

Tove Midtsundstad,
Anne Britt Djuve og
Jon Anders Drøpping

Inkluderende arbeidsliv på norsk

En beskrivelse av tiltak rettet mot eldre arbeidstakere og etniske minoriteter i Norge, med sideblikk til Nederland og Danmark

Arbeidsnotat nr. 1 fra Fafos forprosjekt
Inkluderende arbeidsliv – ny rolle for arbeidsgivere

Tove Midtsundstad,
Anne Britt Djuve og
Jon Anders Drøpping

Inkluderende arbeidsliv på norsk
En beskrivelse av tiltak rettet mot eldre
arbeidstakere og etniske minoriteter i Norge,
med sideblikk til Nederland og Danmark

Arbeidsnotat nr. 1 fra Fafos forprosjekt
Inkluderende arbeidsliv – ny rolle for arbeidsgivere

© Fafo 2003
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
Bakgrunn	7
Et bakteppe	9
Virksomheters sosiale ansvar – begrepsavklaring	10
Virksomhetene og velferdsstaten	11
2 Fra verdig avgang til «sats på en senior»	15
Nærmere om tiltakene og virkemidlene	16
Insentivstyring	16
Lovgivning	18
Konsensustilnærminger	19
En utvidet rolle for arbeidsgiver?	21
3 Inkluderende arbeidsliv – et etnisk minoritetsperspektiv	25
Nærmere og tiltak og virkemidler	25
Kvalifiseringsarbeid	25
Godkjenning av utdanning fra utlandet	27
Tiltak mot diskriminering i arbeidslivet	28
Oppsummering	31
4 Inkluderende arbeidsliv i Nederland og Danmark	33
Nederland – Partnership for Social Cohesion	35
Fra «gamle for unge» til «alle i arbeid»	36
Etniske minoriteter og arbeidsmarkedet	39
Danmark – Et mer rommelig arbeidsmarked	42
Et mer rommelig dansk arbeidsmarked – strategi og virkemidler	43
Tidlig pensjonering og seniorpolitikk i Danmark	44
Etniske minoriteter i Danmark	46
5 Inkluderende arbeidsliv på norsk	51
Forskjeller og likheter mellom Norge, Danmark og Nederland	51
Eldre arbeidstakere	51
Etniske minoriteter	52
Hva så?	53
Litteratur	55

Forord

Hovedtemaet for forprosjektet har vært arbeidsgivernes sosiale ansvar for å rekruttere arbeidstakere med sysselsettingsproblemer og forhindre tidlig avgang fra arbeidslivet. Vi har særlig fokusert på innvandreres og eldre arbeidstakers forhold til arbeidsmarkedet.

Dette notatet beskriver situasjonen i Norge og sammenligner den med situasjonen i henholdsvis Danmark og Nederland. Notatet utgjør ett av tre arbeidsnotater som utgis i forbindelse med forprosjektet, og er et fellesprodukt fra Jon Anders Drøpping, Anne Britt Djuve og Tove Midtsundstad. Sistnevnte har vært prosjektkoordinator. Forprosjekter er finansiert over Norges forskningsråds Arbeidslivsprogram.

At det er et arbeidsnotat vil si at det inneholder foreløpige resultater av undersøkelser og forarbeider, hvor noe senere vil bearbeides til artikler og rapporter. De to andre arbeidsnotatene som er finansiert over forprosjektet inneholder henholdsvis en foreløpig gjennomgang av statens tidligpensjoneringspolitikk med utgangspunkt i en survey blant statlige virksomheter som sysselsetter arbeidstakere over 55 år, og en første oppsummering av begrepet «inkluderende arbeidsgivere», slik arbeidsgiverne selv ser på denne rollen.

Vi vil takke Jon Erik Dølvik og Axel West Pedersen for kommentarer til et tidlig utkast. Vi takker også Fafos publikasjonsavdeling for å ha korrekturlest og ferdigstilt manuset.

Oslo, juni 2003

Tove Midtsundstad
Prosjektkoordinator

Anne Britt Djuve

Jon Anders Drøpping

1 Innledning

Hovedtemaet for forprosjektet er arbeidsgivernes ansvar for å rekruttere arbeidstakere med sysselsettingsproblemer og forhindre tidlig avgang fra arbeidslivet. Hovedmålet har vært å stake ut interessante problemstillinger for hovedprosjektet, samt redegjøre for hva som kan være egnede teoretiske og metodiske grep. I forprosjektet har vi tematisert problematikken knyttet til utstøting ved å se nærmere på seniorpolitikk i vid forstand, mens vi i vår tilnærming til utestengingsproblematikken først og fremst har sett på strategier for å øke rekrutteringen av innvandrere.

Som en del av forprosjektet har vi sett på enkelte internasjonale erfaringer med arbeidsgiverengasjement i velferdspolitiske spørsmål. De landene vi har konsentrert oss om er Nederland og Danmark. Framstillingen baserer seg i hovedsak på litteraturstudier, vårt forskernettverk i de aktuelle landene, samt samtaler med enkelte sentrale «policy makers».¹

Mer konkret kan de mest sentrale *problemstillingene* i dette notatet oppsummeres slik:

1. Hva kjennetegner den nye norske strategien for økt arbeidsgiverengasjement?
2. På hvilken måte og i hvilken grad er det samsvar mellom den norske forståelsen av sosialt ansvarlige bedrifter og de oppfatningene et utvalg andre land legger til grunn (her: Danmark og Nederland)?

Bakgrunn

Utgangspunktet for prosjektet er arbeidsmarkedssituasjonen i Norge, hvor dagens arbeidsledighet til en viss grad ventes å bli erstattet av *knapphet* på arbeidskraft. Denne knappheten er allerede en realitet i enkelte sektorer, og demografiske framskrivninger antyder at denne situasjonen ikke er konjunkturbetinget, men varig. Dersom en legger demografiske framskrivninger til grunn, tyder mye på at dette problemet snarere vil øke enn avta i tiden som kommer: Selv om den totale arbeidsstyrken ventes å vokse de nærmeste årene, vekker det særlig bekymring at vi allerede om få år vil oppleve en dreining i arbeidsstyrkens *sammensetning*, der særlig de eldste aldersgruppene vil øke. I tillegg venter en at arbeidskraftsetterspørselen, særlig i pleie- og omsorgssektoren, vil øke langt mer enn tilbudet i årene som kommer (NOU 1999:34). Samtidig har Norge en samlet yrkesdeltakelse på nærmere 74

¹ Deler av framstillingene og vurderingene av det nederlandske caset baserer seg på informantintervju med nøkkelpersoner i det nederlandske Sosial- og arbeidsdepartementet, trepartsorganet *Sociaal-Economische Raad* (SER), samt de største organisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i Nederland (hhv. *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV) og *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* (VNO)).

prosent for 16-74-åringene, som ligger nær verdenstoppen. Det innebærer at vi allerede sysselsetter hoveddelen av den samlede arbeidsstyrken (SSB 2001).²

Selv om yrkesdeltakelsen er høy, er arbeidskraftressursene i dag til dels underutnyttet; både ved at arbeidsmarkedet skyver grupper av arbeidstakere fra seg, ved at eldre arbeidstakere selv velger å gå av tidligere enn før og ved at enkelte grupper, blant annet etniske minoriteter og funksjonshemmede, har store vanskeligheter med å komme inn på eller etablere seg i arbeidsmarkedet.

Kanskje enda sterkere enn i andre velferdspolitiske regimer er norsk og skandinavisk velferdspolitikkk tett sammenvevd med arbeidsmarkedspolitikken. I det nordiske velferdsregimet, der systemets bærekraft er avhengig av høy yrkesdeltakelse, er arbeid både et middel i og et mål for velferdspolitikken (se for eksempel Esping-Andersen 1990, Kautto m.fl. 1999, Goodin 2001). Betydningen av koblingen mellom velferd og arbeid er særlig tydelig i «arbeidslinja», som har vært den dominerende velferdspolitiske strategien siden begynnelsen av 1990-tallet. Tiltakene i regi av arbeidslinja har så langt primært vært rettet mot utformingen av inntektssikringsordningene, samt i å endre ansvars- og oppgavefordelingen mellom offentlige etater (Dahl og Drøpping 2001) – mens tiltak forankret i *arbeidsplassen* i relativt liten grad har blitt vektlagt tidligere.

Det kan se ut til at fellesinteressen i økt yrkesdeltakelse kobler myndigheter og arbeidsgivere sammen i et skjebnefellesskap. Mye tyder på at morgendagens arbeidslinje i større grad enn hittil vil bygge på en ny og utvidet rolle for arbeidsgiverengasjement i arbeidet med å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Trenden i retning av et fornyet og utvidet syn på arbeidsgivernes ansvar på disse områdene synes for øvrig å være i tråd med utviklingen i en del land med å forskyve mer av ansvaret for og kostnadene ved forebygging og oppfølging fra det offentlige til arbeidsgivere (se f.eks. Goetschy 2000, Jepsen m.fl. 2002 og Kvist 2002). Skiftet kan blant annet ses i sammenheng med et politikkskifte innen arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken, hvor en de senere årene kan sies å ha fått en sterkere workfare-orientert politikk (jf. bl.a. Lødemel og Trickey 2000). Felles for den nye og aktive arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken er at individet og det lokale nivået i større grad står i sentrum (jf. bl.a. Kvist 2002). Dette reflekteres også i EU-systemet. På toppmøtet i Lisboa i 2000 bestemte EU-landene seg for å fremme sysselsettingen i Europa. Målet var å nå en samlet sysselsetting på 70 prosent av befolkningen mellom 15 og 65 år. I dag er det bare Danmark, Nederland, Sverige og Storbritannia som tilfredsstillt dette kravet (ibid.). EU-kommisjonen kom også med en grønnbok i 2001, som konkret hadde som formål å iverksette en debatt om nettopp virksomhetenes sosiale ansvar i Europa. Et av hovedmålene i rapporten var å fremme partnerskap mellom virksomheter og andre aktører på det sosiale området (Kommisjonen 2001). Nå er det ikke nytt, verken i Norge eller i EU-sammenheng, å trekke inn arbeidslivets parter i sysselsettingspolitikken. De fleste EU-landene, og særlig de skandinaviske, har lange tradisjoner i å involvere arbeidsmarkedets parter både i politikkkutformings- og implementeringsfasen.

En viktig del av forprosjektet er å kartlegge ulike lands erfaringer med *forskjellige* former for arbeidsgiverengasjement. Vi har valgt å se fornyelsen av den norske arbeidslinja i forhold til den myndighetsstrategi som er valgt i henholdsvis Nederland og Danmark, for å

² Rundt 78% av mennene og 70% av kvinnene er i arbeidsstyrken per 2. kvartal 2001 (AKU). Den høye yrkesdeltakelsen er i hovedsak gjennomgående i de fleste aldersgruppene.

møte utfordringen med høy ledighet, lav forventet pensjoneringsalder og høyt trygdeforbruk. Nederland er eksempel på et land med lang tradisjon i å trekke privat sektor inn i sosialpolitiske spørsmål (Einerhand 1997). Der har en i stor grad basert seg på å konfrontere arbeidsgiverne med *økonomiske insitament*, noe som ble særlig tydelig mot slutten av 1980-tallet (Drøpping m.fl. 2000). Deres linje representerer en generell dreining bort fra prinsipper som universalisme og kollektivismen mot blant annet individuell ansvarlighet og økt vektlegging av markedslogikk i sosialforsikringen, hvor privatiseringen av den nederlandske sykelønnsordningen fra 1997 markerer ytterpunktet (Van Oorschot 1998). Med eksplisitt referanse til et stramt arbeidsmarked og demografiske trender av samme karakter som i Norge (Finansministeriet 2000), finner vi videre at danske myndigheter under samlebegrepet «det rommelige arbeidsmarked» har blinket ut to målgrupper for innsatsen rettet mot å øke yrkesdeltakelsen: De som på grunn av alder eller sykdom har stor risiko for å miste /forlate arbeidsmarkedet, og personer som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet på grunn av redusert arbeidsevne eller andre «forhold ved den enkelte» (Finansministeriet 2001). Denne danske appellen til «virksomhetenes sosiale ansvar» har vært særlig vektlagt fra slutten av 1990-tallet (se for eksempel Lind 2000).

Både danske og nederlandske myndigheter tar utgangspunkt i problemdefinisjoner som er beslektet med den norske: *Et allerede presset arbeidsmarked, demografisk utvikling i retning av flere eldre i arbeidsstyrken, økt behov for omsorgspersonell i årene som kommer og tendenser til økende tidligavgang fra arbeidsmarkedet*. Dette er likevel to land som har hatt en langt større utfordring knyttet til avtakende yrkesdeltakelse enn den vi ser i Norge i dag. Til tross for parallelle problemdefinisjoner ser vi også at myndigheters strategivalg kan variere, Danmark og Nederland er gode eksempler på dette (se tabellene 1 og 2 nedenfor for en typologi).

Et bakteppe

Den moderne forestillingen om virksomhetenes sosiale ansvar dukket opp i USA for om lag 20 år siden. Som en reaksjon på de multinasjonale selskaperes utbredelse og makt begynte flere å spørre om slike selskaper ikke burde ta et større sosialt ansvar for verdenssamfunnet, herunder tiltak for å fremme utviklingen av fred, og sikre en global økonomisk og bærekraftig utvikling med videre (Holt 1999). I første omgang var en derfor mest opptatt av den enkelte leder og dennes moral og etiske refleksjoner, ikke bare knyttet til beslutninger og handlinger på det sosiale området, men også mer generelt. Senere ble begrepet mer knyttet til virksomhetenes evne til sosial respons og ansvarlighet, og utgangspunktet ble managementteoriene heller enn moralfilosofien.

Selv om begrepet «sosialt ansvar» ble redefinert og fikk en renessanse for 20 år siden, har det lange historiske røtter. Det finnes derfor flere eksempler på bedrifter som nærmest har tatt ansvar for sine medarbeidere fra vugge til grav, og hvor virksomheten har definert sitt ansvar til å omfatte områder som vi i dag naturlig tillegger velferdsstaten, som boliger, helsetjeneste, barnepass, skolegang m.v. Norske eksempler vil være Freia og Hydro. Disse første formene for ansvarlighet dreide seg nesten utelukkende om å ta vare på virksomhetens medarbeider og deres familier, og hadde i all hovedsak sitt utspring i virksomhetseierens personlige moral og religiøse oppfatninger. Virksomhetenes egen nytte sto derfor sentralt

(Boll 2002: 91). Først i 1920-årene, og da særlig i USA, kan vi likevel si at virksomhetene ble tillagt en sentrale rolle i velferdspolitikken. Det gjaldt i første rekke de store virksomhetene. I Danmark og Norge har derimot virksomhetene vært relativt marginale aktører i velferdsproduksjonen.

Virksomheters sosiale ansvar – begrepsavklaring

Forsøker vi kort å oppsummere, kan vi si at begrepet virksomhetenes sosiale ansvar kan omfatte alt fra:

1. Det å *yte ekstra velferdsgoder, sosiale goder eller frynsegoder ut over lønn til sine egne medarbeidere*, som for eksempel avtalefestet førtidspensjon og tjenestepensjon, syke-, ulykkes- eller reiseforsikring, og frynsegoder som for eksempel barnehageplass, rengjøring i hjemmet, gratis bil, telefon og aviser med videre.
2. Det å *ta et utvidet ansvar i forhold til å forebygge skader hos eller utstøting av egne medarbeidere og/eller bidra til reaktivering av syke og uføre medarbeidere*. Det kan dreie seg om individuelt rettede tiltak som å gi større fleksibilitet i arbeidssituasjonen eller øke arbeidsmotivasjonen, som tilrettelegging av arbeidet, ekstra lønn eller feriedager for eldre arbeidstakere, eller generelle tiltak som jobbrotasjon og trim i arbeidstiden for å forebygge sykdom og uførhet, eventuelt kontinuerlig etter- og videreutdanning for å bedre den enkeltes «employability» og derved hindre tidlig utstøting.
3. Det å *ta et ansvar for å sysselsette og integrere grupper som i dag står utenfor arbeidsmarkedet eller har store problemer med å skaffe seg jobb*. Det gjelder for eksempel etniske minoriteter, langtidsledige, yrkeshemmede og sosialklienter
4. Det å *ta et utvidet sosialt ansvar i forhold til samfunnet som helhet enten lokalt, nasjonalt eller internasjonalt*. Lokal støtte kan her være alt fra sponsing av kulturaktiviteter, idrett eller ungdomsarbeid, til miljøvennlig produksjon, mens internasjonalt ansvar kan dreie seg om etiske investeringer i betydningen å unngå å investere i bedrifter som ikke respekterer arbeidernes rettigheter, eller unngå å investere i virksomheter som skader miljø, framstiller helsefarlige produkter eller lignende.

Aktivitet i forhold til virksomhetenes egne medarbeidere benevnes ofte som virksomhetenes *interne* sosiale ansvar, mens aktivitet rettet mot personer eller forhold utenfor virksomheten gjerne benevnes som virksomhetens *eksterne* sosiale ansvar (ibid.).

I dette prosjektet fokuserer vi på virksomhetenes ansvar i forhold til å forebygge sykefravær og tidlig pensjonering og bidra til reaktivering av syke og uføre i egen virksomhet (internt sosialt ansvar), samt virksomhetenes rolle i forhold til å integrere personer som i dag står utenfor arbeidsmarkedet (eksternt sosialt ansvar). Vi fokuserer dermed utelukkende på den typen sosialt ansvar som omfattes av punkt 2 og 3 over, og hvor virksomhetene tillegges et supplerende ansvar eller en støtterolle i sosial- og arbeidsmarkedspolitikken, da det er på disse områdene det i første rekke har funnet sted en nyorientering i Norge de senere årene.

Virksomhetene og velferdsstaten

En kan tenke seg tre ulike virkemidler som myndighetene kan ta i bruk for å påvirke sysselsettingen. Det er *insentivstyring, lovregulering (tvang) og konsensustilnærminger eller ulike moralske appeller*. Eksempler på førstnevnte vil være å lokke med belønning/trusler om straff (insentiver/disinsentiver) – som lønns subsidier/bonusordninger eller bøter/«malus». Lovreguleringer vil være formelle påbud/forbud fra sentralt/nasjonalt nivå («top-down») for å påvirke atferd – som kvoteordninger og antidiskrimineringslovgivning, mens en typisk konsensustilnærming vil legge vekt på trepartsavtaler, intellektuelle/moralske appeller; herunder holdnings- og informasjonskampanjer, rådgivning og veiledning.

Virkemidlene er ikke gjensidig utelukkende, men *kan overlappe hverandre*. For eksempel kan det hevdes at politikken rettet mot arbeidsgivere i sysselsettingspolitikken har gjort bruk av både insentiver (lønns subsidier ved ansettelse av yrkeshemmede, redusert arbeidsgiveravgift for arbeidstakere over 62 år), lovregulering (jf. Arbeidsmiljølovens §13 om yrkeshemmet arbeidskraft og §14 om arbeidsgivers ansvar for tilrettelegging av arbeidsplassen), og en konsensustilnærming (uttrykt for eksempel gjennom solidaritetsalternativet og IA-avtalen). *Den relative vektleggingen av hver strategi vil også avløse hverandre*. Vi vil for eksempel tolke IA-avtalens dreining i retning av ønske om et mer konkret og omfattende arbeidsgiveransvar i Norge som et uttrykk for en aksentuert konsensustilnærming.

Målgruppa for virkemidlene vil også variere, men det vil ofte være enten *arbeidsgivers atferd eller arbeidstakers atferd* en ønsker å påvirke. Kombinerer vi de tre ulike virkemidlene med de to hovedmålgruppene for tiltak, får vi følgende seks typer virkemidler:

Tabell 1 Ulike kombinasjoner av type virkemidler myndighetene kan anvende og ulike målgrupper for deres politikk

Virkemidler/Målgruppe	Arbeidstaker	Arbeidsgiver
Insentiver	1	2
Lover og regler	3	4
Moralske appeller	5	6

Vår hypotese er at det har vært en generell bevegelse fra ensidig fokusering på virkemidler rettet mot arbeidstaker, til økende fokusering også på arbeidsgiverne eller virksomhetenes rolle. Samtidig har vi fått økt fokusering på moralske appeller som virkemiddel. Vi antar derfor at det har skjedd en bevegelse i myndighetenes virkemiddelbruk i arbeidet med å redusere, særlig tidligpensjoneringen, fra 1 mot 2, dels 4, men særlig 6.

Om myndighetene faktisk appellerer til virksomhetens sosiale ansvar, vil avhenge sterkt av den form for statlige velferdsstrukturer som er til stede i de samfunn de er en del av. Tar en utgangspunkt i Esping-Andersen (1990:28) inndeling av tre ulike velferdsstatstyper, kan virksomhetenes sosial ansvar i de ulike regimer beskrives som i tabell 2 (neste side).

Svært forenklet kan en si at virksomhetene tradisjonelt har blitt pålagt et større sosialt ansvar i de liberale velferdsregimer, ettersom staten der har tatt et relativt begrenset ansvar for velferdsproduksjonen og sosial sikkerhet. I slike regimer er det derfor forventet at virksomhetene tilbyr primære velferdsgoder som for eksempel pensjon og sykeforsikring. I de sosialdemokratiske velferdsregimer har det derimot vært viktig at det er de statlige institusjonene som skal stå for velferden. Dette for å sikre høy standard og likhet på ytelsene/tjenestene. I en slik stat har det derfor vært mindre plass for markedet og familien som

Tabell 2 Virksomheters sosiale ansvars rolle i forskjellige velferdsstatstyper

	Liberal (eks. USA og Storbritannia)	Konservativ (eks. Tyskland og Frankrike)	Sosialdemokratisk (eks. Norge, Danmark og Sverige)	Eks-kommunistisk
Betydning i velferdsstaten	Stor	Stor	Liten	Moderat/liten (avtagende)
Frivillighet	Hovedsakelig frivillig	Forhandlet/pålagt	Nesten utelukkende frivillig	Frivillig/med gamle forpliktelser
Politisk kontroll/styring	Begrenset Holdningspåvirkning og enkelte lovbestemte programmer	Betydelig Lovgivning og trepartsavtaler	Liten Holdningspåvirkning og enkelte trepartsavtaler	Liten Overveiende fokusering på beskjeftigelsen
Historisk stilling	Lang historie Har sin bakgrunn i etiske og strategiske overveielser i virksomhetene	Lang historie Utviklet gjennom en korporatistisk tradisjon	Ingen tradisjonell rolle	Frigjørelse fra et meget vesentlig ansvar i planøkonomien

Kilde: Tabellen er hentet fra Boll (2002:96).

velferdsarenaer. Boll (2002:92-93) hevder at der de liberale velferdsstater i stor grad baserer seg på arbeidsgiverfinansierte frivillige ordninger, baserer den konservative velferdsstaten seg på arbeidsgiverbetalte, men tvungne ordninger og statlige regulerte eller alminnelige ordninger, mens den sosialdemokratiske modellen i stor grad baserer seg på skattefinansierte, universelle ordninger.

Tar vi utgangspunkt i Bolls klassifisering (tabell 2), har ulike regimer også i ulik grad tatt politisk kontroll over utviklingen, og virkemidlene varierer. Trekker vi parallellen til de hovedtypene av virkemidler myndighetene rår over, hevdes det å være mer vanlig at myndighetene baserer seg på holdningskampanjer og avtalebaserte konsensusløsninger i de sosialdemokratiske regimene enn de konservative, hvor lovgivning synes å være mer vanlig (jf. tabell 2). Vår utgangshypotese ut fra en slik klassifisering er at Danmark og Norge vil være mer tilbøyelig til å velge ulike konsensusløsninger/appeller om engasjement enn for eksempel Nederland, som uansett ikke så lett lar seg plassere i Esping-Andersens velferdstypologi, og dermed heller ikke i Bolls klassifisering.

Med klassifiseringen i tabell 1 i bakhodet vil vi i det etterfølgende beskrive utviklingen i sosial- og arbeidsmarkedspolitikken rettet mot henholdsvis eldre arbeidstakere og personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Mer konkret spør vi:

- Hva kjennetegner norske myndigheters arbeidsmarkedspolitikk overfor henholdsvis eldre arbeidstakere og etniske minoriteter, og hvilken rolle har virksomhetene fått tildelt i dette arbeidet?
- Hvilke konkrete virkemidler har norske myndigheter tatt i bruk for å stimulere virksomhetene til å påta seg et sosialt ansvar overfor disse gruppene?
- Hvilke rolle har partene spilt i utformingen av arbeidsmarkedspolitikken overfor disse arbeidstakergruppene?
- Hva synes å være bakgrunnen for en nyorientering i sosial- og arbeidsmarkedspolitikken i Norge?
- Hva er hovedforskjellene mellom norsk politikk på området og politikken i henholdsvis Danmark og Nederland?

I gjennomgangen i de etterfølgende kapitlene har vi satt oss som mål å klargjøre nærmere hvor Norge, til forskjell fra andre Nederland og Danmark, befinner seg i det landskap som kan tegnes ut fra tabell 1 og 2. I kapittel 2 og 3 beskriver vi myndighetenes arbeidsmarkedspolitik overfor henholdsvis eldre arbeidstakere og etniske minoriteter, slik den framstår i dag. I framstillingen har det vært spesielt viktig å få fram utviklingstrekkene fra 90-tallet fram til i dag for å klargjøre om og i hvilken grad virksomhetene er tillagt en avgjørende rolle. I kapittel 4 tar vi noen sideblikk til Nederland og Danmark for å sette den norske strategien og virkemiddelbruken i relieff, før vi avslutter med en kort oppsummering.

2 Fra verdig avgang til «sats på en senior»

På tross av tiltakende tidlig pensjonering på 90-tallet er yrkesdeltakelsen blant eldre i Norge fremdeles blant den høyeste i Europa. I 2000 var 73,6 prosent av 55-64-åringene i Norge i arbeid (OECD 2000). I motsetning til i mange andre europeiske land har derfor utestenging og utstøting av eldre arbeidstakere ikke vært noe framtrødende tema i den offentlige debatten før i de senere årene. Det synes da heller ikke å ha vært bekymring rundt arbeidskraftbehovet som har vært utslagsgivende for politikken på 90-tallet, men heller veksten i pensjonsutgiftene. Vi kan derfor ikke si at arbeidslinja i samme grad fikk det gjennomslag overfor eldre arbeidstakere i Norge som i andre land på 90-tallet, selv om muligheten for delpensjon med AFP (fra høsten 1997) kan tolkes som et første skritt i en slik retning. Det samme gjelder innstramningen av delpensjonsordningene i 2000. Dette gjenspeiles også i partenes, og i første rekke fagbevegelsens, prioriteringer. Gjennom hele 90-tallet har en avtalt en stadig lavere aldersgrense for AFP-ordningen, og fra mars 1998 har det vært mulig å gå av som 62-åring.³ I denne prosessen vil vi påstå at myndighetene i stor grad har opptrådt som passive tilskuere, mens partene i arbeidslivet i all hovedsak har styrt utviklingen.

I 2001 fikk vi to trepartsinitiativ: «Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet» og «Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv». Begge tiltakene representerer et skifte i myndighetenes og partenes tilnærming til tidligpensjoneringsproblematikken. Søkelystet er nå i større grad rettet mot forebygging av tidligpensjonering, og en er opptatt av hva arbeidsgiver i samarbeid med arbeidstakerne og de lokale fagforeningene kan gjøre.

I det etterfølgende vil vi gå nærmere inn på de konkrete tiltakene og virkemidlene myndighetene har tatt i bruk på tidligpensjonsområdet etter 2000. Målet med gjennomgangen er, ved siden av å gi en oversikt over virkemiddelbruken, å klargjøre hvilken type virkemidler som prioriteres, økonomiske insitamenter, lover og påbud eller informasjons- og holdningskampanjer, og hvem tiltakene i hovedsak er rettet mot – arbeidsgiver eller arbeidstaker (jf. blant annet tabell 1).

³ Reduksjonen til 62 år satt likevel langt inne og kom til via omveier i lønnsoppgjøret i 1996. På grunn av økende kostnader til AFP i medlemsbedriftene var arbeidsgiverne, her representert ved Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), lite villige til å gå inn for ytterligere utvidelser av ordningen. Medlemmene i verkstedoverenskomsten (metallarbeiderne) sa nei til det anbefalte meklingsforslaget i første runde, som tilbød en aldersgrense på 63 år. Forslaget som verkstedarbeiderne stemte ned innebar at bare 63-åringene med tung arbeidsbelastning og yrkeskarrierer fra 14-15-årsalderen ville ha rett til pensjon fra 62 år. Først etter påfølgende streik og meklingsrunder ble den nye aldersgrensen 62 år for alle. I Norge går alle avtale- og meklingsforslag til såkalt uravstemning i hovedoppgjørene. Medlemmene har slik sett en slags vetorett, og det var nettopp denne de benyttet i forbindelse med oppgjøret i 1996. Etter en påfølgende streik og en ny meklingsrunde ble partene enige om en reduksjon av aldersgrensen for førtidspensjon til 63 år med virkning fra 1.10.1997 og til 62 år med virkning fra 1.3.1998. Metallarbeiderne (dvs. Verkstedoverenskomsten) setter gjerne malen for de andre oppgjørene i privat og dels offentlig sektor i Norge, ved å være første ute i forhandlingene - de er et såkalt frontfag.

Nærmere om tiltakene og virkemidlene

Vi har gruppert virkemidlene i tre hovedkategorier:

1. Incentivstyring, som er knyttet til endringer i inntektssikrings- og skattesystem, herunder pensjonsordningene
2. Lovregulering
3. Konsensustilnærminger og/eller ulike moralske appeller

Incentivstyring

I løpet av 1990-tallet har det kommet mange forslag om endringer i inntektssikrings- og skattesystemet for å stimulere til utsatt tidligpensjonering. Det har likevel i liten grad blitt fulgt. De viktigste endringene de senere årene er:

- Fjerning av friinntektsgrensen på 1 G for dem som går av med AFP, med etterfølgende justeringer.⁴
- Reduksjon i arbeidsgiveravgiften på 4 prosentpoeng for arbeidstakere over 62 år, i forbindelse med IA-avtalen.
- Tiltak som skal gjøre det mer lønnsomt å arbeide for uførepensjonister (bl.a. treårsregelen og forsøksordningen for uførepensjonister).

Fram til etableringen av den avtalefestede pensjonsordningen (AFP)⁵ i 1989, var mulighetene for førtidspensjonering uten medisinsk diagnose i Norge nærmest fraværende (hvis vi ser bort fra enkelte bedriftsfinansierte, ofte midlertidige ordninger).⁶⁷ Uførepensjon, arbeids-

⁴ Ot.prp. nr. 60 (1998-1999), vedtatt ved lov 22. desember 1999 nr. 107. <http://odin.dep.no/sos/norsk/publ/otprp/030005-050032/index-dok000-b-n-a.html>

⁵ LO og NHO ble enige om å etablere den avtalefestede pensjonsordningen i forbindelse med lønnsoppjøret våren 1988. Med ordningen ønsket en å gi arbeidstakere i «tunge yrker» mulighet til å gå av før den ordinære pensjonsalderen i folketrygden på 67 år, samt gi arbeidstakere som trengte det en verdig avslutning på yrkeskarrieren. Verdig i den forstand at de skal slippe å forlate arbeidslivet som langvarig sykmeldte eller som langtidsledige, hvis de egentlig har behov for førtidspensjon. AFP-ordningen trådte i kraft 1. januar 1989, og ga rett til å gå av fra fylte 66 år. Siden den gang er aldersgrensen gradvis redusert til 62 år. I takt med utvidelsen har antallet AFP-pensjonister i privat sektor vokst fra drøyt 500 i 1989 til 13 817 personer ved utgangen av 2000. Utbetalt pensjon for AFP-pensjonistene i LO-NHO-området i privat sektor beløp seg til rundt 1,7 milliarder kroner samme år.

⁶ I tillegg kommer et lite knippe bedriftsfinansierte førtidspensjonsordninger. De fleste av disse gir rett til å gå av før fylte 62 år og er midlertidige, og ofte etablert på grunn av virksomhetens omstillings- og/eller nedbemanningsbehov. De er like mye å betrakte som sluttpakker eller kompensasjonsordninger for de overtallige (Midtsundstad 2002b).

⁷ Andre ordninger er tvungne, slik at den ansatte må gå av ved oppnådd aldersgrense, som for eksempel tjenestepensjon med særaldersgrense. Slike ordninger omfatter likevel bare et begrenset antall yrker, deriblant politi og militært befal. Yrke med særaldersgrense i kombinasjon med 85-årsregelen gjør det også mulig for enkelte å gå av med pensjon allerede tre år før yrkets aldersgrense, hvis summen av alder og år i yrket er 85 år eller mer. For enkelte betyr det at de allerede kan gå av som 57-åring.

ledighetstrygd og dels sykelønnsordningen ble derfor brukt som de facto førtidspensjonsordninger. Fram til 1990 var det sågar mulig å få uførepensjon med alder som «diagnose» (Stokke 1993).⁸ Et av hovedargumentene ved innføring av den avtalefestede pensjonsordningen i 1989 var behovet for en verdig avgang for sliterne i arbeidslivet. Ordningen er tariffestet, men kan sies å være tuftet på trepartssamarbeid, da staten delfinansierer ordningen. Fra statens side var det også forventet at ordningen ville redusere uttaket av uførepensjon og arbeidsledighetstrygd.

I dag velger en betydelig andel av eldre arbeidstakere å gå av med nettopp AFP, langt flere enn myndighetene og næringslivet opprinnelige hadde forventet (Midsundstad 2002b og 2003a). Ønsket om endringer og innstramninger i pensjonssystemet, og særlig AFP, har derfor vært mange de senere årene. De tiltak som ble foreslått i blant annet Olsen-utvalget, om ikke vedtatt, var i første rekke forslag rettet mot arbeidstakerne. Det var snakk om å begrense tilgangen til ulike tidligpensjonsordninger og forslag om ulike former for avkorting av trygdeytelsene (jf. NOU 1994:2 og NOU 1998:19). Lignende forslag var fremme i Bartnes-utvalgets innstilling (2000), hvor en så på pensjonssystemet i kommunesektoren. Mens arbeidsgiversiden applauderte forslagene i Olsen-utvalget (NOU 1998:19), valgte arbeidstakerrepresentantene å trekke seg fra utvalgsarbeidet og avvise forslagene. Inntil videre er derfor den avtalefestede førtidspensjonsordningen (AFP) fredet.

Etter innføringen av AFP har myndighetene i hovedsak valgt en passiv rolle. De har likevel avstått fra å bidra til delfinansiering av AFP-ordningen ved reduksjonene av aldersgrensen til henholdsvis 63 år fra 1. oktober 1997 og 62 år fra 1. mars 1998.⁹ Ved reduksjonen av aldersgrensen til 64 år fikk heller ikke de stats- og kommuneansatte anledning til å gå av med tjenstepensjon, slik de kan ved avgang som 65- eller 66-åringer. De får ved avgang som 62-64-åringer, i likhet med ansatte i privat sektor, kun en ytelse tilsvarende folketrygdpensjonen samt et AFP-tillegg. For høyinntektsgruppene innebærer det en kraftig reduksjon i kompensasjonsnivået. Begrunnelsen var blant annet behovet for å redusere de sterke økonomiske insitamentene en mente fulgte av de høye tjenstepensjonene, samt en rettferdighetsbetraktning i forhold til privat sektor, hvor en vanligvis ikke får utbetalt tjenstepensjonen før ved fylte 67 år.

Det er bare vedtatt ett konkret innstramningstiltak som berører førtidspensjonsordningene de senere årene: *Fjerningen av friinntektsgrensen på 1G* for AFP-pensjonister fra 1.8.2000. Før denne datoen hadde en rett til å tjene inntil en gang grunnbeløpet i folketrygden før pensjonen ble avkortet. Da delpensjonsordningen i AFP viste seg å være slik utformet at enkelte kom økonomisk bedre ut ved å jobbe deltid enn heltid, ble mulighetene for å ha arbeidsinntekter ved siden av fulle pensjonsytelser kraftig redusert. Da

⁸ I de offentlige pensjonsordningene for statsansatte (SPK) og flertallet av kommuneansatte (KLP) var det også etter denne tid mulig å gå av på grunn av alderssvekkelse for medlemmer som var 64 år eller eldre og som hadde en sammenhengende tjenestetid på minst 5 år umiddelbart før fratreden. Når det ble søkt om uførepensjon på dette grunnlaget, ble pensjonen fra SPK og KLP utbetalt uten at sykepengene fra folketrygden var utbetalt (Stokke 1993).

⁹ Når det gjelder AFP for 64-66-åringene finansierer staten 40 prosent av utgiftene, mens ordningen for 62- og 63-åringene i sin helhet finansieres av virksomhetene, enten gjennom en kombinasjon av premie per arbeidstaker og en egenandel på 25 prosent for løpende pensjoner, som i LO-NHO-ordningen, eller kun ved egenandel, som i finansnæringsordning og i NAVOs ordning. Staten sørger imidlertid for at alle fortsetter sin premieopptjening i folketrygden som om de hadde stått i arbeid fram til fylte 67 år.

innstramningen i 2000 ble opplevd å være for kraftig, ble ordningene revidert i 2002, og toleransebeløpet ble hevet til 15 000 kroner (jf. bl.a. Midtsundstad 2002b). Argumentet for økningen fra 4000 til 15 000 kroner var at det lave toleransebeløpet ikke bare reduserte misbruket av delpensjonsordningen, som ønsket, men gjorde det nærmest umulig for AFP-pensjonister å ha en liten deltidsjobb eller et verv.

Vi ser antydninger til den samme innstrammingslogikken i de endringsforslagene som antydes i den foreløpige rapporten fra *Pensjonskommissjonen*. Hovedargumentet til kommisjonen er at det skal være mer lønnsomt å jobbe, og at de som velger å gå av tidlig i større grad bør betale for dette selv (Pensjonskommissjonen 2002). Et slikt resonnement bygger på en insentivtankegang, hvor utgangspunktet er at arbeidstakere i valget mellom fortsatt arbeid og pensjon foretrekker det som maksimerer pensjonsytelsene. Forslaget slik det i dag foreligger fra pensjonskommissjonen inneholder ingen insitamenter rettet mot arbeidsgiver. Isolert sett vil et forslag om en allmenn førtidspensjonsordning, som overflødiggjør AFP-ordningen, kunne bidra til å redusere virksomhetenes ansvar og gjøre det både enklere og billigere å bruke førtidspensjon som dekrutteringsverktøy, hvis det ikke samtidig innføres en eller annen form for egenandel for virksomhetene. Det dreier seg likevel om en foreløpig rapport, og det er uvisst hvilket forslag som kommer i den endelige rapporten høsten 2003, og om dette i neste omgang vedtas.

De mest konkrete endringene i tidligpensjonsordningene som har kommet de senere årene er likevel knyttet til uførepensjonsordningen. *Treårsregelen for uførepensjonister* skal gjøre det mer lønnsomt å arbeide. Ordningen er ikke rettet mot å forebygge tidligpensjonering, men skal stimulere til reintegrering i arbeidslivet og dermed forhindre varig tidligpensjonering. Treårsregelen gir den uføretrygdede rett til å få tilbake tidligere pensjon etter arbeidsforsøk. Dersom en prøver seg i arbeid eller utvider yrkesaktiviteten slik at uførepensjonen blir stoppet eller redusert, beholder en retten til å få tilbake den tidligere uførepensjonen i inntil tre år, uten å måtte søke på nytt. Det er også igangsatt en *forsøksordning for uførepensjonister*. For de som deltar i forsøksordningen blir uføregraden fastsatt etter spesielt gunstige regler, og de kan få uførepensjon ned til 20 prosent ved siden av arbeidsinntekten. Forsøksordningen gjelder fra 1. september 2001 til 1. januar 2005 (for mer informasjon om ordningene se http://www.trygdeetaten.no/Trygdeetaten/Pub/kombinere_ufore.pdf).

Lovgivning

Det er nylig også forslått en *lov mot diskriminering i arbeidslivet* i Norge til erstatning for arbeidsmiljøloven §55, som også skal omfatte diskriminering på grunn av alder. Det foreslås at forbudet mot forskjellsbehandling omfatter alle sider ved arbeidsforholdet (jf. forslag til §54 C), fra utlysning av stilling til opphør. Forbudet vil dermed få anvendelse på det løpende arbeidsforhold, herunder også for forfremmelser og fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår (NOU 2003:2).

Det norske forslaget er i tråd med EU-landenes arbeid på området. Deres mål er at alle landene skal ha integrert antidiskrimineringsbestemmelser i sin nasjonale lovgivning innen

2006 når det gjelder arbeid og opplæring (The Employment Equality Directive 2000/78/EC).¹⁰

Konsensustilnærminger

Trepartssamarbeidet har stått særlig sentralt etter 2000 og har resultert i to avtaler eller initiativ:

- Krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet 2001–2005
- Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv

Krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet 2001-2005

Krafttaket er utformet av en referansegruppe for pensjons- og seniorpolitikk som ble nedsett av Regjeringens kontaktutvalg mellom partene i arbeidslivet.¹¹ Arbeidsgruppa har hatt representanter fra de største arbeidstakerorganisasjonene; LO, YS, Akademikerne og AF; de største arbeidsgiverorganisasjonen; NHO, HSH, KS og Arbeidsgiveravdelingen i AAD; samt viktige statlige etater som Aetat Arbeidsdirektoratet, Arbeidstilsynet og Rikstrygdeverket. Alle har gitt sin tilslutning til de mål og satsingsområder som er trukket opp i krafttaket.

Krafttaket fokuserer utelukkende på forhold på virksomhetsnivå. Pensjons-, skatte- og trygdesystemet er ikke noe tema.¹² I stedet legges det stor vekt på behovet for holdningsendringer, samt for å fremme en såkalt livsfasetilpasset personalpolitikk. I motsetning til tidligere forstås tidligpensjonering i denne avtalen nesten utelukkende som utstøting (push), og ikke som et frivillig valg av fritid framfor arbeid dels forårsaket av høye pensjonsytelser (pull). Utgangspunktet er at arbeid er et gode som noen (i dette tilfellet eldre) stenges ute fra. Utstøting forklares ut fra fordommer og diskriminering av eldre arbeidstakere. De virkemidlene som foreskrives blir derfor i første rekke informasjons- og opplysningskampanjer med sikte på å komme fordommene til livs, for derigjennom å forebygge utstøting og/eller stimulere til økt rekruttering av eldre.¹³ Partene var derfor enige om i første rekke å satse på informasjons- og holdningskampanjer, opplæring og veiledning for å bidra til en endring av arbeidsgivers innstilling til eldre arbeidstakere. En holdningsendring anses som viktig for å stimulere til initiering av utstøtingsforebyggende tiltak på virksomhetsnivå.

¹⁰ I utgangspunktet skal det integreres i lovgivningen innen 2. desember 2003, men landene kan be om en utsettelse på inntil 3 år når det gjelder innarbeiding av antidiskrimineringsbestemmelser på grunn av funksjonshemming og alder (jf. <http://web13.s112.typo3server.com/index.php?id=64>).

¹¹ Regjeringens kontaktutvalg for arbeidslivet er utnevnt av regjeringen. Her møtes statsministeren og et utvalg ministre representanter for de sentrale partene i arbeidslivet og de største landbruks- og fiskerierorganisasjonene. Kontaktutvalget er et av de to sentrale inntektspolitiske organene, og ble opprettet så tidlig som i 1962.

¹² Som det står i innledningen til krafttaket: «Endringer i pensjonssystem, skattesystem og trygdesystem er ikke et eget satsningsområde i krafttaket» (AAD 2001:12).

¹³ Krafttaket bygger dels på resultatene av et forsknings- og forsøksprosjekt i regi av Yal-nettverket, som var virksomt fra 1996 til 2001. For en oppsummering av hovedresultatene av deres arbeid, se blant annet Solem 2002 (http://www.seniorpolitikk.no/lastned.asp?fil=YAL_oppsum_juni_02.doc).

Det er Senter for seniorpolitikk som har som oppgave å koordinere arbeidet med krafttaket. Senter for seniorpolitikk (SSP) er et kompetansesenter som arbeider med stimulering og utvikling av god seniorpolitikk i privat og offentlig virksomhet. SSP koordinerer og bidrar til samarbeid om seniorspørsmål med myndigheter, virksomheter, arbeidslivets parter og personalfaglige organisasjoner og opplæringsorganisasjoner. I tillegg initierer og støtter senteret utrednings- og forsøksarbeid innen fagområdet. Bak SSP står 26 organisasjoner, departementer og instanser, deriblant alle de store arbeidslivsorganisasjonene (for nærmere informasjon om SSP se <http://www.seniorpolitikk.no/>).

Det er vanskelig å se hvilke konkrete tiltak og virkemidler i statlig regi krafttaket har gitt opphav til. Det er likevel grunn til å tro at Aetat som følge av initiativet er blitt pålagt å prioritere arbeidsledige eldre i større grad enn tidligere. Det finnes likevel få eksempler på egne øremerkede og/eller skreddersydde arbeidsmarkedstiltak for seniorer per i dag. Unntaket er jobbklubber for eldre arbeidstakere over 50 år som finnes i blant annet Oslo.

Staten som arbeidsgiver har også i økende grad arbeidet for en livsfasetilpasset seniorpolitikk. Ved siden av at de har utarbeidet en egen handlingsplan for seniorpolitikk, som de fleste andre arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner,¹⁴ har de også igangsatt et utvalg seniorprosjekter i statlige etater og virksomheter. Partene i statsoppjøret i 2002 ble dessuten enige om å åpne opp for bruk av ekstra lønn og fridager for å stimulere 62-åringene til å stå lenger i jobb (jf. HTA pkt 5.10.1).¹⁵

Samtidig ser vi at myndighetene, dels som arbeidsgiver, og dels som hovedeier av tidligere statlig, nå konkurransutsatt, virksomhet, tilbyr spesielle førtidspensjonsordninger og sluttpakker til sine ansatte i forbindelse med omstillinger og bemanningsreduksjoner. Dette er tiltak som med nødvendighet fremmer en tidligere avgang blant mange arbeidstakere. Slike eksempler kan hentes både fra forsvaret og tidligere posten.

Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv

Deler av intensjonene i det nevnte krafttaket gjenfinnes også i «Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv» (IA-avtalen) (AAD 2001). Ett av avtalens hovedmål er å øke den gjennomsnittlige forventede pensjoneringsalderen. Avtalen kan likevel i all hovedsak leses som en oppfølging av Sandman-utvalgets innstilling (NOU 2000:27), da det i første rekke legges vekt på å forebygge og følge opp sykefravær og forhindre uførepensjonering. En betydelig andel av tidligavgangen blant arbeidstakere over 50 år i Norge i dag skyldes da også uførepensjonering, selv om AFP har fått økende betydning i takt med reduksjonen i aldersgrensen til 62 år fra mars 1998 (se f.eks. Midtsundstad 2001, 2002a og 2003, RTV 2002).¹⁶

¹⁴ Se for eksempel KS' debattheft om seniorpolitikk. <http://www.seniorpolitikk.no/admin/data/dokumenter/KS-debattheft.DOC> og NHO og seniorpolitikk. Politisk plattform for NHO-fellesskapet. [http://www.nho.no/hovedweb/hovedweb.nsf/7709a7e08852e650c1256a57003bcd4/a81848a81affa154c1256bf0004a6a88/\\$FILE/NHO%20og%20seniorpolitikk2.doc](http://www.nho.no/hovedweb/hovedweb.nsf/7709a7e08852e650c1256a57003bcd4/a81848a81affa154c1256bf0004a6a88/$FILE/NHO%20og%20seniorpolitikk2.doc), samt Akademikerne seniorpolitiske idebank. <http://www.akademikerne.no/index.db?id=767>

¹⁵ LO har også som et av sine mål i handlingsprogrammet for perioden 2001-2005 å reise krav i hovedtariffoppgjøret om retningslinjer for en seniorpolitikk i alle virksomheter, slik at arbeidstakere som ønsker det kan bli stående i arbeid til pensjonsalderen (LO 2001).

¹⁶ I 2000 utgjorde AFP den viktigste veien ut fra arbeidslivet for yrkesaktive statsansatte over 50 år (jf. Midtsundstad 2002a).

I IA-avtalen, som i Sandman-utvalgets innstilling, er arbeidsgiversiden tiltenkt en mer fram-tredende og forpliktende rolle enn tidligere, og virksomhetene som undertegner avtalen binder seg til å gjennomføre en rekke konkrete tiltak. Myndighetene forplikter seg også i langt større grad enn tidligere til å iverksette tiltak. Disse tiltakene er generelle så vel som selektive, og omfatter i første rekke ulike rådgivnings- og veiledningsordninger, men også enkelte økonomiske insitamenter.

De *økonomiske insitamentene* i IA-avtalen omfatter reduksjon i arbeidsgiveravgiften med fire prosentpoeng for alle virksomheter med arbeidstakere over 62 år. For virksomheter som undertegner en IA-avtale gis i tillegg ekstra refusjon til bedriftshelsetjenesten for forebyg-gende arbeid, samt betaling av sykefravær for gravide som det er vanskelig å omplassere i virksomheten. Det gis også økte lønnstilskudd til alle virksomheter som ansetter yrkeshem-mede, uavhengig av om de velger å være IA-virksomheter eller ikke, og økonomisk støtte til kjøp av helsetjenester til sykmeldte. De sistnevnte er tiltak som ikke er rettet spesielt mot eldre, men er ment å forebygge særlig langvarig sykefravær og bidra til integrering av yrkes-hemmede.

Virksomheter som velger å undertegne en IA-avtale får også tilgang til trygdeetatens eget *rådgivnings-/rådgivningsapparat*, arbeidslivstjenesten, som i første rekke skal bistå virksom-hetene i sykefraværarbeidet, men også stimulere til utviklingen av seniortiltak i IA-virksom-hetene. Foreløpige evalueringer viser at sistnevnte oppgave er lavt prioritert av virksomhetene og dermed arbeidslivssentrene (Econ 2003a). Såkalte IA-virksomheter får også en egen *kon-taktperson i trygdeetaten*.

Virksomhetene som undertegner en samarbeidsavtale forplikter seg til blant annet å øke antallet egenmeldingsdager for de ansatte fra 12 til 24 på årsbasis, til å utarbeide forplik-tende oppfølgingsplaner for sykmeldte, og til å finne arbeid til ansatte med midlertidig el-ler varig redusert funksjonsevne. De fleste tiltakene virksomhetene forplikter seg til er med andre ord rettet mot det forebyggende sykefraværarbeidet. Arbeidstakerne, på sin side, for-plikter seg til å opplyse om sin funksjonsevne ved sykdom, slik at alternativt arbeid eventu-elt kan tilbys.

Avtalen er tidsbegrenset og skal i første omgang gjelde ut 2005. Den skal evalueres etter to år (høsten 2003). Er sykefraværet da ikke redusert med 20 prosent og den forventede pensjoneringsalderen fremdeles like lav, skal partene vurdere avtalen. Riset bak speilet er da mulige endringer i sykefraværordningen.

En utvidet rolle for arbeidsgiver?

De to viktigste nye initiativene i arbeidsmarkedspolitikken de senere årene, Krafttaket og Intensjonsavtalen, er begge i tråd med 90-årenes arbeidslinje. Målet for førstnevnte er å øke yrkesdeltakelsen blant eldre arbeidstakere, mens hovedmålene i sistnevnte er å redusere sy-kefraværet, selv om en reduksjon av tidligpensjoneringen også er et mål. Begge trepartsini-tiativene representerer likevel noe nytt. De innebærer *at oppmerksomheten ble flyttet fra arbeidstaker til arbeidsgiver*, all den tid det nå er arbeidsplassen og arbeidsgiver som er hoved-målet for tiltakene. I stedet for en sterk vektlegging av økonomiske insitamenter rettet mot arbeidstakerne legges det dessuten *vekt på holdningskampanjer, veiledning og rådgivning, rettet*

særlig mot arbeidsgiverne. I tillegg representerer de begge trepartsavtaler/-initiativ, eller det vi i kapittel 1 omtalte som *konsensus- eller frivillighetstilnærminger.* Det blir likevel feil å si at dette er et rop om at virksomhetene skal ta et økt sosialt ansvar, slik det forstås innenfor Corporate social responsibility-tradisjonen, da det ikke er snakk om at myndighetene ønsker å overlate velferdsproduksjonen fullt og helt til virksomhetene. Det vi ser er mer et ønske om utvidet samarbeid mellom myndighetene og partene på virksomhetsnivå, ikke bare en oppfordring til arbeidsgiver. De tar dermed utgangspunkt i noe kjent – trepartssamarbeidet. Vektlegging av virksomhetenes ansvar og rolle i forebyggings- og integreringsarbeidet synes dermed mer å springe ut av erkjennelsen av at myndighetene alene, gjennom sine institusjoner og ordninger, ikke er i stand til å oppnå den ønskede inkludering.

Sammenligner vi de to trepartsinitiativene, er IA-avtalen klart mer bindende enn krafttaket, og inneholder langt flere konkrete tiltak. Ser vi på virkninger av krafttaket er det bare innen det statlige tariffområdet vi kan si at de har kommet med konkrete og omfattende tiltak for å forebygge tidligpensjonering. I statsoppgjøret i 2002 ble åpnet for bruk av ekstra fridager og/eller høyere lønn for arbeidstakere over 62 år, i den hensikt å stimulere til senere avgang. Ellers finnes det få tariffestede bestemmelser i arbeidslivet for øvrig som retter seg mot eldre arbeidstakere spesielt, selv om det finnes en del eksempler på tiltak i enkeltbedrifter (for en oversikt se SSPs nettsider – <http://www.seniorpolitikk.no>). Når det gjelder myndighetenes arbeidsmarkedspolitik og *Aetat*, har eldre arbeidstakere, dels på grunn av krafttaket, blitt en av flere prioriterte grupper. Det finnes likevel svært få eksempler på øremerkede eller skreddersydde arbeidsmarkedstiltak rettet mot denne arbeidstakergruppa spesielt. Unntaket er såkalte jobbklubber for seniorer.

IA-avtalen, på sin side, har få tiltak som skal forebygge tidligpensjonering blant eldre eller fremme rekrutteringen av seniorene. Avtalen setter i første rekke likhetstegn mellom tidligpensjonering, utstøting og arbeidsmiljøproblematikk, og satser i første rekke på å forhindre tidlig avgang gjennom å forebygge blant annet sykefravær og uførepensjonering (jf. AAD 2001). Ser vi nærmere på de virkemidlene myndighetene har forpliktet seg til gjennom IA-avtalen, dreier det seg om ulike former for *subsidiering av positiv virksomhetsatferd* framfor negative økonomiske sanksjoner. For å forhindre økt førtidspensjonering er det likevel bare iverksatt ett konkret tiltak i myndighetenes regi: Reduksjonen i arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år. I stedet satses det på informasjons- og holdningskampanjer og rådgivning og veiledning for å stimulere virksomhetene til selv å initiere tiltak på arbeidsplassen. I dette arbeidet skal arbeidslivssentrene spille en viktig rolle. Det viser seg imidlertid at seniorarbeidet har vært lite prioritert hittil (Econ 2003).

På lovgivningssiden er eldre arbeidstakere i dag beskyttet gjennom arbeidsmiljølovens §55. Det er imidlertid forslått å gi eldre et utvidet vern gjennom *ny lov mot diskriminering i arbeidslivet* (NOU 2003:2).

Selv om de nevnte avtalene er viktige, kan ikke myndighetenes politikk på tidligpensjonsområdet frikobles helt fra Pensjonskommisjonens arbeid med å revidere pensjonssystemet. Selv om AFP-ordningen er en tariffestet ordning og foreløpig er fredet fram til 2007, berører Pensjonskommisjonen både førtidspensjonsordningene og AFP i sin foreløpige rapport. Det presiseres imidlertid tydelig at det er partene som skal avgjøre eventuelle endringer i sistnevnte ordning. Kommisjonen nevner for eksempel muligheten for å integrere en allmenn førtidspensjonsordning i folketrygden med mulighet for fleksibel avgang mellom 62 og 70 år. De er også opptatt av at arbeidstakerne selv i større grad skal betale for sin egen

tidligavgang. Det antydes derfor at det å stå i jobb etter fylte 62 år bør gi høyere pensjon. Dette forslaget innebærer, i motsetning til hovedlinjene i krafttaket og IA-avtalen, *en vektlegging av økonomiske insitamenter rettet mot, i første rekke, arbeidstakerne*. Den foreløpige rapporten inneholder ingen forslag om spesielle insitamenter rettet mot arbeidsgiver – noe som ville ha vært mer i tråd med IA-avtalens målsettinger og problemforståelse. Isolert sett vil et forslag om en allmenn førtidspensjonsordning, hvis den overflødiggjør AFP-ordningen, tvert om kunne bidra til å redusere virksomhetenes ansvar, og gjøre det både enklere og billigere å bruke førtidspensjonsordningen som dekrutteringsverktøy. Det gjenstår likevel å se hvordan en til slutt tenker seg at en slik førtidspensjonsordning konkret skal utformes. Det står i utgangspunktet lite om dette i den foreløpige rapporten fra kommisjonen.

3 Inkluderende arbeidsliv – et etnisk minoritetsperspektiv

Arbeidslivet regnes som den viktigste arenaen for å bli en del av det norske fellesskapet (St.meld. nr. 17 1996-97). Innvandrere med oppholds- og arbeidstillatelse har formelt samme rettigheter og muligheter som norske borgere i det norske arbeidsmarkedet. Likevel er arbeidsledigheten høy i en rekke innvandrergupper, også når arbeidsmarkedet generelt er stramt. Dette har flere forklaringer, blant annet at de mangler de ressursene og kvalifikasjonene som det norske arbeidsmarkedet krever, at godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning er mangelfulle, samt diskriminering fra arbeidsgiverhold (Djuve og Hagen 1995). Lav yrkesdeltakelse kan også ha sammenheng med kulturelle forskjeller i familiestruktur og orientering mot arbeidslivet. Dersom deltakelse i arbeidslivet tillegges liten egenverdi, vil et arbeidsmarked som i stor grad består av lite interessante og dårlig betalte jobber i kombinasjon med relativt generøse velferdsytelser, kunne føre til lav yrkesdeltakelse. Dette er selvsagt problematisk av mange årsaker, blant annet fordi det forhindrer sosial mobilitet: de som ikke kommer inn i arbeidslivet får heller ikke mulighet til å gjøre karriere og etter hvert få jobber som gir bedre økonomisk uttelling enn sosialhjelp. Dette fenomenet omtales gjerne som en fattigdomsfelle.

I det følgende skal vi gi en beskrivelse av innsatsen fra norske myndigheter innenfor områdene kvalifiseringsarbeid, godkjenning av utdanning fra utlandet samt tiltak mot diskriminering i arbeidslivet. Tiltak mot fattigdomsfeller berøres under avsnittet om kvalifiseringsarbeid.

Nærmere og tiltak og virkemidler

Kvalifiseringsarbeid

Ansvar for den offentlige innsatsen med hensyn til kvalifisering av flyktninger og innvandrere for arbeidslivet er delt mellom stat og kommune. Kommunene har ansvar for grunnleggende kvalifisering, herunder norskopplæring, mens staten gjennom Aetat har ansvar for arbeidsformidling og kompetansehevende tiltak for arbeidssøkende. Når det gjelder flyktninger har kommunale utgifter til kvalifiseringstiltak og livsopphold (sosialhjelp) vært finansiert gjennom et statlig rammetilskudd, det såkalte integreringstilskuddet, som er en fast sats per bosatte flyktning¹⁷ de første fem årene etter bosetting. I tillegg refunderes utgifter til norskopplæring etter egne satser. Utgifter til norskopplæring av innvandrere som ikke er flyktninger refunderes også, men det maksimale timetallet er betydelig lavere enn for flyktningene. Det utbetales ikke integreringstilskudd for innvandrere som ikke er flyktninger.

¹⁷ I denne sammenheng innbefatter begrepet «flyktning» overføringsflyktninger via FN-systemet, tidligere asylsøkere som har fått innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag, samt familiegjenforente med disse.

Fram til nå har det ikke vært knyttet noen krav til hvordan kommunene skal bruke integreringstilskuddet. Dette har medført meget stor variasjon i det kommunale kvalifiseringsarbeidet overfor flyktninger.

I forslaget til lov om introduksjonsstønad som ble lagt fram i desember 2002, skisseres et introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger som skal være forpliktende for både flyktningene og kommunene – det vil si at flyktningenes økonomiske rettigheter knyttes opp til deltakelse i programmet, og kommunene pålegges å tilby et introduksjonsprogram med visse kjennetegn. Kobling av økonomiske rettigheter til deltakelse i kvalifisering skal etter hensikten øke motivasjonen for å delta, og redusere problematikken knyttet til fattigdomsfeller. Programmene skal være individuelt tilpasset og bygge på kartlegging av den enkelte deltakers bakgrunn, de skal som et minimum inneholde norsk med samfunnskunnskap, og de skal organiseres som et heldagstilbud og medføre personlig oppfølging av den enkelte deltaker. I mange kommuner vil dette medføre omfattende endringer i kvalifiseringsarbeidet, i andre arbeider man mer eller mindre på denne måten allerede. Dersom lovforslaget vedtas, vil vi også få en markert endring av forholdet mellom stat og kommune i integreringsspørsmål, ved at staten med dette forslaget vil gå inn og påvirke (deler av) bruken av integreringstilskuddet for de nyest ankomne. Kommunene vil likevel beholde stor frihet i utformingen av tilbudet. Introduksjonsordningen vil være forbeholdt flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente med disse to gruppene, og perioden personene kan delta i ordningen begrenses til de to første årene etter bosetting i en kommune. Det kommunale kvalifiseringstilbudet til øvrige innvandrere vil som før bestå av norskopplæring med samfunnsfag.

Flere forskningsrapporter påpeker lav gjennomføringsgrad og mangelfullt utbytte av den kommunale norskopplæringen (Drøpping og Kavli 2002). Myndighetenes ønske om å gjøre deltakelse obligatorisk, og om å koble deltakelse i norskopplæring til varig oppholdstillatelse, kan ses som en reaksjon på dette. I hvilken grad dette vil ha noen positiv effekt på norskferdighetene vil imidlertid avhenge av at norskopplæringstilbudet er tilgjengelig i stort nok omfang og holder tilstrekkelig god kvalitet. Per i dag har mange kommuner ventelister, og antall undervisningstimer som tilbys per uke varierer stort fra kommune til kommune. Kvaliteten på undervisningen er det etter det vi er kjent med ikke gjort noen omfattende evaluering av.

Aetat har i utgangspunktet de samme oppgavene å utføre for innvandrerbefolkningen som for den norske befolkningen. Det innebærer å gi informasjon, veiledning og avklaring i forhold til arbeidsmarked, ledige stillinger, yrkesvalg og utdanning og eventuelt formidlingsbistand. Overfor arbeidssøkere med behov for arbeidsmarkedsrettet kvalifisering før formidling til ordinært arbeid, brukes ulike arbeidsmarkeds tiltak. Disse tiltakene er ikke rettighetsytelser, og inntak skjer på grunnlag av Aetat lokals vurdering av den enkeltes behov for å komme i arbeid.¹⁸ Ved valg av tiltak skal etterspørselen i det lokale arbeidsmarkedet, arbeidssøkerens real- og formalkompetanse, motivasjon for å komme i arbeid, lengde på ledighetsperioden og kvalifiseringsbehov tillegges vekt. Nyankomne flyktninger skal prioriteres. Innvandrere for øvrig prioriteres ikke på bakgrunn av sin innvandrerstatus, men tilhører likevel ofte en av de prioriterte målgruppene for tiltakene (ungdom under 20 år og

¹⁸ Beskrivelsen av Aetats oppgaver og virkemiddelbruk bygger i stor grad på personlig meddelelse fra rådgiver Ann Kristin Nilsen i AAD, i mail av 3.1.2003.

langtidsledige). Tiltak som benyttes er lønnstilskudd, arbeidspraksis, opplæring, midlertidig sysselsetting, varig tilrettelagt arbeid (målgruppa er personer med store yrkeshemninger, som har eller forventes å få uføretrygd), bedriftsintern opplæring samt tiltak i arbeidsmarkedsbedrifter (også her er det yrkeshemmede som er målgruppa). Stønadene går i noen tilfeller til bedriften som iverksetter de aktuelle tiltakene, men det kan også gis stønad til livsopphold med videre til tiltaksdeltakere.

Det finnes ingen ordninger eller arbeidsmarkedstiltak innenfor den statlige arbeidsmarkedspolitikken som gjelder kun innvandrere, med unntak av virksomhetene ved Aetat intro. Aetat intro er tilrettelagt i egne sentra i Oslo, Bergen, Kristiansand og Trondheim. Aetat intros kurs inneholder vanligvis avklaring, veiledning, en teoridel, en praksisdel, samt arbeid med handlingsplaner og jobbsøking. Aetat intro har også veiledningsoppgaver overfor Aetat lokal i sin region. Det er imidlertid klart større etterspørsel etter slik veiledning enn det Aetat intro er i stand til å dekke (Djuve og Østberg 2002).

Arbeidsmarkedstiltakene er viktige både ved at arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn tilføres arbeidsmarkedsrettet kompetanse, og ved at tiltak som lønnstilskudd og praksis plass gir arbeidsgivere mulighet til å bli kjent med innvandrere som arbeidstakere, uten at de i første omgang må ta den økonomiske risikoen det innebærer å gi folk fast ansettelse. Attester og kursbevis er dessuten av særlig betydning for innvandrere, som i mange tilfeller mangler dokumentasjon på sine kvalifikasjoner. Et viktig tiltak i denne sammenheng er at Aetat kan henvise til og finansiere yrkesprøving.

Godkjenning av utdanning fra utlandet

Undervisnings- og forskningsdepartementet har det overordnede ansvaret for godkjenningsordninger for utdanning fra utlandet. Det er flere forskjellige kontorer og instanser som vurderer og godkjenner utdanning fra utlandet. Videregående utdanning som tilsvarer norsk allmennfag, altså utdanning som skal gi studiekompetanse, vurderes av Kontoret for Samordna Opptak. De som ønsker godkjenning av yrkesfaglig utdanning skal henvende seg til fylkeskommunen ved yrkesopplæringsnemnda – i Oslo til fagopplæringsetaten. Personer som mangler papirer på yrkesfaglig utdanning på videregående nivå kan få denne dokumentert gjennom yrkesprøving. Dette er en ordning som ble utviklet som et ledd i regjeringens handlingsplan mot etnisk diskriminering 1998-2001, og representerer en viktig forbedring av godkjenningssystemet (Hagen m.fl., op.cit). For høyere utdanning kan NAIC – informasjonssenter for internasjonal utdanning – gi en omfangsvurdering av utdanningen, og de videresender dersom det er aktuelt, søknader om godkjenning til de aktuelle utdanningsinstitusjoner. For yrker som krever autorisasjon finnes det en rekke ulike autorisasjonskontorer, avhengig av hva slags yrke det er snakk om.

Forbedring av NAICs rutiner var et viktig tema i regjeringens handlingsplan for bedre bruk av innvandreres kompetanse. I en evaluering av handlingsplanen pekes det på at tiltakene som ble iverksatt (økning i antall ansatte) bidro til en klar reduksjon av saksbehandlingstiden, men at saksbehandlingstid alene er et for snevert mål på effektivitet i godkjenningssystemet (Berg 1999). Berg etterlyser evaluering av samarbeidsrutiner med utlandet, informasjon om godkjenningsordningene og universitets- og høyskolesektorens kompetanse og saksbehandlingstid i saker som oversendes fra NAIC.

Godkjenningssystemet er med andre ord komplisert, og søknadsprosessen kan være tidkrevende. I tillegg oppleves kravene for godkjenning gjerne som svært strenge. For eksempel er videregående skole fra land utenfor Europa sjelden tilstrekkelig for å oppnå generell studiekompetanse, det kreves gjerne et par års høyskolestudier i tillegg. Mange opplever også at deres profesjonsutdanning fra andre land ikke godkjennes i Norge, og at veien til godkjenning innebærer at utdanningen mer eller mindre må tas på nytt. Samtidig er det selvsagt viktig å ha godkjenningsordninger som sikrer at utenlandske arbeidstakere med godkjent utdanning faktisk kan det de skal kunne. Godkjenningsarbeidet er åpenbart svært krevende, tatt i betraktning bredden i utdanningstyper, nivåer og ikke minst læresteder. Så vidt vi kjenner til er det ikke foretatt noen uavhengig evaluering av om godkjenningsordningene slik de fungerer i dag er urimelig strenge, og hvilke tiltak som eventuelt kunne lette godkjenningsprosessen.

Forbedringer av godkjenningsordningene har som nevnt vært et satsingsområde for både handlingsplan for bedre bruk av innvandreres kompetanse, og for handlingsplan mot etnisk diskriminering. Det har kommet viktige forbedringer ut av denne satsingen, men mye gjenstår fortsatt.

Tiltak mot diskriminering i arbeidslivet

Den offentlige innsatsen mot etnisk diskriminering i arbeidslivet skjer på ulike måter, og flere etater er involvert.

Kommunal- og regionaldepartementet har et overordnet ansvar for innsatsen. KRD var ansvarlig instans for utarbeidningen av regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering 1998-2001, som ble lagt fram i 1998. Planen ble utformet i samarbeid med flere andre departementer og Utlendingsdirektoratet, og inneholder tiltak innen syv områder. Arbeidsmarkedet er ett av disse syv områdene. KRD har dessuten hatt sekretariatet for både lovutvalget for lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, og for lovutvalget for lov mot etnisk diskriminering.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har et overordnet ansvar for arbeidsmarkedspolitikken for hele befolkningen, inkludert etniske minoriteter. AAD har dessuten ansvaret for de punktene i handlingsplanen mot etnisk diskriminering som omhandler tiltak rettet mot arbeidsgivere i offentlig sektor.

Utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for utdanningspolitikk samt, som tidligere nevnt, for godkjenningsordninger for utdanning fra utlandet. UFD har også forvaltningsansvaret for Kompetanseutviklingsprogrammet, som har som målsetting å styrke vilkårene for læring i arbeidslivet. Flere av prosjektene i Kompetanseutviklingsprogrammet tar utgangspunkt i at kvalifiseringstilbud for innvandrere og flyktninger i større grad skal tilpasses arbeidslivets behov, spesielt i de delene av arbeidsmarkedet hvor det er knapphet på arbeidskraft.¹⁹

¹⁹ Gjennom det pågående Kompetanseutviklingsprogrammet gis det støtte til prosjekter som skal bedre markedet for etter- og videreutdanning i Norge. Programmet har som formål å bidra til (i) å gjøre private og offentlige virksomheter bedre i stand til å identifisere, uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov; (ii) å videreutvikle arenaer for samarbeid mellom aktører på arbeidslivssiden og utdanningssiden; og (iii) å utvikle etter- og videreutdanningstilbud som i større grad er tilpasset behov i arbeidslivet.

Utlendingsdirektoratet, som er underlagt KR D, har som en av sine arbeidsoppgaver å drive antirasistisk virksomhet og legge til rette for integrering av etniske minoriteter. Det innebærer blant annet informasjons- og opplæringsvirksomhet rettet mot offentlig sektor, samt utforming av informasjonsmateriell.

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) har som oppgave å dokumentere omfang og art av etnisk diskriminering. Diskriminering på arbeidsmarkedet har vært det største saksområdet i 1999, 2000 og 2001. SMED yter også rettshjelp til personer som mener seg utsatt for etnisk diskriminering.

Også flere av tiltakene som er nevnt under *Aetats* virksomhet er viktige som tiltak mot diskriminering i arbeidslivet, ved at de bidrar til å øke arbeidsgiveres kunnskap om innvandre- res kompetanse, og til å redusere den risikoen arbeidsgivere ofte knytter til ansettelse av personer med utdanning og bakgrunn fra ikke-vestlige land.

Utover dette har en rekke statlige²⁰, fylkeskommunale²¹ og kommunale²² virksomheter utarbeidet handlingsplaner for økt rekruttering av arbeidstakere med minoritetsbakgrunn i egen organisasjon. I 2001 lovet dessuten Stoltenberg-regjeringen å instruere alle statlige etater til å ta inn i stillingsannonser at det er et personalpolitisk mål at staben skal gjenspeile be- folkningssammensetningen generelt, både når det gjelder kjønn og kulturelt mangfold. Annonsene skal også oppfordre personer av det underrepresenterte kjønn og kvinner og menn med minoritetsbakgrunn til å søke stillingen. Stoltenberg-regjeringen påla dessuten, som et ettårig prøveprosjekt, alle departementer å innkalle minst én søker med minoritetsbak- grunn til intervju for hver stilling som utlyses, under forutsetning av at søkeren er kvalifi- sert for stillingen.

Rettsapparatet driver også tiltak mot etnisk diskriminering i arbeidslivet, i form av på- dømming av ulovlig diskriminering. Per i dag finnes det kun én lovbestemmelse som ek- splisitt forbyr diskriminering på etnisk grunnlag i arbeidslivet. Bestemmelsen forbyr arbeids- givere å forskjellsbehandle søkere på grunn av blant annet rase, hudfarge og nasjonal eller etnisk opprinnelse (lov om arbeidervern og arbeidsmiljø (arbeidsmiljøloven)). Bestemmel- sen ble innført ved en lovendring av 30. april 1998. Ved en lovendring i 2001 ble det dess- uten innført såkalt delt bevisbyrde, noe som innebærer at den som mener seg forskjellsbe- handlet, kan kreve at arbeidsgiver opplyser om hvilke klart konstaterbare kvalifikasjoner den som ble ansatt har. Det er foreløpig lite rettspraksis rundt bestemmelsen.

En mulig årsak til at det er lite rettspraksis kan være at det til tross for delt bevisbyrde er meget vanskelig å påvise diskriminering. Spesielt vil det være vanskelig å komme til enighet om hva som er relevante kvalifikasjoner for den enkelte jobb. Arbeidsmiljøloven innehol- der også regler som skal verne arbeidstakerne mot usaklig oppsigelse. Selv om oppsigelse på

²⁰ F.eks. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1998) *Handlingsplan 1998-2001. Rekruttering av per- soner med innvandrerbakgrunn til statlig sektor*. Forsvarsdepartementet (1998) *Handlingsplan for økt rekrut- tering av personer med innvandrerbakgrunn til Forsvaret*.

²¹ F.eks. Hordaland Fylkeskommune. *Handlingsprogram 1998-2001. «Det fleirkulturelle Hordaland»*. Møre og Romsdal fylkeskommune (1999). *Likestilling og mangfold. Fylkesdelplan for likestilling 2000-2003*.

²² F.eks. Bærum kommune (1999). *Handlingsplan for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til Bærum kommune*. Kristiansand kommune (1996). *Handlingsplan for hvordan vi kan rekruttere flere innvan- drere til stillinger i Kristiansand kommune*.

grunnlag av etnisk tilhørighet ikke er nevnt spesielt, vil oppsigelse på et slikt grunnlag åpenbart bli vurdert som usaklig.

Samme lov har også bestemmelser som skal sikre arbeidstakerne et forsvarlig arbeidsmiljø, og som skal verne mot trakassering «eller annen utilbørlig opptreden». Dette innebærer selv sagt at arbeidsgiver ikke selv kan ha denne typen atferd, og i tillegg er arbeidsgiver pålagt å arbeide systematisk med forebyggende tiltak dersom slik trakassering forekommer på arbeidsplassen.

Forslaget om lov mot etnisk diskriminering inneholder endringer som, dersom forslaget vedtas, vil få konsekvenser også for forhold som i dag dekkes av arbeidsmiljøloven. Loven vil innebære et generelt forbud mot etnisk diskriminering, også i arbeidslivet. Loven åpner dessuten opp for bruk av andre sanksjoner enn det som følger av arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven gir hjemmel for erstatning ved brudd på bestemmelsene om oppsigelse og avskjed. I forslaget til lov mot etnisk diskriminering gis det hjemmel for en særskilt oppreisning for ikke-økonomisk tap, samtidig som det kan kreves erstatning etter alminnelige regler.

Utkastet til lov om etnisk diskriminering inneholder dessuten bestemmelser om aktivitetsplikt for arbeidsgivere i både offentlig og privat sektor, samt for partene i arbeidslivet. Aktivitetsplikten innebærer at det skal arbeides aktivt, målrettet og planmessig for at målet om etnisk likestilling skal nås. For arbeidsgiveres del skal aktivitetsplikten omfatte rekruttering, ansettelse, forfremmelse, arbeidsforhold og utviklingsmuligheter, samt beskytte mot trakassering og represalier. Lovutvalget understreker imidlertid at aktivitetsplikten for arbeidsgivere ikke i seg selv innebærer et krav om at det skal foretas noen registrering av arbeidsstyrkens etniske sammensetning. Det foreslås imidlertid at virksomheter som er lov-pålagt å utarbeide årsberetning, i denne skal redegjøre for hvilke tiltak som er planlagt og iverksatt for å fremme lovens formål. Offentlige virksomheter som ikke har plikt til å utarbeide årsberetning skal gi tilsvarende redegjørelse i sine årsbudsjetter.

I tillegg til den offentlige virksomhet foregår antirasistisk arbeid i ulike frivillige organisasjoner. Når det gjelder tiltak mot diskriminering i arbeidslivet er innsatsen til *partene i arbeidslivet* spesielt viktig. Aktivitetene kan være informasjonsvirksomhet rettet mot egen organisasjon, satsing på kunnskapsutvikling (via for eksempel LOs opp- og utfond, NHOs arbeidsmiljøfond) og deltakelse i ulike fora der motvirkning av diskriminering på arbeidsmarkedet er et hovedtema. Den siste tiden har det også innen enkelte yrkesgrupper vært ført en diskusjon om behovet for å inkludere minoriteter på arbeidsplassen. For eksempel gjelder dette journalistyrket, politiyrket og læreryrket (Svensen 1999). Her er begrunnelsen både å utnytte bedre den ressursen minoriteter kan representere og å øke legitimiteten utad. Innen skoleverket og politiet blir det framhevet at en bedre rekruttering av lærere og polititjenestemenn med minoritetsbakgrunn vil være viktig for å skape gode rollemodeller og forbilder.

Oppsummering

Problemene knyttet til lav yrkesdeltakelse i mange innvandrergreper er kjent av norske myndigheter, og blir forsøkt møtt gjennom tiltak på ulike områder. Alle de fire problemområdene nevnt innledningsvis – manglende relevante kvalifikasjoner, mangelfulle god-

kjenningsordninger, diskriminering fra arbeidsgiverhold og fattigdomsfeller – er gjenstand for slike tiltak. Viktige eksempler fra de siste årene er:

1. Satsingen på utvikling av nye kvalifiseringsordninger for nyankomne flyktninger (NOU 2001:20), som på den ene siden skal innrette kvalifiseringsapparatet på en mer helhetlig og intensiv kvalifiseringsinnsats, og på den annen side knytter flyktingenes rett til økonomiske ytelser til deltakelse i kvalifisering,
2. styrking av godkjenningsordningene gjennom mulighetene for dokumentasjon av realkompetanse (St.meld. nr. 17 1996-97, Hagen m.fl. 2002), og
3. utformingen av et lovforslag mot etnisk diskriminering, der tiltak mot diskriminering i arbeidslivet er et viktig tema (NOU 2002:12).

Alle disse initiativene er av nokså ny dato. Det kan selvsagt skyldes at det har tatt tid å etablere en forståelse av at Norge er blitt et multietnisk samfunn, med behov for en politikk som gjenspeiler dette. Samtidig har norske myndigheter i stor grad insistert på at det tjenesteapparatet som er utviklet for å møte den norske befolkningens behov også skulle dekke innvandrerbefolkningens behov. Dette såkalte sektoransvarsprinsippet har stått meget sterkt, og motviljen mot særtiltak for innvandrerbefolkningen har vært utpreget. Dette preger fortsatt mye av den offentlige innsatsen. I utgangspunktet er det selvsagt et godt prinsipp at alle landets innbyggere skal ha det samme tjenestetilbudet. Samtidig er tjenestebehovet som nyankomne innvandrere har, ofte svært ulikt nordmenns behov, noe som medfører at de ofte ikke får den hjelpen de trenger når de henvises til det ordinære tjenesteapparatet. Dette skyldes både at passende tiltak ikke eksisterer, og at kompetansen på denne typen tjenesteyting blir for spredt.

Det kan synes som om *den offentlige virkemiddelbruken de siste årene har dreid fra informasjon og holdningskampanjer over mot mer håndfaste virkemidler som lovregulering og økonomiske insentiver*. Foreløpig er de nye virkemidlene i stor grad rettet mot innvandrerne selv og kvalifiseringsapparatet, og i liten grad mot arbeidsgiverne. Unntaket er forslaget om aktivitetsplikt for virksomhetene, i forslaget til lov mot etnisk diskriminering.

4 Inkluderende arbeidsliv i Nederland og Danmark

Vårt rasjonale for å sammenlikne den norske strategien for et mer inkluderende arbeidsliv med politikken i Nederland og Danmark, er at den norske tilnærmingen på dette området synes å være i tråd med trenden i disse to og andre land: En forskyvning av ansvaret for forebygging, oppfølging og kostnader fra det offentlige til arbeidsgivere (se f.eks. Goetschy 2000). Ulike land har likevel avgrenset de områdene og de gruppene de mener bør omfattes av virksomhetenes ansvarsområde i sosial- og arbeidsmarkedspolitikken på ulik måte, og de har satset på forskjellige kombinasjoner av *pisk, gulrot og moralske appeller* i sine strategier. Fellesnevneren er likevel at arbeidsgiversiden er en like selvsagt målgruppe for offentlige initiativ som arbeidstakerne. I tabell 3 har vi forsøkt å oppsummere noen av de hovedforskjellene i avgrensning (område og målgruppe) og virkemiddelbruk vi har observert i henholdsvis Norge, Danmark og Nederland.

Tabell 3 Mulig kategorisering av arbeidsmarkedspolitikken rettet mot virksomhetene i henholdsvis Norge, Danmark og Nederland. Per april 2003

	Norge	Danmark	Nederland
Generelle målsettinger	I første rekke å forebygge utstøting (internt ansvar), men også å stimulere til rekruttering av enkelte utsatte grupper (eksternt)	Både å forebygge utstøting (internt ansvar) og å stimulere til rekruttering (eksternt)	I første rekke å forebygge utstøting (internt ansvar), men også å stimulere til rekruttering (eksternt)
Grupper	Syke, uføre, yrkeshemmede og eldre arbeidstakere, men ikke etniske minoriteter	Alt fra langtidssykemeldte, langtidsledige, sosialklienter, eldre arbeidstakere, syke, uføre, yrkeshemmede og folk med redusert arbeidsevne (funksjonshemmede) til etniske minoriteter og arbeidstakere med små barn	I første rekke syke, uføre og eldre arbeidstakere
Type virkemidler – generelt	Frivillig. Trepartsavtaler, trepartsinitiativ og -samarbeid, holdningskampanjer, råd og veiledning gjennom eget offentlig tjenesteapparat (arbeidslivssentrene), samt noen få økonomiske insentiver (positive)	Frivillig. Trepartsavtaler og – samarbeid, holdningskampanjer, råd og veiledning gjennom eget offentlig tjenesteapparat, samt noen økonomiske insentiver (positive)	Lovpålagt og frivillig. Trepartsavtaler og -samarbeid, holdningskampanjer, råd og veiledning, lovgivning, men også i stor grad økonomiske insentiver (både negative og positive)
Arbeidsmarkedspolitikken overfor eldre arbeidstakere – virkemidler rettet mot arbeidsgiver	Informasjons- og holdningskampanjer, veiledning og rådgivning, samt økonomisk insentiv (positive) i form av redusert arbeidsgiveravgift	Informasjons- og holdningskampanjer, veiledning og rådgivning	Både positive og negative økonomiske insentiver (endringer i avgifter, skatter, premier m.v.), men også lovendringer. I mindre grad informasjons- og holdningskampanjer
Arbeidsmarkedspolitikken overfor etniske minoriteter – virkemidler rettet mot arbeidsgiver	Informasjon, lønnsstilskudd og fadderordninger	Informasjon, tilrettelegging, spesialisert arbeidsformidling, lønnsstilskudd	Informasjon og veiledning. Rekrutteringsavtaler mellom myndigheter og enkeltbedrifter.

Kort oppsummert kan vi si at Nederland har gjennomført den mest radikale omrokingen. I motsetning til særlig Norge, og dels Danmark., har de valgt å overføre mer av ansvaret for enkelte inntektssikringsordninger til arbeidsgiver. Dette gjelder i første rekke sykelønnsordningen. Når det gjelder de frivillige førtidspensjonsordningene i Nederland har disse hele tiden vært kollektivt avtalt, som i Norge. Partene i Nederland, og da særlig arbeidstakersiden, har imidlertid i langt større grad enn i for eksempel Norge, vært villige til å godta endringer i disse, selv om dette både har medført reduserte ytelser og en økning av aldersgrensene.

I alle de tre landene kan vi observere et skifte i hva det legges vekt på: *fra avgang til aktivering*. Landene har også endret konsentrasjonen *fra arbeidstaker til arbeidsgiver* (virksomhetsnivå), og arbeidsgiveren og arbeidsplassen er tillagt en utvidet rolle. På dette området er også trenden klarest i Nederland. Selv om Danmark og Norge også oppmuntrer til økt initiativ og deltakelse fra virksomhetsnivå, er det fremdeles staten som har hovedansvaret for velferdsproduksjonen på de fleste områder. Arbeidsgivernes rolle skal i hovedsak være *supplerende*. Dessuten er kravene om engasjement, særlig i Norge, knyttet til begge partene på virksomhetsnivå, og ikke til arbeidsgiver alene. I alle de tre landene synes endringene som berører eldre arbeidstakere å være tuftet på trepartssamarbeid: I Norge, og dels Danmark, har en forpliktet seg gjennom trepartsavtaler og/eller -initiativ. I Danmark er trepartssamarbeidet institusjonalisert gjennom opprettelsen av formelle lokale og sentrale trepartsorganer. I Nederland har en via trepartssamarbeidet klart å påvirke partene til å gjennomføre konkrete innstramminger, i for eksempel de avtalefestede førtidspensjonsordningene, samt avtalefeste nye mer fleksible pensjonsordninger. Når det gjelder etniske minoriteter og arbeidsmarkedet har trepartssamarbeidet i Norge spilt en svært begrenset rolle. Det synes i stor grad å være myndighetene alene som har vært drivkraften i utviklingen. I Nederland og Danmark har partene i arbeidslivet tatt noe mer initiativ.

Norge og Danmark har også valgt en myk linje, basert på frivillighet, og har derfor lagt vekt på intensjonsavtaler, opplysningskampanjer og forsøksprosjekter. Norge har derfor ennå heller ikke pålagt virksomhetene et ansvar gjennom lovgivning, selv om en ny lov mot diskriminering i arbeidslivet nylig er foreslått (NOU 2003: 2). Norge har dessuten ikke innført noen negative økonomiske insitamenter eller påbud for å presse til endret virksomhetssatferd, men satser, om ennå i begrenset omfang, på gulrøtter i form av for eksempel lønnstilskudd og reduserte avgifter.

Tidspunktet for når trenden snudde fra avgang til aktivering, er forskjellig i de tre landene. Danmark og Nederland iverksatte innstrammings tiltak fra midten av 1990-tallet. Norge representerte inntil slutten av 90-tallet et atypisk eksempel, særlig i arbeidet med å motvirke tidligpensjonering blant eldre arbeidstakere. Helt fram til 1998 ble mulighetene for tidligpensjonering i Norge *utvidet*. Vi har da også hatt høyere sysselsettingsrater for eldre arbeidstakere på 90-tallet enn Europa for øvrig. Tiltak og ordninger for å oppmuntre til aktivisering av langtidssyke og arbeidsledige har derimot vært mange i Norge også på 90-tallet.

En annen markert forskjell mellom landene er hvilke målgrupper myndighetenes inkluderingsinitiativ omfatter. Danskenes appell om et utvidet sosialt ansvar omfatter ikke bare syke, uføre og eldre (hovedmålgruppene i Norge og Nederland), men også arbeidstakere med barn, langtidsledige, sosialklienter og personer med etnisk minoritetsbakgrunn, for å nevne noen. Danskenes har dermed i langt større grad enn Norge og Nederland satt integrering

på dagsordenen. Danske undersøkelser viser likevel at virksomhetene fram til 2002 i liten grad har tatt sitt ansvar på dette området (Holt 2000).

I det følgende beskriver vi den nederlandske og danske politikken mer i detalj. Som i kapittel 2 og 3 har vi avgrenset gjennomgangen til å omfatte eldre arbeidstakere og etniske minoriteter.

Nederland – Partnership for Social Cohesion

Av de tre landene som behandles i dette notatet, er det Nederland som kommer nærmest Bemelmans-Videc m.fl. (1998) sin variant av *the stick*, med hensyn til virkemidler rettet mot arbeidsgivere (jf. kapittel 1). Denne diagnosen er først og fremst basert på de endringene som har funnet sted i den nederlandske sykepengeordningen (og i andre helserelaterte ytelser) de siste 10-15 årene (for en detaljert oversikt se f.eks. Van Oorschot 1998 og Drøpping m.fl. 2000). Hartog (1999:24) fastslår at nederlandske tiltak for å redusere velferdsutgiftene generelt har vært rettet mot tre aktører: Arbeidstakere (gjøre trygdeytelsene mindre attraktive), arbeidsgivere (synliggjøre kostnadene knyttet til fravær og utstøting), og organisasjonene (skape et system mer ledet av edruelig og effektiv ressursutnyttelse).

I vårt perspektiv, der vi fokuserer på arbeidsgivere/virksomheters forpliktelser, kan loven fra 1997, om at arbeidsgiver forplikter seg til å dekke 70 prosent av lønnen for arbeidstakere i det første året ved sykefravær, symbolisere kulmineringen av en prosess i retning av å gi virksomhetene økt ansvar for sosialforsikringene. Endringene i det økonomiske ansvaret for sykepenger representerer en de facto avskaffelse av den offentlige sykepengeordningen for majoriteten av nederlandske arbeidstakere (Drøpping m.fl. 2000:46).²³

Systemet med subsidier og bøter (bonus-malus) fra 1992 er et annet – og kanskje enda tydeligere – eksempel på at nederlandske myndigheter tidlig vurderte arbeidsgivere som viktige medspillere i arbeidet med å forebygge og redusere tidlig avgang fra arbeidsmarkedet. Subsidie-komponenten (*carrot*), særlig lønnstilskudd for å kompensere for antatt redusert arbeidsevne/produktivitet, er et virkemiddel som er mye utbredt også internasjonalt, men den eksplisitte referansen til bøter (*stick*) representerer en særdeles tydelig påminnelse om at virksomhetene har *plikter* i tillegg til rettigheter. Det viste seg riktignok umulig å implementere systemet med bøter, og det ble derfor, etter sterke protester fra arbeidsgiverne, avskaffet i 1995. Dette juridiske intermessoet illustrerer likevel i hvilken grad nederlandske arbeidsgivere har blitt konfrontert med både positive og negative insentiver for å sikre deres deltakelse i sosialpolitikken.

Endringene i sykepengeordningen er alt i alt et talende eksempel på aksentuering av markedselementer, insentiver og individuell risiko i det nederlandske sosialforsikringssystemet, men ikke det eneste. For eksempel har ordningen for uførepensjon – av mange vurdert som selve hovedkilden til the Dutch Disease – stått i sentrum for oppmerksomheten fra midten av 1980-tallet. Dette berøres nærmere i neste avsnitt.

²³ Når det gjelder kompensasjonsnivået for sykepenger, sikrer for øvrig kollektive avtaler at dette likevel er 100 prosent for nesten alle nederlandske arbeidstakere (NOU nr. 27, 2000:126).

Fra «gamle for unge» til «alle i arbeid»

Fra 1975 til 1990 ble yrkesdeltakelsen blant 55-64-åringene i Nederland redusert fra 80 til 30 prosent. Siden midten av 1990-tallet har det imidlertid vært en svak økning, selv om yrkesdeltakelsen blant eldre fremdeles er blant den laveste i EU. Dette gjelder selv om deltidsprosenten i dag er relativt høy.²⁴ Økningen de senere årene skyldes i første rekke bedrifter i arbeidsmarkedet, men myndighetene og partene har også tatt noen grep for å begrense tidligpensjoneringen.

Mye av bakgrunnen for reduksjonen i yrkesdeltakelsen fra 1975 til 1990 kan tilskrives den høye ledigheten på 1970- og 80-tallet, som førte til utbygging av ulike tidligpensjonsordninger for å skaffe yngre arbeid: Uførepensjonsordningen (WAO), de avtalebaserte førtidspensjoneringsordningene (VUT) og ledighetstrygden (WW). Tanken var at eldre skulle gi plass for de unge. Da Nederland ikke har noen generell førtidspensjonsordning, var det uførepensjonsordningen (WAO) som var hovedveien ut av arbeidslivet for eldre menn gjennom hele 80-tallet og helt fram til 1993. Andelen uførepensjonerte er relativt høy også i dag. Hele 18,4 prosent av nederlandske menn i alderen 40-64 år mottar uførepensjon. Det er likevel flest kvinnelige uførepensjonerte (Delsen 2002).²⁵ I 1982 kom i tillegg den såkalte 57,5 årsregelen (jf. Arbeidsledighetsloven – *Werkloosheidswet*). Den innebærer at eldre arbeidstakere over 57,5 år kan opprettholde arbeidsledighetstrygden fram til den formelle pensjonsalderen på 65 år (ibid.). Det lå ellers relativt sterke økonomiske insitamenter innbakt i både de kollektive førtidspensjonsordningene og uførepensjonsordningen i forhold til en tidligst mulig pensjonering (Delsen 2002, Gruber og Wise 1999). Med «retningslinjer for eldre arbeidstakere» fra 1982 ble det også åpnet for avskjedigelse som følge av alder, noe som i seg selv fremmet en tidligere avgang.

Med endringene i arbeidsmarkedssituasjonen tidlig på 90-tallet fikk en, som i de fleste EU-land, et skifte i politikken, og de nederlandske myndighetene har siden jobbet bevisst for å øke yrkesdeltakelsen blant eldre. De virkemidlene myndighetene i første rekke har benyttet er oppmuntring til utvikling av mer fleksible kollektive førtidspensjonsordninger, endringer og innstramminger i de offentlige pensjonssystemene samt oppmuntring til en mer aldersbevisst personalpolitikk på virksomhetsnivå. De offentlige pensjonsordningene ble også gjort mer fleksible, samtidig som ytelsene fra spesielt uførepensjonen og arbeidsledighetstrygden ble redusert, og tersklene for å få slik trygd ble hevet. I tillegg ble det i pensjonssystemet lagt mer vekt på å reintegrere trygdemottakerne og fremme aktivitet, enn på ytelse og garanti av minimumslevestandard for de som ikke var i stand til eller ikke lenger trengte å jobbe (Delsen og Jacobs 1999).²⁶ Samlet har dette ført til redusert bruk av

²⁴ Den høye deltidsprosenten skyldes for 55-59-åringene kollektive avtaler om redusert ukentlig arbeidstid og blant 60-64-åringene avtaler også om delvis (eller gradvis) pensjonering.

²⁵ Sannsynligheten for at en kvinne skal bli uførepensjonist er 2,3 ganger så høy som menns.

²⁶ Uførepensjonsordningen ble for eksempel strammet inn i 1993, og kravene til hva som må anses som egnet arbeid for arbeidsledige ble utvidet. I 1994 ble også det vi har valgt å kalle «retningslinjene for eldre arbeidstakere», som tillot avskjedigelse på grunn av alderen, avskaffet. I 1995 fjernet også trepartsrådet for offentlig sektor (PES) alderskriteriene fra alle sine opplæringsordninger og stillingssystemer. Siden 1994 er det heller ikke lov å ekskludere deltidsarbeidende fra de ulike kollektivt avtalte pensjonsordningene. De får nå en forholdsmessig ytelse.

uførepensjonsordningen, selv om den fremdeles i stor grad brukes i forbindelse med bemaningsreduksjoner (jf. Delsen og Reday-Mulvey 1996, Delsen 2002).

Siden 1998 har myndighetene hatt som et av sine viktigste mål å øke yrkesdeltakelsen blant eldre (55-64 år) fra rundt 35 til over 50 prosent innen 2030. Hvordan en slik politikk konkret skal utformes overlates likevel i hovedsak til partene i arbeidslivet. Myndighetene har imidlertid kommet med en del innspill. Blant annet har det blitt enklere å redusere antall arbeidstimer eller skifte til en mindre krevende jobb i seniorfasen, uten at dette får urimelige virkninger på de framtidige pensjonsytelsene. Videre har myndighetene stimulert utviklingen av mer fleksible førtidspensjonsordninger ved å endre arbeidsgivers skattefordeler. Myndighetene har også anvendt andre økonomiske insitamenter rettet mot arbeidsgiver i den hensikt å påvirke rekrutteringen av eldre, for eksempel redusert inntektsskatt og premier. Myndighetene ønsker også å innføre et såkalt engangs risikoelement i arbeidslighetsordningen for arbeidsgivere som sier opp arbeidstakere over 57,5 år. De har også planer om å pålegge arbeidsledige over 55 år og søke arbeid. Dette er likevel ikke vedtatt ennå, da en først ønsker å kartlegge nærmere hvordan arbeidsmarkedet faktisk fungerer for denne aldersgruppa (OECD 2002, Delsen 2002).

Privatiseringen av sykelønnsordningen (Ziektewet – ZW) etter 1996 har hatt negative konsekvenser for eldre arbeidstakere, da alder og sykdomshistorie i langt større grad enn tidligere benyttes som et seleksjonskriterium ved ansettelser. Privatiseringen av ordningen har dermed gjort det vanskeligere for uføre og eldre arbeidstakere på arbeidsmarkedet. Det samme gjelder the *Law on Premium Differentiation and Competition in the Disability Insurance Scheme* (PEMBA) som etter 1998 har forsterket den såkalte innenfor-utenfor-problematikken. Et hovedproblem med ordningen er at den oppmuntrer til «screening» og «creaming» ved rekruttering av nye medarbeidere, og slik sett har vært uheldig for eldre arbeidstakere som ofte antas å ha dårligere helse og mindre arbeidskapasitet.

Alt i alt er det rimelig å konkludere med at disse og andre endringer og revisjoner i sosiallovgivningen har resultert i en restrukturering av den nederlandske velferdsstaten. Blant annet har arbeidsgiverne fått en mer sentral rolle som sosialpolitiske partnere. Myndighetenes viktigste bidrag i forhold til de kollektive førtidspensjonsordningene og virksomhetenes personalpolitikk har likevel vært å endre rammebetingelsene (se f.eks. Second Chambre 1993). I samarbeidet om å øke aktiviteten har myndighetene og partene ulike roller, og i tråd med den nederlandske forhandlingsmodellen (*overlegmode*) har en derfor søkt en balanse mellom lovgivning, selvregulering gjennom partssamarbeidet og bruk av økonomiske insentiver (skatteinsentiver). I det etterfølgende skal vi beskrive nærmere partenes deltakelse i denne prosessen.

Partenes rolle

I Nederland har et formelt trepartssamarbeid mellom myndigheter, arbeidstakere og arbeidsgivere tradisjoner tilbake til 1920-tallet, og fra 1945 har representanter for arbeidsgivere og arbeidstakere på sentralt nivå samarbeidet gjennom organet StAr (*Stichting van de Arbeid* [*Labour Foundation*]). Et annet svært viktig organ for samarbeid er *Sociaal-Economische Raad* [*Advisory Council on Social and Economic Policy*], etablert i 1950.

Observatører påpeker at det har funnet sted en revitalisering av det nederlandske trepartssamarbeidet de siste par tiårene (se bl.a. Van den Toren 1997, Visser 1998, Hartog 1999). Bakgrunnen for dette er, for det første, de store problemene knyttet til arbeidsledighet rundt

begynnelsen av 1980-tallet. Wassenaar-overenskomsten, som trådte i kraft i 1982, var den første avtalen mellom de sosiale partnerne i denne perioden. Denne avtalen gjaldt primært lønnsmoderasjon i bytte for arbeidsplasser (først og fremst gjennom styrket konkurransevne). Visser (1998:274) karakteriserer Wassenaar-overenskomsten som den første og viktigste av tre nederlandske «policy shifts» de siste 20 årene. Med sideblikk til arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv må de to andre av disse skiftene ses i sammenheng, ettersom de relaterer seg til henholdsvis reform av sosialforsikringsystemet og en intensivering av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Reformen av sosialforsikringen er kommentert tidligere. Innstramming av pensjonsordningene, som også er en del av den andre avtalen, møtte motstand fra arbeidstakersiden (ibid.). Det tredje skiftet, aksentuering av aktiv arbeidsmarkedspolitikk, som må ses i sammenheng med disse velferdsreformene, rettet særlig oppmerksomheten mot unge langtidsledige.²⁷

Det er et typisk trekk ved det nederlandske systemet (Polder-modellen) at myndighetene og partene i arbeidslivet samarbeider om både forarbeid, utforming og implementering av arbeidsmarkedspolitikken. Dette hevdes da også å være noe av bakgrunnen for den sterke reduksjonen i yrkesdeltakelse blant eldre på 1980-tallet, da det blant annet ble etablert en rekke kollektivt avtalte førtidspensjonsordninger i ulike sektorer under mottoet «unge for gamle». Bakgrunnen var blant annet den sterke økningen i den strukturelle ledigheten på 1970-tallet og et ønske om å bekjempe ungdomsarbeidsledigheten. De fleste avtalefestede førtidspensjonsordningene ga rett til å gå av fra fylte 60 år forutsatt at en hadde arbeidet minst ti år i den aktuelle bransjen.²⁸ Disse førtidspensjonsordningene var i utgangspunktet midlertidige, men blir nå mer betraktet som en sosial rettighet, og er blitt et av de viktigste virkemidlene ved nedbemanning i forbindelse med ulike omstrukturings- og reorganiseringsprosesser (Delsen 1996, Delsen og Jacobs 1999). Myndighetene støttet opp under bruken av disse ordningene ved å gi skattelettelse. Antallet som benyttet seg av de kollektive førtidspensjonsordningene (VUT) økte da også fra 18 000 i 1980 til 107 000 i 1990. Dette skjedde selv om arbeidsmarkedet bedret seg mot slutten av 1980-tallet.

Etter 1994 har antallet som mottar førtidspensjon for første gang falt, delvis på grunn av endringer i de kollektivt avtalte førtidspensjonsordningene. En rekke av de tidligere førtidspensjonsordninger har da også blitt mer fleksible. *Delpensjonering ble også introdusert i flere kollektive avtaler* og var i 1998 blitt en del av nesten halvparten av alle VUT. VUT-ordningene har også i økende grad blitt erstattet av individuelle spareordninger, hvor yngre arbeidstakere i større grad er nødt til å spare til sin egen pensjon.

I løpet av 1990-tallet har det også kommet en hel *à la carte-meny av ulike kollektivt avtalte ordninger som gjør det mulig å bytte lønnsøkning mot mer fritid*. Arbeidstid blir dermed bare en av flere mulige opsjoner. Det viser seg at arbeidstakere flest foretrekker å bytte overtid

²⁷ Opprettelse av 40 000 øremerkede stillinger i offentlig sektor (for personer som har vært ledige i mer enn 12 måneder) og 20 000 stillinger i privat sektor (for de som har vært arbeidsledige i mer enn seks måneder). Når det gjelder de private stillingene, så ledsages hver av disse med en subsidie på 18 000 Gyl-den (• 7900) til arbeidsgivere som tilbyr arbeidstrening og en permanent stilling. Videre heter det at disse stillingene skal ha en arbeidstid på 32 timer per uke, og at lønningene skal være lavere enn 120% av lovfestet minstelønn (Visser 1998.).

²⁸ Ytelsene utgjorde mellom 75 og 80 prosent av lønnen (og nettoytelsene mer enn 90 %). Ytelsene var videre gjerne indeksregulert i forhold til lønnen og ble avkortet forholdsmessig i forhold til arbeidsinntekt. Videre er pensjonsordningene gjerne finansiert som *pay as you go*-systemer.

mot mer ferie eller spare med henblikk på permisjoner eller tidlig avgang. Arbeidstakerne har med andre ord sterke preferanser for fritid (Delsen 2002).

I tillegg ble *nivået på førtidspensjonsytelsene redusert og aldersgrensen hevet*, først til 61 år og senere til 62 år. Kravene fra de største fagforeningene i dette omstillingsarbeidet har vært: Forbud mot aldersdiskriminering; spesielle ordninger for eller hensyntaken til eldre arbeidstakere i opplæringsplaner; etablering av en rett for eldre arbeidstakere til å skifte arbeidsoppgaver og arbeidstid; og en reduksjon i arbeidstid for eldre arbeidstakere.

I desember 1997 kom myndighetene og partene også fram til en *avtale om modernisering av deler av det offentlige pensjonssystemet*. Et av målene var å øke andelen pensjonsordninger hvor ytelsene baserer seg på gjennomsnittslønnen heller enn sluttlønnen over yrkesløpet. Tanken var at en gjennomsnittsbetraktning ville fremme mobiliteten og arbeidstilpasningen i eldre år, da det ikke vil få de samme negative virkningene for pensjonsytelsene hvis en valgte å klatre nedover på stillingsstigen mot slutten av yrkeskarrieren.

I 1995 var det bare 20 prosent av virksomheten i Nederland som hadde en aldersbevisst personalpolitikk (ibid.). Som i de fleste andre land er også deltakelsen i opplæring på arbeidsplassen langt lavere blant eldre enn blant yngre. Det har imidlertid vært en markert økning på dette området fra 1939-94 til 1997-98 (ibid.). Det er likevel bare et fåtall av de kollektive avtalene som inneholder spesielle opplæringsprogrammer for eldre arbeidstakere (eksempler finnes innen metallindustrien og blant tannteknikere). Eldre arbeidstakere har også hatt mulighet til å dra nytte av den tid og de midler som ble avsatt til opplæringsformål i 1999-oppgjøret.²⁹ Det antas også at personlige utviklingsplaner (POP) vil få økt betydning etter at arbeidstakerne fikk rett til utarbeidelse av slike planer, opplæring og et budsjett for å finansiere dette i forbindelse med 2001-oppgjøret. Formålet var å moderere lønnskravene.

For dem som er villige til å ta stillinger som er vanskelige å besette, har de nederlandske sporveier og den nederlandske utdanningssektoren også endret reglene for avkortning i VUT for pensjonister som velger å ta slike stillinger. Den samme ordningen finner en også i helsesektoren. I praksis omfatter den rundt 25 000 arbeidstakere mellom 60 og 65 år.

Etniske minoriteter og arbeidsmarkedet

Også i Nederland har oppmerksomheten om innvandreres situasjon på arbeidsmarkedet vært stor de siste årene. Nederland var tidlig ute med å etablere introduksjonsprogram for nyankomne. Den nederlandske introduksjonsordningen skiller seg fra ordningene i Norge og Danmark ved at målgruppa ikke er avgrenset til flyktninger, men gjelder alle innvandrere fra land utenfor EU/EØS. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med at Nederland som tidligere kolonimakt har en betydelig mer etnisk sammensatt befolkning enn de nordiske landene.

²⁹ De kan for eksempel anvendes i forhold til avtalene om (individuelle) investeringskontrakter, som også inkluderer personlige utviklingsplaner (POP). Slike kontrakter ble det for eksempel enighet om ved Unilever, Akzo, NS (Den nederlandske jernbanen) og i sykehussektoren (ibid.).

Kvalifisering og formidling

Det nederlandske innenriksministeriet hadde fram til 2002 et koordineringsansvar for integreringsarbeidet overfor etniske minoriteter; da ble dette flyttet til justisdepartementet. De ulike fagdepartementene har likevel ansvar for tiltak overfor etniske minoriteter innen sine sektorer.

Innenriksministeriet har siden tidlig på nittitallet vært ansvarlig for utprøving og utforming av introduksjonsprogrammer for nykommere. Målgruppa for ordningen er alle ikke-vestlige innvandrere. Innenriksministeriet har også hatt ansvar for tiltak for å bedre integreringen av innvandrere i offentlig sektor, blant annet publiserte de i 2001 retningslinjer for hvordan den offentlige forvaltningen kan motvirke diskriminering av etniske minoriteter.

De siste årene har det vært en økende oppmerksomhet omkring manglende arbeidsmarkedsintegrering og generelle levekårsproblemer også blant innvandrere som ikke omfattes av tiltakene for nyankomne. I regjeringens langtidsprogram for 1998-2002 ble det øremerket midler til spesielle tiltak for såkalte «oldcomers».

Arbeidsministeriet har et spesielt ansvar for integrering i arbeidsmarkedet. I arbeidsministeriets plan for likelønn (Plan van Annpak Gelijke Beloning, TK 27099 nr 1 (1999-2000) presenteres blant annet tiltak for å sikre likelønn mellom etniske grupper.

Den nederlandske regjeringen har også inngått avtaler om rekruttering av etniske minoriteter med en rekke større bedrifter, og med en arbeidsgiverorganisasjon for små og mellomstore bedrifter. Denne satsingen oppsummeres som en suksess av det nederlandske sosialministeriet (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002). En ekstern evaluering er imidlertid kritisk til de offisielle resultatene (Berkhout m.fl., 2002). Evalueringen kritiserer målemetodene som er brukt, blant annet pekes det på at personene i målgruppa hadde vært uten jobb i mindre enn seks måneder, og at mange av disse ville ha kommet i arbeid også uten deltakelse i programmet. Evalueringen peker dessuten på at effekten av den økonomiske høykonjunkturen var klart viktigere.

Det er lokalforvaltningen (kommunene) som har ansvar for generell kvalifisering for nyankomne innvandrere. Introduksjonsprogrammene består av språkopplæring, samfunnskunnskap, lokalkunnskap og eventuelt arbeidsrettet kursvirksomhet. Deltakelse er obligatorisk, og manglende deltakelse kan sanksjoneres med redusert sosialhjelp. I en evaluering av programmene framkommer det at de når et flertall av de nyankomne, men at frafallet er betydelig (15-20 prosent). Implementeringsproblemene er dessuten betydelige. Problemene er blant annet knyttet til manglende koordinering med arbeidsmarkedsetaten, manglende gjennomføring av sanksjoner og manglende differensiering av språkundervisningen (Regioplan og PWC Consulting, 2002).

Midlene for kvalifisering av «oldcomers» er knyttet opp mot en storbysatsing, og tildeles til lokale myndigheter gjennom egne avtaler. Arbeidsledige og småbarnsforeldre er prioriterte grupper. Tiltakene varierer i utforming, men et klart fellestrekk er satsing på språkopplæring i kombinasjon med yrkespraksis (Mannens 2002). Det er en målsetting at alle arbeidsledige «oldcomers» skal få tilbud om et yrkesrettet integreringsprogram (Dutch national action plan against poverty and exclusion, 2001).

Det er også etablert en webside med omfattende informasjon om loven om stimulering av etniske minoriteters yrkesdeltakelse, og om multikulturell personalpolitikk.

Godkjenning av utdanning fra utlandet

Arbeidet med å vurdere utdanning fra utlandet utføres av to samarbeidende organisasjoner (Colo og Nuffic), ett som har ansvar for yrkesfag og ett som har ansvar for høyere utdanning. De to organisasjonene driver sammen informasjonssenteret IDW (Internationale Diplomawaarderung). I tillegg finnes en organisasjon som tar imot søknader om godkjenning av utdanning innen yrker som krever autorisasjon, og videreformidler disse til rett utdanningsinstitusjon.

Arbeidskontorene dekker utgiftene til vurderingen for søkere som er arbeidsledige, andre må selv bekoste vurderingen.

Tiltak mot diskriminering i arbeidslivet

Så vidt vi har kunnet bringe på det rene finnes det ingen handlingsplan mot diskriminering i arbeidslivet på nasjonalt nivå. Innsatsen på området er konsentrert om tiltak for å integrere innvandrere i arbeidslivet, jamfør beskrivelsen over. Målsettinger om den etniske sammensetningen av arbeidsstyrken i de enkelte virksomheter er formulert i lovs form, se nedenfor. Det finnes dessuten både uavhengige og offentlig finansierte organisasjoner som overvåker og dokumenterer forekomsten av diskriminering, og som kan yte bistand til personer som mener seg diskriminert. Commissie gelijke behandeling er et offentlig finansiert organ som har som oppgave å overvåke og følge opp likebehandlingsloven, se neste avsnitt.

Lovverk

I den nederlandske grunnloven finnes et generelt forbud mot etnisk diskriminering. Forbudet er del av de såkalte grunnrettighetene, og er først og fremst myntet på forholdet mellom enkeltpersoner og myndighetene. Rettspraksis viser imidlertid at loven kan anvendes også på privatrettslige forhold mellom enkeltpersoner (NOU 2002:12). Dessuten gjelder ratifiserte internasjonale konvensjoner som lov i Nederland, og tilsidesetter eventuelle nasjonale lover som strider mot traktatsfestede rettigheter. I praksis gir likevel ofte grunnloven bedre beskyttelse enn internasjonale konvensjoner, fordi den er mer presist formulert og har færre unntak (NOU 2002:12). Nederland har også en lov om likebehandling, som forbyr diskriminering på grunnlag av blant annet religion, rase og nasjonalitet. Forbudet gjelder i arbeidsforhold i både privat og offentlig sektor, og omfatter stillingsannonsering, ansettelse, oppsigelse, vilkår i arbeidsforhold, forfremmelse og utdanningspermisjon. Loven gir adgang til positiv særbehandling av vanskeligstilte grupper, for eksempel etniske minoriteter, men gir ingen plikt til å ta i bruk slike tiltak. Sanksjonene som fastsettes av loven begrenser seg til å erklære oppsigelser og kontraktsvilkår som er i strid med lovens bestemmelser som ugyldige. Det finnes imidlertid annen sivilrettslig lovgivning som kan anvendes, og som inneholder regler for erstatning ved både økonomisk og ikke-økonomisk tap.

Nederland har også en egen lov om stimulering av minoriteters deltakelse i arbeidslivet, som har som formål å fremme en multikulturell personalpolitikk i både offentlig og privat sektor. Loven pålegger virksomhetene å arbeide for at den etniske sammensetningen av arbeidsstokken skal stå i forhold til den etniske sammensetningen av befolkningen. Virksomhetene skal hvert år sette opp målsettinger for dette arbeidet, og det skal utarbeides en skriftlig rapport over innsatsen.

Integreringsinnsatsen for nyankomne innvandrere er regulert i Newcomers Integration Act, som pålegger nyankomne å delta i språkopplæring samt i introduksjonskurs om det

nederlandske samfunn og arbeidsmarkedet. Kommunene er ansvarlig for å implementere loven. Loven trådte i kraft i 1998.

Partenes rolle

I Nederland har partene i arbeidslivet i lengre tid vært opptatt av situasjonen for etniske minoriteter i arbeidslivet. Allerede i 1990 inngikk fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner i arbeidslivsstiftelsen StAr (Stichting van de arbeid) en avtale om å stimulere rekrutteringen av etniske minoriteter. Målsettingen var ambisiøs; lik deltakelse for etniske minoriteter skulle oppnås i løpet av fire til fem år. Avtalen peker på viktigheten av å unngå diskriminering i ansettelsesprosessen og understreker betydningen av kvalifiseringstiltak. StAr framhever videre kollektive avtaler på bedriftsnivå som et aktuelt virkemiddel, og foreslår at arbeidsmarkedsetaten kan bistå bedriftene i å utforme rekrutteringsplaner. En rapport fra StAr i 1996 viste at fram til 1995 hadde fem prosent av virksomhetene utformet en plan for rekruttering av etniske minoriteter, mens 15 prosent av virksomhetene iverksatte en eller annen form for minoritetsrettet tiltak. Store virksomheter var mer tilbøyelige til å drive målrettet rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Antallet yrkesaktive med minoritetsbakgrunn økte også betraktelig i perioden, men likevel ikke nok til å kompensere for den raske veksten i de samme gruppene (Einerhand 1997).

Danmark – Et mer rommelig arbeidsmarked

Siden 1994 har begrepet et «rommelig arbeidsmarked» dannet en ramme rundt den danske sosialpolitiske diskursen. På samme måte som begrepet «arbeidslinje» har fungert som middel og mål i Norge, har et rommelig arbeidsmarked vært holdt opp som et mål for dansk sosial- og arbeidsmarkedspolitik.

Som i Norge og Nederland har en i Danmark vært vitne til relativt store sosialpolitiske innovasjoner de siste årene, og som i andre land har disse gjerne vært lansert med referanse til behovet for økt yrkesdeltakelse og redusert forbruk av passive trygdeytelser blant befolkningen (se f.eks. Drøpping m.fl. 1999). De mest betydningsfulle reformene i det danske sosialforsikringssystemet de siste årene har alle henvist til den danske arbeidslinjen (*aktiv linjen*) (se f.eks. Abrahamson og van Oorschot 2002).

Til forskjell fra Norge, der «Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv» er en konkret og (i alle fall i utgangspunktet) tidsavgrenset *avtale*, bærer den danske forståelsen av et mer rommelig arbeidsmarked mer preg av å være en *generell retningslinje og langsiktig mål* for arbeidsmarkedspolitikken – «en visjon for det danske velferdssamfunnet» (Rosdahl 2002:3). I så måte har mange politiske initiativ med relevans for sosial- og arbeidsmarkedspolitik i denne perioden vært lansert med henvisning til et mer rommelig arbeidsmarked.

Et mer rommelig dansk arbeidsmarked – strategi og virkemidler

Kampanjen for virksomheters sosiale engasjement i Danmark har som særlige mål å *beholde* arbeidstakere i arbeidsstyrken, *integre* personer utenfor arbeidsmarkedet i arbeidsstyrken, og *forebygge* helseproblemer og sosiale problemer blant arbeidstakere (ibid.:5). Den

tilsvarende dermed omtrent de områdene som faller inn under den norske IA-avtalen, men omfatter likevel noen flere grupper enn det vi finner i Nederland og Norge (barnefamilier, ungdom, etniske minoriteter, langtidsledige og sosialklienter).

Ser vi på virkemiddelbruken, er Danmark kanskje det landet som i størst grad korresponderer med Bemelmans-Vidéc m.fl. sin forståelse av *the sermon* – moralske appeller. Denne konklusjonen trekkes først og fremst på bakgrunn av at det ikke finnes sanksjonsmidler rettet mot arbeidsgivere med den hensikt å gjøre arbeidsmarkedet mer rommelig: «Sosial ansvarlighet betyr kun at virksomheter anerkjenner at de har et sosialt ansvar og at det er i deres egen interesse å handle i tråd med dette ansvaret» (ibid.:4). Generelt kan vi si at danskene har valgt å lokke med gulrøtter framfor å svinge med pisk. Dette er i og for seg i tråd med en strategi hvor en baserer seg på partenes frivillige deltakelse, enten i samarbeid med eller med støtte fra offentlige myndigheter.

Når det gjelder virksomhetene har den danske satsningen på et mer rommelig arbeidsmarked først og fremst vært konsentrert rundt *informasjonsarbeid*. Eksempler på dette er kampanjene «Det angår oss alle», «Virksomhetenes sosiale ansvar», «Plads til alle», tilbudet fra det såkalte «Enterprise Pool» (økonomisk støtte til prosjekter rettet mot å øke sosial ansvarlighet); og samarbeids- og debattorganet «Executive Network» (rådgivende organ for sosialministeren bestående av 15 næringslivsledere).

For det andre har en satsning på å stimulere arbeidsgivere/virksomheter ved hjelp av *positive insentiver* (gulrøtter). Det mest kjente tiltaket av denne typen er såkalte fleksjobber, hvor arbeidsgiver mottar lønnstilskudd ved ansettelse av arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne uten trygd. Satsene for lønnstilskudd er tredelt – en tredel, halvparten eller to tredeler av minimumslønn (det vanligste er 50 prosent). En annen viktig ordning er skånejobb, som er lønnstilskudd for personer som mottar førtidspensjon, men som ønsker å jobbe noe ved siden av. For arbeidsgiveren innebærer skånejobb 50 prosent lønnstilskudd. I tillegg finnes det fra 1995 såkalte avtalebaserte skånejobber. Disse er hjemlet i de sosiale kapitlene i de kollektive avtalene, og blir framforhandlet direkte på virksomheten mellom lederne og fagforeningene. Arbeidsgiver mottar i disse tilfellene ikke lønnstilskudd.

På det administrative området har en i det desentraliserte danske sosialpolitiske systemet for det tredje opprettet en del *institusjoner* med ansvar for den faktiske koordineringen og implementeringen av et mer rommelig arbeidsmarked i landets 275 kommuner. I 1999 ble det for eksempel opprettet *lokale koordineringskomiteer for forebyggende arbeidsmarkedstiltak*. Koordineringsutvalgene samordner og utvikler den lokale forebyggende innsatsen for personer som har vanskeligheter med å klare seg på arbeidsmarkedet. Tiltakene som drøftes i utvalget er blant annet fleks- og skånejobb, oppfølging av sykmeldte, og generell aktivisering, reaktivisering og rehabilitering. De lokale komiteene er bredt sammensatt – med representanter fra blant annet dansk LO og den sentrale arbeidsgiverorganisasjonen (DA), funksjonshemmedes organisasjoner og legeföreningen. I år 2000 fantes det 147 koordineringskomiteer.

Det danske Socialforskningsinstituttet (SFI) har i en årrekke fulgt utviklingen i det danske rommelige arbeidsmarkedet generelt, og virksomhetenes sosiale engasjement spesielt. Instituttets hovedkonklusjoner etter snart ti års satsning er i korte trekk at det danske arbeidsmarkedet har blitt mer rommelig for personer med nedsatt arbeidsevne som er eller har vært tilknyttet arbeidsmarkedet, men at det samme arbeidsmarkedet har blitt mindre rommelig for personer som aldri har hatt en tilknytning til arbeidsmarkedet (SFI 2002:6). En kan med

andre ord si at kampanjen for det rommelige arbeidsmarkedet så langt har hatt en viss suksess med hensyn til å bekjempe *utstøting*, men at den i mindre grad har greid å adressere problemene knyttet til *utestegning*.

Tidlig pensjonering og seniorpolitikk i Danmark

Det har vært en kraftig nedgang i yrkesaktiviteten blant eldre i Danmark: Mens over halvparten i aldersgruppa 60-66 år var i arbeid på 1980-tallet, er det i dag kun en drøy tredjedel av mennene og en femtedel av kvinnene i denne aldersgruppa som er yrkesaktive. Reduksjonen i arbeidsmarkedsdeltakelsen må ses i sammenheng med etableringen av tidligpensjonsordningene på begynnelsen av 80-tallet (etterløn fra 1978 og overgangsytelser fra 1992) og de kontinuerlige utvidelsene av disse ordningene fram til 1994.

Efterlønsordningen, som gjorde det mulig å gå av fra fylte 60 år, ble etablert i 1978 – i en periode hvor arbeidsledigheten i Danmark var høy og stigende.³⁰ Tanken var å gi plass for yngre gjennom å sluse de eldre ut av arbeidsmarkedet. Ordningen ble raskt populær, og i 1999 var det til sammen rundt 150 000 personer som mottok slike ytelser (Hansen 2002). En overgangsordning fra 1992 gjorde det i tillegg mulig for langtidsledige å pensjoneres alt fra fylte 55 år, og fra 1994 fra fylte 50 år. Ytelsene var ikke like høye som for etterløn, men tilsvarte dem en fikk i efterlønsordningen etter 2,5 år (trinn 2). Ordningen ble i første rekke brukt av arbeidsledige kvinner, og på det meste var det rundt 50 000 personer som benyttet seg av ordningen.

Etter 1995 bedret den danske arbeidsmarkedssituasjonen seg betraktelig, noe som førte til at man flyttet oppmerksomheten fra tidlig avgang til fortsatt yrkesaktivitet. Dette ble i første omgang fulgt opp ved innstramninger i eksisterende tidligpensjoneringsordninger: Overgangsordningen ble lukket for alle som fylte 50 år etter 1996. I 1999 kom pensjons- og efterlønsreformen, hvor målet var å gjøre ordningen mindre attraktiv gjennom å redusere ytelsene og øke det antall bidragsår som krevdes for å få utbetalt ytelser. Ytelsene fra efterlønsordningen ble også behovsprøvd i forhold til ytelser fra andre ordninger, i hovedsak private pensjonsordninger og tjenstepensjonsordninger. I tillegg fikk de som valgte å stå i jobb utover fylte 62 år økte pensjonsytelser. Reformen innebar også at delpensjonsordningen ble en integrert del av førtidspensjonsordningen.³¹

Hovedtrekkene i myndighetenes seniorpolitikk har med andre ord vært innstramninger i de eksisterende inntektssikringsordningene. Målgruppa for disse innstramningene har vært arbeidstakerne. Seniortiltak rettet mot arbeidsgivere har vært mindre konkrete enn det en

³⁰ Ytelsene var relativt høye for de med lave inntekter. De to første årene en tar ut pensjon tilsvarer ytelsene den en får ved arbeidsledighet.

³¹ Den første tidligpensjonsordningen som åpnet for delpensjonering kom i 1987. Denne var i første rekke rettet mot selvstendig næringsdrivende som ville ha en gradvis nedtrapping mot pensjonisttilværelsen. Innenfor efterlønsordningen var det også mulig å jobbe inntil 200 timer per år uten at ytelsene ble redusert. Målet med delpensjonsordningen var å redusere fulltidspensjonering, selv om det selvsagt også vil være en risiko ved slike ordninger at de tiltrekker seg arbeidstakere som ellers ville ha valgt å jobbe heltid (jf. diskusjonen i Norge om delpensjonsordningen i AFP - særlig i offentlig sektor). En delpensjonsordning innenfor efterlønsordningen kom i 1995, men ble ingen suksess. Bare 1000 mennesker benytter seg av ordningen årlig. Det kan selvsagt være mange årsaker til det, blant annet mangel på egnede jobber, eller kompensasjonsnivåene ved ordningene som for enkelte grupper ikke gjør det noe mer lønnsomt å jobbe deltid enn heltid.

finner i forhold til for eksempel personer med etnisk minoritetsbakgrunn, yrkeshemmede og langtidsledige, selv om enkelte eldre også kan dra nytte av tilbud om lønnstilskudd, eller såkalte skåne- og fleksjobber. I sitt seniorpolitiske arbeid overfor virksomhetene har danske myndigheter i første rekke satset på informasjons-, rådgivnings- og veiledningsordninger. Formålet med kampanjene er, som i Norge, å endre arbeidsgiveres påståtte negative holdninger til eldre arbeidstakere, informere om mulige tiltak og virkemidler, og på den måten forsøke å stimulere til forebygging av tidlig pensjonering (Delsen 2002 og OECD 2000).

En undersøkelse fra Socialforskningsinstituttet (Boll og Kruhøffer 2002) viser at virkemidlene ikke har vært særlig vellykket til nå: Ingen lønnsinntakere rapporterte å ha observert noen endringer i de danske virksomhetenes sosiale engasjement overfor eldre medarbeidere fra 1999 til 2001. De eldre medarbeiderne mente sågar at det i svært liten grad ble tatt spesielle hensyn til dem som arbeidstakergruppe. Dette er i tråd med funn fra tidligere danske undersøkelser, som viser at virksomhetene generelt ikke tar hensyn til eldre medarbeidere på samme måte for eksempel syke og medarbeidere med barn (Kruhøffer og Høgelund 2001). På tross av innstramningene i tidligpensjonsordningene har det også, kanskje noe overraskende, vært en økning i tidligpensjoneringen fra 1994 til 1999. Dette har skjedd til tross for en stadig forbedring på arbeidsmarkedet. Riktignok har den nyeste revideringen av pensjons- og etterlønsordningen bare vært operativ noen få år (fra 1999). Det er derfor ennå uklart i hvilken grad den vil medføre en økning i arbeidsmarkedsdeltakelsen blant eldre arbeidstakere (Hansen 2002, Quade 2001).

Partenes rolle

I Danmark har partene i likhet med i Norge spilt en sentral rolle i arbeidet med å fremme et inkluderende arbeidsliv, om enn ikke gjennom trepartsavtaler à la IA-avtalen, så gjennom felles kampanjer som for eksempel «Plads til alle». I Danmark deltar i tillegg partene i flere offentlige organ opprettet for å fremme «Det rommelige arbeidsmarked». Partnerskapsavtaler står her sentralt. På det lokale nivå er treparts-, eller rettere sagt, multipartssamarbeidet også institusjonalisert gjennom opprettelse av såkalte koordineringsutvalg. Disse har dels samme funksjon som de norske arbeidslivssentrene. De skal gi råd til kommuner, virksomheter og faglige organisasjoner om arbeidsmarkedsrettet sosialpolitikk, samt fremme samarbeidet mellom deltakerne. Partene er representert ved siden av kommunen og forskjellige fag- og interessegrupper. Partene i Danmark deltar med andre ord langt mer aktivt i utøvelsen av politikken enn i henholdsvis Norge og Nederland. En slik aktiv deltakelse er likevel ikke overraskende sett på bakgrunn av at partene i arbeidslivet i Danmark lenge har deltatt aktivt i formidlingsarbeidet lokalt, blant annet gjennom arbeidsmarkedsutvalgene. Disse er viktige i formidlingen av blant annet arbeidsledige fagarbeidere. Arbeidsledighetstrygden er da også knyttet opp til fagforeningsmedlemskapet.

Nasjonalt har danskene også opprettet et parallelt organ til koordineringsutvalget – Det sociale råd. I dette er også arbeidslivets parter representert på samme måte som blant annet kommuner og amt. Rådet veileder regjeringen om arbeidsmarkedsrettet sosialpolitikk og skal samle erfaringer fra arbeidet med «Det rommelige arbeidsmarked» på lokalt nivå. De har også som oppgave å støtte arbeidet i de nevnte koordineringsutvalgene.

Ut over dette har partene blant annet lagt grunnlaget for framforhandling av de tidligere nevnte avtalebaserte skånejobbene på virksomhetsnivå. Når det gjelder førtidspensjons-systemet og endringer har ikke partene hatt den samme rollen som i Nederland og Norge,

da førtidspensjonsordningen, det vil si den danske efterlønsordningen, her ikke er en tariffestet rettighet, men en del av det offentlige pensjonssystemet.

Etniske minoriteter i Danmark

Oppmerksomheten omkring integrering av etniske minoriteter i arbeidsmarkedet må sies å ha vært høy de siste årene, og det er iverksatt en rekke initiativer fra både statlig hold og fra partene i arbeidslivet. Her er nevnt et utvalg initiativer innenfor de samme områdene som er beskrevet for Norge.

Kvalifisering og formidling

Integrationsministeriet har et overordnet ansvar for integrasjonsinnsatsen overfor nyankomne innvandrere og flyktninger. Ministeriet ble opprettet i 2001, og overtok da ansvaret fra indenrigsministeriet. Også Beskæftigelsesministeriet har en sentral oppgave i utformingen og gjennomføringen av tiltak rettet mot integrering av etniske minoriteter i arbeidslivet.

I mars 2002 presenterte den danske regjeringen et utspill om en ny integreringspolitikk. Utspillet beskriver en satsing på integrering i arbeidslivet gjennom to faser: Fase 1: en enkel og ubyråkratisk modell for arbeidspraksis i ordinære virksomheter. Fase 2: Introduksjon til ordinær ansettelse/arbeidsplassopplæring. Satsingen skal gjelde både nyankomne flyktninger som faller innunder integrasjonsloven, og sosialhjelpsmottakere som har vansker med å få fotfeste på arbeidsmarkedet som følge av mangelfulle språklige eller faglige kvalifikasjoner, eller manglende relevant arbeidslivserfaring.

De første tre årene etter ankomst omfattes innvandrere og flyktninger av integrasjonsloven (28. juni 2001), som er grunnlaget for Integrationsministeriets virksomhet. Bosettingskommunene tilbyr nyankomne innvandrere et introduksjonsprogram, bestående av danskundervisning, samfunnskunnskap og aktivering. Deltakere som ikke har andre inntekter, og som ikke har oppholdstillatelse som er knyttet til at en annen person har forpliktet seg til å forsørge dem, mottar introduksjonsstøtte. Fra 1.7.2002 er ytelsen erstattet av starthjelp, som har lavere satser enn den tidligere ytelsen.

En evaluering av ordningen viser at også danske kommuner har store problemer med å leve opp til forventningene som ligger i loven (Winter 2002). Evalueringen peker særlig på problemer knyttet til den såkalte aktiveringen. To og et halvt år etter at introduksjonsloven trådte i kraft var det kun halvparten av de som mottok introduksjonsytelse som ble aktivert. Kommunene hadde også problemer med å få utarbeidet handlingsplaner for deltakerne, koordineringen av språkopplæring og aktivering var mangelfull, og innholdet i språkundervisningen varierte betydelig fra lærer til lærer.

Arbeidsmarkedsmyndighetene har en rolle innenfor både kvalifisering og formidling. Når det gjelder konkrete tiltak understrekes det at hovedvekten av innsatsen for å fremme etnisk likestilling skal skje innunder rammene for generelle tiltak, altså tiltak rettet mot hele befolkningen (Arbejdsministeriet 1999). Det finnes likevel noen eksempler på tiltak rettet spesielt mot etniske minoriteter. Delvis er dette kompetanseutviklende tiltak rettet mot etniske minoriteter, og delvis til holdningsskapende arbeid overfor arbeidsgivere, informa-

sjon og tilrettelegging. For eksempel etablerte Arbejdsmarkedsstyrelsen³² i samarbeid med Integrationsministeriet i 2002 nettstedet www.jobintegration.dk, som introduseres som en elektronisk verktøykasse med informasjon og veiledning for arbeidsgivere som vurderer å ansette etniske minoriteter. Nettstedet inneholder en pakke med informasjon og eksempler innenfor temaene ledelsesverktøy, rekrutteringsverktøy, «fastholdelses»-verktøy og utviklingsverktøy. Det presenteres også en oversikt over hvilke støtteordninger som finnes, og hvordan man søker om disse.

Også økonomiske insentiver overfor arbeidsgivere har vært forsøkt, for eksempel gjennom den såkalte isbryterordningen for høyt utdannede med innvandrerbakgrunn (i Norge: lønnstilskudd), som gir mulighet for å subsidiere lønn for tidligere arbeidsledige i inntil seks måneder. Ordningen var i bruk i 1996 og 1997, og ble evaluert i 1998. Erfaringene med ordningen var gjennomgående positive.

Etniske minoriteter er nevnt som en av målgruppene for tiltak under satsingen på «Det rummelige arbeidsmarked» (Arbejdsministeriet m.fl. 2001), og for Handlingsplan Flere i arbejde (Beskæftigelsesministeriet 2002). Et av virkemidlene er etablering av såkalte formidlingsenheter, som skal fungere som et bindeledd mellom arbeidsgivere, myndigheter og andre aktører i den lokale arbeidsformidlingen. Kommuner, fylkeskommuner, regionale arbeidsformidlingskontorer og organisasjoner kan søke midler til å etablere slike formidlingsenheter. Det er også satt av cirka 160 millioner kroner i såkalte satspuljemidler³³ til integreringstiltak i perioden 2002 til 2006, til innsats rettet mot næringslivet, rådgivning, kompetanseutvikling for familiegitte og kvinner med innvandrerbakgrunn samt integrering i lokalt foreningsliv.

Godkjenning av utdanning fra utlandet

Center for vurdering av Udenlandske Uddannelser (CVUU), som er underlagt undervisningsministeriet, har ansvar for vurdering av utdanning innen yrker som ikke krever autorisasjon. Søknadsprosessen for yrker som krever autorisasjon er noe ulik, avhengig av om søkeren er EU/EØS-borger eller ikke. EU/EØS-borgere med yrker som krever autorisasjon kan sende sine søknader om autorisasjon til CVUU. Noen få yrker (som det ikke finnes gjensidige godkjenningssavtaler for i EU) er imidlertid unntatt fra denne ordningen, og søknader om godkjenning av disse må sendes direkte til rette utdanningsinstitusjon. Søkere fra land utenfor EU/EØS må uansett yrke sende sine søknader direkte til rette utdanningsinstitusjon. Det betales ikke gebyr for å få en søknad om godkjenning behandlet.

Fra 1.juli 2002 ble det innført et eget klageorgan (Kvalifikationsnævnet) for klager på utdanningsinstitusjonenes vurderinger av utdanning fra utlandet.

Godkjenning av utdanning er selvsagt ikke tilstrekkelig for å få arbeid. Dersom utdanningen er godkjent, kan imidlertid offentlige arbeidsgivere ikke bruke manglende relevant utdanning som begrunnelse for å avslå en jobbsøknad.

³² Arbejdsmarkedsstyrelsen er en enhet i Beskæftigelsesministeriet. Også Vejledningstjenesten (finansiert av Beskæftigelsesministeriet) tilbyr en erfaringsformidlingsportal på internett, samt en rådgivningstjeneste.

³³ <http://www.inm.dk/Index/mainstart.asp?o=51&n=1&s=4>

Tiltak mot diskriminering i arbeidslivet

Integrationsministeriet har det overordnede ansvaret for innsatsen mot rasisme og diskriminering. På ministeriets hjemmesider framheves betydningen av korrekte opplysninger om innvandrere i Danmark samt den generelle innsatsen for integrering, som ledd i forebygging av rasisme og diskriminering.³⁴

På Finansministeriets oppfordring fastsatte i 2001 hvert av departementene i den danske statsadministrasjonen en konkret målsetting for rekruttering av arbeidstakere med etnisk minoritetsbakgrunn. Den felles målsettingen er at sentraladministrasjonen skal ha en andel arbeidstakere med ikke-vestlig bakgrunn på 3,5 prosent innen slutten av 2003.

Danmark hadde fram til årsskiftet 2002/2003 et offentlig finansiert, men ellers selvstendig organ – Nævnet for etnisk likestilling – som arbeidet mot etnisk diskriminering på bred basis. Gjennom den nye integrationsloven ble det opprettet et råd for etnisk likestilling, som er sammensatt av medlemmer fra de regionale integrasjonsrådene. Medlemmene har ikke-dansk bakgrunn. Rådet har en rådgivende funksjon overfor integrasjonsministeren.

Lovgivning

Den danske grunnloven forbyr diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse eller avstamning. Begrepet avstamning antas å kunne tolkes slik at det omfatter etnisk opprinnelse, men det finnes ingen rettspraksis på området (Justesen 2000). Danmark har dessuten en lov om forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet, som forbyr direkte og indirekte forskjellsbehandling på grunnlag av rase, hudfarge, religion politisk anskuelse, seksuell orientering eller nasjonal, sosial eller etnisk opprinnelse i forbindelse med ansettelse, oppsigelse, forflytting og kompetanseutvikling. Det er dessuten eksplisitt forbudt å vektlegge kriterier som rase, hudfarge og etnisk opprinnelse ved annonsering etter arbeidskraft.

Overtredelse av forbudene mot etnisk diskriminering kan medføre erstatningsplikt, både for økonomisk og ikke-økonomisk skade (godtgjørelse). Overtredelse av bestemmelsene om annonsering kan dessuten straffes med bøter.

Partenes rolle

Arbeidstakerorganisasjonene i Danmark har fra tidlig på 90-tallet engasjert seg aktivt i etnisk likestilling. I 1993 gikk en rekke ulike forbund sammen om å starte «Plads for alle»-kampanjen, og i 1995 ble Netværk i Fagbevegelsen startet. NIF har som formål å øke deltagelsen fra etniske minoriteter i fagbevegelsen.

Lov om forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet (1996) danner ramme for lokale avtaler og initiativer til fremme av etnisk likestilling på både det offentlige og det private arbeidsmarkedet. Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg CFU inngikk i 1997 en tilleggsavtale til samarbeidsavtalen og forbud mot forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet. Avtalen pålegger ledelsen og de ansatte ved de statlige organisasjonene å i fellesskap sikre at det ikke forekommer ulovlig forskjellsbehandling. Avtalen anbefaler samarbeidsutvalget ved den enkelte statlige etat å utforme en handlingsplan for innsatsen. Loven har fungert som startskuddet for en tilleggsavtale på det statlige arbeidsmarkedet, som forbyr forskjellsbehandling og forplikter både arbeidsgivere og ansatte i staten til å arbeide for etnisk likestilling. Det er en grunnidé i avtalen at etnisk likestilling skal fremmes gjennom lokal

³⁴ <http://www.inm.dk/Index/mainstart.asp?o=15&n=1&h=19&s=4>

personalpolitikk. Det forventes at lignende avtaler vil se dagens lys på andre deler av det offentlige og private arbeidsmarkedet (Thomsen og Huniche 2000) I 2001 gjennomførte CFU og Finansministeriet i fellesskap en kampanje for å endre holdningene til integrering av etniske minoriteter i sentraladministrasjonen.

Thomsen og Huniche gjennomførte i 1999 en undersøkelse av dansk statlig sektors erfaringer med å praktisere tilleggsavtalen. Undersøkelsen peker på at etniske minoriteter er klart underrepresenterte blant statsansatte: cirka 1 prosent, mot 3,3 prosent av befolkningen mellom 15-69 år. De fleste innvandrere i statlig sektor er dessuten fra vestlige land. Unge innvandrere er imidlertid bedre representert enn de eldre. Underrepresentasjonen knyttes til stor vektlegging av formelle kvalifikasjonskrav, rekrutteringskanaler som favoriserer innfødte dansker, en tendens til å favorisere søkere som ikke skiller seg for mye fra tidligere ansatte, samt språkkunnskaper – både gjennom reelt svake språkkunnskaper hos en del innvandrere, og ved at betydningen av språkkunnskaper kan overvurderes av arbeidsgivere. I praksis står ikke etnisk likestilling høyt nok på den personalpolitiske dagsordenen til å kompensere for disse mekanismene. Arbeid for etnisk likestilling er heller ikke høyt prioritert blant tillitsvalgte, blant annet med den begrunnelsen at det er få ansatte med minoritetsbakgrunn på deres arbeidsplass. Artikkelen peker på behovet for at avtaleverket må følges opp med en systematisk innsats for å tilføre medarbeidere på alle nivåer i de statlige organisasjonene en generell interkulturell kompetanse. Interkulturell kompetanse er her bredt definert, og omfatter endringskompetanse, kompetanse til å håndtere flertydighet og uvante situasjoner, evne til å unngå fordommer, stereotyper og etnosentrisme samt kommunikativ kompetanse.

Dansk LO og Dansk Arbejdsgiverforening utvidet i 1999 Samarbejdsavtalen til også å omfatte arbeid for etnisk likestilling. Avtalen innebar at arbeidet med etnisk likestilling skulle sidestilles med arbeidet for likestilling mellom kjønnene i samarbeidskomiteene på bedriftsnivå. I 2002 inngikk LO og DA avtalen «Bedre integration af flygtninge og innvandrere på det danske arbejdsmarkedet». I avtalen påpekes den svake måloppnåelsen i integreringsarbeidet, og det foreslås en effektivisering og målretting av innsatsen. LO og DA understreker betydningen av å ta i bruk arbeidsplassene som integrasjons- og læringsarena, også når det gjelder språkopplæring, samt at det skal legges til rette for at medbrakte kvalifikasjoner skal anerkjennes. Det foreslås blant annet at arbeidsgiver skal få kompensasjon for den tiden arbeidstakere bruker på språkopplæring i arbeidstiden. Avtalen beskrives som et bidrag til oppfyllelsen av regjeringens handlingsplan «Flere i arbejde»³⁵. Det er også inngått en integrasjonsavtale mellom dansk LO, KL, DA og regjeringen.

³⁵<http://www.lo.dk/smcms/Baggrundsstof/Arbejdsmarked/Integration/Integrationsindsats/Index.htm?ID=7761>. 20.01.03).

5 Inkluderende arbeidsliv på norsk

Kort oppsummert kan vi si at det i Norge har vært arbeidslivets parter som har etablert og utviklet de eksisterende velferdsordningene for eldre arbeidstakere på førtidspensjonsområdet, mens de har vært lite aktive i arbeidet med å integrere etniske minoriteter. Den frivillige førtidspensjonsordningen AFP, som er den viktigste tidligpensjonsordningen for eldre arbeidstakere, ble etablert av arbeidslivets parter og finansieres i all hovedsak av arbeidsgiverne. Dette er likevel unntaket heller enn regelen i norsk velferdspolitik. Det må også sies at staten er sterkt inne som delfinansør, og i tillegg var en aktiv part ved etableringen av ordningen i forbindelse med lønnsoppgjøret i 1988.

På nesten alle områder innenfor sosial- og arbeidsmarkedspolitikken i Norge har det offentlige, i tråd med en nordisk, sosialdemokratisk velferdsmodell, påtatt seg et hovedansvar for stort sett skattefinansierte, universelle ordninger. Slik sett kan IA-avtalens og til dels krafttakets økte fokusering på arbeidsgivers ansvar overfor utsatte grupper på arbeidsmarkedet, ses som et brudd med tradisjonell norsk praksis. I andre deler av Europa, og særlig i USA, har det å kalle på det private næringslivets ansvar for etablering og finansiering av velferdsordninger heller vært regelen enn unntaket. I de skandinaviske landene synes derimot ropet på virksomhetene å være noe kvalitativt nytt. Det er kanskje også forklaringen på at prosjektene under for eksempel «det rommelige arbeidsmarked» i Danmark, og IA-avtalen i Norge, har fått såpass stor oppmerksomhet (Boll 2002). Spørsmålet er likevel om det vi ser i Danmark, og i Norge, mer må forstås som en videreutvikling av det tradisjonelle skandinaviske trepartssamarbeidet – men på nye arenaer – og derfor mer er uttrykk for den tradisjonell nordiske dugnadsånden enn for myndighetenes ønske om økt «corporate social responsibility».

Forskjeller og likheter mellom Norge, Danmark og Nederland

Eldre arbeidstakere

I Nederland har en i flere sammenhenger valgt å svinge piskene og gi arbeidsgiverne det fulle økonomiske ansvaret for velferdsordningene. Ser vi nærmere på seniorpolitikkområdet, er det også tydelig at Nederland i tillegg til å stramme inn på ordningene i større grad har valgt å satse på negative økonomiske insentiver i tillegg til de positive.

Danmark har på den andre siden fulgt en mykere linje, hvor informasjons- og holdningskampanjer har stått sentralt. Men også her har en supplert de moralske appellene med tilbud om lønns subsidierte skånejobber og fleksjobber. Disse kan likevel ikke ses som en del av seniorpolitikken. De sterkeste økonomiske insentivene er derfor rettet mot arbeidstaker og kommuner gjennom innstramninger i pensjons- og trygdeordningene.

Norge har i hovedsak fulgt danskenes myke linje overfor arbeidsgiverne, og har dermed vært svært forsiktige i sin virkemiddelbruk. De har heller ikke innført faktiske endringer i de økonomiske insitamentene rettet mot arbeidstaker, selv om pensjonskommisjonene varsler endringer. Den norske strategien har i første rekke fokusert på informasjons- og holdningskampanjer i kombinasjon med rådgivning og veiledning via de nyopprettede arbeidslivsentrene. Nyorienteringen i Norge er klart forankret i et relativt tradisjonelt trepartssamarbeid; et samarbeid som forutsetter en konsensusløsning. Den samme konsensusløsningen finner vi for så vidt også i Nederland, noe som gjør partenes delvise overtakelse av velferdssansvaret innenfor enkeltområder desto mer overraskende. Noe av forklaringen kan ligge i en lengre tradisjon (og dermed aksept) for private aktørers engasjement på velferdsområdet. Det mest opplagte alternativet til partssamarbeid, nemlig lovregulering, kan dessuten oppleves som svært lite ønskelig for arbeidsgivere (så vel som arbeidstakere). Dette kan også være en forklaring på danske arbeidsgivers tilslutning til den myke linjen som praktiseres. En mulig forklaring på danske og nederlandske organisasjoners tilslutning til mer eller mindre forpliktende trepartsavtaler kan derfor være at trusselen om strengere lovregulering fungerer som et effektivt ris bak speilet: Dersom den myke konsensustilnærmingen slår feil, kan neste skritt bli en mer rigid lovregulering. Særlig i Nederland er denne tilnærmingen institusjonalisert, først og fremst gjennom den betydningen *Sociaal-Economische Raad* spiller.

Følgende særtrekk ved Norge kan kanskje bidra til å forklare noe av forskjellene i valg av virkemidler overfor arbeidsgiver og dels arbeidstaker: Sammenliknet med andre europeiske land (og særlig Nederland), har Norge hatt en svært høy yrkesdeltakelse blant personer over 60 år. En har derfor ikke sett at harde virkemidler av nederlandsk type har vært nødvendig i samme grad. Av samme grunn har partene heller ikke sett det samme behovet for drastiske innstramminger og endringer i sine avtalefestede ordninger. Norge har dessuten oljeinntekter og oljefond, noe som kanskje har bidratt til å gjøre behovet for en avklaring rundt finansieringen av framtidens pensjoner mindre akutt enn i de øvrige europeiske landene. Norge har samtidig hatt en relativt lav arbeidsledighet både på 1970-, 1980- og 1990-tallet, og har derfor ikke hatt behov for å bygge opp like rause tidligpensjonsordninger som i Nederland og Danmark, selv om «gammel for ung» også var et av flere argumenter for bedre førtidspensjonsordninger under den forrige ledighetsperioden. Konsekvenser er derfor at vi heller ikke har hatt det samme behovet for å reversere ulike inntektsikringsordninger, selv om diskusjonen rundt AFP-ordningene og dens rause ytelser de senere årene nok kan forstås slik. Norge har dessuten sterke tradisjoner for trepartssamarbeid. Det var derfor svært viktig for norsk arbeidsmarkedspolitikk på 1990-tallet med solidaritetsalternativet, for å opprettholde det gode samarbeidsklimaet. Den avtalefestede pensjonsordningen ble av samme grunn midlertidig fredet fram til 2007.

Etniske minoriteter

Integrering av etniske minoriteter i arbeidslivet har fått stor politisk oppmerksomhet i alle de tre landene de siste årene, og det er klare fellestrekk i landenes innsats. Satsing på kvalifisering, godkjenningsordninger for utdanning fra utlandet og lovforbud mot etnisk diskriminering i arbeidslivet går igjen hos alle tre, og særlig er utviklingen av introduksjonsprogrammer for nyankomne iøynefallende.

De tre landene har ulik bakgrunn som innvandringsland, og det er kanskje ikke overraskende at Nederland ser ut til å ligge noen skritt foran Danmark og Norge i politikktutformingen. Nederland var først ute med å innføre introduksjonsprogrammer for nyankomne, og med å innføre et eksplisitt lovforbud mot diskriminering på etnisk grunnlag. Nederland har også kommet lengst i å utvikle et forpliktende samarbeid med arbeidsgiversiden, gjennom bilaterale rekrutteringsavtaler med større bedrifter, og med en organisasjon for små og mellomstore bedrifter.

Innsatsen til partene i arbeidslivet framstår som mer aktiv i både Danmark og Nederland enn i Norge. I Danmark brukes det sentrale avtaleverket i offentlig sektor aktivt i arbeidet med å øke rekrutteringen av etniske minoriteter, mens man i Nederland satser på avtaler på bedriftsnivå.

Dette notatet har først og fremst et deskriptivt formål, hensikten er å beskrive (noen av) de tiltakene de tre landene har iverksatt med sikte på å sikre et inkluderende arbeidsliv også for etniske minoriteter. Selv om det enkelte steder er referert undersøkelser og evalueringer av de tiltakene som er nevnt, ligger det utenfor rammene av dette notatet å vurdere effektiviteten av de ulike tiltakene, og det er dermed også uaktuelt å gi anbefalinger med hensyn til hvilke tiltak som bør utprøves. Det er likevel på sin plass å peke på at det ser ut til å være et underskudd på tiltak rettet mot arbeidsgivere. For alle de tre landene gjelder at innsatsen i stor grad er konsentrert om tiltak rettet mot innvandrerne selv og det offentlige kvalifiseringstilbudet. Tiltakene rettet mot arbeidsgiverne er gjerne i form av forbud mot etnisk diskriminering. Slike lovforbud har vist seg vanskelige å håndheve.

Hva så?

Det er tvilsomt om norske myndigheter vil forsøke å presse arbeidsgiverne til å ta et så omfattende ansvar som i Nederland. «Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv», så vel som «Krafttaket for seniorpolitikk i arbeidslivet» er begge konsensusløsninger basert på et trepartssamarbeid mellom myndighetene og de største arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Det ligger likevel en viss åpning for bruk av kraftigere virkemidler mot både arbeidsgivere og arbeidstakere på sikt. Dette gjelder i første rekke for sykelønnsordningen, hvor Sandmanutvalget forsiktig skisserte hva som kan skje hvis sykefraværet og uførepensjonstilgangen ikke reduseres. Det finnes imidlertid også et ris bak speilet i forhold til AFP, men da i første rekke overfor arbeidstakerne: Myndighetene kan endre både reglene for skattlegging av AFP-pensjon så vel som AFP-pensjonistenes rett til full opptjening fram til fylte 67 år. Som det forsiktig skisseres i pensjonskommisjonens foreløpige rapport, kan det også bli aktuelt å innføre en allmenn fleksibel pensjonsordning mellom 62 og 70 år til erstatning for AFP-ordningen, men med større innslag av egenbetaling fra arbeidstakerne.

Velger vi et slikt utgangspunkt, kan krafttaket og intensjonsavtalen tolkes som et første skritt på veien mot innstramninger i de norske inntektssikringsordningene: Ved å være villige til å forsøke alternative tiltak og grep, reder myndighetene grunnen for eventuelle senere innstramninger. I en begrenset periode (fram til 2005), satses det på frivillighet og informasjons- og holdningskampanjer. Samtidig trues det med en hardere strategi dersom ikke den myke tilnærmingen viser seg å ha ønsket effekt. Dette budskapet er klarest formulert i

IA-avtalen, men kan tidvis også skimtes i diskusjonene rundt AFP. I et slikt perspektiv kan den økte vektleggingen av arbeidsgivers ansvar for forebygging og integrering i Norge like mye oppfattes som en indirekte strategi eller brekkstang for å få godkjent ønskede endringer i pensjons- og trygdesystemet, som en selvstendig strategi for forebygging og inkludering i seg selv. Like sannsynlig er det likevel at myndighetene, sammen med partene, ser behovet for å forsøke ulike tilnærminger – både myke og harde – i arbeidet med å bekjempe ekskludering fra arbeidsmarkedet.

Selv om det er tvilsomt om Norge vil gå så langt som Nederland i å overføre velferdsansvaret til markedet, ser det likevel ut til at Norge så langt er mer villig enn Danmark til å presse arbeidsgiver til å ta et utvidet sosialt ansvar. Den tyngste byrden ved eventuelle framtidige endringer i sykelønns- og førtidspensjonsordningen, slik det kan leses ut fra Sandmanutvalgets innstilling og pensjonskommisjonens foreløpige rapport, synes likevel å ville plasseres på arbeidstakerne, gjennom ulike innstramminger av inntektssikringsordningene.

Når det gjelder tiltakene i forhold til etniske minoriteter, har disse så langt i stor grad vært rettet mot minoritetene selv, i form av ulike typer kvalifiseringstiltak og insentiver for å delta i disse, og i liten grad mot arbeidsgiverne. Minoritetenes problemer med å få fotfeste i arbeidsmarkedet selv etter å ha gjennomført kvalifisering, antyder at en sterkere vektlegging av tiltak rettet mot arbeidsgivere vil være nødvendig for å nå målsettingene i integreringspolitikken..

Litteratur

- AAD (2001), *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Abrahamson, P. og W. Van Oorschot (2002), *The Dutch and Danish Miracles Revisited: Comparing the Role of Activation Policies Within Two Different Welfare Regimes*. Paper prepared for presentation at the 2nd COST Action 15 Conference *Welfare Reforms for the 21st Century*, Oslo April 2002
- Akademikernes seniorpolitiske idebank, <http://www.akademikerne.no/index.db2?id=767>
- Arbejdsministeriet, (1999), Redegørelse om etnisk ligestilling og integration på arbejdsmarkedet
- Arbejdsministeriet m.fl (2001), *Brug for alle. Danmark 2010 og et mer rummelig arbejdsmarked*. Schultz Grafisk.
- Bemelmans-Vidéc, M.L., R.C. Rist og E. Vedung, red. (1998), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick and London: Transaction Publishers
- Berkhout, A.S., S. Mateman og A. Odé (2002), *Minderheden aan het Werk*. Regioplan/471. Amsterdam
- Beskæftigelsesministeriet (2002), *Handlingsplan for Flere i arbejde*
- Boll, Joachim (2002), «Virksomhedernes sociale ansvar og velfærdsstaten». I: Kvist, red., *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa*. København: Socialforskningsinstituttet
- Boll, Joachim og Anette Kruhøffer (2002), *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2002*. Rapport 02:20. København: Socialforskningsinstituttet
- Dahl, E. og J. A. Drøpping (2001), «The Norwegian Work Approach in the 1990s: Rhetoric and Reform». I: Gilbert, N. og Rebecca A. Van Voorhis, red., *Activating the Unemployed. A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*. New Brunswick: Transaction Publishers
- Dahl, Svenn-Åge (1999), «Uføre- og førtidspensjonering». I: Hansen, Hans-Tore, red., *Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet*. SNF-rapport 12/99, Bergen: SNF
- Delsen, L. (1996a), «Gradual Retirement: Lessons from the Nordic Countries and the Netherlands.» *European Journal of Industrial Relations*, 2, (1), March, 55–67
- Delsen, L. (2002), «Active strategies for older workers in Netherlands». I: Jepsen, M. m.fl., red.

- Delsen, L. og G. Reday-Mulvey (1996), *Gradual Retirement in the OECD Countries: Macro and Micro Issues and Policies*. Dartmouth: Aldershot
- Delsen, L. og Jacobs (2000), «The management of redundancies in Europe: the case of the Netherlands.» *Labour*, 13(1), 123–182
- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2000), *Styring over eget liv. Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Fafo-rapport 344. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995), *Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Tina Østberg (2002), *Erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og flyktninger i 16 Aetat lokal* Fafo-notat 2002:22
- Drøpping, J.A., B. Hvinden og K. Vik (1999), «Activation Policies in the Nordic Countries». I: Kautto, M. m.fl.
- Drøpping, J.A., B. Hvinden og W. Van Oorschot (2000), «Reconstruction and Reorientation: Changing Disability Policies in The Netherlands and Norway.» *European Journal of Social Security*, Volume 2 (1): 36-68
- Drøpping, J.A. og H.C. Kavli (2002), *Kurs for arbeid? Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 387. Oslo: Fafo
- Drøpping, J.A. og T. Midtsundstad (2002), *Arbeidsgivere som sosialpolitiske aktører – et mer inkluderende arbeidsliv?* Paper prepared for presentation at the XI Nordic Social Policy Research Meeting, Helsinki, Finland, August 2002
- Dutch ministry of Social affairs and Employment (2002), *Plan van Aanpak Gelijke Beloning*, TK 27099 nr 1
- Dutch national action plan against poverty and exclusion, 2001
- ECON (2003), *Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle?*Rapport 2003–047. Oslo: ECON analyse AS
- Einerhand, M. (1997), *Social Responsibility of Enterprises: Country Report for the Netherlands*. Working paper no. 9 on «New Partnership for Social Cohesion». København: Socialministeriet
- The Employment Equality Directive 2000/78/EC
- Enjolras, Bernard og Axel West Pedersen (1997), *Forventet pensjoneringsalder og pensjonsmønstre blant senioren i staten*. Fafo-notat 1997:20. Oslo: Fafo
- Ervervsfremmestyrelsen (1998), *Evaluering af Isbryderordning for højtuddannede med indvandrer-/flygtningebaggrund*
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Policy Press
- Fajertag, G. og P. Pochet, red. (1997), *Social Pacts in Europe*. Brussels: European Trade Union Institute

- Fangen, K. og A.B. Djuve (2000), *Først til mølla? Evaluering av alternativ inntektssikring for flyktninger i Bærum kommune*. Fafo-notat 2000:12. Oslo: Fafo
- Finansministeriet (2000), *Regeringens debatoplæg om det rummelige arbejdsmarked*. København: Finansministeriet
- Finansministeriet (2001), *Brug for alle – Danmark 2010 og et mere rummeligt arbejdsmarked*. København: Finansministeriet
- Fløtten Tone og Pedersen, Axel W. (1996), *Sikkerhedsordninger i det norske arbejdsmarked*. Fafo-rapport nr. 207. Oslo: Fafo
- Goetschy, J. (2000), «The European Union and National Social Pacts: Employment and Social Protection put to the Test of Joint Regulation». I: Fajertag, G. og P. Pochet, red.
- Goodin, R. E. (2001), «Work and Welfare: Towards a Post-productivist Welfare Regime.» *British Journal of Political Science*, Volume 31
- Gruber, J. og Wise (1999), *Social security programs and retirement around the world*. NBER conference Report. National Bureau Economic Research, Cambridge, MA
- Hagen, Anna, Elin Svensen og Kari Folkenborg (2002), *Dokumentasjon av realkompetanse gjennom yrkesprøving. En kartlegging av erfaringer med kompetansedokumentasjon for flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 388. Oslo: Fafo
- Hansen, Hans (2002), «Active strategies for older workers in Denmark». I: Jepsen, M. m.fl., red.
- Hartog, J. (1999), *Whither Dutch Corporatism? Or: A Turbulent Tango for Market and State*. Institute for Research on Poverty Discussion Paper no. 1197–99
- Håpnes, Tove, Anne Iversen og Berit Berg (1999), *Mellom planoptimisme og hverdagsrealisme*. Evaluering av handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse. Trondheim, SINTEF-IFIM
- Hippe, Jon M. (1996), *Bargaining, Politics, and Solidarity: A Different Story? A Study of Employment Relations and Occupational Welfare in Norway*. Doctoral dissertation. Oslo: Fafo
- Holt, H. (1998), *En kartlegging af danske virksomheders sociale ansvar*. Rapport 98:1. København: Socialforskningsinstituttet
- Holt, Helle (1999), *En moderne virksomhed og det sociale ansvar – en case-analyse*. Arbejds-papir, december 1999. København: Socialforskningsinstituttet
- Jepsen, M., D. Foden og M. Hutsebaut, red. (2002), *Active Strategies for Older Workers in the European Union*. Brussel: European Trade Union Institute
- Justesen, Pia (2000), *Likhedskravet for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet*

- Kautto, M., M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund og N. Ploug, red. (1999), «Introduction: The Nordic Welfare States in the 1990s». I: Kautto, M. m.fl., *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. London og New York: Routledge
- Kirk, Henning og Jesper Wégens (2002), «Fra beskyttelse til diskrimination. Ældrepolitikens seniorpolitiske omkostninger.» *Tidsskrift for arbeidsliv*. 4.årg. nr. 3
- Kommisjonen (2001), *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility. Green Paper*. («Document drawn upon the basis of COM(2001) 366 final».) Brussel: European Commission
- Kruhøffer og Jan Høgelund (2001), *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001*. Rapport 01:12. København: Socialforskningsinstituttet
- KS' debattheft om seniorpolitikk., <http://www.seniorpolitikk.no/admin/data/dokumenter/KS-debattheft.DOC>
- KS (2002), Nye utfordringer – fortsatt trygghet. Pensjonsutredningsutvalgets utredning 2000-2001. Foreløpig rapport
- Kvist, Jon, red. (2002), *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa*. Rapport 02:17. København: Socialforskningsinstituttet
- Lind, J. (2000), «Recent Issues on the Social Pact in Denmark». I: Fajertag, G. og P. Pochet, red.
- LOs handlingsprogram del 1. Prinsipielt handlingsprogram. Det nye århundrets faglige utfordringer. Vedtatt på LO-kongressen 5. – 10. mai 2001
- Lødemel, I. og H. Trickey, red. (2000), *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*. Bristol: Policy Press
- Mannens, Wulf (2002), *Policy Paper on Oldcomers*. Background information for presentation at the sixth meeting of the MG-IN Committee of the European Council
- Midtsundstad, T. (1999), *Forventet pensjoneringsalder og pensjoneringsmønstre blant kommunalt ansatte seniorer*. Fafo-notat 1999:4. Oslo: Fafo
- Midtsundstad, T. (2001a), *Pensjonering i stat og skoleverk. Analyse av registerdata fra SPK for 1996 og 1999*. Fafo-notat 2001:1. Oslo: Fafo
- Midtsundstad, T (2002a), *Pensjonering i stat og skoleverk. Analyse av registerdata fra SPK for 2000*. Fafo-notat 2000: 13. Oslo: Fafo
- Midtsundstad, T (2002b), *AFP-pensjonisten: Sliten eller – frisk og arbeidsfør. Analyse av tidlig pensjonering og bruk av AFP i privat sektor*. Fafo-rapport 385. Oslo: Fafo
- Midtsundstad, T (2003a), «Yrke bestemmer avgangen. En beskrivelse av tidligpensjoneringen i staten.» *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 1
- Midtsundstad, T (2003b), *Yrke, utdanning og avgang. Om tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten*. (Fafo-rapport under publisering høsten 2003) Oslo: Fafo.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002), *National Plan for Employment 2002*. The Hague
- NHO og seniorpolitikk. Politisk plattform for NHO-fellesskapet,
[http://www.nho.no/hovedweb/hovedweb.nsf/7709a7e08852e650c1256a57003bcdf4/a81848a81affa154c1256bf0004a6a88/\\$FILE/NHO%20og%20seniorpolitikk2.doc](http://www.nho.no/hovedweb/hovedweb.nsf/7709a7e08852e650c1256a57003bcdf4/a81848a81affa154c1256bf0004a6a88/$FILE/NHO%20og%20seniorpolitikk2.doc)
- NOU 1994:2, *Fra Arbeid til pensjon*
- NOU 1998:19, *Fleksibel pensjonering*
- NOU 1999:34, *Nytt millennium – nytt arbeidsliv*
- NOU 2000:21, *En strategi for sysselsetting og verdiskapning*
- NOU 2000:27, *Et inkluderende arbeidsliv*
- NOU 2001:20, *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*
- NOU 2002:12, *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*
- NOU 2003:2, *Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet*
- OECD 2000, *Reforms for an Ageing Society*
- Oorschot, W. Van (1998), «From Solidarity to Selectivity: The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980–2000.» *Social Policy Review*, Volume 10
- Pedersen, Axel West (1997), *Mellom arbeid og pensjon. Rapport fra en spørreundersøkelse*. Fafo-rapport 223. Oslo: Fafo
- Pensjonskomisjonens foreløpige rapport 2002.
- Plan van Annpak Gelijke Beloning, TK 27099 nr 1
- Quade, Thomas (2001), *Tilbaketrukkning fra arbeidsmarkedet*. Rapport 2001:7. København: Socialforskningsinstituttet
- Regioplan og PWC Consulting (2002), *Evaluation of the Newcomers Integration Act*
- Rikstrygdeverket, *Til deg som ønsker å kombinere uførepensjon og arbeidssinntekt*. Brosjyre utgitt av RTV. http://www.trygdeetaten.no/Trygdeetaten/Pub/kombinere_ufore.pdf
- Rikstrygdeverket (2002), *Gjennomsnittlig pensjoneringsalder i Norge 1970 – 2001*. Rapport 06/2002. Oslo: TRV, Utredningsavdelingen
- Rosdahl, A. (2002), *The Policy to Promote Social Responsibility of Enterprises in Denmark*. The Open Labour Market Working Paper 2002: 10. København: Socialforskningsinstituttet
- Senter for seniorpolitikk (2001), *Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk. Revidert tiltaksplan 2001-2005*. Oslo: Senter for seniorpolitikk
- SSB (2001), *Arbeidskraftundersøkelsen, 2. kvartal 2001*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- St. meld nr 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Oslo: KAD

- Stokke, L.J. (1993), Uførepensjonistar i offentlig sektor. Fafo-rapport 153. Oslo: Fafo
- Svensen, E. (2000) *Multietniske redaksjoner? Rekruttering av journalister med minoritetsbakgrunn i Danmark, Norge og Sverige*. Fafo-notat. Oslo: Fafo
- Thomsen, Margit og Mahad Huniche m.fl (1999), *Med mangfoldighet som mål. En undersøgelse af muligheder og barrierer for etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter på statslige arbejdspladser*
- Thomsen, Margit og Mahad Huniche (2000), «Etnisk ligestilling som mål – hvilke barrierer og hvilke kompetencebehov?» *Tidsskrift for Arbejdsliv*, nr 2 2000. Odense Universitetsforlag
- Toren, J.P. van den (1997), «A «Tripartite Consensus Economy»: The Dutch Variant of a Social Pact». I: Fajertag, G. og P. Pochet
- Visser, J. (1998), «Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands.» *British Journal of Industrial Relations* nr. 2, vol. 36
- Winter, Søren C. (2002), Kommunernes integrationsindsats efter den nye integrationslov. AMID Working Paper Series 30/2002

Inkluderende arbeidsliv på norsk



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2003:13
Bestillingsnummer 711
ISSN 0804-5135