



Kva er arbeid – egentleg? Cato Wadel og Sysselsettingsutvalet

What is work – really? Cato Wadel and The Committee on Employment

Kristian Heggebø

Forskar II, NOVA, OsloMet – Storbyuniversitetet

kristian.heggebo@oslomet.no

Innleiing

I 1977 blei «Hva er arbeid? Noen refleksjoner om arbeid som aktivitet og begrep» publisert i volum 18 av *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Artikkelen er ført i pennen av sosialantropologen Cato Wadel (f. 1936), og det er enkelt å forstå at teksten har fått status som ein klassikar. Mange av Wadel sine refleksjonar er både tankevekkande og samfunnsvitskapleg inspirerande, og det er tidvis vanskeleg å ta inn over seg at dette vart skrive for over 40 år sidan. Det bør også nemnast at artikkelen vart inkludert som ein av 25 tekstar i *Norsk sosiologisk kanon* i 2011 (Sosiolognytt, 2011), noko som sannsynlegvis kjem til å sementere klassikarstatusen ein gong for alle.

Artikkelen til Wadel (1977) er svært rikholdig, og det er dessverre nødvendig med ei nokså streng avgrensing. Denne kommentaren¹ kjem derfor til å fokusere på dei delar av teksten som er av størst relevans for dagens arbeids- og sosialpolitikk, med nøkkelord som *full sysselsetting* og *aktivisering*. I eit forsøk på å gjere teksten enda meir dagsaktuell, vert Wadel sine observasjonar nytta til å analysere Sysselsettingsutvalet sin rapport om Arbeid og inntektssikring (NOU 2019: 7) som vart offentleggjort i mars 2019. Ei NOU er spesielt velegna til ei slik 'aktualitetsanalyse' sidan dei problemskildringar og anbefalingar som vert framlagt der både vert debattert i offentlegheita, samt kan ende opp med å få viktige realpolitiske konsekvensar (til dømes i kraft av lovendingar eller reformer).

Nedanfor følgjer ei oppsummering av eit par hovudpoeng frå Wadel sin artikkel, etterfølgd av Stein Ringen (1979) sine kritiske merknadar. Deretter vert Sysselsettingsutvalet sin rapport drøfta i ljøs av Wadel sine observasjonar, før kommentaren vert avrunda med nokre avsluttande refleksjonar.

1. Denne kommentaren er ein del av UPMIN-prosjektet, finansiert av NFR/VAM (prosjektnummer: 270838). Takk til Marianne Takle, Maren Toft, og Kjetil van der Wel for gode innspel til eit tidlegare utkast.

Eit snevert eller utvida arbeidsomgrep?

Artikkelen startar med å slå fast at arbeid ikkje er noko eintydig omgrep, og Wadel (1977, s. 387) påpeikar at «Arbeid er ikke bare en aktivitet som forefinnes i det vi til daglig betegner som arbeidslivet. Arbeid er noe vi foretar oss også utenom arbeidslivet, og utenom arbeidstid og arbeidsplass. Vi betrakter heller ikke all den aktivitet som foregår på det vi kaller arbeidsplasser som arbeid». Det å gje tid og omsorg til ein nær ven som går gjennom ei personleg krise kan vere eit enormt viktig (men ubetalt) stykke arbeid, som er gunstig både for enkeltpersonen og for samfunnet i stort (f.eks. via mindre bruk av helsetenester). Likeins vil (betalt) småprat ved kaffimaskina på arbeidsplassen som regel ikkje bidra tungt til brutto nasjonalprodukt, men det kan samstundes knyta kollegaene tettare saman og auka trivselen på jobb, og dermed føre (indirekte) til både lågare sjukefråvær og høgare produktivitet. Wadel (1977, s. 389–391) understrekar deretter at, på tross av dette store mangfaldet, så nyttar som regel økonomar eit veldig enkelt omgrep, der arbeid berre vert referert til som den aktivitet som vert tilbode/etterspurd på arbeidsmarknaden. Arbeid er derfor noko som først og fremst skjer på bedriftsnivå. Meir spesifikt er det berre aktivitet i ei bedrift som har noko å gjera med produksjon av varer og tenester som kan kvalifiserast som 'ekte arbeid'.

Wadel argumenterer for at me heller bør nytta eit meir utvida arbeidsomgrep som ikkje berre fokuserer på yrkesinntekt erverva på den opne marknaden, og foreslår følgjande utvida definisjon: «Arbeid er menneskelige aktiviteter som kan påvises å vedlikeholde, etablere eller endre alment verdsatte sosiale institusjoner, enten disse aktiviteter har dette som målsetting eller ikke» (Wadel 1977, s. 407). Eit slikt breitt fokus på verdifulle sosiale institusjonar (og ikkje berre yrkesinntekt) opnar for at eit større spekter av menneskeleg interaksjon vert sett på som meningsfullt og givande. Det kan kanskje til og med få sosialpolitiske implikasjonar, for eksempel ved at ein ser verdien av å delta aktivt på andre sosiale arenaer enn arbeidslivet (innan kultur, idrett, frivillige organisasjonar, etc.). Ei for snever forståing av 'arbeid' kan derimot få uheldige (og utilsikta) konsekvensar, noko som kanskje særleg gjer seg gjeldande i tilfelle der personar vert kategorisert i to grupper:

- i. dei som arbeidar (har yrkesinntekt)
- ii. dei som ikkje arbeidar (mottar trygdeytningar)

Denne binære inndelinga kan være nyttig for mange formål og er ikkje nødvendigvis problematisk i seg sjølv, men det følgjer som regel ei rekke (meir eller mindre) upresise konnotasjonar og assosiasjonar med på kjøpet. Eit klart eksempel er det tette forholdet mellom dikotomiane *arbeid/trygd* og *aktiv/passiv*, noko Wadel (1977, s. 396) er inne på: «Trygdede og pensjonister arbeider ikke, men 'aktiveres', selv om vedkommende aktivitet i andre sammenhenger ville bli betegnet som arbeid. ... Ved at aktiviteter på denne måten gjøres avhengige av den sosiale plasseringen av de personer som utfører aktiviteten, får arbeidet en klar moralsk komponent ...». Personar som mottar ulike typar trygdeytningar vert – per definisjon – sett på som passive, og ein bør ta grep for å gå denne passiviteten i møte. Trygdemottakarar bør, med andre ord, aktiviserast.²

Merk at aktivisering er noko kvalitativt forskjellig frå 'ekte arbeid' sidan aktiviteten – uansett kor nært i slekt den er med reelle arbeidsoppgåver på den opne marknaden – kjem som eit resultat av den sosiale posisjonen som *klient*: «Det som kjennetegner klienter er at

2. Ei slik språkdrakt er godt innarbeida i norsk sosialpolitikk, og regjeringa innførte til dømes *aktivitetsplikt* for alle mottakarar av økonomisk sosialhjelp under 30 år frå og med 1. januar 2017. Dette vart gjennomført til tross for at me veit godt at dei som vert gåande lenge på sosialhjelp er ei sårbar gruppe karakterisert av ei opphoping av sosiale problem og helseplagar, ofte i kombinasjon med rusproblematikk (van der Wel et al. 2006).

de regnes som mottakere av arbeid, enten direkte i form av tjenester eller indirekte i form av varer. Selv om vi regner med at også det å motta arbeid i seg selv kan kreve tid, handling, innsats, så betegner vi ikke denne tidsbruken som arbeid» (Wadel 1977, s. 404). Dette inneber at personar som til dømes er innrullert på eit arbeidsmarknadstiltak i regi av NAV, i utgangspunktet ikkje kan få merkelappen 'arbeidande', dei er først og fremst mottakar av ei inntektssikringsordning (sjølv om det finnes enkelte tvilstilfelle, bl.a. lønstilskotsordninga).

Cato Wadel tek altså til orde for at det 'snevre' arbeidsomgrepet nytta av økonomar, for det første, skjuler mykje viktig (men ubetalt) arbeid, og for det andre, lagar eit kunstig skilje mellom (aktive) arbeidande og (passive) mottakarar av trygdeordningar. I eit debattinnlegg i *Tidsskrift for samfunnsforskning* vart Wadel seinare kritisert av Stein Ringen, der Ringen (1979, s. 175) blant anna skriv at «... det utvidete arbeidsbegrep kan oppmuntre til en rekke stimulerende betraktninger, men at resultatet *kan* bli heller tvilsomt når det forsøkes anvendt politisk.» Ifølgje Ringen bryt Wadel med ei vel etablert tradisjon innan norsk samfunnsvitenskap: å forsvara politikken om *full sysselsetting*.³ Det verkar nesten som om Ringen meiner at det er samfunnsvitenskaplege forskarar si plikt å bygge opp under sysselsettingspolitikken. Ein kan sjølv sagt argumentere for at ei slik form for «problemorientert empirisme», i Vilhelm Aubert si ånd, kan bidra med kunnskap som er (potensielt) nyttig for politikarar og forvaltninga. Men det å forske på sysselsettingspolitiske tema treng ikkje nødvendigvis bety at ein skal godta alle premiss og føringar som vert lagt av den til ei kvar tid sittande regjering. Det er til dømes fullt mogleg å vere interessert i korleis ein kan sikre tilgang til arbeidsmarknaden for flest mogleg, og *samstundes* vere (svært) kritisk til det norske tiltaks- og aktiviseringsregimet.

Ringen er altså ein forsvarar av ei meir snever, eller tradisjonell, forståing av arbeid, og han støttar tydeleg opp under den tette koplinga mellom *arbeid/trygd* og *aktiv/passiv*: «Noe 'nyttig arbeid' gjør naturligvis de trygdede, men som gruppe er deres situasjon alt i alt preget av passivitet og isolasjon» (Ringen 1979, s. 176). Ringen sin posisjon kan kanskje best skildrast som eit tidleg uttrykk⁴ for den norske *arbeidslinja*, altså at det sosial- og velferdspolitiske rammeverket skal riggast på ein slik måte at det alltid løner seg å ha ein jobb. Arbeidslinja har som naturleg konsekvens at ein får (vesentleg) meir i pensjon, dagpengar, sjukepengar, etc. dersom ein har hatt ei arbeidskarriere prega av stabil og høg yrkesinntekt. Personar med ein meir brokete arbeidshistorikk, for eksempel på grunn av (uønskt) deltidsarbeid, (gjentakande) midlertidige stillingskontraktar, eller hyppige arbeidsløyseperiodar (for dei tilsett i konjunktursensitive arbeidsmarknadssegment), kan derimot risikere å bli straffa nokså hardt, og spesielt dersom den *langvarige* arbeidsmarknadstilknytninga deira er prega av låge og fluktuerande inntekter (Elstad & Heggbo, 2019). Enda verre stilt er det med personar som har store vanskar med å få innpass på arbeidsmarknaden i det heile tatt, noko som særleg rammar folk med helseproblem (nedsett funksjonsevne eller psykiske lidingar, f.eks.) og personar med fluktbakgrunn.

Det er brei partipolitisk einigheit i Noreg om dei generelle trekka i arbeidslinja, men nøyaktig kor hardt ein skal straffa personar med ei laus (eller manglande) tilknytning til arbeidsmarknaden er det meir kontroversar og debatt rundt. Det er derfor svært interessant å sjå kva anbefalingar og retningslinjer som vert nedfelt i Noregs offentlege utgreiingar (NOU) på dette temaområdet.

3. Ringen (1979, s.175) skriv for eksempel at: «Samfunnsforskningen har stort sett vært til støtte for kravet om full sysselsetting, og mange samfunnsforskere har engasjert seg aktivt på dette området ...» og viser vidare til at «Økonomene har pekt på fornuften for samfunnet av full sysselsetting, og sosiologer og psykologer har trukket frem den velferdsmessige betydningen det har for enkeltmenneskene å være i lønnet arbeid».

4. «Arbeidslinja» blei først introdusert som omgrep i *Attføringsmeldingen* (St.meld. nr. 39 1991–1992) og *Velferdsmeldingen* (St.meld. nr. 35 1994–1995).

Syssettingsutvalet

Torsdag 28. mars leverte Syssettingsutvalet ein rapport (NOU 2019: 7 – Arbeid og inntektssikring) til arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie, der det vert foreslått ei rekke tiltak for korleis Noreg kan få fleire i jobb. Leiaren for utvalet er Steinar Holden, Professor i økonomi ved Universitetet i Oslo. Med seg i ekspertgruppa har Holden tre andre økonomar (Lars Calmfors, Kristine von Simson, og Knut Røed), samt ein sosiolog (Grete Brochmann) og NAV-direktør Elisabeth Holen. To tredjedelar av utvalet har altså økonomi som fagbakgrunn, og det er svært sannsynleg at økonomiske perspektiv, problemforståingar og tolkingar dominerer. Dette er også tydeleg når ein les dokumentet: ordet *insentiv* vert for eksempel brukt heile 222 gonger.⁵ Rapporten eignar seg i så måte svært godt til å svara på følgjande spørsmål: har Wadel sine observasjonar framleis relevans i 2019?

Svaret synes å vere eit klart og rungande ja. Omgrepet 'arbeid' vert aldri operasjonalisert eller definert nokon plass i teksten. Det næraste me kjem ein form for definisjon er følgjande setning: «AKU [Arbeidskraftundersøkelsen] definerer syssettingsandelen som andelen av en befolkningsgruppe i alderen 15–74 år som er syssettsatt med minst én times inntektsgivende arbeid i referanseuken.» (NOU 2019: 7, s. 32). Forståinga av 'arbeid' er tilsynelatande så enkel at ho ikkje treng ei eksplisitt definisjon: «Enkeltheten består i at arbeid kun sees på som aktiviteter som etterspørres og tilbys på arbeidsmarkedet» (Wadel 1977: 390). Det finnes ikkje ein gong ei kort drøfting av 'arbeid', og denne mangelen på definisjon/drøfting fører til at analysen vert (ekstremt) unyansert. Ekspertgruppa malar – med ein brei og noko slitt pensel – eit bilete i svart/kvitt, der mottakarar av helserelaterte ytingar er ei passiv gruppe som må (a) aktiviserast, og (b) ha tilstrekkelege økonomiske insentiv til å komme seg (tilbake) i jobb.

Aktivisering bør helst ta form av graderte trygdeytingar, eventuelt gjennom utstrakt bruk av NAV sitt omfattande tiltaksapparat (der bl.a. Kvalifiseringsprogrammet vert framheva). Syssettingsutvalet legg seg særdeles tett opp til noverande politisk diskurs, der alle mottakarar av inntektssikringsordningar vert sett på som *passive*. Moglegheita for at 'dei trygda' kan bidra positivt i lokalsamfunnet utanfor arbeidsmarknaden vert aldri lufta, og følgjande setninga henta frå Ringen (1979, s. 176) kunne like godt stått i NOU-en: «Den empiriske forskningen støtter ikke den teoretiske konklusjonen om at trygdede gjør nyttig arbeid selv om de ikke er i lønnet syssetting». Aktivisering i form av graderte ytingar er derfor å føretrekke. Men ekspertgruppa innser at det kanskje ikkje er så veldig attraktivt for arbeidsgjevarar å tilsetje nokon med dårleg helsetilstand i låg stillingsbrøk, og foreslår derfor nyvinninga 'helsejustert løn'. Dette inneberer at ein skal gje eit (grovt) anslag på kor mykje helseproblemet reduserer personen si produktivitet per time. Dersom ein person med uførevedtak til dømes har 50 prosent nedsett produktivitet skal arbeidsgjevarar kunne betale halv løn for ein full dags arbeid. Eller kanskje meir presist: ein person som berre har moglegheit til å arbeida to dagar i veka (pga. smerter, utmatting, angst, etc.) og har fått merkelappen '50 prosent redusert' får berre betalt for den eine dagen han/ho er på jobb. At ekspertgruppa tilsynelatande ikkje ser konturane av potensielle utilsikta konsekvensar og/eller misbruk av ei slik ordning er beint fram sjokkerande. Ein skal heller ikkje undervurdere symbolverdien og stigmatiseringa som følgjer med ei slik inndeling i «A- og B-lag».

5. Til samanlikning vert *diskriminering* nemnd ein einaste gong i den nesten 300 sider lange rapporten (på s. 250), trass i at det er godt dokumentert at personar med ikkje-norskklendinge namn vert diskriminert på den norske arbeidsmarknaden (Midtbøen & Rogstad, 2012; Birkelund, Heggebø & Rogstad, 2017). Dette er mildt sagt oppsiktsvekkande, gitt det store fokuset i rapporten på innvandrarar (og særleg personar med fluktbakgrunn) si låge syssetting.

Den underliggende antagelsen som ligg bak mykje av resonneringa i rapporten er at veldig mange (kanskje dei aller fleste?) som i dag er mottakar av helserelevante ytingar *eigentleg* er meir enn friske nok til å vere i lønt arbeid. Dei treng sannsynlegvis berre ein liten 'dult' i form av betre *økonomiske insentiv* (eufemisme for lågare trygdeytingar). Både arbeidsmotivasjon og helsetilstand kan bli signifikant forbetra – som ved eit trylleslag – så lenge mottakarar av sjukepengar, arbeidsavklaringspengar og uføretrygd får litt mindre pengar å rutte med i kvardagen. I kapittel 1 blir det slått fast at «det er ikke noe skarpt skille mellom de som ikke kan jobbe og de som kan» (NOU 2019: 7, s. 12), og seinare vert me forklart at «Mange helseproblemer er plagsomme enten man jobber eller ikke, samtidig som arbeid kan innebære positive virkninger gjennom aktivisering, sosial kontakt og bedre selvbylde, som også kan bidra til å bedre helsen» (NOU 2019: 7, s. 148). At det kan finnes fleire positive, latente funksjonar ved å vere i arbeid har vore velkjent sidan Marienthal-studien vart gjennomført av Marie Jahoda og kollegaene hennar på 1930-talet (Jahoda, 1982). Men nøkkelordet her er *kan*. Arbeid kan vere helsebringande for somme som slit med helsa, men for andre personar vil det å delta på arbeidsmarknaden vere ei såpass stor påkjenning at helsetilstanden vert forverra av det. Ei omlegging av trygderegelverket i enda tydeligare arbeidsretta linje, slik Sysselsettingsutvalet argumenterer sterkt for, vil føre til at det vert vanskeleg (eller umogleg?) å leve eit godt og verdig liv med ei helserelevante trygdeyting som einaste inntektskjelde. Men sidan det «... først og fremst [er] gjennom arbeid at folk kan si at han/hun 'gir noe igjen' til samfunnet» (Wadel, 1977, s. 396) er det kanskje ikkje så viktig å bry seg om velferda til personar som har så dårleg helse at dei ikkje kan delta på arbeidsmarknaden.

Vidare er det å statuere at mange helseproblem er plagsame *uansett om ein er i arbeid eller ikkje* ingenting anna enn ein provokasjon mot alle personar som slit med alvorlege helseproblem her til lands. Merkeleg nok, så verkar faktisk ikkje ekspertgruppa å vere særleg opptatt av *helsetilstanden* til mottakarar av uføretrygd, arbeidsavklaringspengar eller sjukepengar. Kapittel 11 handlar sant nok (delvis) om helse, der følgjande tekstutdrag er nokså illustrerande: «...lange fravær kan i seg selv svekke tilknytningen til arbeidslivet. Dette gjelder særlig for personer med psykiske lidelser og uklare og sammensatte plager, og hvor den sykemeldte ofte kan ha mestrings-, kompetanse-, eller arbeidsmiljøproblemer som en del av utfordringsbilde» (NOU 2019: 7, s. 216). Det er altså ikkje helsetilstanden i seg sjølv som fører til vanskar på arbeidsmarknaden, det verkar heller som om skoen trykker alle andre stader. Ei enkel ordteljing viser samstundes at orda 'helserelevante' (i kombinasjon med ord som 'ytelse' eller 'trygdeordning') (N=176) og 'helsejustert' (i kombinasjon med 'lønn' eller 'produktivitet') (N=104) vert nytta mykje meir hyppig enn 'helse' (N=28) og 'helsetilstand' (N=14). Det er også ganske talande at ingen av dei 9 digitale vedlegga⁶ som følgjer med rapporten, handlar eksplisitt om helse. På same måte som at forståinga av 'arbeid' er så enkel at den ikkje treng definerast (Wadel 1977: 389-391), er Sysselsettingsutvalet så overtydd om at (auking i) bruk av inntektssikringsordningar ikkje har noko som helst å gjere med (utviklinga i) helsetilstanden til mottakarane at dei ikkje treng påpeika det ein gong.

6. «Tariffavtalenes regulering av lønn under sykdom» av Kristin Alsos; «Labour market policies in Denmark» av Torben M. Andersen; «Sysselsettingsutviklingen i Norge i forhold til i andre land» av Erling Barth; «Sysselsetting i Norge fra 2000 til 2017 – kan endringer i befolkningssammensetning forklare alt?» av Manudeep Bhuller og Lasse Eika; «Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades» av Anders Forslund; «In-work benefits across Europe» av Lisa Laun; «A literature review on the effectiveness of employer targeted disability employment policies» av Rune V. Lesner; «Sick pay insurance and sickness absence: Some cross-country observations and a review of previous research» av Märten Palme og Mats Persson; og «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer» av Kristine von Simson.

Denne manglande interessa for helsetilstanden til trygdemottakarar er kanskje ikkje så merkeleg med tanke på kva mandat Sysselsettingsutvalet har fått (NOU 2019: 7, kap. 2)⁷, men det er like fullt slåande korleis dei har valt å tolke mandatet. Setningar av typen «For unge personer med helseproblemer vil AAP [Arbeidsavklaringspengar] kunne framstå som et attraktivt alternativ» (NOU 2019: 7, s. 124), vitnar om at det er ei temmeleg karikert forståing av samanhengen mellom helseproblem og arbeid/trygd som dominerer i rapporten. I kva parallelt univers er det *attraktivt* å vere mottakar av arbeidsavklaringspengar? Det å ha så dårleg helsetilstand i ung alder at ein må søka om arbeidsavklaringspengar er – for dei aller, aller fleste – berre ein kjip og trist situasjon. Sysselsettingsutvalet har samstundes heilt rett i at det finnes tilfelle der (unge) personar med helseproblem kunne vore i jobb dersom dei hadde fått god nok hjelp og tilrettelegging, og det er kanskje særleg på etterspurnadsida⁸ i arbeidsmarknaden at det må tas solide grep. Det skal heller ikkje stikkast under stol at nokre personar rett og slett er late og/eller ute etter å utnytte systemet, men ein kan ikkje rigge til eit heilt velferdsstatsapparat ut frå omsyna til desse få personane som (potensielt) kjem til å misbruke trygdeordningane. Det einaste ein oppnår med ei slik omlegging i mindre generøs retning er å skubbe mange personar med helsetrøbbel inn i (enda djupare) fattigdom, i tillegg til kanskje å «førebygge» eit og anna tilfelle av trygdemisbruk.⁹

Ekspertgruppa verkar fastlåst i ei individ-nivå insentiv-tenking, og skil seg på dette området nokså skarpt frå Ringen (1979, s. 176) som f.eks. peikar på betydinga av høg sysselsetting for målsettingar om auka bustadbygging og utbygging/forbetring av sosiale tenester og kulturtilbod. Sysselsettingsutvalet verkar overtydd om at mindre generøse ytingar – både i form av kortare varigheit og lågare utbetalingar – vil føra til at fleire kjem i jobb. Rapporten viser, for eksempel, til at overgangsratar til arbeid aukar jo nærare mottakarane er maksimal varigheit for inntektssikringsordninga (NOU 2019: 7, s. 80). Dette er ikkje eit veldig overraskande empirisk funn, det er først og fremst eit uttrykk for at trygdemottakarane har uttømt alle andre inntektsalternativ enn arbeidsmarknaden. Det å skaffe seg ein jobb rett før den maksimale varigheta er nådd kan markere starten på ein prosess som fører til fast og trygg arbeidsmarknadstilknytning. Men det å måtte ta til takke med «kva som helst» av lønt arbeid for å få det privatøkonomiske hjulet til å gå rundt kan også vise seg å vere meir uheldig. Ein dårleg arbeidstakar/arbeidsgjevar-match kan til dømes innebere at arbeidsoppgåvene vert utført på ein utilfredsstillande måte, at helsetilstanden vert forverra dersom jobben er for krevjande fysisk/mentalt, samt at akkumulert livstidsinntekt (og dermed skatteinntekter) vert merkbart lågare. Lengre maksimal varigheit, som gjer det mogleg å vente til *den rette* jobben dukkar opp, kan derfor vere meir lønsamt samfunnsøkonomisk sett. Men her kan det vere verdt å minne om det Wadel (1977, s. 396) skriv om den *moralske komponenten*. Mottakarar av f.eks. uføretrygd eller arbeidsavklaringspengar vert – på grunn av den sosiale posisjonen som klient – nærast mistenkeleggjort og underlagt eit strengt kontroll- og aktiviseringsregime, uavhengig av om det er veldig gode grunnar for at personen har hamna i den situasjonen at han/ho har behov for (midlertidig) økonomisk

7. Det står blant anna at «Ekspertgruppen skal foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid, at flere får utnyttet sin arbeidsevne, og at færre får unødige langvarige stønadsløp eller faller utenfor arbeidslivet på en varig stønad» (NOU 2019: 7, s. 24).

8. Eit openbart alternativ er innføring av kvotar for personar med nedsett funksjonsevne, noko tidlegare forskning indikerer at kan vere effektivt (García-Gómez 2011). Men Sysselsettingsutvalet er ikkje overtydd og skriv: «Etter en samlet vurdering vil ekspertgruppen ikke anbefale at man går videre med innføring av eksplisitte kvoter» (NOU 2019: 7, s. 251). Kva dei faktisk legg vekt på i denne 'samla vurderinga' er umogleg å lese ut av rapporten (sjå side 250–251).

9. Det er vesentleg meir pengar å hente i å få dei rikaste rike i Noreg til å faktisk betala skatt til landet ifølgje analysar av registerdata kople til informasjon henta frå dei såkalla «Panama-papers» og «Swiss leaks» (Alstadsæter, Johannesen & Zucman, 2019).

hjelp. Det å sørge for at personen får god nok tid og øk trygge økonomiske rammer blir dermed, praktisk talt, moralsk galt. Underforstått: dei som ikkje kan brødfø seg sjølv ved hjelp av inntektskjelder erverva på den opne marknaden er mindre verdifulle samfunnsborgarar.

Men er det berre lønsarbeid som har ein verdi? Dersom ein, i tråd med Ringen og Sysselsettingsutvalet, nyttar ei snever forståing av omgrepet 'arbeid', er svaret tilsynelatande ja. Men dersom ein heller, som Wadel, opnar opp omgrepshorisonten sin ein aldri så liten smule, er svaret definitivt nei. Somme personar med helsetrøbbel som mottar uføretrygd kan for eksempel ha overskot til å delta i frivillig arbeid (innan idrett, kultur, politisk engasjement, etc.) 3-4 timar eit par dagar i veka. Dette kan potensielt vere eit stykke arbeid som er svært gunstig for samfunnet i stort, til dømes dersom den uføretrygda jobbar (og lukkast) med språkopplæring og integrering av nyleg komne flyktningar. Men i Sysselsettingsutvalet sin terminologi er nok dette eit klart eksempel på at personen har *restarbeidsevne* (sic) som bør utnyttast i form av gradert uføretrygd. I dette scenarioet står det derfor mellom to alternativ:

- a. personen får 100 prosent uføretrygd og arbeidar frivillig med noko som han/ho er *dyktig til* ca. ein arbeidsdag i veka
- b. personen får 80 prosent gradert uføretrygd og arbeidar med *kva som helst* dei resterande 6-8 timane han/ho vanlegvis har overskot til

Sysselsettingsutvalet vil her tilsynelatande føretrekke alternativ (b), merkeleg nok. Ut frå produktivitetsomsyn er alternativ (a) det openbart beste og tryggaste valet, særleg fordi det er uvisse knyta til kor mykje personen tåler av belastning i den nye jobben han/ho vert sett til å gjera. Men på grunn av den snevre forståinga av 'arbeid' som dominerer i NOU 2019: 7 så evnar ikkje ekspertgruppa å sjå desse viktige nyansane, dessverre.

Avsluttande refleksjonar

I denne kommentaren har eg prøvd å argumentere for at Cato Wadel sine innsikter frå artikkelen som kom på trykk i *Tidsskrift for samfunnsforskning* i 1977, fortsett er av stor relevans for norsk arbeids- og sosialpolitikk. Det er kanskje særleg viktig å understreke kor essensielt det er å ikkje ha ei for snever forståing av arbeid som omgrep, sidan det kan få fleire uheldige og utilsikta konsekvensar. Ein ser desse konsekvensane tydeleg i rapporten til Sysselsettingsutvalet, der forfattarane opererer med eit kunstig skarpt skilje mellom 'dei arbeidande' og 'dei trygda'. Dette ber både problemskildringar og løysingsforslag preg av.

Høg sysselsetting er ønskeleg fordi det er gunstig for statsfinansane, men også fordi ei stabil arbeidsmarknadstilknytning forbetrar både økonomiske situasjon, integrering i lokal-samfunnet, og sjølvkjensla på individnivå. Det er derfor lett å vere einig i målsettinga om at så mange som mogleg skal få anledning til å bli ein del av arbeidslivet. Men det store spørsmålet er korleis ein best skal legge til rette for dette. Nokre hint finst sannsynlegvis i den norske arbeidslivsmodellen, som i eit internasjonalt komparativt perspektiv har hatt eineståande resultat med omsyn til sysselsetting i åra etter Wadel skreiv sin artikkel. Sterke fagforeiningar, ein regulert arbeidsmarknad (med få midlertidige stillingar og eit relativt sterkt stillingsvern), fremming av entreprenørskap, samt små skilnadar i inntekt og formue er nøkkelord her. Men ein annan viktig del av den norske modellen er at personar som får bortfall av inntekt på grunn av helseproblem har rett på ei relativt generøs inntektssikringsordning. Dette vil sikra at personar med dårleg helse slepp å kontinuerleg bekymre seg for økonomien sin, og vil kanskje til og med sørge for at dei fortsett kan delta aktivt i sosialt liv

(så sant helsa tillèt det). Sysselsettingsutvalet vil tydelegvis vatna ut denne viktige delen av den norske velferdsstaten, og det er freistande å avslutte med eit aldri så lite tankeeksperiment: Korleis hadde rapporten sett ut dersom det var plass til ein samfunnsforskar som Cato Wadel i ekspertgruppa?

Referansar

- Alstadsæter, A., Johannesen, N. & Zucman, G. (2019). Tax evasion and inequality. *American Economic Review*, 109(6), 2073–2103. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.20172043>
- Birkelund, G. E., Heggebø, K. & Rogstad, J. (2017). Additive or multiplicative disadvantage? The scarring effects of unemployment for ethnic minorities. *European Sociological Review*, 33(1), 17–29. DOI: <https://doi.org/10.1093/esr/jcw030>
- Elstad, J. I. & Heggebø, K. (2019) Et voksende prekariat? Langvarige tilknytninger til arbeidslivet blant kjernegruppene i arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 36(3), 139–157. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-03-03>
- García-Gómez, P. (2011). Institutions, health shocks and labour market outcomes across Europe. *Journal of Health Economics*, 30(1), 200–213. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2010.11.003>
- Jahoda, M. (1982). *Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Midtbøen, A. H. & Rogstad, J. (2012). *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Institutt for samfunnsforskning, ISF-rapport 2012: 001, Oslo.
- NOU 2019: 7. (2019). *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Henta frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>
- Ringen, S. (1979) Hva er arbeid? Kommentar om det utvidede arbeidsbegrep. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 20, 173-177.
- Sosiolognytt (2011). *Norsk sosiologisk kanon – de konstituerende tekstene*. Norsk sosiologforening, årgang 36, nr. 1.
- Van der Wel, K., Dahl, E., Lødemel, I., Løyland, B., Naper, S. O. & Slagsvold, M. (2006). Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp. *HiO-rapport 2006 nr. 29*: Høgskolen i Oslo.
- Wadel, C. (1977). Hva er arbeid? Noen refleksjoner om arbeid som aktivitet og begrep. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 18, 387–411.