



Strekk i laget for den ‘nordiske modellen’?

Arbeidsintegrasjon, universalismeprinsippet og trepartssamarbeid i Danmark og Norge under flyktningkrisen.

The Nordic model – going separate ways?

Labor-market integration, universalism, and corporatism in Denmark and Norway during the refugee crisis.

Eivor Vold Skjelbostad

Seniorkonsulent, Universitetet i Oslo

e.v.skjelbostad@stv.uio.no

Vilde Hernes

Forsker II, Norsk By og Regionsforskningsinstitutt, OsloMet

vildeher@oslomet.no

Sammendrag

‘Den nordiske modellen’ er unik i internasjonal sammenheng med sin omfattende, institusjonaliserte og universelle velferdspolitik, men den står overfor utfordringer, særlig i møte med økt innvandring. Møter de nordiske landene disse utfordringene med ulike veivalg, og eventuelt hvorfor beveger noen land seg mer bort fra grunnprinsippene i den nordiske velferdsmodellen enn andre? Vi undersøker disse spørsmålene gjennom en komparativ casestudie av Danmark og Norges historiske utvikling på velferds- og integreringsfeltet, samt to politiske prosesser som resulterte i ulike tiltak for å fremme flyktnings arbeidsintegrasjon i etterkant av flyktningkrisen i 2015. Mens Danmark innførte et særskilt lavlønnspor for flyktnings, var Norges svar på flyktningkrisen ikke å utfordre universalismeprinsippet, men snarere å verne om det. Danmark og Norges retningsvalg var i stor grad et uttrykk for stivhengighet der landene innførte tiltak som videreførte allerede eksisterende ulikheter i landenes velferds- og integreringspolitikk. Analysen avdekker også forskjeller i aktørenes egeninteresser samt hvor sterkt universalismeprinsippet står i de to landene, og at innholdet har fått en ny form i Danmark der prinsippet i hovedsak omfatter danske borgere – ikke flyktnings og innvandrere. Vi konkluderer med at Danmark har tatt ytterligere steg vekk fra sentrale prinsipper i den nordiske modellen, mens Norge derimot omfavner disse.

Nøkkelord

den nordiske modellen, flyktningkrisen, integreringspolitikk, komparative analyse, policy analyse

Abstract

Internationally, ‘the Nordic model’, with its comprehensive, institutionalized and universal welfare policies, is portrayed as unique; however, it faces challenges, particularly concerning the growth in immigration. Do the Nordic countries respond to these challenges with different solutions, and if so, why do some countries move further away from the basic principles of the Nordic model than others do? We investigate these questions through a comparative case study of Denmark and Norway’s historical development of welfare and integration policies, along with two political processes that resulted in different measures to promote refugees’ labor market integration after the refugee crisis in 2015. While Denmark introduced a particular ‘low wage’ track for refugees, Norway responded to the refugee crisis not by challenging the principle of universalism, but rather by embracing it. Denmark and Norway’s policy directions show clear traits of path dependency, further developing particular welfare and integration policies paths of the past.

Additionally, the analysis reveals cross-national differences in the relevant actors' self-interest along with the strength of the principle of universalism. Furthermore, the content of the principle of universalism in Denmark has developed to mostly involve Danish citizens – and exclude refugees and other immigrants. In summary, after the refugee crisis, Denmark drifted further from central principles in the Nordic model while Norway has embraced these same principles.

Keywords

the Nordic model; refugee crisis, integration policy, comparative analysis, policy analysis

Innledning

'Den nordiske modellen' har i løpet av de siste 25 årene etablert seg som en del av det internasjonale vokabularet, og modellen utgjør en særegen enhet i internasjonal velferdsforskning, med sin omfattende, institusjonaliserte og universelle velferdspolitik (Brochmann & Hagelund, 2010a; Kuhnle & Pedersen, 2017). Modellen har vekket interesse i forskermiljøer, så vel som fra politisk hold for sin evne til å kombinere økonomisk utvikling med politisk stabilitet, egalitær inntektsfordeling og lave fattigdomsnivåer (Brochmann & Hagelund, 2010a; Esping-Andersen & Korpi, 1986; Kuhnle & Pedersen, 2017). De nordiske velferdsstatene utsettes likevel for stadig endrede politiske, økonomiske og sosiale forhold, og økt innvandring trekkes ofte frem som en av dagens mest presserende utfordringer for den nordiske modellens bærekraft (Kevins & van Kersbergen, 2019; Kuhnle & Pedersen, 2017). Landene må takle ulike utfordringer i møte med økt innvandring, men det er et åpent spørsmål hvorvidt selve kjernen i den nordiske velferdsmodellen vil gå tapt eller bli gjenoppfunnet i denne prosessen (Djuve, 2016; Kuhnle & Pedersen, 2017). Møter de nordiske landene disse utfordringene med ulike veivalg, og eventuelt hvorfor beveger noen land seg mer bort fra grunnprinsippene i den nordiske velferdsmodellen enn andre?

Flyktningekrisen i 2015 representerte den største flyktningstrømmen til Europa siden andre verdenskrig. I de nordiske landene tredoblet antall asylsøkere seg sammenlignet med tidligere år (Hernes, 2018), og dette medførte økt debatt om hvordan arbeidsmarkeds- og integreringspolitikken burde innrettes for å få flere i arbeid (Eurostat, 2016; NOU 2016: 15, 2016,). Selv om tidligere studier har vist at kriser ofte medfører sosiale, politiske og organisatoriske endringer, er det imidlertid vist forskjeller i grad, retning og årsaker til endring i krisetider (Boin et al. 2009). Under flyktningekrisen ble det både i Danmark og Norge nedsatt trepartssamarbeid, hvor myndighetene og arbeidslivets parter gikk sammen i forsøk på å finne løsninger for hvordan flyktningene på en bedre måte kunne innlemmes i arbeidslivet. Utfallet av trepartssamarbeidet i Danmark og Norge skilte seg imidlertid sterkt fra hverandre. I Danmark kom man blant annet frem til et nytt tiltak som innebærer at flyktninger kan arbeide til redusert lønn. I Norge konkluderte trepartssamarbeidet med at veien til integrering må gå gjennom kvalifisering og kompetanse, og at man må unngå å skape et B-arbeidsmarked med lave lønninger for flyktninger. Dette skillet mellom Danmark og Norge gjør landene til en svært interessante case: Tatt i betraktning at begge land karakteriseres som nordiske velferdsstater, hvor universalismeprinsippets likhetstankegang tradisjonelt sett har stått sterkt og vært retningsgivende for politikktutforming, kan utfallet av trepartssamarbeidet i Danmark virke oppsiktsvekkende, og som et avvik fra den nordiske modellen.

Mens tidligere forskning om de nordiske modellene ofte har fokusert på rettigheter, plikter og tilgang til velferdsgoder, studerer vi med denne casen offentlige prosesser for regulering av lønnsnivå som en del av universalismebegrepet, noe som er langt sjeldnere tematisert. Universalisme handler grunnleggende sett om likebehandling og lik tilgang til

rettigheter med sikte på å oppnå et samfunn med små sosiale forskjeller. Offentlig styrt lønnspolitikk som gir forskjellige rettigheter til ulike grupper, bryter dermed med den grunnleggende tanken om likebehandling og like rettigheter som universalismeprinsippet bygger på. Vi spør derfor: Hva kan forklare at Danmark i etterkant av flyktningkrisen innførte et tiltak som bryter med universalismeprinsippet, mens Norge i møte med samme krise svarte med å verne om universalismeprinsippet?

For å besvare dette spørsmålet vil vi først redegjøre kort for hovedelementene i den nordiske modellen. Deretter presenterer vi hvordan det instrumentelle og kulturelle perspektivet blir brukt for å analysere utviklingen i de to landene, før vi beskriver det komparative casestudiets empiriske datagrunnlag. Etter en litteraturgjennomgang av utviklingen i dansk og norsk velferdspolitik, trepartssamarbeidet og integreringspolitikk frem mot flyktningkrisen i 2015, presenterer vi en empirisk analyse av de to politiske prosessene under flyktningkrisen. Vi viser hvordan tidligere policyvalg, forskjeller i aktørenes egeninteresser og forskjeller i aktørenes vurdering av universalismeprinsippet som grunnleggende verdi kan forklare ulike utfall. Vi konkluderer med at det etter flyktningkrisen har blitt en ytterligere strekk i laget for den nordiske modellen.

Hva er 'den nordiske modellen'?

'Den nordiske modellen' kan sies å bestå av ulike elementer som til sammen utgjør en 'pakke' som plasserer de nordiske velferdsstatene i en distinkt kategori av velferdsstater. Gösta Esping-Andersen og Walter Korpi (1986) har beskrevet den nordiske velferdsmodellen som *omfattende, institusjonalisert og universell*. Modellen er *omfattende* med tanke på de ulike sosiale behovene den tar sikte på å møte, og at omfanget av offentlig inngripen er større enn i de fleste andre land. Videre er modellen *institusjonalisert* i form av dens sosiale rettigheter som gir borgere rett til en anstendig levestandard (Esping-Andersen & Korpi, 1986). Modellen beskrives også som *universell* med tanke på at velferdspolitikken ikke bare rettes mot spesielt utsatte grupper, men hele befolkningen, med det formål å oppnå et mer egalitært samfunn der man promoterer likhet og solidaritet mellom klasser, regioner og kjønn (Esping-Andersen & Korpi, 1986; Anttonen, Häikiö, and Stefánsson 2012).

Kuhnle og Pedersen (2017) inkluderer også trepartssamarbeid mellom regjeringen, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene som ett ytterligere element som kjennetegner de nordiske velferdsstatene. I de nordiske landene har arbeiderbevegelsen med sin sterke innflytelse bidratt til en sammenpresset lønnsstruktur med forholdsvis marginale sosiale forskjeller, og relativt harmoniske forhold i arbeidslivet (Brochmann & Hagelund, 2010a; Djuve, 2016; Kuhnle & Pedersen, 2017). Arbeiderbevegelsens holdning til innvandring og integreringspolitikk er derimot ofte en balansegang i motstridende hensyn, der man på en side kan jobbe for å beskytte eksisterende medlemmer mot økt konkurranse fra innvandring, men samtidig kan se på innvandrere som potensielle nye medlemmer (Haus 1999), så deres holdning til endringer i integreringspolitikken kan være et åpent spørsmål. En av dagens viktigste utfordringer for fagforeninger over hele Europa er synkende medlemstall. Medlemmer gir makt i form av ressurser, ikke minst økonomisk sett, og jo mer makt en fagforening har, desto større innflytelse vil den kunne ha over politikken til myndighetene og arbeidsgiverorganisasjonene. Flere studier har vist at jo svakere fagforeningenes innflytelse er, desto større er insentivene for å inkludere innvandrere (se Marino et al. (2017) for en gjennomgang).

Om det er riktig å snakke om én nordisk modell, eller om det i virkeligheten er snakk om flere ulike modeller er debattert (Esping-Andersen & Korpi, 1986). Sammenligner man globalt er likhetene mellom de nordiske landene slående, men det er naturligvis variasjoner mellom de nordiske landene innen ulike politikkområder og disse områdenes utvikling

over tid (Brochmann & Hagelund, 2010a; Engelstad & Hagelund, 2015; Hvenegård-Lassen, 2007). For å besvare artikkelens forskningsspørsmål er det derfor nødvendig å ikke kun analysere utviklingen under flyktningkrisen, men også inkludere et historisk innblikk i hvilke forskjeller som har eksistert mellom Danmarks og Norges velferdsmodeller generelt, og i integrasjonspolitikken spesielt.

Teoretiske perspektiver

Teorier kan være et hjelpemiddel til å analysere forskningsmaterialet, ved å gi det et rammeverk for å tolke empiriske funn og se dem i en kontekstuell sammenheng. Det er ofte nødvendig å kombinere ulike teoretiske perspektiver for å kunne beskrive og forklare komplekse sosiale fenomener (Thelen 1999, 380). For å undersøke hvorfor Danmark og Norge valgte ulike løsninger for å øke flyktnings integrering på arbeidsmarkedet, vil vi analysere casene ut ifra to supplerende perspektiver: det instrumentelle og det kulturelle perspektivet. Aktører handler normalt ut ifra komplekse handlingslogikker der en må ta en rekke ulike hensyn, og det er derfor nødvendig å diskutere det komplekse og dynamiske samspillet som foregår mellom instrumentelle og kulturelle prosesser (Christensen et al., 2015). Perspektivene vil derfor anvendes supplerende, ikke konkurrerende, for å gi et mest mulig helhetlig bilde av aktørenes holdning til innføring av et lavlønnspor for innvandrere.

Aktørenes egeninteresser

Det instrumentelle perspektivet er basert på at aktører handler formålsrasjonelt og at handlinger motiveres av å maksimere aktørens egeninteresser (Christensen et al., 2015). De ulike aktørene i trepartssamarbeidet skal i fellesskap løse store samfunnsmessige utfordringer de ikke kan løse på egenhånd, men på grunn av delvis motstridende interesser er det grunn til å tro at utfallet av samarbeidet vil være gjenstand for forhandlinger. Forhandlingene vil kunne bære preg av konflikt, maktkamp og politikk, og utfallet vil avhenge av hvilke ressurser aktørene kan sette bak sine interesser (Christensen et al., 2015). Videre kan man skille mellom prosedurale- og substansielle egeninteresser (Lewicki 2007). *Prosedurale interesser* relateres til hvorfor ulike aktører går inn i forhandlinger, og perspektivet vil benyttes for å avdekke om de danske og norske aktørene hadde ulike motiv tilknyttet deltagelsen i forhandlingsprosessen i trepartssamarbeidet, og om dette kan være med å belyse ulikt utfall. *Substansielle interesser* er knyttet til hvilken betydning innholdet i det man forhandler om har for de ulike aktørene. Perspektivet vil benyttes for å dokumentere om de danske og norske aktørene i trepartssamarbeidet hadde ulike preferanser og egeninteresser for å innføre lavere lønn for flyktnings, og om dette kan belyse ulike utfall av trepartssamarbeidet etter flyktningkrisen.

Institusjonelle verdier og stivhengighet

Kulturperspektivet vektlegger at normer og verdier, som har vokst frem innad i en organisasjon over en lengre tidsperiode, er av stor betydning for organisatorisk adferd (Christensen et al., 2015). To prinsipper gjør seg gjeldende innenfor kulturperspektivet, nemlig 'logikken om det passende' og stivhengighet. *Logikken om passende adferd* fokuserer på at politiske samfunn baseres på en felles historisk kontekst, et felles verdisyn, og en grunnleggende felles forståelse som vil legge føringer for passende adferd (March & Olsen, 1989). Forståelsen av hva som er passende adferd vil variere mellom ulike institusjoner, ettersom ulike organisasjonskulturer kan vektlegge ulike normer og verdier (Christensen et al., 2015). Dette impliserer at det kan være ulike forståelser av hvilke alternativer som anses for å være pas-

sende i den arbeidsrettede integreringspolitikken, både mellom ulike aktører i trepartssamarbeidet innad i et land, men også ulike forståelser om passende adferd mellom landene. Perspektivet vil benyttes for å utforske om aktørene i de to landene har ulike forståelser av viktigheten av universalismeprinsippet, og om dette kan bidra til å forklare ulike utfall. I tillegg kan aktørenes valg påvirkes av *stiavhengighet*. Kort sagt handler stiavhengighet om at når en institusjon legger ut på en 'sti', så tenderer de første policyvalgene å videreføres i fremtidige policyvalg slik at stien opprettholdes. For å forstå de valgene som tas er det derfor en forutsetning å forstå den politiske og historiske konteksten, og at tidligere valg kan påvirke legitimiteten til fremtidige handlingsalternativer (Thelen, 1999). Perspektivet vil derfor benyttes til å analysere om tidligere policyvalg innen velferds- og integreringspolitikken i de to landene kan belyse hvorfor landene valgte ulike tiltak under flyktningkrisen.

Innenfor teoriene om logikken om passende adferd og stiavhengighet åpnes det for at mer drastiske endringer kan skje i krisetider (Thelen 1999). Selv om tidligere studier har vist at kriser ofte medfører sosiale, politiske og organisatoriske endringer, er det imidlertid vist forskjeller i grad, retning og årsaker til endring i krisetider (Boin et al. 2009). Siden både Norge og Danmark opplevde nokså lik økning i antall asylsøkere høsten 2015, er det interessant å studere hvorfor de møtte denne flyktningkrisen med svært ulike veivalg.

Metode og data

Vi gjennomfører en komparativ casestudie for å belyse hvorfor Danmark innførte et tiltak som bryter med universalismeprinsippet, mens Norge svarte med å verne om universalismeprinsippet i møte med samme krise. Vi starter med å kartlegge eventuelle forskjeller i den velferds- og integreringspolitiske historiske konteksten som utspiller seg før flyktningkrisen, basert på sekundærlitteratur. Videre gjør vi en ny empirisk analyse av to politiske prosesser i Danmark og Norge som resulterte i ulike tiltak for å fremme flyktnings arbeidsintegrering. Fordelen med å sammenligne disse prosessene er at de til tross for ulikt utfall, har mange likhetstrekk. Begge prosessene foregikk i etterkant av den store flyktningetilstrømmingen høsten 2015, de inkluderte de samme hovedaktørene (gjennom trepartssamarbeidet), og spørsmålet om tiltak for flyktnings arbeidsintegrering var på agendaen. Til tross for disse likhetene førte prosessene til ulike tiltak, der Danmark fulgte et lavlønns spor, mens Norge valgte kompetansespolet. Kompetansespolet fokuserer på å heve kompetansen, slik at personene (på sikt) kan levere forventet produktivitet, og dermed også få full lønn uten at dette er en byrde for arbeidsgiver. Lavlønns sporet derimot går ut på å sette ned lønningene for å få flere i jobb. Personer som av ulike grunner (helse, språkferdigheter, manglende utdanning etc.) ikke kan forventes å ha full produktivitet, skal da kunne jobbe for lavere lønn. Mer spesifikt vedtok Danmark et nytt integreringstiltak, *Integrationsgrunduddannelse* (IGU), som innebærer bruk av lavere lønn for å få flyktninger ut på arbeidsmarkedet, mens tilsvarende tiltak ikke ble innført i Norge. Ved å åpne opp for bruk av lavere lønninger for flyktninger som en enkeltgruppe, bryter Danmark med universalismeprinsippet vektlegging av like løsninger og rettigheter for alle lag av befolkningen. IGU kan implisere en forskjellsbehandling av ulike befolkningsgrupper på flere måter. Tiltaket kan anses som negativt for flyktninger ved at det åpner opp for at de kan motta lavere lønn enn andre borgere. Samtidig kan tiltaket anses å gi flyktninger en fordel sammenliknet med andre grupper, siden også andre kunne ønsket seg muligheten til å arbeide til lavere lønn som et konkurransefortrinn.

Analysen av de politiske prosessene baserer seg på offentlige dokumenter om samarbeidsprosessene, samt semistrukturerte intervjuer med 9 nøkkelinformanter basert på målrettet utvelgning (se appendix 1). I begge land ble representantene som deltok i de aktuelle prosessene fra myndighetene, arbeidstaker- (danske og norske LO) og arbeidsgiverorganisasjonene (DA og NHO), intervjuet. I tillegg ble en representant fra danske FOA (en underorganisasjon til LO) også intervjuet, siden FOA var det eneste underforbundet til danske LO som stemte nei til at LO skulle støtte tiltaket. I Norge ble det parallelt med den analyserte prosessen også nedsatt et annet utvalg: Cappelen-utvalget, som hadde i oppdrag å vurdere utfordringer for lønnsdannelsen sett i lys av nye økonomiske utviklingstrekk, som fall i oljeprisen og økt tilstrømming av asylsøkere (NOU 2016: 15). Ettersom spørsmål tilknyttet lønnsdannelsen på et noe senere tidspunkt skulle behandles i Cappelen-utvalget, nevnte rapporten fra trepartssamarbeidet at de derfor ikke ville gå nærmere inn på spørsmål om lønn (Regjeringen, 2016). Det var derfor nødvendig å intervju en person med en sentral rolle i Cappelen-utvalget, for å få et innblikk i utvalgets vurderinger rundt bruk av lønn som et virkemiddel for å få flyktninger ut i arbeid. Dette var også viktig for å avdekke om utfallet av trepartssamarbeidet i Norge kunne vært et annet dersom gruppa hadde blitt nedsatt etter Cappelen-utvalgets rapport hadde kommet, og de hadde hatt friere tøyler til å diskutere lønsspørsmål. Samtlige intervjuer ble tatt opp på bånd og transkribert. Informantene er anonymisert i analysen, men ble informert om at de kan identifiseres indirekte gjennom organisasjon og ansvarsområde. Alle sitater ble sendt til informantene for godkjenning.

Velferdspolitik, trepartssamarbeid og integrasjonspolitik i Danmark og Norge

Den nordiske velferdspolitikken kjennetegnes av et omfattende og generøst statlig sikkerhetsnett, men for å finansiere velferden er staten avhengig av et høyt skatte- og sysselsetningsnivå (Kuhnle & Pedersen, 2017). I de senere årene har derfor de nordiske landene hatt et økt fokus på aktivering ved å inkludere 'nye' samfunnsgrupper i arbeidslivet i større grad – eksempelvis aleneforeldre, flyktninger, personer med fysiske og psykiske utfordringer og eldre (Engelstad & Hagelund, 2015). Til tross for likhetene, er det flere faktorer som kan indikere at Danmark skiller seg mest ut blant de nordiske landene, siden Danmark har gjort større innskrenkninger i velferdspolitikken. I Norge derimot har velferdsstatens sikkerhetsnett i større grad blitt opprettholdt (Jakobsen, 2008).

Når det gjelder trepartssamarbeidet, så lever den korporative tradisjonen i både Danmark og Norge i beste velgående (Christiansen, 2018; Mailand, 2011), spesielt sammenlignet med andre europeiske land (Engelstad & Hagelund, 2015). Partene i arbeidslivet spiller i begge land en relevant rolle innen regulering av arbeidsforhold, lønnsregulering og velferd. Dette kan imidlertid raskt endres dersom fagforeningenes medlemsfracfall plutselig øker (Mailand, 2011). Det er likevel noen relevante forskjeller mellom Norge og Danmark. I Norge har staten spilt en mer aktiv rolle i å bestemme lønnen, arbeidsmarkedspolitikken er i større grad gjenstand for lovgivning og trepartsavtaler om inntektspolitikk er mer utbredt. Trepartssamarbeidet er dermed mer formalisert i Norge, og står relativt sett sterkere enn i Danmark (Engelstad & Hagelund, 2015; Mailand, 2011). En annen forskjell er at massiv arbeidsinnvandring til Norge fra EU har medført ytterligere regulering for å hindre sosial dumping og utnyttelse av arbeidsinnvandrere, og beskyttelse av lønnsnivået har stått sentralt. I Danmark har partene i arbeidslivets uttalte mål siden 1980-tallet vært å sikre bedrifters konkurransevne, så vel som å sikre sysselsetting. Danske fagforeninger har derfor

vært mer opptatt av å sikre jobber enn de har vært opptatt av selve lønnsnivået (Mailand, 2011).

Det er også forskjeller mellom landene når det kommer til hvordan arbeidsmarkedsintegrering har spilt en rolle i trepartssamarbeidet. I Danmark har arbeidslivsorganisasjonene deltatt i arbeidsmarkedsprosjekter spesifikt rettet mot innvandrere og flyktninger i 2002, 2006, 2010 og 2014 (Mailand, 2017). Prosessen i 2016 var likevel første gang integrasjon var med som et eget hovedtema i trepartsforhandlinger. I Norge har også arbeidslivets parter og myndighetene inngått flere avtaler om utformingen av arbeidsmarkedspolitikken, men samtlige har hatt til felles at de er generelle ordninger som omfatter alle med vanskeligheter for å komme ut i arbeid, og er dermed ikke spesifikt rettet mot innvandrere eller flyktninger.

Integreringspolitikk er en utvidelse og videreutvikling av velferdsstatens virkemidler med sikte på å forhindre at i utgangspunktet nye og svake grupper marginaliseres sosialt og økonomisk, med tiltak rettet mot å støtte innlemmingen av innvandrere i samfunnet (Brochmann & Hagelund, 2010a). Frem til 2000-tallet fulgte Danmark og Norge relativt like veier i integreringspolitikken, der universalismen var et ledende prinsipp. I etterkrigstiden var innvandringsfeltet lite regulert, og det ble i liten grad utformet målrettede integreringstiltak (Brochmann & Hagelund, 2010c; Jønsson & Petersen, 2010). På begynnelsen av 70-tallet ble innvandrerne i økende grad ansett for å utgjøre et sosialt problem, der politikere fryktet at innvandrergruppen ville utvikle seg til en etnisk basert underklasse som kunne true selve likhetsprosjektet i velferdsstaten (Brochmann & Hagelund, 2010c). Likevel kom velferdsstatens universalismeprinsipp til uttrykk i politikkuformingen ved at innvandrernes utfordringer skulle løses innenfor det ordinære velferdssystemet. På 80-tallet økte asylankomstene i begge land betraktelig og innvandringsdebatten ble mer kritisk. Utover 90-tallet hadde arbeidsledighet og sysselsetting av innvandrere for alvor sitt inntog på den integreringspolitiske agendaen, og nyankomne flyktningers deltakelse på arbeidsmarkedet ble ansett for å være en statlig prioritet (Breidahl, 2012; Brochmann & Hagelund, 2010c; Jønsson & Petersen, 2010). Dette resulterte i implementeringen av en egen integreringslov i begge land (i 1999 i Danmark, og 2004 i Norge) med formål om å styrke flyktninger og innvandreres mulighet til å delta i samfunnet, og bli selvforsørgende på lik linje med andre borgere (Introduksjonsloven, 2003, § 1; Utlændinge- og Integrationsministeriet, 2016a). Med innføringen av integreringslovene ble arbeidslinjen og 'rett og plikt- strategien' sentrale elementer i integreringsarbeidet (Breidahl, 2012). Flyktninger hadde rett til å motta velferdsytelser, men på samme tid ble det stilt økte krav til arbeidsmarkedsdeltakelse (Jønsson & Petersen, 2010; Brochmann & Hagelund, 2010c). De danske og norske integreringslovene skilte seg dog ved at den danske loven stilte strengere krav til innvandrere enn hva som var tilfelle i Norge, og 'piskene' i arbeidslinjen ble sterkere vektlagt. Sammenlignet med Danmark har ikke endringene i integrerings- og utlendingslovgivning og nykommeres sosiale rettigheter vært like markant i Norge, og landene kjennetegnes av stadig mer ulike tilnærminger til innvandring og integrasjon, spesielt vedrørende ideologi og hvordan politikk legitimeres (Brochmann, 2018; Brochmann & Hagelund, 2010a). Politiske partier til det ytre høyre har i begge land stilt spørsmål ved hvorvidt innvandrere faktisk skal omfattes av de universelle velferdsordningene, men i Danmark fikk de også følge av enkelte liberale og sosialdemokratiske politikere (Alestalo & Kuhnle, 2018).

Det er ikke kun gjennom integreringslovene at Danmark har gått lenger enn Norge. Danmark skiller seg også ut ved å ha laget særskilte ordninger for å få innvandrere i arbeid. I 2002 inngikk regjeringen en firepartsavtale med partene i arbeidslivet og Danske Regioner, og avtalen ble fornyet i 2006. Avtalene beskriver blant annet en såkalt 'trappemodell'

for arbeidsmarkedsintegrering hvor det under visse betingelser åpnes opp for å avvike fra tariff lønn. I Norge er den generelle arbeidsmarkedspolitikken det viktigste virkemiddelet for arbeidsmarkedsintegrering (Djuve & Kavli, 2007). Flyktninger og innvandrere deltar i de samme tiltakene som NAV tilbyr til andre arbeidsledige, selv om innvandrere fra land utenfor EØS er en prioritert gruppe sammen med unge, langtidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne (Rambøll, 2017).

Når det gjelder offentlige stønader, ble det i Danmark innført en integrasjonsytelse for deltakerne i introduksjonsprogrammet i 1999, med satser som var betraktelig lavere enn satsene for kontanthjelpen for andre borgere. Flere menneskerettighetsorganisasjoner hevdet at ytelsen var diskriminerende og brøt med Flyktningkonvensjonens krav om like sosiale ytelser for flyktninger. Etter et par år ble satsene for integrasjonsytelsen økt til samme nivå som kontanthjelpen, grunnet den harde kritikken rettet mot ytelsens diskriminerende trekk, i tillegg til en evaluering som konkluderte med at ytelsen ikke fungerte etter hensikten (Brochmann & Hagelund, 2010c; Jønsson & Petersen, 2010). I 2002 ble den lave integrasjonsytelsen imidlertid relansert i form av *starthjælpen*. Det nye med starthjælpen var at den ikke kun omfattet utlendinger, men også danske statsborgere som hadde bodd i utlandet i mer enn sju år (Jønsson & Petersen, 2010). Starthjælpen ble avskaffet av den sosialdemokratiske regjeringen i 2011, men gjeninnført som en *integrationsydelse* med den nye konservative regjeringen i 2015. Den nye integrasjonsytelsen utgjør omtrent halvparten av ordinær kontanthjelp. I Norge derimot mottar deltagerne i introduksjonsprogrammet en introduksjonsstønad på to ganger Folketrygdens grunnbeløp, noe som faktisk kan utgjøre mer enn ordinær sosialhjelp (Hernes & Tronstad, 2014). De senere årene har Norge dog innført krav til økt botid for å redusere innvandreres tilgang til enkelte velferdsgoder som kontantstøtte og arbeidsavklaringspenger. Så begge land har innført visse tiltak for å redusere innvandreres tilgang til visse velferdsgoder, men Danmark har gjort dette i betydelig større grad enn Norge.

Trepartssamarbeidet under flyktningkrisen

Den danske prosessen: nytt lavlønnspor for flyktninger

Proessen rundt trepartssamarbeid om integrasjon under flyktningkrisen ble satt i gang ved at statsministeren annonserte i sin nyttårstale at han ville diskutere arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger som første emne i trepartsforhandlinger. Opprinnelig var utdanning planlagt som det første temaet for forhandlingene, men med flyktningkrisen endret statsministeren dagsordenen. Integrasjon ble satt som eneste tema i den første runden av trepartsforhandlingene, hvorav de neste to rundene skulle handle om henholdsvis arbeidskraft og praksisplasser, og voksen- og etterutdanning. Arbeidslivets parter forteller at de følte et sterkt press på å inngå en avtale om integrasjon for å kunne gå videre til de påfølgende forhandlingsrundene. De var preget av at trepartsforhandlingene i 2012 hadde brutt sammen og hadde resultert i at de ikke ble invitert til videre forhandlingsrunder. De følte derfor et sterkt press på å enes om en avtale på integrasjon, siden de hadde sterke interesser for de to påfølgende forhandlingstemaene. Myndighetene la også frem forslag om lavlønnspor for flyktninger i starten av prosessen, og LO og DA uttrykker at de følte et sterkt press fra regjeringen på at et slikt tiltak skulle inn i avtalen.

I mars 2016 undertegnet myndighetene og partene i arbeidslivet en trepartsavtale om arbeidsmarkedsintegrasjon av flyktninger og familiegjensforente (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2016b). Avtalen bestod av flere punkter, men en treårig forsøksordning,

IGU, ble stående som det mest sentrale initiativet, og utgjorde selve kjernen i trepartsavtalen (Mailand, 2017). Bakgrunnen for utarbeidelsen av IGU var at LO og DA prøvde å utforme en form for lavlønnsspor som begge kunne akseptere, med utgangspunkt i at flyktninger mangler tilstrekkelig kompetanse. LO og DA forhandler ikke selv lønn siden det foregår hos deres respektive medlemsorganisasjoner, så de måtte ta utgangspunkt i allerede eksisterende overenskomster som var fremforhandlet på nivået under. Arbeidslivets parter endte da opp med å ta utgangspunkt i den eksisterende lærlingeordningen, *erhvervsgrunnduddannelse* (EGU), som hadde de minste lønnsatsene i de eksisterende overenskomstene. EGU var et eksisterende tiltak som kan skreddersys til unge under 30 år som ikke kan delta i arbeidsmarkedet på alminnelige vilkår. EGU-løpet kan gå over to år og skal inkludere 20-40 ukers utdanning. Deltageren mottar lærlingelønn og har oppfølging fra det offentlige.

IGU var basert på EGU, men skilte seg på flere punkter. IGU utvidet (med flyktninger som målgruppe) aldersgrensen til 40 år, innebar mindre utdanning (maks 20 uker), og arbeidsavtalen inngås direkte mellom bedriften og den enkelte arbeidstaker, uten involvering av kommunen (Rambøll, 2017; Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2016b). Praksisoppholdet lønnes av bedriftene med lærlingelønn og tar utgangspunkt i lønnsatsene for EGU (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2016b). Det er imidlertid store forskjeller i de fremforhandlede lønnsatsene mellom det private og det kommunale arbeidsmarkedet, så lønnen for deltakelse i IGU kan variere mellom 120 og 49 DKK i timen (FOA, 2016). Et annet viktig element var at deltagerne i IGU-forløp skulle opparbeide rett til dagpenger fra en måned etter IGU-forløpet er avsluttet (Rambøll, 2017; Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2016b).

I utarbeidelsen av tiltaket var det stor uenighet mellom LO og DA vedrørende elementene som skilte IGU fra EGU. De var uenige om hvor mye utdanning det skulle være i IGU. Det var ifølge LO et helt sentralt poeng at man sørget for at flyktningene kunne opparbeide seg kompetanse i den tiden de arbeider til en lavere lønn, men de endte opp med å inngå et kompromiss på at IGU-deltagere har rett til 20 uker utdanning, mot EGU-deltageres rett til 20-40 ukers utdanning. Spørsmålet om deltageren i IGU skulle ha en kontaktperson fra det offentlige var også debattert. DA ønsket minst mulig byråkrati, og fra politisk hold ble det lagt stor vekt på at man ønsket noe som virket hurtig, samt å unngå klientifisering av flyktningen. LOs underforbund FOA var derimot sterkt bekymret ut ifra et rettsikkerhetsperspektiv og fryktet at manglende offentlig oppfølging ville medføre misbruk av arbeidskraft fra bedriftenes side. Et annet aspekt var at mens EGU var rettet mot unge (opp til 30 år), var det vanskelig for fagforeningene å akseptere at personer helt opp mot 40 år omfattes av IGU-ordningen. Personer i eldre alder er gjerne i en livssituasjon som innebærer forsørgeransvar, og fagforeningene var bekymret for at det potensielt lave lønnsnivået i IGU kan hindre deltagerens evne til å forsørge seg selv. DA derimot beskrev det som uproblematisk at også godt voksne med forsørgeransvar kan omfattes av IGU som kunne innebære lav inntekt:

Men det tenker jeg er fint, for de har nogle andre vanskeligheder end de unge har. De kan have krisetraumer eller de har svært ved sproget eller. Så de har nogle andre problemer der rettfærdiggør at de ikke kan tjene så meget i timen. Så det synes jeg ikke er noget problem (DA, 2018, [intervju]).

Den alternative inntektskilden for mange av dem som deltar i et IGU-forløp er dessuten integrasjonsytelsen. DA mente derfor at en IGU-lønn er et gunstig alternativ som medfører at man får et bedre sikkerhetsnett enn man ville hatt uten; oppkvalifisering via IGU bedrer utsiktene til høyere lønn senere, i tillegg til betingelsen om at deltagerne skulle opparbeide seg rett til dagpenger istedenfor integrasjonsytelse.

Prosedurale interesser

Samtlige av de danske aktørene hadde sterke egeninteresser av at forhandlingene skulle lykkes. En sentral årsak til at man innlemmet integrasjon i trepartsforhandlingene fra myndighetenes side, var at man mente dette kunne føre til en løsning som man ikke kunne få i Folketinget, da den politiske konstellasjonen i Folketinget gjorde det vanskelig å få flertall på integreringsområdet. Styrken ved en trepartsavtale, hvor arbeidslivets parter på forhånd har blitt enige med regjeringen, er at det i Danmark er tradisjon for at Folketinget støtter opp om slike avtaler. Det ville også være av stor politisk verdi for regjeringen å inngå en trepartsavtale som viste at de evnet å samarbeide med arbeidslivets parter – noe den forrige regjeringen mislyktes med fordi de ikke klarte å komme til enighet i 2012. Både for DA og LO var det viktig å vise seg som relevante organisasjoner med samfunnsmessig betydning. Spesielt etter at trepartsforhandlingene i 2012 brøt sammen lå det et press for å komme til enighet dersom de skulle bli invitert til påfølgende forhandlinger om temaer som var viktige for dem. Samtidig kom det frem av intervjuene at siden både DA og LO hadde fått nye ledere, hadde de behov for å kunne vise til resultater. For LO var også synkende medlemstall en ytterligere faktor som gjorde det viktig at de viste seg som en relevant aktør.

Substansielle interesser

Både myndighetene og DA var i utgangspunktet positive til et lavlønnspor for flyktninger, mens LO generelt var sterkt imot. Informantene fra DA og LO forteller at det var et klart ønske fra myndighetene om at partene skulle bli enige om noe som innebar et lavlønnspor for flyktninger. Informanten fra FOA legger til at man i Danmark de siste ti årene i økende grad har opplevd en konkurranse på å være hardest på flyktningeområdet, og at avtalen også må sees i sammenheng med at regjeringen ville markere seg på flyktningefeltet. DA ønsket å lage en avtale med LO om lavere lønn for flyktninger med lave kvalifikasjoner, samtidig som de ønsket en ordning som var mindre byråkratisk enn de eksisterende ordningene, og de var svært tilfreds med IGU. LO var generelt motstandere av et lavlønnspor, både for flyktninger og på generell basis. Derfor var det avgjørende for LO at hvis man skulle ha en lavere lønn, så skulle det være fordi man samtidig var i gang med en utdanning som virket oppkvalifiserende, slik at arbeidsgivere i fremtiden ville være villige til å betale en høyere lønn. De danske informantene forteller at det var svært vanskelig for LO å bli enige om IGU, men at LO også trengte å få en løsning gjennom trepartssamarbeidet, og derfor var villige til å strekke seg langt og gi etter på noen punkter. Myndighetene påpeker at det var svært viktig for fagbevegelsen at deltakelse i IGU skulle innebære opptjening av dagpenger. For å være berettiget til å motta dagpenger må man nemlig være medlem i en fagforening, så det er en av de viktigste rekrutteringskanalene for danske fagforeninger.

Den norske prosessen: enstemmighet om kompetansespor

I motsetning til den danske prosessen som ble initiert av myndighetene, ble den norske prosessen initiert av at LO og NHO i desember 2015 sendte et felles brev til regjeringen. I forbindelse med den ekstraordinære situasjonen i arbeidsmarkedet, sett i lys av at flyktningetilstrømmingen kom på toppen av en lavkonjunktur og en økende inkluderingsutfordring, ytret LO og NHO i brevet et sterkt ønske om å bidra til løsninger som kunne få flere inn på arbeidsmarkedet, og skisserte forslag til mulige tiltak. Partene i arbeidslivet presiserte allerede i brevet at tiltakene måtte gjelde for alle grupper med vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet (NHO & LO, 2015). Initiativet førte til at det på nyåret i 2016 ble nedsatt en arbeidsgruppe som ledet frem mot en samarbeidserklæring om raskere integrering av innvandrere med fluktbakgrunn i arbeidslivet. Erklæringen understreket at kvalifi-

sering skal være hovedsporet for å få flere innvandrere med fluktbakgrunn ut i arbeid, da dette var nødvendig dersom den norske modellen som har gitt høy sysselsetting og omstillingsevne skulle ivaretas (Regjeringen, 2016). *Hurtigsporet* var hovedtiltaket, og målgruppen var flyktninger som ikke behøver lange, forutgående opplæringsløp. Selv om hurtigsporet var rettet mot flyktninger, innebar det likevel kun et mål om å øke bruken av allerede eksisterende generelle arbeidsmarkedstiltak, som lønnstilskudd og mentorstøtte, og det ble presisert at det ikke skulle etableres egne tiltak for flyktninger (Regjeringen, 2016).

En videreutvikling av lærlingeordninger som et særskilt tiltak var på et tidspunkt oppe til diskusjon i arbeidsgruppa. Informanten fra myndighetene forteller at de fra statlig hold underveis i prosessen spilte inn at man kanskje kunne se på noe innen bruk av lærlingelønn. Deres innspill skilte seg likevel sterkt fra det danske tiltaket, da det i diskusjonen var fokus på at det måtte stilles strenge krav til opplæring og oppfølging fra det offentlige, i tillegg til at deltagerne skulle motta en lønn det er mulig å leve av. Grunnet praktiske utfordringer, og en enighet om å ikke lage særordninger, endte det imidlertid ikke som et konkret forslag.

Prosedurale interesser

I motsetning til den danske prosessen, fremkommer det ikke av intervjuene at de norske aktørene hadde supplerende egeninteresser for å delta i trepartssamarbeidet. Alle informantene beskriver prosessen frem mot samarbeidserklæringen som preget av god kommunikasjon, konstruktivt samarbeid og hovedsakelig enighet. Fra statens side var initiativet fra LO og NHO velkomment, siden det ikke var ønskelig å bare lage ett nytt tiltak (dette kunne like gjerne blitt gjort gjennom NAV eller integrert i introduksjonsprogrammet), men myndighetene ønsket arbeidslivets parters forpliktelse til å følge opp arbeidet med å få flere flyktninger raskere inn på arbeidsmarkedet.

Substansielle interesser

I intervjuene uttrykker samtlige aktører at de hadde samme interesser med tanke på utfallet av prosessene. De uttrykte at de hadde fokus på å finne langsiktige og veloverveide løsninger som ikke ville medføre uheldige effekter på arbeidslivet og trygdeordningene, og var samstemte i at det var viktig å ikke etablere særordninger som forskjellsbehandlet ulike grupper. LO presiserte at det var svært viktig at kompetansesporet ble retningsgivende og at man unngikk lavlønnssporet:

[...] det er veldig nærliggende å tenke at hvis det kommer en del personer som ikke kan norsk [...] og ikke har den kompetansen arbeidslivet etterspør, så kan du prøve å senke lønningene for å få de raskt inn i arbeidslivet for å unngå uheldige effekter av at de går i passivitet. Det var svært viktig for oss å unngå fordi det går utover mulighetene til å holde høy varig sysselsetting. Lavlønnssporet er ikke forenlig med den norske arbeidslivsmodellen som har gitt omstillingssevne og sysselsetting i verdenstoppen (LO i Norge, 2018, [intervju]).

Informanten fra LO forteller at de raskt fikk støtte fra de andre aktørene om å unngå et lavlønnsspor. Alle aktørene var samstemte om at innsatsen måtte gjøres innenfor den nordiske modellen. Informanten fra NHO poengterte at de også generelt er imot lavlønnsspor som virkemiddel, og forteller følgende om den nordiske modellens betydning under samarbeidet:

Jeg oppfattet nok at vi og LO hadde veldig bra samsvar i forståelsen av arbeidsmarkedet og hva som vil være lurt for å gjøre noe kjapt, men også å gjøre noe som ikke utfordrer den norske

modellen på sikt. Og det handler jo egentlig om å gi folk en trapp inn i det normale arbeidslivet på normale vilkår – det må være målet (NHO, 2018, [intervju]).

De intervjuede ble spurt om de tror arbeidsgruppa kunne tenkt annerledes rundt lønns-spørsmålet dersom gruppa hadde blitt nedsatt *etter* Cappelen-utvalget hadde avlevert sin rapport med anbefalinger for lønnsdannelsen, fordi det da ville vært mer åpent for å diskutere lønsspørsmål. Alle informantene avkrefter dette, og presiserer at man likevel ville unngått lavlønnsloftet. Intervjuet med informanten fra Cappelen-utvalget støtter opp om dette. Cappelen-utvalget konkluderte også med at hovedgrepet for Norge måtte være kvalifisering, og at kompetansespolet måtte være retningsgivende.

Hvorfor valgte Danmark og Norge ulike veier?

Analysen av den historiske politikktviklingen og de politiske prosessene i 2016 viser noen tydelige forskjeller mellom landene som kan belyse hvorfor trepartssamarbeidet resulterte i ulike tiltak for å øke arbeidsintegrasjonen av flyktninger. Nedenfor diskuteres forskjeller mellom landene vedrørende 1) aktørenes egeninteresser, 2) viktigheten av og innholdet i universalismeprinsippet, og 3) betydningen av tidligere policyvalg.

Ulike egeninteresser

Analysen av aktørenes egeninteresser i Danmark og Norge avdekker store forskjeller. Det ble ikke avdekket supplerende egeninteresser for å delta i trepartsprosessen blant de norske aktørene utover at de mente trepartssamarbeidet var riktig arena for å takle disse spørsmålene, men i Danmark var aktørenes egeninteresser for å delta mer sammensatt. For danske myndigheter var det viktig å vise seg som handlekraftige og markere seg på flyktningefeltet, og de ønsket å benytte trepartssamarbeidet for å komme frem til en løsning man ikke kunne få i Folketinget. Danske LO og DA hadde et behov for å fremstå som handlekraftige og relevante, spesielt siden trepartsforhandlingene i 2012 strandet, og de visste at de var nødt til å enes om en avtale på integrasjon for å kunne gå videre til de neste forhandlingene på områder der de hadde sterke interesser. De var derfor villige til å strekke seg langt. I motsetning til Norge, ville også både de danske myndighetene og DA innføre et lavlønnsloftet for flyktninger. I begge land var LO sterkt imot, men danske LO aksepterte til slutt en avtale som innebar redusert lønn for flyktninger. Danske LO hadde en klar egeninteresse i tiltaket, da de fikk fremforhandlet at deltagere skulle kunne opparbeide seg dagpenger, en rettighet som kun er forbeholdt personer som er fagorganisert. Intervjuene avdekker derfor tydelige forskjeller mellom aktørenes egeninteresser på tvers av landene, som kan belyse hvorfor landene fikk ulikt utfall av prosessene.

Ulike oppfatninger av universalismeprinsippet og innhold

Intervjuene avdekker også ulike holdninger til universalisme som prinsipp i politikktformingen. I Danmark var fagforeningene grunnleggende imot lavlønnsloftet siden tiltaket ville bryte med universalismeprinsippet om likebehandling og like rettigheter, mens de andre danske aktørene var pådrivere for et slikt tiltak. Flere av informantene gir inntrykk av at universalismen generelt sett er under sterkt press, og at den politiske aksepten for forskjellsbehandling har økt – spesielt hva angår flyktninger og innvandrere. Informanten fra FOA forteller at han i diskusjon med sine kollegaer i de andre nordiske landene sitter med en opplevelse av at diskusjonen om universalisme er hardest i Danmark. Informanten fra DA forteller også at universalismeprinsippet i prinsippet kun omfatter landets egne borgere

– noe han mener gjorde det lettere å innføre et tiltak som i praksis forskjellsbehandler flyktninger fra befolkningen for øvrig. I Norge derimot avdekker intervjuene at samtlige aktører vektlegger universalismeprinsippet sterkt. Alle er samstemte om at det ikke er ønskelig å lage særskilte tiltak for enkeltgrupper som flyktninger og innvandrere fordi man grunnleggende er imot bruk av særordninger, blant annet for å unngå at grupper settes opp mot hverandre. I motsetning til Danmark legger ikke bare norske LO, men også myndighetene og NHO til grunn universalismen og den nordiske modellen i utformingen av den arbeidsrettede integreringspolitikken.

Viktigheten av universalismen som et førende prinsipp i politikktutviklingen, kan derfor være en del av forklaringen på hvorfor man i Danmark innførte et arbeidsintegreringstiltak som bryter med universalismeprinsippet, mens man ikke gjorde det i Norge, men er dette en forskjell mellom landene som oppsto under flyktningkrisen eller er det et mer generelt trekk ved de to landene?

Tiltak som bygger videre på tidligere policyvalg

Er det slik at tidligere policyutvikling i Danmark og Norge kan belyse hvorfor et tiltak som brøt med universalismeprinsippet ble vedtatt i Danmark, men ikke i Norge? De danske informantene forteller at det også tidligere har vært en åpen diskusjon i Danmark om arbeidsmarkedstiltak som innebærer lavere lønn for ulike grupper som mangler tilstrekkelig kompetanse, eller som har andre hindringer for full deltagelse i arbeidslivet; både for unge, handicappede og flyktninger. Man har i dag flere generelle arbeidsmarkedstiltak som ikke er på tariffmessig lønn. Spesifikke integreringstiltak som innebærer lavere lønn har også ofte blitt diskutert i Danmark, men det har ikke blitt reelt forhandlet før, og 2016 var første gang det ble laget en avtale om lavere lønn for flyktninger. Flere av informantene mener også at lavlønnsporet i IGU ble lettere å legitimere fordi man allerede hadde åpnet opp for lavere lønninger for andre vanskeligstilte grupper, men særlig fordi man hadde innført integrasjonsytelsen som gir målgruppen omtrent halvparten av ordinær sosialhjelp. Med integrasjonsytelsen hadde man allerede legitimert at flyktninger kan forskjellsbehandles fra resten av befolkningen. Som informanten fra DA beskrev det:

Så man hadde jo allerede sagt; flyktninge skal have en lavere ydelse end danskere i samme situation. Så derfor var det muligt at tale om, stadigvæk den der, du kaldte det forskelsbehandling på et tidspunkt. Det er bare noget man allerede havde taget hul på med integrationsydelsen (DA, 2018, [intervju]).

I Norge har tidligere innførte arbeidsintegreringstiltak som nevnt vært en del av de generelle arbeidsmarkedstiltakene, og man har vært mindre villig til å lage særordninger for flyktninger og innvandrere, eller villet diskutere reduserte lønnsnivåer. Selv om det kan virke kontraintuitivt at NHO ikke ønsket et lavlønnspor – som kunne sikret billig arbeidskraft for deres medlemmer – har tidligere studier vist hvordan arbeidsgiverorganisasjoner i krisetider kan ha en egeninteresse av å aktivt støtte arbeidstakeres rettigheter for å sikre mer langsiktig stabilitet i arbeidsmarkedet (Paster 2013). Informanten fra myndighetene knytter dette opp mot den store arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsen i 2004, da Norge mottok en betydelig større andel arbeidsinnvandrere enn de andre nordiske landene, som gjorde Norge sårbar for sosial dumping. Partene i arbeidslivet har derfor blitt ekstra vare på å beskytte lønnsnivået for å forhindre sosial dumping, noe som kan forklare den norske motstanden mot å redusere lønninger for flyktninger. Dette indikerer at både Danmark og Norge også i etterkant av flyktningkrisen fortsatte på samme sti som tidligere. I Norge holdt man alle-

rede før krisen universalismeprinsippet tett mot brystet, særskilt vedrørende lønnsnivået, mens man i Danmark i større grad også tidligere hadde åpnet opp for å skille mellom ulike grupper.

Konklusjon – strekk i laget for den ‘nordiske modellen’?

Møter de nordiske landene utfordringene med økt innvandring med ulike veivalg, og hva kan forklare hvorfor noen land beveger seg mer bort fra grunnprinsippene i den nordiske velferdsmodellen enn andre? Vår analyse viser at Danmark og Norge møtte flyktningkrisen på svært ulike måter. Mens Danmark under krisen innførte et lavlønnspor for flyktninger, var Norges svar på flyktningkrisen ikke å utfordre universalismeprinsippet, men snarere å verne om det.

Funnene viser at Danmark og Norges retningsvalg i etterkant av flyktningkrisen i stor grad var et uttrykk for stivhengighet, og at de innførte tiltakene var en videreføring av allerede eksisterende ulikheter i landenes velferds- og integreringspolitikk. Videre var utfallet av den danske prosessen påvirket av de danske aktørenes egeninteresser i selve tiltaket, men også det å markere seg som handlekraftige og relevante. Tidligere politikk, aktørenes egeninteresser, og ikke minst de nasjonale aktørenes syn på om det var legitimt å avvike fra universalismeprinsippet, skilte seg betydelig, noe som indikerer at det var grunnleggende forskjeller mellom landene i utgangspunktet. Dette samsvarer med tidligere nordiske sammenligninger, der Danmark har skilt seg mest ut blant de nordiske landene når det gjelder innskrenkninger i velferdspolitikken generelt (Jakobsen, 2008) – eksempelvis ved å innføre mulighet for lavere lønninger for visse vanskeligstilte grupper, og ved å gå lengst i å begrense innvandreres tilgang til like rettigheter, som vist med den tidligere innførte integrasjonsytelsen. Vedrørende sistnevnte har det tidligere vært uenighet om integrasjonsytelsen kunne symbolisere et stort dansk brudd med den nordiske modellen. Kristensen (2007) hevdet at den reduserte ytelsen utgjør et brudd med universalismeprinsippet, siden ytelsen er rettet mot en spesifikk gruppe, i tillegg til at den kan virke marginaliserende økonomisk sett. Andersen (2007) derimot har beskrevet den danske integrasjonsytelsen som et unntak, og at den danske velferdsstaten fortsatt har vært inkluderende overfor innvandrere. Vår analyse tydeliggjør at integrasjonsytelsen ikke lenger utgjør et unntak. Flere av informantene gir uttrykk for at universalismen generelt sett er under sterkt press i Danmark, og at den politiske aksepten for forskjellsbehandling har økt – spesielt hva angår flyktninger og innvandrere. Dette kan tyde på at universalismeprinsippet utfordres og får et nytt innhold, hvor universalismeprinsippet hovedsakelig omfatter danske borgere – ikke flyktninger og innvandrere. Denne tankegangen har likhetstrekk med politikk man finner i innvandringskritiske vesteuropeiske land, hvor innvandrere siden 1990-tallet har blitt uforholdsmessig negativt påvirket av velferdsstatsreformer og innstramming i trygdeordninger – som ifølge Careja og Emmenegger (2012) har bidratt til et skille mellom innvandrere og den innfødte befolkningen.

Kevins og van Kersbergen (2019) argumenterer også for at velferdsstater som har generøse og omfattende velferdsrettigheter, i større grad kan legge begrensninger på hvem som omfattes av disse ordningene. I en sammenligning mellom Danmark og Canada argumenterer de for at Canadas mindre omfattende velferdsordninger gjør det lettere å ha et bredere ‘scope’ på hvem som omfattes av disse ordningene, sammenlignet med land som Danmark med generøse ordninger. Det at Norge også har tatt steg i en mer restriktiv retning på hvem som omfattes av visse velferdsordninger – særlig med innskrenkninger i innvandreres tilgang til visse velferdsgoder ved innføring av krav om botid de senere årene – støtter Kevins og

van Kersbergens (2019) argument. Likevel viser vår analyse at når det gjelder lønnspolitikken står universalismeprinsippet og den nordiske modellen svært sterkt i Norge, noe som utfordrer argumentet om at omfattende og universelle ordninger nødvendigvis vil føre til en mer eksklusiv tilgang til like rettigheter.

Vår analyse avdekker at Danmark og Norge også skiller seg vedrørende en av de andre bærebjelkene i den nordiske modellen, nemlig trepartssamarbeidet og arbeidslivorganisasjonenes påvirkningsmakt. Tidligere studier har påpekt at trepartssamarbeidet i Norge står særskilt sterkt (Mailand, 2011; Engelstad & Hagelund, 2015), og vår studie støtter at dette er høyst gjeldende. I Danmark la regjeringen et sterkt press på arbeidslivets parter for deltagelse i trepartsforhandlingene, og de la også føringer for hva slags resultat man fra myndighetenes side ønsket. I Norge ble hele prosessen initiert av arbeidslivets parter, og informantene fra myndighetene presiserte at de ikke hadde kommet særlig langt i samarbeidet uten vilje fra partene i arbeidslivet. Denne forskjellen kan tyde på at arbeidslivets parter i Norge, sammenlignet med i Danmark, har relativt mye makt innad i trepartssamarbeidet.

Vår studie illustrerer at det er et 'strek i laget' for den nordiske modellen etter flyktningkrisen, ved at Danmark har tatt ytterligere steg vekk fra sentrale prinsipper i den nordiske modellen i lønnspolitikken, mens Norge omfavner disse. Et sentralt spørsmål for videre studier er hvordan de andre nordiske landene møter utfordringen med økt innvandring. Er det Danmark eller Norge som er unntaket fra en ellers enhetlig nordisk utvikling, eller har de andre nordiske landene valgt helt andre veier enn disse to landene? Sverige utpeker seg som en særskilt interessant case siden landet både historisk og under flyktningkrisen har mottatt et langt høyere antall flyktninger enn sine nordiske naboer. Med tanke på variasjonene som er avdekket i vår studie, vil det være svært interessant å undersøke hvordan de andre nordiske landene (og spesielt Sverige) har møtt utfordringen med økt innvandring – ved å verne om eller å avvike fra bærebjelkene i den nordiske modellen?

Litteratur

- Andersen, J. G. (2007). Restricting access to social protection for immigrants in the Danish welfare state. *Benefits*, 15(3), 257-269. Policy Press.
- Anttonen, A., Häikiö, L. & Stefánsson, K. (2012). *Welfare state, universalism and diversity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Arbeidsdepartementet. (2010-2011). *Prop. 1 S, (Proposisjon til Stortinget)* Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. *Journal of European public policy*, 16(1), 81-106. <https://doi.org/10.1080/13501760802453221>.
- Borevi, K., Jensen, K. K. & Mouritsen, P. (2017). The civic turn of immigrant integration policies in the Scandinavian welfare states. *Comparative Migration Studies*, 5(1). <https://doi.org/10.1186/s40878-017-0052-4>
- Breidahl, K. N. (2012). *Når staten lærer: En historisk og komparativ analyse af statslig policy læring og betydningen heraf for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Sverige, Norge og Danmark fra 1970 til 2011*. (Doktoravhandling). Aalborg Universitet, Institut for Statskundskab.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010a). Innledning: velferdsstat, nasjon, innvandring. I Grete Brochmann & Anniken Hagelund (Red.), *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010* (s. 13-39). Oslo: Universitetsforlaget.

- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010b). Norge: landet for den gylne middelvei. I Grete Brochmann & Anniken Hagelund (Red.), *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010* (s. 211-305). Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010c). Sammenlikning: en modell med tre unntak? I Grete Brochmann & Anniken Hagelund (Red.), *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010* (s. 307-367). Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010). *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægred, P. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christiansen, P. M. (2018). Still the corporatist darlings? I Peter Nedergaard & Anders Wivel (Red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics* (s. 36-48). London: Routledge.
- Djuve, A. B. (2016). *Flyktninger – krise for den nordiske modellen?* Fafo-notat 2016:02 (Vol. 2016:02): Fafo.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2007). *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer-like løsninger?* Nordisk ministerråd.
- Careja, R. & Emmenegger, P. (2012). From Dilemma to Dualization. I Emmenegger, P. Hausermann, S., Palier, B. & Seeleib-Kaiser, M. (Red) *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies* (s. 124-148). Oxford University Press.
- Engelstad, F. & Hagelund, A. (2015). Introduction: Institutional Change in Neo-Corporatist Society. I Fredrik Engelstad & Anniken Hagelund (Red.), *Cooperation and Conflict the Nordic Way. Work, Welfare, and Institutional Change in Scandinavia* (s. 1-16). Berlin: De Gruyter.
- Esping-Andersen, G. & Korpi, W. (1986). From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy. *International Journal of Sociology*, 16(3/4), 39-74. <https://doi.org/10.1080/15579336.1986.11769910>
- Eurostat. (2016, 11.08.2016). Asylum and first time asylum applicants – annual aggregated data (rounded). Hentet fra: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tps0019_1&language=en
- Greve, B. (2004). Denmark: Universal or not so universal welfare state. *Social Policy & Administration*, 38(2), 156-169. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2004.00383.x>.
- Haus, L. (1999). Labor unions and immigration policy in France. *International Migration Review*, 33(3), 683-716. <https://doi.org/10.2307/2547531>.
- Hernes, V. (2018). Cross-national convergence in times of crisis? Integration policies before, during and after the refugee crisis. *West European Politics*, 41(6), 1305-1329. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1429748>
- Hernes, V. & Tronstad, K. R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark NIBR-rapport* (Oslo: 2002-, trykt utg.) (Vol. 2014:19). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hvenegård-Lassen, K. (2007). Viljen til valg: Kommunalt integrasjonsarbejde i Sverige og Danmark. I Gunnar Alsmark, Tina Kallehave & Bolette Moldenhawer (Red.), *Migration och tillhörighet: inklusions-och exklusionsprocesser i Skandinavien* (s. 160-193). Makadam Förlag.
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) (2003, § 1.). Hentet fra: [Rundskriv H20-05 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)
- Jakobsen, S. E. (2008). En lidenskap for likhet, *Bladet Forskning*. Hentet fra: https://www.forskningsradet.no/bladetforskning/Nyheter/En_lidenskap_for_likhet/1250810387526
- Jønsson, H. V. & Petersen, K. (2010). Danmark: den nationale velferdsstat møder verden. I Grete Brochmann & Anniken Hagelund (Red.), *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010* (s. 131-209). Oslo: Universitetsforlaget.

- Kevin, A., & van Kersbergen, K. (2019). The effects of welfare state universalism on migrant integration. *Policy & Politics*, 47(1), 115-132. <https://doi.org/10.1332/030557318x15407315707251>
- Kristensen, C. J. (2007). Towards two-tier universalism? A discussion of the welfare principle. *Journal of Social Sciences*, 3(2), 52. <https://doi.org/10.3844/jssp.2007.52.59>
- Kuhnle, S., & Pedersen, A. W. (2017). The nordic welfare state model. I Oddbjørn Knutsen (Red.), *The Nordic models in political science: challenged, but still viable?* (s. 219-238). Bergen: Fagbokforlaget.
- Lewicki, R. J., Barry, B. & Saunders, D. M. (2007). *Essentials of negotiation* (4th ed. utg.). Boston, Mass: McGraw-Hill/Irwin.
- Mailand, M. (2011). Change and continuity in Danish and Norwegian capitalism: corporatism and beyond. I *Changing Political Economies of Small West European Countries* (s. 73-97): Amsterdam University Press BV.
- Mailand, M. (2017). The European Refugee Crisis and the Reaction of Labour Market Actors: The Case of Denmark. *Global Labour Journal*, 8 (1), 90-98. <https://doi.org/10.15173/glj.v8i1.3134>.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Marino, S., Roosblad, J., Penninx, R., & International Labour Office. (2017). *Trade unions and migrant workers : new contexts and challenges in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- NHO, & LO. (2015, 03.12.2015). Felles brev til regjeringen angående flyktningesituasjonen. Hentet fra: https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/arbeidslivspolitik/ felles-brev-lo_nho-031215-flykninger.pdf
- NOU 2016: 15. (2016). *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*. (Vol. NOU 2016:15). Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning.
- Paster, T. (2013). Business and welfare state development: Why did employers accept social reforms?. *World Politics*, 65(3), 416-451. <https://doi.org/10.1017/S0043887113000117>.
- Rambøll, Danmark. (2017). *Nordisk Ministerråd : Myndighedstiltag til fremme af flygtninges arbejdsmarkedstilknytning*. Notat til Nordisk Ministerråd.
- Regjeringen. (2016). *Flyktinger og arbeid* – rapport fra arbeidsgruppe: Regjeringen.
- SAMAK. (2016). *Alle skal med* – Rapport fra SAMAK arbeidsgruppe om integrering i arbeidslivet.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), 369-404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Udlændinge- og Integrationsministeriet. (2016a, 04.07.2016). Integration af nye borgere. Hentet fra <http://uim.dk/arbejdsomrader/Integration/integration-af-nye-borgere>
- Udlændinge- og Integrationsministeriet. (2016b, 09.03.2016). Trepartsaftale om arbejdsmarkedsintegration. Hentet fra: <http://uim.dk/filer/nyheder-2016/trepartsaftale-om-arbejdsmarkedsintegration.pdf>

Appendix 1:

Liste over intervjuede representanter

Danmark:

- Representant fra Beskæftigelsesministeriet (BM) som var ansvarlig for trepartssamarbeidet og var med å lede forhandlingene
- Representant fra BM med inngående kjennskap til trepartssamarbeidet
- Representant fra Dansk Arbejdsgiverforening (DA) som var delaktig i forhandlingsprosessen
- Representant fra Landsorganisationen i Danmark (LO i Danmark) som var ansvarlig for forhandlingsprosessen
- Representant fra Fag og Arbejde (FOA) som deltok i LOs interne diskusjoner rundt trepartsforhandlingene

Norge:

- Representant fra Arbeids- og sosialdepartementet og leder av arbeidsgruppa
- Representant fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) i arbeidsgruppa
- Representant fra Landsorganisasjonen i Norge (LO i Norge) i arbeidsgruppa
- Representant som deltok på vegne av Arbeids- og sosialdepartementet i Cappelen-utvalget