

En debattrapport om den nordiske velferdsmodellens  
fremtid i den globale konkurrenseøkonomien

# Spillet om den nordiske velferden

Utarbeidet av Huset MandagMorgen



### **Spillet om den nordiske velferden**

En debattrapport om den nordiske velferdsmodellens fremtid i den globale konkurrenceøkonomien

ANP 2006:768

© Nordisk Ministerråd, København 2006

ISBN 92-893-1401-X

Trykk: Scanprint a/s, Århus 2006

Design: Par No 1 A/S

Opplag: 1000

Trykt på miljøvennlig papir som oppfyller kravene i den nordiske miljøsvanemerkeordning.

Publikasjonen kan bestilles på [www.norden.org/order](http://www.norden.org/order).

Flere publikasjoner på [www.norden.org/publikationer](http://www.norden.org/publikationer)

Printed in Denmark



#### **Nordisk Ministerråd**

Store Strandstræde 18

1255 København K

Telefon (+45) 3396 0200

Fax (+45) 3396 0202

#### **Nordisk Råd**

Store Strandstræde 18

1255 København K

Telefon (+45) 3396 0400

Fax (+45) 3311 1870

[www.norden.org](http://www.norden.org)

## Forord

Finnes det en distinkt nordisk velferdsmodell, er velferdssamfunnet en forutsetning eller en trussel for de nordiske landenes konkurransevne – og hvilke utfordringer står de nordiske velferdssamfunnene overfor?

Den nordiske velferdsmodellen anses av mange å ha vært en vinnermodell i overgangen fra industrisamfunnet til kunnskapssamfunnet. Fra tid til annen er den også blitt kritisert. Spørsmålet som nå reiser seg er om den er bærekraftig i den globale kunnskapsøkonomien som utvikler seg? Mye tyder på at den nordiske velferdsmodellen står overfor den store testen: Den utfordres fra innsiden med store demografiske endringer, og den utfordres av globale endringskrefter.

Hele Norden - og en stor del av den vestlige verden - diskuterer velferdspolitikken. Den nordiske modellen vekker internasjonal interesse, som knytter seg spesielt til det tilsynelatende paradokset at vi i Norden har omfattende trykkesystemer og høyt skattenivå, og likevel er internasjonalt konkurransedyktige målt på de fleste konkurransevneindikatorer.

Det finnes ingen politisk konsensus om hvordan utfordringene skal løses og i hvilken retning vi skal gå. Til å styrke en kvalifisert velferdsdebatt er det nødvendig med et solid underlag. Rapportene fra Nordisk Ministerråds femårige velferdsforskningsprogram, som ble avsluttet med en konferanse i Oslo mai 2006, er viktige innspill i den aktuelle velferdsdebatt. Programmet har finansiert 15 forskningsprosjekter innen fem temaområder: Arbeidsmarkedet, sosiale og helsemessige forhold, marginalisering og utstøting, konsumentenes vilkår og strategi i et velferdsperspektiv, samt likestillings- og kjønnsperspektiver på nordisk velferd. Den nordiske forskningen om velferdssamfunnet fortsetter i et nytt forskningsprogram som ivaretas av Nordisk Ministerråds institusjon NordForsk. 15 millioner norske kroner er avsatt til dette tema for perioden 2006-2011.

Et sentralt budskap fra forskningsprogrammet er at velferdssamfunnet har utviklet seg i forskjellig retning i de nordiske landene de seneste år. Allikevel er det mer som forener enn skiller dem i forhold til den øvrige vestlige verden. Men den nordiske velferdsmodellen er mer kompleks enn omverden umiddelbart ser.

De nordiske landene har mange gode og nyttige erfaringer og historier å fortelle innen sosial innovasjon. Nordiske land har gjennom årene vært foregangsland innen likestilling. Den posisjonen bør man opprettholde. Men det er ikke god nok overføring av kunnskap og erfaringer fra ett land til et annet, både innad i Norden og Europa. De nordiske landene kan lære av hverandres forskjellige løsningsmodeller – vi har få kulturelle kløfter og et nordisk verdifelleskap.

Mandag Morgen har derfor fått i oppdrag fra Nordisk Ministerråd å utarbeide en debattrapport basert blant annet på arbeidene i Velferdsforskningsprogrammene. Debattrapporten skal oppsummere viktige resultater, analyser og budskap fra forskningsprosjektene. Den skal også belyse de viktigste veivalgene og utfordringene som de nordiske velferdssamfunnene står overfor. Det er her forsøkt å gjøre ved å illustrere problematiske utviklingstrekk så vel som å stille spørsmål til den pågående utviklingen.

Forskningsprosjektene dekker en rekke store temaer. Det vil også gjenspeile debattrapporten. Vi har bare kunnet formidle bruddstykker av forskningen innen rammene for rapporten, og har lagt vekt på å trekke frem de temaene som blir mest utfordrende å håndtere i årene fremover. I tillegg til forskningsprosjektene er det gjennomført en panelundersøkelse blant 21 representanter fra regjeringspartier/største regjeringsparti, største opposisjonsparti, arbeidsmarkedsorganisasjoner og velferdsforskere i samtlige nordiske land.

Debattrapporten er forfattet av Silje Aspholm Hole (prosjektleder), Gry Larsen og Terje Osmundsen fra Huset Mandag Morgen Norge.

København, oktober 2006



Per Unckel  
Generalsekretær, Nordisk Ministerråd



Terje Osmundsen  
Ansvarlig redaktør, Mandag Morgen Norge

## Nordisk undersøkelse om velferdsmodellens fremtid

I arbeidet med debattrapporten har vi gjennomført en panelundersøkelse blant representanter fra de største partiene i regjeringsposisjon, de største opposisjonspartiene, arbeidsmarkedsorganisasjoner og velferdsforskere i samtlige nordiske land. De har vurdert hvilken utviklingsretning de ser for den nordiske velferdsmodellen. Samtidig har de vurdert hva de mener er spesielt bra og viktig å bevare i utviklingen av velferdssamfunnene, de største svakhetene, truslene og de viktigste prioriteringene i utviklingen fremover.

### Danmark:

*Helle Thorning-Schmidt*, partileder og medlem av Folketinget for Socialdemokraterne  
*Kristian Phil Lorentzen*, medlem av Folketinget for Venstre  
*Erik Simonsen*, chefkonsulent i DA  
*Niels Plough*, forsker ved Socialforskningsinstituttet

### Finland:

*Tuire Santamäki-Vouri*, leder i Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena

### Færøyene:

*Hans Pauli Strøm*, helse- og sosialminister

### Grønland:

*Juliane Henningsen*, landstingsmedlem  
*Josef Motzfeldt*, Landsstyremedlem for Finansier og Udenrigsanliggender  
*Jess G. Berthelsen*, leder arbeidstakerforeningen SIK

### Island:

*Ásta Ragnheiður*, alltingsrepresentant

### Norge:

*Saera Khan*, stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet  
*Kari Kjønaas Kjos*, stortingsrepresentant for Fremskrittspartiet  
*Petter Haas Brubakk*, direktør for næringspolitikk i Næringslivets Hovedorganisasjon  
*Arne Grønningssæter*, forsker ved FAFO

### Sverige:

*Henrik von Södow*, riksdagsmedlem for Moderaterna  
*Anders Morin*, ansvarlig for velferdspolitiske spørsmål i Svenskt Näringsliv  
*Joakim Palme*, velferdsforsker, styrer for Institutet for Framtidsstudier, og professor i sosiologi ved Stockholms Universitet.  
*Anna Hedborg*, tidligere socialdemokratisk minister og leder for Socialförsäkringskassan, leder nå Socialförsäkringsutredningen.  
*Wanja Lundby-Wedin*, leder for LO

### Åland:

*Camilla Gunell*, kultur- og utdanningsminister

# Indhold

## *Kapittel 1*

- Spillet om Nordens velferd** 6
- Svakheter og spenninger 6
- Tre utfordringer 7
- Velferden avpolitiseres 9
- Mindre stat, mer privat 10
- Den nordiske velferdsmodellen må fornyes 11

## *Kapittel 2*

- Demografisk hamskifte** 13
- En aldrende befolkning 13
- Oppgjør med aldersfokuseringen 14
- Fra privat omsorg til privatisert omsorg? 14
- Konkurranse om hoder og hender 16
- Nordiske land som innvanderland 17
- Innvandringsdebatten i Norden 17
- Den store integrasjonstesten begynner nå 18
- Arbeidsinnvandring og velferd 20

## *Kapittel 3*

- På slak line mellom arbeid og familieliv** 22
- Et arbeidsliv i endring 22
- Virksomhetene blir velferdsprodusenter 22
- Flere “frie agenter” og “svingprodusenter” 23
- Fra kjernefamilie til multifamilie  
– henger velferden med? 24
- Menn får innflytelse, kvinner får fleksitid 25
- Likestilling light 26
- Kvinnene redder velferden 27
- Menn i klemme 29
- Basisbehov under press 29

## *Kapittel 4*

- Medborgerskap og marginalisering** 31
- Marginaliserte medborgere 32
- Kort klassereise 32
- Den sosiale arven tynger 33
- Arbeidslinjen slår sprekker 34
- Ikke arbeid for alle? 34
- Regional stigmatisering 35
- Global økonomi utfordrer periferiens arbeidsmarked 36

## *Kapittel 5*

- Borger og bruker** 37
- De vanskelige valgene 37
- Kundevalg og eldreomsorg 38
- ”Fritt valg” og kvalitetsmåling 39

## **Videre forskning** 40

- Nordisk velferdsinnovasjon 40
- Innspill til videre forskning 40
- Nytt forskningsprogram om velferdssamfunnet 41

## **What lies ahead for the Nordic Model?** 42

- Demographic challenges 42
- Employment and Family 43
- Citizenship and marginalization 44
- Citizens and welfare consumerism 44
- Nordic welfare assessment 45
- The Nordic welfare model “version 2.0” 46

## **Litteraturoversikt** 57

*Kapitlene i rapporten kan leses hver for seg.*

*Vi har satt opp de viktigste utfordringene for de nordiske velferdsstatene i begynnelsen av hvert kapittel.*

**Kjerneverdiene i den nordiske velferdsmodellen:**

- Universalisme
- Medborgerbasert
- Skattefinansiert
- Lik rett og status for alle
- Sjånse- og resultatlikhet
- Staten har sentral rolle
- Desentralisering av tjenester/ytelser
- Høy kvalitet på tjenestene
- Sjenerøse ytelser
- Høy sysselsetting.<sup>1</sup>

Velferdsforskningsprogrammet til Nordisk Ministerråd konkluderer med at vi har en nordisk velferdsmodell som er basert på et felles verdigrunnlag selv om landene på ulike områder fører forskjellig velferdspolitik. De felles verdiene ser vi tydelig når vi sammenligner de nordiske landene med resten av Europa og OECD-området. Samtidig viser forskningen at andre land på enkelte områder fører en velferdspolitik som er mer "nordisk" enn Norden selv.

Velferdsforskningsprogrammet konkluderer også med at den nordiske velferdsmodellen er blitt mer kompleks de siste årene. Landene har ulike strategier for å håndtere velferdsutfordringene. Likevel er det fremdeles mer som forener enn som skiller de nordiske landene i forhold til den øvrige vestlige verden.

Den nordiske velferdsmodellen anses av mange som en vinnermodell. Mandag Morgen mener det er fare for at vi i Norden er så selvtilfredse og opptatt av å vise frem alle fortrinnene og suksessresultatene de nordiske landene har oppnådd at vi ikke er oppmerksomme på svakhetene og truslene som utfordrer de nordiske velferdsstatene. Resultatene av Velferdsforskningsprogrammet og Mandag Morgens analyser forteller den andre delen av historien – den som viser spenningene som preger velferdsstatene. Denne historien handler om velferdsstater som ikke er tilstrekkelig rustet for den globale konkurranseøkonomien, samfunn med økende fattigdom og marginalisering trass i universelle velferdsordninger, en del av befolkningen i arbeidsfør alder står utenfor arbeidslivet, manglende integrering av innvandrere, og menn og kvinner som ikke er så likestilte som vi ønsker å tro.

De nordiske landene må forberede seg på økende utfordringer av kjerneverdiene i den nordiske velferdsmodellen. Politikernes håndtering av spenningene og evnen til å fornye og innovere velferdsmodellen vil avgjøre om de nordiske landene topper listen i World Economic Forums rangering over verdens mest konkurransedyktige land om 10 år og samtidig er forbilledlige velferdssamfunn.

**Svakheter og spenninger**

Et felles verdigrunnlag preger nordiske landene<sup>2</sup>, men landene har ulike strategier for å håndtere store velferdsutfordringer. Danmark har for eksempel gått lenger enn de øvrige landene i å innlemme privat sektor i utføring av velferdstjenester og innføring av brukervalg. Landet skiller seg også fra resten av Norden ved "flexcurity-modellen" på arbeidsmarkedet og mer assimileringlinje i innvandringspolitikken fremfor integrasjonlinje som preger Sverige og Norge. Island skiller seg betydelig fra de nordiske landene ved at tilgang velferdsordninger i stor grad er basert på arbeidsdeltakelse. I Finland har frivillig sektor betydelig rolle, spesielt innen eldreomsorg, mens frivillig sektor har en uklar rolle i de øvrige landene. I Norge har offentlig sektor som velferdsprodusent vært enda mer dominerende enn i de øvrige landene.

Velferdsforskerne og panelet<sup>3</sup> er i stor grad enige om problemene og utfordringene som Norden står overfor: Eldrebyrden, få flere i arbeid og holde dem yrkesaktive lenger, opprettholde kvaliteten på velferdsytelsene og fremme integrasjon av utsatte samfunnsgrupper - spesielt innvandrere. Samtidig ser vi at det er store avvik i synet på hvordan utfordringene bør håndteres. Skillet følger den tradisjonelle politiske høyre-venstreaksen.

Høyresiden etterlyser mer privatisering, målinger av kvalitet, effektivitet og produktivitet, samt mer behovsbaserte rettigheter. Den advarer mot å bygge

<sup>1</sup> Jon Kvist: "Prosjekt: Europaiske perspektiver på den nordiske velferdsstat", TemaNord 2006:521.

<sup>2</sup> Mandag Morgen: "Norden som global vinderregion. På sporet af den nordiske konkurransemodell", København 2005.

<sup>3</sup> "Panelet" er de 21 nordiske politikere, arbeidsmarkedsledere og velferdsforskere som har deltatt i undersøkelsen som Mandag Morgen har gjennomført i forbindelse med debattrapporten. Se oversikt over panelet innledningsvis i rapporten.

opp en enda mer omfattende offentlig sektor og vil redusere velferdsytelsene til for eksempel, arbeidsledighet. Venstresiden forsvarer på sin side de nåværende ordningene og vil bekjempe økt privatisering.

Dele av panelet trekker frem en rekke svakheter ved den nordiske modellen: Offentlig sektor er stor og dyr, og den legger beslag på store deler av arbeidsstyrken. For gode offentlige ordninger fører til manglende initiativ og ansvarlighet blant borgerne, i for mange tilfeller lønner det seg ikke å jobbe. Samtidig peker det på at befolkningen ofte ikke vet om man får tilgang til velferdstjenestene og hva man har rett til. Det fører til at flere prøver å sikre seg gjennom private løsninger. Flere i panelet peker på at manglende integrasjon av ikke-vestlige innvandrere er en sosial og sikkerhetsmessig trussel. Fattigdomsgrensen har utvidet seg og omfatter nye grupper som vi ikke har forholdt oss til før.

Enkelte i panelet mener også at det er for svak produktivitetsutvikling i helse, skole og omsorg og dårlige kvalitets-, kostnads- og produktivitetsmålinger preger den nordiske velferdsmodellen.

### Tre utfordringer

Basert på forskningsprogrammets resultater og panelundersøkelsen fremgår tre følgende utfordringer for de nordiske velferdsstatene i årene fremover:

#### *Utfordring nr 1: Den globale konkurranseøkonomien*

Norden har styrket sin globale posisjon i overgangen fra industrisamfunn til kunnskapssamfunn. Godt utbygde velferdsordninger, et sosialt sikkerhetsnett og lavt konfliktnivå mellom arbeidslivets parter anses av mange å ha bidratt til at det nordiske arbeidsmarkedet er mer fleksibelt og omstillingsdyktig enn i mange andre europeiske land. Vi har i stor grad klart å omstille næringslivet fra industriproduksjon til industriinnovasjon og utvikling av kunnskapsbaserte næringer i konkurranse med lavkostprodusenter i utlandet.

Næringslivet i Norden har kunnet nyte godt av outsourcing og utflagging av produksjon og tjenester til lavkostland. Problemene oppstår når lavkostland med høyt utdannet befolkning begynner å konkurrere om både produksjon, forskning- og utvikling, samt tjenesteyting på det nordiske markedet. De nye EU-landene, India og Kina representerer den nye globale konkurranseøkonomien som endrer spillereglene.

Kan vi lykkes med å sikre eller reformere velferdssamfunnet nok til at det matcher de globale utfordringene? Sosial dumping, minstelønn og arbeidsmigranternes rett til våre velferdsordninger utfordrer den universelle og sjenerøse nordiske velferdsmodellen. Migrasjon forsterker ulikhetene. Det reiser spørsmål om vi aksepterer økte ulikheter - eller vil vi prøve å begrense migrasjonen for å beholde et homogent samfunn med mest mulig likhet? Et annet spørsmål er om det er mulig å skåre høyt på velferd, konkurransekraft og innovasjon i årene fremover slik den globale konkurranseøkonomien utvikler seg?

#### *Utfordring nr 2: Ideologi hindrer innovasjon*

Behovet for velferdstjenester blir umettelig. Enkelte i panelet mener de største truslene mot den nordiske velferdsmodellen er at vi bygger opp omfattende velferdsordninger som ikke er finansierbare og en offentlig sektor som er så stor at den trekker arbeidskraften fra privat næringsliv. Det blir spesielt vanskelig hvis flere ytelser blir rettighetsbaserte og binder offentlige ressurser.

Skal man innføre mer behovsprøving, knytte velferdstjenester mer til opp-tjente rettigheter, definere hva det offentlige skal tilby og finansiere, og hva skal være et privat ansvar? Dette er en helt nødvendig debatt. Kvalitetssvikt i offentlige tjenester, manglende evne til å tilpasse det offentlige tilbudet til hver enkelt mottaker og mindre solidaritet overfor samfunnet er de største truslene for utviklingen av velferdssamfunnene i årene fremover, advarer flere paneldeltakere.

Private velferdsleverandører hatt forskjellige roller i den nordiske velferdsmodellen. En del mener at den politiske debatten preges av holdning om at tjenestene enten er offentlige eller private, og det er lite rom for nytenkning. Det er behov for en konstruktiv debatt om hvordan man kan utvikle samspillmodeller mellom offentlige og private for å utnytte de totale ressursene best mulig og sikre fundamentet for å opprettholde et godt velferdstilbud for befolkningen.

I flere europeiske land er nye samhandlingsmodeller mellom privat og offentlig sektor under utvikling. Spania er et av landene som går lengst i å utvikle nye modeller. Her har for eksempel det svenske helsekonsernet Capio fått 30-års kontrakt for å drifte primær- og spesialisthelsetjenesten i en bydel med 130.000 innbyggere utenfor Madrid. Helsetjenesten er fremdeles offentlig finansiert og for alle innbyggerne, men det er et privat selskap som driver den. En parallell i de nordiske landene kan være den svenske skolen. I Sverige kan private aktører i dag drive utdanning med offentlig finansiering innenfor de samme rammene som de offentlige skolene.

De nordiske landene risikerer ineffektiv ressursutnyttelse, manglende kvalitetsutvikling og innovasjon, samt større sosiale skiller dersom man ikke utvikler nye samspillmodeller med private og ikke-kommersielle aktører, mener flere i panelet. Trass i aktive politiske forsøk i visse nordiske land på å hindre private aktører, utvikles nå et parallelt privat marked for velferdstjenester i Norden. Befolkningen blir mer usikker på om de får tjenestene de trenger fra det offentlige, og de som har råd kjøper seg for eksempel helseforsikringer og private pleie- og omsorgstjenester.

Vil nordiske politikere at det utvikles et privat parallellmarked for velferdstjenester? Eller vil man komme dette i forkjøpet og fremme samarbeidsformer med private slik at deres tilbud blir tilgjengelige for hele befolkningen? Hvilke samspillmodeller er det hensiktsmessig å utvikle innen rammen av den nordiske velferdsmodellen for å sikre det offentlige velferdstilbudet fremover?

### *Utfordring nr 3: Marginalisering og ekskludering*

Nordens velstand er ekskluderende: Vi har råd til å holde folk utenfor arbeid. Opp mot en firedel av folk i yrkesaktiv alder er utenfor arbeidslivet i Norge. Antall uføre/førtidspensjonerte er svært høyt i spesielt Norge og Sverige. Innvandrerne er i høyere grad enn andre utenfor arbeidslivet.

Svekkingen av arbeidslinjen kan føre til at flere marginaliseres. Det fører også til at velferdsnivået er truet. Det er ikke mulig å bevare velferdsmodellen uten å få flere i arbeid – og å få flere til å stå i arbeid lenger.

I den politiske debatten tar en del til orde for å redusere ledighetstrygden for å få flere ut i arbeid. Mange mener det er et tveegget sverd å redusere støtten til

arbeidsledige fordi tryggheten ved systemet anses ofte å ha vært historisk viktig i utviklingen av de nordiske landenes omstillingsevne og konkurransekraft.

Utfordringen kan være å finne bedre balanse mellom ordninger som sørger for at det alltid er mer lønnsomt å arbeide enn å motta støtteordninger – og som samtidig sørger for tilstrekkelig økonomisk og sosialt sikkerhetsnett dersom man i perioder er utenfor arbeidslivet.

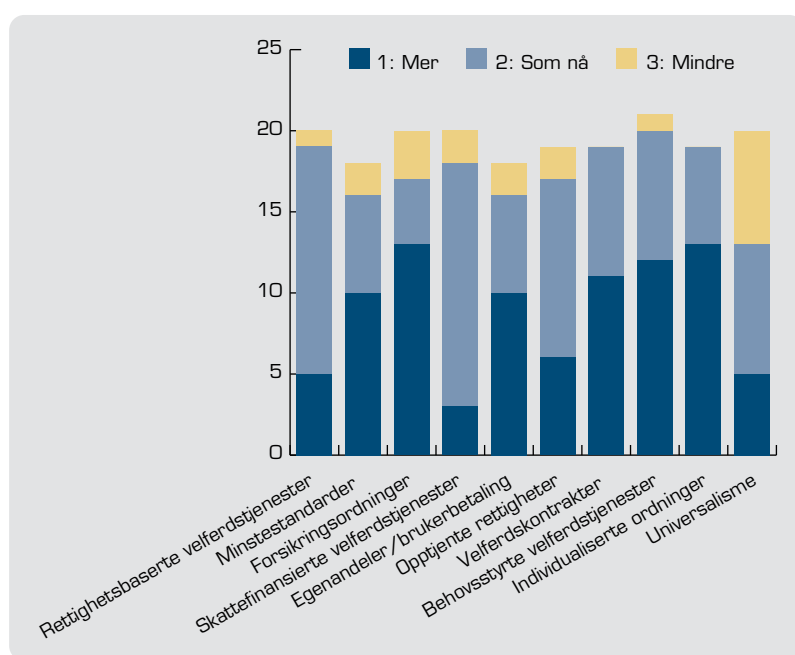
### Velferden avpolitiseres

Den nordiske velferdsmodellen er ved et veiskille. Det kommer tydelig frem i panelundersøkelsen. Panelet peker ut noen tydelige utviklingsretninger og angir hvem som blir mer sentrale velferdsaktører.

Idealet om likhet og universelle ordninger for alle blir svekket i årene fremover. Panelet mener at de nordiske landene vil innføre mer forsikringsordninger, behovsstyrte ordninger/velferdstjenester og mer individualiserte ordninger. Det antar også at det blir mer bruk av velferdskontrakter der man stiller krav til mottakerne av støtteordninger, for eksempel at arbeidsledige må utføre samfunnsarbeid.

Samtidig mener flere paneldeltakere at velferdstjenestene i stor grad vil være skattefinansierte slik de nå er. De peker på en utvikling med grunntilbud av offentlige, skattefinansierte velferdsordninger og der flere kjøper forsikringer som tillegg til de offentlige ytelsene, for eksempel helseforsikringer, pensjonsforsikringer eller forsikringer som gir mer inntekt ved arbeidsledighet enn arbeidsledighetstrygden. Dette reiser spørsmål om hvordan det offentlige og det private kan spille sammen for at søke å forene det felles ansvar med individuelle variasjoner.

**Figur 1: Svar på spørsmål: Hva antar du vil kjennetegne utviklingen av velferdssamfunnet i ditt land i årene fremover?**



Kilde: Nordisk Ministerråd/  
Mandag Morgen.

Økende bruk av forsikringer utenfor de obligatoriske ordningene kan skape større forskjeller fordi folk kan velge ordninger ut fra privatøkonomien. Det kan også stimulere veksten av et privat velferdsmarked. Mer behovsstyring, individualiserte og differensierte velferdsordninger utfordrer hele organiseringen av velferdstjenestene. De er i stor grad basert på utvikling av enhetlige standarder og tanken om at det fremmer likebehandling.

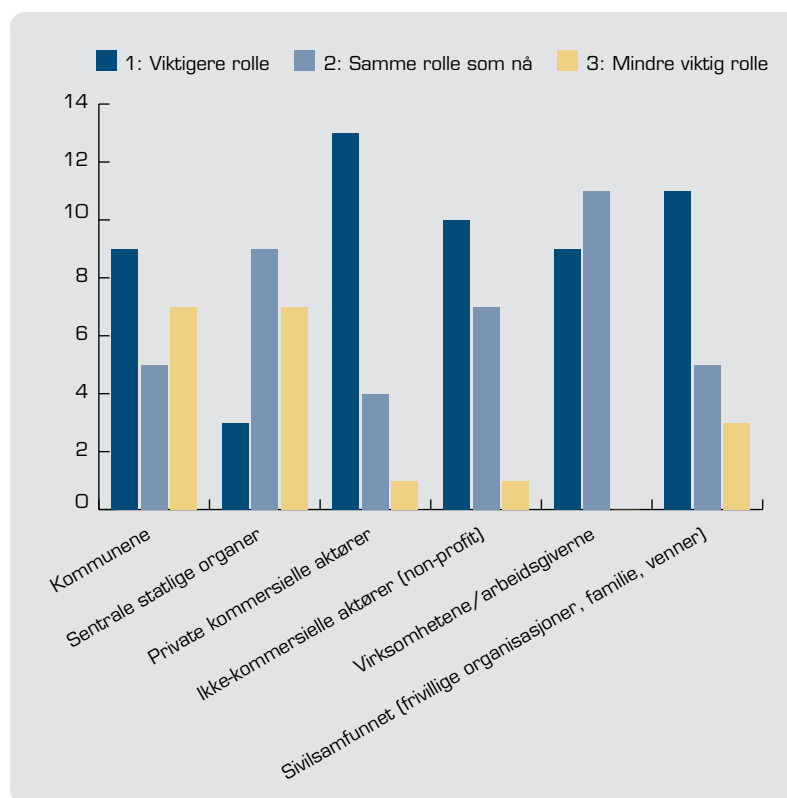
Mer brukerorientering, individualisering og differensiering krever ny logikk for velferdsordningene. Det kan føre til mer rettighetsbaserte ordninger som man blant annet har fått i helsetjenesten med pasientrettigheter. Velferdssamfunnet jusifiseres og avpolitiseres.

### Mindre stat, mer privat

Det vil bli betydelige forskyvninger mellom hvilke aktører som blir viktigere leverandører av velferdstjenester i årene fremover.

I Norden har offentlig sektor med stat, regioner og kommuner vært dominerende velferdsleverandører. Panelet mener at private, kommersielle aktører og sivilsamfunnet kommer til å spille en viktigere rolle fremover. Panelet er delt i synet på statens og kommunenes rolle. Det peker dermed på et viktig punkt: Alle må forvente å bidra mer for å løse fremtidens velferdsoppgaver.

**Figur 2: Svar på spørsmål: I de nordiske landene har det offentlige ved stat og kommuner vært hovedleverandør av velferdstjenester. Hvilken rolle antar du at ulike aktører vil ha som leverandører/utførere av velferdstjenester i årene fremover?**



Kilde: Nordisk Ministerråd/  
Mandag Morgen.

Utgangspunktet for den neste velferdsdebatten vil være hvordan de nordiske landene kan (videre)utvikle en velferdsmodell som befester landenes globale konkurransevne, som sikrer effektiv utnyttelse av offentlige ressurser, og skisserer en tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom offentlig, privat og sivil sektor.

### Den nordiske velferdsmodellen må fornyes

De nordiske landene har bygget sine velferdsstater på en felles politisk intensjon som gav sterk samholdskraft. Denne samholdskraften utfordres nå, Samfunnene fragmenteres og det stiller krav til formulering av, hvilke visjoner nordiske politikere har for videreutviklingen av velferdsstatene.

Gjennom årene har de nordiske landene i ulik grad og på ulike måter endret både innholdet i og organiseringen av velferdsordningene slik at det rokker ved kjerneverdiene i den nordiske velferdsmodellen. På bakgrunn av Velferdsforskningsprogrammet og panelundersøkelsen har Mandag Morgen stilt opp hvordan de enkelte kjerneverdiene kan utfordres av de ulike omleggingene i velferdspolitikken som er på dagsorden i de nordiske landene.

Figur 3: Den nordiske velferdsmodellen utfordres

| Kjerneverdiene i den nordiske velferdsmodellen: | Utvikling mot:  |
|---|---|
| Universalisme                                   | → Differensiering, individualisering, behovsstyring, opptjente rettigheter  |
| Medborgerbasert                                 | → Økonomisk medborgerskap, kundevalg  |
| Skattefinansiert                                | → Forsikringer, egenandeler   |
| Lik rett og status for alle                     | → Økende marginalisering, sosial arv, økonomisk medborgerskap               |
| Sjånse- og resultatlikhet                       | → Økende marginalisering, sosial arv, økonomisk medborgerskap               |
| Staten har sentral rolle                        | → Private, non-profit, frivillig sektor, virksomhetene, sivilsamfunnet      |
| Desentralisering av tjenester/ytelser           | → Rettighetsbaserte tjenester, nasjonale standarder, avfolkning av regioner |
| Høy kvalitet på tjenestene                      | → Usikkerhet om hvilke offentlig velferdsordninger som leveres, innsparing  |
| Sjenerøse ytelser                               | → Velferdskontrakter, innsparing  |
| Høy sysselsetting                               | → Ja, men mange i arbeidsfær alder utenfor arbeidslivet                     |

Kilde: Mandag Morgen.

Panelet ble spurt om hva som er særlig viktig å prioritere i utviklingen av de nordiske velferdssamfunnene i årene fremover. Svarene går tydelig i to retninger: For det første å løfte den offentlige sektor og velferd en generasjon videre i kvalitet og evne til å oppfylle stadig mer individualiserte behov innen ansvarlige økonomiske rammer. Brukerrettighetene må styrkes og tjenestene

---

tilrettelegges ut fra individuelle behov. Det er viktig å innføre åpne kvalitetsmålinger og sammenligninger mellom utførere.

For det andre blir det fremhevet at de nordiske landene må være villige til å fornye og effektivisere på noen områder, for eksempel ved å ikke være kategoriske i skillet mellom private og offentlige tiltak, åpne for klok konkurranseutsetting innen skole, helse, omsorg og arbeidsformidling – og åpne for private, tilleggsfinansierte velferdstjenester for å fremme innovasjon og kvalitet.

Med andre ord viser både Velferdsforskningsprogrammet og panelsvarene, at tiden er moden for en debatt om ”den nordiske velferdsmodellen versjon 2.0”. Denne debatten bør handle om hvordan den historiske balansen mellom trygghet, fellesskap og marked, som av mange anses å forklare Nordens suksess, kan ivaretas i den globale konkurranseøkonomien.

De nordiske landene befinner seg i et demografisk hamskifte. Befolkningen blir eldre, mer etnisk sammensatt og urban. Utfordringene for velferdssamfunnene fremover er å:

- **Få folk i arbeid:** Maksimere antall personer i yrkesaktiv alder til å stå i arbeid så lenge som mulig og snu trenden med at folk pensjonerer seg i tidligere alder.
- **Øke fødselstallene:** Det fødes for få barn i Norden. Må forholdene legges ytterligere til rett for å øke fødselstallene?
- **Utnytte de menneskelige ressursene:** Integrere innvandrere i arbeidslivet for å utnytte de menneskelige ressursene bedre. Det gjelder spesielt de store kullene med etterkommere (2. generasjonsinnvandrere) som står på terskelen til studier og arbeidsliv. Tiltrekke og holde på arbeidsinnvandrere som vi i økende grad blir avhengige av for både velferdsproduksjon og en rekke andre arbeidsoppgaver.
- **Hindre etnisk marginalisering:** Innvandrere kommer systematisk dårlig ut med lave inntekter, løs tilknytning til arbeidslivet og helseproblemer. Risikoen for marginalisering forsterkes ved en kombinasjon av disse forholdene, og etniske minoriteter er spesielt utsatt.
- **Innvandrere som velferdskonsumenter:** Skandinavia får betydelig flere innbyggere med innvandrerbakgrunn. Det kan fremme behov for tilrettelegging av velferdstjenester og -ordninger.

### En aldrende befolkning

Andelen eldre vokser og de eldre blir eldre. Det legger press på en rekke velferdstjenester. Norden står overfor et befolkningsunderskudd blant folk i arbeidsdyktig alder. Flere av bidragene i velferdsforskningsprogrammet gir inn-sikt i de nordiske landenes demografiske utfordringer. Prosjektet ”Europæiske perspektiver på den nordiske velfærdsstat”, ledet av Jon Kvist, gir noen svært klare konklusjoner på enkelte av de demografiske utfordringene: Den eneste måten vi kan bevare vår velferdsmodell på er ved å få flere til å stå i arbeid lenger. Det er ikke mulig å dekke befolkningsunderskuddet gjennom økte fødselstall eller arbeidsinnvandring.

Den såkalte 68-generasjonen har ikke reprodusert seg selv i like stor grad som tidligere generasjoner. Kvinner på Færøyene og Grønland får i snitt flere barn enn de øvrige nordiske kvinnene, med henholdsvis 2,6 og 2,4. På Island får kvinner i snitt 2,0 barn, mens tallet er 1,8 i de øvrige nordiske landene.<sup>4</sup> Dermed blir befolkningen totalt eldre og det blir økende skjevhet mellom ”nærende” og ”tærende”. En person i yrkesaktiv alder skulle i 2000 forsørge 0,65 personer ut over seg selv, hvorav 0,34 eldre og 0,31 barn. Fremskrivninger viser at en person i yrkesaktiv alder i 2025 må forsørge 0,84 personer ut over seg selv, og i 2050 er tallet 0,98 personer. Det er med andre ord en økning på 51 prosent.<sup>5</sup> En av de største utfordringene for de nordiske landene blir å maksimere antall personer i yrkesaktiv alder til å stå i arbeid så lenge som mulig og snu trenden med at folk pensjonerer seg i tidligere alder.

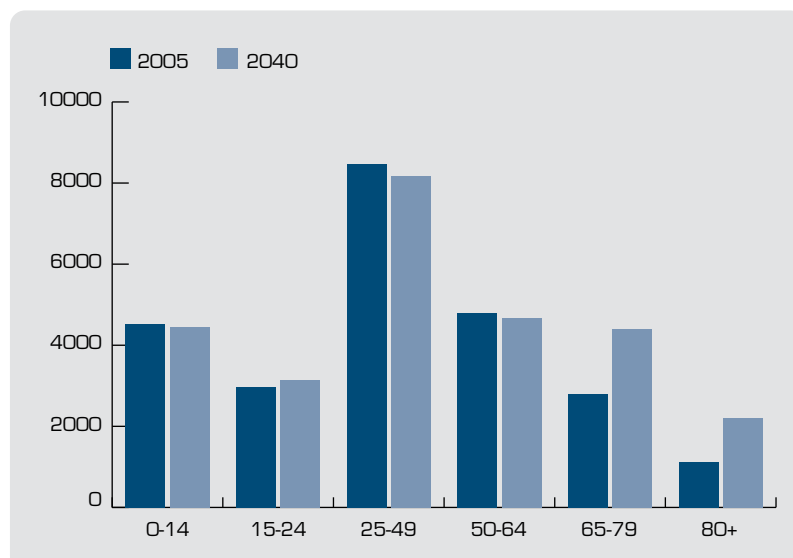
I løpet av de siste 25 årene har antall personer over 60 år vokst med 796.000 personer i Norden, og befolkningen mellom 15 og 59 år har økt med 1,5 millioner. I de neste 25 årene blir det ytterligere 2.452.000 personer over 60 år, og ca 1.455.000 færre personer mellom 15 og 59 år. I Norge viser for eksempel befolkningsfremskrivninger at antall personer over 80 år vil øke med 150 prosent fra 2003 til 2050, mens den arbeidsføre delen av befolkningen i samme

<sup>4</sup> Nordisk statistisk årbok 2005, s.67. Fruktbarhetstall for 2004.

<sup>5</sup> Jon Kvist: ”Europæiske perspektiver på den nordiske velfærdsstat”, TemaNord 2006:521.

periode bare øker med 15 prosent. I figuren nedenfor ser vi hvordan den skjeve aldersfordelingen slår inn mellom generasjonene i 2040.

**Figur 4: Aldersstrukturen i de nordiske landene fremskrevet til 2040**



Kilde: Nordisk statistisk årbok 2005.

### Oppgjør med aldersfokuseringen

Forskningen til Kvist viser at en av de største utfordringene for de nordiske landene er å styre tilbaketrekingen fra arbeidsmarkedet på nye måter. Det er et økende problem at folk pensjonerer seg stadig tidligere og samtidig har mange år igjen av livet. Kvist fremhever at det trengs et oppgjør med biologisk alder som kriterium for tildeling av en rekke ytelser fordi dagens eldre ikke er så syke og fattige som eldre har vært tidligere. Han tar også til orde for differensierte ordninger basert på de Eldres individuelle forutsetninger for å stå lenger i arbeid. Skal nivået på velferdsordningene i de nordiske landene opprettholdes, må man øke antall yrkesaktive ved å redusere muligheten for tilbaketreking fra arbeidslivet, sikre at man holder på og integrerer personer som på grunn av alder, helse, etnisitet eller annet har problemer på arbeidsmarkedet.

### Fra privat omsorg til privatisert omsorg?

Det er liten tvil om at behovet for pleie- og omsorgstjenester vil øke sterkt i de nordiske landene etter 2020 på grunn av eldrebølgen og at dødeligheten for de eldre går ned. Det er usikkert hvor stor økning det er behov for og ulike estimater verserer i den offentlige debatten. En beregning fra Norge viser at arbeidskraftbehovet for kommunale pleie- og omsorgstjenester kan øke med 130.000 årsverk frem til år 2050. Det er omlag 20 prosent økning og er nødvendig dersom man skal holde 2003-nivået på tjenestene.<sup>6</sup> Det sier seg selv at det skal jobbes hardt med å rekruttere nok mennesker til sektoren, spesielt dersom man vil opprettholde den faglige standarden. Mangelen på arbeidskraft i forhold til en aldrende befolkning har begynt å gjøre seg gjeldende. En del som jobber i pleie- og omsorgssektoren for eldre mangler faglig utdanning. Det er størst mangel på fagutdannede i Norge og Sverige, mens den er minst i Finland.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Bjørg Lanset: "Arbeidskraftbehov i pleie- og omsorgssektoren mot år 2050", Økonomiske analyser 4/2006. Statistisk sentralbyrå, Oslo.

<sup>7</sup> Marta Szebehely: "Hälsa och välfärd – kunnsapsöversikt över nordisk välfärd-forskning inom äldreomsorgsområdet". TemaNord 2006:521.

Flere forhold vil påvirke etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester for eldre:

- I hvilken grad vil pårørende utøve omsorg?
- Vil eldre holde seg friskere lenger slik at det reduserer behovet for hjelp?
- Går det an å organisere pleie- og omsorgsarbeidet annerledes slik at det blir mindre arbeids- og ressurskrevende?

Kunnskapsoversikten over eldreomsorgen i Norden avdekket at det ikke finnes sammenlignbare nordiske studier av den uformelle omsorgen og pårørendes rolle i eldreomsorgen. Studier i de ulike landene viser at pårørendes rolle er blitt mer sentral i de siste årene. Generelt viser forskningen at de som utfører uformell omsorg for familie og slekt som oftest er kvinner fra 50 år og oppover, og de yter mer bistand jo eldre familiemedlemmene blir.<sup>8</sup> I Norge har levekårsundersøkelsen vist at den voksne befolkningens ulønnede pleie- og omsorgsarbeid utgjør mellom 50.000 og 100.000 årsverk.<sup>9</sup> I Sverige har undersøkelser vist at reduksjon i hjemmetjenester har økt de pårørendes omsorgsinnsats og at den i noen grad erstatter det offentlige. Danske studier viser at pårørende og det offentlige kompletterer hverandre.<sup>10</sup>

Nettopp betydningen og volumet av familieomsorgen er en stor usikkerhetsfaktor i beregningen av fremtidens pleie- og omsorgsbehov. Det kan bli vanskeligere å opprettholde nivået på familiens omsorgsinnsats fremover fordi det blir så mange flere eldre per person i yrkesaktiv alder. I motsetning til flere land på kontinentet, har ikke voksne barn i de nordiske landene noe lovfestet omsorgs- og pleieansvar overfor foreldrene sine. Det betraktes som en offentlig oppgave – av de eldre så vel som av de pårørende.

Urbaniseringen av befolkningen ved at yngre flytter til sentrale regioner og bystrøk kan også skape problemer i forhold til å yte pleie- og omsorg for eldre familiemedlemmer og slektninger. De nordiske landene preges av senere førstefødsler, men god opphenting senere i livsløpet. Problemet er at det øker presset på den yrkesaktive delen av befolkningen når kvinner får barn senere i livet og det blir overlappning i den fasen man både er småbarnsforeldre, er i yrkesaktiv alder og samtidig har omsorgsoppgaver for gamle foreldre.

<sup>8</sup> Ann-Britt Sand: "Informell äldreomsorg samt stöd till informella vårdare – en nordisk forskningsöversikt", i "Hälsa och välfärd – kunnskapsöversikt över nordisk välfärdsforskning inom äldreomsorgsområdet", København, 2005.

<sup>9</sup> Bjørg Lanset: "Arbeidskraftbehov i pleie- og omsorgssektoren mot år 2050", Økonomiske analyser 4/2006. Statistisk sentralbyrå, Oslo.

<sup>10</sup> Marta Szebehely (red): "Hälsa och välfärd – kunnskapsöversikt över nordisk välfärdsforskning inom äldreomsorgsområdet", TemaNord 2006:521.

<sup>11</sup> Marta Szebehely: "Hälsa och välfärd – kunnskapsöversikt över nordisk välfärdsforskning inom äldreomsorgsområdet". TemaNord 2006:521.

Endringen i familiestruktur, urbanisering og belastningen på familien i forhold til pleie- og omsorgsoppgaver har så smått skapt etterspørsel etter private pleie- og omsorgsleverandører som kan avlaste familien. I flere av de nordiske landene etableres det enkeltmannsforetak eller små aksjeselskap som tilbyr pleie-, omsorgs- og besøkstjenester for eldre – ofte betalt av de pårørende. Også større nasjonale eller nordiske virksomheter som Aleris, Falch, Carema og Hjelp24 bygger opp tjenester i dette gryende markedet.

I Sverige økte andelen ansatte i private virksomheter, kooperativer eller ideelle organisasjoner fra tre til 13 prosent fra 1993 til 2000. Også i Finland har offentlig finansiert eldreomsorg i privat regi økt og er i dag mer vanlig enn i Sverige. Til forskjell fra Sverige er den finske ikke-offentlige eldreomsorgen hovedsakelig utført av ideelle organisasjoner.<sup>11</sup>

I figuren nedenfor har vi vist til en typologi over hvem som typisk betaler og utfører omsorgsarbeidet – merket av med lyseblått. Utviklingen de siste årene går mot at privatpersoner i økende grad betaler for at private virksomheter

utfører omsorgsoppgaver, markert med blått. Fremover kan man tenke seg løsninger der privatpersoner også betaler kommuner/offentlige tilbydere og ikke-kommersielle virksomheter for å yte omsorgstjenester – enten som et supplement til offentlig finansierte og utførte tjenester, eller også rent privat finansierte dersom man ikke har rett til å få tjenestene dekket av det offentlige – som markert i de gule rutene.

Figur 5: Typologi over omsorgsarbeidets utførere og betalere

|              |                                    | Hvem utfører? |                        |          |                      |
|--------------|------------------------------------|---------------|------------------------|----------|----------------------|
|              |                                    | Familien      | Kommunen/<br>landsting | Markedet | Frivillig<br>sektor  |
| Hvem betaler | Ulønnnet omsorgsarbeid             |               |                        |          |                      |
|              | Offentlig finansiert omsorgsarbeid |               |                        |          |                      |
|              | Privat finansiert omsorgsarbeid    |               | Aktuelt i fremtiden?   | Øker     | Aktuelt i fremtiden? |

Kilde: Åldreomsforskning i Norden, bearbejdet av Mandag Morgen.

### Konkurransen om hoder og hender

I den svenske valgkampen høsten 2006 var de reelle arbeidsledighetstallene et omdiskutert tema. Det ble også tatt til orde for at arbeidsledige må søke arbeid på tvers av landegrensene i Norden for å bedre balansen mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft og å unngå at ledige i ett land hever arbeidsledighetstrygd når nabolandet trenger mer arbeidskraft. Innen helsesektoren har det i praksis vokst frem et nordisk arbeidsmarked ved at leger og sykepleiere flytter dit det er ledige jobber.

Velferdsordningene blir av mange betraktet som et av Nordens fremste fortrinn i den globale konkurransen om å utvikle konkurransekraft og tiltrekke talenter og arbeidskraft.

*”Jeg blir stadig overrasket over at så mange har lyst til å komme til Norge – og at de ikke vil flytte igjen. Norge er et flott land å bo i og utlendinger blir lykkelige av å bo her. Vi har en rekke kvaliteter vi kan bruke utad. Når utlendinger forstår hvordan det fungerer med velferdsordninger, skatt og et velfungerende arbeidsmarked med regulerte ferier, så vil de ikke dra hjem igjen”. Anne Stævnes, personalsjef i Opera Software.<sup>12</sup>*

I samfunnsdebatten blir det ofte hevdet at de nordiske landene må satse på å importere mer arbeidskraft fremover for blant annet å dekke det økende arbeidskraftbehovet i helse- og omsorgssektoren. Det er en riskobetonet strategi av flere årsaker.

For det første vil en rekke vestlige land ha enda større behov for økt arbeidsinnvandring i årene fremover, og kampen om de beste hodene og hendene tilspisser seg. Flere land – for eksempel Canada, Australia, USA, Storbritannia, Frankrike og Tyskland – har innført, eller er i ferd med å innføre, ordninger for å tiltrekke seg arbeidsinnvandrere med den etterspurte kompetansen. Disse landene er i ferd med å vri innvandringen mot flere arbeidsinnvandrere og mindre familiegjennomføring og flyktninger. Ingen av de nordiske landene har frem til nå utarbeidet tilsvarende strategi for å tiltrekke seg arbeidskraft. Innvandringsmønsteret viser at de nordiske landene hittil i hovedsak har

<sup>12</sup> Ukebladet Mandag Morgen: ”Rekruttering: Jakt på den rette”, nr 10-11, 14. mars 2005. Oslo.

mottatt familiejenforeninger og flyktninger, og i mindre grad arbeidsinnvandrere.<sup>13</sup>

For det andre krever det en betydelig økning av arbeidskraftinnvandring for å utjevne de demografiske aldersmessige forskyvningene. For Danmarks vedkommende er det beregnet at det vil kreve 30.000 mannlige innvandrere årlig med en produktivitet som tilsvarer en gjennomsnittlig 40-årig mann for å oppveie den demografiske utviklingen. Hvis noen av innvandrerne bringer med seg familiene sine, vil det kreve mer enn 45.000 arbeidsinnvandrere årlig.<sup>14</sup> Det vil føre til store endringer i innvandringspolitikken i flere av de nordiske landene, i tillegg til at det vil være en utfordring å integrere så mange innvandrere i de nordiske samfunnene.

For det tredje opplever flere land, blant annet India, Filippinene og Thailand som har eksportert helsepersonell til den vestlige verden, økonomisk vekst, en voksende middelklasse og utvikling av egen helsenæring. Disse landene oppfordrer utvandret helsepersonell til å vende tilbake til hjemlandene for å bygge opp en helsenæring med vestlige pasienter som målgruppe. WHO har også oppfordret vestlige land til å begrense rekrutteringen av helsepersonell fra utviklingsland på grunn av prekær mangel på helsepersonell i disse landene.

### Nordiske land som innvanderland

I Europa (inkludert den vestlige delen av tidligere Sovjetunionen), lever vel 56 millioner mennesker som er migranter. Det utgjør 7,7 prosent av den totale befolkningen. I tillegg kommer om lag en halv million illegale immigranter til EU-landene hvert år. Flere av de store EU-landene (Tyskland, Frankrike og Storbritannia) er blant de land i verden som har flest immigranter. Statistikk fra International Organization for Migration viser at Norge, Irland, Portugal og Italia er i ferd med å bli de nye immigrasjonslandene – altså land som mottar en betydelig andel immigranter i forhold til folketallet.<sup>15</sup>

I Danmark utgjør innvandrere og etterkommere 8,6 prosent av befolkningen. I Norge er tallet 8,3 prosent, og i Sverige er det 12 prosent. Fremskrivninger fra de tre landene viser at i 2030 vil innvandrere og etterkommere utgjøre mellom 12 og 16 prosent av befolkningen i de skandinaviske landene, altså opp mot en fordobling.

Oslo har i dag en innvandrerbefolkning på 23 prosent. I Malmø har 34 prosent av de 270.000 innbyggerne utenlandsk bakgrunn. Mange er fra tidligere Jugoslavia, en del fra Irak og Somalia. Årlig kommer 3.000 nye immigranter til byen, og det er en utfordring å få bosted til alle. Likevel mener byens ledere at den store innvandrerbefolkningen ikke er et problem, men snarere en strategi for å gjøre byen mer fremtidsrobust. "Mens vekten av den aldrende befolkningen tynger resten av Sverige, har vår by en ung befolkning, og det er i seg selv en investering i fremtidig velferd," sier Ilmar Reepalu, ordfører i Malmø.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> *Mandag Morgen*: "Norges nye befolkning. Aldring, innvandring og det flerkulturelle samfunn", Oslo, 2004.

<sup>14</sup> *Velferdskommissionen, København, 2003.*

<sup>15</sup> *International Organization for Migration, www.iom.int*

<sup>16</sup> *Euractiv* 27. sep 2006, intervju med Ilmar Reepalu, ordfører i Malmø. "Swedish immigration: Dramatic change, dramatic gain".

<sup>17</sup> *Grete Brochmann og Anniken Høgelund: "Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapsstatus", Institutt for samfunnsforskning, Oslo 2005.*

### Innvandringsdebatten i Norden<sup>17</sup>

I dag har omtrent seks prosent av Danmarks befolkning bakgrunn fra landene utenfor EU, Norden og Nord-Amerika. Danmark har de siste årene ført en mer restriktiv innvandringspolitikk enn de øvrige nordiske landene. Innføringen av økte krav for å få familiejenforening med ektefeller fra tredjeland er blitt mye omtalt og kritisert. Hovedprinsippet om at utenlandske statsborgere med lovlig opphold har de samme sosiale rettighetene som danske statsborgere er

blitt svekket fordi innvandrere med kort botid får en særlig integrasjonsytelse, eller "starthjelp", som er lavere enn sosialhjelpen.

I den danske forskningen har forholdet mellom innvandring, arbeidsmarked og velferdsstat vært sentralt. Et av de grunnleggende spørsmålene har vært om sjenerøse velferdsordninger svekker incentivet til å få innvandrere ut i arbeid..

Finland og Island har vært emigrasjonsland med liten arbeidsinnvandring og få flyktninger. I disse landene er forholdet mellom velferdsstaten og innvandrere et mindre sentralt tema. På Island har man riktignok de siste årene fått økt arbeidsinnvandring. Selv om den har et begrenset omfang, har politikerne vedtatt endringer i innvandringsreglene som synes inspirert av dansk politikk. Det er blant annet innført 24-årsgrense for å få familiegjenforening med utenlandsk ektefelle. Samtidig diskuteres behovet for økt arbeidsinnvandring, blant annet for tilførsel av arbeidskraft i omsorgssektoren.

Sverige skiller seg ut som det største innvandringslandet i Norden med mer enn 1 million innvandrere siden 2. verdenskrig. Perioden frem mot midten av 70-tallet var preget av arbeidsinnvandring, deretter av flyktninger, asylsøkere og familiegjenforeninger. Fra 1990-tallet har ca 80 prosent av innvandringen vært dominert av de siste kategoriene.

Sverige har tidlig fastslått at innvandrere skal oppnå samme levestandard som den svenske befolkningen. En rapport fra Integrasjonsverket i 2001 viste at lite tyder på at de har lyktes bedre med det enn de øvrige nordiske landene, noe som førte til stor debatt. Den økonomiske krisen på 90-tallet førte til økt arbeidsledighet blant unge og innvandrere, noe som belastet velferdsbudsjettene og førte til en mer restriktiv innvandringspolitikk. Etter krisen har man begynt å innarbeide innvandringsrelaterte utfordringer som en generell del av velferdspolitikken, og man har satset spesielt på "utsatte" områder med store konsentrasjoner av innvandrere for å rette tiltakene generelt, sørge for at hele bydelene ble tilgodesett og demme opp for sosial segregasjon.

Det har vært mindre offentlig debatt om innvandring i Sverige sammenlignet med Norge – og spesielt Danmark. Koplingen mellom innvandring og velferdsspørsmål har nærmest vært "ikke-tema" blant forskere og dermed lite forsket på.

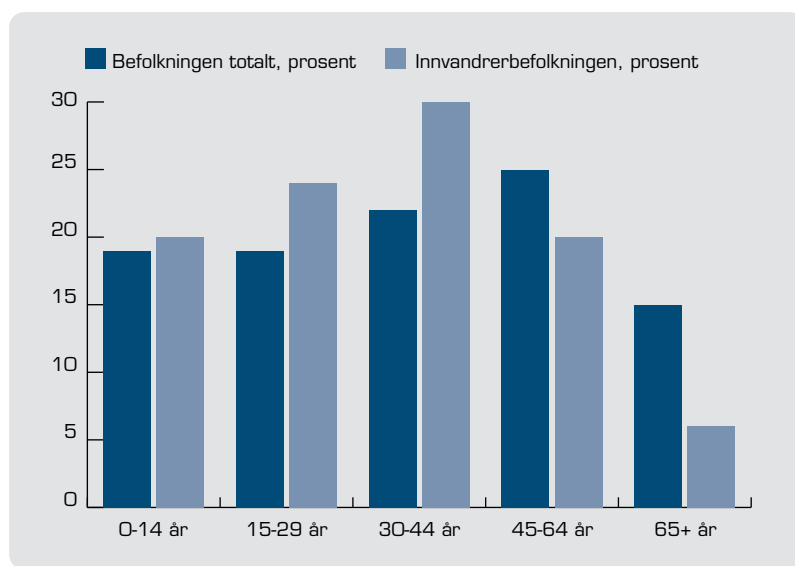
Norsk innvandringspolitikk var i mange år påvirket av den svenske, men i de siste årene har man vendt seg mer til Danmark for læring og inspirasjon – blant annet i forhold til regler for familiegjenforening for å hindre tvangsekteskap.

### **Den store integrasjonstesten begynner nå**

Oversikten over innvandrerbefolkningens aldersfordeling viser at den er ung. Svært mange er i utdannelsesfasen og/eller på vei ut i arbeidslivet i de kommende årene, slik figuren nedenfor med tall fra Norge viser. Den unge generasjonen innvandrere (ofte 2. generasjon innvandrere, også kalt "etterkommere") har således gjort "alt" riktig og fulgt samfunnets råd om hvordan de kan få innpass i arbeidslivet: De har tatt høyere utdanning, ofte med vekt på realfag. Den store integrasjonstesten i årene fremover blir om etterkommerne får relevant arbeid som matcher utdanningsnivået og tilsvarende karrierestige som unge med nordisk bakgrunn. Hva blir konsekvensene dersom de nordiske

samfunnene ikke består ”integrasjonstesten”? Vi ser allerede nå tegn til at talentfulle etterkommere med solid utdanning flytter til andre land som tilbyr gode jobber og karrierer, og som er mer multikulturelle. Dermed risikerer de nordiske landene å miste verdifull kompetanse.

**Figur 6: Innvandrerbefolkningen er langt yngre enn den totale befolkningen.**



*Kilde: Statistisk sentralbyrå, Norge.*

De neste tiårene vil de nordiske landene få en økende gruppe førstegenerasjonsinnvandrere som eldes og får et økende pleie- og omsorgsbehov. Vil innvandrere etterspørre offentlige velferdstjenester? Ønsker de spesielle ordninger? Hva betyr det for kompetansebehovet til for eksempel helse- og omsorgsarbeidere? Man er så vidt innom temaet i velferdsforskningsprogrammet og peker på at eldre innvandrere ser ut til å etterspørre offentlige velferdsordninger og lene seg mindre til familien. Men det er svært lite kunnskap om dette i dag, og det ser heller ikke ut til å være et tema med unntak av enkelte politikere med innvandrerbakgrunn som har fremmet forslag om egne sykehjem for eldre muslimer. Dette er et område det vil være behov for mer kunnskap om.

## Nederland planlegger muslimsk sykehus

I løpet av to år vil et muslimsk sykehus bli etablert i Rotterdam. All maten skal være halal, kvinner skal bli undersøkt og behandlet av kvinnelige leger, menn av mannlige leger, og en imam skal hele tiden være tilgjengelig for pasientene. Hvis det blir en suksess, overveies det å etablere islamske sykehus i Amsterdam og Haag.

Paul Sturkenboom er initiativtaker, og har tidligere etablert et av de største sykehusene i Amsterdam. Nå vil forretningsmannen lansere et privat sykehus som kan tilby landets en million muslimer behandling ved et islamsk sykehus. Det skal ansettes 45 leger og 275 sykepleiere. De trenger ikke være muslimer selv, men må respektere islam.

Prosjektet skaper politisk strid. Høyrefløyen i Rotterdam vil at integrasjonsministeren ser nærmere på dette, og mener at det hindrer integrasjon. Strukenboom mener derimot at sykehuset bidrar til å fremme integrasjon, og sier: "Det tok lang tid før jødiske, protestantiske og katolske grupper i Nederland blandet seg. De brukte tidligere egne sykehus, fagforeninger og skoler, men det hjalp dem til å bli integrert i deres eget tempo." Han mener det er ikke mer enn rett og rimelig at muslimene får sitt eget sykehus når 40 av landets 100 sykehus er katolske.

*Kilde: Dagens Medicin, Danmark.*

## Arbeidsinnvandring og velferd

Forut for EU-utvidelsen 1. mai 2004 var det en del bekymringer om hvilke konsekvenser dette ville få for velferdsordningene. EU-utvidelsen reiste en vanskelig debatt om forholdet mellom konkurranse og solidaritet, likebehandling og rettferdighet, inkludering og ekskludering i de nordiske velferdsstatene. Åpningen av markedene for arbeidskraft og tjenester overfor de nye EU-landene reiser nye utfordringer for de likhetsorienterte arbeidsliv- og velferdsregimene i Norden, som har vært basert på kontroll med adgangen til de nasjonale arbeidsmarkedene.<sup>18</sup>

Innvandrere som gjennom arbeid skal bidra til å opprettholde det økonomiske grunnlaget for velferden i samfunnet ønskes velkommen. Nykommere vil ha sterke økonomiske insentiver for å søke jobb i de nordiske landene. Den norske kontantstøtten per barn tilsvarer en polsk årslønn. Mange har ropt varsku om konsekvensene av såkalt velferdsturisme<sup>19</sup>. Bekymringen for konkurransevridning, underminering av sosiale standarder og velferdsturisme som følge av grensenedbyggingen har også utløst forslag om skjerping av den indre kontrollen med lønnsdannelse, tilgangen til velferdsytelser og illegalt arbeid. Debatten er spesielt vanskelig fordi den røkter ved fundamentale verdier ved den nordiske velferdsmodellen.

I Norge har Statistisk Sentralbyrå på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet undersøkt i hvilken grad innvandrere fra de nye EU-landene har benyttet seg av ulike velferdstilbud som de nå har rett til.<sup>20</sup> Innvandrerne fra disse landene som er kommet til Norge etter utvidelsen i 2004, benytter i relativt liten grad de norske velferdsordningene. Bruken er betydelig mindre enn blant andre innvandrere, både fra andre EØS-land og fra resten av verden. Statistisk sentralbyrå antar at bruken av mange velferdsordninger vil bli vanligere som følge av at rettighetene blir annerledes når oppholdstiden blir lenger.

<sup>18</sup> Jon Erik Dølvik: "EU-utvidelsen: Nye mønstre for bedrifts- og arbeidsvandringer?". Trykt i *DnB Nors Kvartalskrift* 1/2004.

<sup>19</sup> Øystein Dørum i intervju med *Økonomisk Rapport*, 18. mars 2004.

<sup>20</sup> Lars Østby: "Nye EU-innvandrere og bruken av velferdsordninger", Statistisk sentralbyrå 18. september 2006, Oslo.

Forskningsstiftelsen FAFO har utarbeidet en rapport om det nordiske arbeidsmarkedet to år etter EU-utvidelsen. Forskningen viser at arbeidsmigrasjonen til Norden er moderat, og at det er forskjeller mellom landene. Sverige og Danmark har lav tilstrømning, selv om det for Danmarks vedkommende tyder på at tilstrømningen øker vesentlig i 2006. Norge og Island har hatt høy tilstrømning av både arbeidssøkere og tjenesteytere, mens Finland befinner seg i en mellomstilling med høy tjenesteinnvandring og lav regulær arbeidsinnvandring.

Siden utvidelsen i 2004 er det utstedt om lag 75.000 førstegangstillatelser til opphold for borgere fra EU-8 i forbindelse med arbeid og nesten 30.000 fornyelser i Norden. Det er ikke registrert tegn til velferdsturisme. Arbeidsmobiliteten knyttet til tjenesteyting har økt kraftig og synes i viktige sektorer klart større enn den ordinære arbeidsmigrasjonen.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> FAFO: "Det nordiske arbeidsmarked to år etter EU-utvidelsen". Oslo, 2006.

Den nordiske visjonen er at det er nær sammenheng mellom et samfunns evne til å skape og å dele goder. Stadig flere vil bidra til verdiskapingen, være gründere og ta initiativ til nyskaping og innovasjon. Samtidig vil kvinner og menn ha tilstedeværelse og fleksibilitet i forhold til familielivet. Balansegangen mellom familie- og arbeidsliv er en utfordrende øvelse med nye forventninger til både kvinner og menn. De nordiske landene har vært foregangsland i å fremme likestilling mellom kjønnene, og har gjennom årene vist at en aktiv familiepolitikk og arbeidsmarkedspolitik har gitt resultater både i forhold til økt verdiskaping og bidrag til likestilling.

#### Velferdsforskningen viser at de nordiske landene står overfor utfordringer på dette området:

- **Velferdsordningene sementerer kjønnsforskjeller:** Det er behov for å re-vurdere ordningene som skal fremme likestillingen mellom kjønnene. Generell utvidelse av velferdsordninger fremmer ikke nødvendigvis likestilling, men kan bidra til å sementere skjevheter i kjønnsmønstrene.
- **Likhetsidealet hindrer økt likestilling:** Det sterke nordiske likhetsidealet om at "alle" skal gjøre alt og det er lite sosialt akseptabelt å kjøpe seg hjelp i hjemmet, bidrar sammen med mangel på barnepass til at kvinner velger jobber i offentlig sektor for å kunne kombinere jobb med fødsler og omsorgsoppgaver i hjemmet. Det øker lønnsforskjellene mellom kvinner og menn og bidrar ikke til økt likestilling.
- **Ikke lik rett til velferd for mange yrkesaktive:** Velferdsordningene hemmer innovasjon og etablering av nye virksomheter siden selvstendig næringsdrivende ikke har samme rettigheter som ansatte.
- **Kvinner er ofre for en målkonflikt:** Samfunnet er helt avhengig av deres arbeidskraft og sysselsettingsbehovet øker i årene fremover – spesielt i pleie- og omsorgssektoren. Samtidig blir samfunnet mer avhengig av deres ubetalte og uformelle velferdsoppgaver i familien. Kvinner får velferden til å gå rundt, men taper likestillingen.

#### Et arbeidsliv i endring

Arbeidslivet i Norden gjennomgår en rekke strukturelle endringer som vil påvirke velferdssamfunnene i årene fremover. Denne dimensjonen er i liten grad behandlet i Velferdsforskningsprogrammet. Vi vil likevel trekke frem noen viktige endringer i arbeidslivet som vi mener har betydning for utviklingen av velferdssamfunnene og -ordningene i årene fremover.

#### Virksomhetene blir velferdsprodusenter

Virksomhetene generelt og arbeidsgiverne spesielt, får en stadig større rolle i og ansvar for velferdsordninger. Det tette samspillet mellom staten, arbeidsgiverne og arbeidstakerne er karakteristisk for den nordiske velferdsmodellen, og har bidratt til å forme bedriftenes utvidede samfunnsrolle. De siste årene har vi sett en tendens til at mer ansvar og oppgaver flyttes fra den offentlige sfære og over til virksomhetene – og at politikere og myndigheter oppfordrer virksomheter til å ta et utvidet ansvar for medarbeiderne på flere områder. Flere bedrifter er seg også sitt samfunnsansvar bevisst og går i bresjen for å ta en mer aktiv rolle overfor medarbeiderne.

Av de store samfunnsprosjektene dreier det seg, for eksempel, om avtalen om inkluderende arbeidsliv i Norge (den såkalte IA-avtalen). Av mindre, og muligens mer symbolmettede saker, finner vi krav om at ansatte får mulighet til å trene i arbeidstiden og at bedriftene oppfordrer og legger til rette for mest mulig fysisk aktivitet, kjøper helseforsikringer til de ansatte, tilbyr barnepass og fleksible løsninger for småbarnsforeldre. Hittil har det vært rettet mye oppmerksomhet mot småbarnsforeldre for å gi dem en enklere hverdag. Nå ser vi at eldrebølgen fører til at oppmerksomheten rettes mot medarbeidere med omsorgsoppgaver for sine eldre familiemedlemmer. Det norske finanskonsernet Storebrand har nylig lansert en ny ordning der ansatte får dekket inntil ti fraværsdager for å ta seg av gamle og syke foreldre.

Virksomhetene investerer stadig mer i å få ned sykefravær og øke avgangsalderen, og for å gi marginal arbeidskraft en sjanse. Det kan føre til sterkere bånd mellom den enkeltes arbeidskontrakt og den personlige sosiale sikkerheten. Dette er et økende dilemma for den nordiske velferdsmodellen som er basert på fellesskapsordninger, felles avtaleverk og likhet gjennom standardisering.<sup>22</sup>

Virksomhetene får et utvidet arbeidsgiveransvar som velferdsyttere, og deres aktivitet stimulerer et privat velferdsmarked som tilbyr nye løsninger og tjenester. I Danmark har for eksempel antall helseforsikringer økt fra 43.600 i 2001 til nærmere 400.000 i 2006.<sup>23</sup> I Norge har helseforsikringer også hatt markant økning de siste årene. Rundt 50.000 er nå dekket av en eller annen form for privat helseforsikring – mange via jobben.

### Flere "frie agenter" og "svingprodusenter"

Stadig flere har et yrkesliv, eller deler av yrkeslivet, der de ikke er ansatt i en virksomhet, men jobber i prosjekt eller som selvstendig. Blant yngre personer og studenter i de nordiske landene er entreprenørskap blitt et honnørord, og man læres opp til å bli gründer fra skolealder. De nordiske myndighetene har også de siste årene oppfordret flere kvinner til å starte egen virksomhet. Både i Danmark og Norge har vi de siste årene sett at kvinner i pleie- og omsorgssektoren slutter i kommunale jobber og starter enkeltmannsforetak eller små selskaper der de tilbyr pleie- og omsorgstjenester enten til privatpersoner eller fungerer som underleverandører til kommunene.

Tradisjonelt har en del velferdsordninger for eksempel knyttet til sykepenger, arbeidsledighetstrygd, tjenestepensjon og svangerskapspermisjon ikke inkludert selvstendig næringsdrivende på samme måte som ansatte. Dette har spesielt vært et problem for yrkesaktive kvinner i fruktbar alder, men er i ferd med å bli et økende problem for menn ettersom det forventes at de tar mer ansvar for familien ved sykdom og utvidet fedrepermisjon.

Det er grunn til å forvente at det i årene fremover blir flere som velger å stå på egne ben fremfor å være ansatt, ikke minst eldre arbeidstakere kan komme til å tilbringe de siste årene av arbeidslivet sitt som selvstendig næringsdrivende. Denne utviklingen vil utfordre velferdsordningene i betydelig grad.

Den økonomiske oppgangen øker sysselsettingen blant eldre og andre som i mindre gunstige tider har større problemer med å få arbeid. De fungerer nærmest som "svingprodusenter" eller buffere i forhold til arbeidskraftbehovet. Trolig vil man se økte og hyppigere svingninger på arbeidsmarkedet med kortere intervall mellom opp- og nedbemanning. Struktur- og markedsendringer

<sup>22</sup> Kåre Hagen: "Den nordiske modellen", innlegg på NHO-seminar om "flexurity", Oslo 2006.

<sup>23</sup> Ugebrevet Mandag Morgen: "Forsikringsbranchens nye gulerod: Sund livsstil skal belønnes kontant", nr 13, 3. april 2006.

påvirker raskt kompetanse- og rekrutteringsbehovet i bedriftene, og det fordrer et fleksibelt arbeidsmarked. De nordiske landene har mer fleksibilitet i arbeidsmarkedet enn en del europeiske land, som har det veldig sterkt stillingsvern. Den nordiske fleksibiliteten på arbeidsmarkedet kan ha vært medvirkende til å styrke konkurransekraften, og bli viktig fremover.

### Fra kjernefamilie til multifamilie – henger velferden med?

En omfattende barne- og familiepolitikk gjør det mulig å kombinere arbeids- og familieliv, viser velferdsforskningsprogrammet. Det bidrar til å sikre et konkurransedyktig samfunn, høy grad av sosial samhörighet og at familier står sterkt i forhold til samfunnsendringer. Er dagens barne- og familiepolitikk godt nok tilpasset arbeidsmarkedets strukturelle endringer – og endringer i familiestrukturene?

Velferdssamfunnene har måttet forholde seg til endringer i familiens størrelse og struktur. Stadig flere bor alene eller har enesholdning selv om man bor sammen med andre. Andelen enesholdninger er spesielt økende i de store byene og i de mest rurale strøkene. Antall enesholdninger vil trolig øke i årene fremover, og det vil spesielt bli mange enslige, eldre kvinner ettersom de har høyere levealder enn menn.

Ekteskapet har mistet sin rolle som den eneste sosialt aksepterte rammen for barnefødsler. De nordiske landene skiller seg fra andre europeiske land ved at gjennomsnittsalderen for første ekteskapsinngåelse er høyere enn for første barnefødsel. I alle de nordiske landene og i Storbritannia skjer mer enn en tredel av fødslene utenfor ekteskap – og på Island er andelen over 60 prosent. Samboerskap varer lenger og de involverte har oftere barn sammen. Forskningsleder Aksel Hatland finner i syv av åtte land at andelen barnefamilier med enslige forsørgere for barn under 18 år er omkring 20 prosent.<sup>24</sup>

De nordiske familiene opplever økende andel skilsmisser og gjengifte, synkende barnetall, økende alder for barnefødsler og flere enslige foreldre. Forskningsprosjektene i programmet dokumenterer blant annet at barnefamilier som gjennomgikk separasjon og skilsmisse, løp mye større risiko for å bli rammet av fattigdom<sup>25</sup>. Enslige mødre er en foreldregruppe som av kulturelle, sosiale og økonomiske grunner utgjør en sosial risikogruppe<sup>26</sup>.

Forskerne stiller spørsmål ved i hvilken grad velferdsordningene og -tjenestene er tilpasset nye kjønns- og familiemønstre, og konkluderer med at statene har reagert sent og nølende både på de nye familieformene og på toinntektsfamilien. Innføring av rett til foreldrepermisjon for fedre er et eksempel på tilpasninger det har tatt svært lang tid å få på plass. Samtidig har det mest grunnleggende vært at statene er sene med å støtte mødre som påtar seg den dobbelte byrden med familieomsorg og arbeid utenfor hjemmet.

Også på EU-nivå har det vært markante intensjoner om å gjøre arbeidslivet mer familievennlig. Selv om gjennomføringen av idealene i praktisk politikk har variert mye, er det overraskende hvor lite som skiller de nordiske landene fra Storbritannia, Tyskland og Nederland. Forskergruppen fastslår at de ikke-nordiske landene beveger seg i en "nordisk" retning i politikken overfor barnefamilier<sup>27</sup>.

Prosjektet "Welfare policy and employment in the context of family change" viser blant annet overraskende utslag med pakker til barneytelser som ek-

<sup>24</sup> Aksel Hatland: "Welfare policy and employment in the context of family change". Prosjektet er basert på data fra åtte land: Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige, Storbritannia, Tyskland og Nederland. Unntaket er Nederland, hvor prosentandelen er 13. TemaNord 2006:521, s 54.

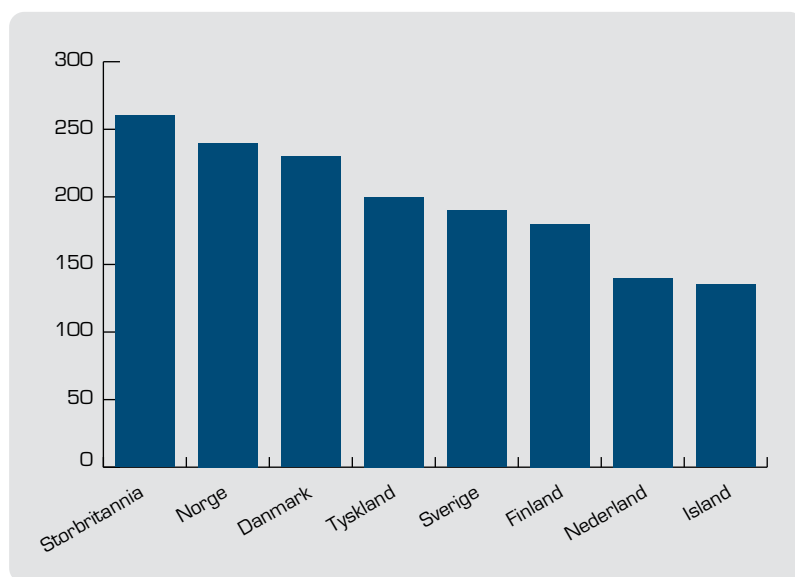
<sup>25</sup> Prosjektet "Welfare policy and employment in the context of family change", ledet av Aksel Hatland, Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

<sup>26</sup> Prosjektet "The Nordic Social Citizenship", ledet av professor Åsa Gunnarsson, Umeå universitet.

<sup>27</sup> De ikke-nordiske landene er i denne sammenheng Storbritannia, Tyskland og Nederland, studert i prosjektet "Welfare policy and employment in the context of family change", TemaNord 2006:521.

sempel. Familiepakken varierer imidlertid med inntekt, sysselsettingsstatus, familietype, antall barn, og om sammenligningene er gjort før eller etter utgifter til bolig og barnetilsyn. Ved beregning av gjennomsnittspakken per land<sup>28</sup> fremgår det at Storbritannia har den mest sjenerøse pakken. Nederland og Island har den minst sjenerøse. Gjennomsnittspakken på Island utgjør omtrent halvparten av den britiske.

**Figur 7: "Gjennomsnittspakke" av barneytelser etter skatt, stønader, barneomsorg og boutgifter (differanse fra barnløst par). Euro kjøpekraftspariteter (ppp) per måned.**



Kilde: "Welfare policy and employment in the context of family change".

Den islandske pakken knytter seg helt til inntektsnivået, og familier med gode inntekter får ingen ytelser. Island utgjør på mange måter et ytterpunkt i forhold til de øvrige nordiske landene. Offentlig sektor er langt mindre enn i det øvrige Norden, det brukes mindre penger på sosiale ytelser per innbygger, og av dette brukes en større andel på helse og mindre på uføre/førtidspensjon og familie enn i resten av Norden. Island kan like fullt være et interessant eksempel for de øvrige nordiske landene i den fremtidige velferdsutviklingen.<sup>29</sup>

### Menn får innflytelse, kvinner får fleksitid

Norden har de siste fem årene forsvart sin plass på toppen av globale likestillingsstatistikker. Det er blitt mer tydelig at den relative likestillingsutviklingen i Norden gir positive effekter på flere områder. Nordens næringsliv gjør det godt i forhold til resten av Europa og har fordel av mer likestilte arbeidsforhold. World Economic Forum har undersøkt ulike sider ved kvinners muligheter i 58 land ved å se på forhold som økonomisk deltakelse, økonomiske muligheter, politisk makt, utdanning og helse. De fem nordiske landene domierte rangeringen med Sverige på førsteplass fulgt av Norge, Island, Danmark og Finland.

<sup>28</sup> Beregningsmåte nærmere omtalt i Tema-Nord 2006:521, s.60.

<sup>29</sup> Grete Brochmann og Anniken Hagelund: "Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapsstatus", Institutt for samfunnsforskning, Oslo 2005.

Financial Times Magazine publiserte i oktober 2006 et spesialnummer om de 25 ledende forretningskvinnene i Europa. Også her kom nordiske land godt ut, om enn bak Storbritannia og Frankrike. Svenske kvinner forsvarte Nordens

**Tabell 1: Europas ledende  
forretningskvinner**

|                |           |
|----------------|-----------|
| Storbritannia: | 7 kvinner |
| Frankrike:     | 5 kvinner |
| Sverige:       | 4 kvinner |
| Tyskland:      | 2 kvinner |
| Nederland:     | 2 kvinner |
| Danmark:       | 1 kvinne  |
| Spania:        | 1 kvinne  |
| Sveits:        | 1 kvinne  |
| Polen:         | 1 kvinne  |
| Tyrkia:        | 1 kvinne  |

Kilde: *Financial Times Magazine*  
7/8 oktober 2006.

ære i denne rangeringen, Danmark hadde med en kvinnelig leder, mens de andre nordiske landene var fraværende.

Rimelige barnehageplasser og gode permisjonsordninger ved fødsel har gitt de nordiske landene kvinnelig yrkesdeltakelse i verdenstoppen, noe som igjen har ført til høyere økonomisk vekst. Spørsmålet er om de nordiske landene har lagt for ensidig vekt på rettighetsbaserte ordninger som sementerer kjønnsrollemønsteret slik at kvinner velger sysselsetting i offentlig sektor der man kan kombinere jobb med hjemmearbeid?

Forskningsleder Øystein G. Holter<sup>30</sup> fremhever at velferdsutviklingen generelt viser seg å henge nært sammen med likestilling. Forskningen viser at gode ordninger for å kombinere arbeids- og familieliv bare i mindre grad har ført til nedbygging av kjønnsbaserte ulikheter med hensyn til fordeling av omsorgsoppgaver – vi ser klare tendenser til ”likestilling light”. Utvidelse av eksisterende velferdsordninger vil trolig ikke bidra til mer balanse. En klarere omfordeling av rettigheter mellom menn og kvinner kan være utslagsgivende, for eksempel økt fedrekvote ved svangerskapspermisjon.

Andre viktige tiltak for å fremme økt likestilling kan være ordninger som motiverer kvinner til å etablere egne virksomheter slik at kvinner i økende grad kommer inn på eiersiden. Undersøkelser som Mandag Morgen har foretatt viser at kvinner i mindre grad enn menn benytter seg av tilbud om medeierskap i bedrifter de jobber i når de får tilbud om det. Kvinner velger tilsynelatende systematisk bort alternativer som kan bidra til økt økonomisk selvstendighet, råderett over virksomheter og muligheter for økt tilgang til kapital. I stedet forblir de ansatte i offentlig sektor og opplever økende lønnsgap sammenlignet med menns lønnsutvikling. På det området er det langt igjen før nordiske menn og kvinner er likestilt.

Utdanningsmuligheter har vært viktig i forhold til endringer av kvinnerollen. Mens omkring 80 prosent av førstegangs fødende kvinner i 1950 bare hadde grunnskole, var andelen i 1990 cirka 11 prosent. Gjennom 1980-tallet økte foreldrenes, og særlig mødrenes, utdanningsnivå betydelig (se figur 8). Men de første generasjoner barn hvor majoriteten har to utdannende foreldre, er ennå i grunnskolen<sup>31</sup>.

I løpet av det siste ti-året er kvinner blitt i flertall ved høyere utdanning i flere nordiske land. Kvinner er i ferd med å innta profesjoner som tidligere har vært mannsbastioner, som lege, siviløkonom, jurist og også i noen grad høyere teknisk utdanning. En undersøkelse som Mandag Morgen gjorde blant mannlige og kvinnelige jurister, siviløkonomer og sivilingeniører under 35 år i Norge, viste at menn har bedre mulighet til å få lønnsøkning, forfremmelse, medeierskap, tilgang til styreverv og lederstillinger. Det eneste området der kvinner har best mulighet til å oppnå goder i kraft av sitt kjønn, er fleksibel arbeidstid.<sup>32</sup> Selv for yngre personer med høy utdanning oppleves likestilling i arbeidslivet som langt fra realitetene.

### Likestilling light

Likestilling og velferdsutvikling er nøkkelfaktorer for å opprettholde et brukbart fruktbarhetsnivå. Færøyene, Grønland og Island er de mest produktive i Norden, markant foran de øvrige<sup>33</sup>.

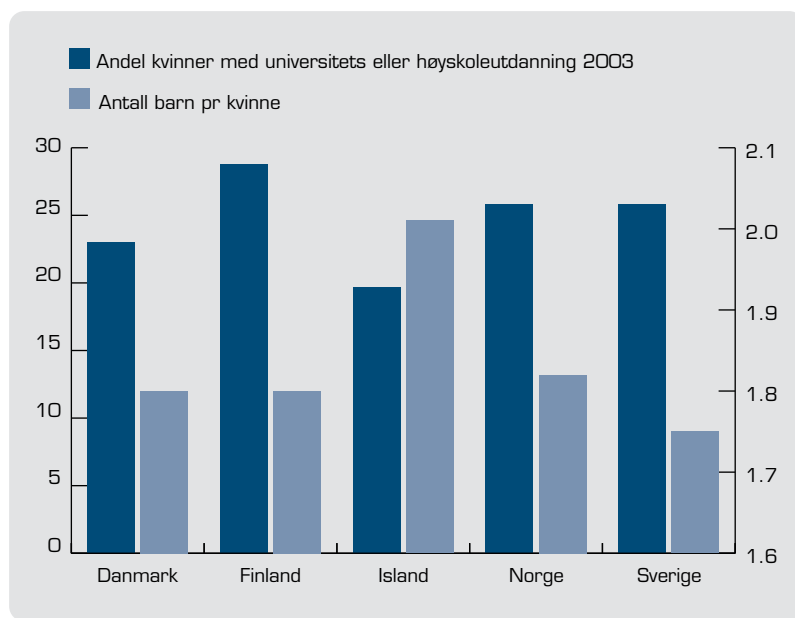
<sup>30</sup> Prosjektet “Welfare, masculinity and social innovation” er ledet av Øystein G. Holter, Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).

<sup>31</sup> Data fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

<sup>32</sup> Ukebladet Mandag Morgen: “Unge akademikere: Menn har alle fortrinn”, nr 9, 6. mars 2006.

<sup>33</sup> Fødselsrater for 2004: Danmark 1,78, Færøyene 2,59, Grønland 2,36, Finland 1,80, Åland 1,64, Island 2,03, Norge 1,82, Sverige 1,75. Nordisk statistisk årbok 2005.

**Figur 8: Andel kvinner med universitets- eller høyskoleutdanning (venstre akse), samt antall barn per kvinne i de nordiske landene (høyre akse).**



Kilde: Nordisk statistisk årbok 2005.

Gode familiepolitiske ordninger virker stimulerende på fruktbarheten, men forskningssjef Kari Skrede<sup>34</sup> konkluderer blant annet med at:

- Foreldrepar som praktiserer en ”likestilling light”-arbeidsdeling i forhold til fordelingen av innsats i arbeidsmarkedet og på hjemmeplan utnytter gode familiepolitiske ordninger som stimulerer til flere barn mer enn andre grupper. Fedrenes holdning til å få barn er oversett i debatten om økte fødselstall. Velferdsforskningsprogrammet viser at menn som lever i ”likestilling-light”-familier er mer positive til å få barn enn andre.
- Kvinner i kvinnedominerte yrker i offentlig sektor får flere barn når de får tilgang til sjenerøse familiepolitiske ordninger.

Det er altså tydelige ulikheter i hvor mange barn kvinner i ulike deler av arbeidsmarkedet får. Til tross for høyt, og økende, utdanningsnivå er kvinne-dominansen størst i lavtlønnet, serviceytende arbeid og offentlig sektor. Det gjør det nærliggende for familier med to arbeidende foreldre å gjøre valg som innebærer at kvinnen er deltidsarbeidende for å ta seg av barna i småbarns-alder samt andre omsorgsoppgaver. Mødre har påtatt seg mer utearbeid, samtidig som de gjør mesteparten av husarbeid og omsorgsarbeid, ikke bare for mindreårige barn men også for voksne med funksjonshemminger og for eldre slektninger.

### Kvinnene redder velferden

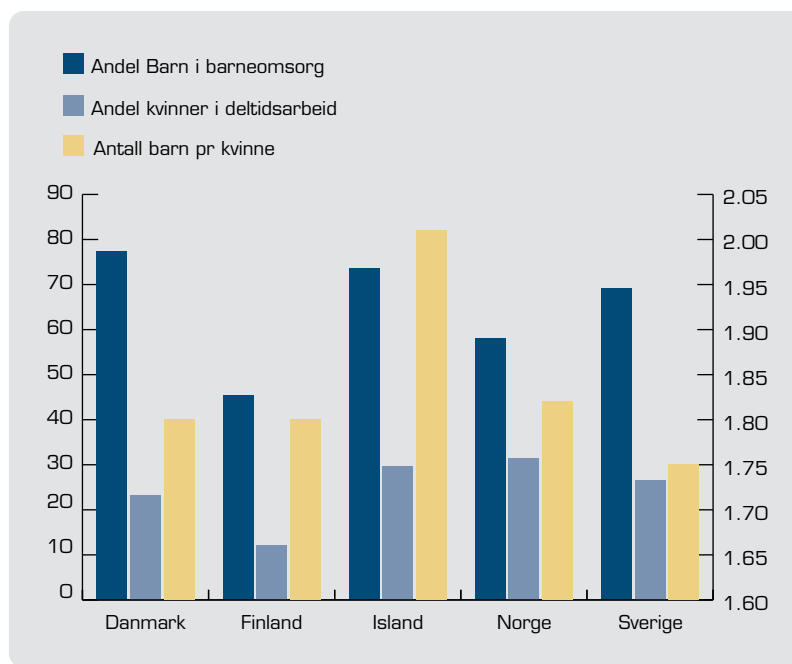
Likestilling mellom kjønnene kan sies å være en forutsetning for påstanden om at det finnes en nordisk modell. Åsa Lundqvist<sup>35</sup> beskriver i sitt prosjekt utviklingen i ulike faser. Utgangspunktet var det stabile kjernefamilieidealet på 1930/40-tallet med mannen som forsørger. Fra 1960/70-tallet ble vektleggingen av ”rettferdighet” fulgt av likestilling som rettesnor.

<sup>34</sup> Forskningssjef Kari Skrede ved Statistisk sentralbyrå har ledet prosjektet: ”Family policies, fertility trends and family changes in the Nordic countries: How sustainable is the Nordic model of family welfare?”

<sup>35</sup> Åsa Lundqvists prosjektbidrag tilhører følgende prosjekt: ”Gender Equality as a Perspective on Welfare: The Limits of Political Ambition?” Prosjektarbeidet har vært ledet av professor Kari Melby, ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Like fullt er kvinneandelen i serviceyrker en forutsetning for opprettholdelsen av de nordiske velferdstjenestene samtidig som lav lønn og status opprettholder valg av mannen som hovedforsørger. Kombinert med svakheter i tilgang på barneomsorg og omsorg til eldre familiemedlemmer gir dette en selvforsterkende "likestilling light"-versjon. Kvinnene får den nordiske velferden til å gå rundt, men taper samtidig terreng i forhold til reell likestilling.

**Figur 9: Omfang barn i barneomsorg (venstre akse), andel kvinner i deltidsarbeid (venstre akse) og antall barn per kvinne i de nordiske land (høyre akse):**



Kilde: Nordisk statistisk årbok 2005.

Dokumentasjonen viser at det er til dels betydelige variasjoner i omfang av barneomsorg og sysselsetningsgrad blant kvinner. Island skiller seg ut fra de øvrige nordiske land med høy andel barneomsorg så vel som svært høy sysselsetningsandel (se figur 9).

Forskningsleder Aksel Hatland belyser at det i tillegg til småbarnsomsorg er utfordringer med tilbud etter skoletid og i feriene i de nordiske landene. Prosjektet betoner også at motivene for de politiske tiltakene ikke bare har vært å hjelpe mødre med å kombinere arbeid og barneomsorg, men like mye opptatthet med barnas egen utvikling og å hindre fattigdom<sup>36</sup>.

Forskningsleder Kari Melby går så langt som å omtale velferdsstatens "sosiale kontrakt" som en erklært "kjønnskontrakt". Samtidig er likestillingsbegrepet og likestillingspolitikken kraftig utfordret av debatter om foreldreskap, av den unge generasjonen som har vokst opp med tilsynelatende likestilling og gjennom økende kulturelt, religiøst og etnisk mangfold i Skandinavia. Dette er et kjernepunkt hvor likestillingspolitikken møter familiepolitikken.

<sup>36</sup> Leder for prosjektet "Welfare policy and employment in the context of family change". TemaNord 2006.

## Menn i klemme

I løpet av de siste tiårene er oppfattelsen av foreldrerollen blitt endret. Tradisjonelle kjønnsnormer er i hurtig erosjon. De pågående endringene blant menn blir også støttet institusjonelt gjennom fedrekvotering/pappapermisjon.

Vi står overfor nye roller for mannen så vel som for kvinnen. Dette gir også nye perspektiver på likestilling. Likestilling handler ikke først og fremst om lik fordeling av arbeid, men om et adderingsprogram der begge har høye aspirasjoner både i jobb og familie. De to sfærenes tiltrekningskraft tar i disse parene form av ”kjønnsnøytrale” livsstilsprosjekter. Samtidig dras også menn i ulike retninger mellom valg av kvantitativt samvær med barn og forsørgerrollen.

Det doble presset som yrkesarbeidende kvinner har opplevd i flere tiår blir i økende omfang også de likestilte mennenes skjebne. Forsker Claes Ekenstam slår fast at menn anno 2006 opplever forventningene til sin rolle som ambivalente og stressende:

- Menn vil, og føler seg ofte presset til, å prestere mye og bra på jobb og samtidig delta mer aktivt i omsorgen av barna enn foreldregenerasjonen.
- De opplever en klar konflikt mellom de krav som stilles til menn fra arbeidslivet og de behov som preger familielivet i småbarnsårene.

Resultatet blir ”klemte menn”, som erfarer at det doble presset som yrkesarbeidende kvinner har opplevd i flere tiår, i økende omfang også blir en sentral utfordring for mennene. Det er en krevende og identitetsutfordrende øvelse å fornye farsrollen og overkomme kløften mellom et ”grådig” arbeidsmarked og en ”omsorgskrevende” familie.

Pappakvote for foreldreperm er det fremste blant virkemidlene for å oppnå en likere fordeling av barneomsorg mellom kvinner og menn. I Norge, Sverige og Island har en majoritet av pappaer tatt sin kvote. Island viser en måte for å fremme statlig innovasjon av likestilling og å trekke menn mer inn i barneomsorg. Her er to tredeler av permisjonstiden er kjønnsknotert, mens siste tredel kan fordeles som ønsket mellom foreldrene.

## Basisbehov under press

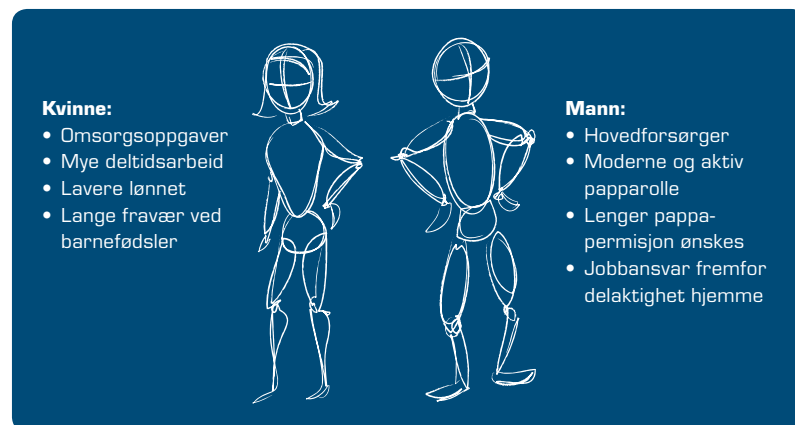
Utviklingen av mansrollen åpner for mer gjensidig involvering og ansvarstaking i familien. Den høye andel kvinner som velger høyere utdanning er vesentlig for et mer likestilt familieliv. Flere forhold setter basisbehov under press, og fører til at svært lite skjer på samfunnsnivå for å sikre at kvinner og menn har mer likestilte roller.

For det første opplever fortsatt kvinner å diskrimineres i arbeidslivet i forbindelse med graviditet. Mange kvinner opplever at arbeidsoppgaver forsvinner, mulighet til opprykk likeså, og lønnen bevegges svært lite på grunn av permisjon ved barnefødsel. Begrenset tilgang på barnehageplasser forsterker effekten. Kvinnene velger å være hjemme lenger. I Norge er også kontantstøtte et incitament til å være hjemme med barn. Og når mammaene går ut i arbeid igjen, velger mange deltidsarbeid.

Med unntak av Island er ordningene for deling av permisjonstiden mellom kvinner og menn svært skjev. Mens kvinnen er hjemme for å ta seg av hjem

og barn, har mannen en stabil karriereutvikling, stiger i gradene og får justert lønnen tilsvarende. Slik øker forskjellene kjønnene imellom og gjør det mest økonomisk forsvarlig for familieøkonomien at det er kvinnen som er hjemme når barna er små eller syke. Ofte har kvinnen også i utgangspunktet valgt et, relativt sett, lavtlønnet service- eller omsorgsykke.

**Figur 10: Likestilling anno 2006**



*Kilde: Mandag Morgen.*

Åsa Gunnarsson vektlegger i prosjektet "The Nordic Social Citizenship" hvordan kjønnsforskjellene dermed vedvarer. Nøytrale og altomfattende sosiale trygghetssystemer bygger på underforståtte normer om hvordan offentlige og private forsørger- og omsorgsrelasjoner bør organiseres, men stenger samtidig kvinner ute fra et fullstendig sosialt medborgerskap. På denne måten reproducerer velferdsretten den ulike fordelingen av makt og ressurser som finnes mellom kvinner og menn.

Aktivt medborgerskap vektlegges stadig sterkere i nordiske velferdsreformer. Tann for tann, ytelse for gjenytelse. Det gir noe å strekke seg etter, men også tiltakende risiko for å falle utenfor. Den nordiske velferdsmodellen har en hardt prøvet kjerne av universalisme. Medborgerskap handler ikke bare om oppholdstillatelse og rett til valgdeltakelse. Også dets økonomiske, sosiale og multikulturelle dimensjoner gjør dag for dag den nordiske befolkningen til vinnere – og tapere.

#### Utviklingen mot mer aktivt medborgerskap stiller den nordiske velferdsmodellen på prøve:

- **Skaper forskjeller og marginalisering:** Mange opplever diskriminering på bakgrunn av etnisk opprinnelse, beskjeden sosial tilhørighet og mangel på økonomiske rammer til å kjøpe de varer og tjenester behovene tilsier. Den sosiale arven forsterkes.
- **Arbeidslivet er ikke for alle:** En del av befolkningen i yrkesaktiv alder er ikke i arbeid. De nordiske landene har like mange utenfor arbeidslivet som øvrige OECD-land, men det er langt større andel uføre enn arbeidsledige. Velferdsordningene motiverer ikke tilstrekkelig til å stå i arbeid.
- **Dårlige insentiv til å jobbe:** Ikke-vestlige innvandrere har svak tilknytning til arbeidslivet og blir velferds-mottakere i stedet for velferdsyttere. Det er mindre attraktivt for dem å jobbe enn for andre grupper siden utsiktene til dårlig betalte jobber frister mindre enn relativt høye velferdsytelser.

I prosjektet "Active citizenship and marginality in a European context", har Bjørn Hvindens forskerteam undersøkt aktiviseringsreformer med sikte på å få flest mulig "med på laget" i de nordiske velferdssamfunnene. Reformene inkluderer tiltak som rettslig vern mot diskriminering og sosiale hindringer for likeverdig markedsdeltakelse. Tilretteleggelse for deltakelse i beslutninger og inntektssikring ved tiltak som får flere i arbeid er andre sentrale virkemidler.

Det tradisjonelle sosialliberale medborgerskapet i de nordiske landene er ifølge forskerteamet ikke fortrent, men supplert med utviklingstrekk som:

- Mer fremtredende "markedsmedborgerskap". Borgerne forventes i tiltakende grad å være aktive og utøve valgfrihet. Det stilles store krav til den enkeltes personlige ressurser, også økonomisk.
- Kutt og innstramninger i offentlige tilbud som kan gi innskrenkning i medborgeres faktiske tilgang på ytelser og rettigheter. Minsteytelser garanteres i noen grad, mens full dekning – for eksempel av omsorgsordninger for barn – krever personlig/privat initiativ.
- Tiltakende internasjonal påvirkning av rammene for det nasjonale medborgerskapet. Nordiske ordninger avstemmes i forhold til impulser på EU-nivå så vel som i forhold til hva som er forsvarlig for å ivareta landenes konkurransekraft på et globalisert marked.

Forsker-teamet stiller på denne bakgrunn spørsmål ved de berørte medborgernes muligheter for reell deltakelse i og påvirkning av individuelt rettede

planleggingsprosesser. Noen sider ved aktivt medborgerskap som "valgfrihet" er per i dag ikke tilgjengelig for alle. Det tradisjonelle sosialliberale medborgerskapet i de nordiske landene dominerer fremdeles, men utfylles og utfordres. Markedstenkning og individualisering er sentrale utviklingstrekk.<sup>37</sup>

### Marginaliserte medborgere

Har det nordiske velferdssamfunnet en kategori "kanskje egnede" i vekst? Er det grupper som systematisk faller utenfor og marginaliseres – og er det sammenfallende skillelinjer som bidrar til å skape en "underklasse" i de nordiske landene? Dette er spørsmål som har vært lite debattert i de nordiske landene, og som først har kommet på den offentlige dagsorden de siste årene. Danmark diskuterer tiltak for "de utsatte". Også i Norge og Sverige har den folkelige bevisstheten om at fattigdom ikke er en tilbakelagt problematikk blitt klargjort de seneste år og er blitt gjenstand for politisk diskusjon.

Velferdsforskningen viser at marginaliseringen ser ut til være koplet til spesielt fem forhold: Den sosiale arven, helseproblemer, dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet, etnisk diskriminering og regional utarming. Ofte forsterkes risikoen for å marginaliseres av en kombinasjon av disse forholdene.

### Kort klassereise

Konsekvensene av å vokse opp i en (relativt) fattig familie er mindre alvorlig i Norden, sammenliknet med andre regioner. Dette fremgår av forskningen til Oddbjørn Raaum<sup>38</sup>. Studien av mobilitet på tvers av generasjoner<sup>39</sup> underbygger tidligere funn om at mobiliteten er klart større i de nordiske landene enn i USA, med Storbritannia et sted midt imellom. Innad i Norden er forskjellene relativt små.

En finsk studie tilknyttet prosjektet viser at familiebakgrunn har relativt liten innflytelse på barnas inntekter som voksne<sup>40</sup>. Forskjeller i økonomisk avkastning som følge av økt utdanning anses som en viktigere forklaring på forskjeller i inntektsmobilitet mellom land. Det fremgår også tydelig at helse samvarierer med sosial status og inntekt.

Flere nordiske studier viser at den faktiske mobiliteten egentlig er temmelig begrenset på tross av de siste tretti år med sterk satsing på utdanning. Flere enn tidligere krysser grensene mellom sosiale lag. Likevel er sjansen for at barn av arbeidere skal bli akademikere og "sjefer" langt mindre enn for at barn av høyere funksjonærer og næringsdrivende skal bli det.

Barrierene mot mobilitet er intakte, så vel oppover som nedover. Omfanget av total mobilitet har økt, det vil si skifte av posisjon fra en generasjon til den neste. Studier av utdanningsmobilitet på tvers av ulike generasjoner i etterkrigstiden avdekker klare tendenser til at utdanningssystemet ikke fremmer likhet, men tvert imot reproducerer ulikhet. Tendensene er riktignok noe svekket for de med foreldrebakgrunn i de laveste utdanningsnivåene, men mønstrene er likefullt entydige<sup>41</sup>. Dette støttes også av Raaum, som fremhever at de største forskjellene på tvers av generasjoner finnes i "utkantene" (topp/bunn) av inntekstfordelingen. Det vil si at den som kommer fra en familie med svært svakt inntektsgrunnlag ikke er dømt til samme skjebne selv.

<sup>37</sup> Bjørn Hvinden: "Active citizenship and marginality in a European context", Programkomiteens sluttrapport. TemaNord 2006:521.

<sup>38</sup> ????

<sup>39</sup> Oddbjørn Raaum har ledet prosjektet: "Inequality of opportunity and socio-economic outcomes from an intergenerational perspective".

<sup>40</sup> Doktorgradsavhandling av Eva Österbacka, TemaNord 2006.

<sup>41</sup> Hjellbrekke, Jobs. og Olav Korsnes 2003: Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 71, juni 2003.

## Den sosiale arven tynger

Offentlig sektor er stor i de nordiske landene, velferdsordningene er universelle og godt utbygd, og landene har høyt nivå på offentlig forbruk til helse og skole. Trass i en rekke tiltak gjennom årene, spiller imidlertid den sosiale arven fremdeles en vesentlig rolle på personers velferdsnivå: Lav utdanning, dårlig privatøkonomi, dårligere bostandard, dårligere kosthold og mindre fysisk aktivitet fremmer dårligere helse og ofte kroniske sykdommer som bringer personer inn i en negativ spiral der de ulike forholdene påvirker og forsterker hverandre.

Barn fra familier der foreldrene har lav utdanning og inntekt har ca 1,7 ganger høyere risiko for kroniske sykdommer enn barn i de høyeste sosiale gruppene.<sup>42</sup> Eldre, kronisk syke, innvandrere, personer med atferdsproblemer og personer med lese- og skriveproblemer er grupper som står i fare for å marginaliseres. Ikke minst i de nordiske landene som ligger så langt fremme i kunnskapssamfunnet med kontinuerlige krav til økende produktivitet, og som får stadig færre arbeidsplasser som er basert på enkelt, manuelt arbeid - risikerer stadig flere å betraktes som diskvalifisert for arbeidslivet.

Helse og velferd henger tett sammen, og utviklingen i befolkningens helse-tilstand vil få store konsekvenser for velferdssamfunnene. Flere av livsstils-sykdommene som er i kraftig vekst (se tekstboks) faller sammen med lavt utdanningsnivå, lavt inntektsnivå, liten fysisk aktivitet og dårlig kosthold – altså samme faktorer som bidrar til den sosiale arven, slik velferdsforskningsprogrammet har vist.

- Inntil 80 prosent av arteriosklerotiske hjertesykdommer og rundt 90 prosent av diabetes 2 kan unngås ved endret livsstil<sup>43</sup>.
- Om lag 1/3 av krefttilfeller kan unngås ved å spise sunn mat, holde normalvekt og trene jevnlig<sup>44</sup>.

### Dårlige kostvaner ligger til grunn for følgende sykdommer:<sup>45</sup>

- >70 % av fordøyelsesproblemer
- >50 % fedme
- >35 % kreft
- >30 % hjertesykdommer
- >25 % diabetes

Sykdomsbildet er i endring. Norden vil i økende grad kjenne byrden av kroniske sykdommer. Hjerte- og karsykdommer er ikke lenger den mest utbredte kroniske sykdommen i den vestlige verden. Mentale lidelser øker nå raskest, og målt ut fra tapte arbeidstimer er dette den største sykdomskategorien i verden. Utviklingen innen helse er i betydelig endring, og det kan få omfattende konsekvenser for velferdsordningene og velferdstjenestene slik de er utformet i dag.

Må vi innstille oss på at også de nordiske velferdssamfunnene vil få større grupper som marginaliseres? Hvordan håndtere risikoen for et økende antall marginaliserte? Samfunnsutviklingen de siste 10-20 årene har vist at en rekke tabuer har falt. Det som tidligere har vært private problemer og knapt nok det, er blitt offentlige debattemaer og det offentlige tillegges økende ansvar for å løse problemene. Det gjelder for eksempel incest og psykisk sykdom. Fattigdom og marginalisering er tabuer i fall.

<sup>42</sup> Nasjonalt folkehelseinstitutt: *Fakta om sosial ulikhet og helse*. Oslo, 2005.

<sup>43</sup> WHO: "Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases", Geneva 2003.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> [www.obesityonline.org](http://www.obesityonline.org)

## Arbeidslinjen slår sprekker

Når slekt og bosted har falmet som sosiale markører og identitetsbyggere, er yrke og arbeid i stedet blitt viktig for manges opplevelse av identitet, tilhørighet og fellesskap. I de nordiske landene der arbeidslinjen har vært så sterk og yrkesdeltakelsen høy, kan det å ikke være del av arbeidslivet være sosialt stigmatiserende og ekskluderende.

De nordiske landene har stort sett kunnet smykke seg med lavere arbeidsledighet enn øvrige EU- og OECD-land. I den svenske valgkampen høsten 2006 var et av stridstemaene hvor stor den reelle arbeidsledigheten er. Bare Finland og Færøyene har hatt høyere arbeidsledighet mellom 1990 og 2004 enn de 12 EU-landene før utvidelsen på 90-tallet.

Dersom vi bare ser på andelen arbeidsledige, kan vi få et forskjønnet bilde av situasjonen på det nordiske arbeidsmarkedet. Mandag Morgen har sammenstilt andelen arbeidsledige og uføre i en rekke OECD-land<sup>46</sup>. Resultatet viser at i de fleste europeiske land er summen av ledighet og uførepensjonerte mellom 10 og 13 prosent. Gjennomgående har land med lav ledighet en høy andel uførepensjonerte. Norge, Sverige og Nederland toppe den europeiske uføretrygdstatistikken med innpå 10 prosent uføretrygdede. I land med høy arbeidsledighet er uføreandelen lav.

Summen av uføretrygdede og arbeidsledige blir påfallende lik mellom de europeiske landene. Spørsmålet er derfor om vi har en betydelig skjult ledighet i Norden? Er arbeidsledighet et så politisk og samfunnsmessig betent spørsmål at vi foretrekker å "sminke" på sannheten ved å være rausere med uføretrygder, noe som også er mindre stigmatiserende for den enkelte?

## Ikke arbeid for alle?

Kunnskapsstatusprosjektet "Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser"<sup>47</sup> trekker frem at arbeidsmarkedet har en sentral stilling for å integrere innvandrere og fungerer som springbrett også for sosial integrasjon i samfunnet for øvrig. Motsatt vil arbeidsløshet lett føre til marginalisering også på andre områder. Dette gjelder for befolkningen generelt, men effekten er trolig enda større for innvandrere.

Ikke-vestlige innvandrere har svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn majoritetsbefolkningen, og det skaper problemer i forhold til velferdsstaten fordi de blir avhengige av ytelsene uten å kunne bidra med tilsvarende innbetaling over skatteseddelen.

**Tabell 2: Andel sysselsatte blant utenlandske statsborgere fra ikke-vestlige land og nasjonale statsborgere i alderen 15-64 år (Prosent)**

|                      | Nasjonale statsborgere | Utenlandske statsborgere fra ikke-vestlige land | Forskjell i prosent-poeng |
|----------------------|------------------------|---|---------------------------|
| <b>Danmark</b>       | 77,2                   | 42,9  | 34,3                      |
| <b>Nederland</b>     | 75,3                   | 46,7  | 28,6                      |
| <b>Norge</b>         | 77,6                   | 54,8  | 22,8                      |
| <b>Storbritannia</b> | 72,1                   | 52,6  | 19,5                      |
| <b>Sverige</b>       | 75,0                   | 44,9  | 30,1                      |
| <b>Tyskland</b>      | 66,6                   | 52,1  | 14,5                      |

Kilde: Eurostat.

<sup>46</sup> Ukebrevet Mandag Morgen: "Kraftig undervurdert ledighet i Norge", nr 6, 9. februar 2005.

<sup>47</sup> Grete Brochmann og Anniken Hagelund: "Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapsstatus", Institutt for samfunnsforskning, Oslo 2005.

Forskerne Brochmann og Hagelund peker på at arbeidsmarkedet fungerer på mange måter som et speilbilde for velferdsstaten når det gjelder innvandrernes velferd og levekår. Status i forhold til arbeidsmarkedet reflekterer i høy grad enkeltpersoners velferd og livskvalitet. Løs eller ingen arbeidsmarkedstilknytning gir både større behov for velferdsytelser og svakere rettigheter til slike ytelser. Et av resultatene er en innvandrerbefolkning som i langt større grad enn majoriteten er avhengig av midlertidige velferdsytelser (sosialhjelp), og i mindre grad kvalifiserer til opparbeidede trygderettigheter (arbeidsledighetstrygd, alderspensjon og så videre). De nordiske landene har etablert en universalistisk sosialstøttemodell der goder og service er basert på lovlig opphold i kombinasjon med inntektsrelaterte sosialforsikringsordninger. Dette betyr at alle personer med lovlig opphold i de nordiske landene har rett til sosialstøtte, men, i likhet med statsborgere, har ulik tilgang til trygder og pensjoner avhengig av hva slags forhold de har hatt til arbeidsmarkedet.

Det er et nærliggende spørsmål hvordan velferdsstatens ulike overføringsinntekter og –programmer hemmer eller fremmer integrasjon på arbeidsmarkedet. Overføringsordninger under et aktiverings- eller utdannelsesløp som avsluttes med en stabil jobb fremmer integrasjonen. Men samspillet mellom høye skattesatser og inntektsavhengige passive ytelser skaper arbeidsløshetsfeller som hemmer integrasjonen dersom den privatøkonomiske avkastningen av å være i jobb kun er marginalt større eller direkte mindre enn hvis man lever av overføringsinntekter. I Danmark har dette vært gjenstand for forskning, og resultatet viste at det var vesentlig større problemer med incentivene for innvandrere enn dansker. Årsaken var at innvandrere generelt har lavere lønn slik at relativt høye velferdsytelser kombinert med lave lønninger gjør det mindre attraktivt enn for dem som har tilgang til et mer lukrativt arbeidsmarked.<sup>48</sup>

### Regional stigmatisering

I Norden er det en generell tendens til at folk flytter til regionsentre og andre urbane områder. Et av forskningsprosjektene<sup>49</sup> stiller spørsmål ved om det er slik at kvinner flytter ut og menn forblir i periferien. Forskingen viser at denne hypotesen ikke stemmer helt, det er snarere tale om en generell avfolkning.

Anna-Karin Berglund<sup>50</sup> peker på den ofte negative debatten om den nordiske periferien. Mennesker og hele bygder opplever seg som stigmatiserte. Fraflyttingen gir de gjenboende en tung bær. Visst er det tumleplass nok for store og små, men idyllen blir ofte overskygget av høy arbeidsledighet, nedbygging av offentlig infrastruktur, problemer med å opprettholde tilbudet og kvaliteten på velferdstilbudet, samt stagnasjon i næringslivet.

Følgende regionale utviklingstrekk utfordrer grunnlaget for fremtidig velferd i disse områdene:

- Sterk sentraliseringstrend – risiko for svakere lokalt selvstyre.
- Det er fremfor alt yngre kvinner og menn som flytter fra småsamfunnene i den nordiske periferien.
- Lave sysselsettingstall og minsket befolkningsunderlag risikerer å svekke servicenivået.

<sup>48</sup> Grete Brochmann og Anniken Hagelund: "Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapsstatus", Institutt for samfunnsforskning, Oslo 2005.

<sup>49</sup> Anna-Karin Berglund: "Women leave, men remain. Issues of Gender, Welfare and Labour Markets in the Nordic Periphery", TemaNord 2006:521.

<sup>50</sup> Anna-Karin Berglund har ledet prosjektet: "Women leave, men remain... Issues of Gender, Welfare and Labour Markets in the Northern Periphery".

---

### **Global økonomi utfordrer periferiens arbeidsmarked**

Periferiens marginalisering har hatt store konsekvenser for arbeidslivet. Den globale økonomien har de siste årene spesielt påvirket menns tradisjonelle arbeidsplasser. Flere studier har vist at menn blir arbeidsledige når skogsindustrien, fiskenæringen og andre primærnæringer blir rasjonalisert og når industriarbeidsplasser flyttes til lavkostland.

Samtidig er kvinners sysselsetting i noen områder blitt større enn mennenes på grunn av økt sysselsetting innen lokal velferdsproduksjon eller andre offentlig tjenester, samt at de beveger seg inn i tidligere mannsdominerte yrker som fiskeindustrien. Kvinner synes derfor bedre rustet til å møte det postindustrielle arbeidsmarkedet enn mennene. Konsekvensen kan bli at kvinner flere steder blir hovedforsørgere, og spørsmålet er hvordan det vil påvirke barnefødsler, den private pleie- og omsorgen som kvinner ofte besørger og behovet for velferdsordninger for øvrig.

De nordiske velferdssystemene blir ofte fremstilt som generelle, offentlige og likestilte. Siden 1980-tallet har markedsinspirerte reformtrender beveget seg inn på stadig flere områder, også i kjernen av den offentlige velferdsstaten som utdanning og helse- og omsorgssektoren. I arbeidet med å reformere velferds-samfunnene, øke kvaliteten på tjenestene og fremme økt ressursutnyttelse og effektivitet, er markedsmekanismer blitt tilført, minstestandarder og brukerrettigheter er blitt utdelt. Forbrukerstrategier og kundevalg er blitt del av borgernes samhandlingsmekanismer med det offentlige.

Velferdssamfunnet har fått tilført markedsmekanismer og -prinsipper på noen områder, først og fremst gjennom å gi borgerne forbrukerrettigheter som for eksempel fritt sykehusvalg, behandlingsgarantier, servicegarantier og valg av hjemmetjeneste.

#### Hovedtrekkene i velferdsforskningsprogrammet viser følgende forhold ved kundevalg:

- **Uklar rollefordeling:** Det er preg av utydelig rollefordeling mellom bestiller, betaler, utfører og kontrollør i innføringen av markedsmekanismer på velferdsområdet.
- **Mangler sanksjonsmuligheter:** Borgerne mangler i noen tilfeller reelle valg- og sanksjonsmuligheter overfor velferdsleverandørene. Avhengighet til offentlige tjenestetilbydere kan føre til et assymetrisk maktforhold der brukeren er den svake part, viser forskningen.
- **Økende bruk av private utførere:** Det er få etablerte brukere som velger private alternativer der det finnes. Nye brukere velger private, og bruken synes å øke etter hvert.

Tematikken med kundevalg er ganske ny i nordisk sammenheng. Velferdsforskningsprogrammet har hovedsakelig sett på erfaringer fra eldreomsorgen i tillegg til mer teoretiske betraktninger om konsumentrollen i velferdssammenheng.

#### De vanskelige valgene

Prosjektet "Konsumentperspektiv på offentlige og private marknadsbaserte velferdstjenester: Kundevalg på velferdsmarknader"<sup>51</sup> har forsket på konsekvenser av kundevalg. Resultatene viser at brukerne har vanskelig for å ta til seg informasjon om selve kundevalgssystemet og utførerne som brukerne har å velge mellom. Informasjonsmaterialet oppleves som omfattende og det er vanskelig å skille mellom utførerne. Kompleksiteten som mange opplever i møte med velferdsmarkedet gjør at forbrukerens helse og den situasjon vedkommende befinner seg i mange tilfeller påvirker de reelle valgmulighetene.

Per Gunnar Edebalk peker på mange hindre til tross for at kundevalgssystemet i utgangspunktet legger til rette for valg og bytte av utfører. Brukerens avhengighet av personalet kan innebære at man ikke vil klage unødige. Følelsesmessige barrierer kan øke i takt med at omsorgsbehovet og -tiden øker. Det er dermed først og fremst nye brukere som velger private utførere. Andelen brukere som velger en privat utfører er relativt få når kundevalget er nytt, men synes å øke etter hvert.

<sup>51</sup> Prosjektet ble ledet av Per Gunnar Edebalk ved Socialhögskolan, Lunds universitet.

*I kjølvannet av utviklingen av forbrukersamfunnet produseres og reproduseres sosiale forskjeller, som har konsekvenser både på det personlige og samfunnsmessige plan (Jens Bonke<sup>52</sup>)*

Prosjektet "Consumption and Vulnerability in the Nordic Welfare States" viser at individer og familier med stram økonomi er et oversett kundesegment, også fordi deres forbruksmønstre ikke stemmer med dominerende forbruksnormer og forbruksmønstre. De utsatte har oftest ikke mulighet til å spare opp. Dette innebærer både at de ikke så lett kan handle på salg, og heller ikke har mulighet til å "shoppe" private velferdsytelser. De økonomisk utsatte er i mange tilfeller avhengige av nettverkene sine i nabolag og av familierelasjoner. Uten hjelp til barnepass, klesgaver eller direkte pengehjelp i krisesituasjoner går hverdagen ikke opp. Med økt vekt på private og markedsstyrte tjenester får økonomisk utsatte barnefamilier og eldre dermed ikke nødvendigvis samme reelle velferdsrettigheter som brukere med bedre økonomi.

Andre eksempler peker imidlertid i motsatt retning. Gjennom samspill mellom offentlige og private der private aktører fungerer innenfor samme regelverk som de offentlige, kan introduksjonen av private alternativer innebære nye muligheter.

### Kundevalg og eldreomsorg

Et av prosjektene i programmet, "Hälsa och välfärd – kunnskapsöversikt över nordisk välfärdsforskning inom äldreomsorgsområdet", viser at det har vært store endringer i de nordiske landenes eldreomsorg i løpet av de senere år. På visse punkter innebærer forandringene å gå bort fra ideen om den universelle nordiske eldreomsorgsmodellen. Samtlige land har iverksatt organisatoriske reformer på statlig og kommunalt nivå. I Finland og Sverige har den offentlige innsatsen for de eldres omsorg blitt redusert.

**Tabell 3: Institusjonelle tilbud for eldre i ulike aldersgrupper i Norden**

|                 | Danmark | Færøyene | Finland | Island | Norge | Sverige |
|-----------------|---------|----------|---------|--------|-------|---------|
| <b>Total</b>    | 8 %     | 7 %      | 7 %     | 9 %    | 12 %  | 8 %     |
| <b>65-74 år</b> | 2 %     | 1 %      | 2 %     | 2 %    | 3 %   | 1 %     |
| <b>75-79 år</b> | 7 %     | 4 %      | 6 %     | 7 %    | 8 %   | 4 %     |
| <b>80+ år</b>   | 21 %    | 23 %     | 19 %    | 25 %   | 25 %  | 18 %    |

*Kilde: Nordisk statistisk årbok.*

Markedsideene fikk først gjennomslag i Sverige, men har blitt implementert i størst omfang i Danmark i løpet av de siste år. Alle danske kommuner har f.eks. gjennom lovgivning blitt pålagt å skille mellom bestiller/forvaltning og utfører/drift og innføre kundevalg (fritt valg) innen den offentlig finansierte og regulerte eldreomsorgen. Forskjellene landene imellom er til dels svært markante. Den såkalte bestiller-utfører modellen forekommer f.eks. i ca. 80 prosent av de svenske og 10 prosent av norske kommuner (først og fremst de største) og kun i enkelte finske og islandske kommuner.

Marta Szebehely<sup>53</sup> fremhever viktigheten av trygge omsorgsordninger i den nordiske modellen. I omverdenens øyne karakteriseres den nordiske eldreomsorgen av en godt utbygd offentlig virksomhet av god kvalitet, tilgjengelig for alle medborgere etter behov, uavhengig av den enkeltes økonomi. Selvstendige kommuner og omfattende kommunal hjemmetjeneste betraktes også som spesifikt nordiske fenomen.

<sup>52</sup> Jens Bonke fra Socialforskningsinstitutet (SFI) har ledet prosjektet "Consumption and Vulnerability in the Nordic Welfare States". TemaNord 2006:521.

<sup>53</sup> Professor Marta Szebehely ved Stockholms universitet har ledet prosjektet "Hälsa och välfärd- kunnskapsöversikt över nordisk välfärdsforskning inom äldreomsorgsområdet".

*I det nordiske perspektivet betraktes en velfungerende eldreomsorg som en velferdsressurs ikke bare for hjelpetrequende eldre, men også for deres pårørende (Marta Szebehely)*

Til forskjell fra mange land på kontinentet er vi i Norden vant til omsorgstilbud som løfter ansvaret fra pårørende. Privatisering og markedsretting har de senere årene påvirket omfanget av og kvaliteten i tilgjengelige omsorgsløsninger for den enkelte. Flere forskningsarbeider har vist at de fleste vil ikke være ensidig avhengige av familiens innsats – særlig ikke når det gjelder mer omfattende, langvarige eller intime hjelpeoppdrag. Samtidig opplever omsorgsarbeiderne at de i økende grad mangler tid til å ivareta arbeidets sosiale aspekter og opplever utilstrekkelighet i forhold til mottakernes behov<sup>54</sup>.

En noe uventet konsekvens av de siste års dreining av omsorgstilbudene er at pårørende i økende grad opplever et press om å ta større ansvar. Omfanget av uformell omsorg er stort. Nye ordninger avlaster staten og kommunen, men ikke nødvendigvis de pårørende og pleietrequende.

### **"Fritt valg" og kvalitetsmåling**

Innføringen av markedsinspirerte modeller<sup>55</sup> i de nordiske land har ført til mer standardiserte systemer for å sammenligne kvaliteten på pleie- og omsorgstjenestene som hver enkelt virksomhet yter. Selv om utviklingen legger til rette for sammenlignbare målinger, er det i liten grad utviklet gode indikatorer for å følge forandringer. Det finnes også veldig begrenset kunnskap om hvordan ulike driftformer fungerer for de nærmeste berørte – de eldre og omsorgspersonalet. For personer med funksjonshindringer blir det dokumentert at personlig assistanse gir økt livskvalitet. I eldreomsorgen er det derimot ikke grunnlag for å fortolke om kvaliteten i omsorgen generelt forbedres når kommunene innfører kundevalg i eldreomsorgen<sup>56</sup>.

Svakheter i kvalitetsmåling er en alvorlig utfordring som hindrer gjennomsiktighet i både offentlige og private tilbud. Økt innsyn i tilgjengelige ordninger og kvaliteten på disse er en forutsetning for å gi velferdsforbrukerne tilstrekkelig informasjon og grunnlag til å foreta reelle markedsvalg.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Hovedfunn fra prosjektet "Hälsa och välfärd – kunnskapsöversikt över nordisk välfärd-forskning inom äldreområdet", TemaNord 2006:521.

<sup>55</sup> Ofte omtalt som *New Public Management (NPM)*.

<sup>56</sup> Mangelen på kvalitative målinger fremheves blant annet av prosjektlederne Per Gunnar Edebalk og Marta Szebehely. TemaNord 2006:521.

<sup>57</sup> *Ibid.*

## Videre forskning

Nordisk Ministerråd har ønsket innspill til viktige forskningstemaer for å følge opp Velferdsforskningsprogrammet. Mandag Morgen har utarbeidet noen innspill basert på arbeidet med debattrapporten

### Nordisk velferdsinnovasjon

De nordiske landene har mange gode og nyttige erfaringer og historier å fortelle innen sosial innovasjon. Nordiske land har gjennom årene vært foregangsland innen likestilling og familiepolitikk – og har vært retningsgivende for andre lands velferdspolitikker. Den posisjonen bør man opprettholde. Det foregår mye innovasjon og utviklingsarbeid i Norden. Men det er ikke tilstrekkelig overføring av kunnskap og erfaringer fra en kommune til en annen og fra ett land til et annet, både innad i Norden og Europa.

”Den nordiske modellen” har muligens ikke i sin helhet eksportpotensial, men omfatter enkelte prosjekter, erfaringer og resultater som andre kan lære av. I stedet for omstendelige, ofte ufokuserte og mindre kommuniserende forskningsrapporter, er det behov for enkle, kommuniserbare, fakta- og kunnskapsfokuserende rapporter som er lett tilgjengelig for politiske og administrative beslutningstakere.

Det bør etableres et kunnskaps- og erfaringsnettverk der fremragende sosial innovasjon i de nordiske land markedsføres og kommuniseres. Det kan gi ny vitalitet til den nordiske velferdsmodellen og bidra til nødvendig fornyelse både i Norden og Europa. Det kan også posisjonere Norden som verdens mest effektive, innovative og konkurransedyktige velferdssamfunn.

### Innspill til videre forskning

*”Det nye arbeidslivet” og velferd*

- **Arbeidsliv i endring:** Hvordan påvirker endringer som global konkurranseøkonomi, flere arbeidere som selvstendig næringsdrivere og i prosjekter, økende arbeidsmobilitet og arbeidsmigrasjon de nordiske velferdssamfunnene og velferdsordninger?
- **Likestilling:** Mer kunnskap om hvorvidt rettighetsbaserte ordninger fremmer eller hemmer likestilling mellom kjønnene? Hva kan fremme reelt økt likestilling blant nordiske kvinner og menn fremover?

*Innvandringens konsekvenser for velferdspolitikken*

- **Erfaringene med dansk innvandringspolitikk:** Det er behov for kunnskap om de faktiske effektene av omleggingen av innvandringspolitikken i Danmark siden flere land, blant annet Norge og Island, ser til Danmark og vurderer lignende ordninger.
- **Voksende innvandringsbefolkning:** Sverige, Danmark og Norge får en økende befolkningsandel med innvandrerbakgrunn – også flere aldrende innvandrere de neste ti-årene. Hvordan stiller denne befolkningsgruppen seg til ulike velferdsordninger, hva slags velferdskonsumenter og –produsenter utgjør denne gruppen?

*Fremtidens eldre: Hvem er de og hva forventer de av velferdsstaten*

- **En ny generasjon eldre:** De såkalte babyboomerne vil trolig bli en eldre-generasjon som er ulik tidligere generasjoner eldre. Hvilke forventninger og

krav har neste generasjon eldre til velferdsstaten og hva slags samfunnsborger og brukerrolle ser de for seg at de vil ha?

*Den sosiale arven, helse og velferd*

- **Den sosiale arven:** Det er behov for mer kunnskap om hvordan den sosiale arven genereres, ikke minst hvordan det forholder seg til etnisitet. Og hvordan kan utviklingen snus?
- **Nytt sykdomsbilde:** Stadig flere kronikere blir en økende byrde for velferds-samfunnene og utfordrer etablerte velferdsordninger. Det er behov for mer forskning der velferd og helse ses i sammenheng.

*Samspill mellom offentlig, privat og frivillig sektor*

- **Nye samhandlingsmodeller:** Det er behov for mer kunnskap om samspillet mellom offentlig, privat og frivillig sektor og utvikling av modeller som fremmer best mulig utnyttelse av samfunnets totale ressurser. Her er det også interessant med kunnskaps- og erfaringsoverføring mellom de nordiske landene.
- **Bedrifter som velferdsprodusenter:** Hvilken rolle bør bedriftene ha fremover, hva fungerer best av bedrifters velferdsproduksjon, hva kan vi lære av ulike eksempler?

### **Nytt forskningsprogram om velferdssamfunnet**

Den nordiske forskningen om velferdssamfunnet fortsetter i et nytt forskningsprogram som ivaretas av Nordisk Ministerråds institusjon NordForsk. 15 millioner norske kroner er avsatt til dette tema i perioden 2006-2011. Det opprettes et "Nordic Centre of Excellence Programme" med velferdsforskning og den nordiske velferdsmodell som temaområde. Hovedformålet er å styrke et nordisk forskningssamarbeid på tvers av landene. Forskningsteam fra minst tre land skal danne et såkalt virtuelt senter. For mer informasjon, se hjemmesiden for NordForsk: [www.nordforsk.org](http://www.nordforsk.org)

## What lies ahead for the Nordic Model?

This discussion paper summarizes the important analyses, based on the topics in the five year research programme on Nordic Welfare initiated by The Nordic Council of Ministers: Demographic trends, Employment and Family, Citizenship and marginalization, Citizens and welfare consumerism. The paper also points to major challenges that are facing the Nordic welfare model– urgent efforts and adjustments are needed in order to assure positive results for the future.

Findings in the research material have been supplemented by an opinion forum. The forum consists of 21 leading representatives of governing parties, opposition parties, employee and employer organisations as well as researchers from the Nordic countries. Their opinions shed light on the strengths characterising the Nordic model as well as the most immediate challenges which needs to be addressed.

As a region, the Nordic countries have managed to combine strong economic competitiveness and innovation in international business markets with generous welfare arrangements for their citizens. Though being considered a winning model internationally, the Nordic welfare arrangements face some challenges. The Nordic population is accustomed to generous welfare arrangements. Is this a story too good to last? It is necessary to focus on threats like increased poverty and marginalisation despite of welfare arrangements with universal intentions. Far too many in employable ages are left outside the labour market. Immigrants are also experiencing difficulties in the integration process. Even gender equality, so often a source of pride in the past, is far from being an experienced reality in everyday life for women and men in the Nordic countries.

The value system in the Nordic welfare model is under increasingly pressure. This paper puts special emphasis on three challenges of primary importance. The first one addresses the aim to secure good levels of welfare services and at the same time assure a strong financial framework making the states fit for the global competitive economy. The second challenge points to a need for ideological change in order to allow for welfare innovation. The third challenge states the painful yet true reality with an increase in marginalisation and exclusion. At this crucial point in time, the Nordic model is due for some renewal.

Results from the large body of research that has been carried out as well as comments to the findings from the opinion forum are quite uniform as to what are core future challenges. It requires major efforts to handle demographic trends resulting in a large proportion of older people, assure high levels of employment, maintain the quality of welfare services and enhance multicultural integration.

### Demographic challenges

The share of older people in the population is increasing in the Nordic countries. The next few years will reveal a deficit of people in age groups fit to work. Projections show that an employed person in 2025 will have to provide for 0.84 persons in addition to him- or herself. By 2050, this will have increased to 0.98, a 51 percent increase. Several of the research contributions in the programme offer insight into these demographic challenges. The project “European perspectives on the Nordic countries’ welfare states”<sup>58</sup> emphasizes that the only way to maintain existing welfare arrangements is to make more people join the workforce – for a longer period of time. The trend is currently

<sup>58</sup> Conducted by senior researcher Jon Kvist, The Danish national institute of social research ([www.sfi.dk](http://www.sfi.dk)).

contrary to this, with a continuous increase in the share of people wishing to retire before the official pension age.

This research also stresses the need for a new conception of age. Biological age can no longer automatically be used as a criteria for distribution of welfare, as people are neither as sick or poor as they historically have been.

Another core challenge is the immigrant population and assuring their integration and contributions.

The existing immigrant population is relatively young, with a significant share undergoing education and/ or about to join the workforce. The Nordic countries need to take drastic action to assure that well educated immigrants and second-generation immigrants is assured the same access to the labour market as the original Nordic population.

### Employment and Family

It is regarded as a strong Nordic vision that there is a close link between society's ability to produce and allocate collective goods. The share of the population wanting to contribute to entrepreneurship and innovation is rapidly growing. At the same time, however, both men and women wish for more time and flexibility for prioritising family life.

The welfare research programme shows that extensive family- and child policies make it possible to combine work and family life. It is however worth to inquire further to what extent existing policies are keeping up with structural changes at the labour market as well as changes in family structures.

The share of single individual households is rising and there is a decrease in the number of childbirths. There is also an increase in the divorce rate and remarriages resulting in families with children from previous marriages.

The project "Welfare policy and employment in the context of family change"<sup>59</sup> documents that marriage has lost its importance as the only socially accepted framework for childbirth. The average age for childbirth in the Nordic countries is lower than the average age for the first marriage commitment. This project concludes that the Nordic states are slow to adjust their welfare arrangements and services to the new family concepts. The programme project "The Nordic Social Citizenship"<sup>60</sup> directs attention to the social consequences caused by family break-ups. Families with children whom are experiencing divorce more often experience poverty than other citizens.

There is also an evolution in the way one views male and female roles. Fairly prized child care and generous arrangements for maternity leave has assured the Nordic countries world leading levels of women in the labour force. The programme project "Welfare, masculinity and social innovation"<sup>61</sup> underscores the close connection between welfare development and gender equality. The research shows, however, that current arrangements to stimulate the combination of work and family life only to a modest degree have contributed to altering established roles between men and women. "Family policies, fertility trends and family changes in the Nordic countries: How sustainable is the Nordic model of family welfare"<sup>62</sup> documents that many couples and families are living a "gender equality light" existence, implying that women still spend far more

<sup>59</sup> Conducted by research manager Aksel Hatland, The NOVA institute for Norwegian Social Research ([www.nova.no](http://www.nova.no)).

<sup>60</sup> Conducted by Professor Åsa Gunnarsson, Umeå University, Sweden.

<sup>61</sup> Conducted by Øystein G. Holter, The Work Research Institute ([www.afi.no](http://www.afi.no)).

<sup>62</sup> Conducted by research manager Kari Skrede, Statistics Norway ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)).

time nursing children and other relatives, taking care of household chores and so on. Another project, “Gender equality as a perspective on welfare: the limits of political ambition?”, takes it as far as describing the welfare social contract as a “gender contract”<sup>63</sup>. A high level of female employment in the public sector as well as dominating in health care earning low wages is one of the symptoms. The flip side of the coin is men desiring to be more involved in family life than their parent generation, but being hindered by low time spans for “paternal leave” as well as the responsibility of being the primary breadwinner.

### Citizenship and marginalization

The Nordic model for welfare has traditionally been inclusive and based on principles of universalism in addition to emphasizing equality. Top scores on international rankings depict the Nordic countries as some of the best to live in. At the same time, however, there is an increasing part of the population on “the outside”. The risk of being marginalised seems to be increasing. The project “Active citizenship and marginality in a European context”<sup>64</sup> shows how traditional aspects characterising the welfare state is set aside by cuts and savings in public services resulting in limited de facto access to welfare services for the citizens.

This also entails weakening of mechanisms to counteract effects of social heritage. Health and welfare are closely linked. Several of the lifestyle related illnesses are correlated with low levels of education, income, physical activity and poor nutrition. The knowledge project “Immigration and its consequences on welfare policies”<sup>65</sup> points to the importance of the labour market as a mechanism inciting integration. It also functions as a stepping stone for overall societal integration. Status on the labour market reflects individual welfare and quality of life.

The project “Women leave, men remain...Issues of Gender, Welfare and Labour Markets in the Northern Periphery”<sup>66</sup> points to the often negative debate concerning the Northern periphery. People, villages and whole regions in rural areas are stigmatized. Effects of urbanisation are another striking factor. Young people move to the cities to seek education and prosperity, leaving the remaining population with a weakened foundation for their welfare.

### Citizens and welfare consumerism

Welfare reforms inspired by market mechanisms, often labelled “New Public Management” reforms, has been introduced to an increasing amount of areas in the Nordic welfare states. The project “Consumer perspectives on public and private welfare services: consumer choices on welfare markets”<sup>67</sup> has researched the consequences of these market incitements. Findings show that welfare consumers find it difficult to get a clear and overall picture of the consumer systems and their own rights as consumers. The communicative complexity results in factors such as health and individual resources being decisive for the outcome. The share of consumers that are actively making use of their right to choose is relative low, but seems to increase over time.

The project “Consumption and Vulnerability in the Nordic Welfare States”<sup>68</sup> reveals that individuals and families with limited financial resources is an overlooked consumer segment. The evolving welfare consumer society is producing and reproducing social differences with severe consequences for the individual as well as the society in general. Access to private arrangements at all stages in life – schools, health care, insurance, old age welfare services – makes “the economic citizenship” more and more prevalent.

<sup>63</sup> Conducted by professor Kari Melby, The Norwegian University of Science and Technology (NTNU).

<sup>64</sup> Conducted by professor Bjørn Hvinden, The Norwegian University of Science and Technology (NTNU).

<sup>65</sup> Conducted by Grete Brochmann and Anniken Hagelund, Institute for Social Research ([www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)).

<sup>66</sup> Conducted by Anna-Karin Berglund, NOKUT-NIBR, Finmark, Norway.

<sup>67</sup> Conducted by Per Gunnar Edebalk, University of Lund, Sweden.

<sup>68</sup> Conducted by Jens Bonke, The Danish National Institute of Social Research ([www.sfi.dk](http://www.sfi.dk)).

As for the older people, the project “Health and welfare – knowledge assessment of welfare research on elderly care”<sup>69</sup> shows that there have been considerable adjustments in the Nordic countries arrangements. To a certain extent, these changes imply to be diverging from the established principle of universalism within this sector. The project consequently points to the importance of assuring good quality, accessibility to all citizens depending on need and being independent of the individual’s economy. Independent municipalities and comprehensive municipal services for home care are considered as specific Nordic phenomena that should be kept up.

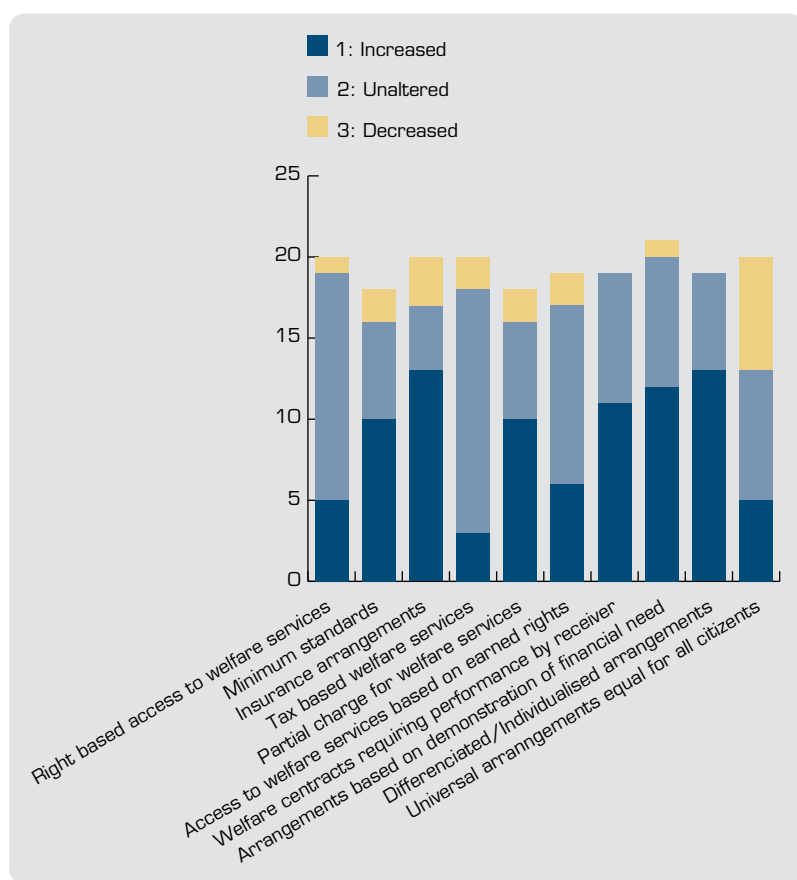
### Nordic welfare assessment

The Nordic welfare states have traditionally been formed on a joint political intention providing the societies a strong sense of unity. Is the foundation for this solidarity still lasting? Is there a common conception of intentions and targets?

The opinion forum that has contributed to this paper pinpoints several paths of development that will imply fundamental changes. According to their views, the Nordic countries will experience an increase in insurance arrangements, services based on demonstration of need and more individualised services. The principle of universalism seems to be considerably weakened.

**Figure 11: Answers to question: What do you expect will characterize future welfare arrangements in your country?**

*(Source: The Nordic Council of Ministers/Monday morning Norway).*



<sup>69</sup> Conducted by Marta Szebehely, University of Stockholm, Sweden.

When it comes to the question of responsibility regarding performing services to citizens, more are expected to be carried out by private providers, civil society and non-commercial providers. There is a very low expectancy of increased state level importance. The local communities and private companies are on the other hand expected to play a larger role in offering welfare services.

### The Nordic welfare model “version 2.0”

The starting point for subsequent welfare debates is how the Nordic countries can further the development of a welfare model consolidating their competitiveness on the global market, ensure efficient exploitation of public resources and a more well defined division of responsibility between the public, private and civil sector service providers.

Across time, the Nordic countries have made changes – in differing ways and to differing degrees – subtly altering core values underlying the Nordic model. The figure (below) indicates in what way the core values are challenged by the prevailing development.

Figure 12: Defying of the Nordic model

| Core values, characterising the Nordic welfare model: | Current trends:   |
|---|---|
| Universalism  | → Differentiating, individualism, means tests, earned rights          |
| Based on citizenship                                  | → Economic citizenship, consumer choices                              |
| Tax financing   | → Insurances, individual part payments                                |
| Equal rights and status                               | → Increased marginalisation, social heritage, economic citizenship    |
| Equal opportunities and resulting conformity          | → Increased marginalisation, social heritage, economic citizenship    |
| State level dominance                                 | → Private, non-profit, voluntary sector, enterprises, civil society   |
| Decentralising of services                            | → Right based services, national standards                            |
| High service quality                                  | → Insecurity about welfare delivery, lack of trust combined with cuts |
| Generous service levels                               | → Welfare contracts, expenditure cuts                                 |
| High level of employment                              | → Indeed, but too many in employable age groups are left outside      |

(Source: Monday Morning Norway).

The analyses indicate that the future debate on Nordic welfare should address how the historical balance between safety, solidarity and market that explains hitherto success can be dressed for the future.

## Litteraturoversikt:

Bergh, Andreas. "Explaining Welfare State Survival: The Role of Economic Freedom and globalization". 19. april 2006. <http://ssrn.com/abstract=897746>

Berglund, Anna-Karin, Susanne Johansson og Irene Molina (red.). "Med periferien i sentrum – en studie av lokal velferd, arbeidsmarked og kjønnsrelasjoner i den nordiske periferien". Norut NIBR Finnmark. Rapport 2005:14.

Blanden, Jo, Paul Gregg og Stephen Machin. "Intergenerational Mobility in Europe and North America". Centre for Economic Performance, April 2005.

Bonke, Jens (red.). "Udsathed og forbrug i de nordiske velfærdsstater". Socialforskningsinstituttet, 05:18, København 2005.

Bradshaw, Jonathan and Aksel Hatland (red.). "Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective". Edward Elgar, Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA.

Brochmann, Grete. "Innvandringen og den sjenerøse velfærdsstat". Kronikk i Aftenposten, Oslo 7. april 2004.

Brochmann, Grete og Anniken Hagelund. "Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapsstatus", Institutt for samfunnsforskning. Oslo, 2005.

Buhigas Schubert, Carlos og Hans Martens. "The Nordic model: A recipe for European success?". EPC working paper No.20. European Policy Centre, September 2005.

Dagens Medicin

Dølvik, Jon Erik. "EU-utvidelsen: Nye mønstre for bedrifts- og arbeidsvandring?". DnB Nors Kvartalskrift 1/2004.

Economist. "The Swedish modell. Admire the best, forget the rest". The Economist (trykket versjon), Stockholm 7. September 2006.

Edebalk, Per Gunnar og Marianne Svensson. "Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden. Konsumentperspektivet". TemaNord 2005:507. Nordisk Ministerråd, København 2005.

EurActiv. "EU's 'Nordic three' beat US in competitiveness challenge". 27. september 2006.

EurActiv. "Swedish immigration: 'Dramatic change, dramatic gains'". 27. september 2006.

Forskningsstiftelsen FAFO. "Det nordiske arbeidsmarked to år etter EU-utvidelsen". Oslo, 2006.

Hagen, Kåre: "Den nordiske modellen", innlegg på NHOs konferanse om "flexcuity", Oslo, 2006.

”Hälsa och välfärd – kunnskapsöversikt över nordisk välfärdsforskning inom äldreomsorgsområdet”, København, 2005.

Hjellbrekke, Johs. og Olav Korsnes 2003: Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 71, juni 2003.

Hvinden, Bjørn: ”Active citizenship and marginality in a European context”. Programkomitéens sluttrapport. TemaNord 2006:521. Nordisk Ministerråd, København.

Nasjonalt folkehelseinstitutt: ”Fakta om sosial ulikhet og helse”. Oslo, 2005.

Nordisk statistisk årbok 2005.

Nordisk Ministerråds Velferdsforskningsprogram. Programkomitéens sluttrapport. TemaNord 2006:521. Nordisk Ministerråd, København.

Mandag Morgen: ”Norges nye befolkning. Aldring, innvandring og det flerkulturelle samfunn”, Oslo, 2004.

Matthies, Aila-Leena (red.). ”Nordic civic society organisations and the future of welfare services”. TemaNord 2006:517. Nordisk Ministerråd, København.

Sundström, Eva. ”Välfärdspolitiska förhållanden i Västnorden. Färöerna, Grönland och Island.” TemaNord 2006:520. Nordisk Ministerråd, København.

Szebehely, Marta (red.). ”Äldreomsorgsforskning i Norden. En kunnskapsöversikt”. TemaNord 2005:508. Nordisk Ministerråd, København.

Ugebrevet Mandag Morgen. ”Forsikringsbranchens nye gulerod: Sund livsstil skal belønnes kontant”, nr.13, København 3. april 2006.

Ugebrevet Mandag Morgen. ”Kraftig undervurdert ledighet i Norge”, nr 6, 9. februar 2005. Oslo.

Ugebrevet Mandag Morgen. ”Rekruttering: Jakten på den rette”, nr 10-11, 14. mars 2005. Oslo.

Ugebrevet Mandag Morgen. ”Unge akademikere: Menn har alle fortrinn”, nr 9, 6. mars 2006. Oslo.

Velfærdskommissionen, København, 2003.

World health organisation (WHO). ”Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases”. Geneva, 2003.

Økonomisk rapport, 18. mars 2004.

Østby, Lars. ”Nye EU-innvandrere og bruken av velferdsordninger”. Statistisk sentralbyrå 18. september 2006, Oslo.

---

---

**Elektroniske referanser:**

Economist ([www.economist.com](http://www.economist.com))

EurActiv ([www.euractiv.com](http://www.euractiv.com))

International Organization for Migration, [www.iom.int](http://www.iom.int)

Obesityonline ([www.obesityonline.org](http://www.obesityonline.org))

Statistisk sentralbyrå, Norge. ([www.ssb.no](http://www.ssb.no))

Wikipedia







norden

Nordic Council of Ministers  
Nordic Council

St. Strandstræde 18  
DK-1255 Copenhagen K  
[www.norden.org](http://www.norden.org)

**Mandag**morgen

**Mandag Morgen Norge**

Tullinsgt 4c  
0166 Oslo  
[www.mandagmorgen.no](http://www.mandagmorgen.no)

*Spillet om den nordiske velferden* er en debattrapport om den nordiske velferdsmodellens fremtid i den globale konkurranseøkonomien. Velferdsforskningsprogrammet (2000-2005) til Nordisk Ministerråd konkluderte med at vi har en nordisk velferdsmodell. Debattrapporten oppsummerer viktige resultater, analyser og budskap fra forskningsprosjektene. Ledende politikere, ledere for arbeidsmarkedsorganisasjonene og velferdsforskere i Norden har gitt sine bud på hva som er den nordiske velferdssamfunnenes styrker, svakheter og viktigste utfordringer i årene fremover. Rapporten peker på at de nordiske velferdsstatene står overfor store utfordringer i årene fremover for å balansere videreutviklingen av velferdsstatene med posisjonering i den globale konkurranseøkonomien.