

Øvrelid, B. (2025). Trygghet som problem i velferdsstaten: Styringslogikk i bakvendtland. I H. Nordby & B. Øvrelid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 113–140). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670904>

4

Trygghet som problem i velferdsstaten

Styringslogikk i bakvendtland

Bjarne Øvrelid

Sammendrag: Kapitlet beskriver og drøfter hvordan det mest sentrale temaet i norsk velferdspolitik, forholdet mellom arbeid og trygd, kommer til uttrykk i NOU 2019: 7 *Arbeids og inntektssikring, tiltak for økt sysselsetting*. Her benyttes en analytisk tilnærming avledet fra Ernesto Laclau og Chantal Mouffe for å vise hvordan konflikt og kamp om hegemoni foregår både i tekst og samfunn. Kapitlet påviser hvordan funksjonen til den tradisjonelle norske velferdsmodellen som sosialt sikkerhetsnett, og mer spesifikt trygdeytelser, fremstilles som problematisk fordi den angivelig hindrer iverksettingen av arbeidslinja. Budskapet fortolkes som et forsøk på å etablere et hegemonisk perspektiv på velferd i konflikt med alternativer som holdes utenfor tekstens etablerte forståelsesramme. Dette gjelder først og fremst den dokumenterte sammenhengen mellom sjenerøse ytelser og høy grad av sysselsetting, samt effekten sosial ulikhet har på mulighetene for å realisere arbeidslinja. Konsekvensen blir en reversering av velferdsstaten slik vi kjenner den, samt en nedlatende moralisering og mistenkeliggjøring av utsatte grupper.

Nøkkelord: arbeidslinja, velferdsstat, trygdeytelser

Abstract: This chapter highlights the most important and controversial topic in Norwegian welfare politics: the relationship between work and benefits. The text selected for analysis is an Official Norwegian Report, NOU 2019: 7 *Work and benefits – Measures to increase employment*. The analysis unmasks how power is at play in the report. To elaborate on the power aspect, I apply a model for analysis created by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe. The analysis shows how the traditional Norwegian welfare model, which was designed to provide security for vulnerable citizens, today is considered more of an obstacle for obtaining the overall goal of workfare. Furthermore, I make the assumption that knowledge in conflict with the ideology put forward in the NOU is displaced or marginalized in a struggle for hegemony taking place in the text. The NOU concludes that generosity in the distribution of sickness benefit is the main obstacle for employment in Norway, and it obviously excludes available evidence showing the opposite. Representing the mainstream attitude, the NOU puts vulnerable and needy people in the position of parasites relying on sickness benefits to escape the conventional duty of work.

Keywords: workfare, welfare state, benefits

Innledning

Kapitlets ambisjon er å vise hvordan NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring, tiltak for økt sysselsetting* skaper og befester forestillinger om det mest sentrale temaet i norsk velferdspolitik: forholdet mellom lønnsarbeid og trygdeytelser. Kapitlet beskriver og drøfter tre temaer som konkretiserer dette forholdet:

1. NOU-ens forsøk på å skape tilslutning til endring av velferdsstatens ytelsessystemer for å fremme arbeidslinja.
2. Synliggjøring av konfliktlinjer i teksten for å vise hvilke perspektiver som fremmes og hvilke som fortrenses i NOU-ens fremstilling.
3. Konsekvenser av NOU-ens perspektiv: Hvor funksjonelt er det, og er det bra eller dårlig i forhold til norske velferdspolitiske verdier?

NOU-en er valgt fordi den viser viktige trekk ved norsk velferdspolitik slik den fremstår etter iverksettingen av NAV-reformen. Flere i arbeid og færre på trygd er et overordnet mål. Utgangspunktet for reformen har fra starten til dags dato vært at arbeid og trygd er i konflikt: Jo mer trygd, jo mindre arbeid, og omvendt. Virkemidlene har hele veien vært mer målrettet bruk av ytelsessystemene, i tillegg til sammenslåing av etatene for arbeidsmarked, trygd og sosiale ytelser for å fremme arbeidslinja mer effektivt (Meld. St. 33 (2015–2016)).

Som offentlig utredning konnoterer en NOU i utgangspunktet saklighet, objektivitet og en naturlig forståelse av temaet i kraft av sjangeren alene. Den er per definisjon skrevet for å få politisk gjennomslag. Med noen fargenyanser i den politiske partimixen er det da også sterk tverrpolitisk enighet om hovedpoengene i NAVs prosjekt (NAV, 2023).

Det mest sentrale budskapet i NOU-en er den tydelige sammenhengen mellom ytelsessystemene og mulighetene for å realisere arbeidslinja. Lang historie kort: Dersom ytelser knyttet til helse og sykdom blir for sjenerøse, svekkes motivasjonen for lønnsarbeid.

Dette kapitlet drives av skepsis og undring: Er NOU-ens perspektiv en riktig og/eller rimelig fremstilling av forholdet mellom lønnsarbeid og ytelser? Jeg spør fordi det finnes etablert og anerkjent kunnskap som utfordrer NOU-ens budskap. Det finnes for eksempel relevant forskning som viser at våre sjenerøse ytelsessystemer ikke hindrer høy sysselsettingsandel, men

tvært imot legger til rette for og sameksisterer med svært høy andel sysselsatte (Moene & Barth, 2004).

Det finnes mye tilgjengelig forskning på arbeidsmarkedet som sorterings- og utstøttingsmekanisme for utsatte grupper (Dahl et al., 2014), noe som skulle tilsi at arbeidsmarkedet er minst like mye årsak til sykdom og bruk av helserelevante ytelser som løsningen på inntektssikringsproblemet. Det finnes dessuten moralske grunner til å problematisere NOU-ens perspektiv på menneskelig motivasjon for lønnsarbeid. Hvorfor skulle sjenerøse ytelser gjøre vanlige lønnsinntakere late, mens grandiose topplønner gjør ledere motiverte for ekstraordinær innsats?

Verktøykasse

Politikk som konflikt

Kapitlet benytter fortolkningsstrategier heller enn «metodiske teknikker». Det vil vise hvordan NOU-en setter sammen det offisielle synet på lønnsarbeid og ytelsessystemer og fortrenger alternative perspektiver. På et overordnet nivå er inngangen til NOU-en sterkt influert av Paul Ricoeurs konsept «mistankens hermeneutikk»: Fenomener må stå i en sammenheng for å gi mening, men viktigst er spørsmålet: Kan fenomener forstås og fremstilles annerledes enn de vanligvis gjør (Ricoeur, 1981)?

Og mens jeg er i gang: All overskridende kunnskapsproduksjon har stilt dette spørsmålet til bestående kunnskapsformer. De som mener jeg tar hardt i, kan lese om Galilei, Newton, Marx, Darwin, Semmelweiss, Freud og så videre. Spørsmålet er selvsagt om dagens samfunnsstyring egentlig etterspør overskridende kunnskapsformer, eller snarere bedre styringsteknikker basert på samme problemforståelse som før.

Kapitlet bruker hovedsakelig to fortolkningsstrategier. Først leses NOU-ens budskap som fortelling med en *narrativ dramaturgi* (Polkinghorne, 1988). I tilpasset og forenklet form betyr dette et forsøk på å finne en form for plotstruktur i teksten og en overordnet kulturell referanse som etablerer en meningssammenheng mellom elementene i fortellingen. Drivkraften i plotstrukturen er konflikt mellom ulike temaer og kunnskapsregimer, og et

forløsende punkt hvor endring skjer og tingene settes på plass (Polkinghorne, 1988, s. 18).

Etableringen av en overordnet kulturell referanseramme blir en forutsetning for tekstens mening. Kollektive forestillinger om norsk velferdspolitik og betydningen av «lønnsarbeid og ytelsessystemer» vil være avgjørende for å forstå hva som står på spill.

Den andre strategien trekker på sentrale innsikter fra Ernesto Laclau og Chantal Mouffes diskursanalytiske posisjon (1985). De har utviklet oppfatninger av politikk som har dannet utgangspunkt for en fornyelse av forholdet mellom demokratiteori og språk. I deres univers er politikk alltid en konflikt mellom perspektiver og posisjoner, alltid i endring, og en allestedsnærværende kamp om hegemoni. Dette utgjør kjernen i deres demokratiforståelse. Uten konflikt er samfunnet politisk dødt, enten som rent teknokrati eller som rent diktatur (Laclau & Mouffe, 1985; 2002).

Det politiske feltet befinner seg i en tilstand av kontinuerlig endring som følge av konflikter. Disse konfliktene har alltid et symbolsk uttrykk og artikuleres til enhver tid i ulike grader og varianter av alvor. Duoene opererer her med et skille mellom antagonisme og agonisme, det vil si henholdsvis uforsonlig interessekonflikt (basert på en sterk vi-dem-opposisjon) og en mer forsonlig argumentativ pluralisme organisert gjennom demokratiske institusjoner.

Den vedvarende konflikten handler om at kampen om hegemoni i prinsippet aldri kan vinnes. Når en bestemt politisk orden har hegemoni, skyldes det at den har undertrykt og/eller utelukket alternativer. Alternativene eksisterer alltid som motstemmer eller potensialer for opprør (Mouffe, 2015, s. 25).

Laclau og Mouffes politiske teori klassifiseres som post-marxistisk. Dette innebærer en videreføring av marxismens perspektiv på interessekonflikt som drivkraft i samfunnsutviklingen, men et brudd med marxismens klasseanalyse og fokus på økonomi og produksjonsmåte som ensidig bestemmende faktorer (Laclau & Mouffe, 1985; 2002; Dybedahl, 2020).

I stedet finner de manifestasjoner av konflikt og opprør i nye sosiale bevegelser knyttet til kjønn, etnisitet og store depriverte grupper etter finanskrisen. Deres politiske samtidsdiagnose har de siste årene i stor grad dreid seg om konflikten mellom «folket» og «eliten» (Laclau, 2005). Duoene har derfor blitt en inspirasjonskilde både for populistiske samfunnsbevegelser som Podemos i Spania og Syriza i Hellas (Jensen, 2015), samt forskningsmiljøer med populisme som hovedinteresse (for oversikt se Agora nr. 1–2, 2020). Laclau og

Mouffes politiske analyse ser dagens politiske konflikter som et resultat av en elites manglende evne til å tilfredsstillte rettmessige krav fra store deler av befolkningen om materiell omfordeling (Jakobsen, 2024, s. 68).

Politikk og lingvistikk

Laclau og Mouffe, eller andre forfattere i samme fagtradisjon, driver sjelden med tekstanalyse i betydningen nærlesing. Begrepsfokuset i analysene handler mer om at ord får betydningsinnhold når de kobles til relevante kjernebegreper med ideologisk tyngde. Videre er det alltid et element av praktisk politisk handling innbakt i begrepenes status. Ord har makt også fordi de får praktiske konsekvenser. Begrepet «arbeidslinja» har vært motoren i etterkrigshistoriens største velferdsreform, NAV-reformen, som bruker en tredel av statsbudsjettet og som, i arbeidet med å sette arbeid foran trygd, sysselsetter saksbehandlere og forskningsmiljøer i stort omfang.

Duoen har utviklet et begrepsapparat som er svært anvendelig i analyse av politiske tekster. Her gis en kort introduksjon: Den politiske kampen er en konflikt om hegemoni som delvis viser seg i en kontinuerlig kamp om ordenes betydning. Ordene får også betydning gjennom konkrete politiske praksiser (eksempel: Er demokrati å stemme ved valg eller å delta i sivil ulydighet?). I dette analytiske systemet er begreper såkalte «flytende signifikanter» eller «elementer», symboler som ikke har en fast og ferdig betydning. Det som bidrar til å gi dem mening, er det de kaller «artikulasjonspraksisen», altså måten begrepene kjedes sammen på. Her tilføres ordene mening gjennom kobling til visse festepunkter eller «nodalpunkter». Disse er tungt ideologisk forankret og former den meningsbærende sammenhengen for begrepene (Laclau & Mouffe, 1985; Zizek, 2001, s. 99).

Det betyr at språklige fremstillinger av et fenomen kan tillegges svært mange ulike betydninger gjennom mulige tekstlige sammenstillinger. Begrepene, og til dels praksisene, knyttet til nodalpunktet kalles ekvivalenskjeder. Disse understøtter meningsinnholdet. Når «arbeidslinja» har status som nodalpunkt, vil «arbeidslinja» forme betydningen til begreper og praksiser som benyttes både i politiske dokumenter og i NAVs arbeidsformer. Begreper som «trygd», «aktiv», «passiv», «medisinsk forståelse», «trygghet», «solidaritet» og lignende tilføres mening og verdier fra begrepet «arbeidslinja», fordi dette har en særskilt ideologisk kraft.

Dessuten vil det hos Laclau og Mouffe alltid være kontrasterende nodalpunkter og ekvivalenskjeder som gir begreper og praksiser et annet innhold enn de som til enhver tid har hegemoni. Om vi for eksempel gjorde «solidaritet med utsatte grupper» til nodalpunkt, ville «trygd», «aktiv», «passiv», «trygghet» og lignende få et helt annet meningsinnhold.

Det vil alltid finnes reelle alternative forståelser som er både mulige og tilgjengelige, men som holdes utenfor den etablerte rammen. Dermed blir makt i en fremstilling ikke bare forankret i meningsproduksjon gjennom begreper som organiseres i fremstillingen, men også i høy grad i de begrepene og det meningsinnholdet som ekskluderes.

En analytisk praksis i dette sporet vil være avhengig av alternative innsikter, begreper og meningsinnhold til dem det opereres med i teksten som analyseres, som her NOU 2019: 7. Igjen blir prosjektets sosialkonstruktivistiske dimensjon tydelig. Det letes ikke etter virkeligheten slik den er, men etter måter den artikuleres på for å vinne hegemoni, noe som innebærer ekskludering av andre mulige forståelser av virkeligheten.

NOU 2019: 7 som fortelling

Dette er fortellingen om hvor uheldig det er at sysselsettingsgraden i Norge ikke er høy nok, og ikke minst om de viktigste grunnene til at ikke flere kommer i jobb. Den viktigste grunnen er at velferdsstaten har for sjenerøse helserelaterte ytelser og er for lite effektiv i bruken av arbeidsrelaterte ytelser. Aktørene er egentlig ytelsessystemene selv, og de har ulik status ut fra den forventede effekten de har. Helserelaterte ytelser er problematiske fordi de får folk til å strekke seg mot dem, i stedet for å bruke energien på å komme seg tilbake i jobb. Helse er gjennomgående en underliggende trussel i denne fortellingen. Ikke egentlig på den måten at mennesker kan bli utsatt for sykdom eller lidelse, men på den måten at mennesker kan bli påført en forestilling om at de er for syke til å jobbe, eller gis utvidede muligheter til å definere seg selv som syke. Helserelaterte ytelser er med andre ord ikke til hjelp for å få folk friske, men gjør dem mer tilbøyelige til å definere seg selv som syke.

Problemet forstås som selvforsterkende. Mennesker på helserelaterte ytelser lar seg definere som syke og risikerer derfor å bli værende syke. Fortellingens troverdighet er vitenskapelig fundert. Den viser seg blant annet i dokumentasjonen av hvordan mennesker blir værende på de mest alvorlige

helserelevante ytelsene når de først har kommet dit – det gjelder først og fremst uføretrygden. Utgiftene til uføretrygd øker, og den øker særlig for grupper av ungdom. Plottet spisser seg til rundt dette faktumet. Fortellingen organiserer en form for konflikt mellom trygghet og jobbsøking:

Sjenerøse ordninger gir økonomisk trygghet, men kan svekke insentivene til arbeid. (NOU 2019: 17, s. 74)

Fortellingen gjør tryggheten til fiende fordi den svekker arbeidsmotivasjonen. Selv trygge jobber opptrer noen steder i fortellingen som en uønsket tilstand. Det er lettere å sykmelde seg fra en trygg jobb enn fra en utrygg. Skal en få opp motivasjonen for arbeid i denne fortellingen, må tryggheten ned. Og er det noe denne fortellingen er skeptisk til, er det nettopp det som svekker arbeidsmotivasjonen. Helserelevante ytelser og verdien trygghet fremtrer i denne rammen som uønskede hindringer på veien mot arbeidsmarkedet.

Fortellingen har en plotstruktur som aktiverer hovedmotsetningen i velferdssystemet: forholdet mellom arbeid og trygd. NAV-reformen har dette motsetningsforholdet som sitt utgangspunkt. Slik sett er plotstrukturen i fortellingen gjenkjennelig. Det samme gjelder fokus på løsninger: en dreining av insentivsystemet mot jobb og ikke mot helserelevante ytelser.

Det kan argumenteres for at dette er en meningsbærende fortelling, at arbeidslinja står sterkt i Norge, både hos befolkningen generelt, hos politikere og i forvaltningen med videre.

Samtidig er det slik at den norske velferdsmodellen som kollektiv referanse ikke entydig er innrettet mot arbeidslinja som prosjekt (Wergeland, 2020; Seip, 1994). Siden starten har den hatt en viktig funksjon som sikkerhetsnett for mennesker som av ulike grunner ikke kan bruke lønnsarbeid som inntektsgrunnlag. Sikkerhetsnettet endrer status i NOU-ens fortelling og blir fremstilt som noe dysfunksjonelt. NOU-en antyder dette tydelig og gir dermed næring til mistenkeliggjøring både av helserelevante ytelser og av mennesker som benytter seg av dem. Det som tidligere, på velferdsmodellens premisser, med rimelighet kunne oppfattes som en rettighet og et velferdspolitisk fremskritt for utsatte grupper, blir nå fremstilt som en dysfunksjonell effekt av en ytelse som er for sjenerøs.

Det er derfor et rimelig spørsmål hvem NOU-ens fortelling er skrevet for. Rent teknisk er en NOU alltid en form for fortelling fra et overordnet samfunnsperspektiv. I praksis innebærer dette også et eliteperspektiv, der tri-

umviratet av toppolitikere, høyt rangerte forvaltningsekspertene og tilsvarende forskere legger svært viktige premisser. Like fullt er det et sentralt spørsmål til kontinuerlig diskusjon om styringselitens problem- og tiltaksforståelse alltid er like funksjonell og representativ. Dette tas opp i den videre fremstillingen.

Hovedlinje 1: Arbeid

Med min metodiske posisjon blir poenget å sirkle inn kjernepunkter, nodalpunkter som andre relevante begreper i teksten grupperes rundt og får tilført innhold og mening fra. Nodalpunkter manifesterer seg ikke som resultat av en metodeteknisk operasjon, men heller gjennom kontekstuelle innsikter og skjønnsutøvelse.

Siden NAV-reformen har forholdet mellom arbeid og trygd, eller forholdet mellom lønnsarbeid og helserelaterte ytelser, fremstått tydeligere enn før som et spenningsfelt og et konfliktområde. Først og fremst i form av et politisk ønske om å dreie velferdsmodellen vår fra helserelaterte ytelser og over mot insentiver for lønnsarbeid. Dette har fått synlige konsekvenser både for organisering og praksis i velferdsapparatet, og for normative vurderinger av lønnsarbeid på den ene siden og sykdom og helserelaterte ytelser på den andre (Stjernø og Øverby, 2013; Wergeland, 2020).

Denne velferdspolitiske fortolkningsrammen tilsier at arbeid eller tilgrensende begreper (sysselsetting, sysselsettingsnivå med videre) på den ene siden, og helserelaterte ytelser eller tilgrensende begreper (uføretrygd, sykkelønn) på den andre, fortjener status som nodalpunkter i politiske velferdsdokumenter. Det vil fremgå av analysen at dette poenget er et kjernepunkt. Mange sentrale begreper i NOU-teksten vil få innhold og mening gjennom kobling til nodalpunktene. Som åpne eller flytende signifikanter er de avhengige av å bli plassert i svært meningsbærende sammenhenger for å bli forstått innenfor tekstens ramme. Det som kommer i spill gjennom analysen er dermed ikke tekstens objektive sannhet som virkelighetens speil, men virkemidlene som benyttes for å skape sannhet. Altså: Hvordan settes dagsorden gjennom meningsbærende kjernebegreper eller nodalpunkter, og hvordan kobles ekvivalenskjeden av ord til disse ideologitunge og meningsbærende begrepene?

Begrepet arbeid eller lønnsarbeid legger det ene sporet i teksten. NOU-ens del I markerer dette svært tydelig og blir det sentrale referansepunktet for hele NOU-en. La meg derfor vise frem virkemidlene og diskutere dem som et startpunkt i analysen. Følgende sitat fungerer som et illustrerende eksempel:

Høyere sysselsetting gir økt verdiskaping og gjør velferdssystemet mer robust overfor framtidige utfordringer knyttet til omstilling i arbeidslivet og økende levealder. Deltakelse i arbeidslivet er viktig for den enkeltes mulighet for selvforsørgelse og selvrealisering og et sentralt virkemiddel mot fattigdom (NOU 2019: 7, s. 11).

Som nodalpunkt gir sysselsetting et utgangspunkt for innhold til en rekke begreper. Rundt sysselsetting finner vi *verdiskaping*, *velferdssystem*, *økende levealder den enkeltes muligheter*, *selvforsørgelse*, *selvrealisering* og *tiltak mot fattigdom*. Alle disse begrepene kan i utgangspunktet gis ulikt innhold. De er egentlig bare tegn som må settes i en kulturell kontekst for å gi mening overhodet. Det er det ene. Det andre er at meningsinnholdet vil variere avhengig av plassering i kontekst. Det er ikke naturbestemt og selvinnsende at velferd er avledet av sysselsetting. I noen sammenhenger fremstilles velferd som det motsatte av sysselsetting. Marxistisk tradisjon opererer med undertrykking og fremmedgjøring i sin forståelse av lønnsarbeid (Marx, 1976). I økofilosofisk og modernitetskritisk tradisjon er dette poenget enda tydeligere artikulert. Økende levealder, selvforsørgelse og selvrealisering kobles til eksplisitt kritikk av vår produksjons- og livsforms vekst- og konsumpremisser (Gorz, 1979; 1989). Selvrealisering har i historisk perspektiv periodevis vært oppfattet som det motsatte av nødvendighetsarbeid (Arendt, 1996). Økt forskningsfokus på meningstap i arbeidslivet gir også godt grunnlag for mistanke (Graeber, 2018; Nørremark & Fogh Jensens, 2018). Ulikhetsforskning viser hvordan deler av arbeidslivet til de mest utsatte samfunnsgruppene produserer sykdom og utstøting (Dahl et al., 2014; Wilkinson & Pickett, 2016). Selv fattigdomstiltak har det samme problemet. *Ufaglært* arbeidskraft i lavtlønnsyrker opplever ikke lønnsarbeid som garanti mot fattigdom. Omfordeling og sosial utjevning vil i alle fall være en forutsetning som nokså konsekvent holdes utenfor rammen i debatten om arbeid og trygd (Jordfall et al., 2021).

Men i eksemplene ovenfor knyttes begrepene *verdiskaping*, *velferdssystem*, *økende levealder*, *den enkeltes muligheter*, *selvforsørgelse* og *selvrealisering* med

største selvfølgelighet til nodalpunktet lønnsarbeid og arbeidslinja. Begrepene koloniseres nærmest av styrken i dette nodalpunktet. Slik opphører mangfoldet av muligheter for disse flytende signifikantene. Positivt og relevant meningsinnhold blir fiksert innenfor sysselsettingsrammen. Fremstillingen blir tilsynelatende totaliserende og uangripelig.

Hovedlinje 2: Helserelaterte ytelser

Trygdesporet utgjør en tydelig kontrast. Begrepene som kobles til trygd får et så markant negativt innhold at leseren aldri skal være i tvil. Trygdeordningene fremstilles som problematiske fordi de aktualiserer helseproblemer som fenomen. Dette gjentas som et ledemotiv i NOU-en. Her følger noen eksempler.

For unge som sliter i arbeidsmarkedet, gir helserelevante ordninger høyere ytelser enn andre alternativer. Det kan svekke mulighetene for andre alternativer.

Langvarig sykefravær kan føre til at arbeidstakere kommer inn i andre helserelevante ytelser og etter hvert faller ut av arbeidslivet. (NOU 2019: 7, s. 11)

Rause ordninger gir svakere insentiver til arbeid, og et lavere arbeidstilbud. Gode insentiver til arbeid er dermed også en forutsetning for et finansielt bærekraftig velferdssystem. (NOU 2019: 7, s. 75)

Altså: NOU-en lager to ulike hovedspor ut fra nodalpunktene arbeid og helserelevante ytelser. De fremstår som utviklingsforløp som i teksten får enten positivt eller negativt utfall, avhengig av om resultatet blir arbeid eller trygd. At dette er språklige konstruksjoner, fremgår konkret og tydelig av måten helse og helseproblemer fremstilles på i teksten. Helse er et begrep som i denne sammenhengen gir negative assosiasjoner, fordi det kun gir mening som et fenomen som hindrer arbeidslinja. I utgangspunktet er det som kjent ingen grunn til at helse skal oppfattes slik. Helse er relevant som medisinsk

fenomen i sin egen rett, der en primært er opptatt av pasientenes ve og vel, ikke av spørsmålet om arbeidslinja oppnås eller ikke.

Det finnes fragmenter av unntak, men disse posisjoneres ikke som korrektiver til hoved fortellingen. Tvert imot er bekymringen konsekvent rettet mot sykdommens uheldige effekter for sysselsettingen og ytelsessystemenes påståtte negative effekt. For eksempel:

Mange av de som faller ut av arbeidslivet gjør det gjennom helserelaterede ytelser. Samtidig vil det ofte være bra for mange med helseproblemer å være i arbeid. (NOU 2019: 7, s. 20)

I denne fremstillingen er ytelsene årsak til problemet, ikke tiltaket som skal avhjelpe det. Og ikke nok med det – ytelsene blir et hinder for å realisere et påstått gode. Dette sporet fastholdes konsekvent.

Selv i sammenhenger hvor det burde være åpenbart at arbeidsmarkedet er årsaken til problemet, dreies fokuset mot ytelsene. Se på dette:

Bratsberg et al. (2013) fant at tap av arbeid øker risikoen for uførhet markant og det forklarer en betydelig andel av omfanget av uføre i Norge. Slik kan en midlertidig svikt i etterspørselen etter arbeidskraft få langsiktige konsekvenser for arbeidstilbudet og bruken av ytelser. (NOU 2019: 7, s. 79)

Hva sies egentlig her? Fremstillingen kunne i prinsippet gitt trygden en positiv valør og arbeidsmarkedet en tilsvarende problematisk status. Det er åpenbart grunner til at folk mister jobbene sine som ikke har noe med attraksjonen i trygdeytelser å gjøre. Men her blir fremstillingen nok et eksempel på det «egentlige problemet» i Norge, nemlig økningen i bruk av trygd. Med uføretrygd som nodalpunkt blir arbeidsmarkedet faktisk ikke stående som en egentlig forklaring, selv om det nevnes. Her går teksten ganske langt i å rive bort trygd som et legitimt sikkerhetsnett for utsatte arbeidstakere.

Med andre ord: Det eneste relevante ved ytelsessystemene er om de fremmer eller hemmer sysselsetting. Derfor blir det svært tydelig hvordan sykdom fungerer som en flytende signifikant som må underordnes et meningstungt omdreiningspunkt – enten i form av et negativt ladet trygdebegrep eller et positivt ladet arbeidsbegrep. Konkret betyr dette at folk aldri egentlig er «syke»,

men kun har «reduisert arbeidskapasitet» i perioder. Løsningen blir derfor logisk nok tiltak som avkorting av ytelser, helsejustert lønn, gradert uføretrygd, mer tilrettelegging og tettere oppfølging (NOU 2019: 7, s. 13).

Rent språkanalytisk er det med andre ord plasseringen i ekvivalenskjedene som definerer folks muligheter og helsestatus. Dette åpner for å forstå folks helsestatus først og fremst som en effekt av ytelsessystemene. Samtidig er denne språklige konstruksjonen uttrykk for en velferdspolitisk virkelighet, der en stadig tydeligere forsøker å realisere og berettigede arbeidslinja gjennom ny bruk av velferdsstatens ytelser.

Denne dreiningen i forståelsen av styring gjennom ytelsessystemer har for lengst fått sitt eget navn i forskningslitteraturen: *attraksjonsmodellen* (Claussen, 2014, s. 19). Dette innebærer at sjenerøse ytelser styrer for mange mennesker i utsatte posisjoner bort fra arbeidsmarkedet og over på trygd. NOU-en blir et tydelig uttrykk for dette også ved at den konstruerer en tilsynelatende logisk sammenheng mellom mindre sjenerøse ytelser og flere i arbeid. Selv om NOU-en påberoper seg forskning, er det svært lite, for ikke å si ingenting, som tilsier at flere faktisk kommer i arbeid av dette. Gradert sykemelding har eksistert i 30 år allerede (Hernes, 2020). «Tettere oppfølging av den enkelte» har vært en hyppig brukt språkfigur av NAV selv og i politiske dokumenter siden NAV-reformens oppstart i 2006.

Helsejustert lønn forutsetter som premiss at arbeidsrelatert sykdom egentlig ikke finnes, eller at alvoret i dette konseptet ikke egentlig er så tungt i seg selv, men først og fremst blir alvorlig og negativt definert av ytelsessystemenes blotte eksistens. Jeg påpeker at dette er et svært problematisk premiss, både vitenskapelig og moralsk. Analysen her undergraver forestillingen om at ytelsene er årsak til at folk ikke er i arbeid. Slik sett fremstår analysen som et eksempel på det Max Weber kalte «inconvenient facts» i sitt berømte essay «Science as a vocation» (1958). Ifølge ham var det akademikerens viktigste oppgave å påpeke slike. Kapitlets prosjekt påberoper seg en stolt tradisjon.

Individuelle insentiver som løsninger i konfliktfeltet arbeid og trygd

Konflikten mellom arbeid og trygd er en drivkraft i NOU-ens fremstilling. Samtidig er det relevant å lese fremstillingen som en konflikt det er mulig å løse. Det finnes åpenbart en ambisjon om politisk styring i dette feltet. NOU-en understreker gjentatte ganger behovet for en bestemt økonomisk politikk. Spørsmålet er her hva dette innebærer, slik vi analyserer teksten.

NOU-en viser sporadisk til strukturelle forklaringer på sysselsetting, som utviklingen i arbeidsmarkedet, konjunkturer, lønnsdannelse, demografisk utvikling og lignende (NOU 2019: 7, s. 16, 31). Men dette er nettopp sporadiske innslag. Teksten fokuserer på arbeidskraften og betoner ønsket om å sette arbeidskraften, den enkelte arbeidstaker, eller som teksten også sier, *tilbudssiden*, i sentrum. Ut fra fremstillingen hittil er det rimelig å vise til at styring først og fremst skal skje gjennom økonomiske insentiver som skal påvirke individer til å oppfatte seg selv mer som arbeidsdyktige enn som syke. Trygd og helse avvises ikke kategorisk som selvstendige fenomener, men de kan påvirkes, skrus fra hverandre og settes sammen på nye måter som passer bedre inn under arbeidslinjas formål og tiltak.

Denne fremstillingen får konsekvenser for problemforståelse og løsninger. Strukturelle forklaringer på sysselsetting beskrives i et eget kapittel (NOU 2019: 7, s. 31–53). Men fremstillingen av dette får ingen konsekvenser for hovedfokuset. Konjunkturer, demografi, innvandring og lignende er ikke en reell del av problem- og tiltaksforståelsen, men snarere et uforpliktende bakteppe.

En forutsetning for at dette kan passere, er at fokus flyttes fra strukturelle forhold til individuell tilpasning. Konkret fungerer dette slik at NOU-ens fremstilling former mottakere av tjenester som mer eller mindre motiverte arbeidstakere gjennom vektleggingen av ytelsessystemene. NOU-en trekker resonnetet ganske langt som premiss for tiltaksforslagene. Se på dette:

Både erfaringer og økonomisk teori viser til at antall jobber over tid vil følge personer som ønsker å jobbe (NOU 2019: 7, s. 15).

Her blir den avgjørende faktoren i analysen den individuelle motivasjonen, snarere enn arbeidsmarkedets tilbud og organisering. Denne fremstillingen er oppsiktsvekkende på enkelte premisser, men logisk på sine egne.

Motivasjonen knyttes ikke til aktørenes erfaringer med arbeidslivets strukturelle mekanismer, men til erfaringer med, eller innholdet i, insentivsystemene. Man er ikke syk som følge av et slitsomt eller brutalt arbeidsliv, men på grunn av demotiverende insentiver, som sjenerøse trygdeordninger eller tilsvarende sykelønnsordninger. I hvilken grad en størst mulig andel av befolkningen kan eller vil jobbe, blir dermed et spørsmål om insentivenes utforming, heller enn arbeidsmarkedets.

Det finnes to åpenbare konflikter i fremstillingen som kan spores gjennom hele NOU-en: konflikten mellom arbeid og trygd, og konflikten mellom individuelt motiveringsfokus gjennom insentivsystemene og mer strukturelle særlig arbeidsmarkedsrelaterte, problemstillinger. Sporadisk innrømmes disse konfliktene. Det vises til den velkjente sammenhengen mellom utdanning og sysselsetting:

Den positive samvariasjonen mellom utdanningsnivå og sysselsetting skyldes også at det er en positiv seleksjon inn i utdanningen, noe som bidrar til at personer med mer utdanning lettere kommer i jobb framfor jobbsøker med lav utdanning (NOU 2019: 7, s. 41).

Eller arbeidsmarkedets strukturelle sider:

Strukturelle endringer kan gi økt mistilpasning i arbeidsmarkedet, for eksempel ved at bedriftene etterspør andre typer arbeidskraft enn de som er ledige. Da vil både arbeidsledigheten og andelen ledige stillinger kunne øke ... (NOU 2019: 7, s. 51).

Men innsiktene som avdekkes her, får ingen konsekvenser for NOU-ens overordnede fortelling. Det er tilsynelatende ingen konflikt mellom slike innsikter og ytelsessystemene som problem og løsning. Det artikuleres i alle fall aldri noen slik konflikt. Insisteringen på ytelseslogikken og tiltakene knyttet til denne vender alltid tilbake som tekstens omdreiningspunkt, som om ingenting har hendt.

Det finnes grunner til at harmoniseringen av disse konfliktene foregår uten friksjoner og åpenbare vanskeligheter. Den mest sentrale årsaken lar seg spore ved bruk av Laclau og Mouffes analytiske strategi: Hegemoniske fremstillingsformer vinner ikke frem fordi de er mest overbevisende på vitenskapelige

premisser eller har de beste argumentene i seg selv. Det er like viktig at disse fremstillingsformene fortrenger alternativer, holder dem utenfor forståelsesrammen, gjør dem irrelevante eller ikke-eksisterende.

Dette er en innsikt som i utgangspunktet er en forutsetning for denne typen diskursanalyse: bevisstheten om at det finnes alternative diskurser om det samme fenomenet. Nyliberalismens epoke fornektet alternativer. I England på 1980-tallet fikk fornektelsen sitt eget akronym: TINA (There Is No Alternative). Dynamikken mellom arbeid og trygd har gått i lås på samme måte. Men la oss forsøke å finne analytiske åpninger her.

Det som holdes utenfor

Som vi allerede har vært inne på, nevnes betydningen av strukturelle forhold i arbeidsmarkedet, men tillegges egentlig ingen betydning for tiltakene. Samtidig er det hevet over tvil at arbeidsmarkedet representerer en systematisk sorteringsarena, avhengig av sosial klasse. Det er systematiske skjevheter i tilgang til type arbeid, lønnsnivå og sannsynlighet for utenforskap (Dahl et al. 2014; Nordli Hansen og Ljunggren, 2021; Wergeland, 2020). De med lavest utdanning har de mest helsefarlige og de dårligst betalte jobbene, og er mest disponert for arbeidsledighet. Det er dette faglitteraturen med et overordnet begrep kaller *utstøtingshypotesen*.

Sosiale forskjeller, sosial ulikhet, det sosiologien i noen sammenhenger har kalt klasseforskjeller, finnes ikke i denne teksten. Fraværet av dette perspektivet er et fenomen som ofte kobles til *nyliberalisme* (Dybedahl et al. 2020; Hippe, 2021). Her etableres et grunnpremiss om at den beste regulerende mekanismen i samfunnet er markedet, og at markedet befolkes av frie individer. Disse er individuelle markedsaktører, ikke representanter for klasser eller andre samfunns kategorier. De kan besitte mer eller mindre grad av relevant kapital for å lykkes i markedet, men de er klasseløse individer.

Denne tilnærmingen lar seg spore i NOU-en gjennom det konsekvent individualiserende tilpasningsfokus. Et ulikhets- eller klasseperspektiv ville bli problematisk i denne sammenhengen. En slik posisjon vil kreve ulikhet og klasse som forklaring på ledighet og helseplager. Dersom dette ble et etablert

premiss, ville det heller ikke være mulig å se bort fra det når en skulle foreslå tiltak. Man løser ikke et strukturelt forklart problem med individuelt motiverende insentiver. Enten man ser på det individuelle tilpasningsparadigmet som et politisk bevisst valg eller som noe ikke-intensjonalt, innebygd i dagens diskursorden, er det uansett etablert som en tydelig tenkemåte og praksisform som kommer til uttrykk i NOU-ens tekst.

Et annet sentralt moment som holdes utenfor rammen, er den sosialøkonomiske forskningsposisjonen som påviser at det ikke er konflikt mellom arbeid og trygd. Sjenerøse ytelser er snarere en forutsetning for høy sysselsetting. Et omfattende, inkluderende arbeidsmarked innebærer inkludering av grupper som til enhver tid vil kunne være mer og mindre sårbare, og derfor mer og mindre ute av drift (Moene & Barth, 2004; Moene, Barth & West-Pedersen, 2022). 20–25 prosent av mennesker i yrkesaktiv alder – et sted mellom 600 000 og 670 000 mennesker – er til enhver tid mer og mindre ute av arbeidsmarkedet (Dahl et al. 2014; NAV 2023). Men mange er delvis inne, og mange kommer tilbake.

I denne sammenhengen er poenget at sjenerøse ytelser legger til rette for fleksibel veksling og mulighet for periodevis sysselsetting. En argumentasjon for «mindre sjenerøse ordninger» velger å se helt bort fra dette premisset. Konsekvensen kan være at mulighetene for høy sysselsetting synker, eller at folk tvinges tilbake i de dårlig betalte, helsenedbrytende jobbene de kom fra i utgangspunktet.

Dette innebærer uansett en dreining av det som i utgangspunktet var hovedpoenget med den norske og skandinaviske velferdsmodellen: et sosialt sikkerhetsnett for folk som ble utstøtt av arbeidsmarkedets ødeleggende sider. Det skulle være mulig å tenke på arbeidstakere som noe annet enn en vare i et arbeidsmarked (Esping-Andersen, 1990). Dette er ikke artikulert noe sted i NOU-en. Det tas for gitt at velferdsstatens funksjon dreies i retning av arbeidsmarkedstilpasning fra det utgangspunktet som er nevnt ovenfor. Det tas også for gitt at dette er nødvendig og ønskelig, både fra arbeidstakernes synspunkt og fra et overordnet styringsperspektiv representert ved ekspertutvalget som produserer NOU-en.

Effekter: 1. Velferd i revers: utrygghet som insentiv for arbeidslinja

Vi sirkler inn tiltak som i utgangspunktet har vært velferdsstatens drivkraft og eksistensberettigelse: uføretrygd og sykelønn. De er begge ledemotiver gjennom NOU-en og samtidige illustrerende eksempler på flytende signifikanter som endrer innhold radikalt ved å bli frakoblet trygdesporet og lenket til arbeidslinja. Følgende setning er representativ for helheten i NOU-ens tiltaksforståelse:

Mindre sjenerøs inntektssikring med lavere ytelser gir mindre økonomisk trygghet, men innebærer samtidig sterkere insentiver, noe som reduserer bruken av trygdeytelser og har bedre virkning på sysselsettingen. (NOU 2019: 7, s. 18)

Det samme gjelder setningen om sykelønn:

Sykelønnsordningen bør endres for å bidra til redusert fravær og økt sysselsetting, blant annet gjennom økt bruk av gradert sykemelding. (NOU 2019: 7, s. 11)

Setningene kan se tilforlidelige ut dersom en legger premissene for såkalt dagsaktuell og konvensjonell politisk debatt til grunn. I mitt analytiske prosjekt er setningene en alarmerende oppfordring til ettertanke. Her er alt egentlig snudd på hodet i forhold til velferdsstatens opprinnelige idé. «Trygghet» var et gode både på samfunns- og individnivå, et kriterium på livskvalitet som velferdsstatens sikkerhetsnett ga utsatte samfunnsgrupper som opplevde utstøtingsmekanismer i arbeidslivet (Seip, 1994; Wergeland, 2020). Dette innslaget er fortsatt til stede, men setningene signaliserer en tydelig dreining.

NAV-reformen og tilhørende prosedyrer og praksisformer i velferdsforvaltningen legger også sterke føringer på endringer i sosialfaglig praksis (Røysum, 2012). Det lingvistiske poenget er at ordene har endret karakter ved å løsne fra trygd som nodalpunkt og i stedet knytte seg til arbeidslinja. I en politisk og forvaltningsmessig kontekst betyr dette konkret at ytelsessystemer, som tidligere skulle gi trygghet for utsatte grupper, nå blir til målstyringsteknikk med lønnsarbeid som imperativ. Denne dreiningen kan spores tilbake

til 1990-tallet, men har blitt forsterket etter NAV-reformen (Wergeland, 2020; Hatland, 2011).

Trygd trekker med seg en rekke begreper i ekvivalenskjeden, som fylles med negativt ladet innhold av overordnede forestillinger om trygd. Helserelaterte ytelser fremstilles som passiviserende og nærmest per definisjon som utgangspunkt for overdreven fokus på helsemessige utfordringer (som vil) svekke mulighetene til å komme i arbeid. (NOU 2019: 7, s. 18)

Men hvorfor stoppe der?

Forskning og erfaring viser at arbeid i mange tilfeller kan være helsebringende. Dette gjelder for eksempel personer med rygg- og skjelettplager og psykiske lidelser. (NOU 2019: 7 s. 19)

I dette systemet er det ytelsessystemene i seg selv som blir sykdomsfremkallende. De fungerer ikke som botemidler. Samtidig etableres det nokså generelle og til dels kategoriske ekvivalenskjeder som former forståelsen av arbeid som helsebot. Arbeid blir helsefremmende dersom en skifter forståelsesramme fra trygd til arbeid. Dette understøttes av en temmelig konsekvent mistenkeliggjøring av medisinsk og helsebasert forståelse av ytelsessystemer. Vi er i bakvendtland der alt går an. Trygghet blir veien til sykdom og utrygghet et legitimt argument for arbeidslinja. Assosiasjoner til Orwells newspeak-verden der «krig er fred» og «frihet er trelldom» (Orwell, 1979, s. 25) blir åpenbare, utrivelig og provoserende.

Effekter 2: Mistillit og syndebukk

Mistenkeliggjøring av det tradisjonelle helseperspektivet innebærer også mistenkeliggjøring av aktører som påberoper seg dårlig helse som argument for trygdeytelser. Her finner vi kjernen i NAV-reformens mistenkeliggjørende virkning på utsatte samfunnsgrupper. En sentral aktør i velferdsdebatten,

arbeidsmedisiner og tidligere overlege i Arbeidstilsynet, Ebba Wergeland, kaller derfor arbeidslinja for «mistillitslinja» (Wergeland, 2020, s. 17).

Dette er så påfallende at det er fristende å gi fenomenet ekstra oppmerksomhet. Mistenkeliggjøringen fungerer som en underliggende drivkraft i NOU-en. Fra mistenkeliggjøring er veien kort til utpeking av syndebukker som problemforståelse.

Den franske filosofen og litteraturteoretikeren René Girard gir en relevant inngang til temaet. I Girards analyser er syndebukkens funksjon å avlede oppmerksomheten fra alvorlige konflikter i samfunnet samt å bidra til en slags rensing og etablering av en ny og bedre samfunnsorden som følge av at syndebukken ofres (Girard, 1982). Disse konfliktene er hos Girard uttrykk for det han kaller mimetisk begjær, en sterk likhet i preferanser hos samfunnets aktører (som kan handle om et vidt spekter av begjær). Men denne formen for begjær er ikke rettet mot objektet i seg selv, det være seg kjønn, verdier, målsettinger og lignende. Vi vil ha det andre har. Det egentlige begjæret er etterligningen av de andre med samme begjær, fokuset på personer som vi knytter til begjærets egentlige objekt (rivalen er det mest åpenbare eksempelet). Dette betyr at denne formen for begjær inneholder en blanding av ekstrem konformitet og samtidig en kilde til konflikt. Vi vil ha det de andre har, men de kan dermed også bli rivaler, konkurrenter og hindringer for måloppnåelse.

Det har «alltid» vært behov for syndebukker, og Girard analyserer fenomenet i religiøse fortellinger (Job, Jonas, «jødene» med flere, se Girard, 1992) eller gjennom litterære eksempler (Grande, 2021).

Om en griper Girards overordnede poeng, er arbeidslinja et svært relevant eksempel. Lønnsarbeidet har manifestert seg som mimetisk begjær på flere måter. Det fremstår som et svært ettertraktet gode for de fleste voksne mennesker, der folk i arbeidsdyktig alder, sosiologisk sett og rimeligvis også ut fra selvoppfatning, befinner seg i en situasjon preget av konkurranse (om jobber) og sammenligning (mellom de med og uten jobb, mellom folk med ulik jobbstatus og lignende).

Rasistiske tendenser i befolkningsgrupper som oppfatter innvandrere som en trussel mot egne arbeidsplasser eller bomiljøer, er velkjente eksempler som kan forstås innenfor dette fortolkningskjemaet. Samtidig befinner også styringseliten, toppolitikere, sentrale personer i forvaltningen og relevante forskningsmiljøer seg i en situasjon preget av likhet og konkurranse. Det jaktes på optimale tiltak for lønnsarbeid, samtidig som de aktuelle aktørene hele tiden

sammenlignes og konkurrerer: Hvem har de beste tiltakene? I hvilke sammenhenger lykkes og mislykkes NAV? I tillegg står det mye på spill. Dersom en ikke lykkes, trues samfunnsmodellen vår. De fleste vil derfor strekke seg langt for å unngå den potensielle konflikten.

En særdeles relevant løsning er syndebukken. Den som står utenfor arbeidslivet, blir lett et mål. Alle aktører med interesser i dette feltet kan raskt samles om å peke ut denne gruppen som det egentlige problemet. «Alle» er enige om at de bør komme seg raskt i jobb. Utenforskap defineres dessuten i økende grad, både i politikk og forvaltning, som et individuelt motivasjonsproblem. Den enkelte er selv ansvarlig, og til dels skyld i sin egen skjebne.

Michal Sandel peker på dette fenomenet i *The Tyranny of Merit*. Her fremstilles en usympatisk cocktail av den dagsaktuelle elitens ubeskjedne selvhedelsestrang, voksende ulikhet mellom samfunnsgrupper og en tydeligere tendens til å gjøre utsatte grupper ansvarlige for sin egen misære (Sandel, 2020).

Det ligger en kime til mistenkeliggjøring og syndebukk mentalitet i selve dynamikken mellom arbeid og trygd slik den er presentert i NOU-en. Status som fullverdig samfunnsdeltaker gjennom lønnsarbeid blir, både direkte og indirekte, i NOU-en påviselig fremstilt som et motivasjonsproblem på individnivå. Veien er kort derfra til forestillingen om «giddeløs ungdom som foretrekker å nave». Dette er en gruppe som kan og bør «straffes» gjennom reduksjon i ytelser. Ellers vil de snylte på fellesskapet og lure seg til ytelser de egentlig ikke trenger. De vil tappe fellesskapet for ressurser, og ikke minst: dette har vi ikke råd til. (Vi har åpenbart råd til mye annet, men ikke dette.) Resonnementet artikuleres daglig i den politiske debatten. Mer forskning er neppe nødvendig på dette punktet.

Straffen for å svikte arbeidslinja viser seg først og fremst som en type direkte eller indirekte stigmatisering. Dette blir tydelig i NOU-en når det legitime i «trygghet» fra velferdsstatens tidligere fase parkeres som et hinder for arbeidslinja. Samtidig sukres syndebukk mytens sure svie med velferdsstatens utrettelige innsats for «å få folk i jobb». Innsatsen er så ressurskrevende og altoverskyggende at det knapt fremstår som mulig å holde seg utenfor arbeidsmarkedet, med mindre en lider av individuelle defekter som for eksempel utilbørlig eller i alle fall påfallende mangel på motivasjon. Det finnes en rekke casestudier innenfor forskningsfeltet «Supported Employment» som viser hvordan tung profesjonell intervensjon bidrar til å omdefinere utsatte

brukeres selvforståelse og dermed får dem i arbeid under omfattende oppfølging (Sannes & Spjelkavik, 2014).

Syndebukk myten og mistenkeliggjøringen risikerer altså å bli en dysfunksjonell effekt av dette altoverskyggende sysselsettingsregimet. Dette skjer først og fremst fordi sykdom som effekt av arbeidsmarkedets virkemåte ikke anerkjennes og holdes utenfor diskursens orden. Det står langt mer på spill enn et akademisk resonnement her. Det er de mest utsatte samfunnsgruppene som betaler prisen.

Syndebukk myten representerer en fortolkning av NOU-ens perspektiver, ikke en påstand om intensjonene til de individuelle skribentene av NOU-en. Denne analysen berettiger seg nettopp ved å vise hvilke sosiale virkelighetskonstruksjoner en sentral politisk tekst bidrar til uavhengig av skribentenes bevisste hensikter. Syndebukken som fenomen er gjerne karakterisert av mangel på bevissthet om egen rolle i produksjonen av syndebukker og i den brutale behandlingen av dem (Girard, 1992, s. 65). Dette anføres som et kjerneargument for tekstanalysen her.

NOU tekstens troverdighet: Styringselitens kunnskap som myte?

Tekstens troverdighet er selvsagt knyttet til kunnskapsstatusen som presenteres, samt deltakernes status i NOU-ens «ekspertutvalg». Det er tunge aktører fra norsk forskning og forvaltning som driver fortellingen i denne utredningen. De har også med seg supplerende hjelpere fra annen europeisk forskning for å underbygge poengene. Det er viktig å merke seg at det analytiske grepet i dette kapitlet ikke handler om å fastslå forskningens sannhetsgehalt eller kvalitet, men snarere om hvordan den bidrar til å sette sammen én virkelighetsoppfatning på bekostning av andre mulige, og hvilke konsekvenser tekstens perspektiv får i forlengelsen av sitt eget ståsted.

Det vises i løpet av NOU-en, særlig i kapittel 5, til forskning som «beviser» betydningen av økonomiske insentiver. I lys av kapitlets analytiske grep vil alle forskningsresultatene strengt tatt være ledd i en ekvivalenskjede som underbygger arbeidslinjas poeng. Samtidig, og like relevant i forhold til det

analytiske grepet: Hva holdes utenfor, og hva underkommuniseres? Dersom en gransker deler av forskningsgrunnlaget nærmere, blir evidensen vagere og resonnementene ikke åpenbart direkte relevante. Det vises for eksempel til at

... lav medfinansiering fra arbeidsgiver og sjenerøse ytelser (gir) svake insentiver til å unngå sykefravær, og medvirker til at helse-relaterte trygdeordninger brukes i stedet for dagpenger..

eller

... at økonomiske innstramminger og strengere kontroll virker. Samtidig kan dette også føre til at marginale arbeidstakere og mangelfull kompetanse og mindre helseplager føres over på andre, midlertidige trygdeordninger eller ut av arbeidsstyrken. (NOU 2019: 7, s. 80)

Eksempelet viser hvordan faktagrunnlag og resonnementer raskt kan gli over i fragmentariske påstander og marginale effekter. Dessuten underkommuniseres det at trygdeytelsene fortsetter å øke radikalt, til tross for at mange av de foreslåtte tiltakene allerede har vært utprøvd. Budskapet er i realiteten mer av det samme. Forskjellen er bare at fokuset på ytelsessystemene som årsak og løsning er tydeligere.

Som strengere sykepengeordning. Mer bruk av gradert sykemelding. Økning av arbeidsgivers finansieringsansvar for langtidsfravær. Et mer radikalt forslag er innføring av såkalt helsejustert lønn: En ufør arbeidstaker som er i jobb får redusert lønn av arbeidsgiver dersom vedkommende har lavere produktivitet enn forventet, men arbeidstaker får kompensasjon i form av uføretrygd. Vedkommende tjener mindre enn i fulltidsjobb, men mer enn full uføretrygd (NOU 2019: 7, s. 19, s. 147).

Et relevant oppfølgingsspørsmål blir om tiltakene er mer drevet av logikken i en sosialt konstruert virkelighet enn av entydig, vitenskapelig faktabasert kunnskap. Selvsagt har NOU-en sine ord i behold dersom den rendyrker sin egen logikk: Sjenerøse ytelser gjør det mulig for folk å være utenfor arbeidslivet. Det som holdes utenfor rammen, er om kutt i ytelser nødvendigvis får utsatte grupper i jobb, gjør deres økonomiske livsgrunnlag bedre, eller for den saks skyld gjør livene deres bedre.

En utprøvende oppsummering kan være at NOU-en er et eksempel på styringselitens kunnskaps- og tiltaksperspektiv som myte. Da avdekkes en styringsoptimisme som er mer ideologitung enn egentlig vitenskapelig kunnskapsbasert. Logikken i forholdet mellom kunnskap og tiltak tenderer mot det selvrefererende. Perspektivet lar seg derfor ikke nødvendigvis rokke av manglende effekt (Bekkers & Homburg, 2007).

Det er derfor de kalles myter: De mobiliserer aktørene til innsats for idealene uavhengig av kostnader og påviselige effekter, og de fremmer egne perspektiver effektivt på bekostning av alternativer. Analysen av NOU-teksten har gitt oss anledning til å reise dette spørsmålet. Det er kanskje ubekvemt og brysomt, men det sparker oppover.

Oppsummering

Analysen dokumenterer en språklig strategi i NOU-en hvor ytelsessystemenes betydning for arbeidslinja fremstår med konsekvens og logikk på egne premisser. Tiltakene knyttet til effektivisering av arbeidslinja gjennom ytelsessystemene blir rimelige og funksjonelle på slike premisser. Makten i denne konstruksjonen og det høyst diskutabile i budskapet blir først synlig når eller dersom en opererer med alternative virkelighetsforståelser som er i konflikt med NOU-ens fremstilling.

Det er først da det konstruktivistiske i analysen blir interessant, og forholdet mellom de ideologisterke kjernebegrepene eller nodalpunktene arbeid og trygd, samt de andre ordene som grupperer seg rundt dem, avtegner seg som en mulig måte å se NOU-ens tekst på. Først da oppstår det også grunner til å tenke kritisk over hva som skjer med velferdspolitikkenes grunnfjell: trygghet og sikkerhet i forhold til markedskreftenes dysfunksjonelle sider i arbeidslivet. Det er disse som plutselig står på spill når trygghet blir et negativt ladet begrep.

I sin politiske konsekvens er trygghet i ferd med å ofres som velferdsstatens grunnprinsipp på arbeidslinjas alter. Et annet hovedpunkt i oppsummeringen er det påfallende i NOU-ens ekskludering av åpenbart relevant kunnskap for forståelsen av forholdet mellom arbeid og trygd. Særlig tenker jeg på påvisningen av de sjenerøse trygdeytelsenes betydning for høy sysselset-

ting. Denne fortrenses konsekvent av mer uklar evidens om nødvendigheten av kutt i ytelser.

Først i dette analytiske perspektivet kommer arbeidslinjas autoritære og noe endimensjonale karakter til syne i ordflommen, som en ellers kunne komme i skade for å oppfatte som en saklig fundert og ugjendrivelig sannhet. Analysen gir muligheter for en slik type avkledning og dekonstruksjon. Den gir også muligheter for å holde en demokratisk offentlighet levende, nettopp gjennom konfliktfylt dialog. Mouffe og Laclaus perspektiv på demokrati rister hardt i den noe konsensuspregede og teknokratiske formen for styring som Norge har befestet gjennom dagens velferdspolitik.

Referanser

- Arendt, H. (1996). *Vita activa*. Pax forlag.
- Bekkers, V. & Homburg, V. (2007). The myths of e-government: Looking beyond the assumptions of a new and better government. *The Information Society*, 23(4), 373–382. <https://doi.org/10.1080/01972240701572913>
- Claussen, B. (2014). *Fattigdom i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Dahl, E., Bergsli, H. & Wel, K. van der. (2014). *Sosial ulikhet og helse. En norsk kunnskapsoversikt*. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Dybedahl, O. (2020). Ontologisering av det politiske. En kritikk av Laclau og Mouffes forståelse av politikk og økonomi. *Agora*, 1–2.
- Dybedahl, O., Hverven, S., Innset, O. & Kristjansson, M. (2020). Markedet og det nye mennesket. I O. Dybedahl, S. Hverven, O. Innset & M. Kristjansson (Red.) *Markedsmennesker. Kritikk av tidsånden* (s. -). Dreyer Forlag.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Girard, R. (1992). *Job – idol & syndebukk*. Forlaget ANIS.
- Gorz, A. (1979). *Økologi og frihet*. Pax forlag.
- Gorz, A. (1989). *Critique of economic reason*. Verso.
- Graeber, D. (2018). *Bullshit jobs*. Simon & Schuster.
- Grande, P. B. (2021). Syndebukken og den historiske utviklingen. *Agora*, 1–2, 373–387.
- Hatland, A. (2011). Trygd og arbeid. I A. Hatland, S. Kuhnle & T. I. Romøren (Red.), *Den norske velferdsstaten* (s. 102–146). Gyldendal Akademisk.
- Hernes, Ø. M. (2021). Liten virkning av vilkår om, aktivitet til unge sosialhjelpsmottakere. *Stat og Styring*, 2. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-750X-2021-02-08>
- Hippe, I. (2021). *Korstoget mot velferdsstaten*. Svein Sandnes Bokforlag.
- Jacobsen, J. (2020). Populismens retorikk: trussel eller ressurs for deliberativt demokrati. *Agora*, 1–2, 61–87.
- Jensen, M. H. (2015). Venstrepopulisme – teori og praksis. *Gnist*, 04. <https://marxisme.novenstrepopulisme-teori-og-praksis>.
- Jordfall, B., Svarstad, E. & Nymoene, R. (2021). *Hvem er de lavtlønte?* Fafo-rapport 29.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics*. Verso.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (2002). *Det radikale demokrati – diskursteoriens politiske perspektiv*. Roskilde Universitetsforlag.
- Laclau, E. (2005). *On populist reason*. Verso.
- Ljunggren, J. & Nordli-Hansen, M. (Red.) (2021). *Arbeiderklassen*. Cappelen Damm Akademisk.
- Marx, K. (1976). *Verker i utvalg 5. Kapitalen 1*. Pax Forlag.
- Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Moene, K. & Barth, E. (2004). Den skandinaviske likhetsmodellen. *Plan*, 36(3) Utg. 3. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN%201504-3045-2004-03-06>

- Moene, K., Barth, E. & West-Pedersen, A. (2023). Myten om det norske utenforskapet. *Søke-lys på arbeidslivet*, 3, 1–9. <https://doi.org/10.18261/spa.40.3.3>
- Mouffe, C. (2015). *Om det politiske*. Cappelen Damm Akademisk.
- NAV. (publisert 11/05/23). <https://data.nav.no/fortelling/omverdensanalyse/kapitler/Politiske%20trender.html>
- NAV. (publisert 3. april 2024). <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nyheter/talet-pa-uforetrygda-auka-i-1-kvartal-2024>
- NOU 2019: 17. (2019). *Arbeid og inntektssikring, tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Nørmark, D. & Jensen, A. F. (2018). *Hvordan vi fik travlt med at lave ingenting*. Gyldendal.
- Orwell, G. (1979). *1984*. Gyldendal.
- Polkinghorne, D. E. (1988). *Narrative knowing and the human sciences*. State University of New York Press.
- Ricour, P. (1988). *Hermeneutics and the human sciences*. Cambridge University Press.
- Røysum, A. (2012). *Sosialt arbeid i nye kontekster. En studie om sosialarbeiders erfaringer med NAV-reformen* [Doktorgradsavhandling, Høgskolen i Oslo og Akershus]. Senter for profesjonsstudier.
- Sandel, M. (2020). *The tyranny of merit. What's become of the common good?* Penguin Books.
- Sannes, T. A. S. & Spjelkavik, Ø. (2014). Jobbspesialisten som balansekunstner mellom makt og hjelp. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse – ordinært arbeid som mål og middel* (s. 124–139). Gyldendal Akademisk.
- Seip, A. L. (1994). *Veien til velferdsstaten*. Gyldendal.
- Stjernø, S. & Øverby, E. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. *Arbeidslinja*. Universitetsforlaget.
- Weber, M. (1958). Science as a vocation. I H. H. Gerth & C. W. Mills: *From Max Weber: Essays in sociology* (s. 129–156). Oxford University Press.
- Wergeland, E. (2020). NAV og den nye arbeidslinja: Nå står kampen om folketrygden. *Gnist* nr 4.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2016). *Ulikhetens pris*. Res Publica.
- Zizek, S. (2001). *Ideologiens sublime objekt*. Spartacus.

