

Autopoiesis och styrning: En studie av handikappolitiska program

AV DIMITRIS MICHAILAKIS

Vi lever i en tid av genomgripande sociala och ekonomiska förändringar som bland annat leder till hårdare krav på arbetsmarknaden. Dessa höjda krav resulterar i ökad exklusion från arbetsmarknaden. En hög nivå av arbetslöshet har därmed under de senaste decennierna blivit normalfallet i de flesta länder. Arbetsmarknaden utmärks allt mer av ökad konkurrens om anställningar och ökade krav på kompetens i form av erfarenhet, dokumenterad utbildning och olika typer av personliga förmågor som kreativitet, flexibilitet, stresstålighet. Sammantaget handlar det om skärpta krav på kompetens. Ett annat typiskt drag för arbetsmarknaden är dess oförutsägbarhet. Företag efterfrågar en viss typ av kompetens under en tid, för att sedan svänga och efterfråga en annan (detta gäller både tjänstesektorn och varuproduktion), allt för att kunna hävda sig i konkurrensen.

De senaste decenniernas förändringar på arbetsmarknaden sammanfattas av Littlewood (1999) på följande sätt:

- En hög andel av arbetslöshet och undersysselsättning, speciellt bland unga, och uppkomst av tillfälliga anställningar;
- En drastisk minskning av tillgång till manuellt arbete och en motsvarande ökning av tillgång till icke-manuellt arbete;
- En ökad andel av kvinnor bland löneanställda;
- Införande av allt mer sofistikerade teknologiska innovationer, både inom och

Dimitris Michailakis, docent, lektor i sociologi vid institutionen för Vårdvetenskap och sociologi i högskolan i Gävle, forskar om arbetsmarknad och personer med funktionshinder (forskarassistenttjänst finansierad av FAS).

utanför arbetsplatsen;

- En ökad efterfrågan och tillgång på arbetskraft med en mångfald av utbildnings- och yrkeskvalifikationer;
- Ett ökat flöde av arbetskraft som flyttar tvärs över nationella gränser;

De svårigheter personer med funktionshinder erfar på arbetsmarknaden ökar analogt med de hårdare kraven och den ökande konkurrensen. Samtidigt har det under mer än två decennier pågått ihärdiga försök att genom olika program öppna vägar så att personer med funktionshinder kan introduceras och etablera sig på arbetsmarknaden. Politiker har länge varit medvetna om problemet. Arbetet står i centrum för människors liv såsom vårt samhälle hittills varit och är organiserat. Det formuleras i det politiska systemet som grundsatsen om allas rätt till arbete (arbetet som egenvärde), eller som allas behov av arbete (för att kunna försörja sig och vara oberoende). Politiker har därför, oavsett tillhörighet, länge kämpat för att få in personer med funktionshinder på arbetsmarknaden.

Förändringarna på arbetsmarknaden är relaterade till teknologiska förändringar (informations- och kommunikationsteknologi, bioteknik, etc.) och förändringar i det regelverk som omger arbetsmarknadssystemet (avregleringar och omstruktureringar) som syftar till att skapa en mer flexibel arbetsmarknad. Arbetsmarknadens förändring får återverkningar på det politiska systemet eftersom välfärdspolitiken grundar sig på premissen om full sysselsättning. När förändringar i systemens omvärld drastiskt reducerar behovet av arbetskraft är det följdriktigt att det skapar störningar både i arbetsmarknadssystemet och i det politiska systemet, inte minst hos politiska partier som bygger sin identitet på ett samhälle i full sysselsättning.

För personer med funktionshinder har de senaste decenniernas förändringar på arbetsmarknaden – med sina motstridiga tendenser – inte lett till någon minskning av deras exklusion från arbetsmarknaden.² Det är fortfarande mindre sannolikt att personer med funktionshinder anställs och om de anställs tjänar de mindre än personer utan funktionshinder. Det är ett känt faktum att individer i arbetsför ålder som har funktionshinder genomgår flera och längre perioder av arbetslöshet än individer utan funktionshinder. Även från ett europeiskt perspektiv är mönstret detsamma: funktionshindrade klarar sig sämre än icke-funktionshindrade utifrån alla mått på ekonomisk jämlikhet, inberäknat inkomst, anställningsfrekvens, arbetslöshetstal och yrkesval (Fawcett 1999, Office for

Official Publications of the European Communities 1999, Waddington 1999).

Forskare har utifrån olika samhällsvetenskapliga perspektiv – ekonomiska, sociologiska, psykologiska – sökt förklara hur ojämlikheten på arbetsmarknaden kan ha en sådan permanent karaktär. De funktionshinderades ofördelaktiga position förklaras bero på individuella skillnader och individuella preferenser vilka uppkommer p g a att personer med funktionshinder har lägre grad av utbildning och träning, på stereotypa uppfattningar om funktionshinder, på personliga värderingar och fördomar eller på rädsla hos icke-funktionshindrade (Abrahamsson & Lindberg 1995, Aronsson & Smedler 1985, Bowman 1987, Christman & Slaten 1991, Chubon, 1982, Doyle 1997, Harrison & Tomes 1990, Lyth 1973, Smedler 1985, Söder & Taskinen 1985). Dessa faktorer kan onekligen förklara ett visst mått av ojämlikhet i anställnings- och löneförhållanden, m fl arbetsmarknadsrelaterade fenomen, men inte exklusionens mer grundläggande orsaker som ger den dess permanenta karaktär. Personer som inte hyser negativa, fördomsfulla attityder kan ju även av rationella skäl välja att diskriminera, som en konsekvens av systemspecifika förhållanden (jfr Weber 1968, Merton 1976 [1949], Banton 1967, 1994, Parkin 1974, 1979, Feagin 1978, Jenkins 1991, Oliver 1998, Byrne 1999, Bourdieu 1998).

Ett flertal program har under årens lopp skapats med syftet att skapa möjligheter för personer med funktionshinder att komma in på arbetsmarknaden (främjandelagen, lönebidrag, arbetsplatsanpassningar med IT-baserade hjälpmedel, etc.). De resultat som uppnåtts av de olika styrningsprogrammen har inte varit uppmuntrande.³ Det finns en stor diskrepans mellan intentioner och faktiska resultat. Syftet med denna artikel är emellertid inte att examinera policymisslyckandena i varje enskilt fall, utan att gå ett steg längre och fråga: Hur kommer det sig att de olika program som skapats i syfte att styra utvecklingen i riktning mot ökad integration av funktionshindrade på arbetsmarknaden inte ger önskad effekt? Med utgångspunkt i teorin om autopoiesis skall jag belysa styrningens problematik och varför styrningsförsök som utgår från handlingsteorier skapar förväntningar som inte kan uppfyllas.

Autopoiesisteorin kan förse oss med ett intressant perspektiv när det gäller styrning av system. Om ett systems operationer bara kan förändras av systemet självt, vad kan andra system göra? Vilken roll spelar olika politiska beslut som syftar till ökad inklusion av funktionshindrade i arbetsmarknaden? Vad innebär det att förändringar i systemen bara sker genom självobservation, självbeskriv-

ning, självreflexion och självstyrning? Det är frågor som uppstår när man studerar Luhmanns systemteori och i synnerhet när man sätter sig in i hans senare verk – från 1980-talet och framåt – där sociala system ses som autopoietiska system (Koppen 1991). *Teorin kan för det första bidra till att förklara varför statlig intervention är problematisk och varför den ofta misslyckas. För det andra kan man genom en ökad förståelse av hur sociala system fungerar finna metoder för att förbättra styrningsprocesser.* Teorin om autopoiesis har enbart i ett fåtal fall tillämpats inom handikappforskning (Fuchs 1995 och Michailakis 2001).

Under de tre följande avsnitten i denna artikel kommer jag att presentera autopoiesisteorin, därefter visar jag hur arbetsmarknadssystemet kan förstås som ett autopoietiskt system. Återstoden av artikeln ägnas åt att belysa implikationerna av detta förhållande.

Autopoietiska, funktionellt differentierade sociala system

På den mest abstrakta nivån kan man säga att Luhmanns sociologiska systemteori är en analys av en hyperkomplex och kaotisk värld. Komplexiteten i världen reduceras genom kommunikation. Genom kommunikation kan även oförutsägbarheten reduceras. Några möjligheter förverkligas, andra förverkligas inte, men tack vare kommunikationen blir världen relativt förutsägbar. Kommunikation producerar annan kommunikation och när viss kommunikation selekteras (selektionen förutsätter en distinktion, se nedan) och oupphörligen upprepas och länkas med annan kommunikation, uppstår sociala system.

I enlighet med Parsons ser Luhmann de sociala systemens utveckling som en ständig process mot ökad differentiering. Ur ett system utvecklas nya subsystem. Specifikt för de autopoietiska, funktionellt differentierade systemen är att de är slutna och likgiltiga gentemot aspekter utanför deras funktion. De väljer bara ut de händelser från omvärlden som är relevanta för dem. Verkligheten reduceras alltså till det som är relevant för systemet. Det sker en reduktion – ett val av vilka händelser som observeras från omvärlden – men dessa händelser observeras desto mer fokuserat. Det är tack vare dessa reduktioner som en kaotisk värld blir begriplig.

Systemen tar sin egen funktion som referenspunkt för tolkning och reaktion på händelser; de är självreferentiella. De autopoietiska systemen producerar och reproducerar alltså sig själva genom sina interna operationer, inte genom en extern process. Genom en ständigt upprepad reproduktion av systemets element

genom dess element (t ex ekonomisk transaktion leder till ny transaktion) blir systemen oberoende från sin omvärld. Systemen skapar sig själva. Varje system har en binär kod som både konstituerar det – definierar dess funktion, dess gränser, dess relationer med omvärlden och andra system – och rekonstruerar omvärlden i termer av det specifika systemet. Systemet kommunicerar om omvärlden inom sig självt, systemet kan inte kommunicera direkt med omvärlden (Rottleuthner 1989).

Olika subsystem uppstår när en ny distinktion selekteras och itereras som ett resultat av att en distinktion reproducerats inom systemet.⁴ Tack vare denna differentiering – som samtidigt är en funktionell specialisering – avgränsas olika intressesfärer som i sin tur ytterligare reducerar omvärldens komplexitet genom att vilka händelser tillhör systemet och vilka inte gör det specificeras. System selekterar olika kommunikationer i världen och tillskriver dem tillhörighet till systemet eller till omvärlden.

En implikation av att samhället är differentierat i olika system som orienterar sig mot omvärlden med hjälp av deras specifika funktioner, är att samhället inte är hierarkiskt ordnat. Inget system är viktigare än något annat. Samhället saknar alltså ett supersystem som kan omfatta och representera samhället som en totalitet. Ett sådant supersystem skulle nämligen förutsätta existensen av en superkod med vars hjälp man kunde observera en hyperkomplex värld. Implikationen av denna avsaknad av ett centrum, en topp, ett supersystem är att direkt central styrning inte är möjlig.⁵ Inget system kan ange styrningsprogram för hela samhället (Edwards 1991, Vandenberghe 2001).

En annan implikation av funktionell differentiering är att det moderna samhället inkluderar och exkluderar personer genom systemen på ett paradoxalt sätt. Samtidigt som sociala system differentieras utestängs aspekter som tidigare ingick i systemet. Denna exklusion är varken ett uttalat mål eller kan relateras till individers avsikter. Den sker därför att systemen inte kan ta i beräkning aspekter till följd av ökad differentiering, t ex arbetsmarknaden exkluderar omedelbart individer om de har reducerad arbetsförmåga, det finansiella systemet om de saknar betalningsförmåga, etc. Rättssystemet proklamerar en principiell inklusion av varje människa – tydligast uttryckt i Deklarationen om mänskliga rättigheter och i enskilda länders konstitutioner – men i själva verket exkluderas var och en som inte uppfyller kraven på inklusion i det specifika systemet.⁶ Många människor som saknar betalningsförmåga, arbetsförmåga o s v, är de

facto exkluderade från det ekonomiska systemet, arbetsmarknadssystemet, o s v. De goda intentionerna och de politiska exklamationerna till trots, på den praktiska nivån är samhällets motstånd kompakt (Luhmann 1997b). Fuchs hävdar t o m att det är själva differentieringsprocessen som orsakar kravet på inklusion (Fuchs 1995). Innan arbetsmarknaden differentierades till ett autopoietiskt system fanns det inga krav på inklusion i detta system och inte heller några som betraktades som exkluderade. För varje nyans som upptäcks, för varje mer finfördelad uppdelning inom sociala system – marknaden har till exempel bostadsmarknaden som ett subsystem – sker en utestängning av annan information, annan kommunikation.

Trots systemens självreferentialitet och autonomi, kan de inte existera utan andra system, utan omvärld. Varje system är beroende av andra system för att uppfylla sin funktion. Detta beroende yttrar sig också i att ett system stör ett annat. Kostnader i socialförsäkringssystemet, som är ett resultat av dess interna operationer, skapar ett stort problem för det ekonomiska systemet (van Twist & Schaap 1991).

Kommunikation – sociala systems grundläggande beståndsdel

Kommunikation är det grundläggande elementet i sociala system. I Luhmanns teori är det bara kommunikation som är genuint social. Handling är inte genuint social eftersom den inte inrymmer förståelse hos informationsmottagaren. Förståelsen hos informationsmottagaren är aldrig del av handlingen, d v s av den som uttrycker ett meddelande. Relationen mellan kommunikation och handling måste bli den omvända, föreslår Luhmann (1995).

Sociala system består alltså av mening, inte av individer/handlingar. Sociala system är nätverk av kommunikation som producerar sin egen mening. Följaktligen åtskiljs olika sociala system från varandra genom den mening som var och en tillskriver relationer och händelser i den sociala världen (jämför ovan). Det är viktigt att observera att sociala system inte består av handlingar av en speciell sort – de består inte av kommunikativa handlingar – utan av kommunikation. Kommunikation fordrar förvisso handling, men handling är bara en av kommunikationens beståndsdelar. Luhmann tar fasta på att kommunikation alltid innehåller en mycket rikare mening än bara uttryck av meddelanden.

Genom att identifiera kommunikation som systemens grundläggande element uppfylls det ovannämnda kravet på autopoietiska system – att system reprodu-

cerar sina element genom sina element – och system blir inte levande system bestående av individer och/eller handlingar, utan av mening. Kommunikation om individer inom sociala system sker med den mening som varje system tillskriver individen. Inom rättsväsendet är individen ett rättssubjekt, inom det politiska systemet en valbar och röstberättigad medborgare, inom hälso- och sjukvårdssystemet en patient, inom utbildningen en elev/studerande, o s v.

Allt som inte är kommunikation tillhör omvärlden (Luhmann 1995). Det sociala består av kommunikationer och bara av kommunikationer. Den materiella världen (människan som individ, maskiner, djur, byggnader, etc) tillhör i egentlig mening inte sociala system. Individen är inte heller knutpunkten, den självklara sammanhängande identifierbara enheten (vilket ger teorin dess anti-humanistiska prägel).

Om sociala system beskrivs som systematiserade uppsättningar av kommunikationer, då är individer inte en del av det ena eller det andra systemet. Givet att sociala system är summan av kommunikationer, är individen exkluderad från att aktivt ingripa i sociala processer.⁷ Detta antagande har, som vi kommer att se senare, vissa implikationer för varje försök att uppfatta styrning som en individuell angelägenhet; d v s att förstå styrning i termer av mäktiga och inflytelserika aktörer.

Systemspecifik kommunikation

Beskrivningen nedan utgår alltså från att systemen är autopoietiska och likgiltiga inför det som inte kan kommuniceras med det systemspecifika kommunikationsmediet (de är samtidigt känsliga och lättretliga i mycket specifika avseenden men detta varierar från system till system). Som en konsekvens därav förändrar sociala system sig själva bara genom systemspecifika kommunikationer. Det är bara rätten som kan förändra rättssystemet, bara pengar som kan förändra det ekonomiska systemet, bara anställningsavtal som kan förändra arbetsmarknads-systemet, etc.⁸

Fastän systemen påverkar varandra, är en gemensam dialog och förståelse tvärs över hela samhället omkring vilket tema som helst mycket svår, om inte omöjlig. Huvuddifferensen mellan rättssystemet och de andra funktionssystemen är i viktiga avseenden oöverbrygglig eftersom systemen opererar med skilda kommunikationsmedier och mediekoder, och koderna är inte utbytbara (Jönhill 1997). När en händelse selekteras från systemets omvärld görs det enligt auto-

poiesisteorin med hjälp av systemets specifika kod, när händelsen införlivas i ett system omdefinieras den oundvikligen och omtolkas för att kunna processas som en systemspecifik kommunikation. Denna omdefinition av händelsen innebär att händelsen fått en annan mening än den hade innan och att ett band etableras mellan systemet och dess omvärld. Därmed finns det förutsättningar för en kommunikation mellan system och omvärld om den aktuella händelsen och andra liknande händelser. Eftersom system använder sig av olika kommunikationsmedia och olika koder för att tolka och bekräfta verkligheten, konstrueras samtidigt i denna tolkningsprocess själva verkligheten.

Systemen är slutna på grund av sina unika funktioner. Den fråga som man ställer sig är: hur kan ett autopoietiskt system trots sin slutenhet vara i stånd att påverka/påverkas av dess omvärld? Systemets slutenhet innebär att medan inga händelser från omvärlden kan komma in i systemet, kan de påverka villkoren för dess autopoiesis, utan att störa dess slutenhet. Denna påverkan kan i sin tur leda till att systemet ändrar sitt förhållningssätt till omvärlden (Viskovatoff 1999).

Att systemen utgör autopoietiska kommunikationssystem innebär att de inte kan kommunicera direkt med varandra, de kan inte överföra meningssammanhang direkt till varandra. Det är i denna bemärkelse som Luhmann talar om system som stängda. Men deras fortsatta existens är beroende av att de inom sig själva kan reproducera sin version av verkligheten. Det är i denna bemärkelse som Luhmann talar om system som öppna. Det är en paradoxal form av kommunikation – en kommunikation som samtidigt är och inte är – som inte utgör en direkt kommunikation mellan system, men en indirekt sådan (King 1993). System kommunicerar om varandra genom att tolka och rekonstruera varandra som ett led i deras interna rekonstruktion av verkligheten. På detta sätt blir system kopplade till varandra och på detta sätt ingriper de i varandra. Det innebär emellertid att information inte överförs mellan system, utan att den alltid rekonstrueras internt av ett system i enlighet med dess specifika meningssammanhang.

Enligt Luhmann (1995) förändras sociala system och omvärlden på ett överensstämmande sätt. Omvärlden sätter igång förändringar i systemen, och systemen besvarar genom att sätta igång förändringar i omvärlden och så vidare, i en rundgång. När ett system påverkar ett annat, svarar det påverkade systemet genom att påverka tillbaka. När system befinner sig i ömsesidig påverkan utgör kommunikationen en källa till ständiga störningar vilka genererar gemålen.

När ett system påverkar ett annat, drabbas det påverkade systemet av förändringar. När det genmäler, ger det påverkade systemet till det påverkande en tolkning av hur påverkan har tolkats. En dialog har därmed etablerats. Med andra ord etableras en samstämmighet genom vilken systemen interagerar. Begreppet strukturell koppling avser att beskriva sådana samstämmighetsförhållanden. Funktionssystemens slutenhet överbyggs via strukturella kopplingar. Alla funktionssystem är förbundna med varandra genom sådana kopplingar. Beroendeförhållandena mellan systemen minskar inte, utan ökar vid funktionell differentiering. Men varje systems specifika funktionsorientering, som framgår genom kommunikationsmediet och den binära koden, förhindrar att sådana beroendeförhållanden kan leda till integration. Strukturell koppling bidrar till att underlätta utvalda kontakter med omvärlden, samtidigt som andra relationer inskränks eller utesluts. För sociala system betyder strukturell koppling således inte att kommunikationen knyts samman eller går in i varandra. I förhållandet mellan sociala system handlar strukturell koppling inte om en direkt kommunikation mellan system, utan om att kommunikationen gäller samma tema (Jönhill 1997).

Arbetsmarknaden som ett autopoietiskt system

I detta avsnitt kommer jag att argumentera för att arbetsmarknaden är ett autopoietiskt system med bestämda egenskaper, vilka härrör dels från det faktum att systemet i likhet med andra autopoietiska system är självreferentiellt, dels från systemspecifika förhållanden. Genom att definiera avtal om lönearbete som komponenter av arbetsmarknadssystemet vars reproduktion sker genom samma komponenter, kan vi se hur systemet upprätthåller dess autopoietiska enighet.

Arbetsmarknadssystemet består av avtal om anställning/lönearbete. Avtal är den elementära enheten i arbetsmarknadssystemet och kan inte brytas ned till mindre enheter. Eftersom samhället i Luhmanns teori består av kommunikationer och inte av individer, handlingar, texter, ting eller objekt, kan vi betrakta arbetsmarknadssystemet som ett kommunikationssystem av ett oändligt antal kommunikationer rörande avtal om lönearbete (deras början, deras upphörande). Det är bara genom en sådan definition som arbetsmarknaden blir en social verklighet. Avtal om arbete är betingelser för arbetsmarknadssystemet. Utan ett arbetsmarknadssystem skulle det inte bli några avtal om arbete och – omvänt – utan möjligheter till avtal mellan en säljare och en köpare av arbetskraft, inget

arbetsmarknadssystem (Michailakis 2001).

Jag har i en annan artikel argumenterat för att arbetsmarknaden konstituerade sig som ett system när arbetet organiserades genom avtal om lönearbete (ibid.). Lönearbete förutsatte i sin tur disciplinering av arbetskraften och krav på effektivitet. Tiden blev den kritiska variabeln. Det var dessa förändringar som ledde till krav på arbetsförmåga för att ingå i avtal med arbetsgivaren. Det är först då som arbetskraften började selekteras enligt kriterier som ska fastställa om arbetskraften klarar av att arbeta eller ej. En distinktion uppstår som sällar ut dem som inte uppfyller arbetsmarknadssystemets kriterier. Distinktionen är en social konstruktion som varierar över tiden. Definitionen av vad det innebär att vara arbetsförmögen för två hundra år sedan, hundra år senare och på dagens arbetsmarknad skiftar givetvis (rent historiskt är tendensen att det krävs mer och mer för att kvalificera sig som arbetsförmögen).

Händelser i arbetsmarknadssystemets omvärld härleder sin mening utifrån deras relevans för arbetsmarknadssystemets unika binära kod. Arbetsförmåga och arbetsoförmåga utesluter varandra ömsesidigt. Varje händelse som kodas i termer av arbetsförmåga eller arbetsoförmåga betraktas som del av arbetsmarknadssystemet, som en arbetsmarknadsspecifik kommunikation, oberoende av om denna kommunikation sker inom arbetsmarknadssystemet eller ett annat system. Ett företag som beaktar olika sökandes arbetsförmåga till en viss anställning gör detta inom ramen för arbetsmarknadssystemet, d v s samma förhållande gäller för tjänstemannen på arbetsmarknadsinstitutet som för tjänstemannen inom rehabiliteringstjänsten och försäkringskassan och för en professor som överväger att anställa en sökande inom ett forskningsprojekt. Allt detta är exempel på händelser i den sociala världen som relateras till den binära koden arbetsförmåga – arbetsoförmåga och kan därmed hänföras till företeelsen arbetsmarknadskommunikationer. Omvänt, det är inte alla händelser som kommuniceras av arbetsgivare, tjänstemän, läkare, terapeuter, professorer o s v, som är arbetsmarknadskommunikationer, oberoende om dessa kommunikationer sker inom sjukvården, försäkringskassan, företag, universitet. När en arbetsgivare t ex diskuterar med företagets personal om anti-diskrimineringslagstiftningen med avseende på en funktionshindrad sökande, skall denna kommunikation snarare ses som en rättslig kommunikation än som en arbetsmarknadsspecifik kommunikation. När en arbetsgivare kommunicerar med en tjänsteman på ett arbetsmarknadsinstitut, om att anställa en person med reducerad arbetsförmåga på basis av lönebidrag,

så är de engagerade i en ekonomisk eller politisk snarare än en arbetsmarknads-specifik kommunikation. Kontentan av det hela blir att (a) en kommunikation om arbetsförmåga existerar och har mening som en arbetsmarknadsspecifik kommunikation i mer än ett system, (b) aktörers position i ett visst system, deras roll, begränsar sig inte till en viss typ av kommunikation, en aktör (t ex en arbetsgivare) kan kommunicera om både rättsliga, ekonomiska, politiska, vetenskapliga etc, händelser beroende på hur händelsen i fråga kodifieras, beroende på den binära kod som den relateras till, och (c) det är de olika systemen som genom sina binära koder (laglig/olaglig, sann/falsk, arbetsförmåga/arbetsoförmåga) avgör hur en händelse kodas och kommuniceras. En händelse (t ex att söka anställning) får olika mening när olika system tolkar händelsen med sina specifika koder (King 1993).

Här måste göras ett förtydligande varför arbetsmarknaden inte bara är ett funktionssystem utan ett autopoietiskt system, differentierat från funktionssystemet ekonomi. Det finns två typer av differentiering av autopoietiska system. Den första typen är differentieringen ur det sociala systemet (på detta vis har t ex system för ekonomin, politiken, rätten, vetenskapen, religionen uppstått). Den andra typen av differentiering är systemintern differentiering. I båda fallen sker differentieringen för att hantera en annars ohanterlig komplexitet i omvärlden. Systemintern differentiering innebär att: 1) det nya systemet är differentierat i förhållande till ursprungssystemet, men kan inte fullständigt avskilja sig från ursprungssystemet, 2) det nya system är ett autopoietiskt system, 3) det finns fortfarande en ömsesidig avhängighet i form av strukturell koppling till ursprungssystemet. Den ömsesidiga avhängigheten mellan dessa två autopoietiska system framgår i att kommunikationstemat är detsamma (i detta exempel att betala lön för anställning).

När differentieringen sker inom ett system och nya autopoietiska system skapas, då utvecklas också binära koder som markerar det nya systemets gränser i förhållande till omvärlden. Så är fallet också med arbetsmarknadssystemet. Jag har kallat arbetsmarknadssystemets binära kod för arbetsförmåga/arbetsoförmåga och de element som systemet består av och som ständigt reproduceras för anställningsavtal. Anledningen till detta är att inför varje anställningsavtal prövas sökandes förmåga, kompetens, duglighet, talang, prestationsförmåga, styrka etc. På liknande sätt förhåller sig med banksystemet, också det differentierat från det ekonomiska systemet, nämligen varje gång som en person vill ingå i affärs-

avtal med banken prövas hans/hennes betalningsförmåga.

Arbetsmarknaden som ett autopoietiskt system kan sammanfattas enligt följande: Arbetsmarknadssystemet etablerar självreferens, d v s det organiserar sig autopoietiskt genom en för systemet unik kod (arbetsförmåga/arbetsoförmåga), som är ett resultat av en ökad differentiering inom det ekonomiska systemet, och genom ett specifikt kommunikationsmedium (anställningsavtal). Ingen annanstans har begreppet arbetsförmåga eller dess motsats någon mening; det är helt och hållet relaterat till ett system som köper och säljer arbetskraft. I den utsträckning det äger relevans i andra system, t ex sjukvården, är det för de strukturella kopplingar som finns, t ex mellan sjukvårdssystemet och arbetsmarknaden i form av socialförsäkring (intyg för sjukskrivning, intyg om rehabiliteringsbehov, etc), men personen urskiljs inte av systemet som arbetsförmögen/arbetsoförmögen utan som frisk eller sjuk. På samma sätt äger begreppen ingen relevans för religionen, konsten, etc.

Styrning enligt handlingsteori vs. autopoiesisteori

I detta avsnitt vill jag peka på de förväntningar som handlingsteorier av olika slag givit upphov till när det gäller styrningens möjligheter. Utifrån systemteorins postulat att samhället är funktionellt differentierat i en rad autopoietiska system, ger handlingsteorier en ogrundad beskrivning av politikernas möjligheter att med hjälp av rätten styra samhället och dess olika delar.

I handlingsteorier betraktas rätten som ett system av regler som är öppet för krav från omvärlden. I kraft av denna öppenhet har rätten möjlighet att reagera på och anpassa sig till omvärldens krav genom modifikationer av rättsregler. Rättssystemet transformerar, enligt detta synsätt, olika subjektrelaterade krav som riktas från politik, ekonomi, etc (input) till rättsregler som ett medel för att kunna reglera omvärlden (output). Teorin hävdar alltså att rättssystemet formas av omvärldens krav; att handlingar och beslut inom systemet bestäms av omvärlden. Systemet är öppet för direkt påverkan av omvärlden. Då inga klara demarkationslinjer existerar mellan system, andra än systems variabla och godtyckliga gränser som reses från fall till fall, är det möjligt att tänka i termer av en makt-hierarki mellan systemen och att ett system, t ex ekonomin eller politiken, kan utöva kontroll över ett annat system. Styrning av ett system blir följaktligen en maktrelation mellan aktörer i ett visst system och aktörer i ett annat system (King 1993). På dessa premisser har idén uppstått om social ingenjörskonst med

politiken som det dominerande systemet och lagstiftning som dess instrument. Misslyckanden att uppnå politiskt satta mål med hjälp av vissa regleringar, förklaras med att rättsreglerna – instrumentet – inte blev tillräckligt skarpa i förhållande till målet och därför måste förfinas (ny lagstiftningsprocedur och nya ändringsförfattningar). En alternativ förklaring är bristande vilja hos politiska aktörer att implementera lagen.⁹ De grundläggande antagandena är dock dels att system (strukturer eller områden eller fält) är öppna, dels att individer med makt kan påverka dessa system.

Den mekanism som gamla styrningsteorier förutsätter saknas i autopoiesisteorin, nämligen att det råder ett relativt direkt kausalitetsförhållande som möjliggör att output från systemet kan identifieras som en förändring av input (Luhmann 1997b). Förändringar i system bestäms inte av externa händelser. Mekanismer som självobservation, självbeskrivning och självstyrning ersätter idén om en kausalkedja bestående av input→output. Konsekvensen av detta är att politiskt styrd samhällsförändring är svår, om inte omöjlig. Styrningssignalerna tolkas av de system som de riktas mot i enlighet med deras egna meningssammanhang och funktionsorientering (Koppenjan & Hufen 1991). Autopoiesisteorin – till skillnad från aktörsorienterade systemteorier – betonar att en förståelse av de förändringar som sker i systemet innebär en förståelse av hur systemet bibehåller sin interna sammanhållning i en omvärld som fungerar med andra normer. Autopoiesisteorins beskrivning av hur sociala system fungerar utgör ett betydande framsteg i förhållande till de input-output-modeller som handlingsteorin och teorin om öppna system förser oss med. Styrning är en mycket mer komplicerad historia än vad handlingsteorierna och teorier om öppna system låter framgå, eftersom system styr sig själva.

Synen på världen som bestående av system som ständigt konfronteras i sin verklighetsbeskrivning, som ständigt konstruerar varandra i deras interna tolkningsprocesser får som konsekvens att direkt styrning av ett system till ett annat är omöjligt eftersom varje system tolkar och omdefinierar styrningssignaler som kommer utifrån på sitt sätt. System är slutna. Att beskriva sociala system som slutna innebär att styrning bara kan vara självstyrning.¹⁰ Även den styrning som syftar till omvärlden, är i själva verket självstyrning eftersom den bara kan åsyfta systemets egen, internt konstruerade omvärld. Även själva avståndet mellan det som är, och till det man vill uppnå med styrningen är, i enlighet med teorins konstruktivistiska karaktär, internt skapad (Paterson 1997). Omvärldens påver-

kan uppfattas av ett autopoietiskt system som störningar. Påverkan mellan system och omvärld kan som bäst uppfattas som en reciprok störning. Detta betyder att omvärlden kan vara orsaken till förändringar i ett system, men den kan aldrig bestämma arten av dessa förändringar. Detsamma gäller för det omvända: systemet kan vara orsaken till förändringar i omvärlden, men det slutgiltiga resultatet bestäms aldrig från systemet (van Twist & Schaap 1991).

Det finns en oreducerbar skillnad mellan det politiska systemet och andra system med avseende på systemens kommunikationsmedia och binära koder, som gör att politisk styrning blir ytterst problematisk. Inklusion av personer med reducerad arbetsförmåga på arbetsmarknaden är t ex beroende av hur arbetsmarknadssystemet konstruerar omvärlden. Styrningsprogram måste ta detta i beaktande som en av dess konstanter.

Inga styrningsförsök kan eliminera ett funktionssystem distinktioner eller överbygga dem. Distinktioner som lagligt/olagligt, betalning/icke-betalning, falsk/sann, arbetsförmåga/arbetsoförmåga är konstanta för det system som identifierar sig självt genom dem. Det ekonomiska systemet kan aldrig ifrågasätta att det finns en skillnad mellan betalning och icke-betalning. Arbetsmarknadssystemet reducerar världen i två möjliga tillstånd: arbetsförmåga och arbetsoförmåga. Denna distinktion är relevant och prövas varje gång man vill ingå i löne- och anställningsavtal. Om man bestämmer sig för att inte söka anställning – och sålunda att inte utsätta sig för bedömning av arbetsförmågan – är även detta ett arbetsmarknadsbeslut.¹¹ För arbetsmarknadssystemet existerar världen bara som avtal om arbete, löner, arbetstid och information om omvärlden selekteras genom kriterierna arbetsförmåga eller arbetsoförmåga.

Det förekommer i politiska program att en kods positiva värde görs till målsättning för styrning. Exempel på sådana program är de som avser att inkludera personer med reducerad arbetsförmåga på arbetsmarknaden genom att höja arbetsförmågan. Arbetsrehabilitering arbetar enligt denna premis. Det positiva värdet i systemets kod (arbetsförmåga) görs till styrningsredskap (inrättar program för att höja yrkes- och utbildningskompetens) i tron att funktionshindrade därmed ökar sina chanser att få arbete. Även om dessa program kan lyckas i enskilda fall, kan de inte betraktas som program som påverkar arbetsmarknadens självstyrning och därmed få ett större genomslag.

Man kan inte förvänta sig att ett autonomt funktionellt differentierat och autopoietiskt system skall utsätta den binära koden (konstanten) varpå den vilar

och som den själv har skapat för revidering (Michailakis 2001). Den principiella rättighet till arbete som tilldelas alla rättssubjekt är dessutom en underordnad rättighet. Arbetsgivarens rätt att anställa enligt effektivitetskalkyler äger prioritet. Arbetsgivarens rätt är detsamma som att säga att arbetsmarknadssystemets binära kod lämnas intakt. Vad som är möjligt att göra är att påverka just dessa kalkyler genom kompensation. Kalkylerna är villkorliga och variabla, systemets binära kod är inte det. Nedan förklaras hur lönebidragsprogrammet är att betrakta som ett politiskt program eftersom det avser att minimera skillnader mellan andelen arbetslösa bland personer med funktionshinder och personer utan funktionshinder genom att kompensera arbetsgivaren. Det är ett välfärdspolitiskt program och som alla välfärdspolitiska program är dess implementering ekonomiskt villkorat.

Teorin om rätten som ett autopoietiskt system utgör en negation till teorin som betraktar rätten som ett instrument för politiskt styrning. Enligt autopoiesisteorin reagerar rätten inte på en omvärld som direkt påverkar den, utan istället på en omvärld som rättssystemet självt konstruerar i dess egna termer och tolkar med dess egna kriterier. Rättssystemet organiserar omvärlden som en del av sig själv. Rättssystemet som ett autopoietiskt system kan inte ses som ett system som återspeglar, reflekterar, omvärlden. Att hävda att rätten är ett autopoietiskt system, d v s att rätten bara kan förändras via rättsregler, innebär inte ett förnekande av att omvärlden, och i synnerhet det politiska systemet, kan påverka rättssystemet (Luhmann 1986). Denna påverkan är dock varken direkt eller enkel. Det sker genom att rättssystemet utformar föreställningen om omvärlden och kraven därhän i rättssystemets egna termer (Morgan 1986, Lempert 1988, Cotterrell 1992, Rottleuthner 1989). Autopoietiska system är inte självtillräckliga system. Det är många av Luhmanns kritiker som ser teorin om autopoiesis som synonym med självtillräcklighet vilket leder till det absurda när man t ex påstår att rättssystemet är oberoende av politiska och ekonomiska inflytanden. Skillnaden mot aktörsorienterade systemteorier ligger i hur man förklarar påverkan från omvärlden.

Rätten styr rättssystemet och utövar kontroll genom att minska bestämda differenser inom sitt eget system,¹² (sådana differenser som t ex rättigheterna för funktionshindrade och icke-funktionshindrade på olika områden, program som minimerar skillnaden mellan dessa två grupper när det gäller deras rättskapacitet). Men dessa program är och förblir rättsliga program. Anti-diskrimineringslagen

handlar om att minimera skillnaden mellan funktionshindrade och icke-funktionshindrade när det gäller rätten till individuell prövning av arbetsförmåga. Den styr inte möjligheten för personer med reducerad arbetsförmåga att ingå i avtal om lönearbete inom arbetsmarknadssystemet. Rätten till individuell prövning av arbetsförmåga minskar inte skillnaden i de villkor som arbetsmarknadssystemet ställer mellan dessa två grupper när det gäller att ingå avtal om lönearbete. Detta borde beaktas i framtida utvärderingar av anti-diskrimineringslagens effekter. Införandet av lagen om anti-diskriminering innebär precis som alla andra lagar en förändring inom rättssystemet. Men det är också möjligt att den kan ha återverkningar inom arbetsmarknadssystemet. Luhmann beskriver samhället så som varande i en ständig process av förändring och anpassning, med störningar och återverkningar i systemens omvärld som sätter igång förändringar i system och som i sin tur kan ha effekter på en rad andra system. Vad Luhmann betonar i sina arbeten är inte stabiliteten i det moderna samhället, men dess skörhet och behovet att, där det är möjligt, etablera stabiliserande förhållanden (King & Schütz 1994).

Styrning som minimering av distinktioner

Inom ramen för Luhmanns sociologiska systemteori kan man inte prata om kontroll eller styrning utan att samtidigt tala om kommunikation. Varje form av kontroll eller styrning är en kommunikationsakt och kan vara framgångsrik och meningsfull i den utsträckning som kommunikationen är framgångsrik och meningsfull. Luhmann menar att inom ramen för teorin om autopoietiska system, förlorar begrepp som kontroll och styrning sin vanliga innebörd och är därför i behov av omdefinitioner.¹³ Det innebär inte att man behöver överge begreppet styrning överhuvudtaget, men man måste definiera det mer precist. Luhmann definierar styrning som intentionen att minimera en skillnad, intentionen att förändra specifika differenser. Istället för termen skillnad eller differens kan man även använda termen distinktion (Luhmann 1997b, Paterson 1997). Styrning kan inte ses som en intention att reducera differenser mellan system och omvärld, t ex att reducera skillnaden mellan rättssystemet och arbetsmarknadssystemet. Det skulle innebära det ena systemets kollaps. Autopoiesisteorin betraktar skillnaden mellan system och omvärld som oreducerbar.

Hur kan vi förstå skillnaden mellan arbetsmarknadssystemets exklusion av arbetsoförmögna och rättssystemets principiella krav på inklusion av varje

rättsperson i samhällets alla system som nämndes inledningsvis? Kravet på inklusion skapar en skillnad mellan en *de jure* inklusion och en *de facto* exklusion, mellan inklusionen i rättssystemet och exklusionen från arbetsmarknadssystemet. Det är en sak att lagstiftningen kan tilldela samma rättigheter till både funktionshindrade och icke-funktionshindrade och därmed minimera skillnaden inom rättssystemets ramar. Men att reducera en skillnad mellan två grupper med avseende på deras rättigheter, är inte detsamma som att föreskriva en reduktion av en skillnad i ett annat system. All lagstiftning inom handikappområdet uppnår just detta: den minimerar skillnader inom rättssystemets ramar. Rättssystemet har sina program och dessa kan implementeras bara inom rättssystemet. Rättssystemet kan förändras bara genom rätten och – omvänt – rätten kan bara förändra rättssystemet. Att rättssystemet genom dess egen självstyrning kan påverka arbetsmarknadssystemets självstyrning och dess program för differensminimering är något annat. (Jämför det som sades ovan att systemen utgör störningskällor för varandra.) Det är denna typ av påverkan som Luhmann anser vara möjlig, men för att kunna påverka avsiktligt måste man först veta hur systemen fungerar. Att tilldela samma rättigheter till funktionshindrade och icke-funktionshindrade leder inte till att rättssystemets binära kod, eller deras kriterier för selektion, ändras. Att påtvinga andra kriterier för selektion skulle innebära att ett funktionellt differentierat system upphör att existera, att det imploderar.¹⁴

Styrning genom t ex anti-diskrimineringslagen reducerar skillnaden mellan funktionshindrade och icke-funktionshindrade med avseende på rätten att bedömas efter individuell arbetsförmåga, men det är också allt. Alla skall, enligt lagen, ha samma rätt att bli individuellt bedömda när det gäller att ingå avtal om arbete. Men ”problemet”, enligt teorin om autopoiesis, ligger i att lagstiftningen inte kan vara någonting annat än rättssystemets självreglering. Med hjälp av lagstiftning kan man inte påtvinga arbetsmarknadssystemet att upphöra att beakta skillnaden mellan arbetsförmåga eller arbetsoförmåga vid avtal om löner, arbetstid och anställningar (inklusion). Det skulle innebära – förutom en kollision med andra rättsregler, nämligen arbetsgivarens rätt att anställa enligt produktivitets- och effektivitetskalkyler – att två väsensskilda, och därför inkompatibla, binära koder, samt två system vars grund och gräns de utgör, görs förenliga. Detta kan bara, som nämndes tidigare, ske på bekostnad av att det ena systemet mister sin autonomi, att dess specifika funktionsorientering avskaffas, d v s att samhället de-differentieras.

Det politiska systemet kan däremot, genom att planera politiska program, söka påverka arbetsmarknadens självstyrning. Det kan påverka förutsättningarna för arbetsmarknadssystemets program och därmed uppnå differensminimering inom arbetsmarknaden.

Hur kan program för differensminimering planeras som kan leda till inklusion av funktionshindrade på arbetsmarknaden? Utifrån studier och erfarenheter av vilka svårigheter som möter funktionshindrade på arbetsmarknaden skulle differensminimering syfta till att påverka avtal om arbete, avtal om arbetstider och löner. Differensminimering inom arbetsmarknadssystemet skulle avse olika grupper reella möjlighet att ingå i avtal om arbete. Politiska program avseende arbetshandikappades inklusion på arbetsmarknaden bör med andra ord syfta till att skapa ökade möjligheter för denna grupp att ingå avtal om lönearbete.¹⁵

Styrning av arbetsmarknadssystemet

Luhmann gör en klar distinktion mellan autopoiesis och kybernetik. Kybernetik, menar han, är användbar bara i relativt okomplicerade situationer. Autopoiesis görs inte förenlig med input/output relationer. Input-/outputeffekter som skapas av politiska program kan inte betraktas som styrning (Paterson 1997). Dock, förekommer input-/outputeffekter av det slag som kybernetiken implicerar, och bitvis även framgångsrikt. Ett exempel är inom det medicinska systemet som planerar och genomför vaccinationsprogram för att utplåna vissa sjukdomar. En parallell input-/outputeffekt uppnås genom införandet av lönebidrag som kompenserar arbetsgivarna för effektivitetsförlust. På detta vis kan regeringar minska antalet arbetslösa bland funktionshindrade. Dock, påverkan i denna bemärkelse fixerar inte system i något slags framtida tillstånd, utan förändrar bara några av dess betingelser (Luhmann 1997b). Vaccinationsprogrammet förändrar inte det medicinska systemets slutenhet, d v s att den även fortsättningsvis kan selektera information från omvärlden med hjälp av kriterierna frisk/sjuk. Inte heller påverkar lönebidraget arbetsmarknadssystemets slutenhet, men påverkar villkoren för avtal om bidragsanställning. Lönebidrag gör avtal om arbete villkorligt till det statliga bidragssystemet, det skapar en ny form av anställning. Styrning i denna bemärkelse har den effekten att det förbinder någonting med villkor. Men det är inte att betrakta som styrning av systemet.¹⁶ Lönebidragsanställning är villkorligt det politiska systemets förmåga till subventioner och anställningen upphör i regel i samband med icke-betalning. Samtliga politiska program med målet att

förbättra de funktionshindrades liv är på detta sätt villkorade till existensen av en välfärdsstat: statliga subventioner och bidrag utgör grunden för ”inklusionen” (ett tydligt exempel är personlig assistent-reformen).

Styrning är möjlig, menar Luhmann (1997b), men det förutsätter val av distinktioner, av skillnader, med avseende på de differenser man vill minimera. Om vi uppfattar arbetsmarknadssystemets autopoiesis som avtal om arbete, och arbetsförmåga som det positiva värdet i systemets binära kod, vilken länkar information från omvärlden in i systemet, så bör programmen om arbetsmarknadssystemets självstyrning handla om styrning av avtal. Programmen som styr avtal om löner, anställningsförhållanden, arbetstid skulle alltså stå i direkt relation till arbetshandikappades exklusion/inklusion från arbetsmarknadssystemet. Arbetsmarknadsprogram som påverkar avtal om arbetstid/arbetstempo, om flexibla anställningsförhållanden skulle möjliggöra arbetsmarknadssystemets självstyrning mot ökad inklusion. Utfallet av dessa avtal kan påverkas genom ett politiskt program som avser att påverka efterfrågan på arbetskraft. (Det är ett klassiskt styrningsprogram att påverka efterfrågan av arbetskraft genom stimulans i konsumtionen.) Vidare, om man förstår styrning som minimering av skillnader, blir styrningen av arbetsmarknaden en reduktion av skillnader i de möjligheter som olika grupper har att ingå i avtal om lönearbete, och inte en minimering av skillnader i antalet arbetslösa bland dessa två grupper. Det kan alltid vara politiskt ändamålsenligt – för att beakta opinionen eller för att upprätthålla arbetsideologin – att sträva efter att minska antalet arbetslösa genom pensioner, utbildningsprogram, skyddade verkstäderna, och andra sysselsättningskapade åtgärder. Men vill man undersöka, i enlighet med teorin om autopoiesis, varför man kommer på denna idé och vad man vill uppnå genom att styra på detta sätt, måste man observera det politiska systemet och inte arbetsmarknadssystemet.

Varje system har egna program som styr dess operationer och dessa program kan planeras för att minimera skillnader. Varje system kan bara planera sina egna program för differensminimering. Det politiska systemet planerar sina egna program och inte arbetsmarknadens, sjukvårdens eller ekonomins program. Men genom att styra sig själva – det enda möjliga enligt autopoiesisteorin – kan de påverka andra system. Dessa program är alltså variabla under förutsättningen att systemets kod förblir oförändrad. Skillnaden mellan konstanta och variabla parametrar, mellan koder och program kan beaktas och användas vid styrningsförsök, t ex av politiken till arbetsmarknaden (ibid.).

Politiska program

Lönebidragsprogrammet härstammar från det politiska systemet; det är ett politiskt program. Det härrör inte från arbetsmarknadssystemet eftersom programmet är orienterat mot politiskt relevanta fakta (t ex sysselsättningsandelen, arbetslöshetsandelen, inkomstfördelningen bland funktionshindrade, etc) och avsett att styra mot en minimering av skillnader med avseende på dessa siffror. En genomgång av motioner till riksdagen under senare år visar att politiker gång på gång återkommer till faktumet att personer med funktionshinder saknar arbete och att skillnaden mellan denna grupp och gruppen icke-funktionshindrade är mycket stor. Handikapputredningen visade ju att 70 procent av de med svåra funktionshinder saknar arbete. SCB:s statistik visar att sysselsättningsandelen bland personer med funktionshinder i yrkesverksam ålder ligger på 55 procent, att jämföra med 71 procent för hela befolkningen. Det är denna skillnad som lönebidragssystemet avser att reducera. Politiken som system är mycket känsligt för opinionen, men har ingen inbyggd mekanism för att påverka de förhållanden som opinionen reagerar på. Förhållandena är resultat av komplexa processer i omgivande system, vanligtvis på arbetsmarknaden och i ekonomin. Politiken kan påverka statistiken genom att skapa program som i sin tur påverkar antalet exkluderade individer från arbetsmarknaden, men på villkor att ekonomin kompenseras för effektivitetsförlust. Politiken kan förbjuda något, skapa kostnader för något, skapa förhållanden för vinst, etc, men inte förändra utomliggande system. Lönebidrag, som nämndes ovan, påverkar inte arbetsmarknadssystemets kriterier för selektion, inte heller påverkas avtal om löneanställningar. Kravet på arbetsförmåga och reglerna som formar avtal om lönearbete är desamma som innan. Det politiska systemets program med målet att reducera skillnader i antalet arbetslösa genom att påverka arbetsgivarens kalkyler leder enbart till att flera med reducerad arbetsförmåga får anställning, temporärt.

När staten ändrade på reglerna för lönebidragsanställning i riktning mot att större ansvar lades på arbetsgivaren när det gäller rehabilitering av arbetshandikappade – det s k flexibla lönebidragsprogrammet – blev en direkt effekt att de arbetshandikappades möjligheter till anställning minskade. Från lönebidragsförordningen togs nämligen bort en paragraf som innebar att om risk för uppsägning föreligger vid förhandlingar om fortsatt anställning, skall en sänkning av lönebidraget ej genomföras. Efter denna regeländring har det visat sig att arbetsgivarna drar sig för att överhuvudtaget anställa arbetshandikappade. (Under

perioden har både antalet anställda med lönebidrag minskat och antalet beviljade förtidspensionärer ökat med 35 procent.)

Att lönebidragsprogrammet är ett politiskt program – och som sådant externt till arbetsmarknadssystemet – åskådliggörs av följande förhållanden: Avtal om lönebidragsanställning är på ett fundamentalt sätt annorlunda än andra avtal om lönearbete, vilka är en överenskommelse mellan två individer; arbetaren som säljer sin arbetskraft och arbetsgivaren som köper den mot ett visst pris i relation till bestämd arbetsinsats, arbetstid. Vid lönebidragsanställning däremot träffas en överenskommelse mellan arbetsgivaren och statliga myndigheter (Af/AMI). Lönebidragsprogrammet förmår inte styra arbetsmarknaden; programmets existens är beroende av det politiska systemet och dess förmåga att finansiera det. Men det bygger på felaktigt ställda förväntningar på att arbetsmarknaden skall implementera det (premissen är att arbetsgivaren efter en prövotid skall omvandla lönebidragsanställningen till vanlig anställning). Exempel på att arbetsmarknaden bara implementerar sina egna program är det faktum att övergången från lönebidrag till icke-subventionerat arbete vid 90-talets början var c:a 1,2 procent (Jönsson 1993/94).

Ett annat förhållande som indikerar skillnaden i avtal om lönearbete är att arbetsmarknaden reglerar selektionen av arbetskraft enligt kriteriet arbetsförmåga, medan lönebidragsprogrammet selekterar "arbetskraft" enligt kriteriet arbetsoförmåga. Kvalifikationskriterierna i det ena systemet är alltså på ett fundamentalt sätt annorlunda än det andra. Det är därför som facket inte anser sig representera lönebidragsanställda (Något som de med lönebidragsanställning har direkta erfarenheter av, Michailakis 2000a.) De personer som kvalificerat sig för lönebidrag är inte selekterade av arbetsmarknadssystemet, utan av politiska program. De ingår inte som personer i arbetsmarknadssystemet. Facket är en part i arbetsmarknadssystemet och inte i det politiska systemet och representerar löntagare som har ingått i avtal om anställning, lön och arbetstid med arbetsgivaren. Lönebidragsprogrammet kan alltså av detta skäl inte ses som ett styrmedium för arbetsmarknaden. Det påverkar arbetshandikappade personers möjlighet att komma in i arbetsmarknaden via politiska program under helt andra villkor och förutsättningar. Det leder inte till differensminimering med avseende på arbetshandikappades och icke-arbetshandikappades möjligheter till arbetsmarknadsavtal om löneanställning.¹⁷ Arbetsgivaren har ingått i avtal med statliga myndigheter och det är mot dessa som prövningen om fortsatt stöd träffas, d v s

om det politiska systemet fortsätter att inkludera den arbetshandikappade individen i sina program. Det är därför i grunden missriktat att klaga på dess uppnådda effekter. Lönebidragsanställdas försämrade villkor på arbetsmarknaden har uppkommit som en effekt av försämrade möjligheter till statlig finansiering av programmet och inte som en effekt av försämrade arbetsmarknadsläge.

Att det politiska systemet sätter upp program för att öka inklusionen av funktionshindrade på arbetsmarknaden beror inte bara på att det som system är mycket känsligt för opinionen (vilket är liktydigt med framtida valresultat) och iakttar politiskt relevanta siffror, utan även på att den lagstadgade rätten till arbete kan fungera som en störning för det politiska systemet. Den lagstadgade rätten till arbete initierar t ex krav från handikapporganisationer.

En annan kritisk faktor som leder till problem för personer med reducerad arbetsförmåga på arbetsmarknaden är det ständigt uppskrivade arbetstempot. En nyligen publicerad undersökning från SCB om funktionshindrades situation på arbetsmarknaden, har visat att de anpassningar som är mest efterfrågade handlar om anpassad arbetstid, arbetstempo och arbetsuppgifter. Mellan 30-40 procent av de sysselsatta med funktionshinder efterfrågar anpassning just när det gäller dessa förhållanden (SCB 2001:38). Med arbetsförmåga menas ju även att personer skall kunna producera en viss vara eller tjänst av en viss kvalitet inom angiven arbetstid/med ett visst arbetstempo, något som studier visat vara en kritisk faktor för personer med funktionshinder.¹⁸ Funktionshindret innebär i många fall att man inte orkar arbeta lika snabbt eller lika länge (Michailakis 2000a).

Ett försök att styra mot inklusion av funktionshindrade på arbetsmarknaden, dvs mot ökade möjligheter för personer med funktionshinder att kunna selekteras av arbetsmarknadssystemet och ingå i avtal om lönearbete, skulle innebära att arbetsmarknadssystemet sätter upp program som styr mot minskad och flexiblare arbetstid. Fler kan klara av de höga kraven på effektivitet om arbetstiden sänks och görs mera flexibel. Arbetstidens längd och organiseringen av arbetet är kritiska faktorer för styrningsprogram avsedda att minimera skillnader i möjligheter att uppnå anställningsavtal mellan funktionshindrade och icke-funktionshindrade.¹⁹

Slutord

Olika arbetsmarknadspolitiska program går ut på att tillförsäkra lika möjligheter till delaktighet i arbetsmarknaden. Denna strävan itereras ständigt av program och regler. Samtidigt finns det inte några tecken på att intentionerna förverkligas. Det politiska systemet kan tydligen inte leva upp till det den lovar. Det blir till slut meningslöst att insistera på dessa strävanden genom att ändra på namnen på de olika programmen. Varje nytt instrument blir som en dröm om en ny förhoppning som frambringar nya besvikelser, o s v. Det verkar som om denna cirkel av förhoppning-besvikelse-förhoppning garanterar sammanhållningen och reproduktionen av handikappolitiken.

Samhället som ett funktionellt differentierat system blir ytterst problematiskt i styrningsavseenden. Men att inte beakta hur sociala system fungerar leder oupphörligen till förhoppningar som kan inte uppfyllas. Det leder också till fördelning av resurser som inte uppnår avsedda syften. Handikappolitiska program vilar på handlingsteoretiska premisser d v s, på föreställningen att genom tongivande aktörer och med hjälp av lagen kunna åstadkomma förändringar. Flera decenniers erfarenheter – när det gäller inklusion inom arbetsmarknadssystemet sedan industrialiseringens början – visar att detta är mer än tvivelaktigt.

Jag har i denna artikel, i enlighet med systemteorin, hävdad att varje system har sina program för differensminimering. Politiska program kan styra det politiska systemet och inget annat. Systemets styrning är dess självstyrning. Man kan inte med hjälp av politiska program direkt styra arbetsmarknadssystemet. Men väl planerade politiska program kan påverka arbetsmarknadens självstyrning. Styrningsprogram kan varken importeras från andra system eller exporteras till andra system. Luhmanns teori är av detta skäl inte ämnat att tillfredställa politikernas och byråkraters önskemål om ett enkelt styrningsprogram eftersom den är en uppgörelse med uppfattningen att central styrning är möjlig.

Med ovanstående analys är antagandet att politikerna styr samhället – genom politiska beslut som är bindande för andra system eller genom att appellera till moralen – att betrakta som politisk retorik. Världen i Luhmanns teori saknar en individ eller en grupp av mäktiga individer som kan koordinera och styra operationerna av de olika systemen (Blühdorn 2000). Samhällets funktionella differentiering gör det omöjligt för politiken att implementera beslut som står i motsättning till andra systems specifika funktionsorientering och gör det mycket svårt att skapa program för andra systems självstyrning. Det gäller även för såda-

na politiska församlingar som FN eller EU. Uppfattningar om att ett politiskt organ kan styra samhället visar, om inte annat, att de inte kan gripa det moderna samhällets hyperkomplexitet och att samhällets prekära stabilitet bygger just på denna funktionella differentiering. Idén att regeringen är kapabel att utöva direkt kontroll över samhällsprocesser utifrån en maktposition har visat sig vara alltmer orealistisk. Det gäller i desto högre grad i globaliseringens era som innebär att sociala system – politik, arbetsmarknad, utbildning etc – har sprängt de nationella gränserna och är globala system. En regering har inte makt att styra andra sociala system. Regeringens kontrollkapacitet är begränsad av en rad skäl. Det politiska systemet är ett bland många som påverkar händelseprocesser i samhället. Det politiska systemet i moderna samhällen har inte längre den viktigaste positionen; det är ett differentierat system och inblandat i komplexa relationer av ömsesidigt beroende med andra autonoma och autopoietiska system. Politiken kan i bästa fall skapa förutsättningar för andra systems självstyrning.

Noter

¹ I en tidigare artikel "Funktionshindrade personer och arbetsmarknadssystemet: Utifrån en systemteoriensansats" har jag närmast mig frågan om funktionshindrades inklusion/exklusion från arbetsmarknadssystemet utifrån Luhmanns sociologiska systemteori. Mitt argument var att arbetsmarknaden uppvisar erforderliga egenskaper för att beskrivas som ett autopoietiskt system. Nämligen (a) självavgränsning och vidmakthållande av en gräns genom den binära koden arbetsförmåga/arbetsoförmåga och (b) själv-(re)-produktion av dess konstituerande element genom dessa element. De element som systemet består av är avtal om arbete.

² Med exklusionen från arbetsmarknadssystemet menas här långvarig arbetslöshet utan utsikter till en anställning. Systemlogiken i Luhmanns teori innebär antingen/eller distinktioner. Individer är anställda eller icke-anställda, de är inkluderade eller exkluderade. Att vara fattig på grund av en lågbetald anställning blir enligt detta synsätt inte liktydigt med att vara exkluderad från arbetsmarknadssystemet. Det lågbetalda arbetet kan leda till exklusion från andra system. Men detta är en annan fråga. Begreppet person är centralt för att förklara inklusionen eller exklusionen av individer inom olika sociala system. Att vara en person betyder, enligt Luhmann, att vara inkluderad och därmed involverad i de processer som producerar och reproducerar systemets konturer. Det motsatta till inklusionen är exklusion, det motsatta till person är individ. Person är ett begrepp som väsentligen definierar de som är, och de som inte är, medlemmar i ett system.

³ Det finns gott om exempel på policymisslyckanden i implementeringen av olika handikappolitiska program. Själva det faktum att sysselsättningsnivån bland funktionshindrade ständigt är så låg - oavsett om sysselsättningsnivån för icke-funktionshindrade går upp och ned beroende på konunktursvängningar - är det grundläggande exemplet. Funktionshindrade har, som grupp, sedan länge haft

mycket högre arbetslöshetstal än den övriga befolkningen och överhuvudtaget en svårare situation på arbetsmarknaden. Det finns ca 100 000 arbetslösa personer med funktionshinder som vill få arbete och har förutsättningar att arbeta om de ges en chans att komma in på arbetsmarknaden. Under 1990 hade drygt 70% av personer med funktionshinder inte någon sysselsättning utanför hemmet (SOU 1997:176). Majoriteten av de funktionshindrade som har någon form av sysselsättning finns inom olika arbetsmarknadspolitiska program. För år 2001 var 50 063 lönebidragsanställda, 5 456 skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, 5 900 arbetslivsinriktad rehabilitering. (Regeringens proposition 2001/02:1. Arbetsmarknad, utgiftsområde 13). Regeringens samlade bedömning är att: "Oberoende av konjunkturläget har arbetshandikappade svårt att få arbete. Anställning med lönebidrag, skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare samt anställning i Samhall AB är viktiga medel för att underlätta för arbetshandikappade att få ett arbete." (ibid.) Vad gäller specifika handikappolitiska program avseende arbetsmarknaden: för lönebidrag se Eriksson 1995, 1996; för situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionshinder se Larsson 1992, 1996; för arbetsplatsanpassningar med informations- och kommunikationsteknologi se Michailakis 2000a; för en analys av den nya anti-diskrimineringslagen se Michailakis 2000b. Om arbetsmarknadspolitiska programs konstanta misslyckanden: se Larsson, S. 1996 och Backenroth, G., Hjelmquist, E., Rönnerberg, J. & Wadensjö, E. (1996)

4 I Luhmanns teori är det via distinktioner som vi producerar kunskap, som vi observerar världen. Det är bara genom att använda systemrelaterade distinktioner som man skänker mening till händelser som man observerar (Teubner 1990, Fuchs 1999).

5 De forna östeuropeiska planekonomierna och socialrealismen inom konstens område är exempel på försök till central politisk styrning.

6 Vad de olika rättsinstrumenten kan uppnå med avseende på andra systems självstyrning är att kravet på inklusion som finns formaliserat i olika internationella instrument om mänskliga rättigheter (jfr FN:s Standard & regler) ökar känsligheten för den faktiska exklusionen och i och med denna känslighet ökar möjligheten att formulera anspråk som fördömer exklusion och skapar styrningsprogram för att möjliggöra inklusion.

7 Individer och omvärld i allmänhet kan förvisso generera störningar till olika system. Störningar kan leda till kommunikation kring ett gemensamt tema mellan system. Det vill säga en viss störning från omvärld kan leda till att ett visst tema införlivas i ett systems meningssammanhang.

8 Som en konsekvens därav identifierar Luhmann som de främsta problemen de som gäller samhällets förhållande till sin omvärld. Eftersom sociala system inte kan anpassas till den ekologiska omvärlden hamnar de i allt större problem med ekologiska förhållanden och med individer. Det ekonomiska systemet gör mycket specifika distinktioner med avseende på dess ekologiska omvärld, t ex användbara/icke-användbara miljöresurser och alla funktionssystem gör mycket specifika distinktioner med avseende på individer, exkluderade kroppar och inkluderade personer (Luhmann 1997a). Den massiva exklusionen av människor med funktionshinder från arbetsmarknaden hör till anpassningsproblemen mellan arbetsmarknaden och dess omvärld, problem som allt oftare hamnar i fokus för det politiska systemet.

9 Se t ex Blomqvist & Dahlkild-Öhman (1987) om Främjandelagens tvingande paragrafer.

10 En parallell teori återfinns i Bettelheims (1989) psykologi. Enligt honom bör uppfostrans mål vara att hjälpa barnet att utveckla självdisciplin. All lyckad uppfostran resulterar i att individen styr sig själv; eftersom ingen verklig styrning kan ske externt (vare sig av föräldrar eller lärare).

11 När ett företag bryter avtal om anställning (avskedar) är det också ett arbetsmarknadsspecifikt beslut som sker i avtalsenliga former d v s, även detta beslut att bryta ett avtal sker via andra avtal.

Ett företag tolkar signalerna från omvärlden och fattar beslut om avskedanden. De som får lämna företaget selekteras i regel enligt kriterierna arbetsförmåga/arbetsoförmåga och inte enligt turordningsregler.

¹² Här måste man med Teubner göra ett förtydligande för att undvika ett eventuellt missförstånd. Autopoiesisteorin hävdar inte att rätten inte är politiserad eller att den inte används som ett instrument för intervention. Teorins specifika bidrag ligger i att den specificerar villkoren, mekanismerna och konsekvenserna av rättsens – eller vilket system som helst – intervention i andra normativt slutna system (Teubner 1997).

¹³ Kybernetiskt betyder kontroll att upprätta ett kausalitetsförhållande som säkerställs genom kommunikation. Och kontroll består i en reduktion av systemets frihet att själv selektera händelser från omvärlden (Baecker 2001).

¹⁴ Det skulle vara detsamma som att avskaffa skillnaden mellan lagligt och olagligt vilket skulle leda till rättssystemets kollaps. Eller att man avskaffar skillnaden mellan godkänd och underkänd inom utbildningssystemet.

¹⁵ Vem sätter upp målet med ett visst styrningsprogram? Mål sätts enligt Luhmann (1997b) upp när ett system betraktar det förflutna och anticiperar en framtid som systemet i fråga inte vill acceptera. "Problemet" med arbetsmarknadssystemet – sett utifrån det politiska systemet – är att det kan anticipera en framtid med en tredjedel av arbetskraften exkluderad, utan att någon konflikt uppstår i systemet, det kan t.o.m. vara en fördel för systemet.

¹⁶ När systemets betingelser påverkas är det sannolikt att systemet reagerar. Att påverka inklusionen av arbetsförmögna genom lönebidrag kan resa frågor om anställningsformen – Vem har det egentliga arbetsgivaransvaret? Vilken är fackförningens roll? Överkompenseras arbetsgivaren etc ? och därmed skifta uppmärksamheten åt detta håll.

¹⁷ Studier visar att det leder till en "till synes" differensminimering. Den funktionshindrade har ett arbete och en arbetsplats; men samtidigt inte. Funktionshindrade som är anställda via lönebidrag upplever antingen frustration (de utför likadant arbete men får sämre lön, du utlovas "vanlig" anställning men lönebidraget omvandlas aldrig till vanlig anställning eftersom arbetsgivaren inte har ekonomiska incitament, och de ser sig placerade som andra-klassens arbetskraft), eller de arbetar på den öppna arbetsmarknaden med en mentalitet tillhörig en skyddad arbetsplats (d v s, utan att ställa krav eller betrakta sig själv som kompetent nog) (Michailakis 2000a).

¹⁸ Jfr Blomqvist 1990 om vilken betydelse arbetstid/arbetstempo hade vid industrialismens början för exklusionen av funktionshindrade från arbetsmarknaden, när det inte längre var produkten oberoende av tiden för dess framställning som räknades, utan standardiserade prestationer räknade i tid.

¹⁹ Det är anmärkningsvärt att i Standardreglerna, det senaste instrumentet inom internationell handikappolitik, ingenting nämns om en av de kritiska faktorerna för funktionshindrades inklusion på arbetsmarknaden, nämligen arbetstid/arbetstempo (se Standardregler 1994).

Referenser

- Abrahamsson, K. & Lindberg, B. (1995) *Arbetsplatsens dolda trösklar: Forskning och utveckling för funktionshindrades arbetsmarknad och arbetsförhållanden*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Aronsson, G. & Smedler, A-C. (1985) *Statliga arbetsledares attityder till handikappade*. Stockholm: Psykologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Backenroth, G., Hjelmquist, E., Rönnberg, J., Wadensjö, E. (1996) *Funktionshindrades villkor i arbetslivet. En översikt över forskning och utvecklingsarbete*. Rådet för Arbetslivsforskning (RALF) och Socialvetenskapliga Forskningsrådet (SFR).
- Baecker, D. (2001) "Why Systems?", <http://www.uni-wh.de/de/wiwi/lehrstuhle/baecker/why.html>
- Banton, M. (1967) *Race Relations*. London: Tavistock Publications.
- Banton, M. (1994) *Discrimination*. Buckingham: Open University Press.
- Bettelheim, B. (1989) *Att duga som förälder. En bok om barnuppfostran*. Stockholm: Norstedts förlag.
- Blomqvist, M. & Dahlkild-Öhman, G. (1987) *På Lönearbetets bakgård. Handikappade och Anpassningsgrupper*. Utredningsrapport 3, Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Blomqvist, M. (1990) *Hundra år av undantag. Handikappades förhållande till lönearbete*. Uppsala: Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.
- Blühdorn, I. (2000) "An offer One Might Prefer to Refuse. The Systems Theoretical Legacy of Niklas Luhmann", *European Journal of Social Theory*. 3(3): 339-354.
- Bourdieu, P. (1998) *The State Nobility*. Cambridge: Polity Press.
- Bowman, J.T. (1987) "Attitudes Toward Disabled Persons: Social Distance and Work Competence", *Journal of Rehabilitation*. Jan-Mar, 53(1):41-44
- Byrne, D. (1999) *Social Exclusion*. Buckingham: Open University Press.
- Christman, L.A. & Slaten, B.L. (1991) "Attitudes Toward People with Disabilities and Judgements of Employment Potential", *Perceptual and Motor Skills* 72 (2): 467-475.
- Chubon, R.A. (1982) "An Analysis of Research Dealing with the Attitudes of Professionals Toward Disability", *Journal of Rehabilitation*. Jan-Mar (48): 25-30.
- Cotterrell, R. (1992) *The Sociology of Law: An Introduction*. London:

Butterworth.

- Doyle, B. (1997) "Disability, the Labour Market and the Non-discrimination Principle: A Common Law Perspective", i *Labour Market 2000*, Madrid: Fundacion Once.
- Edwards, A.R. (1991) "Communication and Steering: What the Science of Public Administration Could Learn from Habermas and Luhmann", i In't Veld, J. Roeland, Linze Schaap, Catrien J.A.M. Termeer, Mark J.W. van Twist (eds). *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Eriksson, T. (1995) *Anställd på lika villkor?! Studie av översynsarbetet rörande anställningar med lönebidrag vid Uppsala universitet*. Uppsala: Forskningsrapport/Centrum för handikappforskning vid Uppsala universitet.
- Eriksson, T. (1996) *Att vara anställd med lönebidrag vid Uppsala universitet*. Uppsala: Forskningsrapport/Centrum för handikappforskning vid Uppsala universitet.
- Fawcett, G. (1999) "Disability in the Labour Market: Barriers and Solutions", *Perception: CCSD's News Publication*, Vol. 23, (3), December.
- Feagin, R. J. (1978) *Racial and Ethnic Relations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Fuchs, P. (1995) "Behinderung von Kommunikation durch Behinderung", i Werner Strubel & Horst Weichselgartner (Hrsg.) *Behindert und Verhaltensauffällig. Zur Wirkung von Systemen und Strukturen*. Freiburg i/B: Lambertus Verlag.
- Fuchs, S. (1999) "Niklas Luhmann", *Sociological Theory* 17 (1): 117-119.
- Harrison, B. & Tomes, A. (1990) "Employers' Attitudes to the Employment of People with Mental Handicaps: An Empirical Study", *Mental Handicap Research* 3:196-213.
- In't Veld, J. Roeland, Linze Schaap, Catrien J.A.M. Termeer, Mark J.W. van Twist. Eds. (1991) *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Jenkins, R. (1991) "Disability and Social Stratification", *British Journal of Sociology* 42 (4):557-580.
- Jönhill, J.I. (1997) *Samhället som system och dess ekologiska omvärld. En studie i Niklas Luhmanns sociologiska systemteori*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet. Lund Dissertations in Sociology 17.

- Jönsson, M. (1993/94) "Arbete åt funktionshindrade". Motion 1993/94:A214.
- King, M. & Schütz, A. (1994) "The Ambitious Modesty of Niklas Luhmann", *Journal of Law and Society* 21 (3): 261-287.
- King, M. (1993) "The 'Truth' About Autopoiesis", *Journal of Law and Society* 20 (2): 218-236
- Koppen, I. J. (1991) "Environmental Mediation: An Example of Applied Autopoiesis?", i In't Veld, J. Roeland, Linze Schaap, Catrien J.A.M. Termeer, Mark J.W. van Twist. Eds. *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Koppenjan, J.F.M. & Hufen, J.A.M. (1991) "Autopoiesis, Learning and Governmental Steering" in In't Veld, J. Roeland, Linze Schaap, Catrien J.A.M. Termeer, Mark J.W. van Twist. Eds. *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Larsson, S. (1992) *Handikappade, arbete och ny teknik*. Malmö: Hadar.
- Larsson, S. (1996) "De funktionshindrade och arbetsmarknaden" i Tideman (red.) *Perspektiv på funktionshinder och handikapp*. Stockholm: Johansson & Skyttmo.
- Lempert, R. (1988) "The Autonomy of Law: Two Visions Compared" in G. Teubner. *Autopoietic Law: A New Approach to Law and Society*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Littlewood, P., I. Grorieux, S. Herkommer & I. Jönsson. (eds.) (1999) *Social exclusion in Europe. Problems and Paradigms*. Aldershot: Ashgate.
- Luhmann, N. (1986) "The Self-Reproduction of Law and its Limits", i G. Teubner *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Luhmann, N. (1995) *Social Systems*. Stanford CA: Stanford University Press
- Luhmann, N. (1997a) "Globalization or World Society: How to Conceive of Modern Society?", *International Review of Sociology* 7 (1):67-80.
- Luhmann, N. (1997b) "Limits of Steering" *Theory Culture & Society* 14 (1):37-39.
- Luhmann, Niklas. (1997c) "The Control of Intransparency", *Systems Research and Behavioral Science* 14:359-371.
- Lyth, M. (1973) "Employer's Attitudes to the Employment of the Disabled", *Occupational Psychology* 47 (1-2).
- Merton, R. K. (1976 [1949]) "Discrimination and the American Creed", i R. K.

- Merton Sociological Ambivalence and Other Essays*. London: The Free Press.
- Michailakis, D. (2000a) *Studie av arbetsplatsanpassningar med IT-baserade hjälpmedel för funktionshindrade personer*. Uppsala: Institutet För Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering, Forskningsrapport 2000:2
- Michailakis, D. (2000b) "Ability, Inability, Disability, and Anti-discrimination Law", *Scandinavian Journal of Disability Research* 2 (2).
- Michailakis D. (2001) "Funktionshindrade personer och arbetsmarknadssystemet: Utifrån en systemteoriansats" *Paper presented at the Annual Meeting of the Swedish Sociological Association*. Uppsala.
- Morgan, G. (1986) *Images of Organization*. Beverly hills, Calif: Sage.
- Office for Official Publications of the European Communities. (1999) *Raising Employment Levels of People with Disabilities – the Common Challenge, European Commission Staff Working Paper*. Luxembourg.
- Oliver, M. & Barnes, C. (1998) *Disabled People and Social Policy: from exclusion to Inclusion*. Harlow: Longman.
- Parkin, F. (1974) "Strategies of Social Closure in Class Formation", i F. Parkin (ed) *The Social Analysis of Class Structure*. London: Tavistock.
- Parkin, F. (1979) *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*. New York: Columbia University Press.
- Paterson, J. (1997) "An Introduction to Luhmann", i Luhmann, Niklas "Limits of Steering", *Theory Culture & Society* 14 (1):37-39.
- Regeringens proposition (2001/02:1) Utgiftsområde 13. *Arbetsmarknad*.
- Rottleitner, H. (1989) "A Purified Sociology of Law: Niklas Luhmann on the Autonomy of the Legal System", *Law and Society Review* 11 (2): 779-797.
- SCB (2001) *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning – 4:e kvartalet 2000*. Rapport 2001:3. Örebro: SCB-Tryck.
- Smedler, A-C. (1985) *Arbetshandikapp, Attityder, Arbetsmiljö. Attityder till Handikappade – En Litteraturstudie*. Stockholm: Psykologiska institutionen, Stockholms universitet.
- SOU 1997:176. Förbud mot diskriminering I arbetslivet av personer med funktionshinder: delbetänkande av Utredningen om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder (FUDA). Stockholm: Fritze, 1997.
- Standard Rules (1994) On the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*. New York: United Nations Publications.

- Söder, M. & Taskinen, S. (1985) *Employer, Attitude and Handicap*. Göteborg: Department of Handicap Research, University of Göteborg.
- Teubner, G. (1990) "Unitas Multiplex: Corporate Governance in Grupp Enterprises", i David Sugarman & Gunther Teubner (eds.) *Regulating Corporate Groups in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Teubner, G. (1997) "Can Social Systems be Viewed as Autopoietic?", i LSE Complexity Study Group. Meeting No. 3. 18 June.
<http://www.lse.ac.uk/LSE/COMPLEX/reports/report97june.htm>
- Twist van, M.J.W. & Schaap, L.. (1991) "Introduction to autopoiesis theory and autopoietic steering" in In't Veld, J. Roeland, Linze Schaap, Catrien J.A.M. Termeer, Mark J.W. van Twist. Eds. *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Waddington, L. (1999) "Testing the Limits of the EC Treaty Article on Non-discrimination", *Industrial Law Journal* 28 (2):133-152.
- Vandenberghe, F. "Niklas Luhmann, 1927-1998. Systemic Supertheorist of the Social". <http://www.ukc.ac.uk/secl/philosophy/>
- Weber, M. (1968) *Economy and Society*. G. Roth & C. Wittich (eds), New York: Bedminster Press.
- Willke, H. "Autopoiesis and Organised Complexity", i LSE Complexity Study Group. Meeting No. 3. 18 June 1997.
<http://www.lse.ac.uk/LSE/COMPLEX/reports/report97june.htm>
- Viskovatoff, . (1999) "Foundations of Niklas Luhmann's Theory of Social Systems", *Philosophy of the Social Sciences* 29 (4): 481-516.

Abstract*Autopoiesis and Steering. A Study on Disability Policy Programs*

In this article Luhmanns autopoiesis theory is discussed in relation to a specific case; namely political programs with regard to inclusion of disabled persons in the labour market and the implementation difficulties that arise. The article does not attempt to explain the increasing amount of disabled persons excluded from the labour market system. It attempts to explain something more fundamental; how inequality in the labour market system can have such a permanent character. The central question is thus: How come that different programs designed to steer towards an increasing integration of disabled people in the labour market system, does not lead to the intended effect? According to autopoiesis theory, real steering can only be self-steering. Even when steering addresses systems in the environment, is it still self-steering because it is directed towards the system's own environment, that is, as it is internally constructed by the steering system. Disability policy programs with the objective to increase the inclusion in the labour market of disabled persons, are political programs and as such unable to steer the labour market system.

Key words: Autopoiesis, steering, labour market, disability, systems theory