres evne til autonomt å nyttiggjøre seg ressursene samfunnet tildeler dem, og dermed kan legitimere mer bruk av offentlig adferdsregulering og strengere tildelingskrav. Tjenester er bedre enn stønader i denne diskursen, for sammensatte problemer antas ikke å ha enkle løsninger:

”Sjølv om desse gruppene også har låg inntekt, er dette vanlegvis ikkje hovudgrunnen til levekårsproblema deira. Handsaming og bistand til å kunne delta i arbeidslivet er ofte ei betre løysning på problema for dei som kan arbeide enn å tilstå kontantytningar.”  
(Utjanningsmeldinga: 199)

Dette gjelder ikke minst når sammensatte problemer, som i sitatet over, koples med påstanden om at det ikke er lavinntekt i seg selv som er ”hovudgrunnen til levekårsproblema deira”, hvilket kan forstås som at dette er individer som uansett ikke ville make å omsette tilstrekkelige inntekter i varig gode levekår: Det nytter ikke bare å gi dem penger. At problemet til lavinntektsgrupper ikke er at de har for lav inntekt, er en såpass påfallende problemrepresentasjon at det er fristende å se etter mulige strategiske motiver: Hensynet til arbeidslinja og statsfinansene, som er presentert i kapittel 2 (Utjanningsmeldinga: 34-50) som

en bakgrunn for meldingens problembeskrivelser, tilsier at økte stønadsnivåer i beste fall bør ha en begrenset rolle når løsninger skal formuleres. En problemrepresentasjon der "lavinntekt" ble forstått som "hovudgrunn" og årsaksrepresentasjon, istedenfor "dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet", synes imidlertid å lede mer entydig mot at økte stønadsnivåer kan løse problemene. Historien om utjamning av manglende forskjeller synes å mangle tydelige argumenter for restriksjon av offentlige utgifter, i motsetning til Velferdsmeldingens sekuritisering. "Manglende arbeidstilknytning" som det sentrale av flere "sammensatte problemer", gir imidlertid grunnlag for fortsatt satsing på arbeidslinje, men mer av hensyn til klientene selv (jf. integrasjons- og godeargumentene, Kildal 1998) enn til finansieringsgrunnlaget, og er et tilgjengelig argument mot økte overføringer på alle områder.

"Sammensatte problemer"-representasjonen synes dermed å legge føringer for hva det er naturlig å anse som gode løsninger, i tråd med Bacchis (1999) vektlegging av problemdefinisjonens betydning for policy. Mer økonomisk omfordeling over stønadssatsene, som kunne virke rimelige ut fra et rent utjammingsperspektiv, er mer problematiske i denne diskursen fordi de forverrer incentivstrukturen, samtidig som de ikke løser det "egentlige" problemet (som altså ikke er lav inntekt i seg selv). Spørsmålet er om det også kan analyseres ut fra begrepet *synekdoke* (Stone 2002: 145-148), som Stone bruker i betydningen at en liten del av problemet framstilles som det hele, med strategiske motiver. I dette tilfellet ville det være relevant dersom representasjonen av et individ med komplekse problemer som trenger offentlig innsats på flere levekårsområder, ikke er en treffende beskrivelse av flertallet innen gruppen som rammes av "varig låginntekt." Men dette er i noen grad et empirisk spørsmål, og vanskelig å undersøke gjennom tekstanalyse. Imidlertid bør gjennomgangen ovenfor ha belyst at spørsmålet om sammensatthet i høy grad er avhengig av øyet som ser.

### **Tiltaksforslag: Mjukare arbeidslinje, finmaska sikkerhetsnett**

Tiltaksforslagene i Utjammingsmeldinga er nokså omfattende og går utover det som her er definert som forsørgingspolitikk. Innledningskapittelet formulerer seks hovedstrategier: En stabil og sunn økonomi, en mer rettferdig skattlegging, en mer sosial boligpolitikk, bedre offentlige tjenester, "ei mjukare arbeidslinje", og "eit meir finmaska tryggleiksnett". (Utjammingsmeldinga: 18). Avgrensningen i denne oppgaven til forsørgingspolitikk, betyr at det hovedsakelig er tiltak fra de to siste strategiområdene som vil bli diskutert, med hovedvekt på stønadspolitikk og andre tiltak knyttet til arbeidslinja. Men opplistingen av strategier synes

som et eksempel på at utjamningsdiskursen knytter forsørgingspolitikk til en bredere omfordelingsstrategi.

Basert på oppgavens antakelse om problemrepresentasjoners betydning for hvilke løsninger som kan tenkes som rimelige, kan Utjamningsmeldingas problemrepresentasjoner synes å angi to mulige hovedretninger for policytiltak: ”Utjamning” og målet om et mest mulig egalitært samfunn, synes å åpne for brede tiltak, knyttet til f.eks. skattepolitikk og universelle velferdsordninger, med generelle omfordelende effekter over mest mulig av inntektsfordelingen, med håp om å snu utviklingen mot økte forskjeller. Men også mer selektive ordninger kan ha omfordelende effekt, ved å løfte de nederste gruppene på inntektsfordelingen. Som vist fokuserer dokumentasjonskapitlene og årsaksrepresentasjonen ”sammensatte problemer” mer på disse, og synes å peke i retning av stønader og tjenester orientert mot smalere definerte klientkategorier. Endelig synes valget av ”manglende arbeidsmarkedstilknytning” som gjennomgående årsak til levekårsproblemer å legge et grunnlag for fortsatt satsing på arbeidslinje, og kanskje en preferanse for arbeidsmarkeds- og andre tiltak fremfor stønader, i tråd med forestillingen om at lavinntekt ikke er det egentlige problemet.

Tiltaksbildet i meldinga synes å være i tråd med disse forventningene. Forslagene meldinga grupperer under begrepet ”eit mer finmaska sikkerhetsnett” (Utjamningsmeldinga: 27) innfører økninger i nivået på flere sentrale, universelle trygdeytelser, som minstepensjon, og attførings- og rehabiliteringsstønad, og senkning av nedre inntektsgrense for sykepengere rettigheter. Dette synes i strid med f.eks. Velferdsmeldingas tilråding av en restriktiv stønadspolitikk av hensyn til arbeidsincentiver og finansieringsgrunnlag. Det er imidlertid særlig minimumsnivåene for ytelsene som økes (Utjamningsmeldinga 25-29, 211-218). Økning i barnetillegg til uføre (Utjamningsmeldinga 266-267) og statlig veiledende normering av sosialhjelp (Utjamningsmeldinga: 273-274) ses også her som eksempler på økning av stønadsnivåer<sup>64</sup>, selv om dette er behovsprøvde ytelser. Til de tiltakene som er nevnt her og under ”sentrale tiltaksforslag” over, kommer dessuten økninger i og nyoppretting av stønader i ulike situasjoner der dagens system gir begrensede rettigheter, som ved omsorgsarbeid, etter skilsmisse, og etter kort botid i landet (Utjamningsmeldinga: 27). I tillegg foreslås utredning av en enda mer universaliserende reform – garantert minsteinntekt (Utjamningsmeldinga:30). Representasjonen ”finmaska sikkerhetsnett” er interessant: Den

---

<sup>64</sup> Statlig normering av sosialhjelp er ikke noen utvidelse av støtteordninger i seg selv, men må antas å være tiltenkt en stønadsøkende effekt, ved skape et politisk press mot kommuner som har svært lave satser.



#### *Kapittel 4 Utjamningsmeldinga*

synes å definere inntektssikring som et omfattende offentlig ansvar, fokuserer ikke på årsaker, og innebærer en kritikk av at dagens ordninger ikke er generøse nok eller fyller alle relevante behov. En slik vurdering synes å ligge nærme den sosiologiske modellen, hvor velferdsordningers evne til å skape et tilstrekkelig velferds- og trygghetsbehov for alle borgere er sentrale i vurderingen, mens incentiv- og samfunnsøkonomiske hensyn kommer i annen rekke.

”Ei mjukare arbeidslinje” er den andre hovedkategorien for tiltak i forsørgingspolitikken. Denne synes særlig å omfatte en rekke utrednings- og forsøksiltak med målsetning om å øke arbeidsdeltakelse. Disse er stort sett rettet mot definerte ”målgrupper”: Innvandrere (Utjamningsmeldinga: 244), uføretrygdede (244-248), sosialklienter (221-222, 244-245), funksjonshemma ungdom (248-249) og enslige forsørgere. Tiltakenes innhold er tjenester som skal kvalifisere for arbeidsdeltakelse, iblant stilt som stønadsvilkår (som introduksjonsstønnen for innvandrere), iblant kombinert med subsidiering eller ordninger for enklere kombinasjon av arbeid og trygd (som tiltakene for uføre). De fleste tiltakene forespeiler dessuten samarbeid og tett oppfølging:

”Inntak skjer på bakgrunn av dokumentasjon frå ulike instansar, medrekna arbeidsmarknads- helse- og trygdeetat. Deltakarane skal følgjes opp tett, individuelt og systematisk.” (Utjamningsmeldinga 245, om lønns subsidiering av uføre).

Representasjonen av ”sammensatte problemer” synes å disponere for slike policytiltak i retning av samarbeid, innsats på flere områder og tett oppfølging.

I analysen av Velferdsmeldinga over ble ”arbeidslinja” diskutert, og det ble vist hvordan den kan beskrives som en egen ”fortelling” om individer i omstilling. Linja synes i stor grad å bygge på den økonomiske modellen, og dermed på incentiver som en viktig forståelse av individuell motivasjon. Policytiltakene i Velferdsmeldinga kombinerte noe innstramning av tilgang og løpetid til helserelaterte ytelse, med en bredere aktiveringslinje med satsing på rehabiliterings- atførings- og arbeidsmarkedstjenester.

Utjamningsmeldinga diskuterer arbeidslinja, og kommer til konklusjonen at den har vært et ”i hovudsak rett val” (Utjamningsmeldinga: 26) som dermed skal videreføres. Men når Utjamningsmeldinga representerer sin versjon av linja som ”mjukare”, synes dette grunnlagt i at Utjamningsmeldinga legger mindre vekt på Velferdsmeldingas sekuritisering, og mer på arbeidsdeltakelse forstått som ”rett til arbeidsdeltakelse”, også for folk med dårlig helse:

## Kapittel 4 Utjamningsmeldinga

*”Regjeringa ønskjer at arbeidslivet i større grad enn i dag skal gje rom for personar som har varig yrkeshemming av ulike slag og grad, og vil leggje til rette for at fleire skal kunne medverke til verdiskapinga gjennom å kunne kombinere arbeid og trygd. Dette inneber ei mjukare arbeidslinje enn det den førre regjeringa følgde.” (Utjamningsmeldinga: 26, orig. uth.).*

*”Regjeringa vil derfor gå inn for ei mjukare arbeidslinje, som legg vekt på at arbeidslivet i større grad skal gje rom for personar som har varig yrkeshemming av ulik slag og grad. Dette kan ein mellom anna oppnå ved mer fleksible arbeidsordningar og betre høve til å kombinere arbeid og trygd.” (Utjamningsmeldinga: 212).*

Begrunnelsen for arbeidslinja er dermed dreid noe fra finansieringsgrunnlaget i retning hensynet til klientene, i forhold til hovedhistorien i Velferdsmeldinga, og likner det Kildal (1998) kaller integrasjons- og godeargumentene. Representasjonen innebærer dessuten en fordelaktig, godhetspreget iscenesettelse av politikken i meldinga, som ”mjuk” istedenfor ”hard”. Det er mulig å problematisere denne representasjonens strategiske sider: Klientenes interesser og fellesskapets fremstilles her som sammenfallende (arbeidsdeltakelse), på bakgrunn av representasjonen av ”manglande arbeidsmarknadstilknytning” som hovedårsak til dårlige levekår. Men som det ble diskutert i analysen av Velferdsmeldinga, er klientene gitt liten mulighet for egendefinisjon av sine interesser i denne diskursen.

En tolkning som Utjamningsmeldinga selv ikke gjør eksplisitt, men som synes rimelig ut fra teksten og tiltakene, er at ”mjukare” arbeidslinje også skal forstås som at Utjamningsmeldinga i mindre grad tilrår ren økonomisk incentivmotivering til arbeid (”smal” arbeidslinje), siden økonomiske stønader i forsørgingspolitikken heller blir økt enn senket, i tråd med målet om utjamning. Klientene i ”omstillingshistorien” i meldinga synes dermed å skulle styres mindre av økonomi som tvinger dem ut i arbeidsmarkedet, og mer av offentlige tilbud om kvalifisering, tilrettelegging og oppfølging som lokker ut i et arbeidsliv som gir bedre plass til dem (”bred” arbeidslinje). ”Mjukare” arbeidslinje kan imidlertid ikke tolkes som at det ikke lenger skal stilles krav til klientene: Både innføringsstønad for innvandrere og tiltakene i sosialomsorgen åpner for økt bruk av aktivering som vilkår for stønad.

Tiltakene i Utjamningsmeldinga som er diskutert her, synes dermed å kunne summeres som en noe mer utbygd og mindre restriktiv stønadspolitik (”finmaska sikkerhetsnett”) og mer satsing på kvalifiseringstiltak, men sterkere begrunnet i klientenes rett til arbeid, og med

åpning for at dette kan skje ved bedre tilrettelegging og tettere oppfølging, heller enn incentivstyring ("mjukare arbeidslinje").

### **Oppsummering**

Over er Utjammingsmeldinga analysert som en forfallshistorie om økende forskjeller i samfunnet, som imidlertid kan motvirkes av staten ved en bred utjammingspolitikk, hvor forsørgingspolitikk inngår. Denne representasjonen er underbygd med omfattende statistisk dokumentasjon 10-20 år bakover i tid, hvor man finner eksempler på slike økte forskjeller.

Fortellinga tegner et bilde av det gode samfunn som relativt egalitært, med et rettferdighetsbegrep hvor resultatlikhet veier tungt. I representasjonen av økende forskjeller og behov for mer utjamning synes det å ligge et sterkt normativt grunnlag, og en moralsk appell, for en fortsatt omfattende og omfordelende velferdsstat. Det er foreslått at en slik representasjon kan ha en viss resonans i norsk politisk kultur og internasjonale diskurser. Historien representerer en kontrast til Velferdsmeldingas hovedvekt på "sekuritisering", og dennes sterkere fokus på incentiver og finansieringsgrunnlag enn omfordeling; den kan sies i noen grad å flytte fokuset tilbake fra "nødvendig" til "rettferdig". Utjammingsmeldinga presenterer seg da også som et korrektiv til incentiv/rasjonell aktørmodellen i Velferdsmeldinga, gjennom ønsket om en "mjukere" arbeidslinje. Denne er tolket her som at Utjammingsmeldinga legger noe mindre vekt på økonomisk incentivmotivering av klienter ved innstramning av ytelser, og noe mer vekt på kvalifiseringstiltak, tilrettelegging og oppfølging. Hensynet til klientenes rett til arbeid er vektlagt mer enn hensynet til finansieringsgrunnlaget for velferdsordningene i begrunnelsen av arbeidslinja, blant annet ut fra valget av "manglende arbeidsmarknadstilknytning" som viktigste årsaksrepresentasjon. Forskjellene har imidlertid preg av nyanser, idet hovedtrekkene i arbeidslinja fortsettes, om enn argumentene for den er noe annerledes vektet. Det er også mulig å problematisere om representasjonen av arbeidsdeltakelse som entydig attraktiv løsning for klientene har strategiske sider, med samfunnsøkonomisk begrunnede motiver.

Det synes å være visse spenninger mellom de sentrale problemrepresentasjonene i hovedfortellingen. På den ene siden synes hovedhistorien i meldinga å handle om økt sosial rettferdighet gjennom allmenn omfordeling ("utjamning"). Men gjennom årsaks- og klientbilder sentreres fortellingen og ikke minst tiltaksforslagene stadig mer "målrettet" mot det meldinga representerer som det egentlige problemet – gruppene med "varig låginntekt" og

#### *Kapittel 4 Utjammingsmeldinga*

”problemer på flere levekårsområder”. En sentral problemrepresentasjon i meldinga blir at dårlige levekår ikke er noe som rammer grupper i samfunnet, men minoriteter eller individer innen gruppene, og at disse representeres å ha ”problemer på flere levekårsområder,” hvilket i teksten synes iblant å tolkes i retning av at klientenes problemer er av individuell karakter, eller at de har sammensatte *årsaker*.

Dette synes å ha konsekvenser for klientbildet. I utjammingsdiskursen er alle dyr like – i ”sammensatte problemer”-diskursen er noen ikke fullt så like som andre. Der meldinga i hovedfortellingen fremhever et egalitært samfunn med en omfordelende stat som normativ verdi, synes den å konstruere et nokså likeverdig forhold mellom klienter og andre, hvor velferd er representert som rettigheter og sikkerhetsnett. I representasjonene av minoriteter med lavinntekt og sammensatte problemer, fokuseres det mer på klientenes annerledeshet og problematiske egenskaper, og årsaksrepresentasjonene til utenforskapet virker mer individualisert enn i Velferdsmeldinga. Mens dette er et perspektiv som åpner for å fokusere på helheten i klientenes situasjon og avdekke mangler ved velferdsordningene, virker det også å konstruere en mindre attraktiv klientidentitet, som kan legitimere mer adferdskontroll og mindre autonomi. Det er argumentert for at representasjonen av klienter har sammenhenger med metoden i levekårsundersøkelsen, og meldingas tolkning av funnene. Om spenningene som er beskrevet over fremstår som uforenlige motsetninger eller fornuftige avveininger mellom ulike hensyn, er i stor grad opp til leseren. Disse temaene blir ytterligere diskutert i kapitlet om Fattigdomsmeldinga, og i diskusjonskapitlet til slutt.

## 5. Fattigdomsmeldinga

### Politisk kontekst

Fattigdomsmeldinga ble initiert av regjeringen Bondevik II (Høyre, KrF, Venstre), og godkjent av denne 4. oktober 2002. I henhold til Seim (2006: 259-268) kom denne i etterkant av en periode der fattigdom i økende grad ble satt på dagsordenen i politiske debatter og media:

”Midten av 1990-tallet var faktisk et vendepunkt i den offentlige diskursen om fattigdom i Norge og i politisk interesse for fattigdomsproblemer. Den offentlige debatten om fattigdom økte markert i omfang fra 1996, en økning som har fortsatt inn i det nye århundret” (Seim 2006: 266).

Seim hevder videre at det var en sterk økning i diskusjonene om temaet rundt valgkampen i 1997, og at i ”valgkampen 2001 ble fattigdom en av hovedsakene” (Seim 2006: 264)<sup>65</sup>. For eksempel hadde Dagbladet en serie om ”Fattig-Norge” som en viktig del av valgkampdekningen<sup>66</sup>. I etterkant av valget beskrev Adresseavisa situasjonen slik:

”Plutselig har det politiske Norge oppdaget fattig-Norge. Så til de grader at sosialklienter og alenemødre har fått en politisk tyngde som langt overgår det de representerer i form av «kjøttvekt», for å stjele et uttrykk fra SVs Kristin Halvorsen. Velgergrupper som ingen skjelte til for kort tid tilbake spiller med ett hovedrollen i et drama som er i ferd med å endre våre politiske strukturer.” (Redaksjonell kommentar, Adresseavisa, 06.11.01).

---

<sup>65</sup> Her må det tas et forbehold: Seim bygger sin fremstilling på søk i media etter oppslag om fattigdom og relaterte saker. Men en mer systematisk gjennomgang av viktige saker i valgkampen og media 2001, ”I valgkampens hete” (Aardal et al. (red) 2004) nevner knapt fattigdom overhodet, og oppgir andre politikkområder som de sentrale. Dette står i påfallende kontrast til inntrykket i sitatene over. Det kan hende at Seim overdriver betydningen av fattigdom ettersom det ikke blir vektet mot andre valgkampsaker, men det kan også synes som om indikatorene som er valgt i Aardal et al. 2004 er lite egnet til å fange opp temaet. Mediernes valgkampdekning er for eksempel undersøkt i henhold til 29 predefinerte politikkområder som imidlertid ikke er oppgitt (Narud og Waldahl 2004a: 167), men hvor tabellene synes å spre velferds- og fattigdomstiltak over flere saksområder (barne- og familierpolitikk, eldreomsorg, helsepolitikk), enkeltsaker (sykelønn) og konkurrerende problemrepresentasjoner (utjevningpolitikk) (Narud og Waldahl 2004a, 2004b).

<sup>66</sup> Se bl.a. leder Dagbladet 02.09.01: ”Skamplett på velferdsstaten”.

## Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga

En enkelthendelse som synes å ha betydd en del for denne effekten, er deltakelsen i debattprogrammet Holmgang av en funksjonshemmet kvinne som redegjorde for et panel av toppolitikere hvordan hun måtte overleve på 2200 kr. pr. måned<sup>67</sup>.

Hovedhistorien i Fattigdomsmeldinga kan imidlertid ikke knyttes utelukkende til medieoppmerksomhet i perioden rundt selve valget – allerede i stortingsdebatten om Utjammingsmeldinga hadde representanten Sjøli fra Høyre hevdet synspunkter nær identiske med Fattigdomsmeldingas sentrale representasjoner:

”I [Utjammingsmeldinga] snakkes det om forskjeller. Det mener jeg er en avsporing av debatten. For den sosialpolitiske utfordringen er ikke først og fremst forskjeller, men fattigdom. Høyre er ikke opptatt av retorikk mot Forskjells-Norge, men en målrettet politikk og konkrete tiltak for å redusere fattigdom. Problemet er ikke at noen har for mye, men at enkelte ikke har det nødvendige.” (Sonja Irene Sjøli (H), møte i Stortinget 14.juni 2000, st.tid. 1999-2000: 3561)

Den norske oppmerksomheten rundt ”fattigdom” faller også sammen med en økt samtidig vektlegging av temaet i internasjonal faglig og politisk diskurs. Dette gjelder ikke minst i EU: Fattigdomsbekjempelse ble en sentral del av den såkalte ”Lisboa-strategien” fra toppmøtet i 2000 (EU-kommisjonen 2002), men i motsetning til i Fattigdomsmeldinga ble sosial inklusjon/eksklusjon her valgt som det sentrale begrepsparet for problemrepresentasjonen.

Et viktig poeng i beskrivelsen av konteksten for Fattigdomsmeldinga, er at absolutt ingenting tyder på at den nyvunne oppmerksomheten rundt ”fattigdomsproblemet” skyldtes at perioden var preget av en generell økning i fattigdom, uansett definisjon (jf. Halvorsen og Lødemel 2002, Andersen, Epland, Wennemo og Aaberge 2003), noe meldinga heller ikke hevder<sup>68</sup>. Tendensen kan synes motsatt: ”Ut fra de målene som brukes kan det se ut til at andelen fattige synker noe i den samme perioden som oppmerksomheten om fattigdom øker i offentlig debatt og samfunnsforskning” (Seim 2006: 268). Dette illustrerer igjen denne oppgavens teoretiske utgangspunkt – at problemrepresentasjoner har en relativ karakter, og at de er diskursive intervensjoner heller enn refleksjoner av ”objektive” utviklingstrekk.

---

<sup>67</sup> Se ”Møte med hverdagen”, Dagbladet 15.08.01, jf. Seim 2006: 265.

<sup>68</sup> I etterkant av meldinga ble det imidlertid funnet at antall fattige, slik de ble definert i meldinga og i henhold til oppfølgingsrapportene meldinga innførte, var i økning. Se ”Har ansvar for økt fattigdom,” Dagsavisen 25.05.05.

### Hovedhistorie og sentrale problemrepresentasjoner

”Hovedhistorien” i Fattigdomsmeldinga synes å være en moralsk betont fortelling om en unnlåtelsessynd<sup>69</sup> som må rettes opp: Selv om velstands- og velferdsutviklingen har lyktes i å skape et godt samfunn i Norge, er det oppdaget at et lite mindretall likevel lever i *fattigdom*, om enn av den relative typen. Dette er ikke akseptabelt – særlig ikke at det rammer barn, og Regjeringen vil derfor arbeide for å rette den opp, med utgangspunkt i en nullvisjon: Ingen skal leve i fattigdom. I denne historien blir *fattigdomsbekjempelse* opphevet til et særlig viktig delmål for vårt analyseområde, forsørgingspolitikk, og argumentasjonen for dette er svært moralsk orientert, med grunnlag i det særlig uverdige og urettferdige i at noen, særlig barn, opplever fattigdom. Implikasjonen er at stønadsordninger og tjenester derfor bør prioritere dette formålet, enten i tillegg til, eller på bekostning av, andre formål. Dette gjelder selv om ”fattigdom” slik det blir definert kun angår en liten gruppe av de som omfattes av forsørgingspolitikken. Denne prioriteringen representeres ofte ved begrepet ”målretting”. Evalueringen av velferdsordninger etter effekt på fattigdomsbekjempelse, kan kontrasteres mot Velferdsmeldingens vektlegging av effekt på arbeidsdeltakelse, og Utjanningsmeldingens representasjon av fordelingsrettferdighet som mål.

Meldinga undersøker hva problemet skyldes, og finner at fattigdom forårsakes av at de fattige har en rekke ulike, komplekse, individuelle, sammensatte problemer. Derfor må problemet løses ved en bred innsats over en rekke policyfelter, samt ved samordning, koordinering, og innsats fra et meget stort antall offentlige administrasjonsområder og sivilsamfunnsaktører. Men ut fra de komplekse problemene velges fremfor alt manglende arbeidsmarkedstilknytning som årsak til fattigdom, og tilgang til arbeid for de fattige som gjennomgående løsning.

I likhet med Utjanningsmeldinga, men til noe forskjell fra Velferdsmeldinga, er årsaksrepresentasjonene til ”utenforskapet” individualisert i høy grad, og det komplekse og til dels belastende begrepet ”fattigdom” har kompleks og til dels belastende virkning på klientbildet. Det vil bli argumentert for at begrepsbruken i meldingens historie representerer en *intimiserende* videreføring av årsaksrepresentasjoner og klientbilder fra Utjanningsmeldinga.

Problemrepresentasjonene i Fattigdomsmeldinga er som nevnt preget av moralsk argumentasjon, knyttet til det uverdige i fattigdomstilstanden. Selv om man kan argumentere

---

<sup>69</sup> Det er strukturelle paralleller her til hovedhistorien i Utjanningsmeldinga, hvor ”økte forskjeller” spilte mye den samme rollen som ”fattigdom” som årsak til moralsk mobilisering. Utjanningsmeldinga synes imidlertid å knytte dette til en ”story of decline”, som ikke gjenfinnes i Fattigdomsmeldinga.

med at tiltaksforslagene er preget av den økonomiske incentiv/rasjonell aktør-modellen, er ”sikring av velferdsordningenes økonomiske grunnlag” ved innstramningstiltak (Velferdsmeldinga) ikke en sentral representasjon i meldinga; om den likevel kan tolkes i den retning, vil bli diskutert under analysen av tiltak. Heller ikke utjamning av forskjeller (Utjammingsmeldinga) representeres som noe viktig normativt mål.

### **Struktur i meldinga**

Fattigdomsmeldinga har et snevrere fokus og vesentlig mindre omfang enn de to andre meldingene som analyseres i denne oppgaven<sup>70</sup>. Det mindre omfanget gir seg utslag i at policyproblemer er omtalt mer generelt og i mindre detalj, at det er svært lite av statistisk og faglig dokumentasjonsstoff, og at tiltaksforslagene er omtalt mer generelt og summarisk. Dette har imidlertid ikke avgjørende betydning for analysen i henhold til det metodiske utgangspunktet for oppgaven, idet Fattigdomsmeldinga like godt som de andre to kan analyseres som en hovedhistorie med sentrale problemrepresentasjoner, med strategiske sider og politiske konsekvenser. Og selv om meldinga angir å omhandle kun en del av det feltet denne oppgaven kaller forsørgingspolitikk, den minst bemidlede delen av klientgruppen, som meldinga omtaler som ”fattige”, er tanken i denne analysen at problemrepresentasjonen likevel angår policyfeltet som helhet<sup>71</sup>. Dette gjør den blant annet ved å representere ”fattigdomsbekjempelse” som et mål for forsørgingspolitikken som har særlig viktighet, kanskje fremfor andre mål, og ved å omtale alle de tjenester og stønadsordninger som utgjør feltet forsørgingspolitikk.

Meldinga består av 6 kapitler samt et vedlegg. Meldinga åpner med en innledning der ”fattigdom” etableres som et moralsk problem, som det formuleres en nullvisjon for. Innledningen presenterer deretter Regjeringens verdigrunnlag, hvor sjanselighet og individuelt ansvar og frihet fremheves noe sterkere enn i de andre meldingene. Videre gjøres en definisjon av fattigdom, og fattigdomsbekjempelse settes inn i en bredere kontekst av velferdspolitik.

Kapittel 2 er et kort sammendrag av meldinga. I kapittel 3 (”Situasjonsbeskrivelse – utfordringer”) gjøres en mer utfyllende operasjonalisering av meldingas forståelse av

---

<sup>70</sup> 39 sider til sammen, versus Velferdsmeldingas 324 og Utjammingsmeldingas 275, vedlegg inkludert.

<sup>71</sup> Et eksempel på dette er at innføringen av midlertidig uførestønad, som er en reform som rammer svært bredt og angår mange klienter utenfor fattigdomsdefinisjonen, i meldinga representeres som en integrert del av innsatsen mot fattigdom (Fattigdomsmeldinga: 28).



## Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga

fattigdom, og en statistisk kartlegging av omfanget av problemet. Det legges særlig vekt på fattigdom blant barn, og konsekvensene av det. Representasjonen av fattigdom synes ellers å bygge på Utjammingsmeldingas problemgruppe ”varig låginntekt,” inkludert en forståelse av fattigdom som knyttet til ”sammensatte problemer” eller ”problemer på flere levekårsområder”. Det konkluderes med at universelt orienterte velferdsordninger ikke er tilstrekkelige for å løse fattigdomsproblemet.

I kapittel 4 (”Visjon, mål og strategier) gjentas nullvisjonen, og en tresidig strategi for å nå målet: Satsing på *arbeid*, ved å gjøre stønadsordninger mindre og arbeid mer attraktivt, og ved satsing på tiltak og inkludering i arbeidslivet. Dernest *målretting* av velferdsordningene, som har flere ulike betydninger, og vil bli analysert nedenfor. Til slutt fremheves *sosial inkludering*, som er ulike strategier for å minske effektene av fattigdom utover den rent økonomiske situasjonen.

Kapittel 5 (”Tiltak”) konkretiserer strategiene i policy av mange ulike typer, både innenfor og utenfor det som i denne oppgaven kalles forsørgingspolitikk. Det siste kapittelet (”Oppfølging av tiltaksplan mot fattigdom”) foreskriver systematisk faglig overvåkning og rapportering om policyområdet.

### Sentrale tiltaksforslag

- Introduksjonsstønad for innvandrere, knyttet til aktivering. 300 arbeidsmarkeds plasser rettes mot innvandrere.
- 1000 arbeidsmarkeds plasser<sup>72</sup> settes av til langtids sosialhjelpsmottakere, ungdom under 25 år, og enslige forsørgere.
- Tidsbegrenset uførestønad (1 år av gangen) til uføre med uklar fremtidig arbeidsevne. Lavere ytelse enn varig uførepensjon. Obligatorisk etterprøving av arbeidsevnen til uføre under 50 år.
- Økning av minimumssatsene for attføring og rehabilitering<sup>73</sup>
- Utgiftsspesifikke ytelser: Utvidelse av bostøtte for barnefamilier, egenandelstak 2 for helseutgifter, prisjustering av lys- og brenseltilskudd for uføre og pensjonister

---

<sup>72</sup> Det fremgår ikke av teksten om disse plassene er nyopprettet eller i eksisterende tiltak.

<sup>73</sup> Meldinga nevner ikke at dette sammenfaller med fjerning av stønaden for husholdningsutgifter for attføringsklienter, som nevnt i en fotnote i metodekapittelet.

- Økning av barnetillegget for uføre og i sosialhjelpsnormen
- Enkelte tiltak for rusmisbrukere, psykisk syke, bostedsløse. Mål om tilbakeføring til arbeidsliv. Generelle tiltak for ”sosial inkludering”

(Fattigdomsmeldinga: 27-33)

### Trygghet, frihet og ansvar

Verdigrunnlaget i Velferdsmeldinga er over analysert som ”sosialdemokratisk,” i den betydning at det fremhevet velferdsstaten som et godt samfunn, hvor interessene til individet i høy grad sammenfalt med fellesskapets, og hvor dette begrunner en gjensidig plikt mellom dem for å sikre systemets opprettholdelse. Utjanningsmeldinga var noe mer kritisk til status quo, og gikk enda lenger i å fremheve et mer omfordelende, egalitært samfunn som en normativ målsetning. ”Verdigrunnlaget” i Fattigdomsmeldinga skiller seg fra disse ved å gi individuell verdi, frihet og ansvar en mer sentral plass:

”Mennesket har materielle, sosiale og åndelige behov, som er ulike fra person til person. (...). Regjeringen vil føre en politikk som gir den enkelte *frihet til å velge*.

Alle mennesker har uendelig verdi, uavhengig av sosial og økonomisk bakgrunn og kulturell og religiøs tilhørighet. Alle skal gis *like muligheter* ut fra den enkeltes evner, ressurser og forutsetninger.” (Fattigdomsmeldinga: 6, orig. uth..)

Meldingas vekt på sjanselighet står kanskje i sterkest prinsipiell kontrast til Utjanningsmeldingas fremheving av fordelingsrettferdighet og resultatlikhet. Meldinga spesifiserer også sitt syn på forholdet mellom offentlig og individuelt ansvar:

”Det offentlige har et ansvar for å legge til rette for at alle får like muligheter og vilkår for å skaffe seg gode levekår.

Det offentlige kan ikke alene bekjempe fattigdom. Det enkelte mennesket har et *ansvar for eget liv*. Det må stilles krav til alle, ut fra hver enkelts evner og ressurser. Et velferdssamfunn må bygge på en forståelse av at det er et gjensidig ansvar og forpliktelse mellom stat og borger. Å stille krav er et uttrykk for respekt og tro på enkeltmennesket. Tro på egne muligheter er viktig for å komme seg ut av en vanskelig situasjon. Regjeringen vil arbeide for et velferdssamfunn som støtter opp under den enkeltes initiativ og egeninnsats, og hvor den enkelte tar medansvar.” (Fattigdomsmeldinga: 6, orig. uth..)

## Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga

Både Utjammingsmeldinga og Velferdsmeldinga inneholder liknende formuleringer om den individuelle og private plikten som motsvares av samfunnets ansvar, men der ble dette balansert mot mer positive vurderinger av staten som utjevne kraft. Ikke bare individet, men også andre institusjoner, som familie, representeres i Fattigdomsmeldinga som viktige ansvarsholdere ved siden av staten:

”Foreldre har hovedansvaret for å sikre barn gode oppvekst- og levevilkår.”  
(Fattigdomsmeldinga: 6).

”Mange vil i løpet av kortere eller lengre perioder av sitt liv ikke være i stand til å forsørge seg selv gjennom arbeid og andre inntekter, og være avhengig av at andre stiller opp. Mange finner løsninger innen familien, gjennom venner og andre sosiale nettverk. Andre vil ikke kunne klare seg uten hjelp fra samfunnet.” (Fattigdomsmeldinga: 6).

Man kan se en logisk og ideologisk sammenheng mellom vektleggingen av sjanselighet og individuelt (og privat) ansvar, og problemrepresentasjonen av ”fattigdom”. Dersom målet for velferdspolitikken er et egalitært samfunn, vil omfordeling på tvers av alle lag i befolkningen være et legitimt mål for forsørgingspolitikk. En problemrepresentasjon som sterkere vektlegger individuelt ansvar for egen situasjon, utover et nivå av sjanselighet, kan se deprivasjonen i det nederste økonomiske laget av befolkningen som et vesentlig mer sentralt problem enn en økt ginikoeffisient av inntektsfordelingen, som var en sentral problemrepresentasjon i Utjammingsmeldinga. Slik Velferdsmeldingas sekuritisering gjør kortsiktig fordelingsrettferdighet til et smålig hensyn stilt overfor hensynet til kommende generasjoner, gir fattigdomsdiskursen et moralsk imperativ til å fokusere oppmerksomheten på de svakeste, fremfor mer bredspektrede fordelingstiltak.

Vektleggingen av individuelt og privat ansvar går imidlertid ikke på bekostning av en positiv vurdering av et offentlig ansvar for grunntrygghet, selv om denne representeres som en nokså minimal ambisjon om å unngå fattigdom:

”Alle skal føle trygghet for at de får den nødvendige hjelp, uavhengig av årsak. Samfunnet har et ansvar for å stille opp når mennesker er i nød, eller står i fare for å falle utenfor. Velferdsordningene skal gi *økonomisk og sosial trygghet* slik at alle kan leve et verdig liv. Personer som på varig basis er avhengig av offentlige ytelser for sitt livsopphold, skal ha en grunnleggende trygghet for at de ikke rammes av fattigdom eller vedvarende dårlige levekår.” (Fattigdomsmeldinga: 6, orig. uth.)

## Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga

I tillegg presenterer meldinga her et perspektiv om muligheter for bedret livskvalitet også utenfor arbeidslivet, gjennom forestillingen om

*”et inkluderende samfunn hvor deltakelse og tilhørighet gjennom familie, nærmiljø og frivillig engasjement, utdanning eller annen aktivitet vektlegges.”* (Fattigdomsmeldinga:6-7, orig. uth., jf. også Fattigdomsmeldinga 5.3, s. 32)

Her går meldinga utover et smalt, arbeidsrettet aktiveringsperspektiv, til en forståelse av fattigdom som er bredere enn økonomi, og av tiltak som mer enn arbeid eller økonomisk forsørging. Dette synes inspirert av faglitteraturen om fattigdom som sosial eksklusjon, hvor deprivasjon defineres over flere dimensjoner enn den økonomiske (Fløtten 2003b).

Det er mulig å se trekk fra det som i oppgaven blir kalt den sosiologiske modellen for forståelse av velferdsordninger, i Fattigdomsmeldingas hovedhistorie og verdigrunnlag. Evalueringen av velferdsordninger bygger først og fremst på deres ”fordelingsansikt”, det vil si på velferdsordningenes evne (eller manglende evne) til å skape et adekvat velferdsnivå for sine klienter<sup>74</sup>. I perspektivet om ”sosial eksklusjon” ligger dessuten en vurdering av adekvat velferdsnivå som går utover rent økonomiske faktorer. Det ”økonomiske” perspektivet på velferdsordninger synes i først omgang fraværende fra meldingas hovedhistorie, idet forsørgingspolitikkenes effekt på arbeidsdeltakelse og økonomisk effektivitet ikke representeres som noe viktig motiv for meldinga, i motsetning til f.eks. hovedhistorien i Velferdsmeldinga. Men dette motsies til dels i tiltaksbeskrivelsene, der arbeidsdeltakelse representeres som viktigste tiltak mot fattigdom, slik at meldingas policy tilsynelatende ender opp som helt kompatibel med en incentiv- og effektivitetsmotivert arbeidslinje, selv om den grunngir sin arbeidslinje i hensynet til den enkelte klient.

Slik analysen av Velferdsmeldinga pekte på sosialdemokratiske trekk i verdigrunnlaget, er det mulig å se Fattigdomsmeldinga som mer liberalistisk orientert, da fortrinnsvis i form av sosialliberalisme<sup>75</sup>. Økonomisk standardsikring eller bred omfordeling via forsørgingspolitikken er ikke sentralt i meldingas visjon om velferdssamfunnet; det er derimot økonomisk grunntrygghet og et bredt offentlig ansvar for å sikre sjanselikhhet og omstillingsmuligheter for individet. Velferds- og Utjamningsmeldinga fremhevet hyppig

---

<sup>74</sup> Meldinga legger dessuten til grunn at velferdseffektene av tiltakene skal forskes på og evalueres systematisk, Fattigdomsmeldinga kap. 6.

<sup>75</sup> Dette gjelder i hvert fall meldingas egen beskrivelse av sitt verdigrunnlag – en vurdering av meldingas ideologi i helhet skal ikke gjøres her. Med sosialliberalisme menes her et samfunnssyn som fremhever individuell frihet og liberale grunnverdier, men som i motsetning til en ren økonomisk liberalisme kombinerer dette med et hensyn til et kollektivt sosialt sikkerhetsnett for å sikre en grad av reell sjanselikhhet.

arbeidsdeltakelsens betydning for sosial integrasjon – i Fattigdomsmeldinga er målet er det selvstendige, uavhengige individet:

”Økonomisk selvstendighet er viktig for den enkeltes selvrespekt og handlefrihet. Regjeringen vil legge til rette for at den enkelte i størst mulig grad kan forsørge seg gjennom eget arbeid.” (Fattigdomsmeldingen: 6).

En kan merke seg at Fattigdomsmeldinga her knytter selvstendighet og selvrespekt til selvforsørging gjennom arbeid. Dette står i kontrast til sosiologiske perspektiver som knytter forestillinger om autonomi og uavhengighet til frigjøring fra markedet.

## **Fattigdom**

”Fattigdom” er den mest sentrale og kanskje mest komplekse problemrepresentasjonen i Fattigdomsmeldinga. Fattigdom synes i skrivende stund å være en vanlig problemrepresentasjon innen velferdsfeltet, men det var ikke tilfellet før begrepet ble gjenintrodusert med tyngde i norsk velferdsdiskurs fra 1990-tallet. Tvert imot har begrepet vært sjeldent i politisk debatt, og stort sett fraværende i faglig velferdsdiskurs (Seim 2006: 259-268, Pedersen 2002). Funksjonen begrepet fyller i fattigdomsmeldingas hovedhistorie, er som det moralske ømme punktet som maner til handling og endring. Kontrasten til de to foregående stortingsmeldingene i denne oppgaven er sterk, idet begrepet ”fattigdom” der kun finnes sporadisk, og ikke spiller noen sentral rolle i hovedhistoriene.

En omfattende diskusjon rundt meldinga og fattigdomsbegrepet har vært knyttet til hvordan begrepet skal defineres og operasjonaliseres, og hvor stort problemet er (Fattigdomsmeldinga kap. 1.3, s. 7-8, Borgeraas 2002, Fløtten 2003a, Andersen et al. 2003). Ut fra denne oppgavens fokus på språklig konstruksjon av policy, er det interessant at hovedindikatoren Fattigdomsmeldinga bruker på ”fattigdom,” er svært lik indikatoren fra levekårsanalysen i Utjammingsmeldinga, som imidlertid brukte begrepet ”varig låginntekt” som benevning<sup>76</sup>. Et viktig moment er for øvrig at denne definisjonen, inntekt under 50% av medianinntekt over 3 år (Fattigdomsmelding:13), er nokså snever, slik at den skiller ut en forholdsvis liten gruppe fra totalbefolkningen som tilhørende ”fattig”-kategorien, som altså er målgruppen meldingas sentrale hovedhistorie handler om (totalt 90 000 personer eller 2.3%

---

<sup>76</sup> ”Varig låginntekt” ble i Utjammingsmeldinga definert som inntekt under 50% av medianinntekt i 5 år.

## Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga

av befolkningen, Fattigdomsmeldinga: 13). Pensjonister og personer med andre varige trygdeytelser vil for eksempel ikke komme innunder begrepet<sup>77</sup>.

En åpenbar konsekvens av å velge ”fattigdom” som sentral problemrepresentasjon, er at teksten former et sterkt moralsk imperativ til å avhjelpe fattigdom, til å fokusere politisk på dette målet og denne målgruppen, og en kritikk av at gjeldende velferdsordninger ikke har lyktes i å avhjelpe problemet, tross omfattende ressursinnsats. Begrepet har selvfølgeliggjørende og mobiliserende egenskaper; ingen kan være mot fattigdomsbekjempelse (jf. Pedersen 2002), og den som kjemper mot fattigdom – her regjeringen – kan vanskelig være annet enn god.

”Norge er et av verdens beste land å leve i. Flertallet i befolkningen har høy levestandard og gode levekår. Likevel lever et lite mindretall i en situasjon preget av fattigdom.” (Fattigdomsmeldinga: 5).

”Regjeringens visjon er at ingen skal leve i fattigdom i Norge. Regjeringen vil med utgangspunkt i denne tiltaksplanen iverksette tiltak for å bekjempe fattigdom i Norge.” (Fattigdomsmeldinga: 5).

”Til tross for godt utbygde velferdsordninger og generelt god tilgang til offentlige velferdstjenester, viser situasjonsbeskrivelsen i kapittel 3 at et lite mindretall av befolkningen likevel lever i fattigdom, eller står i risikozonen for å havne i en situasjon preget av fattigdom.” (Velferdsmeldinga: 8).

Disse sitatene representerer tilsynelatende en videreføring av Utjamningsmeldingas representasjon ”et mer finmasket sikkerhetsnett”: Fattigdom skyldes at noen faller gjennom maskene. En viktig strategi mot fattigdom blir dermed, som vist i innledningskapitlet, en fortsatt vektlegging av den fattigdomsforebyggende virkningen til de brede stønadsordningene i forsørgingspolitikken, og et offentlig ansvar for å opprettholde denne:

”Velferdsordningene skal gi *økonomisk og sosial trygghet* slik at alle kan leve et verdig liv. Personer som på varig basis er avhengig av offentlige ytelser for sitt livsopphold, skal ha en grunnleggende trygghet for at de ikke rammes av fattigdom eller vedvarende dårlige levekår.” (Fattigdomsmeldinga: 6).

---

<sup>77</sup> Men her gjør meldinga som nevnt under unntak ved at fattigdom anses å kunne ramme personer med høyere inntekter, forutsatt visse typer særlig høye, nødvendige utgifter.

## *Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga*

”I tillegg til målrettede tiltak, vil regjeringen videreutvikle de universelle velferdsordningene slik at de i større grad kan bidra til å forebygge fattigdom og hjelpe personer ut av fattigdom.” (Fattigdomsmeldinga: 11)

Det spesifiseres imidlertid ikke hvordan de universelle ordningene i større grad kan ”hjelp personer ut av fattigdom” – om det betyr bedre økonomiske rammer, eller en mer restriktiv politikk for å gi incentiver til arbeid. Men et eksempel på viljen til tettere nettmasker, er representasjonen av at grupper som omfattes av generelle, universelt pregede velferdsordninger, likevel kan være utsatt for fattigdom på grunn av særlig store uforskyldte utgifter:

”For personer med høye nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom eller funksjonshemming, bolig eller stor forsørgelsesbyrde, vil konsekvensene av lav inntekt være langt større enn for de med midlere eller høyere inntekt.” (Fattigdomsmeldinga: 16)

”Mange funksjonshemmede og kronisk syke har.....store utgifter til helse- og sosialtjenester og medisiner. Noen har høye boutgifter på grunn av spesielle behov knyttet til funksjonshemmingen, merutgifter knyttet til det å ha barn og merutgifter i forbindelse med sosiale aktiviteter.” (Fattigdomsmeldinga:16)

”En del personer med lav inntekt er i en situasjon hvor en stor andel av inntekten går til dekning av boutgifter. Dette vil blant kunne gjelde enkelte pensjonister og personer i lavtlønnsyrker som er bosatt i storbyer (.....) enslige forsørgere og barnerike familier, herunder enkelte innvandrerfamilier.... (Fattigdomsmelding: 16)

Noen årsaker til høye utgifter – sykdom og funksjonshemming, høye boutgifter i pressområder, barneforsørgelse – er altså legitime velferdsbehov i meldingas øyne. Strategien meldinga foreslår for å bøte på dette, er økte tilskudd spesifikt knyttet til slike utgifter, i motsetning til generelle økninger i stønadssatser: Økning av barnetillegg til uføre og sosialklienter, utvidelse av bostøtteordningen, lavere egenandeler for helsetjenester (”egenandelstak 2”), økning i lys- og varmetilskudd til pensjonister (Fattigdomsmeldinga:5.2, s.29-32).

Valget av ”fattigdom” som sentral problemrepresentasjon utgjør altså et moralsk fundament for fortsatt satsing på i hvert fall grunnleggende universelle stønadsordninger i forsørgingspolitikken, og for økte overføringer til grupper som anses å ha særlige, legitime behov som de mer universelle ordningene ikke dekker. I eksemplene over retter ”fattigdom”

søkelyset mot velferdsordningene og deres tilkortkommenhet i møte med det sosiale problemet fattigdom.

Men ”fattigdom” retter også søkelyset mot klientene (jf. Halvorsen og Lødemel 2002), og mot forholdet mellom dem og de andre, på måter som har strategiske sider og politiske konsekvenser, også for årsaksrepresentasjoner og klientbilder. Fattigdomsbegrepet er ikke moralsk nøytralt, og kan ha komplekse språklige og politiske effekter.

### **Årsaksrepresentasjoner**

Fattigdom har en viss grad av opphøyd moralsk status: Et utsagn som ”mange alenemødre er fattige” utløser kanskje mer empatiske assosiasjoner enn ”mange alenemødre går på sosialhjelp.” Men denne karakteren er ikke entydig: Fattig-identiteten kan utløse sympati og samfunnsansvar (en parallell er strategien ”Rettferd for tapere”), men som alle varianter av offerroller kan den ha sosiale og psykologiske kostnader for dem som lar seg omfatte av den. Dessuten kan fattigdomsdiskursen påvirke hvilke mål som oppleves som viktige og rettferdige i velferdspolitikken.

I Velferdsmeldinga ble solidaritet representert som viktigste ideologiske verdi til grunn for velferdsordningene, og årsaksrepresentasjonene var ofte strukturelle (arbeidsmarkedet). Utjammingsmeldinga fremhevet fordelingsrettferdighet som et viktig normativt mål, som rettferdiggjorde en høy grad av offentlig omfordeling gjennom forsørgingspolitikken. Disse diskursene representerer individer som relativt like og likeverdige, og toner dermed ned forskjellene mellom klienter og andre samfunnsborgere. Utjammingsmeldinga utviklet imidlertid etter hvert ”sammensatte problemer” som egenskaper hos klientene, som en sentral årsaksrepresentasjon. Fattigdomsmeldinga synes å gå enda lenger enn Utjammingsmeldinga i denne retningen.

I Fattigdomsmeldinga diskuteres forholdet mellom individ- og strukturorienterte forklaringer på fattigdom eksplisitt i kapittel 3:

”Fattigdom har gjennom historien blitt forklart på ulike måter. Et hovedskille går mellom forklaringer knyttet til forhold ved den enkelte person og forklaringer som knytter fattigdomsproblemet til trekk ved samfunnsmessige strukturer. Forklaringer som legger vekt på individuelle forhold peker i noen grad på moralske forhold og manglende vilje til å sørge for seg selv, men også på manglende evner og muligheter med bakgrunn i forhold i den enkeltes oppvekst. Strukturelle forklaringer har ofte hatt fokus på trekk ved



## Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga

arbeidsmarkedet, eller, som aktuelt i dag, de offentlige velferdstjenestenes evne til å fange opp og bidra til å bekjempe fattigdomsproblemet.” (Fattigdomsmeldinga: 13).

Men i årsaksrepresentasjonene i teksten til Fattigdomsmeldinga blir ”utenforskapet” nesten utelukkende knyttet til ”sammensatte problemer” på flere levekårsområder, som representeres som egenskaper ved individuelle klienter, og det gjentas hyppig at fattigdom er noe som rammer individer, ikke grupper<sup>78</sup>.

”Lavinntekt over tid viser sammenheng med, og har ofte sin årsak i, problemer på andre levekårsområder, som lav utdanning, manglende kvalifisering, lite norskkunnskaper, helsemessige problemer, rusmiddelproblemer, ustabile boforhold mv. Arbeidet for å forebygge og avhjelpe fattigdom må rettes inn mot disse bakenforliggende årsakene. Virkemidlene skal utformes slik at de treffer de sammensatte og individuelle problemene den enkelte har.” (Fattigdomsmeldinga: 8).

”Fattigdom i vårt land rammer i dag ikke store, lett identifiserbare grupper, men enkeltpersoner med ulik bakgrunn.” (Fattigdomsmeldinga: 5)

”Som påpekt tidligere, rammer fattigdom i dag ikke store, lett identifiserbare grupper, men enkeltpersoner innenfor et relativt bredt spekter av grupper.” (Fattigdomsmeldinga: 14).

Et eksempel på årsaksrepresentasjonene kan også gis av et utvalg av avsnittsoverskriftene i kapittel 3 (”Situasjonsbeskrivelse – utfordringer):

”3.4. Levekårsproblemer og vedvarende lavinntekt

3.4.1 Svak eller manglende tilknytning til arbeidslivet

3.4.2 Lav lønn

3.4.3 Lav utdanning

3.4.4 Frafall i utdanningen

3.4.5 Dårlige boforhold og bostedsløshet

3.4.6 Helseproblemer

3.4.7 Psykiske lidelser

3.4.8 Rusmiddelproblemer

---

<sup>78</sup> Denne representasjonen er problematisk og til dels sirkulær, da det er relativt hva man definerer som en gruppe. I alle fall hadde representasjonen vært vanskelig å argumentere for dersom regjeringen hadde valgt 60% av medianinntekten som fattigdomsgrense, som er standarden i EU (Fattigdomsmeldinga: 7), istedenfor 50%. Da hadde samtlige minstepensjonister vært under fattigdomsgrensen, og det hadde blitt tyngre å hevde at fattigdom ikke lenger rammer brede grupper i samfunnet. Uten Bondevik I-regjeringens vesentlige økning av minstepensjonsnivået (omtalt i Utjammingsmeldinga), hadde minstepensjonistene trolig også ligget under 50%-nivået.

## Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga

### 3.5 Velferdsordningene og fattigdomsproblemet

(Fattigdomsmeldinga: Innhold s. 4 og kap. 3.4-3.5, s. 17-20)<sup>79</sup>

Representasjonen synes å bygge på Utjamningsmeldinga, hvor hopningsmetoden i levekårsundersøkelsene tegnet et bilde av individer med sammensatte problemer som sentral årsaksrepresentasjon, men årsakstilknytningen til individuelle egenskaper er kanskje enda tydeligere her. Strukturelle årsaker til fattigdom er lite berørt i Fattigdomsmeldinga. ”Utstøting” nevnes ved noen få tilfeller, men betyr ikke, som i Velferdsmeldinga, utstøtingsmekanismer i arbeidslivet, men sosial eksklusjon<sup>80</sup>:

”Regjeringen vil arbeide for å forebygge sosial utstøting som har sammenheng med fattigdomsproblemer.” (Fattigdomsmeldinga: 6).

En rent språklig individualisering av årsaksrepresentasjoner ligger dessuten i selve fattigdomsbegrepet, hvilket skiller perspektivet i Fattigdomsmeldinga både fra utjamningsdiskursen, og fra studier som velger sosial eksklusjon som representasjon<sup>81</sup>. Fattigdom er en egenskap ved de fattige, mens sosial eksklusjon er en handling utført av kollektivet. Fattigdom retter dermed nærmest uvegerlig søkelyset mot individuelle egenskaper og personlige ressurser, mens sosial eksklusjons-begrepet gjør samfunnet til agerende subjekt, og retter oppmerksomheten mot en urett (eksklusjon) som kollektivet har begått og må ta ansvar for<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> En slik oppramsing kan virke lettvinnt, men innholdet i de nevnte kapitlene synes ikke å motsi påstanden om individualisering: Med noen få unntak (som mulig diskriminering på arbeids- og boligmarkedet, Fattigdomsmeldinga: 17, 19) representeres årsaker som individuelt betont heller enn tilknyttet svakheter ved samfunnsstrukturer eller offentlige systemer. Som i Utjamningsmeldinga velges for eksempel ”manglende arbeidstilknytning” heller enn ”arbeidsledighet” som representasjon (Fattigdomsmeldinga:17).

<sup>80</sup> Ett unntak fins: ”...hindre utstøting av eldre arbeidstakere” (Fattigdomsmeldinga: 9). Ellers brukes konsekvent ”sosial utstøting” i betydningen sosial eksklusjon, som i meldinga synes å bety ulike sekundære sosiale effekter av å leve i fattigdom.

<sup>81</sup> Her vektlegges de rent språklige forskjellene på begrepene ”fattigdom” og ”sosial eksklusjon”, og ikke at de også representerer to ulike faglige tilnærminger.

<sup>82</sup> Halvorsen og Lødemel (2002) kritiserer fattigdomsdiskursens individualisering på liknende grunnlag, og foreslår å fokusere på strukturer som fører til fattigdom heller enn kjennetegn ved gruppen: ”Ved å fokusere på prosessar som gir auka risiko for fattigdom, i staden for å snakke om dei fattige, slepp vi for det første å individualisere (eller personifisere) årsakene til fattigdom, men tvert om vedgå at kategoriar i folkesetnaden ber på eit sosialt problem (fattigdom) som har samfunnmessige årsaker.”

### Intimisering og klientbilder

Mens Fattigdomsmeldinga synes å videreføre ”sammensatte problemer”-diskursen i Utjamningsmeldinga, med konsekvensen at det ikke finnes noen enkle løsninger, kan det argumenteres for at problemrepresentasjonene i Fattigdomsmeldinga utgjør en ytterligere *intimisering*<sup>83</sup> av diskursen, ved at den i tone og begrepsvalg bygger et årsaks- og klientbilde som inviterer til medfølelse mer enn identifikasjon.

For det første gjelder dette selve valget av fattigdomsbegrepet som strukturerende metafor. Fattigdom er et begrep som appellerer til følelsene, etter min mening sterkere enn f.eks. utjamning eller velferd, eller til og med solidaritet. Det virker dermed ikke urimelig å tolke det som intimisering når ”fattigdom” blir valgt som sentral representasjon for et tema som, med nesten samme definisjonsmessige innhold, blir kalt ”varig låginntekt” i Utjamningsmeldinga, eller istedenfor sosial eksklusjon, som er et internasjonalt mye brukt perspektiv<sup>84</sup>. Ut fra dette blir det heller ikke overraskende at medieoppslag, som diskutert i innledningen av kapitlet, synes å ha spilt en viktig rolle i å bringe fattigdom inn som en sentral representasjon i policydebatten, ettersom appell til følelser også er en viktig oppmerksomhetsskaper i journalistikk.

For det andre synes en å finne en noe hyppigere bruk av følelseladete begreper og metaforer, utover ”fattigdom”, i problemrepresentasjonene rundt de fattige klientenes situasjon, som er preget av ”nød,” ”belastende” omstendigheter, ”sosial utstøting”, og opplevelse av å ”falle utenfor.”

”Det er spesielt uakseptabelt at barn lever i fattigdom” (Fattigdomsmeldinga: 6)

”Det er uverdigg at enkeltpersoner opplever fattigdom i det norske velferdssamfunnet.”  
(Fattigdomsmeldinga: 6).

”Det å leve i sosial og materiell nød i et velferdssamfunn vil imidlertid ofte oppleves som særlig belastende.” (Fattigdomsmeldinga: 5).

---

<sup>83</sup> Inspirasjonen for bruken av intimitets-begrepet i denne sammenhengen kommer fra Richard Sennetts begrep ”intimitetstyranni”. Det skal ikke gjøres rede for hele tesen hans her, men begrepet er en kritikk av en økende vekt på private følelser og forventninger om autensitet i politikk og offentlige sammenhenger, til erstatning for en mer upersonlig saklighet. ”Intimisert” betyr i denne oppgaven dermed noe nær ”følelseladet” og ”privat” (Sennett 1992).

<sup>84</sup> Her kan det innvendes at Fattigdomsmeldinga i noen grad bygger på fagdiskursen rundt ”sosial eksklusjon” (se Fattigdomsmeldinga s. 25-26, s. 32-33). Det som kommenteres her er imidlertid ikke fagperspektivet, men selve det gjennomgående begrepsvalget.

## *Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga*

”Samfunnet har et ansvar for å stille opp når mennesker er i nød, eller står i fare for å falle utenfor.” (Fattigdomsmeldinga: 6)

I denne diskursen er det uverdigheten og det moralsk utålelige i at mennesker lever slik, som blir det moralske fundamentet for velferdsordningene – det er elendigheten ved klientene (som er falt utenfor, eller lider nød, eller opplever fattigdom) som fordrer samfunnets inngripen og hjelp. Fattigdomsmeldinga synes ut fra dette å kunne rammes av Logas kritikk av godhetsdiskursen (Loga 2003): At maktforholdet mellom den gode og mottakeren av godhet blir asymmetrisk, når mottakeren representeres som svak og avsenderen som barmhjertig, og at det kan vanskeliggjøre grunnlaget for en kritisk posisjon. Siden meldinga vektlegger individuelt ansvar, og i liten grad søker opphavet til fattigdom i økonomiske eller samfunnsmessige strukturer, blir det vanskeligere å knytte problemet til forestillinger om fordelingsrettferdighet og solidaritet.

Velferdsklienter som ikke lever uverdige liv ”preget av fattigdom og omfattende levekårsproblemer” (Fattigdomsmeldinga: 7), har dessuten en svakere sak innen denne diskursen, siden det ikke er like synd på dem, og det er vanskeligere å argumentere for disses interesser innen denne diskursen (jf. Dahl og Lødemel 2003: 126).

Dersom forestillinger om fordelingsrettferdighet eller solidaritet erstattes av medfølelse som moralsk begrunnelse for forsørgingspolitikk, kan det bli viktigere å vise seg verdig.<sup>85</sup> Nettopp forholdet til ”verdighet”, eller skillet mellom verdige og uverdige trengende, må antas å være en av hovedgrunnene til fattigdomsbegrepets fravær fra norsk velferdsdebatt i lang tid. Fattigdomsbegrepet har vært sett som stigmatiserende, blant annet siden det var knyttet til tidligere velferdsordninger som brukte grensdragninger som lå nærme verdig/uverdige-distinksjonen:

”Også i Norge ble etter hvert verdighetsargumentet [for universelle velferdsordninger] fremtredende på bakgrunn av den dype misnøyen mange hadde med den eksisterende fattighjelpen; den kunne bare tilby hjelp på en paternaliserende og stigmatiserende måte til personer med svært ulike problemer.” (Kildal 2006: 7)

Fattigdomsmeldingas representasjon av det særlig alvorlige i at barn rammes av fattigdom – de eneste som ikke kan tillegges et egenansvar for sin situasjon, og derfor er entydig verdige trengende – viser nærheten til en verdig/uverdige-distinksjon. Koblingen mellom moralsk

---

<sup>85</sup> Eller for å si det på en annen måte: You're nobody 'till somebody loves you.

## *Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga*

mobilisering på vegne av fattigdommens uverdighet og balanseringen av offentlig og individuelt ansvar, medfører at fattigdom blant barn må representeres som et særlig viktig offentlig ansvar, også fordi forestillingen om sjanselighet hviler særlig på oppvekst- og utdanningsvilkår:

”Barn har ikke muligheter til å påvirke sin økonomiske situasjon, men er avhengige av foreldre og andre voksenpersoner. (.....) Barn som er utsatt for økonomisk og sosial nød har imidlertid et særlig krav på beskyttelse fra storsamfunnet. Dette er ikke minst viktig for å hindre at sosial utstøting og fattigdom går i arv.” (Fattigdomsmeldinga: 6, orig. uth..)

Også utskillingen av visse utgiftstyper som ”legitime” høye utgifter (se over), ligger nærmere et skille mellom verdi og uverdigg.

”Intimiserings” er altså her valgt som navn på en tendens til å representere problemer knyttet til forsørgingspolitikk ved hjelp av relativt følelsesladede og empatiske begreper og metaforer (fattigdom, nød, uverdighet), og hvor medfølelse med klienter (f.eks. fattige barn) synes som et viktig moralsk fundament for policy. Som med fattigdomsidentiteten, har denne diskursen minst to sider: På den ene siden har diskursen moralsk mobiliserende, oppmerksomhetsskapende og selvfølgeriggjørende effekter. Ingen kan betvile at fattigdom og nød er et onde, og det blir vanskelig å argumentere mot at denne gruppen bør tilgodeses med oppmerksomhet og tjenlig policy. Begrepet kan klart representere en ressurs for utsatte grupper, som ellers kan forsvinne eller bli objektivert i samfunnsdebatten, og til å skape oppmerksomhet rundt og legitimitet for behov som eksisterende forsørgingspolitikk ikke har lyktes i å dekke. Beskrivelsen av den politiske konteksten over antyder at fattigdomsdebatten rundt valget i 2001 hadde slike funksjoner.

Til gjengjeld skaper diskursen et klientbilde som ligger nærmere et verdig/uverdigg-skille, og har objektiverende kvaliteter. Som nevnt under analysen av Utjammingsmeldinga, kan en diskurs som fremhever en negativ ”annerledeshet” ved klientene, på noen måter svekke deres posisjon overfor stat og offentlighet, selv der det brukes for å legitimere økt velferdsinnsats. I møte med offentlige velferdsordninger kan det lettere stilles spørsmål ved deres krav på autonomi og selvbestemmelse. Problemrepresentasjoner anses å fremheve visse sider ved policyproblemet og tilsløre andre. ”Annerledesheten” og individualiseringen i Fattigdomsmeldinga kan hevdes å henlede oppmerksomheten mot individuelle årsaker til fattigdom, og dermed tilsløre prosesser og strukturer som kan forårsake at noen rammes av

fattigdom (jf. Halvorsen og Lødemel 2002)<sup>86</sup>. Her står representasjonen f.eks. i motsetning til kasteball-diskursen som ble diskutert i kapitlet om Utjammingsmeldinga, og representasjonen av arbeidsmarkedet som viktig årsak til ”utenforskap” i Velferdsmeldinga. Konstruksjonen av et lite likeverdig forhold mellom klient og stat, kan også tolkes ut fra at forsørging over offentlige velferdsordninger i teksten i meldinga ofte representeres som ”hjelp”, heller enn sikkerhetsnett eller rettigheter; av objektiviserende representasjoner der en meningsfull tilværelse er noe som kan ”gis” av staten; og der klientstatus representeres som nederlagsliknende situasjoner:

”Mange vil i løpet av kortere eller lengre perioder av sitt liv ikke være i stand til å forsørge seg selv gjennom arbeid og egne inntekter, og oppleve å være avhengig av at andre stiller opp. Mange finner løsninger innen familien, gjennom venner og andre nettverk. Andre vil ikke kunne klare seg uten hjelp fra samfunnet. Alle skal føle trygghet for at de får den nødvendige hjelp, uansett årsak.” (Fattigdomsmeldinga:6)

”Noen har dårlig helse og andre problemer som gjør at de ikke er i stand til å arbeide. Disse personene har det offentlige et ansvar for å sikre en tilstrekkelig levestandard, samtidig som de skal gis mulighet for meningsfylt aktivitet og samfunnsdeltakelse.” (Fattigdomsmeldinga: 6).

”Det kan ta tid å jobbe seg ut av en situasjon preget av fattigdom og omfattende levekårsproblemer. Regjeringen vil føre en politikk som gir den som trenger det *en ny sjanse*.” (Fattigdomsmeldinga: 7, orig. uth.)

Det må understrekes at det som her kalles intimiserende trekk ved Fattigdomsmeldinga, er å anse som nyanseforskjeller, og at det er mulig å finne liknende formuleringer i de andre meldingene<sup>87</sup> – men etter min mening, ikke like gjennomgående, eller like sentralt i hovedhistoriene.

---

<sup>86</sup> Dette er også i tråd med teorien bak intimitetsbegrepet. Hos Sennett (1992) er intimisering, tendensen til at politisk diskurs dreies i retning av følelser og personlig opplevelse, sett som et forfallstrekk, fordi den tilslører strukturelle forhold og gjør det vanskelig å diskutere politikk på systemnivå, slik at det ”politiske” ved debatt forsvinner.

<sup>87</sup> Sitatene over kan f.eks. sammenliknes med dette svært liknende fra Utjammingsmeldinga (s.7): ”Ikkje alle kan klare å vere sjølvforsørgera gjennom eige arbeid og egne inntekter. Det offentlege skal leggje til rette for eit fullverdig liv for desse. Det offentlege skal ha ansvar for eit godt, tilgjengeleg og påliteles tryggingssnett for alle.” Også her vektlegges sjølvforsørging gjennom arbeid, men offentlig ansvar for velferdssikring er ikke balansert mot privat ansvar. Offentlig forsørging er representert som sikkerhetsnett og tilrettelegging som skal være tilgjengelig, ikke som ”hjelp” som ”gis”.

## Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga

Analysen av Velferdsmeldinga pekte på et tilsynelatende over- og underordningsforhold mellom hovedhistorien og kravet til individuell omstilling, hvor hensynet til kollektivets økonomiske grunntrygghet fordret omstilling og arbeidsdeltakelse fra klientene. I Fattigdomsmeldinga, som i Utjammingsmeldinga, synes klientenes omstillingsplikt å være mer grunnet i hensynet til dem selv, med utgangspunkt i gode- og integrasjonsargumentet for arbeidslinja. Og som i analysen av Utjammingsmeldinga kan man problematisere, og se mulige strategiske motiver bak disse argumentene, ettersom dette er en representasjon som er funksjonell for det samfunnsøkonomiske målet om høy arbeidsdeltakelse.

Men om det er vanskelig å se at meldinga tillegger konkrete prosesser og strukturer årsaksrolle i problemrepresentasjonen av fattigdom, kan en imidlertid se en kritikk av strukturelle forhold der teksten fremhever de eksisterende velferdsordningenes manglende suksess i å avhjelpe fattigdom. Dette ønsker Fattigdomsmeldinga å rette på ved hjelp av målretting.

### Målretting i velferdsdiskurs

At ”målretting” er en sentral metafor i Fattigdomsmeldinga, er ingen modig påstand. Ordet forekom sporadisk i Velferdsmeldinga og spilte en noe viktigere rolle i hovedhistorien i Utjammingsmeldinga. I Fattigdomsmeldinga forekommer versjoner av ordet 50 ganger på 34 sider tekst<sup>88</sup>, flere steder sammen med begreper om ”skreddersøm” og individuell tilpasning.

”Tiltaksplanen er et viktig skritt i en langsiktig, systematisk og målrettet innsats for å bekjempe fattigdom. Den omfatter tiltak målrettet mot personer som lever i fattigdom og mot årsakene og risikofaktorene for å utvikle fattigdom.” (Fattigdomsmeldinga: 11)

”En utfordring er derfor knyttet til å målrette stønadsordningene slik at de i større grad kan bli effektive virkemidler i arbeidet med å få de mest vanskeligstilte ut av fattigdom” (Fattigdomsmeldinga: 20).

Målretting er en positiv, dynamisk metafor, som har en selvfølgerliggjørende effekt, idet tiltak som betegnes som målrettede, blir vanskelige å argumentere mot. Alternativene til målrettede

---

<sup>88</sup> Innholdsfortegnelse og vedlegg er trukket fra i denne tellingen. Det tilsvarende tallet for Utjammingsmeldinga er 40 eksempler, men da fordelt på ca. 230 sider. Telling for Velferdsmeldinga er ikke gjort da den for tiden ikke er tilgjengelig elektronisk (mars 2007).

tiltak vil jo være retningsløse eller upresise, på en liknende måte som stønadsordninger som ikke er aktive blir passive, eller tiltak som ikke støtter opp under målet om sikring av velferdsstaten, jo gjør den utrygg. I analysen av Velferdsmeldinga ble målretting nevnt som en av flere dynamiske metaforer som konstituerte den ”lille” fortellingen om individers omstilling under en aktiverende velferdsstat. Det har imidlertid flere betydninger enn som så, og brukes i Fattigdomsmeldinga på flere måter, med ulike referanseobjekter.

Begrepet kan knyttes til kontekst ved å sammenlikne det med bruken av begrepet *targeting*<sup>89</sup> i internasjonal velferdsdiskurs, og ved sammenholde det med diskusjonen om universelle versus behovsprøvde velferdsordninger i velferdsstatsteori (Rothstein 1994, Kildal 2006)<sup>90</sup>. Analysen av begrepet må imidlertid bygge på hvordan det konkret brukes i teksten, i henhold til metoden i denne oppgaven.

”Targeting” kan forstås som en del av den internasjonale diskursen rundt velferdsstatens (sviktende) økonomiske grunnlag, slik den ble gjort rede for i kapitlet om Velferdsmeldinga ovenfor. I internasjonal velferds- og fattigdomsdiskurs kan en imidlertid finne ulike forståelser av ”targeting”, minst tre. I den første, som synes vanligst, betyr ”targeting” *økonomisk behovsprøving* av velferdsordninger, med andre ord at kun klienter med økonomiske ressurser under et angitt nivå mottar det aktuelle velferdsbidraget, slik at stønaden målrettes kun mot de som antas å virkelig trenge eller fortjene den. En omfattende debatt fins rundt begrepet, og dreier seg mest om ”targeting” fører til mer eller mindre ressurser til de fattige:

“The question of universalistic versus targeted benefits arises with regard to almost all anti-poverty programs (.....) .... supporters of targeting argue that targeting makes the best use of scarce resources for poverty alleviation, while supporters of the universalism worry that the more targeted the program, the scarcer the resources for poverty alleviation become.”  
(Moene og Wallerstein 2001:4, se også Gelbach og Pritchett 2002, Rothstein 1994).

Kildal (2006) gjør en kritikk av målretting i denne betydningen, ved å vise at argumenter om at behovsprøving gjør velferdsordninger mer omfordelende, mer økonomisk effektive og mindre avhengighetsskapende, ikke nødvendigvis er gyldige, og at de samme argumentene

---

<sup>89</sup> Med dette forutsettes at ”målretting” er en rimelig oversettelse av ”targeting,” og at de to begrepene kan fylle liknende roller i norsk og engelskspråklig diskurs, jf. Kildal (2006).

<sup>90</sup> Det kan også knyttes til en mer allmenn bruk som et upresist fyndord i politikk, nærings- og arbeidslivssammenhenger, på samme måte som ”fleksibel” eller ”proaktiv”, trolig med opphav i New Public Management- teori, men dette vil ikke bli undersøkt her.



historisk har vært brukt til å argumentere for det motsatte – mer universelle stønader – av aktører fra hele det politiske spekteret.

I den andre betydningen kan utvelgelsen av “mål” politikken skal “rettes” mot skje på andre kriterier enn rent økonomiske, ved at stønader eller tiltak rettes mot spesielle klientkategorier, som kvinner, unge, langtidsarbeidsledige, innvandrere, barneforsørgere, funksjonshemmede m.fl. (se f.eks. OECD 2006). Også slike ordninger kan være økonomisk behovsprøvde, men ikke nødvendigvis: De fleste inntektssikringsordninger som omtales som universelle, er kategorisk definert på denne måten – kun uføre får uføretrygd. Kategorisk definerte ordninger er universelle i den grad alle er omfattet av ordningen, ikke ved at alle er brukere av den (Kildal 2006:4).

I den tredje forståelsen kan ”targeting” bety målretting av ressurser mot visse typer av policy, heller enn visse typer klienter. Ideen her er at det overordnede målet om å avhjelpe fattigdom best kan nås ved å tilgodese visse tjenester eller sektorer, som helsevesen eller grunnskole, som fattige forbruker mye av (van der Walle 1998)<sup>91</sup>.

### Målretting i Fattigdomsmeldinga

En gjennomgang av teksten i Fattigdomsmeldinga, synes i første omgang å måtte konkludere med at målretting av forsørgingspolitikk her *ikke* gjenfinnes i det som er den vanligste betydningen av begrepet i internasjonal velferdsdebatt, nemlig som økt bruk av økonomisk behovsprøving. Verken i hovedhistorien, i problembeskrivelsene, eller i tiltakene meldinga foreslår, finnes forslag om at tidligere universelle tiltak skal gjøres behovsprøvde, eller eksempler på at det entydig fremstilles at velferdsbehov heller bør dekkes gjennom økonomisk behovsprøvde ordninger enn gjennom ikke-behovsprøvde<sup>92</sup>. Tvert imot handler mange av meldingas tiltak om å opprette eller forbedre ikke-behovsprøvde ordninger for grupper som hittil har vært henvist til sosialhjelp<sup>93</sup>. Sosialhjelp, som vel er den vanligste og

---

<sup>91</sup> ”Targeting” diskuteres riktignok i denne artikkelen i sammenheng med fattigdom i tredje verden-land.

<sup>92</sup> Et mulig unntak er endringene i bostøtteordningen (Fattigdomsmeldinga: 29-30), som isolert sett kan ses som en utvidelse av en økonomisk behovsprøvd støtteordning. De aktuelle endringene representerer imidlertid kun mindre utvidelser av den allerede eksisterende ordningen (heving av støttetaket i storbyene, fjerning av visse formelle krav til boligen for barnefamilier), som for øvrig tildeles etter en blanding av økonomisk behovsprøvkriterier og kategoriske definisjoner.

<sup>93</sup> Eksempler på dette er utredning av støtteordning for pensjonister med kort botid i Norge (som riktignok i begrenset grad angår forsørgingspolitikk, Fattigdomsmeldinga: 29), endringer i bostøtteordningen med sikte på å redusere bruken av sosialhjelp som boligsubsidiering (Fattigdomsmeldinga: 29), heving av minstestytelsen ved atføring og rehabilitering (Fattigdomsmeldinga: 28).

mest typiske behovsprøvde velferdsordningen, representeres i det hele tatt som et onde som må minimeres:

”Regjeringen har derfor som målsetting at ingen skal måtte gå på sosialhjelp over tid”

”Strategien er å forebygge at folk kommer inn i systemet og blir avhengige av sosialhjelp, samtidig som folk så raskt som mulig hjelpes ut av stønadsavhengighet og over i arbeid.”

Men om målretting aldri representeres eksplisitt som behovsprøving, inneholder meldinga mange formuleringer som ligger svært nærme en slik forståelse (jf. Dahl og Lødemel 2003: 128-129), fordi det ofte fremheves at velferdsordninger i større grad må rettes mot ”de fattige” eller ”de som trenger det mest”, uten at det redegjøres for hvordan disse skal skilles ut<sup>94</sup>.

”Innsatsen skal målrettes mot de personene som lever i fattigdom og mot årsakene og risikofaktorene for å utvikle fattigdom”. (Fattigdomsmeldinga:5)

”Personer som opplever vedvarende lavinntekt og påfølgende levekårsproblemer og sosial utstøting, skal få målrettet hjelp til selvhjelp fra hjelpeapparatets side. Hjelpetiltak skal settes inn så tidlig som mulig, og målrettes i forhold til de som trenger det mest.” (Fattigdomsmeldinga: 24).

I tråd med metoden i oppgaven er en av de politiske konsekvensene av problemrepresentasjoner av visse sider forblir uproblematiskert. I Fattigdomsmeldinga kan det således bemerkes at de vanligste argumentene mot økonomisk behovsprøvde ordninger - at de i større grad enn universelle skaper fattigdomsfeller, at selektive ordninger vanskeligere får politisk og økonomisk oppslutning, og at land med et stort innslag av behovsprøving i velferdsmodellen typisk er preget av mer, ikke mindre fattigdom enn mer universelt pregede (Rothstein 1994) – er fraværende. Det samme er representasjoner av at fattigdomsproblemet bedre kan motvirkes ved *mer* eller *bedre* universelle ordninger<sup>95</sup>.

Da er det flere eksempler på at målretting representeres i den andre betydningen, altså målretting av stønadsordninger og tjenester mot kategorisk definerte grupper. Som nevnt er

---

<sup>94</sup> Riktignok opererer meldinga med en klart definert fattigdomsgrense (inntekt under 50 % av medianinntekt), men ingen referanser til at denne skal tas inn som definisjonsgrunnlag i noen typer stønader eller tiltak.

<sup>95</sup> Unntaket her er at meldinga foreslår videre utredning av garantert minsteinntekt, som er et spørsmål regjeringen vil ”komme tilbake til.” (Fattigdomsmeldinga: 22, jf. Utjammingsmeldinga: 50).

## Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga

barn og unge en gruppe som meldinga vil tilgodese spesielt. I forsørgingspolitikken for voksne, er ulike typer arbeidsmarkedstjenester for definerte grupper aktuelt:

”Regjeringens mål er at alle som kan arbeide skal få tilbud om arbeid eller arbeidsforberedende tiltak. Derfor må innsatsen målrettes overfor de gruppene som trenger hjelp for å komme tilbake til eller bli værende i arbeid. Noen langtidsledige har ulike problemer som må løses før de er klare for ordinært arbeid. Personer med redusert arbeids- eller funksjonsevne på grunn av sosiale- eller helsemessige problemer [sic] har ofte manglende formelle kvalifikasjoner og liten arbeidserfaring. For flyktninger og innvandrere er språkproblemer og diskriminering betydelige hindre for å komme inn i arbeidslivet” (Fattigdomsmeldinga:23).

”Regjeringen foreslår i 2003 å målrette 1000 plasser for langtids sosialhjelpsmottakere i arbeidsmarkedstiltak.” (Fattigdomsmeldinga: 28)

Kapitlet om tiltak (Fattigdomsmeldinga: Kap. 5, s. 27-33) skiller videre ut en rekke klientgrupper – innvandrere, langtids sosialhjelpsmottakere, ungdom i risikozonen, uføre, enslige forsørgere, m.fl. - som mål for særlige tiltak av stønads- eller tjenestekarakter.

Den tredje betydningen av målretting i internasjonal diskurs, særlig satsing på de offentlige tjenesteområdene som angår fattige, er mindre åpenbart til stede i teksten, annet enn som generell satsning på arbeidsmarkedstiltak, helsepolitikk etc. Denne betydningen er kanskje mindre aktuell i et modent velferdssamfunn der basistjenestene holder et relativt høyt nivå.

Ofte brukes imidlertid ”målretting” i teksten på måter som ikke nødvendigvis gjenkjennes fra ”targeting”-litteraturen. Svært mange steder brukes målretting synonymt med ”aktivering” eller ”arbeidslinje”, i forståelsen at velferdsordninger må målrette klienten fra stønadsmottak mot arbeid:

”Bedre målretting av velferdstjenester og stønadsordninger slik at de i større grad rettes inn mot målet [sic] om selvforsørgelse gjennom eget arbeid, er også en viktig strategi.” (Fattigdomsmeldinga: 11)

”Strategien er å forebygge at folk kommer inn i systemet og blir avhengige av sosialhjelp, samtidig som folk så raskt som mulig hjelpes ut av stønadsavhengighet og over i arbeid. Regjeringen vil derfor legge særlig vekt på å målrette arbeidsmarkedstiltakene for å redusere avhengigheten av økonomisk sosialhjelp.” (Fattigdomsmeldinga: 23).

## Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga

Andre steder knyttes målretting til et behov for mer individuell tilpasning av velferdsordninger, sammen med begreper som ”skreddersøm”, men meldinga spesifiserer ikke dette som annet enn en generell målsetning.

”Regjeringens mål er at alle som trenger det skal få tilbud om hjelp og tjenester som bidrar til at den enkelte kan bli selvhjulpen. Dette målet kan imidlertid ikke oppnås uten at tjenestene i større grad målrettes i forhold til å fange opp den enkeltes behov.” (Fattigdomsmeldinga: 24)

”Brukermedvirkning og skreddersøm

[...] Dagens fattigdomsproblem krever langt mer enn standardiserte løsninger for flertallet av befolkningen, eller grupper. Økt individuell tilpasning av tjenester forutsetter en større grad av differensiering av tjenester og tiltak.” (Fattigdomsmeldinga: 24).

”Målretting” i Fattigdomsmeldinga synes altså å i hovedsak å bety en sterkere satsing på stønader og tjenester til kategorisk definerte undergrupper av klienter, en fortsatt satsing på arbeidslinja i utformingen av stønader og tiltak, og kanskje en større grad av individuell tilpasning<sup>96</sup>. Behovsprøving foreslås ikke konkret, selv om mange representasjoner i meldinga er egnet til å argumentere for det. Betyr dette at Fattigdomsmeldinga argumenterer for en mindre universell velferdsstat? Her er det etter min mening betydelige uklarheter og spenninger i teksten, som blant annet er relatert til spørsmålet om målrettede eller mer selektive ordninger skal anses å komme i tillegg til, eller erstatte, mer universelle velferdsordninger.

En strukturell årsak i Fattigdomsmeldingas representasjon av fattigdomsproblemene, er at erfaringen viser at de universelle stønadsordningene ikke løser de normativt begrunnede målene godt nok:

”Regjeringen mener [...] at fattigdomsutfordringene ikke bare løses gjennom universelle velferdsordninger og en bred utjamningspolitikk. Bekjempelse av fattigdom fordrer i tillegg målrettede tjenester tilpasset den enkeltes spesielle situasjon og behov.” (Fattigdomsmeldinga:5).

”Til tross for godt utbygde velferdsordninger og generelt god tilgang til offentlige velferdstjenester, viser situasjonsbeskrivelsen i kapittel 3 at et lite mindretall likevel lever i

---

<sup>96</sup> Her må det legges til at ”målretting” brukes svært ofte i meldinga og i enda flere mer eller mindre klare betydninger; her er kun de som er tolket som mest sentrale tatt med.

## Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga

fattigdom, eller står i risikozonen for å havne i en situasjon preget av fattigdom.”  
(Fattigdomsmeldinga: 8).

”Til tross for et godt utbygd velferdssystem faller enkeltpersoner utenfor.  
Fattigdomsproblemet løses ikke kun gjennom universelle velferdsordninger.”  
(Fattigdomsmeldinga:24).

På denne måten representerer meldinga tilsynelatende mer selektive ordninger som et utvidende supplement i forsørgingspolitikken, heller enn som et konkurrerende alternativ. Dette er imidlertid ikke entydig, ettersom forholdet de to tilnæringsmåtene også presenteres som et ”dilemma”:

### *”Målretting vs. universelle stønadsordninger*

Norge har i forhold til mange land et stort innslag av universelle stønadsordninger, eksempelvis de fleste av folketrygdens ytelser. Selektive stønader, eksempelvis økonomisk sosialhjelp og bostøtte, har betydelig mindre omfang.

De universelle stønadsordningene har vært et viktig fundament i velferdssamfunnet og bidratt til å forebygge fattigdom og sikre god velferd for de fleste av oss. Samtidig er det en del enkeltpersoner med store og sammensatte behov som ikke alltid fanges opp og får hjelp gjennom disse ordningene.

En utfordring er derfor knyttet til å målrette stønadsordningene slik at de i større grad kan bli effektive virkemidler i arbeidet med å få de mest vanskeligstilte ut av fattigdom.”  
(Fattigdomsmeldinga:20, orig. uth.).

Tilsynelatende åpner teksten her (og etter min mening, meldinga som helhet) for minst to tolkninger: Enten, som over, at de universelle ordningene ikke løser problemene godt nok, og må suppleres bedre med ”selektive stønader” for å ”få de mest vanskeligstilte ut av fattigdom.” Men siden overskriften i sitatet presenterer målretting og universelle ordninger som motsetninger, ikke supplement, er den andre mulige tolkningen at ”å målrette stønadsordningene bedre slik at de i større grad kan bli effektive virkemidler” betyr å gjøre universelle ordninger selektive, og slik endre forholdet mellom universelle og selektive ordninger som er beskrevet i begynnelsen av sitatet. Dette representerer i teksten, og trolig i den politiske virkeligheten, en ”utfordring”<sup>97</sup>. Men om målrettingsdiskursen ikke kan tolkes

---

<sup>97</sup> Meldingas manglende satsing på økonomisk behovsprøvde tiltak kan også ses i sammenheng med at vurderingen av disses evne til å bekjempe fattigdom er svært negativ i store deler av velferdsforskningssmiljøene. ”Det er fristende å tro at fattigdomsproblemene enkelt kunne avhjelpes ved i større grad å målrette overføringer mot de dårligst stilte. Å øke stønadssatsene til behovsprøvde ordninger er en enkel måte å bringe individer og

entydig her, synes den, i sammenheng med representasjonen av det uverdige i fattigdommen, i det minste å gi et grunnlag for generelt å prioritere den fattigste delen av klientgruppen først, fremfor bredere tiltak, dersom de to skulle stå mot hverandre.

Flertydighet er tidligere i oppgaven fremhevet som en viktig og iblant strategisk brukt ressurs i politisk debatt, og gjenfinnes her, også ved at ”universelle” og ”selektive” ikke er tydelig definert (jf. Kildal 2006). Så lenge man bygger på teksten i meldinga, som er metoden i denne oppgaven, synes konklusjonen å måtte bli at det forblir uklart om den argumenterer for en mindre universell velferdsmodell, men at mange av representasjonene i meldinga synes å kunne brukes til slik argumentasjon ved behov. Om målrettingsdiskursen er ment brukt i en strategi for å forme velferdspolitikken i mindre universell retning, gir teksten ikke grunnlag for å hevde.

Men i tråd med intensjonen fra metodekapittelet om å åpne for å antyde strategiske motiver, og påstanden om at studiet av politisk retorikk ikke kan analyseres helt uavhengig av faktisk policy, kan det i det minste nevnes at fattigdomsmeldingens tiltak sammenfalt med innstramninger i flere universelle ytelser<sup>98</sup> enn den som nevnes i meldinga, uføretrygden (se nedenfor). En viktig representasjon i stortingsdebatten om meldinga ble at regjeringa ”tok med den ene hånda og ga med den andre,” og finansierte fattigdomstiltakene med kutt i de universelle ytelsene. Talere fra regjeringspartiet Høyre knyttet i debatten Fattigdomsmeldingas strategi til en kritikk av den norske velferdsmodellen som for universelt preget, og viste til at den ikke hadde lyktes i å bekjempe fattigdom, og at midlene derfor burde prioriteres strengere (Bratt 2003: 52-57).

Diskusjonen av ”målretting” over bør for øvrig ha tydeliggjort at problemrepresentasjonene i Fattigdomsmeldinga, selv om den formelt omhandler kun en liten del av forsørgingspolitikkfeltet, kan ha effekter som angår feltet som helhet, ved å påvirke grunnlaget for fordeling mellom prioriteringer i velferdspolitikken.

---

familier opp over fattigdomsgrensen, men en slik strategi kan samtidig skape barrierer mot deltakelse i arbeidsmarkedet og være et hinder mot realisering av målet om selvforsørgelse.” (Pedersen 2002).

<sup>98</sup> Bondevik II-regjeringen foreslo også innstramning i fribeløpet for inntekt ved siden av uførepensjon (se metodekapittelet over), samt nedkorting av dagpengeperioden fra tre til to år og fjerning av feriepenge ved dagpengeutbetaling. Jf. Dahl og Lødemel 2003: 129.

## **Tiltak**

Policyforslagene i Fattigdomsmeldinga favner svært vidt, men er ofte summarisk omtalt. Dette gjelder særlig i det som er meldingas ene strategi mot fattigdom, et sosialt inkluderende samfunn:

”Offentlig innsats for å legge til rette for et mer inkluderende samfunn hører inn under et bredt spekter av politikkområder, herunder arbeidsmarkedspolitikken, næringspolitikken, skatte- og avgiftspolitikken, utdanningspolitikken, boligpolitikken, sosialpolitikken, rusmiddelpolitikken, barne- og familiepolitikken og kulturpolitikken.”  
(Fattigdomsmeldinga: 25)

Siden denne oppgaven fokuserer på forsørgingspolitikk mer enn spørsmål om bredere sosial inklusjon, er særlig meldingas to andre strategier, målretting av velferdsordningene og hovedstrategien ”flere i arbeid” (Fattigdomsmeldinga: 27), av interesse. Målretting er analysert over. Tiltakene under denne overskriften (Fattigdomsmeldinga:29-32) er et antall svært ulike tjenestetiltak og inntektssikring utover universelle stønader, til definerte grupper av velferds klienter som anses å være utsatt for eller i risiko for fattigdom.

En forsøksvis oppsummering av Fattigdomsmeldingas versjon av arbeidslinja, er at den synes å kombinere ”smale” aktiveringstiltak - innstramning i løpetid og nivå på visse universelle ytelser - med en fortsatt ”bred arbeidslinje” i form av arbeidsmarkedstiltak. Dette er i tråd med prinsippene særlig i Velferdsmeldinga, men det interessante er at Fattigdomsmeldinga tydeliggjør ambisjonen om arbeidsdeltakelse som viktig norm og løsning selv for de mest marginale gruppene. Ulike arbeidsmarkedsruttede tiltak for definerte kategorier (langtids sosialhjelpsmottagere, ungdom, innvandrere, uføre), med tett oppfølging underveis, blir representert som en viktig strategi (Fattigdomsmeldinga: 27-29). Men denne ”brede” strategien kombineres i meldinga med ett viktig innstrammende tiltak i uførepensjonsordningen: Innføring av tidsbegrenset uførestønad (Fattigdomsmeldinga: 28), som er ettårig og på et lavere økonomisk nivå enn varig uførepensjon. Stønaden skal kombineres med ”reaktiveringstiltak”, og representeres som et middel til å bremse tilgangen til varig uførepensjon og lette tilbakeføring til arbeid ved uførhet:

”Den nye stønaden vil være en korttidsytelse som gis i en overgangsperiode når fremtidig arbeidsevne er uklar. Ordningen markerer at arbeid er målet og inkluderende tiltak skal gjennomføres over tid for å nå dette målet.” (Fattigdomsmeldinga: 28)

## *Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga*

Som i Velferdsmeldinga fremheves her også de psykologiske og symbolske sidene ved utforming av stønadsordninger.

Kapittelet om Velferdsmeldinga analyserte arbeidslinja som en fortelling om individuell omstilling under en aktiverende velferdsstat, med tiltak basert på incentiv/rasjonell aktør-modellen. Fattigdomsmeldinga synes å videreføre og utdype denne representasjonen, ved å kombinere innstramming av ytelser med aktiveringstiltak, og ved å understreke at kravet og tilbudet om aktivering skal utvides selv til å gjelde de mest økonomisk ressursvake gruppene. Realismen i dette prosjektet er kritisert av velferdsforskere (Dahl og Lødemel 2003), fordi definisjonen av fattigdom skiller ut en gruppe for tiltak som trolig har vært utenfor arbeidslivet i flere år, og som har begrensede muligheter for å lykkes med ”omstillingshistorien”.

Ikke alle inntektssikringordninger strammes inn: Meldinga foreslår å heve minstenivået på attføring- og rehabiliteringsstønaden (Fattigdomsmeldinga: 28)<sup>99</sup>. Som med overgangsstønaden i Velferdsmeldinga, synes dette som et eksempel på at omstillingshistorien også kan brukes til å argumentere for økte minstenivåer på stønader: Staten kan vanskelig forvente omstilling, rehabilitering og gjenintroduksjon på arbeidsmarkedet av klientene dersom stønadsnivået som stilles til rådighet til dette åpenbart svekker sjansen til å lykkes.

I Velferdsmeldinga var hensynet til velferdssamfunnets økonomiske grunnlag en viktig årsak til vekten på arbeidsdeltakelse. Noen eksempler på dette fins også i Fattigdomsmeldinga (f.eks. s. 8, hvor økning i uførhet og arbeidskraftbehov anses ”bekymringsfull”). Med utgangspunkt i disse er det mulig å se dette som en strategisk bakgrunn for meldingas utdyping av arbeidslinja og restriktive stønadspolitikk: De fleste av policytiltakene i fattigdomsmeldinga kan tolkes innenfor arbeidslinja, og står dermed ikke i noen motsetning til sekuriseringsdiskursen, men den argumenterer altså annerledes. Hovedmotivet for tiltakene i fattigdomsmeldinga representeres å være hensynet til klientene selv, og målet om avskaffelse av fattigdom. ”Sekurisering” blir derfor ingen sentral representasjon i meldinga.

---

<sup>99</sup> Som nevnt i en fotnote i metodekapittelet kompenserer denne økningen i minstenivået riktignok i noen grad for bortfall av husholdningspenger til attføringsklienter. Totaleffekten av dette er ikke undersøkt her.



## Oppsummering

Over er Fattigdomsmeldinga analysert som en fortelling om en unnlåtelsessynd som må rettes opp: Velferdssamfunnet har ikke lyktes i å løse fattigdomsproblemet. I verdigrunnlaget for meldinga vektlegges individuelt og privat delansvar, og individuell økonomisk selvstendighet som mål, i tråd med sosialliberal ideologi. Valget av ”fattigdom” som sentral problemrepresentasjon i forsørgingspolitikk er vist å ha komplekse konsekvenser, ved at det utløser moralsk mobilisering for avhjelping av velferdsbehov, men konstruerer et forhold mellom de fattige og ”de andre” som er lite likeverdig og bygger mer på medfølelse enn på identifikasjon.

”Målretting” er ganske omfattende undersøkt, og finnes ikke å kunne tydes som økonomisk behovsprøving, men oftest som stønader og tjenester spesielt rettet mot kategorier av klienter, som skal imøtekomme ”legitime” velferdsbehov de mer universelle ordningene ikke dekker. Men det som først og fremst målrettes i Fattigdomsmeldinga, er kanskje velferdsdiskursen. Meldinga smalner inn fokusområdet for forsørgingspolitikken ved å ta for seg den nederste delen av klientspekteret og tildele denne gruppen og dens interesser en særlig moralsk status, som likevel har konsekvenser for feltet som helhet, ved at den begrunner prioritering av disse i stønads- og tjenestetiltak. Det forblir utydelig i meldinga om ”målrettede” selektive stønader mot fattigdom bør anses som et tillegg til eller alternativ til dekning av velferdsbehov med mer universelle ordninger, men minst én slik ordning (uføretrygd) strammes inn.

Meldinga synes å videreføre Utjammingsmeldingas representasjon av årsaker som individualiserte og sammensatte, med de konsekvenser det har for konstruksjonen av forhold mellom klienter og velferdsstat, og for klientidentiteter. Det er dessuten vist over at diskursen i meldinga kan ses som en ytterligere *intimisering* ved bruk av empatiske begreper og metaforer.

Tiltakene i Fattigdomsmeldinga synes å bygge videre på den brede arbeidslinja med omstillings- og arbeidsmarkedstiltak særlig til utvalgte grupper, kombinert med innstramning i nivå og løpetid på uføretrygd (smal aktivering). Dermed utdypes det at arbeidslinja ses som løsning også for de aller mest utsatte gruppene. Arbeidslinjepolitikken er i tråd med en vektlegging av å sikre velferdsordningenes økonomiske grunnlag ved økt arbeidsdeltakelse, men dette er ikke representert som et viktig motiv i meldinga.

## *Kapittel 5 Fattigdomsmeldinga*

Mens meldinga innfører et sterkt moralsk imperativ for å tette hullene i det sosiale sikkerhetsnettet, er problemrepresentasjonene egnet til å svekke interessene til klienter som ikke kommer under en nokså lavt definert fattigdomsgrense. Når tilgangen til velferdsordninger knyttes til en moraldiskurs med intimiserte trekk og med medfølelse som en sentral moralsk begrunnelse, har klienten en bedre sak jo mer ”uverdig” situasjonen er – og motsatt. En problemrepresentasjon som i tråd med dette dukket opp i debatten i etterkant av Fattigdomsmeldinga, var at innsatsen for de fattige hadde gått på bekostning av de ”nest fattigste”<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> ”Allmenne velferdsordninger er blitt svekket, med ambisjon om å styrke den målrettede hjelpen til dem som har trengt det aller mest. Det vil ta tid å se om disse gruppene får det bedre, selv om litt lavere ledighet vil bedre situasjonen. De negative konsekvensene av regjeringens politikk har derimot allerede vist seg. Landets nest-fattigste rammes.” Dagsavisen 25.05.2005, lederartikkel.

## 6. Oppsummering og diskusjon

### **Oppsummering av analysene**

Det metodiske utgangspunktet for oppgaven var å kartlegge og undersøke noen utvalgte stortingsmeldingers sentrale problemrepresentasjoner, og hvordan disse kan samles innenfor det som er tolket som meldingenes ”hovedhistorier.” Det ble videre argumentert i innledning og metodekapittel for en empirinær tilnærming, der en med utgangspunkt i en nokså vid problemstilling stiller seg åpen for problemrepresentasjonene slik de fremkommer i teksten. Videre er analysene gjort ved hjelp av sammenholding med teori, komparasjon med alternative problemrepresentasjoner, og situering i forhold til norsk og internasjonal faglig og politisk diskurs. Metoden ble anvendt på tre stortingsmeldinger som er tematisk overlappende, men på ingen måte like, verken i struktur, omfang eller dekning av policyområder. I tabellen på neste side er fleste funnene fra analysekapitlene summert.

Med disse metodiske valgene, som ble argumentert for i innledning og metodekapittel, ligger det i kortene at funnene i analysene vil ha en mangesidig karakter. Enkelte temaer (som arbeidslinja) går igjen på tvers av meldingene, og variasjonen kan følges nokså oversiktlig i henhold til teori. Andre temaer (som fattigdom) har en diskret karakter, ved at de debatteres omfattende i en melding og er fullstendig fraværende i andre. De tre ”hovedhistoriene” slik de er tolket, er nettopp tre ulike historier, med bare delvis tematisk overlapping. En diskusjon på bakgrunn av dette materialet må derfor åpne med en teoretisk klargjøring for hvordan en mener funnene kan tolkes.

Metoden i oppgaven ble innledningsvis avgrenset i forhold til mer omfattende diskursanalyser, og der ble ambisjonen om å presentere en forsøksvis helhetlig og representativ versjon av samfunnets velferdsdiskurs forlatt, til fordel for å studere meningsproduksjonen i et avgrenset antall tekster. Oppgaven analyserer meldingene med vekt på hvordan selve tekstene konstruerer forståelse av velferdspolitik, men uten å undersøke systematisk deres forhold til totaliteten av diskurser, til aktører og institusjonell kontekst, eller til utvikling av policy i perioden. Dette betyr at å trekke slutninger fra funnene i analysene til det politiske universet som helhet, har begrenset gyldighet. At tre stortingsmeldinger ble utgitt, var ikke det eneste som foregikk innen velferdspolitik på denne tiden, for å si det forsiktig.

	<b>Velferdsmeldinga</b>	<b>Utjanningsmeldinga</b>	<b>Fattigdomsmeldinga</b>
<b>Hva er problemet?</b>	Finansiering av velferden	Økte forskjeller	Fattigdom
<b>Hovedhistorie</b>	Velferdsstaten er god og må bevares, men er truet av synkende oljeinntekter, demografi, og disincativer til arbeid. "Arbeidslinje" i forsørgingspolitikken må til for å sikre det økonomiske grunnlaget.	Et egalitært, godt velferdssamfunn er truet av stadig økende økonomiske forskjeller. Individuer med sammensatte problemer rammes særlig. Mjukere arbeidslinje og mer finmasket sikkerhetsnett kan hjelpe disse.	I velferdssamfunnet er en liten gruppe fremdeles rammet av fattigdom. Dette er uverdige, og universelle velferdsordninger må derfor suppleres/erstattes med målretting.
<b>Struktur i historie</b>	"Hus på sandgrunn"	"Story of decline", negativ utvikling må snus	Moralsk unnlattessynd må rettes opp
<b>Sentrale begreper i meldingene</b>	Generasjonsregnskap, det økonomiske grunnlaget, arbeidslinja	Utjamning, økte forskjeller, mjukere arbeidslinje, finmasket sikkerhetsnett, sammensatte problemer	Fattigdom, målretting
<b>Sentrale begreper i analysen</b>	Sekuritisering	Utjamning	Intimisering
<b>Sentrale effekter av hovedhistorier</b>	Sterkt imperativ for restriktiv stønadspolitikk, arbeidslinje: Kollektiv interesse, generasjons-solidaritet	Moralsk forsvar for omfordelende velferdsstat. Individualisering av problemer	Moralsk forsvar for prioritering av de fattige, i tillegg til eller på bekostning av bredere grupper. Individualisering av problemer
<b>Vanligste årsaksrepresentasjoner til "utenforskap"</b>	Strukturelle: Arbeidsledighet, disincativer	Individuelle: Sammensatte problemer	Individuelle: Sammensatte problemer, fattigdom
<b>Klientbilde, i forhold til andre borgere</b>	Incentivstyrt, men relativt likeverdig	Likeverdig innen "utjamning", ulikhet innen "sammensatte problemer"	Ikke likeverdig
<b>Innstramning av universelle stønader (smal arbeidslinje)</b>	Ja (uføretrygd, rehabilitering, attføring, overgangsstønad)	Nei (Økning av minstepensjon m. m.)	Ja (tidsbegrenset uførestønad)
<b>Aktiveringstjenester (bred arbeidslinje)</b>	Ja	Ja	Ja

## Kapittel 6 Oppsummering og diskusjon

Konsekvensene av dette er flere. For det første er det ikke grunnlag i oppgaven for å trekke slutninger om hvordan og hvor mye tekstene har påvirket politikken. Påvisning av for eksempel *konsistens* eller *utvikling over tid* meldinger imellom, kan være interessant, men ikke i betydningen at man kan slutte at den norske velferdspolitikken har utviklet seg slik over tid, eller beveger seg i en bestemt retning. Oppgaven tar for gitt at språk og diskurs har betydning for og effekt på politikken, men tar ikke stilling til hvordan eller hvor mye, eller til sentraliteten av akkurat stortingsmeldinger i prosessen. En slik undersøkelse ville kreve flere metoder og ressurser (se f.eks. Torfing 2004). *Diskurs* er i oppgaven brukt i en relativt smal betydning (se metodekapittel), som språkliggjøring av policy som konstruerer det feltet den beskriver, ikke som en totalitet av meningsproduserende institusjoner, aktører og språkssystemer. Forstått slik virker det åpenbart at policyteksters konstruksjon av problemer må suppleres med andre årsaker hvis man vil forklare politiske utfall: Å vinne kampen om å definere problemet er nok viktig, men neppe tilstrekkelig for å få gjennomslag for politiske løsninger (jf. Kildal og Kuhnle 2004). Dette er i overensstemmelse med et inntrykk fra de tre stortingsmeldingene av at variasjonen i argumentasjon og problemrepresentasjon er større enn variasjonen i policy. Sentrale trekk i ”arbeidslinja” virker for eksempel nokså konsistente gjennom meldingene.

For det andre er det ikke forsøkt å spore årsaker til utformingen av tekstene. Som antydnet er det imidlertid all grunn til å anse policyrepresentasjoner som konkurrerende konstruksjoner av virkeligheten, med strategisk-politiske sider. Beskrivelsene av den politiske konteksten for meldingene i analysekapitlene over synes å antyde et mønster der politiske debatter om definisjonen av utviklingen i velferds- og forsørgingspolitikken ble fulgt opp av stortingsmeldinger der nyinnsatte regjeringer søkte gjennomslag for ”sin” versjon. Debatter i 1996 der opposisjonen, særlig Sp, kritiserte Ap-regjeringen for å regjere over en utvikling der forskjellene økte, ble fulgt av initieringen av Utjamningsmeldinga, med dens representasjon av ”økende forskjeller”, da Sp og Sentrumsregjeringen kom i posisjon kort etter. En Høyre-representant kritiserte i stortingsdebatten om Utjamningsmeldinga dens representasjon av utviklingen, og hevdet at fattigdom, ikke fordeling, var det sentrale problemet i velferdspolitikken, et synspunkt som må sies å ligge til grunn for Fattigdomsmeldinga, lagt frem av Ingjerd Schou (H) to år senere.

Det som kan antydes her, er at de tre ulike hovedhistoriene i meldingene representerer konkurrerende perspektiver som bryter mot hverandre i debatten, som kan lokaliseres i det norske partisystemet, og som er stabile over i hvert fall noe tid. Dette er interessante temaer,

som er verdt å utforske. Imidlertid ble det innledningsvis i denne oppgaven valgt å fokusere på tekstene, ikke på aktørenes eventuelle mening med dem eller hvilke politiske konstellasjoner de utgikk fra, med teoretiske og metodiske begrunnelser, bl.a. at de åpner for spørsmål om motiver og årsaker som vanskelig kan besvares.

Den forhåpentlige verdien av en studie som dette, ligger dermed ikke i å kartlegge partipolitiske motiver bak eller politiske utfall av slike konkurrerende perspektiver, men i å avdekke og forklare innholdet i dem. Dette kan analysen oppnå ved å etablere dypere forståelse av sentrale problemrepresentasjoner innen det politiske feltet, som trolig har vært og fremdeles kan være retoriske ressurser med betydning på den politiske arenaen; ved å formulere kategorier og begreper for dette; og ved å avdekke og problematisere mulige politiske effekter og konsekvenser, forståelse og opplevelse, som ellers kunne forblitt underliggende og usagte. Meningsplanet og de språklige konsekvensene av konkret begrepsbruk som ”målretting” eller ”utjamning”, lar seg vanskelig forstå uten å analysere nettopp meningsinnhold og språkliggjøring. Dette kan ses i lys av Torfings kvalitetskriterium for diskursanalyser: Å bringe til torgs kunnskap som ikke er tilgjengelig gjennom andre metoder. Problemrepresentasjoner, diskurser og kategorier som denne prosessen resulterer i, kan i sin tur være fruktbare for gjenkjenning av mønstre og argumenter over tid og mellom kontekster, og slik være en hjelp til å heve seg ett metaplan opp over den pågående politiske debatten (jf. Stenvoll 2003: 16-17). Under gjøres et forsøk på slik å hente ut og diskutere noen sentrale temaer i lys av problemrepresentasjonene fra de tre meldingene, med vekt på mulige politiske effekter og strategiske sider i generell velferdspolitik.

### **Sekuritisering og utjamning**

Er velferdsstatens utopiske energier uttømt (Habermas 1986), og erstattet med en mer defensiv målsetning om velferdsordninger som i beste fall er ”omtrent på dagens nivå”? Under argumenteres det for at ”sekuritisering” og ”utjamning”, problemrepresenterende diskurser som er kartlagt i analysen av stortingsmeldingene over, er relevante som strategiske perspektiver i brede diskusjoner om velferdsordningers utvikling, som svarer til dels forskjellig på dette spørsmålet.

Det som over er betegnet som ”sekuritisering” i Velferdsmeldinga, med ekko i de andre meldingene, er en diskurs med definerte komponenter: At velferdssystemet er et godt system for den enkelte og fellesskapet, at demografi, økonomiske faktorer og til dels uønsket

## Kapittel 6 Oppsummering og diskusjon

klimentadferd truer finansieringsgrunnlaget på sikt, og at systemets overlevelse forutsetter bremsing av ”tilgangen” til stønadsordninger, fortrinnsvis gjennom reformer som bygger på incentiv/rasjonell aktørmodellen. Problemrepresentasjoner med slike drag virker fremdeles å være relevante, for å si det forsiktig:

”Dagens universelle velferdsordninger er for dyre og står for fall. I framtida må de som har råd betale for alt ”ekstra”, mens det offentlige sørger for de fattigste, hevder direktør i KS,....Bjørn Gudbjørgsrud” (Klassekampen 14. des. 2006, forside)<sup>101</sup>.

I skrivende stund virker varianter av sekuriteringsperspektivet som et nærmest fundamentalt trekk i den norske velferdsdiskursen; ingen vesentlige endringer i forsørgingspolitikk synes å kunne foreslås uten en referanse til effekt på arbeidsdeltakelse og dermed på finansieringsgrunnlag på sikt, og ofte er dette det viktigste av argumentene. Resultatet er ofte omlegninger av velferdsordninger i mindre omfordelende retning, og med sterkere krav knyttet til ytelser. Den sentrale effekten av problemrepresentasjonen er at slike policyomlegninger (i eksempelet over overgang fra universelle til behovsprøvde tjenester) fremstår som uunngåelige, drevet av en nødvendighet med naturlovliknende kraft. I forhold til andre mulige perspektiver flyttes fokuset tilsynelatende fra det normative til det deskriptive, fra bør til er, fra mulighet for rettferdighet til demografisk og økonomisk nødvendighet, i tråd med teorien i denne oppgaven: Problemrepresentasjoner åpner for visse tanker og stenger andre ute, problematiserer visse sider mens andre forblir uproblematiskert. Blant de sider som tilsløres i sekuriteringsdiskursen, er at sammenhengen mellom problem og nødvendig løsning ikke alltid blir argumentert for: I eksempelet over kan det godt være at markedsregulering (løsning) er den beste måten å rasjonere velferdstjenester på i en fremtid med knappere arbeidskraft- og skatteinngangsressurser (problem), men noen naturlov er det ikke.

Sekuriteringsdiskursen synes å gi noe preferanse til en økonomisk modell i forståelsen av velferdsordninger, og følgelig blir å gjøre trygd mindre økonomisk ”attraktivt” et naturlig løsningsforslag. ”Bærekraften” som synes så viktig, blir her forstått rent økonomisk; den politiske eller sosiale ”bærekraften” er ikke så sentral i problematiseringen. I hovedfortellingen i Utjammingsmeldinga fyller derimot egalitær fordeling viktig normative funksjoner, som kanskje like godt kunne fortjent ”bærekraft” som metafor. Både studier

---

<sup>101</sup> Gudbjørgsrud omtaler riktignok hovedsakelig omsorgstjenester, som ligger noe på siden av denne oppgavens tema.

innenfor den sosiologiske tradisjonen (f.eks. Rothstein 1994) og innenfor den økonomiske modellen (Moene og Wallerstein 2001, Barth et al. 2003) har vært opptatt av sammenhengen mellom egalitær fordeling og politisk grunnlag for oppslutning om velferd, og av muligheten for at denne balansen kan forrykkes, slik at velferdsordninger mister oppslutning og etter hvert finansieringsgrunnlag. Sekuriseringsperspektivet synes dessuten å lukke seg mot forståelser av velferdspolitik som utvidelse, frigjøring og samfunnsforbedring, til fordel for en defensiv systemopprettholdelse.

Det ligger utenfor denne oppgavens kompetanse å kritisere de økonomiske framskrivningene som i Velferdsmeldinga legges til grunn for sekuriseringsperspektivet. Metoden i oppgaven består i å undersøke problemrepresentasjonenes innhold og implikasjoner, ikke å dømme mellom dem – men, som diskutert i metodekapitlet, er det vanskelig å komme helt utenom. Det kan derfor være på sin plass å nevne at de tilsynelatende dramatiske utviklingstrendene i for eksempel Velferdsmeldingas statistikkapitler (iblant selektive, som i tilfellet ”haikjeften”), ofte er like imponerende når de forlenges bakover i tid. Og om framskrivninger av demografi, arbeidskraftbehov og skattegrunnlag for pensjoner og forsørgingspolitikk kan virke truende, ville trolig prognoser for total samfunnsmessig rikdom og ikke minst privat velstand se mer positive ut, selvsagt innenfor de store usikkerhetsmarginer som gjelder på så lang sikt (Lysestøl og Meland 2003: 75-80). Når Velferdsmeldingas hovedhistorie likevel munner ut i et sterkt imperativ om begrensning av ”attraktiviteten” til stønadsordninger (som til dels følges opp i arbeidslinjetiltakene i de to andre meldingene), er det vanskelig å se for seg et annet resultat på sikt enn et mindre egalitært samfunn, med særlig større forskjeller mellom folk i og utenfor arbeidslivet. I sekuriseringsdiskursen må dette til for å sikre velferden. Dersom man aksepterer argumentet om at generøse, universelle stønadsordninger og et minimum av egalitær fordeling er sentrale for å sikre brede velgergruppers fortsatte oppslutning om den (Barth et al 2003), er det imidlertid ikke så entydig at velferden best ”sikres” på denne måten, fordi det er uklart hvor store ulikheter modellen tåler.

I henhold til den opprinnelige teorien om sekurisering har valget av denne problemrepresentasjonen potensielt stor mobiliserende kraft, siden den fremstiller interessene som tjenes som kollektive og overordnede; i velferdsstatens tilfelle kan grunnen falle bort under trygdeordningene som angår alle. Dette kan ses i lys av teori fra velferdsstatsforskning om vanskene ved å gjøre vesentlige innstramminger i eksisterende velferdsordninger. Den omfattende litteraturen rundt ”retrenchment” (Pierson 1996, 2001) tar utgangspunkt i et antatt



eller observert behov for omfattende innstramning av eksisterende velferdsordninger i vestlige demokratier, og går derfra til analyser av økonomiske, politiske og institusjonelle forhold som forklarer utvikling og variasjon av denne politikken<sup>102</sup>. Det presserende problemet for politiske reformatorer i situasjonen er velgernes økonomiske egeninteresse i fortsettelse av status quo:

”Policies to pair back and redistribute social programme benefits tend to be inherently unpopular in the precise sense that they do not capture the median voter in any advanced post-industrial democracy.”(Kitschelt 2001:265).

Pierson (1996, 176-177) diskuterer i lys av dette mulige strategier for å presse nedskjæringer gjennom på tvers av velgertrykket: En sterk regjering kan klare det dersom motstandere er svake, man kan prøve å usynliggjøre effektene for ikke å få skylden, en budsjettkrise kan være et gyllent øyeblikk for reform. Dette perspektivet forutsetter imidlertid at velgere er tungt influert av en ”objektiv” egeninteresse som er dominert av økonomi på kort eller mellomlang sikt. Denne oppgavens metodiske utgangspunkt er at policyproblemer kan representeres på alternative måter, og således gi opphav til ulike forståelser av interesser og hensyn<sup>103</sup>. Sekuritiseringdiskursen slik den er analysert over, gjør i noen grad forsørgingspolitikk til et moralsk spørsmål om kollektiv trygghet og solidaritet mellom generasjoner, som dermed bør heves over kortsiktig økonomisk egeninteresse<sup>104</sup>. Men det er også en måte å representere velgernes økonomiske interesser på en annen måte, ved å angi at deres egen økonomiske og sosiale trygghet på sikt avhenger av ”selvdisiplin” nå. Selv for trygdede kan en restriktiv trygdepolitikk da være å foretrekke. Sekuritisering representerer dermed et attraktivt valg for politiske aktører som deler ”retrenchment”-perspektivets forståelse av behov for

---

<sup>102</sup> Et problem med retrenchment-perspektivet er den empiriske gyldigheten av forestillingen om at vestlige velferdsstater befinner seg i en fase av nedbygging, eller under et utvetydig behov for det. Pierson går iblant svært langt her: ”...we are clearly in a new era of austerity. This era is likely to be long-lived, and certain to produce deep societal anxieties and painful adjustments.” (Pierson 2001:XV). Det finnes mer optimistiske vurderinger i faglitteraturen enn dette (Kuhnle (red) 2000b).

<sup>103</sup> Pierson (1996:177) antyder da også noe liknende: “Finally, the prospects for changing institutions (the rules of the game) may be of great significance. If retrenchment advocates can restructure the ways in which trade-offs between taxes, spending, and deficits are presented, evaluated, and decided, they may be able to shift the balance of political power.”

<sup>104</sup> En svakhet ved incentiv/rasjonell aktør-perspektivet brukt som forklaring på politiske holdninger til velferd som jeg synes får for lite oppmerksomhet, er at det i så stor grad fjerner individet fra sosiale relasjoner, slik at egeninteressen synes kun å balanseres mot en upersonlig ”altruisme” eller forholdet mellom individ og samfunn. Når borgere former meninger om forholdet mellom skatte- og velferdsnivåer, virker det sannsynlig at de i stor grad er påvirket av hensynet til sine pensjonerte besteforeldre, sine barns fremtidige inntektstrygghet, sine uføretrygdete slektninger eller den arbeidsledige naboen. En av konsekvensene av brede, universelt pregede velferdssystemer er nettopp at de fleste opplever sosial nærhet til klientgruppene.

grunnleggende reformer, men trenger politisk oppslutning. Dersom sekuritisering vinner fram som en dominerende problemrepresentasjon i offentligheten – og det går an å argumentere for at det er tilfellet på den norske politiske scenen – blir brede kompromisser om reformer i forsørgingspolitikken<sup>105</sup> ikke så vanskelige å forklare teoretisk.

Utjammingsdiskursen, som i analysen over er kartlagt med grunnlag i Utjammingsmeldinga, er en måte å rettferdiggjøre en omfordelende forsørgingspolitikk ved å knytte den til forestillinger om et godt samfunn basert på en relativt høy grad av fordelingsrettferdighet. På mange områder representerer dette noe nær et motstykke til sekuriseringsdiskursen i Velferdsmeldinga<sup>106</sup>. Sekuritisering, med sin vekt på incentiver og finansielt grunnlag, bygger mest på den økonomiske modellen, mens ”utjamning” i større grad går tilbake til det sosiologiske perspektivet hvor økonomisk trygghet og omfordeling har en egenverdi utover samfunnsøkonomiske effekter, selv om Utjammingsmeldingas innledningskapittel også peker på at et egalitært samfunn har effektivitetsgevinster. I sekuriseringsdiskursen fremheves velferdsordningenes funksjon som incentivsystem; i utjammingsdiskursen kommer deres rolle som fordelingssystem i fokus. Der sekuriseringsdiskursen flytter velferdsdebatten fra en debatt om hva som er rettferdig til hva som er nødvendig, går ”utjamning” i motsatt retning, ved at effektivitetshensyn (som stilt overfor ”rettferdighet” kan virke smålig) kommer i bakgrunnen til fordel for rettferdighetshensyn. Et annet problemområde som havner i periferien i sekuriseringsdiskursen, den *politiske* bærekraften til et velferdssystem med økende forskjeller, kommer mer i fokus her, for eksempel gjennom Utjammingsmeldingas verdsetting av ulike effekter av et egalitært samfunn. Utjammingsmeldinga mangler imidlertid Velferdsmeldingas tidsperspektiv for ”bærekraften,” som går flere tiår framover.

De strategiske sidene ved å anvende ”utjamning” som problemrepresentasjon for forsørgingspolitikk er det naturlig å knytte til den moralske autoritet begrepet tillegger aktøren som bruker det. I en norsk kontekst er det foreslått at begrepet har gjenklang i en sosialdemokratisk virkelighetsforståelse og nærliggende diskurser, som diskutert i kapitlet om Utjammingsmeldinga.

Spørsmålet i innledningen av dette avsnittet kan synes å knytte utjammingsdiskursen sterkere enn sekuriseringsdiskursen til utopiske sider ved velferdsstatsprosjektet, som kan

---

<sup>105</sup> Dette perspektivet forklarer i vel så sterk grad pensjonsreformer i Norge og andre vestlige land, som det som her omtales som forsørgingspolitikk.

<sup>106</sup> Selv om de to representasjonene også har likheter: Begge bygger i utgangspunktet på en positiv vurdering av et relativt egalitært samfunn.

ses som en side av den ”sosiologiske” tradisjonen, knyttet til en fremtidsvisjon om velferdssamfunn med rettferdig fordeling og allmenn velferd. Utjammingsdiskursen ligner det sosiologiske perspektivet ved at universelle velferdsordninger representeres som rettferdighetsskapende, og som løsning heller enn problem, og går til dels lenger i sine omfordelingsambisjoner enn f.eks. innen Marshalls medborgerskapsbegrep. Men vurderingen av det ”utopiske” potensialet i en diskurs om utjamning, avhenger av i hvor stor grad man aksepterer incentivmodellen som et korrigerende eller realitetsorienterende perspektiv, og hvor positivt man vurderer klientrollen i forhold til arbeidsdeltakelse. I Utjammingsmeldinga som helhet er rammene for ambisjonene uansett begrenset til bremsing av ”forfallshistorien” om økte forskjeller, og årsaksrepresentasjoner og tiltak peker dessuten i andre retninger.

”Utjamning” og ”sekuritisering” er flertydige begreper og kan begrunne ulike policy, men de indikerer hovedretninger: Sekuritisering foreskriver en arbeidslinje som inkluderer en relativt restriktiv stønadspolitik, mens utjamning gir et sterkere moralsk grunnlag for økonomisk omfordeling, og kan begrunne politikk som har som formål å dekke velferds- eller omfordelingsbehov, ved nærmest å heve dem over effektivitetshensyn. At de to er viktige komponenter i hovedhistoriene i to stortingsmeldinger med få års mellomrom, understreker det relative ved problemrepresentasjoner. De strategiske sidene kan svare til ulike politiske verdier, eller ulike strategiske behov som oppstår hos politiske aktører i politiske kontekster, som skal utvikle flertydige og kompromisspregede policyprogrammer. ”Utjamning” og ”sekuritisering” slik de er analysert her, representerer retoriske ressurser som er tilgjengelige og har gjenklang i en norsk politisk kontekst, og som nok vil ses igjen fremover.

### **Kontinuitet: Arbeidslinja og incentivmodellen**

Kravet om aktivering og målet om arbeidsdeltakelse – arbeidslinja, på norsk - er relativt konsistente representasjoner gjennom alle tre meldingenes hovedhistorier og ikke minst tiltaksforslag. I Velferdsmeldinga er et hovedtema behovet for å øke arbeidsdeltakelsen og ”demme opp for” økt tilgang til velferdsordninger, for å sikre grunnlaget for velferdsordningene på sikt. I Utjammingsmeldinga ble ”manglende arbeidsmarkedstilknytning” brukt som gjennomgående årsaksrepresentasjon til at individer falt utenfor og havnet i ”varig låginntekt”-gruppen, og målrettede tiltak for å få disse i jobb et sentralt mål for forsørgingspolitikken. Fattigdomsmeldinga har også arbeidsdeltakelse som det sentrale løsningsforslaget, selv for de fattigste med minst arbeidsmarkedstilknytning. Alle

meldingene balanserer hensynet til arbeidsincentiver mot andre hensyn, men ingen stiller spørsmål ved den grunnleggende sammenhengen mellom incentiver og adferd, og alle demonstrerer en betydelig tiltro til at ”innretning” av ordningene og omfattende oppfølging fra velferdsetatene kan ha effekt og være verdt innsatsen, noe som ellers lar seg problematisere: Dersom utstøting fra arbeidslivet eller økning i alder og helse veide tyngre i årsaksforståelsen av trygde- og arbeidsadferd, ville arbeidslinjetiltakene vanskeligere la seg forsvare.

Innholdet i disse tre stortingsmeldingene ser dermed ikke ut til å stå i motsetning til bildet av ”det stille sporskifte i velfærdsstaten” mot ”aktivering” som Torfing (2004) finner i Danmark, eller til en analyse av ”[a] new activation discourse” i internasjonal velferdsdebatt (Hvinden 1998), der arbeidsdeltakelse-som-mål har tatt plassen til forsørgelse-som-løsning som det sentrale målet i velferdspolitikken. I tilfelle kan dette forstås som et slags gjennombrudd for det som ble kalt den økonomiske modellen i innledningen av oppgaven: Aktivering og arbeidslinje er flertydige begreper som dekker mange tiltak og strategier, men nesten alle tar som utgangspunkt at aktivering og arbeidsdeltakelse må ”lønne seg” for at klienten skal ”velge” det.

Et interessant trekk ved analysen av meldingene, er således at hovedtrekkene i arbeidslinja kan integreres, om enn mer eller mindre harmonisk, i alle de ellers svært forskjellige hovedhistoriene og problemrepresentasjonene. Dette kan forstås i sammenheng med begrepets flertydighet, og med mengden av ulike argumenter som kan anføres for den.

Mange forskere og kommentatorer har vært kritiske til arbeidslinjas økte vektlegging av incentivmodellen som handlingsteori til grunn for velferdspolitik, både av normative hensyn til klientene, og grunnet i en kritikk av manglende realisme i modellen (Midré 1995, Kildal 1998, Wergeland 2004-2005, Øvrelid 2002). Denne kritikken skal ikke gjentas her. Isteden kan det gjøres noen refleksjoner rundt modellens rolle som metafor og underliggende teori, i henhold til det teoretiske perspektivet i denne oppgaven.

Inndelingen i ”fordelingsansikt” og ”incentivansikt” i metodekapittelet understreker at velferdsordningene kan ses fra ulike synsvinkler, men også at de er komplekse konstruksjoner, og bygger på konkurrerende forståelser av motivasjon. Det er all grunn til å tro på at incentiver har vesentlig effekt på trygdeadferd. I vitenskap er incentiv/rasjonell aktør-modellen imidlertid en av flere konkurrerende modeller, som i ren form trolig er for endimensjonal til å forklare menneskelig adferd (Henrich et al. 2001). Dette tilsier at handling grunnet i økonomiske incentiver dels svarer til grunnleggende menneskelige tilbøyeligheter,

men dels også er rimelig å forstå som betinget adferd som må læres, og hva som er ”incentiver” er noe som må konstrueres språklig. Diskursen rundt velferdsordninger i politisk debatt kan da ses som en side ved denne læringsprosessen; en annen er ”forbrukeropplysningsstoffet” i media som ofte ledsager velferdsreformer: Slik blir din pensjon, en av tre nordmenn har ikke uføreforsikring. Hva er det i tilfelle diskursen lærer bort? En underliggende handlingsteori som sier at folk først og fremst motiveres av egen vinning, og at politikken bør legges opp etter dette, kan vanskelig helt unngå samtidig å *legitimere* en slik adferd. En uintendert konsekvens av incentivdiskursen er at den kan få karakter av selvpoppfyllende profeti - stortingsmeldingenes konstruksjon av strategisk motiverte klienter kan bli problematisk hvis den får stort nok gjennomslag hos klientene selv. Dette er et paradoks, siden ”omstillingshistoriens” strategiske sider kan synes som det tilnærmet motsatte - å motvirke en alminneliggjøring og moralsk aksept for tilbaketrekning fra arbeidslivet på kollektivets bekostning<sup>107</sup>.

I dette perspektivet kan velferdsordningenes innretning som incentivsystem få en nærmest selvforsterkende virkning. Å konstruere den ”incentiv-stigen” som ble nevnt som en del av arbeidslinjas ”omstillingshistorie” i analysekapitlene, har imidlertid vist seg komplisert i praksis. I tråd med perspektivet i oppgaven, synes oppfatningen av hva som utgjør et økonomisk incentiv å avhenge av representasjonen av problemet (jf. eksempelet i metodekapittelet). Er de generøse velferdsordningene i norsk forsørgingspolitikk et incentiv til arbeidsdeltakelse (Bjørnstad 2005) eller til å trekke seg tilbake fra arbeidslivet? Gir en lavere, midlertidig uførestønad først og fremst et økonomisk incentiv til å søke seg mot den høyere, varige uførepensjonen? Og anses økonomiske incentiver ved trygdeadferd å angå alle grupper i samfunnet likt? Et påfallende fravær i alle de tre meldingene er diskusjoner av effekten av private tilleggsforsikringer på incentivene i modellen<sup>108</sup>. Disse er blitt svært vanlige, særlig i høyere inntektsgrupper<sup>109</sup>, og effekten av disse synes å kansellere ut forskjellen mellom trygd og arbeidsinntekt helt eller delvis, uten at dette representeres som noe sentralt problem noe sted i meldingene, som jo konsentrerer oppmerksomheten stadig mer mot de mer marginale klientgruppene. Dersom det er slik at mer privilegerte grupper i samfunnet anses å påvirkes mindre enn andre av økonomiske incentiver i sin trygdeadferd, og

---

<sup>107</sup> Et nyere forskningsprosjekt antyder i tråd med dette at uføretrygd kan ”smitte” ved å øke aksepten for, og dermed attraktiviteten til, uføretrygding i lokalsamfunn (”Uføretrygd smitter”, Dagens Næringsliv 06.11.06).

<sup>108</sup> Dette gjelder forsørgingspolitikk. I pensjonspolitikken diskuterer Velferdsmeldingen betydningen av private ordninger omfattende.

<sup>109</sup> Se f.eks. avisartikkel ”Vi kjøper oss stadig mer trygghet”, nettavisen Forbruker.no, 13.03. 07. Her går det blant annet frem at 62% av et utvalg husstander var forsikret mot uførhet i 2007, mot 50% i 2002.

rammes mindre dersom velferdsordningene innrettes etter incentivmodellen, åpner det for store spørsmål om rettferdighet, og om alternative årsaker til arbeidsdeltakelse.

En ytterligere side ved arbeidslinjediskursen, og et område hvor den sosiologiske modellen og den økonomiske virker i stikk motsatt retning, er i vurderingen, og dermed representasjonen, av klientsituasjonen. I f. eks. Marshalls begrep om sosialt medborgerskap, eller Esping-Andersens dekommodifisering, er det tilgangen til universell offentlig inntektssikring på et tilstrekkelig generøst nivå, som gir borgerne mulighet til uavhengighet og autonomi, som innen denne diskursen representeres som uavhengighet fra markedet. Dette gir rom og behov for en relativt positiv vurdering av klientrollen, som historier med en lykkelig slutt, et velferdsproblem som blir løst uten tap av verdighet. I arbeidslinjediskursen og "omstillingshistorien" er det motsatt: Som vist i analysene av stortingsmeldingene skal ikke bare de økonomiske incentivene, men også de språklige, symbolske og moralske, støtte opp om arbeidsdeltakelse som mål, og uavhengighet representeres som uavhengighet av stønader, ikke markedet. Dette vanskeliggjør positive representasjoner av klientrollen; den lykkelige stønadsmottaker blir her et problem, siden trygderollen lett kan bli for attraktiv (f.eks. Bratberg, Risa og Vaage 2001). Uansett hvordan man vurderer denne situasjonen moralsk eller politisk – for eksempel hvordan man rangerer de to modellenes grad av realisme og idealisering - er det en tankevekkende konsekvens at en velferdsdiskurs der arbeidslinje og økonomiske incentiver veier tungt, med noe nær nødvendighet må tegne et bilde av klientrollen som en utilfredsstillende situasjon, som bør midlertidiggjøres<sup>110</sup>. I dette bildet hører det med at den idealiserte omstillings- og aktiveringshistorien kun er delvis representativ for klientene som spiller hovedrollen i den – rehabiliterings- og attføringsklienter blir ikke nødvendigvis attført og rehabilitert, og de fleste av fattigdomsmeldingens definerte målgruppe, klienter med sammensatte problemer og svak arbeidsmarkedstilknytning over flere år, vil kanskje ikke nå målet om selvforsørgelse gjennom eget arbeid. Om situasjonen til disse gruppene er "vanskelig", er det en representasjon som har funksjonelle sider for aktiveringen; om noen skulle oppleve situasjonen sin som god eller akseptabel, hvilket slett ikke er utenkelig i den relativt generøse norske velferdsstaten, er det erfaringer som det er langt mer problematisk å uttrykke under arbeidslinja.

---

<sup>110</sup> Dette betyr ikke at klienter må representeres negativt i "omstillingsfortellingen": Som diskutert over har den form av en "heltehistorie". Men helterollen betinger bevegelse – det er veien ut av stønadssituasjonen som definerer den.

### **Forskjell eller likhet: Diskursiv marginalisering**

Innledningen av oppgaven definerte et perspektiv på velferdsstaten der diskursene som omgir og konstruerer den har betydning for hvordan velferdsordningene utvikles, men også hvordan de forstås og oppleves. Forestillinger om likhet og forskjell, innlevelse eller identifikasjon, medfølelse eller solidaritet, politisk oppslutning og sosial identitet, må anses å påvirkes grunnleggende av hvordan velferdsdiskursen språkliggjør "vi" og/eller "de andre". Analysen over av årsaksrepresentasjoner og klientbilder i de tre meldingene er ment å belyse disse sidene ved representasjonene, og la særlig vekt på hvorvidt strukturelle eller individuelle årsaker til "utenforskap" ble vektlagt, og hvordan hovedhistoriene konstruerte forholdet mellom klientene og resten av samfunnet.

I kapittelet om Velferdsmeldinga ble aktiveringsdiskursen forsøkt forklart som en egen "historie" om omstilling, som klienter under aktiveringspolitikken må prøve å spille en nokså ferdigskrevet hovedrolle i. Denne kan ses i sammenheng med likhets- og forskjellsrepresentasjonene; disse angår da individenes posisjon og rolle i den "fortellingen." Aktiveringspolitikken som meldingene foreskriver er over betegnet som en kombinasjon av "smal" og "bred" aktiveringspolitikk, som kan inneholde incentivstyring ved innstramning av ytelser eller deres løpetid, men som også kan medføre mer generøse ytelser dersom det ses som nødvendig for omstillingsprosessen, og som fremfor alt forespeiler en økt tilgang til offentlige omstillings- etterutdannings- rehabiliterings- og oppfølgingstjenester. Det er grunn til, i tråd med perspektivet fra den "sosiologiske" modellen, å understreke at et velferdssystem som tilfører sine klienter ressurser, muliggjør omstillingsprosesser og letter tilgangen til arbeidsdeltakelse, har et i utgangspunktet stort potensial for velferdsøkning og frigjøring av økonomisk og sosial art. Omstillingshistorien synes imidlertid med nødvendighet å forutsette en stor kontaktflate mellom individ og stat i denne prosessen.

I innledningen av dette kapittelet ble det vektlagt at det i utgangspunktet er vanskelig å tolke materialet fra analysen som kronologisk utvikling. Representasjoner av årsaker og klienter gjennom meldingene er imidlertid et område som i hvert fall har form som en slik gradvis utvikling. Sammenfattet kan man se en utvikling fra mer strukturelle til mer individuelle årsaksrepresentasjoner; fra mer til mindre likhet mellom typiske klientbilder og andre borgere; og fra et moralsk grunnlag som understreker solidaritet og fordelingsrettferdighet til medfølelse og sjanselighet. I Velferdsmeldinga fremtrer klienter som incentivstyrt, men det er ikke noe tydelig skille mellom klientenes motivasjon og andres, og årsaker til posisjonen deres er ofte strukturelle. I Utjammingsmeldinga glir

årsaksrepresentasjonene mot individuelle egenskaper, og i Fattigdomsmeldinga diskuteres velferdsordningene i lys av situasjonen til de mest marginale klientene, i en intimiserende diskurs. Dette fenomenet kan forsøksvis benevnes *diskursiv marginalisering*: Velferds klienter fremstår (i tekstene, vel å merke) som stadig mer annerledes, med problematiske egenskaper (med ”sammensatte problemer”, eller vilje til å velge trygd fremfor arbeid hvis det lønner seg), og med trekk (”fattigdom”) som gjør dem egnet til objekter for medfølelse heller enn identifikasjon fra leseren (og forfatteren). Samtidig er det en tendens til at velferdsordningene diskuteres mer i lys av de mest marginale klientene, og mindre i lys av de gjennomsnittlige (jf. Stones begrep *synekdoke* (Stone 2002: 145-148)).

I første omgang angår dette opplevelsen av klientsituasjonen. Det er grunn til å anta at de rent språklige effektene av velferdsdiskursen kan ha betydning for identitet og opplevelse fra klienters side, for eksempel i oppfatningen av hva slags kategori man trer inn i som fersk klient. Som nevnt flere steder over, er dette også en diskurs som kan svekke klientenes posisjon overfor stat og offentlighet. Diskusjoner om dette dreier seg gjerne rundt paternalismebegrepet. En annen måte å si det på, er at representasjonen av klienter kan påvirke deres forhandlingsposisjon under aktiveringspolitikken. I den brede kontaktflaten som er beskrevet over, mellom stat og klient i ”omstillingsfortellingen”, kan en tenke seg at autonomi, maktbalanse og definisjonsmakt ikke er uvesentlige temaer, særlig dersom velferdstiltak i økende grad skal ”skreddersys” til den individuelle klient, som spesielt Fattigdomsmeldinga foreskriver. I nyere debatt i Norge er dette et tema som har vært diskutert i forbindelse med forslaget om ”velferdskontrakter”, og eventuell manglende likeverdighet mellom partene i kontrakten (Dale-Olsen og Schøne 2006).

Dette er argumenter for at en klientrepresentasjon som fremhever forskjeller, manglende ressurser og problematiske motiver hos klienter, er en diskurs som lettere kan rettferdiggjøre bruk av adferdsregulering, plikt, og paternalistiske inngrep i forsørgingspolitikken, både som motytelse for stønader og som vilkår for tilgang til tjenester. Dette gjelder fordi slike inngrep i diskursen angår ”de andre” heller enn ”oss”, og fordi de problematiske individuelle egenskapene ved klientene gjør at de synes dårligere utrustet til egenansvar og autonomi. ”Målretting” kan således få enda en betydning, som disiplinering mot en type konformitet.

Det må imidlertid understrekes at denne oppgaven ikke gir grunnlag for noen konklusjon om at forsørgingspolitikken i Norge har utviklet seg slik, ikke minst fordi den ikke gjør noen omfattende analyse av policyutviklingen i perioden. Det er heller ikke grunnlag for



å antyde at ”marginalisering” av klienter i noen policytekster er et uttrykk for økt ”marginalisering” i samfunnet: Her er flere tolkninger mulig, også den tilnærmet motsatte – at en generell velferds- og sysselsettingsvekst i perioden for meldingene, gjør det naturlig å flytte søkelyset fra velferdssituasjonen til ”de integrerte mange” over mot ”de marginaliserte få”, og sette deres mer ”sammensatte problemer” på dagsordenen. En annen mulig tolkning er at tekstene representerer en motreaksjon på at visse klientroller, for eksempel uføretrygdet, i det modne velferdssamfunnet er i ferd med å bli for *lite* stigmatiserende, med konsekvenser for trygdeadferd og finansieringsgrunnlag (Bratberg et al. 2001).

Analysen av de tre stortingsmeldingene er imidlertid forenlig med en kritikk av at strukturelle årsaker til klientstatus, og da særlig sosial bakgrunn, synes fraværende i mye norsk velferdsdebatt (se Hansen og de Vibe 2005, Wergeland 2004-2005). Representasjonene i alle tre meldinger synes for eksempel influert av metoden i den norske levekårsundersøkelsen. Kapitlet om Utjanningsmeldinga over viser hvordan dette synes å disponere for en individualisering av årsaker, mens spørsmål om sosial bakgrunn forblir uproblematisk<sup>111</sup>.

Men man kan forestille seg flere konsekvenser av en slik ”marginalisering” av velferdsdiskursen; én er en eventuell effekt på politisk oppslutning om universelle velferdsordninger av høy kvalitet. En gammel innsikt fra velferdsforskningen er at brede, universelt pregede velferdsordninger skaper sin egen oppslutning – særlig dersom middelklassen inkluderes i gruppen som opplever å ha fordel av dem, skapes det en sterk velgerkoalisjon som garantist for finansieringen av, og i neste omgang, for kvaliteten på stønader og tjenester (Rothstein 1994, Barth et al. 2003). Motsatt står ”ordninger for de fattige” i fare for å bli ”fattige ordninger”<sup>112</sup>, fordi de forstås som overføringer bare noen få får glede av, og ”fattig”-identiteten kan dessuten gjøre det lettere å stille spørsmål ved dette fåtallets moralske disposisjon og legitimiteten i deres interesser. Heclø (sitert i Rothstein 1994: 193) konkluderer derfor at den beste måten å hjelpe de fattige på, er å ikke snakke om dem. Kontrasten til utviklingen i de tre stortingsmeldingene er slående.

I Barth et al. (2003) er det et sentralt tema at økonomiske endringer, særlig økninger i inntektsulikhet, kan svekke oppslutningen om generøse, universelle trygdeordninger på sikt, fordi middelklassen ikke lenger vil ha økonomisk interesse av dem. I tråd med perspektivet i

---

<sup>111</sup> Representasjonen av fattigdom blant barn som mulighet for sosial ”arv” i Fattigdomsmeldinga kan ses som et unntak.

<sup>112</sup> Dahl og Lødemel (2003: 137) tillegger Titmuss denne formuleringen.

## *Kapittel 6 Oppsummering og diskusjon*

denne oppgaven er det imidlertid naturlig å se ”økonomiske interesser” i sammenheng med hvordan velferdsordninger blir *representert*. Det virker naturlig å anta at representasjoner av at trygdeordninger og annen forsørgingspolitikk er brede, solidarisk baserte ordninger for relativt likeverdige medborgere, lettere kan skape velgeroppslutning om finansiering av slike ordninger enn representasjoner av at forsørgingspolitikk angår (eller bør angå) målrettede ordninger mot ”annerledes” klienter. Muligens er imidlertid dette å undervurdere effekten av ”medfølelsesgrunnlaget” for ”målrettede” velferdsordninger, eller å overvurdere den politiske debattens effekt på samfunnsdiskursen som helhet. Denne formes jo også utenfor den politiske arenaen, for eksempel i institusjoner og deres, i den norske velferdsmodellen, svært brede kontaktflate mot publikum. Egen erfaring med velferdsordninger, eller sosial nærhet til noen som har, er et trekk ved den brede nordiske velferdsmodellen. Men om dette er en egen kilde til vurderinger av velferdsordningene, er denne oppgavens påstand at dette skjer verken uavhengig eller upåvirket av hvordan politikken blir språklig representert i policydiskursen – stortingsmeldinger inkludert.

## **Avslutning**

Formålet med denne oppgaven var å studere meningsinnhold og effekter av diskursene om velferdsstaten. Ut fra dette ble det formulert en problemstilling om å avdekke og diskutere problemrepresentasjoner av forsørgingspolitikk i tre utvalgte stortingsmeldinger. Dette temaet ble også formulert som spørsmål om konsekvensene av ulike språklige representasjoner: Hvilke problemer er det egentlig velferdsordningene skal løse? Hvilke implikasjoner har dette for hvordan de bør utformes? Hva slags forhold konstruerer forklaringene på dette mellom stat, klienter og andre borgere i samfunnet?

Analysene, som er summert opp ovenfor, har vist at det er betydelig variasjon i hvordan de tre meldingene besvarer disse spørsmålene: I Velferdsmeldinga er ordningenes innvirkning på sitt eget finansielle grunnlag det sentrale problemet som må løses; i Utjæmningsmeldinga fremheves forsørgingspolitikkenes rolle som fordelingsystem; Fattigdomsmeldinga redefinerer hovedproblemet som ordningenes manglende evne til å forbedre situasjonen til de aller dårligst stilte. Historiene meldingene forteller er vist å ha konsekvenser for hvordan ulike typer policytiltak kan rettferdiggjøres, hvordan typiske klientroller formes, og hvordan forholdet mellom klienter, stat og samfunn konstrueres. Det er lagt vekt på å vise, i tråd med det teoretiske perspektivet i oppgaven, hvordan ulike måter å representere politikken kan strukturere hva som kan tenkes, hva som synes som rimelig og rettferdig policy, og hvordan politikken kan forstås og oppleves. Underveis er det presentert teoribegreper og kategorier som er ment å kunne avdekke og opplyse dette.

Avslutningsvis er det forsøkt å vise at disse kategoriene og begrepene kan beskrive konkurrerende perspektiver med strategisk betydning i norsk velferdspolitikk, og kan opplyse diskusjoner av noen aktuelle temaer i faglig velferdsdebatt.

I metodekapittelet ble oppgavens formål blant annet beskrevet som et grunnlagsarbeid, en delkartlegging av meningsdannelse og -begrensning, innenfor en avgrenset del av velferdsdebatten. Resultatet er en analyse som har tatt på alvor og redegjort nokså omfattende for hva policytekstene sier og skaper. Det er hevdet i innledningen at kunnskap fremskaffet gjennom en slik studie er å anse som et komplementært perspektiv, og metoden har begrensninger i forhold til å forklare politisk-strategiske motiver eller policyutfall – for å lage en helhetlig fremstilling av velferdsdiskursen, eller knytte sammenhenger mellom problemrepresentasjoner og politiske aktører, eller undersøke sammenhenger mellom retorikk og faktisk politikk, måtte oppgavens fremgangsmåte vært supplert med flere metoder og

## *Kapittel 6 Oppsummering og diskusjon*

kilder. Dette kunne være verdt å forsøke i neste omgang. Men det er også argumentert for at perspektivet som er valgt i denne oppgaven i seg selv kan være meningsfullt og viktig, fordi det gir tilgang til meningsproduksjon og virkelighetskonstruksjon som har politiske og levde konsekvenser, og som studiet av velferdsstaten bør interessere seg for. Forhåpentligvis er dette argumentet blitt styrket underveis.

## *Kapittel 6 Oppsummering og diskusjon*

## Litteratur

---

Andersen, Arne S.; Epland, Jon; Wennemo, Tom; og Aaberge, Rolf: "Økonomiske konjunkturer og fattigdom: En studie basert på norske inntektsdata, 1979-2000. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 6, nr. 2, s. 89-106.

Bacchi, Carol Lee (1999): *Women, Policy and Politics: The construction of policy problems*. London: Sage Publications.

Barth, Erling; Moene, Kalle; Wallerstein, Michael (2003): *Likhet under press*. Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal.

Berven, Nina (2004): *National Politics and Cross-National Ideas. Welfare, Work and Legitimacy in the United States and Norway*. Dissertation submitted in Partial Fulfillment of Dr. Polit. Degree. Bergen: Department of Comparative Politics, University of Bergen.

Bjørnstad, Roger (2005): "Yte eller nyte?" i *Søkelys på arbeidsmarkedet*, nr. 2/2005, årgang 22, s. 303-312.

Borgeraas, Elling (2002): "Fattigdom, sårbarhet og SIFOs standardbudsjett for forbruksutgifter." Arbeidspapir 5, Udsathet og forbrug i de Nordiske velfærdssamfund.

Botten, Grete; Elvbakken, Kari Tove; og Kildal, Nanna (2003): "The Norwegian welfare state on the threshold of a new century". *Scandinavian Journal of Public Health*, vol. 31, s. 81-84

Bowitz, Einar og Cappelen, Ådne (2001): "Velferdsstatens økonomiske grunnlag", i Hatland, Aksel; Kuhnle, Stein; og Romøren, Tor Inge (red.): *Den norske Velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal.

## Litteratur

Bratberg, Espen; Risa, Alf Erling; og Vaage, Kjell (2001): "Sosial utjevning og veksten i uføretrygden." *Tidsskrift for Velferdsforskning*, vol. 4, nr. 3, s. 169-182.

Bratt, Christopher (2003): "Grenser for velferd. Stortingspartiernes valgprogram og et utvalg stortingsmeldinger om prioriteringer for velferdsstaten". NIBR-notat 2003:21. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Buzan, Barry; Wæver, Ole; og de Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Cox, Robert (2004): "The path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct." *Social Policy & Administration*, vol. 38, no. 2.

Dahl, Espen og Lødemel, Ivar (2003): "Tiltaksplan mot fattigdom – en vurdering." *Tidsskrift for Velferdsforskning*, vol. 6. No. 2, s. 125-137.

Dale-Olsen, Harald og Schøne, Pål (2006): *Omfang og effekter av vilkår i velferden. En kunnskapsstatus om velferdskontrakter*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, rapport 2006:7

Daidsen, Pål Arne (2006): *The Making and Unmaking of the Politics of Exceptionality : Studying Processes of Securitisation and Desecuritisation in the Orange and Okavango River Basins*. Thesis submitted for the degree *Master of Comparative Politics*. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for Sammenliknende Politikk.

Deacon, Allan (2002): *Perspectives on welfare. Ideas, ideologies and policy debates*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

## Litteratur

Deacon, Bob (2000): "Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare". Geneva 2000 working paper no. 5. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Durkheim, Emile [1902] (1984): *The Division of Labour in Society*. New York: The Free Press.

Ervik, Rune (2005a): "The Battle of Future Pensions. Global Accounting Tools, International Organizations and Pension Reforms." *Global social Policy*, vol. 5, s. 29-54.

Ervik, Rune (2005b): "Changing normative bases of the Nordic welfare state? The case of pension provision in Norway" i Kildal, Nanna og Kuhnle, Stein (red): *Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic Experience*, London: Routledge, s. 171-190.

Esping-Andersen, Gösta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

EU-Kommisjonen (2002): *Joint report on social inclusion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Fløtten, Tone (2003a): "Fattigdom i en velferdsstat." *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 6, nr. 3, s. 71-88.

Fløtten, Tone (2003b): "Hvordan har de fattige det?" *Samfunnsspeilet*, nr. 6 2003. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Gelbach, Jonah B. og Pritchett, Lant (2002): "Is More for the Poor Less for the Poor? The Politics of Means-Tested Targeting". *Topics in Economic Analysis & Policy*, vol. 2, nr. 1, article 6.



## Litteratur

Goodin, Robert (1988): *Reasons for Welfare*. Princeton University press.

Habermas, Jürgen (1986): "The New Obscurity: The Crisis of the Welfare State and the Exhaustion of Utopian Energies." *Philosophy and Social Criticism* vol. 11, no.2, s. 1-18

Halvorsen, Knut og Lødemel, Ivar (2002): *Ein betre politikk mot fattigdom i Noreg. Problemforståing, strategiar og tiltak*. Oslo: Sosialdepartementet, rapport publisert 12.02.02.

Internett:

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Sosialdepartementet/260557/422948/Ein-betre-politikk-mot-fattigdom-i-Noreg-Problemforstaing-strategiar-og-tiltak.html?id=422956> (22.03.07).

Hansen, Marianne Nordli, og de Vibe, Ulrikke (2005): "Behov for sosialhjelp og uføretrygd: Individuell ulykke eller sosial arv?" *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 2/2005, årgang 22, s. 149-156.

Hatland, Aksel (1994): "Trygdepolitikens to ansikter," i Bruusgaard, Dag; Hatland, Aksel; og Syse, Aslak (red.): *Et nødvendig gode. Folketrygdens plass i Velferds-Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Hatland, Aksel; Kuhnle, Stein; og Romøren, Tor Inge (red.) (2001): *Den Norske Velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal

Henrich, Joseph; Boyd, Robert; Bowles, Samuel; Camerer, Colin; Fehr, Ernst; Gintis, Herbert; McElreath, Richard (2001): "In search of homo economicus: Behavioral experiments in 15 small-scale societies." *American Economic Review*, vol. 91, nr. 2, s. 73-78.

## Litteratur

Hvinden, Bjørn (1998): "The New Activation Discourse: Welfare and Work in Western Europe." Paper to the 14<sup>th</sup> World Congress of Sociology, Montreal, Canada, July 26<sup>th</sup>-August 1<sup>st</sup> 1998, RC19, Session on Unemployment and Welfare Policy.

Johannesen, Asbjørn (2000) "Velferd uten begrensninger? Velferdsreformer i Norge 1990-2000." Paper, Center for Komparative Velfærdsstudier, Institut for Økonomi, Politikk og Forvaltning, Aalborg Universitet. Internett:

[http://www.socsci.auc.dk/ccws/Workingpapers/2000-18-Velferdutenbegrensninger\(AJ\).pdf](http://www.socsci.auc.dk/ccws/Workingpapers/2000-18-Velferdutenbegrensninger(AJ).pdf)  
(04.04.2007)

Jæger, Mads Meyer (2000): "T.H. Marshall og det moderne medborgerskab." *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 3, nr. 4, s. 219-233.

Kildal, Nanna (2006): "Universalisme versus målretting: - de evig tilbakevendende argumenter." *Nordisk Sosialt Arbeid*, årgang 2006, nr. 1, s. 2-13)

Kildal, Nanna (1998): "Velferd og arbeidsplikt. Om arbeidslinjens begrunnelse." *Tidsskrift for Velferdsforskning*, vol. 1, nr. 1, s. 20-36.

Kildal, Nanna og Kuhnle, Stein (red.) (2005): *Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic Experience*. London: Routledge

Kildal, Nanna og Kuhnle, Stein (2004): "Norway: An amenable member of the OECD." i Armingeon, Klaus og Beyler, Michelle (red.): *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Kitschelt, Herbert (2001): "Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?" i Pierson (red.) (2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

## Litteratur

Kleinman, Mark (2002): *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave.

Kuhnle, Stein (2001): "Velferdsstatens idegrunnlag i perspektiv", i Hatland, Aksel; Kuhnle, Stein; og Romøren, Tor Inge (red.): *Den norske Velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal.

Kuhnle, Stein (2000a): "The Scandinavian welfare state in the 1990s: Challenged but still viable." *West European Politics*, vol. 23, no. 2: 209-28.

Kuhnle, Stein (red.) (2000b): *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.

Leibfried, S. (1993): "Towards a European Welfare State?" i Jones, C. (red): *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge.

Loga, Jill (2003): "Godhetsdiskursen", i Berge, Kjell Lars; Meyer, Siri; og Trippestad, Tom Are (red.): *Maktens tekster. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Loga, Jill, og Sirnes, Thorvald (2003): "Godhetsregimet." Prosjektbeskrivelse, Institutt for administrasjons- og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Lysestøl, Peder Martin og Meland, Eilef A. (2003): *Velferdsstatens økonomi. Innføringsbok i samfunnsøkonomi for helse- og sosialfagstudenter*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lødemel, Ivar (1997): *Pisken i arbeidslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*. Oslo: Fafo-rapport nr. 226.

## Litteratur

Marshall, T.H. og Bottomore, Tom (1992): *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.

Midré, Georges (1995): *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten* Oslo: Universitetsforlaget.

Moene, Kalle og Wallerstein, Michael (2001): "Targeting and political support for welfare spending." *Economics of Governance*, vol. 2, nr. 1, s. 3-24.

Narud, Hanne Marthe og Waldahl, Ragnar (2004a): "Den "lange" valgkampen. Mediestoffet i månedene før valget." i Aardal, Bernt; Krogstad, Anne; og Narud, Hanne Marthe (red): *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.

Narud, Hanne Marthe og Waldahl, Ragnar (2004b): "Den "korte" valgkampen. Mediestoffet i fire uker før valget." i Aardal, Bernt; Krogstad, Anne; og Narud, Hanne Marthe (red): *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.

Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt. En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.

OECD (2006): *OECD Employment Outlook 2006 - Boosting Jobs and Incomes*. Paris: OECD

OECD (1994): *The OECD Jobs Study*, Paris: OECD.

Pedersen, Axel West (2002): "Om fattigdomsbegrepet og dets implikasjoner for praktisk politikk". Rapport, publisert 12.02.2002. Oslo: Sosialdepartementet. Internett:

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Sosialdepartementet/260557/422948/Om-fattigdomsbegrepet-og-dets-implikasjoner-for-praktisk-politikk.html?id=422954> (24.03.07).

## Litteratur

Pedersen, Axel West (2000): "Utjæmningsmeldingen: En kritisk kommentar." *Tidsskrift for Velferdsforskning*, vol. 3, nr. 2.

Pierson, Paul (2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Pierson, Paul (2000): "The Three Worlds of Welfare State Research", *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 6/7, s.791-821.

Pierson, Paul (1996): "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48:2, s. 143-179.

Putnam, Robert (1995): "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* vol. 6 nr. 1, s. 65-78.

Rodrik, Dani (1997): *Has Globalization gone too far?* Washington D.C.: Institute for International Economics.

Rothstein, Bo (1994): *Vad bör Staten göra? Om välfärdsstatens moraliska og politiska logik*. Stockholm: SNS Forlag.

Scott, James C. (1998): *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Sennett, Richard (1992): *Intimitetstyranniet*. Oslo: Cappelen.

Seim, Sissel (2006): *Egenorganisering blant fattige. En studie av initiativ, mobilisering og betydning av Fattighuset*. Skriftserien 2006:3, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs Universitet.

## Litteratur

Skånland, Hermod (2000): "Utvikling i inntektsfordelingen på 1990-tallet," i *Tidsskrift for Velferdsforskning*, vol. 3, nr. 2.

Solheim, Liv Johanne og Øvreid, Bjarne (2001): *Samhandling i velferdsyrke*. Bergen: Fagbokforlaget.

Solstad, Dag (1987): *Roman 1987*. Oslo: Oktober.

Stein, Peter (1991): "Sweden: From Capitalist Success to Welfare-State Sclerosis", Cato Institute: *Policy Analysis* no. 160, 10. september 1991. Internett:

[http://www.cato.org/pub\\_display.php?pub\\_id=1020&full=1](http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1020&full=1) (14.01.07).

Stenvoll, Dag (2003): *Politisk argumentasjon. En analyse av norske stortingsdebatter om seksualitet og reproduksjon 1945-2001*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

Stenvoll, Dag (1998): *Abort og politikk*. Bergen: Alma Mater.

Stjernø, Steinar (2005): "Svenske impulser til norsk velferdspolitik 1905-2005: Arbeid, trygd, familie", i *Tidsskrift for Velferdsforskning*, vol. 8, no. 4, s. 188-201.

Stone, Deborah (2002): *Policy Paradox: The Art of Decision making*. New York: W.W. Norton & Company.

Storsæter, Odd (2003): "Samordning av etater i sosialsektoren kan bli farlig". Kommentar, *Tidsskrift for den Norske Lægeforening*, nr. 15, 2003; 123

Titmuss, Richard M. (1974): *Social Policy*. London: George Allen & Unwin.

## Litteratur

Torring, Jacob (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torring, Jacob (2003): "Diskursive forhandlingsnettverk i aktiveringspolitikken." Working paper 2003:4. Roskilde: Centre for Democratic Network Governance, Roskilde University.

UNDP (2005): *Human Development Report 2005*. New York: United Nations Development Programme.

Walle, Philippe van der (1998): "Targeting Revisited". *The World Bank Research Observer*, vol. 13, no. 2, s. 231-248.

Wergeland, Ebba [1997] (2004-2005): "En sosialpolitikk fra 1800-tallet?" i *Respekt. Magasin om funksjonshemming, rehabilitering og samfunn*, nr. 4, 2004 s. 27-31 og nr. 1, 2005 s. 19-24. Bodø: Statens kunnskaps- og utviklingssenter for helhetlig rehabilitering. Opprinnelig publisert i *Arbeidsforum* 1997 [ikke funnet].

Wilkinson, Richard G. (1996): *Unhealthy Societies: the afflictions of inequality*. London og New York: Routledge.

Wæver, Ole, 1995: 'Securitization and Desecuritization', i Ronny Lipschutz (red.): *On Security*. New York: Columbia University Press (s. 46-86)

Øvrelid, Bjarne (2002): *Mønster i velfærdsstatens stemmer – regelanvendelse, skjønnsutøvelse og livsutfoldelse*. Oslo: Abstrakt forlag.

Aardal, Bernt, Krogstad, Anne, og Narud, Hanne Marthe (red) (2004): *I valgkampens hete*. Oslo: Universitetsforlaget.

## **Stortingsmeldinger**

---

Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

St.meld. nr. 14 (2002-2003): Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Sosialdepartementet.

St.meld. nr. 6 (2002-2003): Tiltaksplan mot fattigdom. Sosialdepartementet.

St.meld. nr. 50 (1998-1999): Utjæmningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge. Sosial- og Helsedepartementet.

St.meld. nr. 35 (1994-95): Velferdsmeldingen. Sosial- og Helsedepartementet.

St meld nr 35 (1994-95): Velferdsmeldingen (kortversjon) – Velferd mot 2030. Sosial- og Helsedepartementet.

St.meld. nr. 39 (1991-92): Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon. Attføringsmeldingen. Sosialdepartementet.



## Avisartikler

---

Adresseavisa, 06.11.01: "Kampen om de "fattige"". Redaksjonell kommentar, Christian Larssen.

Dagbladet, 02.09.01: "Skamplett på velferdsstaten". Leder.

Dagbladet, 15.08.01: "Møte med hverdagen." Redaksjonell kommentar, Dag Kullerud.

Dagens Næringsliv, nettutgaven, 06.11.06: "Uføretrygd smitter", redaksjonell artikkel. Internett: <http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article917542.ece> (11.04.07).

Dagsavisen, 25.05.05: "Har ansvar for økt fattigdom". Leder. Internett: <http://www.dagsavisen.no/debatt/leder/article1598939.ece> (12.04.07).

Forbruker.no, 13.03.07: "Vi kjøper oss stadig mer trygghet". Redaksjonell artikkel, Solberg, Kristin. Internett: <http://forbruker.no/pengenedine/bankogforsikring/article1686480.ece> (12.04.07).

Klassekampen 14.12.06: "Frykter for velferden", redaksjonell forside.

Na24, 22.05.06: "Truslene mot norsk økonomi". Redaksjonell artikkel, Gram, Trond. Internett: <http://www.na24.no/naeringsliv/article642928.ece> (26.03.07).

