

EN POSITIV ARBEIDSLINJE

«Jeg, som er i fast arbeid og har opptjente feriedager, må søke NAV om tillatelse til å ta ferie. Jeg må melde fra for hver enkelt time for hver enkelt dag om hva jeg har foretatt meg av aktiviteter. Hvis noe blir galt på kortet får jeg ikke penger. Hvilken makt ligger ikke i dette prinsippet? Jeg får flashback til bilder av leilendingen som står med lua i handa og ber om de rettighetene han egentlig hadde.»

Historiene fra NAV er mange. Den over er fra en kvinne, la oss kalle henne Gunn, på nettstedet floker.no/navblogg. Her deler folk historier om hvordan de opplever møtet med velferdsstatens sikkerhetsnett. Mange av beretningene er ubehagelig lesning, og de som hever stemmen, er ikke alene. I NAVs egne undersøkelser svarer 22 prosent av de 2,8 millionene som er i kontakt med dem, at de ikke blir møtt med respekt. De som har flest møter, er minst fornøyde.¹⁷⁰ At over en halv million føler at de ikke blir møtt med respekt, er et urovekkende høyt tall med tanke på at

170. NAV (2013). *Personbrukerundersøkelsen 2013*.

de aller fleste kun har kontakt med NAV i forbindelse med rettigheter de får utbetalt så godt som automatisk.¹⁷¹

Gunn er sykmeldt og ga sin forklaring: «(...) jeg personlig føler et behov for å legitimere min sykdom fordi jeg opplever å bli sett på som en som er ute etter lett tjente penger – og ikke minst kjenner jeg på en grunnleggende usikkerhet med tanke på økonomi, det er veldig lett å ta fra oss pengene.»¹⁷²

Da Johan Nygaardsvold kom til makten i 1935 og etablerte den første varige arbeiderpartiregjeringen, var det slike følelser han satte seg fore å bli kvitt. Norge var ikke en velferdsstat, men en sosialhjelpstat.¹⁷³

I 1935 var Norge en «etternøler i europeisk trygdepolitikk», ifølge velferdsforsker Aksel Hatland.¹⁷⁴ Ustabile borgerlige regjeringer på 1920- og 30-tallet hadde ikke fulgt opp den progressive politikken som Venstre sto for ved århundreskiftet.¹⁷⁵ På 30-tallet var Norge derfor et av få industrialiserte land i verden som verken hadde statlig pensjonsordning eller arbeidsledighetstrygd.¹⁷⁶ Noen kommuner hadde egne velferdsordninger, men flere steder måtte man ty til fattigkassen om man ikke kunne arbeide og ikke hadde familie eller nettverk rundt seg som kunne hjelpe. Fattigkassen var en sterkt stigmatiserende ordning. Ens inntekter, forbruk og familiesituasjon ble inpisert for

171. Arbeids- og sosialdepartementet (2013). «Organiseringen av NAV».

172. NAVblogg (2009). «Til NAV med lua i handa».

173. Seip, Anne-Lise (1994). *Sosialhjelpstaten blir til: Norsk sosialpolitikk 1740–1920*.

174. Hatland, Aksel (2011). «Trygd og arbeid», side 110.

175. Store norske leksikon (2013a). «Fedrelandslaget».

176. Personlig kommunikasjon med forsker Magnus Rasmussen, som kartlegger velferdsordninger i alle verdens land.

å sikre at man var en verdig trengende og ikke hadde gjemt unna noen kroner.

Målet for den voksende sosialdemokratiske bevegelsen var å bli kvitt fattigkassens stigma. Middelet var ordninger som skulle sikre at den enkelte borger kunne stå rak i ryggen i møte med statsapparatet.¹⁷⁷

Gerhardsen formulerte det slik da han ble statsminister etter krigen: «(...) det skal være fødselsattesten og ikke noen verdighetsattest som skal avgjøre om de gamle skal ha trygd eller ikke.»¹⁷⁸ Da måtte fattigkassen bort. Det samme måtte ordninger som skilte mellom verdige og uverdige trengende, såkalte behovsprøvde ordninger, og ordninger forbeholdt arbeiderklassen. Velferdsordninger skulle «ikke være fattighjelp, men noe enhver borger har krav på uten å behøve å stå til regnskap for en funksjonær bak en skranke».¹⁷⁹

Siden 1980-tallet har Arbeiderpartiet fått nye prioriteringer i velferdspolitikken. At mange møter velferdsstaten med lua i hånda, er ikke en utilsiktet virkning eller andre partiers skyld. Det er heller ikke først og fremst en barnesykdom som kom med NAV-reformen. Mens Arbeiderpartiet har tatt få grep i bolig- og skolepolitikken, har partiet gjort flere innstramminger i velferdspolitikken.

Arbeidslinja, som er Arbeiderpartiets nye doktrine,¹⁸⁰ har gitt en tilbakekomst av sosialhjelpstaten og trolig ført til økt barnefattigdom.

177. Sejersted, Francis (2005). *Sosialdemokratiets tidsalder*, side 113–6.

178. Maurset, Per Bottolf (2005). «Den rødgrønne regjeringen og den nordiske velferdsmodellen».

179. Maurset, Per Bottolf (2005).

180. Sejersted, Francis (2005). *Sosialdemokratiets tidsalder*, side 407–449.

BRUNDTLAND OG ARBEIDSLINJA

Begrepet «arbeidslinja» ble først brukt i *Attføringsmeldingen* som Gro Harlem Brundtlands arbeiderpartiregjering la fram i 1992. Arbeidslinja er ikke en fiks ferdig politikk, men en gjennomgående vektlegging av arbeid i velferdsstatens ordninger. I *Attføringsmeldingen* het det at «trygdeordningene må utformes slik at 'arbeidslinja' blir et førstevalg for alle de involverte parter».¹⁸¹

Allerede under Brundtlands første regjeringer på 1980-tallet dreide politikken i retning arbeidslinja. Men det var først på 1990-tallet at reorienteringen for alvor startet i partiet.

En økende andel innvandrere, hvorav noen mottok trygd, ble en etterlengtet huggestabbe for det populistiske Fremskrittspartiet. Nordmenns solidaritet med dem som falt utenfor, ble satt på prøve. Gjaldt solidariteten også innvandrere?

Arbeiderpartiet satset lenge på ja, men på starten av 90-tallet forsøkte Rune Gerhardsen å ta eierskap til Fremskrittspartiets linje. I 1991 lanserte han boka *Snillisme på norsk* hvor han angrep snillismen han mente å se i sosialpolitikken. Budskapet var at samfunnet måtte stille strengere krav.¹⁸² Det gamle slagordet «gjør din plikt, krev din rett» ble gitt et nytt innhold.¹⁸³ I løpet av få år ble arbeidslinja partiets nye politikk.

181. St. meld. nr. 39 (1991–1992). *Attføringsmeldingen*, side 8.

182. Gerhardsen, Rune (1991). *Snillisme på norsk*.

183. Lødemel, Ivar (1997). *Pisken i arbeidslinja: Om iverksettjninga av arbeid for sosialhjelp*, side 26-27.

FRA KEYNES TIL REAGAN

«Sosialdemokratiets lykkelige øyeblikk», som historiker Francis Sejersted kalte perioden fra 1940 til 1970, var tuftet på den britiske økonomen John Maynard Keynes' (1883–1946) teori om den etterspørselsstyrte økonomien.¹⁸⁴ Den norske økonomen Ragnar Frisch (1895–1973) brakte Keynes til Norge, og finansminister Erik Brofoss brakte Frischs tanker inn i Arbeiderpartiet og regjeringen.¹⁸⁵ «Keynesianismen» slo rot.

I Keynes' teori ble ikke sjenerøse velferdsordninger betraktet som utgifter. I stedet mente han at ordningene bidro til å øke etterspørselen etter varer i økonomien, og at de var investeringer i menneskets verdiskapende evner. Det var altså positivt at en arbeidsledig arbeider hadde penger til å kjøpe forbruksvarer og holde økonomien i gang. Det økte etterspørselen etter arbeidskraft. Slik kunne den arbeidsledige på et vis ansette seg selv gjennom forbruk. Velferd og arbeid gikk hånd i hånd.

En kampsak for den sosialdemokratiske bevegelsen i keynesianismens glansperiode var at velferdsordninger som støttet folk mens de opplevde utfordringer i et vanlig yrkesliv, skulle være rettighetsfestet. I 1946 ble barnetrygd innført og syketrygden utbygd. I 1949 ble arbeidsløshetsstrygden utvidet. I 1956 ble syketrygden utvidet til å gjelde alle, og året etter gjaldt det samme for pensjon. I 1967 ble pensjonsordninger og attføringsordninger samlet i folketrygdloven. Fire år etter, i 1971, ble syketrygd, arbeidsledighetstrygd og yrkesskadetrygd innarbeidet. Trygdene var en rettighet man ble gitt i kraft av å være bosatt i

184. Steigum, Erling (2006). *Den keynesianske revolusjonen 70 år etter: et tilbakeblikk*.

185. Slagstad, Rune (1998). *De nasjonale strateger*, side 281.

landet, slik navnet folketrygden antydde. Det var ikke noe en vrang byråkrat kunne nekte en hvis man hadde spart opp penger ved siden av. Resultatet var at man sto i et mer jevnbyrdig maktforhold til staten. Man kunne kreve sin rett.

På 1970-tallet så Keynes' økonomiske teorier imidlertid ut til å være utdatert i møte med datidens økonomiske utfordringer. At folk kjøpte mer, ga ikke flere arbeidsplasser, bare økte priser. Arbeidsledigheten steg, og folk fikk dårligere råd. Arbeiderpartiet forsøkte å svare med mer offentlig styring av markedet, men verken økonomien eller velgerne responderte som forventet.

En alternativ økonomisk teori, tilbudsteorien, kom på banen med modeller som var bedre egnet til å forklare utviklingen. Nå mente man at det var tilbudet av arbeidskraft, ikke etterspørselen, som var avgjørende for sysselsetting og økonomisk vekst. Mennesket var homo economicus, et økonomisk menneske, som man forventet at tok rasjonelle valg for å tilfredsstille egeninteressen. Høye skatter og høye trygder ble dermed forstått som en demper på arbeidstakers vilje til å arbeide og bedrifters vilje og evne til å skape arbeidsplasser. Velferden ble en utgift, ikke en investering eller en vekstdriver.

Tilbudsteorien la grunnlaget for 1980-tallets høyrebølge. I USA kom Ronald Reagan (1911–2004) fra Det republikanske parti til makten i 1979. To år etter fulgte Thatcher i Storbritannia. Samme år kom Willoch til makten i Norge.

Det nye økonomiske verdensbildet fikk konsekvenser innad i Arbeiderpartiet. Etter en mislykket radikalisering på slutten av 1970-tallet moderniserte partiet seg og gikk langt i å omfavne flere av høyresidens markedsreformer. Lenge før Tony Blair kom til makten med New Labour i

Storbritannia, hadde Arbeiderpartiet i Norge forkastet den gamle keynesianske troen på en harmonisk sammenheng mellom trygder og et verdiskapende arbeidsliv.

FRA VELFERD TIL ARBEID

I dag bærer nesten alle velferdsordningene arbeidslinjas signatur. Pensjon, arbeidsledighetstrygd og sykepenger blir gitt som en andel av inntekten vi har hatt.

Før pensjonsreformen i 2011 hadde man krav på omtrent to tredjedeler av tidligere inntekt når man pensjonerte seg. Om Geir tjente 400 000 kroner, ville han få en pensjon på rundt 270 000 kroner årlig. I dag er den i stedet bygget over arbeidslinjas lest. Nå skal det alltid lønne seg å jobbe mer. Følgelig skal det straffe seg ikke å jobbe. Geir kan få mer eller mindre enn 270 000, alt etter hvor lenge han står i jobb.

Arbeidsledighetstrygden, som alltid har vært den minst sjenerøse av trygdene, har også fått smake arbeidslinja. Om bedriften Geir jobber i går dårlig og han blir sagt opp, får han kun 62,4 prosent av inntekten kompensert. Fra oppsigelsesdagen må han greie seg med en årsinntekt på 250 000 kroner, 150 000 kroner mindre enn før.

I 2002 kuttet Bondevik-regjeringen perioden man kan få arbeidsledighetstrygd fra tre til to år. Til tross for at Arbeiderpartiet protesterte i opposisjon, ble ikke kuttet reversert i løpet av partiets åtte år i regjering fra 2005 til 2013. Det er også blitt stilt flere krav og plikter til stønaden. NAV kan stoppe utbetalinger om Geir ikke tilfredsstiller aktivitetskravene og aksepterer alle jobber han kan få i hele landet. I 2012 foreslo Arbeiderpartiets velferdsutvalg,

ledet av Hadia Tajik, enda strengere aktivitetsplikt for dem som mottar arbeidsledighetstrygd.¹⁸⁶

Siden sykelønnen ble innført i 1978, har den vært den mest sjenerøse ordningen, og det er den fortsatt. Om Geir blir syk, får han hele inntekten kompensert fra første dag. Det gjelder opp til omtrent 510 000 kroner. Til tross for flere forsøk har verken Arbeiderpartiet eller andre partier maktet å gjennomføre reformer i arbeidslinjas ånd. Både i 2001 og 2006 tvang LO-leder Gerd-Liv Valla statsminister Stoltenberg i kne og sørget for at det ikke ble noen innstramminger.

Når man blir syk eller mister jobben, kommer de aller fleste tilbake i arbeid relativt raskt. Desom ikke gjør det, kommer over på ulike attføringstiltak, altså tiltak som skal føre en tilbake i jobb. I lang tid var det ulike slike ordninger, men i 2010 innførte Stoltenberg-regjeringen en helhetlig ordning med arbeidsavklaringspenger. Arbeidsavklaringspengene gjelder for fire år og gir krav på to tredjedeler av tidligere inntekt. Minstebeløpet er omtrent 170 000 kroner i året. Ordningen skal gi brukerne en sikkerhet fordi de får støtte fire år fram i tid, og dermed gjør det enklere for dem å komme seg i arbeid. Men støtten blir ikke gitt ubetinget. Pengene gis gjerne kun et halvt år om gangen med en rekke aktivitetskrav, skjemaer og rapporter som må fylles ut.¹⁸⁷

Da Aftenposten spurte leserne hvordan det er å gå på ordningen, svarte Anita følgende: «250 tegn er ikke nok til å beskrive hvordan livet er blitt satt på vent, hvordan

186. NRK.no (2012b). «Arbeiderpartiet vil stanse trygdeeksporten».

187. Morgenbladet (2014). «Bare jobb, jobb, jobb»; Berg, Helene og Thorbjørnsrud, Trude (2009). «Hvorfor blir det flere unge uføre?»

det føles som om det er over, alt takket være NAV som har gjort en vanskelig situasjon helt håpløs.»¹⁸⁸

I løpet av en periode på fire år skal det avklares om man kan jobbe igjen. De som blir erklært uføre, får uførepensjon. Om man verken blir erklært ufør eller får jobb innen fire år, er det sosialhjelpen som venter.

Sosialhjelpen er velferdsstatens siste skanse. Det er en sterkt behovsprøvd og selektiv ordning. Størrelsen på den blir vurdert av NAV ut fra de behovene man har. Om Gunn må ty til sosialhjelp, vil NAV gjøre en grundig vurdering av hennes og familiens økonomi. Sosialhjelpsmottakere forteller at de blir bedt om å selge bilen og låne penger av venner før de får en eneste krone i sosialhjelp.¹⁸⁹

Det er ikke overraskende at 22 prosent av befolkningen sier det ville være utenkelig å søke sosialhjelp, mens 61 prosent ville kvie seg litt eller mye for å søke. Det er kun to av ti nordmenn som ikke føler ubehag ved tanken på å benytte seg av sosialhjelp. Det står skrekk av den, slik det gjorde da fattighjelpen kom på plass i Norge. Forskere har funnet at ubehaget gjør at mange ikke søker om den hjelpen de har krav på.¹⁹⁰

I 1991 ble det vedtatt at mottakere av sosialhjelp kunne settes i arbeid som motytelse for støtten. For første gang på 60 år måtte mottakere jobbe for trygden. Tiltaket skulle virke som en pisk for å få folk til å ta fatt på jobbsøkingen. Forslaget ble først vedtatt av et samlet Storting mot

188. Aftenposten (2013c). «Har du gått lenge på arbeidsavklaringspenger?»

189. Det er ikke bare enkelthistorier. Det er også pensum på jusstudiet ved Universitetet i Oslo: Sanderg, Kirsten (2012). «Forelesninger i velferdsrett: Retten til økonomisk sosialhjelp».

190. Hatland, Aksel og Axel West Pedersen, (2006). «Er sosialhjelpen et effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen?»

Arbeiderpartiets og SVs stemmer, men ble innen kort tid også Arbeiderpartiets vedtatte politikk.¹⁹¹

Samfunnsøkonomen Jens Stoltenberg har, siden han overtok som leder i Arbeiderpartiet i 2000, forsterket arbeidslinja i velferdspolitikken.

I dag skriver partiet følgende på sine nettsider: «Alle reformer i stønadsordningene etter 2005 har gjort det mer lønnsomt å gå fra trygd til arbeid. Aktivitetskrav er innført knyttet til flere stønader og kampen mot trygdemisbruk er trappet opp.»¹⁹² Da Arbeiderpartiets velferdsutvalg i 2012 la fram sin rapport om «framtidens velferdspolitik», var hovedbudskapet at arbeidslinja skulle styrkes.¹⁹³ I rapporten kan vi lese at Arbeiderpartiet «vil stille krav om deltakelse og øke bruken av aktivitetsplikt ved offentlig bistand».¹⁹⁴

Arbeidslinja motiveres av flere gode hensyn. Arbeidslivet er det beste vernet mot fattigdom for den enkelte og den beste veien til et godt liv for de aller fleste. Få ting påvirker vår livskvalitet så drastisk som arbeidsledighet. De som opplever arbeidsledighet, får en større reduksjon i tilfredshet med eget liv enn dem som blir varig funksjonshemmet eller opplever at partneren skiller seg fra dem.¹⁹⁵

Det er derfor to mål som forenes i arbeidslinja. Det første er formyndersk. Du skal arbeide fordi det er bra for deg. Det andre er å redusere utgiftene og sikre at de som

191. Lødemel, Ivar (1997). *Pisken i arbeidslinja: Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*, side 9.

192. Arbeiderpartiet (2013d). «Hvis du kan jobbe, skal du jobbe».

193. Tajik, Hadia m.fl. (2012). *Velferdssamfunnet: Arbeiderpartiets programdebatt*, side 3.

194. Tajik, Hadia m.fl. (2012). Side 3

195. Lucas, Richard (2007). «Adaptation and the Set-Point Model of Subjective Well-Being. Does Happiness Change After Major Life Events».

betaler skatt, har tillit til systemet: Jo vanskeligere det er å motta trygd, jo færre snyltere.

SÅNNE SOM DEM

Da Rune Gerhardsen diskuterte snillismen i systemet på starten av 1990-tallet, var spørsmålet hvorvidt det er rettferdig at folk får trygd hvis de ikke møtes med vesentlige motytelser og plikter. Ordningene må være politisk legitime. Arbeiderpartiet er ikke uten grunn redd for å ende opp som sitt svenske søsterparti. I Sverige ble Socialdemokraterna stemplet som bidrags- og trygdepartiet, mens Høyres søsterparti, Moderaterna, stakk av med rollen som «det nye arbeiderpartiet».

Forskerne kaller denne rettferdighetssansen for «sterk gjensidighet».¹⁹⁶ Når man anser mottakeren som «verdig» eller antar at mottakeren ikke selv er ansvarlig for sin situasjon, er folk mer villige til å gi støtte. I USA, som har en mindre velferdsstat, er det flere som mener at fattigdom skyldes latskap, og færre som mener det skyldes uflaks og forhold som er utenfor den enkeltes kontroll. I flere land ser man at de som mener fattigdom skyldes uflaks, er mer villige til å støtte tiltak.¹⁹⁷

Vi er altså ikke utelukkende opptatt av vår egeninteresse, slik tilbudsøkonomenes foretrukne menneskemodell forutsetter. Men vi er heller ikke ubetinget altruistiske. Det

196. Fehr, Ernst m.fl. (2002). «Strong reciprocity, human cooperation and the enforcement of social norms»; Bowles, Samuel og Herbert Gintis (2013). *A cooperative species: Human reciprocity and its evolution*.

197. Bowles, Samuel (2012). *The new economics of inequality and redistribution*, kapittel 5; León, Francisco (2012). «Reciprocity and public support for the redistributive role of the State».

finnes grenser for solidariteten. Den er betinget av om de som mottar støtte, blir ansett for å være verdig vår hjelp.

Ideen om sterk gjensidighet finner også støtte i laboratorieeksperimenter. I såkalte diktatorspill, hvor én giver får ti dollar og skal dele dem mellom seg selv og en mottaker, ser vi at giver gir mer til mottakere som signaliserer en sterkere vilje til å arbeide.¹⁹⁸ Om vi kan stole på at Gunn gjør det hun kan for å komme tilbake i arbeid, er vi villige til betale for hennes trygd. Er vi derimot av den oppfatning at hun misbruker tjenestene, føler vi en harme som går utover den økonomiske kostnaden hun pålegger oss.

Innsikten om at vi er mer villige til å gi støtte om vi tror på at den som mottar hjelp gjør sitt beste og ikke lurar oss, har Arbeiderpartiet brukt til å stramme inn på ordningene. Men kan det være at slutningen er feilaktig?

En mye større andel av befolkningen i USA enn i Norge mener velferds-mottakere snylter på velferdsordningene.¹⁹⁹ Hvorfor? Er det flere snyltere i USA? Eller kan det være at institusjonene selv former bildet vårt av velferds-mottakerne?

Vi bruker samfunnets institusjoner som holdepunkter for å danne oppfatninger om mennesker vi ikke er i kontakt med. For å bedømme trygdemottakernes verdighet er vi nødt til å gjøre oss opp en oppfatning basert på inntrykk fra media og hvordan mottakerne behandles. Det er ingen tvil om hvilket signal arbeidslinja sender. Systemet behandler alle mottakere som potensielle misbrukere. Det sender et signal til resten av befolkningen om at de som mottar stønader, egentlig ikke vil jobbe. Det opprettholder

198. Fong, Christina (2007). «Evidence from an Experiment on Charity to Welfare Recipients: Reciprocity, Altruism and the Empathic Responsiveness Hypothesis».

199. Fong, Christina (2001). «Social Preferences, Self-Interest and the Demand for Redistribution».

støtten om arbeidslinja, men kan på lang sikt undergrave støtten til velferdsstaten. Hvorfor skal vi betale til folk som ønsker å lure oss?

Undersøkelser viser at det er de mest selektive og behovsprøvde ordningene folk er minst villige til å betale for. Mens et stort flertall ønsker mer penger til helse, eldreomsorg og pensjon, er det kun 20 prosent som ønsker høyere arbeidsledighetstrygd. Vi er også mer redde for trygdemisbruk i skjønnsbaserte og selektive ordninger som sykepenger og sosialhjelp.²⁰⁰

Bo Rothstein forklarer den varierende betalingsvilligheten med at selektive ordninger gjør at vi deler befolkningen inn i oss og dem, betaler og mottaker. Da tenker vi ikke lenger at vi betaler til «slike som oss» og potensielt til oss selv, men til «sanne som dem». USA er prototypen på en slik velferdsstat. I Norge har begrepet velferd positive assosiasjoner. I USA er *welfare* en nedsettende betegnelse. Det kommer fram i begrepet *welfare queens* – svarte alenemødre som snylter på staten.

Det kan imidlertid se ut til at arbeidslinja har brakt med seg våre egne welfare queens. I 2012 ble verbet «å nave» kåret til årets nyord av Språkrådet.²⁰¹ Det viser til folk som mottar støtte fra NAV selv om de er friske og kunne fått jobb. Etter over tjue år med arbeidslinjepolitikk er ikke tilliten til mottakerne av trygdene bedret. Utbredelsen av begrepet navere kan tyde på at den er i ferd med å svekkes.

200. Kuhnle, Stein og Rune Ervik (2011). «Velferdsstatens politiske grunnlag», side 46 og 48.

201. Språkrådet (2012). «Årets ord: å nave (naving)».

EN SELVOPPFYLLENDE PROFETI

Arbeidslinja er ikke bare ment å styrke tilliten til systemet. Den skal også sikre at den enkelte mottaker av trygdene ikke snylter på tjenestene. Midlene er i all hovedsak pisk og økonomiske insentiver. Arbeidslinja gjør at trygdemottakere må greie seg på en mye lavere inntekt enn de hadde i arbeidslivet, samtidig som de må forholde seg til en rekke tidsfrister, skjemaer, rapporter og aktivitetsplikter. Det skal stimulere dem til å finne arbeid. Flere psykologiske studier har imidlertid vist at for tung vekt på økonomisk motivasjon kan svekke andre typer motivasjon.²⁰²

En barnehage i Israel opplevde hvordan økonomisk logikk kan komme til kort. De barnehageansatte var lei av at foreldrene ikke hentet barna i tide, og innførte en bot for dem som ikke kom tidsnok. Resultatene overrasket. Antallet som kom for sent gikk ikke ned, det økte. Forskere mener årsaken var at foreldrene nå så på det å hente barna tidsnok som en økonomisk kalkyle, ikke en plikt, og de kunne vurdere gevinsten av arbeid opp mot størrelsen på boten.²⁰³

Det er ikke utenkelig at vi kan se en liknende utvikling i velferdsstaten. Arbeidslinja har tilpasset systemet etter en forestilling om det økonomiske mennesket. Siden vi tilpasser vår egen atferd etter de systemene vi møter, vil det kunne undergrave den moralske forestillingen som opprettholder velferdsstaten: At arbeid er en plikt, og trygd er en rettighet man kun mottar når man ikke kan arbeide. Foreldrene i det israelske eksperimentet begynte å se på

202. Bowles, Samuel (2008). «Policies Designed for Self-Interested Citizens May Undermine «The Moral Sentiments»: Evidence from Economic Experiments».

203. Miller, Dale og Deborah Prentice (2013). «Psychological Levers of Behavior Change», side 306.

det å hente barna for sent i barnehagen som en kalkulert utgift, og ikke en straff for uønsket atferd. Det samme kan skje med velferdsstaten. Blir trygd noe den enkelte kan motta når det er økonomisk lønnsomt? Da vil arbeidslinja svekke, ikke styrke, bærekraften til velferdsstaten.

Det er også andre virkninger av arbeidslinja som kan gjøre at den undergraver sin egen intensjon. En trang økonomi og hyppige krav om aktiviteter og rapportering kan gjøre det vanskelig å ta de grepene som må til for å finne en god jobb. Vi har alle begrenset kapasitet. Det er bare å tenke på hvordan en enkel liten arbeidsoppgave kan stjele hele ens oppmerksomhet både hjemme og på jobb.

Harvard-økonomen Sendhil Mullainathan og Princeton-psykologen Eldar Shafir har i en rekke studier sett på hvordan knapphet påvirker den mentale kapasiteten og atferden vår. De viser at det å ha knapt med økonomiske ressurser, blir en ekstra byrde på vår mentale kapasitet. Når man har lite penger, bruker man mye av hjernekapasiteten til å tenke på hvordan man kan få endene til å møtes, noe som reduserer evnen til å løse andre kompliserte problemer dramatisk. Effekten er faktisk større enn om man blir tvunget til å holde seg våken hele natta. Forskerne viser at det å ha få ressurser kan redusere ens mentale kapasitet med mellom 13 og 14 IQ-poeng. Det tilsvarer en overgang fra å være normalt intelligent til å være på grensen til å ha reduserte evner.²⁰⁴

Framfor å stimulere til arbeid kan det tenkes at systemet svekker de trygdedes mentale kapasitet slik at de får vanskeligere for å komme seg tilbake i jobb. For foreldre

204. Mullainathan, Sendhil og Eldar Shafir (2013). *Scarcity: Why having little means so much*, side 51.

blir det også vanskeligere å ha overskudd til å følge opp barna.

En forutsetning for å kunne bidra i økonomien er at vi tar ansvar for eget liv. Arbeidslinja skal få folk tilbake i arbeid slik at de både bidrar til seg selv og fellesskapet. Det er imidlertid mange trekk ved velferdspolitikken som står i sterk kontrast til målet om å ansvarliggjøre den enkelte.

Da Hadia Tajik i 2009 ble konfrontert med at barnefattigdommen hadde økt, var løsningen hennes å gi alle familier som mottar sosialhjelp, rett til aktivitetsstønad.²⁰⁵ Aktivitetsstønad er målrettede tiltak for å gi barn og unge fritidstilbud. I 2011 foreslo daværende arbeidsminister Hanne Bjurstrøm å «(...) delvis erstatte kontantytelser med tjenester, samt å rette disse tjenestene direkte mot barna».²⁰⁶ Framfor å gi støtte til mor skulle barna få ski. I 2012 ledet Tajik Arbeiderpartiets velferdsutvalg, som ønsket å «vri innsatsen fra kontantoverføringer til tjenester der det er mulig».²⁰⁷ Utvalget foreslo for eksempel «at barn som mangler ferie- og fritidstilbud på grunn av foreldrenes økonomi kan få et målrettet tilbud», og «at alle kommuner må ha programmer for deltakelse i fritidstilbud for barn med foreldre som har svak økonomi».²⁰⁸

Skal uføretrygdde Gunn ikke lenger få råderett over hvordan hun disponerer pengene for seg og sine barn? Bør hun heller få kuponger til skiutstyr, skidag på skolen og de riktige bøkene til familien? Bør staten, for å sikre at

205. Nettavisen (2009). «Barnefattigdom er en skam».

206. Bay, Ann-Helén og Axel West Pedersen (2012). «Fattigdomsdilemmaet».

207. Tajik, Hadia m.fl. (2012). *Velferdssamfunnet: Arbeiderpartiets programdebatt*, side 4.

208. Tajik, Hadia m.fl. (2012). Side 6.

de fattige ikke bruker pengene feil, overta rollen som det gode familieoverhodet?

Arbeiderpartiets velferdsutvalg la ikke skjul på intensjonen. Et av forslagene var at «alle som er i kontakt med NAV om egen økonomisk situasjon også må ha en samtale om barnas liv, barnas kosthold og deltagelse i sosialt liv og fritid». De som går på NAV antas å ikke kunne bruke pengene sine på en fornuftig måte, og barna vil lide under foreldrenes dumskap. Paternalismen følger av arbeidslinja. Siden man antar at Gunn ikke vil ønske å jobbe om hun ikke møtes med relativt lave trygder og en rekke aktivitetskrav for å bli dyttet ut i jobb igjen, har staten en begrenset verktøykasse for å gjøre livet til barna hennes bedre. Man står igjen med tiltak rettet direkte mot den enkelte families livsvalg.

Da tar staten rollen som den myndige i Gunns liv. Hun får ikke bestemme selv hva som er riktig bruk av pengene for å nå egne mål. Vi får en paternalistisk eller formyndersk stat som står langt fra Nygaardsvolds og Gerhardss visjoner.

Professor Espen Dahl ved Høgskolen i Oslo og Akershus har satt det på spissen: «Kjennetegn ved arbeidslinja i sosialtjenesten er ofte paternalisme, strenge vilkår, sanksjonering, tett oppfølging og overvåking, behovsprøving og målretting.» Dahl mener vi må: «(...) spørre om arbeidslinja er en «skamprodusent» som øker sosialhjelpsmottakerens helsemessige problemer. I så fall kan deler av den norske sosialpolitikken vise seg å undergrave målsettingen om selvhjulpenhet og uavhengighet.»²⁰⁹

Når staten tar fra oss myndigheten over eget liv fordi man mistenker at vi ikke er fornuftige nok, kan det bli en

209. Forskningsrådet (2005). «Arbeidslinja en mulig skamprodusent».

selvoppfyllende profeti. Når andre bestemmer for oss, har vi ingen grunn til å ta ansvar over eget liv. Vi forstår oss selv i møte med andre. Mangel på ansvar avler umyndige mennesker.

TILLITENS FALL

Problemet er ikke at det stilles krav til dem som mottar trygder, men at makt flyttes fra borgerne til byråkrater som får større spillerom til å vurdere den enkeltes verdighet. I likhet med i skolesituasjonen er møtet mellom borger og byråkrat et potensielt svart demokratisk hull. For dem som møter aktivitetskrav og plikter, er ikke NAV et sted hvor den enkelte står rak i ryggen og krever sin rett. Snarere føler mange seg maktesløse. De står med lua i hånda og ber om hjelp.

Av alle som bruker NAV, er de som mottar sosialhjelp, minst tilfredse. Men også folk på andre ordninger føler stigmaet og mistilliten på kroppen.²¹⁰ Én av fem opplever at de ikke blir møtt med respekt av Nav. Fremdeles, nesten 80 år etter at Nygaardsvold kom til makten, har vi velferdsordninger som umyndiggjør folk.

Umyndiggjøringen betyr ikke bare at Gunn mister makten over eget liv. Den kan i tillegg bidra til å redusere den tilliten som Gunn og andre mottakere har til systemet og til folk generelt. En studie av innbyggerne i svenske kommuner viser at de som er i kontakt med behovsprøvede ordninger, hvor utbetalingene kan variere etter en byråkrats skjønn, har lavere tillit til andre folk enn dem som

210. Hansen, Hans-Tore og Liv Syltevik (2011). «Brukererfaringer med Nav – stabilitet og ustabilitet».

mottar universelle velferdsordninger som barnehage eller foreldrepermisjon.²¹¹

Forskerne Bo Rothstein og Staffan Kumlin mener at de behovsprøvde ordningene skaper en mistillitsspiral. Siden Gunn må sannsynliggjøre sine behov overfor den ansatte på NAV, har hun gode grunner til å pynte på sannheten. Men det er byråkraten klar over. Derfor har han gode grunner til å utøve sterkere kontroll og innta en mistenksom holdning. Siden Gunn vet at byråkraten tenker slik, skapes det en negativ mistillitsspiral. Mistilliten gjør at den enkelte kan få en følelse av maktesløshet overfor et system som de føler jobber mot dem i stedet for å hjelpe dem i deres vanskelige situasjon.

Høy tillit i befolkningen kan ikke vedtas av politikerne. Tillit skapes i de konkrete møtene mellom mennesker, blant annet i møtene mellom mottakere og velferdsstatens hjelpeapparat. For mottakerne er det kanskje det aller viktigste møtet med staten. Mistenksomheten de møter, vil trolig farge synet deres på det politiske systemet og samfunnet generelt, og en svekket tillit til staten blant utsatte grupper kan ha konsekvenser for flere enn bare dem selv.

Umyndiggjøringen og dens undergravende konsekvenser er arbeidslinjas ubehagelige følger. Vi må spørre om det finnes mer humane måter å få folk i arbeid på, måter som innfrir Nygaardsvolds og Gerhardssens visjon om at folk skal ha et verdig møte med statsapparatet.

211. Kumlin, Staffan og Bo Rothstein (2005). «Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions».

DEN POSITIVE ARBEIDSLINJA

Et sosialdemokratisk parti som skal hjelpe dem som har minst, må tenke smart. Det må være mulig å få folk i arbeid uten å tvinge dem til å stå med lua i hånda eller drive flere barnefamilier ut i fattigdom. Vi trenger en positiv arbeidslinje. Mens arbeidslinja har strammet inn velferdsordningene for å redusere inntekten man har utenfor arbeid, øker en positiv modell belønningene man får når man arbeider. Framfor å øke kostnadene ved velferd kan man øke gevinsten ved arbeid. Man kan gå fra pisk til gulrot, fra en negativ til en positiv arbeidslinje.

Ett effektivt tiltak kan være å redusere skattene for dem med lave lønninger ytterligere.²¹² Det vil gjøre det mer attraktivt å gå fra trygd til arbeid uten at det legger en ekstra byrde på dem som går på trygd. Selv om det ikke skulle ha ønsket virkning, vil det sikre dem med lave inntekter en bedre økonomi. Tapet i skatteinntekter kan på kort sikt dekkes inn ved å øke skattene på middels og høye inntekter. Det er likevel trolig at det vil stimulere flere til å jobbe. Da vil økningen i skatteinntekter og reduksjonen i trygdeutgifter betale seg selv og mer til. Skatteletten gjør imidlertid lite for dem som er utenfor arbeidslivet og faktisk ikke kan komme seg tilbake.

Anne May Nilsen fortalte nylig til Morgenbladet at: «(...) det tar så mange år å komme tilbake i jobb. Jeg er livredd for å bli utbrent igjen».²¹³ Problemet for Anne May og andre med et vanskelig forhold til arbeidslivet er ikke at arbeidsinntekt gir for liten gevinst. Bare det å komme seg på arbeid er vanskelig. For å gjøre det mulig for dem å jobbe så mye de kan, har Arbeiderpartiet, etter modell

212. Røed, Knut (2004). «Blir kaka mindre når den fordeles jevnere?»

213. Morgenbladet (2014). «Bare jobb, jobb, jobb».

fra Sverige, innført en ordning hvor folk på uføretrygd kan jobbe og tjene så mye de vil uten at de mister retten til trygden.²¹⁴ Man kan også kombinere arbeidsledighetstrygd med deltidsarbeid. Det er gode tiltak, men ikke nok.

Et annet tiltak er derfor å la dem som mottar sosialhjelp, beholde mer av den ved overgangen til arbeid. I dag mister man pengene om man begynner å jobbe. Om man får beholde mer av trygden, er risikoen ved å prøve seg i arbeidslivet mindre.

Et tredje tiltak er å gjøre om på bostøtten. Bostøtten er i dag behovsprøvd og skal gis til dem med lave inntekter for å hjelpe dem å skaffe bolig. Arbeiderpartiet gjorde nødvendige utvidelser av ordningen i 2009, men inntektsgrensen for å motta den må heves ytterligere. I dag er den på 60 prosent av medianinntekten, altså under EUs fattigdomsgrense.²¹⁵ Videre bør ikke bostøtten reduseres automatisk med høyere inntekt. I dag mister man bostøtten om man tjener over fattigdomsgrensen. Det svekker arbeidsviljen til mottakerne.²¹⁶ I det opphetede norske boligmarkedet vil en ny ordning også sikre at flere får trygghet rundt egen bolig. Et trygt hjem er et helt nødvendig gode for å kunne konsentrere seg om andre ting, som å skaffe seg arbeid.

Et fjerde positivt tiltak er blitt foreslått av to offentlige utvalg. Både fordelingsutvalget og flertallet i inkluderingsutvalget tok til orde for å innføre såkalte arbeidsbetingede stønader.²¹⁷ Slike ordninger er blitt innført i over halvparten av medlemslandene i OECD. I Sverige har man innført jobbskattefradrag hvor man får et økende fradrag i skatten

214. Finans Norge (2013b). «20 spørsmål om ny uføretrygd».

215. «Bostøtte», I: NOU 2011: 15. *Rom for alle*.

216. West Pedersen, Axel (2011). «Uakseptable forslag».

217. NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*; NOU 2011: 14. *Bedre integrering*.

i takt med stigende inntekt. Det er vanskelig å studere effekten av reformen, men foreløpige anslag tyder på en positiv effekt. Problemet er kostnaden. Om vi legger de beste estimer til grunn, er kostnaden svimlende 800 000 kroner per nye arbeidende i det svenske arbeidslivet.²¹⁸ Det er dyr arbeidslivspolitik.

Alle de nevnte tiltakene skal øke arbeidsmarkedsdeltakelsen, men bruker positiv stimulans framfor pisk. Slike tiltak kan vise seg å fungere langt bedre. Helt siden Harvard-psykologen B. F. Skinners (1904–1990) atferdstudier på 1950-tallet har det vært velkjent at positiv stimulans er mer effektivt enn straff.²¹⁹ Gulrot fungerer også mindre stigmatiserende. Den positive arbeidslinja vil derfor komme nærmere Nygaardsvolds og Gerhardsens visjoner for det norske velferdssamfunnet.

PRODUKTIV VELFERDSPOLITIKK

Arbeiderpartiets arbeidslinjepolitikk har vært merkelig blind for den norske modellens konkurransefortrinn. Ser vi utover arbeidslinjas trange rammer, er det grunn til å tro at såkalte passive stønader, som arbeidsledighetstrygd, sykelønn og barnetrygd, er mer aktiviserende enn mange antar. Tidligere generasjoners sosialdemokrater hadde rett i at velferdsstaten spiller en viktig rolle i verdiskapingen.²²⁰ Den svenske sosialdemokraten Gunnar Myrdal brukte i

218. West Pedersen, Axel og Henning Finseraas (2013). «Arbeidsbetingede stønader – liberale virkemidler i arbeidslinjas verktøykasse».

219. Seligman, Martin (2009). *Ekte lykke*.

220. Sejersted, Francis (2005). *Sosialdemokratiets tidsalder*, side 411–412.

1932 begrepet «produktiv socialpolitik» for å understreke at velferdspolitikken var en investering, ikke en kostnad.²²¹

Det kan ved første øyekast virke pussig at trygdeordningene skal ha en positiv virkning på verdiskapingen. Sammen med den sentraliserte og solidariske lønnsdannelsen i Norge presser trygdeordningene opp lavproduktive bedrifters kostnadsnivå. I praksis gir trygdene en minimumslønn fordi det er vanskelig å tiltrekke seg arbeidskraft ved å tilby lavere lønn enn man får på trygd. Det er ikke bare slik at trygdene må tilpasses stadig lavere lønninger. Lønningene må også tilpasse seg nivået på trygdene.

Den organiserte lønnsdannelsen i Norge forsterker prosessen. Lønnen i Norge bestemmes ikke utelukkende ved individuelle forhandlinger mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, men også gjennom sentrale oppgjør mellom arbeidstakerne og arbeidsgivernes organisasjoner. Da er det ikke bare de sterkeste og mest ettertraktede arbeidstakerne som vinner. Demokratiet i fagbevegelsen sikrer en mer sammenpresset og likere lønnsfordeling.

Man skulle tro at lønnsdannelsen gjør at økonomien fungerer mindre effektivt enn den ellers ville. Den enkelte arbeidstaker er ikke fri til å tilby arbeidskraften sin til den prisen en arbeidsgiver er villig til å betale. Om arbeidsgiver ikke verdsetter kompetansen nok eller ikke har råd til å betale den høye lønnen, får ikke arbeidstakeren jobb, og arbeidsgiver får ikke nytte godt av arbeidskraften. Det er en tilsynelatende tap-tap-situasjon som reduserer bedriftenes profittmuligheter og presser flere bedrifter til å gå konkurs.

221. Andersson, Jenny (2004). «Produktiv socialpolitik i socialdemokratisk ideologi».

Markedsøkonomien og den norske modellen er imidlertid mer robust enn som så. Markedsøkonomien er uten tvil det viktigste systemet vi har for å øke velstandsnivået, men en rekke betingelser må være oppfylt for at den skal fungere optimalt. Økonomen Joseph Schumpeter (1883–1950) understreket betydningen av kapitalismens «kreative destruksjon».²²² Uproduktive bedrifter må gå konkurs og slippe til nye bedrifter som er flinkere til å tilpasse seg folks behov. Kun slik utvikler markedssamfunnet seg.

De sjenerøse trygdeordningene kan, som økonomene Kalle Moene og Erling Barth og statsviter Michael Wallerstein (1951–2006) har vist, stimulere den kreative destruksjonen.²²³ Arbeidsplassene som ikke tåler det høye kostnadsnivået, går konkurs. Bedriftene som tåler kostnadene, er de som ikke konkurrerer på lave lønninger, men på effektiv bruk av teknologi, høy innovasjon og produktivitet. Staten på sin side tar regningen for velferdsordningene.

Samtidig presser lønnsdannelsen og de statlig finansierte velferdsordningene ned lønnen til dem som ellers ville fått høyere lønn i et friere marked. Kostnaden ved å ansette høyproduktiv og høykompetent arbeidskraft blir lavere enn den ville vært i et fritt marked. Systemet favoriserer altså høyteknologiske og høyproduktive bedrifter. På lang sikt gir det en økonomisk vekst som kan bære de høye utgiftene til velferdsstaten og mer til.

Trygdeordningene kan også gjøre at arbeidstakerne er mer villige til å godta den kreative destruksjonen i markedsøkonomien. Siden arbeidstakerne vet at de har et rettighetsbasert sikkerhetsnett om bedriften går konkurs,

222. Schumpeter, Joseph (1950). *Capitalism, Socialism and democracy*.

223. Moene, Karl Ove m.fl. (2003). *Likhet under press: Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*.

gjør de ikke alt de kan for å motarbeide konkurranse fra utlandet eller holde liv i bedrifter som ikke lenger har livets rett. Begge deler ville vært en sterk vekstdemper i en liten økonomi som den norske.²²⁴ I andre land har man en mye hyppigere forekomst av streiker og et dårligere forhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

MER SJENERØS ARBEIDSLEDIGHETSTRYGÐ

Den særegne skandinaviske modellen med samarbeid mellom fagbevegelsen, arbeidsgiverne og staten er ikke utdatert i en mer globalisert økonomi. Den er mer nødvendig enn noen gang. I et stadig mer omskiftelig og fleksibelt arbeidsliv må ikke arbeidstakerne straffes urimelig mye for å miste jobben. Derfor bør modellen forsterkes.

Med økende kreativ destruksjon må sikkerhetsnettet være robust for at arbeidstakerne ikke skal stille seg på bakbeina. Hvis de mangler et sikkerhetsnett og andre alternativer, vil de gjøre alt de kan for å motarbeide at arbeidsplassen eller industrien deres blir utsatt for konkurranse. Det vil hindre nødvendig omstilling i arbeidslivet.

Mister man jobben og blir arbeidsledig, får man i dag kun 62,4 prosent av inntekten kompensert, samtidig som man må være villig til å ta en hvilken som helst jobb i hele landet.²²⁵ Det utgjør et betydelig innhugg i den enkeltes økonomi. Til sammenlikning får man 100 prosent av inntekten kompensert i 12 måneder når man blir syk. Om Geir, som tjener 400 000 kroner i året, blir sykemeldt framfor å bli arbeidsledig, er det snakk om en forskjell på 150

224. Moene, Karl Ove (2007). «Den nordiske modellen».

225. Et mål med å holde arbeidsledighetstrygden på maksimalt 62,5 prosent av tidligere inntekt, er å stimulere folk til å komme tilbake i arbeid. Se: «Kap. 2541 Dagpenger» i: Prop. 1 S (2010-2011). *Skatter og avgifter*.

000 kroner i stønader. Det kan, som velferdsforsker Aksel Hatland skriver, være med på å forklare hvorfor vi har så mange på syketrygd og så få på arbeidsledighetstrygd sammenliknet med andre land.²²⁶ Det samme har fått kritikere som Jon Hustad, journalist i Dag og Tid, til å ønske seg en oppstramming av arbeidslinja. Han vil redusere sykelønnen til 60 prosent av inntekten.²²⁷ Hustads forslag er godt innenfor arbeidslinjas logikk. Men kan den positive arbeidslinja være bedre?

Trolig vil en mer sjenerøs arbeidsledighetstrygd, slik blant annet Thor Erik Forsberg i Østfold Arbeiderparti har foreslått, få flere over på en stønad som tross alt skal få en tilbake i arbeid og ikke lede mot et liv på uføretrygd.²²⁸ Knut Røed og Tao Zhang ved Frisch-senteret anslår riktignok at ti prosent lavere arbeidsledighetstrygd gir seks prosent raskere overgang til arbeid.²²⁹ Andre studier viser imidlertid ikke slike effekter.

Christer Hyggen ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) fulgte utvalg født 1965–1968 helt fram til 2005.²³⁰ Han finner at det å motta en sjenerøs stønad ikke svekker arbeidsmotivasjonen mer enn det å gå på en mindre sjenerøs stønad. Han finner ingenting som tyder på at «hvis man kan leve like godt på offentlige overføringer uten å jobbe, så vil man velge det».

Heller ikke når man ser på dem som står utenfor arbeidslivet, ser det ut til at innstrammingene har hatt ønsket virkning. Da arbeidslinja ble introdusert i 1992, var én av fem

226. Forskningsrådet (2011). «Verdens beste land?»

227. Nettavisen (2013). «Jens var den dårligste statsministeren siden Per Borten».

228. NRK.no (2009). «Vil gi mer i arbeidsledighetstrygd».

229. Røed, Knut og Tao Zhang (2005). «Unemployment duration and economic incentives - A quasi random-assignment approach».

230. Forskning.no (2010). «Velferdsstatens sorte får».

mellom 16 og 66 år uten arbeid. Tallet er det samme i dag. Det skyldes dels at det er flere nordmenn med bakgrunn fra andre land som er utenfor arbeidslivet.²³¹ På den andre siden har Arbeiderpartiet stått i spissen for en massiv utbygging av barnehager og en utvidelse av foreldrepermisjonen. Det har gjort det mulig for flere kvinner å ta del i arbeidsmarkedet.

Forskningen gir ikke et klart svar på om en høyere arbeidsledighetstrygd vil svekke folks vilje til å lete etter arbeid.²³² Virkningen avhenger av flere forhold. Blir trygdene lave nok, vil flere komme seg over i arbeid. Men da finner man muligens arbeid som man ikke passer til, eller som ikke er et godt sted å være på lang sikt. Da kommer man fort tilbake til trygden. Slike mekanismer kan forklare hvorfor økonomenes studier viser at innstramminger har en positiv effekt på arbeidstilbudet,²³³ mens studier som ser mer helhetlig på ordningene, viser at sjenerøse trygder ikke virker negativt.²³⁴

Gitt usikkerheten i forskningen er det verdt å forsøke en økning i sjenerøsiteten i arbeidsledighetstrygden. Høyere trygd vil gi flere arbeidsledige et mer verdig liv og gi

231. Claussen, Bjørgulf m.fl. (2009). «Disability pensioning: Can ethnic divides be explained by occupation, income, mental distress, or health?»

232. Howell, David og Miriam Rehm (2009). «Unemployment compensation and high European unemployment: a reassessment with new benefit indicators»; Bradley, David og John D. Stephens (2007). «Employment Performance in OECD Countries A Test of Neoliberal and Institutional Hypotheses».

233. Fevang, Elisabeth m.fl. (2013). *Getting Disabled Workers Back to Work: How Important Are Economic Incentives?*; Røed, Knut m.fl. (2008). «Unemployment Duration and Unemployment Insurance – A Comparative Analysis Based on Scandinavian Micro Data»; Røed, Knut og Lars Westlie (2012). «Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints»; Røed, Knut og Tao Zhang (2005). «Unemployment duration and economic incentives – A quasi random-assignment approach».

234. Se fotnote 232.

dem muligheten til å bruke litt mer tid på å skaffe seg nytt arbeid. Når arbeidsledige ikke blir presset ut i den første og beste jobben, øker også sannsynligheten for at de finner en jobb som passer bedre til ferdighetene deres. Det er bra for arbeidstakerne, bedriftene og økonomien som helhet.

Ser vi velferdsstaten som en helhet, er det mye som tyder på at Gerhardsen og Nygaardsvold hadde rett i at den ikke skal betraktes som en byrde og en utgift. Velferdsstaten gjør tvert imot markedsøkonomien mer effektiv.

FATTIGDOMSFELLENE

Arbeidslivet er den fremste garantien mot fattigdom. Det betyr imidlertid ikke at arbeidslinja er den rette medisinen. Arbeidslinja kan paradoksalt nok ha skapt fattigdomsfeller som reduserer antallet som er villig til å arbeide. Antakelig kunne en mer sjenerøs barnetrygd bidratt til å gjøre flere interessert i å jobbe.

I 1946 ble barnetrygden innført etter sosialdemokratisk mal: Den samme støtten blir gitt til alle med barn mellom 0 og 18 år, uavhengig av om man er fattig eller rik. På 1990-tallet ble ikke dette ansett for å være arbeidsfremmende nok. Den måtte derfor kuttes. Etter press fra Arbeiderpartiets kvinneutvalg og AUF foreslo Brundtland-regjeringen å forbeholde den til dem med lave inntekter.

Motstanden mot innstrammingene var så sterk at partiet valgte en annen vei. Løsningen kom i 1996. Utbetalingene skulle holdes konstante i møte med stigende priser og lønninger. Dermed ville støtten sakte bli mindre verdt. I reell verdi er barnetrygden blitt redusert fra 17 460 kroner i året i 1996 til 11 640 i 2013. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) utgjorde barnetrygden 21 prosent av inntekten til dem

med lave inntekter i 1996, mens den i 2004 bare utgjorde 13 prosent.²³⁵

Innstrammingen i barnetrygden har gjort at flere har blitt fattige. Beregninger fordelingsutvalget foretok i 2009, viste at «antallet personer i lavinntektsgruppen ville vært om lag 45 000 lavere dersom barnetrygden hadde vært justert med G (grunnbeløpet i folketrygden) i perioden».²³⁶ Om vi legger OECDs fattigdomsdefinisjon til grunn, har andelen fattige nordmenn økt fra fire til seks prosent fra 1996 til 2009. Det er en økning på 50 prosent på få år. Det samme gjelder barnefattigdommen.²³⁷ Om vi bruker det mer omfattende EU-målet, har fattigdommen ligget stabilt på elleve prosent av befolkningen, med en liten nedgang til ti prosent i 2012.²³⁸

Noen vil innvende at innvandringen er årsaken til økningen i andel fattige, men også færre barn av innvandrere ville vokst opp i fattigdom om det ikke var for innstrammingen i barnetrygden.

Det kan innvendes at vi har svært lite absolutt fattigdom i Norge, og at de relative fattigdomsmålene, som både OECD og EU bruker, gir et oppblåst antall fattige. Man er fattig i absolutt forstand når man ikke har nok til å tilfredsstille grunnleggende behov som mat, klær, bosted, utdanning og helse, og fattig i relativ forstand når man ikke har valgmuligheter som andre i samfunnet har, og når man ikke har råd til en anstendig levestandard.

235. Epland, Jon og Mads Kirkeberg (2007). «Barn i familier med lavinntekt: Er effekten av kontantstøtten spist opp av redusert barnetrygd?»

236. NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*, side 232.

237. Nadim, Marjan og Roy A. Nielsen (2009). *Barnefattigdom i Norge*.

238. Litt er litt lavere om studentene ekskluderes. Se: Eurostat (2013). «People at risk of poverty or social exclusion».

For sosialdemokrater må det være klart at relativ fattigdom er alvorlig. Fattigdom handler ikke utelukkende om ens økonomiske ressurser. Er man fattig i relativ forstand, betyr det at man har en økt risiko for å mangle frihet til å ta del i arbeidslivet, fellesskapet og demokratiet.

Filosofen Amartya Sen mener at man er fri når man har muligheter og evner til å leve det livet man verdsetter og har grunn til å verdsette. For å være fri, må man blant annet ha nok ressurser til å kunne spise, lese, skrive, arbeide og delta i samfunnslivet.²³⁹ Om man ikke har råd til mobiltelefon, TV, aviser eller bil, er mulighetene svekket. Kan man ikke sende barna på det samme fritidstilbudet som de andre går på, er man ikke fri. Å motarbeide relativ fattigdom innebærer å gi folk frihet til å leve slik man er forventet å leve i Norge i dag.

Relativ fattigdom er også et demokratisk problem. Når man bruker knappe ressurser på å få endene til å møtes, kan det være vanskelig å orientere seg i samfunnsdebatten og delta politisk.

Barnefattigdommen er spesielt urovekkende. Barn som vokser opp i fattigdom, har en høyere sannsynlighet for å bli fattige i voksen alder. De ser mørkere på framtiden og kan lett adoptere en fattigdomskultur hvor man krever og forventer mindre av livet enn andre.²⁴⁰ Foruten den direkte reduksjonen i mange barnefamiliers lommebøker har innstrammingene i den universelle barnetrygden ført til flere indirekte fattigdomsfeller.

Generelle reduksjoner i de universelle ordningene skaper et politisk press for å innføre målrettede ordninger

239. Sen, Amartya (2001). *Development as freedom*, side 18.

240. Fløtten, Tone m. fl. (2011). *Kunnskap om fattigdommen: En oppsummering*, side 32–33.

mot dem som trenger det mest. De aller fleste nordmenn er såpass solidariske at de ikke ønsker at barn skal vokse opp i fattigdom, eller at folk skal måtte leve under fattigdomsgrensen når de er syke. Det kvinnepolitiske utvalget i Arbeiderpartiet og AUF ønsket for eksempel å forbeholde barnetrygden til dem med lave inntekter. Det har også vært vanskelig for Arbeiderpartiet å fjerne det behovsprøvde barnetillegget i uføretrygden.

Fordelen med behovsprøvde og målrettede ordninger er at de på kort sikt treffer dem de er ment å treffe. Ulempen er at om Gunn ønsker å arbeide og tjene mer, så mister hun støtten. Om man for eksempel forbeholder barnetrygden til dem som tjener under 200 000 kroner, skal Gunn da miste all støtte om hun tjener 201 000? Skal hun miste en krone av støtten for hver krone hun tjener over 200 000? Uansett blir gevinsten ved å arbeide så liten at mange heller blir hjemme enn å få seg mer jobb. Siden arbeid egentlig hadde lønnet seg for dem på sikt, kommer de dårligere ut. Arbeidslinja kan dermed undergrave arbeidsviljen og situasjonen til dem det er verst for: barna.

Når økonomene kritiserer velferdsstaten for å gjøre folk passive og påpeker at det ikke alltid lønner seg å arbeide, utpekes gjerne de behovsprøvde ordningene som synderen.²⁴¹ Men arbeidslinja har gjort slike ordninger viktigere.

Barnetillegget i uføretrygden er en hodepine for Arbeiderpartiet. I 2011 så velferds- og migrasjonsutvalget, som var ledet av sosiologiprofessor Grete Brochmann, på hvordan innvandringen påvirker velferdsordningene. Utvalget viste at noen mottakere kunne oppnå høyere

241. Mogstad, Magne og Chiara Pronzato (2008). «Are lone mothers responsive to policy changes? The effects of a norwegian workfare reform on earnings, education, and poverty».

inntekt på uføretrygd enn de ville kunne få i arbeidslivet.²⁴² Årsaken er at de som har lave inntekter, får et ekstra tillegg for hvert barn de har. Det har de ikke krav på når de er i arbeid. For noen grupper i noen situasjoner lønner det seg derfor ikke å arbeide.

Ifølge arbeidslinja er en slik situasjon uholdbar. «Det skal lønne seg å jobbe», har samtlige arbeidsministre fra Arbeiderpartiet siden 2005 gjentatt. I en kronikk i 2011 sa daværende arbeidsminister Hanne Bjurstrøm at et av prinsippene i Arbeiderpartiets fattigdomspolitik er «at de økonomiske stønadene personen mottar skal være lavere enn de laveste lønningene i arbeidsmarkedet».²⁴³

Problemet er at hvis det alltid skal lønne seg å jobbe, kan konsekvensen være at de uføre og barna deres blir fattige. Da Arbeiderpartiet behandlet uførereformen i 2011, endte de med å beholde barnetillegget. Det ville være for brutalt å kutte i støtten til noen av de svakeste.

Barnetillegget i uføretrygden hadde vært lettere å fjerne hvis Arbeiderpartiet ikke hadde strammet inn på barne-trygden. Da er det heller ikke sikkert at Kristelig Folkeparti og Kjell Magne Bondevik hadde fått innført kontantstøtten i 1998. I årene før Bondevik og KrF kom til makten i 1997, gikk Høyre hardt ut mot «økt statlig styring med hvilke omsorgsløsninger som velges av norske familier». Høyre fikk blant annet innført økt småbarnstillegg i barnetrygden i 1990. I Longva-utvalget, som vurderte behovsprøvingen av barnetrygden i 1996, fant Høyre og KrF sammen i støtten til barnefamiliene.²⁴⁴

242. «Vurdering av tiltak». I: NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon*.

243. Bjurstrøm, Hanne (2011). «Kampen mot fattigdom».

244. Barne- og familiedepartementet (1995). «Utvalg skal utrede behovsprøvd barnetrygd»; Brende, Børge (1995). «Barnetrygden må forsvares — foreldre må vises tillit».

Arbeiderpartiets kamp mot barnetrygden gjorde det lettere for KrF å få gjennomslag for kontantstøtten hos Høyre. Partiene vurderte situasjonen dit hen at utvidelser i barnetrygden ville være mer sårbare for senere kutt enn en ny kontantstøtteordning. Det hadde de rett i. Til tross for uttalt motstand mot kontantstøtten i både Arbeiderpartiet og SV ble ikke kontantstøtten fjernet i løpet av åtte år med rødgrønn regjering.

I likhet med barnetillegget er kontantstøtten en ordning med negative effekter. I motsetning til barnetrygden gis kontantstøtten kun om foreldrene ikke sender barna i barnehagen. Den er derfor vanskeligere å kombinere med arbeid og har en negativ effekt på mødres villighet til å arbeide. Marit Rønsen fra Statistisk sentralbyrå (SSB) har studert de langsiktige effektene av kontantstøtten. Hun viser at ordningen stimulerte flere kvinner til å være hjemme med barna framfor å ta inntektsgivende arbeid. Det gjelder spesielt mange kvinner med innvandrerbakgrunn.²⁴⁵

Andre studier SSB har foretatt, viser også at den reduksjonen kontantstøtten har gitt i barnefattigdommen, er motvirket av reduksjonen i barnetrygden. «(...) vinninga gikk opp i spinninga», skriver forskerne.²⁴⁶ Om barnetrygden var mer sjenerøs, ville et viktig argument for å videreføre og styrke kontantstøtten forsvunnet.

245. Rønsen, Marit (2005). «Kontantstøttens langsiktige effekter på mødres og fedres arbeidstilbud».

246. Epland, Jon og Mads Kirkeberg (2007). «Barn i familier med lavinntekt: Er effekten av kontantstøtten spist opp av redusert barnetrygd?».

EN ØKT BARNETRYGD

I stedet for kontantstøtten og de behovsprøvde barnetilleggene i trygdesystemet, som i dag gir gulrot til trygd framfor arbeid, bør barnetrygden økes.

Både Danmark og Tyskland har betydelig mer sjenerøse barnetrygder enn vi har. For barn mellom 0 og 2 år mottar barnefamilier i Danmark 1500 kroner, mens de i Norge mottar 970 kroner i måneden. I Tyskland er støtten før skatt like stor som i Danmark for første og andre barn, og den øker med antallet barn i husholdningen. Den høye barnetrygden ser ikke ut til å gå utover arbeidsviljen. 70 prosent av danske kvinner er i arbeid, og færre arbeider deltid enn i Norge. Blant kvinner med barn under seks år arbeider 79 prosent.²⁴⁷ Det er like mange som i Norge.²⁴⁸

Sammenliknet med målrettede tiltak mot dem med lave inntekter kan en mer sjenerøs barnetrygd styrke mottakernes makt over eget liv på flere måter. Den vil redusere fattigdommen blant både barn og voksne samtidig som den ikke svekker incentivet for arbeid. Ved siden av å løfte 45 000 personer ut av lavinntektsgruppen er barnetrygden billig å administrere.²⁴⁹ Det er også knyttet minimale problemer med misbruk til den, siden det er vanskelig å skryte på seg flere barn enn man har.²⁵⁰

Siden barnetrygden gis til alle uavhengig av inntekt, får ordningen heller ikke det stigmaet som gjerne følger med ordninger forbeholdt de fattige. Det vil også gjøre

247. EU (2013). «Denmark: Towards ideal conditions for balancing family and work».

248. Europaportalen (2013). «Likestilling på turné i Slovakia».

249. NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*.

250. Fløtten, m.fl. (2011). *Kunnskap om fattigdommen: En oppsummering*, side 71.

den mindre sårbar for kutt. Når Arbeiderpartiet lover at arbeidslinja skal strammes inn ytterligere i tiden som kommer, vil barnetillegget i uføretrygden trolig forsvinne på sikt.²⁵¹ Så lenge barnetrygden gis til alle, står den ikke i veien for arbeidslinjas mantra om at det alltid skal lønne seg å arbeide. Det vil derfor ikke være et like stort politisk press for å fjerne den.

En viktig innvending mot høyere barnetrygd er at den vil være en urimelig stor overføring fra dem som ikke har barn, til dem som har barn. Men om vi ser støtten i et lengre perspektiv, kan den forsvares. For det første er vi alle barn en gang. Barnetrygden bør derfor forstås som en overføring til oss selv. Vi betaler skatt i perioder hvor vi har god råd, for at vi skal få en ekstra støtte i en periode hvor vi ikke har muligheten til å bedre vår egen situasjon, nemlig når vi er helt små. Det er selvfølgelig bare et tankeeksperiment. En førtiåring betaler ikke inn til egen barndom. Men velferdsstaten fordeler risiko. Vi betaler til andre foreldre i dag fordi noen betalte til våre foreldre da vi var små.

For det andre er barnetrygden en investering i barna. Det er de tidligste investeringene i barna som er viktigst, noe blant andre den amerikanske nobelprisvinneren i økonomi, James Heckman, har understreket.²⁵² Å vokse opp i fattigdom truer barns framtidige muligheter til å leve det livet de ønsker å leve, men også deres evne til å bidra i den produktive økonomien. En hovedutfordring i tiden som kommer, er å ha nok folk i arbeidsstokken. Investeringene vil derfor betale seg på lang sikt.²⁵³ Den danske

251. Tajik, Hadia m.fl. (2012). «Velferdssamfunnet: Arbeiderpartiets programdebatt».

252. Heckman, James (2014). «The Heckman Equation».

253. Heckman, James (2014).

velferdsstatsforskeren Gøsta Esping-Andersen har formulert det på en treffende måte: «Den beste pensjonsreformen starter med spedbarna.»²⁵⁴

En annen innvending er at det er bortkastet bruk av knappe fellesskapsressurser å gi barnetrygd til Jens Stoltenberg eller næringslivsleder Petter Stordalen. Det er imidlertid en korttenkt kritikk. De universelle velferdsordningene som gis til alle, er overraskende nok mer omfordelende enn målrettede ordninger. De svenske velferdsforskerne Joakim Palme og Walter Korpi har døpt det «omfordelingens paradoks».²⁵⁵ Når ordninger gis til befolkningen som helhet, vil de få mer støtte, bli mer sjenerøse og holde høyere kvalitet. Paradokset er bekreftet i flere studier.²⁵⁶ Det er heller ikke urimelig å støtte Stoltenberg og Stordalens barn. De med høyere inntekter betaler til dels betydelig mer skatt for hver krone som de får igjen i barnetrygd. Barnetrygden er solidaritet som virker gjennom egeninteressen.

En mulighet, som Arbeiderpartiets nestleder Helga Pedersen foreslo i 2008, er å skattlegge barnetrygden.²⁵⁷ Det kan virke som en forførerisk løsning som kan gjøre at de med høyere inntekter bærer en større andel av kostnaden, uten at det svekker støtten til barnetrygden på lang sikt. Imidlertid er det et uheldig forslag. På grunn av skattesystemets utforming vil det i realiteten slå uheldig ut for

254. Esping-Andersen, Gøsta (2011). «Pension reform begins with babies».

255. Korpi, Walter og Joakim Palme (1998). «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality».

256. Mahler, Vincent og David Jesuit (2006). «Fiscal redistribution in the developed countries: new insights from the Luxembourg Income Study». Marx m.fl. (2013) sår forøvrig tvil om hvorvidt sammenhengen holder. Kritikken gjelder dog ikke for resonnementet som gjøres her. Se diskusjon i Ben (2013).

257. NRK.no (2008). «Rike bør ikke få barnetrygd».

dem med lave inntekter. Longva-utvalget viste at en skattlegging av barnetrygden ville øke ulikheten i inntekt med mellom tre og fire prosent.²⁵⁸

SELVRESPEKTEN I BEHOLD

Arbeiderpartiet må ta tilbake forsvaret for barnetrygden og justere den i tråd med folketrygdens grunnbeløp. Grunnbeløpet brukes til å beregne trygde- og pensjonsytelser og justeres i tråd med lønnsutviklingen i samfunnet. Det er et paradoks at Kåre Willoch fra Høyre har stått på barrikadene for den universelle barnetrygden som Arbeiderpartiet innførte.²⁵⁹

Framfor å se sjenerøse og universelle ordninger som en utfordring for vekst og myndige borgere, bør vi utvide dem til flere deler av velferdssystemet. Hvis flere av trygdene blir universelle ordninger som folk kan kreve med loven i hånd, kan vi også kutte ned på en stor mengde byråkrater som i dag etterprøver og følger opp at arbeidsledige gjør som de skal. Gunn, Anne May, Geir og Anita vil endelig kunne komme fra møtet med velferdsstaten med selvspekten i behold.

Arbeiderpartiet kan ikke i fremtiden la tilbudsøkonomene få ha hegemoni over politikkutforming, slik partiet gjør i dag. Partiet må huske hvorfor Nygaardsvold og Gerhardsen utviklet universelle, rettighetsbaserte ordninger. I dag har vi forskning som støtter opp om deres visjoner for velferdsstaten. Velferdsstaten skal ikke være et sted hvor den enkelte borger står med lua i hånda og beviser

258. «Barnetrygden». I: NOU 1996: 13. *Offentlige overføringer til barnefamilier*.

259. Kuhnle, Stein (2008). «Den nordiske modellen: Liberal, konservativ, sosialdemokratisk».

sin verdighet overfor en byråkrat. Den skal sikre økonomisk trygghet for alle og kan til og med skape vekst om den utformes riktig.

Tillit er et av Norges fremste konkurransefortrinn. Arbeiderpartiet må kjempe for en velferdsstat som skaper og opprettholder tillit, og som møter alle borgere med respekt. Velferdsstaten skal være sosialdemokratiets kronjuvel – også i det tjuelførste århundre.