

# Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering

*– ett hinder för jämlik hälsa?*

ÅKE BERGMARK



# Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering

*– ett hinder för jämlik hälsa?*

*Åke Bergmark*

*Underlagsrapport nr 1 till  
Kommissionen för jämlik hälsa  
S 2015:02*

[www.kommissionjamlikhalsa.se](http://www.kommissionjamlikhalsa.se)

*Stockholm 2016*



# Förord

Kommissionen för jämlik hälsa har två huvudsakliga uppdrag, nämligen att lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att hälsoklyftorna i samhället minskar men även att arbeta på ett utåtriktat och inkluderande sätt och bidra till samhällsdebatten. Denna serie med rapporter tjänar båda dessa syften genom att presentera kunskapsunderlag och överväganden som Kommissionen kan basera sitt arbete på, men samtidigt även bjuda in till en bred diskussion kring kommissionens olika frågeställningar om hur hälsoklyftorna ska kunna minskas. Analyser, slutsatser, rekommendationer och förslag i dessa underlagsrapporter står för respektive författare och delas nödvändigtvis inte av kommissionen.

Ett av de områden som Kommissionen intresserar sig för är inkomster och försörjning. Det finns ett samband mellan inkomster och hälsa och hälsoproblemen är särskilt accentuerade i grupper som befinner sig i eller på gränsen till ekonomisk utsatthet. Bristande ekonomiska resurser påverkar möjligheterna att förvärva sådant som är tillgängligt för andra samtidigt som man hänvisas till en lägre standard avseende boende, mat och andra nödvändigheter.

I denna rapport beskrivs en utveckling där allt fler hushåll lever under så knappa omständigheter att de är hänvisade till ekonomiskt bistånd för sin försörjning och där detta stöd successivt förlorat i värde i förhållande till hur den allmänna standardnivån utvecklats i Sverige. Vilka konsekvenser kan detta ha för jämlik hälsa, och vilka åtgärder kan vidtas om vi vill förändra situationen? Detta är viktiga frågor för Kommissionens arbete, liksom för samhällsdebatten i stort.

Rapporten är skriven av Åke Bergmark, professor i socialt arbete vid Stockholms universitet och ledamot av Kommissionen för jämlik hälsa.

Stockholm i maj 2016

Olle Lundberg  
Professor och Ordförande i Kommissionen för jämlik hälsa



# Innehåll

<b>Inledning</b> .....	<b>9</b>
Inkomster, fattigdom och hälsa .....	10
En kraftfull ökning av varaktigt bidragstagande .....	15
Normen för ekonomiskt bistånd – urholkning och restriktivitet..	19
En vidgad klyfta .....	23
Minskad generositet över tid .....	28
Diskussion och förslag .....	30
Förslag .....	33
Aktivering.....	34
Basinkomst .....	38
Sänkt ingångs-/minimilön.....	41
Det socialpolitiska trygghetssystemet.....	44
Förändringar av normen/biståndsprövningen.....	45
<b>Referenser</b> .....	<b>50</b>





# Inledning

I detta underlag beskrivs en utveckling där en allt fler hushåll lever under så knappa omständigheter att de är hänvisade till ekonomiskt bistånd för sin försörjning och där detta stöd successivt förlorat i värde i förhållande till hur den allmänna standardnivån utvecklats i Sverige. Detta är i många avseenden en välfärdspolitiskt oönskad utveckling och ett uttryck för en ökad social och ekonomisk marginalisering. Bristande ekonomiska resurser påverkar möjligheterna att förvärva sådant som är tillgängligt för andra samtidigt som man hänvisas till en lägre standard avseende boende, mat och andra nödvändigheter.

Samtidigt finns det en betydande mängd studier som visar på samband mellan inkomster och hälsa och att hälsoproblemen är särskilt accentuerade i grupper som befinner sig i eller på gränsen till fattigdom. Länder där inkomstspridningen är mindre och fattigdomen lägre har i regel bättre hälsa än de länder som har många fattiga och stora inkomstskillnader. En ökad marginalisering av svenska hushåll är därför en ur ett hälsoperspektiv en oönskad utveckling, även om de underliggande samband som på ett eller annat sätt förbinder låga inkomster med dålig hälsa är sammansatta och komplexa.

Utvecklingen av långvarigt socialbidragstagande<sup>1</sup> tillsammans med urholkade ersättningsnivåer är långt ifrån den enda trenden som beskriver hur olika grupper halkar efter ekonomiskt över tid. Att den är lämplig att lyfta fram i detta sammanhang kan dock motiveras av det handlar om ett tidsmässigt utsträckt och jämförelsevis tydligt förlopp där utvecklingen i väsentliga delar kan återkopplas till

---

<sup>1</sup> I detta arbete används begreppen "ekonomiskt bistånd" och "socialbidrag" synonymt. Det förra betraktas i regel som mer korrekt i officiella sammanhang, medan det senare är vanligt förekommande i forskningen på området (bl.a. för att det ligger nära "social assistance" som är det mest etablerade engelska begreppet). "Försörjningsstöd" används emellertid inte då detta formellt sett endast utgör en del av det ekonomiska biståndet.

policybeslut av olika slag. Därigenom öppnar sig möjligheter att formulera förslag som kan medverka till att bryta de rörelser mot ökad marginalisering som beskrivs inom ramen för föreliggande underlag.

Underlaget är upplagt på följande sätt: Först diskuteras kunskapsläget när det gäller sambandet mellan inkomster och hälsa. Här riktas fokus särskilt mot betydelsen av låga inkomster, möjligheterna att påverka hälsoläget genom ökade ekonomiska resurser i ekonomiskt svaga grupper och vilka specifika omständigheter som utmärker barn och unga i sammanhanget. Därefter följer ett avsnitt om beskriver den kraftfulla ökningen av hushåll med mer varaktiga behov av ekonomiskt bistånd tillsammans med en kortfattad redogörelse för vad som utmärker dessa hushåll och vad som driver utvecklingen i denna riktning. Efter detta behandlas hur regelverket kring och hanteringen av socialbidragsnormen inneburit att ersättningsnivåerna successivt fått ett – i relation till vanliga inkomstnivåer – lägre värde över tid. Som genomgången visar är detta ett resultat av såväl faktiska policybeslut som kommunal praxis i tillämpningen av regelverket. Liknande urholkning har skett inom ramen för andra I underlagets avslutande delar följer en diskussion kring möjliga åtgärder samt ett antal konkreta förslag.

## **Inkomster, fattigdom och hälsa**

Sambandet mellan inkomster och hälsa är väl belagt i såväl svensk som internationell forskning och i de flesta sammanhang betraktas inkomsternas fördelning som en av de viktigaste bestämningsfaktorerna för skillnader i hälsa (se t.ex. WHO 2008). Sambandet gäller över hela inkomstfördelningen, dvs. ju högre inkomster desto friskare är man och desto längre är den förväntade livslängden. Inkomster är med andra ord en viktig faktor för det som benämns som den sociala gradienten för hälsa (Marmot 2015).

Samtidigt är sambandet mellan inkomster och hälsa på individnivå kurvlinjärt, det vill säga att marginalnyttan av ökade inkomster avtar ju högre upp i fördelningen man kommer (se t.ex. Ecob & Davey

Smith 1999; Mackenbach m.fl. 2005; Diderichsen m.fl. 2011).<sup>2</sup> Det innebär att de största generella hälsovinster och den största effekten på ojämlik hälsa sannolikt kan uppnås genom inkomsterna höjs i lägre inkomstskikt. Detta utpekade också emellanåt som ett av de viktigaste skälen till att samhällen med lägre nivåer av relativ fattigdom i genomsnitt har mer jämlik hälsa (Marmot a.a.). Ekonomiska och sociala samband av detta slag är emellertid ytterst sammansatta till sin natur och någon vetenskaplig konsensus föreligger inte hurvida vi kan tala om en kausal relation mellan inkomster och hälsa. Frågan om kausalitet, d.v.s. i vilken utsträckning det handlar om ett direkt orsakssamband, är inte bara av akademisk natur utan också av vikt för vilken typ av åtgärder som bör sättas in för att minska skillnader i hälsa. Den grundläggande frågan är då i vilken utsträckning åtgärder som innebär ökade inkomster för fattiga eller låginkomsttagare kan leda till hälsovinster på kort eller lång sikt.

Sambandet mellan inkomster och hälsa kan förmedlas via en mängd faktorer som successivt ackumuleras i en kausal kedja: från uppväxtvillkor och utbildningsnivå till arbete och inkomster. I denna kedja kan också beteende med relevans för uppkomst av hälsoproblem (rökning, övervikt mm) samt hanteringen av dem (benägenheten att söka medicinsk hjälp eller bekosta medicin och behandling) ingå. I dagsläget finns en mängd studier där man på olika sätt sökt kontrollera för inflytandet av faktorer med kända kopplingar till ohälsa, som utbildning, arbete och klass. Sammantaget visar resultaten av dessa studier att relationen mellan inkomster och hälsa reduceras med den typen av kontroll, men att ett signifikant samband i slutändan i regel ändå kvarstår (se t.ex. Åberg Yngwe m.fl. 2006; Diderichsen m.fl. 2011). En slutsats som dras av dessa resultat är att åtminstone en del av sambandet kan betraktas som kausalt (Lundberg m.fl. 2014).

En annan grundläggande fråga är genom vilka mekanismer som låga inkomster kan påverka hälsan. Ofta anförs två grundläggande förklaringar. För det första en direkt effekt genom att knappa ekonomiska resurser begränsar möjligheter till konsumtion på ett sätt som är negativt för hälsan. För det andra innebär låga inkomster en

---

<sup>2</sup> Detta gäller för fördelningen i stort, men i ett mindre intervall av mycket låga inkomster är sambandet faktiskt det omvända, med bättre hälsa för inkomster närmare noll (Fritzell m.fl. 2004). Att det förhåller sig så kan sannolikt tillskrivas det faktum att låga registrerade inkomster inte nödvändigtvis speglar faktisk ekonomisk standard, bl.a. beroende på ej redovisade inkomster eller förmögenhet.

låg statusmässig position och att möjligheterna att upprätthålla och etablera sociala relationer begränsas. I det första fallet handlar det om vilka ekonomiska förutsättningar som föreligger när det gäller möjligheterna att göra goda val avseende sådant som motion, matvanor, vårdmöjligheter eller information om vad som befrämjar god hälsa. Den senare förklaringen tar fasta på att inkomster är en viktig social och ekonomisk markör för hur människor positionerar sig statusmässigt. Låg status inskränker möjligheterna att fatta självständiga beslut om sitt eget liv och minskar graden av socialt engagemang (Marmot 2006). Sammanhängande med låg status och begränsade ekonomiska möjligheter är också förekomsten av ekonomisk stress, något som påverkar såväl den psykiska som fysiska hälsan (Gallie & Paugham 2004; Wilkinson & Pickett 2006). En del av denna stress kan tillskrivas det man brukar benämna relativ deprivation, där fattigas deltagande i olika sociala sammanhang minskar (Townsend 1979). Att det föreligger ett samband mellan krympande ekonomi och minskat socialt och samhälleligt deltagande har också visats empiriskt av Jonsson och Mood (2014). Av deras analys framgår att människor som över tid blir ekonomiskt utsatta minskar sitt sociala deltagande på olika arenor samtidigt som motsatsen kan noteras för grupper med en omvänd ekonomisk utveckling. Vid sidan om dessa huvudsakliga förklaringsmodeller har också socialpsykologiska förklaringar anförts, med innebörden att fattigdom/knappa resurser i hög utsträckning riktar individens uppmärksamhet mot omständigheter förknippade med just själva fattigdomen (att sakna medel till räkningar som omedelbart måste betalas, m.m.) och att detta innebär såväl försämrad kognitiv kapacitet som att uppmärksamheten mot andra väsentliga områden (här: hälsa) begränsas (Shah m.fl. 2012; Mani m.fl. 2013).

De hälsoproblem och hälsorisker som kan förknippas med låga inkomster har fått forskare att söka definiera tröskelvärden där möjligheterna att leva hälsosamt hotas på grund av problem av ovanstående slag. I Storbritannien har man utvecklat mått baserade på detaljerade analyser av kostnader för hälsobefrämjande konsumtion på hushållsnivå och vilka ekonomiska resurser som krävs för att upprätthålla en god hälsa – ”a minimum income for healthy living” (Morris m.fl. 2000; Marmot 2010).

Kan då ökade ekonomiska resurser bidra till att förbättra hälsan hos socialt och ekonomiskt marginaliserade grupper? I forskningen på området har man närmat sig denna fråga på en mängd olika sätt och med resultat som inte är helt entydiga (Gunasekara m.fl. 2011). I vissa systematiska översikter (i huvudsak inkluderande studier avseende USA) är slutsatsen att ekonomiska tillskott har endast svaga eller obefintliga effekter på hälsa (Lucas m.fl. 2008; Pega m.fl. 2013). I andra översikter beskrivs minskningar av inkomster ha en större (negativ) effekt på hälsan än tillförda ekonomiska resurser (positiv) (Benzeval & Judge 2001). Underlagen beskrivs emellertid tämligen genomgående som allt för bristfälliga för att tillåta säkra slutsatser i någon riktning.

I komparativa analyser har man närmat sig frågan genom att studera mer eller mindre jämförbara länder med avseende på sådant som välfärdsmodeller, institutionella arrangemang och generositeten i olika former av stöd och transfereringar och hur detta kommer till uttryck för hälsan i olika befolkningsskikt. Bland annat har man funnit att kombinationen av hög täckningsgrad och höga ersättningsnivåer i arbetslöshetsersättningen har en särskilt påtaglig effekt för lågutbildade gruppers hälsa (Ferrarini m.fl. 2014 a, b). Andra studier visar på ett samband mellan fattigdom och dödlighet som i varierande grad, beroende på vilka åldersgrupper som studeras, kan återföras på graden av inkomstomfördelning och sociala kostnader (Fritzell m.fl. 2013). När det gäller ekonomiskt bistånd, vilket är särskilt intressant i detta sammanhang, har man också kunnat iaktta samband mellan höga ersättningsnivåer och låg dödlighet (Nelson & Fritzell 2014).

I en aktuell studie från Storbritannien (Reeves m.fl. 2016) har effekterna av tillförda ekonomiska resurser för låglönegrupper kunnat studeras mer direkt, inom ramen för vad som kan beskrivas för ett naturligt experiment i stor skala. Under 1999 genomfördes där en lagstadgad höjning av minimilönen. I praktiken höjdes emellertid lönen upp till denna nivå endast för delar av populationen, varför jämförelser av hälsoutvecklingen över tid för olika grupper blev möjliga. Resultaten visar att den psykiska hälsan förbättrades signifikant för gruppen som fått ta del av höjningen i jämförelse med dem som inte fått det. Författarna tolkar resultatet som en effekt av minskad ekonomisk stress. Vidare framkom att denna effekt i stora drag var jämförbar med den som antidepressiva läkemedel ger.

Ekonomiska resurser har också i olika sammanhang framhållits som en viktig faktor för barns hälsa och utvecklingsmöjligheter. Att växa upp i miljö som erbjuder en god start i livet är på många sätt avgörande för ett långt och hälsosamt liv och därför också centralt i samhällseliga ansträngningar i syfte att erbjuda jämlika förutsättningar för sina medborgare (WHO 2008). Under uppväxten föreligger skillnader i hälsa mellan barn i Sverige som kan kopplas till familjens socioekonomiska status. Barn med hög social status, mätt med föräldrarnas inkomster och utbildning, uppvisar 40–45 procent lägre risk att skrivas in på sjukhus, jämfört med barn med lägst social status (Mörk m.fl. 2015). Sambanden mellan familjeekonomi och barns kognitiva utveckling är välbelagda i internationella studier (Marmot 2010, 2015) och utgör ett starkt argument för att bekämpa barnfattigdom och socioekonomisk marginalisering av barnfamiljer.

Sambandet mellan barns hälsa och familjens ekonomiska situation är, på samma sätt som tidigare diskuterade samband, sammansatt och låter sig inte utan vidare hänföras till en eller ett par specifika omständigheter. Generellt sett finns ändå här ett relativt starkt stöd till förmån för att det handlar om ett samband där låga inkomster via olika mekanismer har en direkt negativ påverkan på barnens hälsa (se t.ex. Fletcher & Wolfe 2014; Sjögren & Svaleryd 2011; Mörk m.fl. 2015). Grundläggande i sammanhanget är att denna koppling i allt väsentligt sammanhänger med föräldrarnas sociala och ekonomiska villkor och att förutsättningarna för barnen inte kan förstås med mindre än att föräldrarnas situation beaktas (Bing 2003). Vid sidan om möjligheter att erbjuda materiellt och socialt goda uppväxtförhållanden handlar det om sådant som ekonomisk stress, begränsad förmåga och benägenhet att ta till sig kunskaper om hur vad som gynnar en god hälsa, svårigheter att utveckla goda relationer till barnen och förekomst av psykosociala problem.

Barn som vuxit upp i socialbidragshushåll har som vuxna en förhöjd risk för social utsatthet och hälsoproblem i termer av alkohol- och drogmissbruk, psykisk ohälsa, suicidförsök och mortalitet (se t.ex. Weitoft m.fl. 2008; Rojas & Stenberg 2010). Riskerna är i regel särskilt accentuerade för barn uppvuxna i hushåll med långvarigt bidragstagande. Under själva uppväxten har barn i socialbidragshushåll väsentligt högre mortalitet och fler inskrivningar på sjukhus än andra barn. När det gäller det senare är skillnaderna särskilt tydliga för inskrivningar kopplade till psykisk sjukdom under tonåren

(Mörk m.fl. 2015). Vidare har det visat sig att risken att skrivas in på sjukhus är särskilt stor under de år som familjen faktiskt uppbär ekonomiskt bistånd, framför allt avseende psykiska diagnoser (a.a.).

Mottaget ekonomiskt bistånd kan med andra ord utgöra en indikation på den typ av resursbrister som har betydelse för utvecklingen av hälsoproblem för olika medlemmar av hushållet. Särskilt gäller detta om mottagandet sker under längre perioder, vilket dels indikerar mer grundläggande resursproblem och dels innebär en försörjning på de låga inkomstnivåer som socialbidraget medger. I det följande görs därför en genomgång av det varaktiga biståndstagandet utveckling i Sverige under de senaste 25 åren.

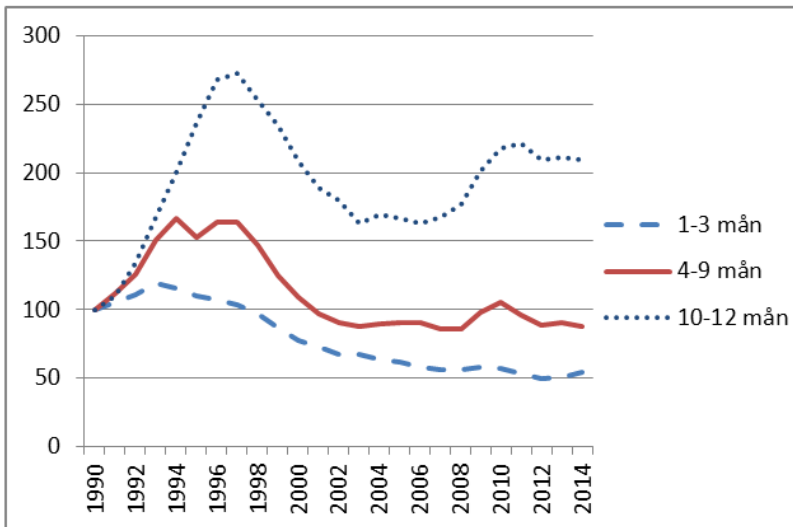
## **En kraftfull ökning av varaktigt bidragstagande**

Det ekonomiska biståndets funktion är att utgöra en sista instans i det skyddsnet som sörjer för människors försörjning. Stödet skall täcka sådant som kostnader för boende, mat, kläder, transporter m.m. och tillse att mottagaren uppnår en skälig levnadsnivå. Bidraget är i allt väsentligt avsett att tjäna som ett tillfälligt stöd under den tid det tar för mottagaren att på egen hand klara sin ekonomi. Tanken är att bidraget skall fungera som en resurs för medborgarna och skapa trygghet inte bara för dem som uppbär bidraget utan också för alla andra som har en mer eller mindre sårbar ekonomi. I realiteten fångar detta skyddsnet emellertid inte bara upp tillfälliga behov. Över tid har allt större grupper också blivit mer varaktigt beroende av bidraget för sin försörjning

En annan omständighet som utmärker det ekonomiska biståndet är att det, mer än andra offentliga stödformer, uppfattas som en rättighet som helst inte skall utnyttjas. Som samhällets sista ekonomiska skyddsnet fångar det upp en mängd olika behov. Dessa är sinsemellan mycket olikartade även om merparten av de försörjningssvårigheter det handlar om har någon form av arbetslöshetsproblematik i botten (Socialstyrelsen 2015 b). När alla andra möjligheter till försörjning är uttömda ska socialbidraget träda in som ett tillfälligt stöd tills mottagaren kommit till rätta med de problem som orsakade behovet. Under de senaste decennierna har vi dock kunnat notera en ökning av andelen hushåll med mer varaktiga behov. Den genomsnittliga tiden med socialbidrag under ett kalenderår uppmät-

tes i slutet av 1980-talet till strax över fyra månader. År 2014 var motsvarande siffra 6,5 månader, vilket är en historiskt sett mycket hög nivå (Socialstyrelsen 2015 a). Av figur 1 framgår att bakom denna utveckling ligger en kraftfull ökning av antalet hushåll med längre bidragstider och en betydande minskning av hushåll med kortare behov. Gruppen med bidrag 10–12 månader under året ökade under perioden från 14 till 35 procent av bidragshushållen. Utvecklingen utgör på många sätt en betydande välfärdspolitisk utmaning. Ur ett individuellt perspektiv sammanfaller den med utanförskap och marginalisering och socialpolitiskt kan utvecklingen tolkas i termer av minskad trygghet i andra stödsystem och arbetsmarknadens funktionsätt (Leisering & Leibfried 1999).

**Figur 1 Utveckling av ekonomiskt bistånd 1990–2014.<sup>3</sup> Hushåll med bistånd 1–3, 4–9 samt 10–12 månader under året. Index: 1990=100**



Källa: Socialstyrelsen.

<sup>3</sup> Från och med 2012 innehåller statistiken inte längre utbetalad introduktionsersättning till flyktingar, vilket försvarar jämförelser från och med detta år. Hade inte denna förändring i statistikföringen införts hade uppskattningsvis bidragstagandet 10–12 månader legat i nivå med 2011 års notering under perioden 2012–2014.



Den kraftfulla ökningen av långvarigt bidragstagande sammanfaller med en period där andelen sysselsatta i befolkningen har minskat, medan arbetslösheten ökat. Parallellt har förändringar på arbetsmarknaden bidragit till att kvalifikationskraven förändrats, så att allt fler jobb kräver en relativt lång utbildning samtidigt som mer okvalificerade arbetsuppgifter försvunnit (Korpi & Tåhlin 2011). Vi har också sett en utveckling där satsningar på utbildning från samhällets sida inneburit att allt fler är överutbildade för de jobb de har. I förlängningen har välutbildade fått söka sig nedåt i arbetsmarknadens kravhierarki, med konsekvensen att de med de allra lägsta utbildningsnivåerna löper ökad risk att bli utan jobb (s.k. bumping down) (Tåhlin 2014). Samtidigt har den ökade invandringen till Sverige bidragit till uppgången av det långvariga bidragstagandet (Mood 2011). Försörjningssvårigheterna är då tydligt koncentrerade till grupper med korta vistelsetider i Sverige (Franzén 2003; Bergmark m.fl. 2013). Sannolikt kommer också det senaste årets omfattande flyktningmottagande att påverka det långvariga bidragstagandet, även om flyktningarnas försörjning under de inledande åren i Sverige ombesörjs av Försäkringskassan i form av så kallad etableringsersättning.

De omständigheter och levnadsvillkor som utmärker mottagare av ekonomiskt bistånd har via olika källor studerats i över ett halvt sekel i Sverige. Genomgående framträder en bild präglad av marginalisering, där olika typer av problem och bristande resurser tenderar att accentueras ju längre bidragsperioderna är. Längre mottagande sammanhänger med kortare utbildning, sämre arbetsmarknadsförankring, begränsade politiska och ekonomiska resurser samt sämre fysisk och psykisk hälsa (se t.ex. Inghe 1960; SCB 1987; Socialstyrelsen 1999; Bergmark & Bäckman 2011).

Faktorer som att vara ung, född i Sverige och ha minst treårig gymnasieutbildning verkar återhållande på varaktigheten. (Bergmark & Bäckman, 2007; Andrén & Gustafsson 2004; Andrén 2007; Hansen & Lofstrom 2009). När det gäller könsskillnader uppvisar kvinnor, som väntat, ett mer begränsat utträde till arbete. Skillnaderna gentemot männen är här relativt konstanta över tid. Kvinnorna tenderar också att i högre grad än männen bli kvar i långvarigt bidragstagande. Risken att återkomma till långvarigt socialbidragstagande för dem som en gång lämnat det är lägst för de grupper som lämnat bidragstagandet för förvärvsarbete, men ytterst få som haft bidrag längre perioder tar steget direkt ut på arbetsmarknaden (Bergmark &

Bäckman 2007). Internationellt framträder faktorer som kön, ålder, familjestatus, etnicitet, socialt kapital, missbruk och tid i bidragstagande som viktiga för bidragstidernas längd (Bane & Ellwood, 1994; Duncan & Caspary, 1997; Dahl & Lorentzen, 2003; Ayala & Rodriguez 2006; Valetta 2006).

Analysen genomförda av Bergmark och Bäckman (2011) indikerar vidare att långa perioder med ekonomiskt bistånd i sig själva utgör ett hinder för att etablera självförsörjning. Denna självförstärkande effekt benämns emellanåt som ”negativt varaktighetsberoende (negative duration dependence), med innebörden att långvariga erfarenheter av socialbidrag har en negativ effekt på möjligheter, preferenser och beteenden (Contini & Negri 2007).

Ett alternativt sätt att närma sig frågan om vilka omständigheter som påverkar varaktigheten är att utgå från den nationella orsaksstatistik som sedan 2010 samlas in av Socialstyrelsen. I tabell 1 redovisas vilka försörjningshinder som noterats under 2014 för grupper med olika varaktigt biståndstagande. Klassificeringar av detta slag är förknäat med viss osäkerhet, varför innehållet i tabellen bör tolkas med försiktighet.

**Tabell 1 Viktigaste försörjningshinder för vuxna personer 2014, efter månader med bistånd**

	1–3 mån	4–9 mån	10–12 mån
Arbetslös	47	57	41
Sjukskriven m läkarintyg	6	8	15
Sjuk el. aktivitetsers	5	4	5
Arbetshinder, sociala skäl	4	8	19
Föräldraledig	3	4	3
Arbetar	9	4	2
Språkhinder	4	5	8
Utan försörjningshinder	8	1	0
Annat försörjningshinder	12	7	6
Kod saknas	1	0	0

*Källa:* Socialstyrelsen.

Oavsett längden på bidragstagandet är avsaknad av arbete det i särklass vanligaste skälet till försörjningsproblemen. Kännetecknande för gruppen med långa tider (10–12 månader) är, i jämförelse med övriga grupper, en något lägre arbetslöshet men högre tal för arbetshinder av sociala skäl, sjukskrivning och språkhinder. Som arbetslösa räknas personer som saknar arbete, har arbetsförmåga och står till arbetsmarknadens förfogande. De sistnämnda två kriterierna uppfylls i lägre grad av långvarigt biståndstagande utan arbete. Arbetshinder av sociala skäl innebär att den enskilde bedöms ha nedsatt arbetsförmåga eller att arbetsförmågan inte är klarlagd. Istället kan social eller medicinsk rehabilitering, alternativt arbetsträning eller utredning av arbetsförmåga vara aktuellt. Som sjukskrivna räknas personer sjukskrivna med läkarintyg som styrker arbetsoförmåga eller oförmåga att delta i arbetsmarknadsinriktade program. Språkhinder registreras för arbetslösa som är i behov av svenskundervisning och där bristande språkkunskaper anses vara det avgörande försörjningshindret (Socialstyrelsen 2015 b). För många med varaktiga behov är med andra ord steget ut på arbetsmarknaden inte särskilt närliggande. Samtidigt anges arbetslöshet utan avgörande sociala eller hälsomässiga hinder för så mycket som fyra av tio i gruppen.

## **Normen för ekonomiskt bistånd – urholkning och restriktivitet**

I Socialtjänstlagens portalparagraf framhålls uppgiften att främja jämlikhet i levnadsvillkor som ett av socialtjänstens viktigaste åtaganden. Vid lagens ikraftträdande 1982 lanserades begreppet skälig levnadsnivå i syfte att säkerställa möjligheter för biståndssökande att kunna leva ett drägligt liv, vilket innebar att inte bara livets nödortf skulle tillgodoses utan också möjligheter att leva ett liv som liknade det stora flertalets. Av lagens förarbeten framgår att vad som är att betrakta som skälig levnadsnivå skall avgöras med hänsyn tas till den standard och de förhållanden som präglar samtiden (Reg. Prop. 1979/80:1). I klartext innebär detta att allmänna standardförbättringar för stora grupper inom befolkningen också bör komma de ekonomiskt hjälpbehövande till del, dvs. att det skall utges till en nivå som inte fjärrar mottagarna från vad som kan betraktas som

normala villkor. I förarbetena till lagen klagas också att det är de politiska beslutsfattarnas ansvar att säkra följsamheten mellan den skäliga levnadsnivån och den allmänna standardutvecklingen.

En grundläggande tanke i Socialtjänstlagen var att den enskildes behov på ett tydligare sätt än tidigare skulle utgöra utgångspunkt för rätten till bistånd. Det var inte längre upp till myndigheterna att pröva rätten till ekonomiskt stöd utifrån bedömningar av den sökandes skötsamhet eller tidigare uppträdande. Tillsammans med ökade möjligheter för den sökande att överklaga socialtjänstens beslut bidrog detta perspektivskifte till att stärka socialbidragets status som rättighet. En annan grundtanke som framhölls i lagen var att bedömningarna skulle göras utifrån en helhetssyn. De problem som föranledde behovet av hjälp skulle betraktas som sammansatta och att man skulle undvika att ensidigt anlägga individperspektiv i arbetet (Pettersson 2011). Det fokus på den enskildes behov som förordades i lagen innebar inte att dennes ekonomi skulle underkastas en detaljerad granskning. Istället förväntades bedömningarna bygga på en generellt fastställd beräkning av vad biståndet skall räcka till och utbetalas upp till en nivå som den enskildes egna inkomster inte täcker. Utbetalningarna skulle också göras utan efterkommande kontroll av hur medlen använts. Detta bygger på en så kallad bruttonormskonstruktion, vilket också hade praktiserats i ett antal kommuner redan före socialtjänstlagens tillkomst.

Så såg en gång de ursprungliga tankarna ut när det gällde hur socialbidraget skulle användas för att tillgodose behoven hos de mellan fyra och åtta procent av den svenska befolkningen som årligen utnyttjar stödet. Utvecklingen har emellertid tagit en, i väsentliga avseenden, annan riktning. Framförallt gäller detta hur prövningen av rätten till bistånd har utvecklats i praxis och i vilken utsträckning tankarna om en koppling till den allmänna standardnivån har kunnat upprätthållas.

En avgörande omständighet i denna utveckling har handlat om fastställandet av socialbidragsnormen, dvs. det viktigaste eller åtminstone tänkta riktmärket för biståndets nivå. Frågan här är hur de normnivåer som tillämpats har bestämts och hur kopplingen till allmänna standardförbättringar upprätthållits över tid. Normerna är dock i grund och botten vägledande, varför det också är viktigt att se hur de har tillämpats och hur begreppet skälig levnadsnivå kommit att omsättas i praktiken. För den period som behandlas här är då

lokal praxis när det gäller den s.k. riksnormen av särskilt intresse. Det handlar då om i vilken utsträckning den fått utgöra lägstanivå vid prövningen av ekonomiskt bistånd och i vilken omfattning poster därutöver beaktas. Vid sidan om detta finns det också anledning att uppmärksamma mer generella uttryck för hur praxis förändras när det gäller benägenhet att bevilja bistånd och med vilka belopp det utgår.

### *Normen för ekonomiskt bistånd 1985–2015*

Det ekonomiska biståndet skiljer sig från andra socialpolitiska stöd i att graden av detaljreglering är väsentligt lägre (Elmér m.fl. 1998; Edebalk, Ståhlberg & Wadensjö 1998). I juridiska termer innebär detta att den materiella rätten – fastställandet av biståndets nivå – inte artikulerats på ett sätt som tydliggör hur bedömningarna skall ske (Svensson 2000). Vid tiden för Socialtjänstlagens införande 1982 var det ytterst kommunerna själva som fick avgöra vilka belopp som skulle säkra en skälig levnadsnivå och hur prövningen skulle gå till. Detta var i linje med hur lagen tillämpades på andra områden och regeringen avstod från att definiera någon lägstanivå. Tanken var istället att Socialstyrelsen i samråd med Konsumentverket skulle ta fram riktlinjer där lagens intentioner beaktades. De första riktlinjerna publicerades 1985 i Socialstyrelsens Allmänna Råd, där man bl.a. lade fram en rekommenderad bruttonorm för socialbidraget. Den föreslagna normen omfattade de budgetposter som lyfts fram i Socialtjänstens förarbeten – totalt tio till antalet – och skulle värdesäkras över tid genom en uppräknings utifrån förändringar i basbeloppet.

Normens rättighetsstatus var på det hela taget oklar. Om ett beslut gått en enskild sökande emot kunde denne vända sig till förvaltningsdomstol och genom de domar som avfattades av den högsta instansen (Regeringsrätten) bibehöll staten ett visst initiativ när det gällde bestämningen av den skäliga levnadsnivån. Socialstyrelsens vägledande norm hade under de inledande åren stor betydelse för förvaltningsdomstolarnas ställningstaganden i ärenden avseende ekonomiskt bistånd, men trots detta fanns det vid ingången av 1990-talet förhållandevis många kommuner som systematiskt tillämpade lägre nivåer. Genom att lyfta ut vissa poster ur normen och fastställa lägre schabloniserade belopp för vissa kostnader såg man möjligheter att hålla kostnaderna för socialbidragen nere. Den så

kallade Tingsrydsnormen var ett exempel på en sådan konstruktion (Socialstyrelsen 1995). I ett försök att stävja denna utveckling slog emellertid Regeringsrätten under våren 1993 i två domar fast att Socialstyrelsens norm borde ligga till grund för bedömningen av vad som var en skälig levnadsnivå. En dom i samma instans påföljande år gav dock kommunerna möjlighet att använda sig av Tingsrydsnormen, och vid halvårsskiftet 1996 tillämpades Socialstyrelsens norm av mindre än hälften av landets kommuner. Detta föranledde Socialstyrelsen att då justera den vägledande socialbidragsnormen i enlighet med Tingsrydsnormen.

I den reviderade Socialtjänstlagen från 1998 infördes den så kallade riksnormen, med vilken regeringen sökte fastslå en lägsta gräns för bidragets nivå. Riksnormen innebar emellertid en nedbantning av antalet poster och omfattar endast vissa kostnader av det som kom att benämnas försörjningsstöd. Vid sidan om riksnormen lades en andra del av försörjningsstödet avseende poster där det skulle göras en individuell skälighetsbedömning av kostnadernas storlek. Vad som kunde betraktas som skäligt definierades inte närmare, men i propositionen angavs att en utgångspunkt för bedömningen var ”vad en låginkomsttagare normalt har möjlighet att kosta på sig” (reg. prop. 1996/97:124 s. 169). Konstruktionen innebar en högre grad av detaljprövning och i allt väsentligt ett avsteg från bruttonormsprincipen.

Riksnormen var avsedd att fungera som en miniminivå för bidraget, men den reviderade lagen erbjöd möjligheter att besluta om bidrag till såväl högre som lägre nivåer om det fanns skäl till detta (Norström & Thunved 1998). Parallellt skedde en inskränkning av den enskildes möjligheter att överklaga kommunens beslut till förvaltningsrätten.<sup>4</sup> Sammantagna innebar förändringarna en högre grad av detaljreglering och en potentiellt ökad återhållsamhet i förhållande till klienterna. Detta då de schabloniserade kostnaderna räknades på färre poster och därmed till ett lägre belopp än tidigare medan övriga utgifter – i den mån de överhuvudtaget beaktades – detaljgranskades inom ramen för en mer skönsmässig bedömning.

Storleken på riksnormen fastställs årligen av regeringen med utgångspunkt från underlag som tas fram av Konsumentverket. I underlaget görs en uppräkningsbaserad på kostnadsutvecklingen för de utgiftsslag som ingår i normen. Vid ett antal tillfällen har dock reger-

---

<sup>4</sup> En inskränkning som upphörde vid revideringen av lagen 2002.

ingen valt att frånga Konsumentverkets förslag vilket generellt sett inneburit att normen blivit lägre än om rekommendationerna hade följts (Socialdepartementet 2008).

Den norm som tillämpas idag innehåller sammanlagt sex poster, att jämföras med tio poster i Socialstyrelsens bruttonorm från 1985.<sup>5</sup> Detta innebär inte per automatik att bidraget blivit mindre tillgängligt eller mindre generöst, utfallet är i allt väsentligt avhängigt hur praxis utvecklas i kommunerna. I realiteten är emellertid risken för en urholkning uppenbar då inskränkningarna erbjuder möjligheter att bortse från poster som tidigare standardmässigt räknats in. Som kommer att framgå är det också det som skett på många håll. Vidare innebär en normkonstruktion där uppräknings endast sker utifrån prisutveckling, utan hänsyn till vad som händer med den allmänna standardnivån, också en eftersläpning i relativa termer. Detta behandlas i det följande.

## En vidgad klyfta

Det ekonomiska biståndets funktion är, i likhet med annat bistånd som regleras av Socialtjänstlagen, att tillförsäkra mottagarna en skälig levnadsnivå. När socialbidragsnormen introducerades i Socialstyrelsens riktlinjer 1985 baserades den på en uppskattning av hur mycket som, vid sidan om kostnader för boende och vissa andra utgifter som skulle prövas individuellt, ansågs nödvändigt för att säkerställa en sådan nivå. Normen medgav visserligen endast konsumtion på en förhållandevis blygsam nivå, men grundades ändå i en ambition att anknyta till den allmänna livsstil och de konsumtionsmönster som förelåg då. En viktig princip vid denna tid var också att använda sig av en så kallad bruttonorm, det vill säga ett schabloniserat belopp som innebar att man vid prövningen kunde undvika en detaljgranskning av den enskildes utgifter.

Hur begreppet skälig levnadsnivå skall förstås är dock allt annat än entydigt och erbjuder därmed spelrum för skilda uttolkningar och operationaliseringar (Hjort 2012). Att lagstiftarna valde att använda sig av detta tänjbara begrepp var att det skulle vara anpassningsbart i förhållande till den samhällsekonomiska utvecklingen och allmänna

---

<sup>5</sup> En minskning till åtta poster genomfördes 1997, som året därefter reducerades till sex i samband med riksnormens införande.

standardförbättringar (Reg. prop. 1979/80:1, s. 205). Lagtexten i sig innehåller emellertid inga anvisningar som är ägnade att säkra en sådan anpassning, vilket innebär att fältet varit öppet för politiska beslut som kunnat förändra bidragets tillgänglighet och generositet i helt olika riktningar.

I de årliga uppräknningar som görs av socialbidragsnormen, har denna anpassats till hur priserna för viss baskonsumtion utvecklats. Konsekvensen av detta är, förutsatt att de poster som ingår i normen är konstanta, att mottagarna av ekonomiskt bistånd kompenseras för kostnadsförändringar på viktiga områden, men inte omfattas av allmänna standardökningar därutöver. För att säkra en följsamhet till det senare hade ett möjligt alternativ varit att låta normnivåerna följa utvecklingen av disponibla inkomster. Så har emellertid aldrig skett under den tid Socialtjänstlagen funnits.

I figur 2 visas utvecklingen av disponibla inkomster och de socialbidragsnormer som varit vägledande/gällande för olika hushållstyper<sup>6</sup> i perioden 1985 till 2014.<sup>7</sup> Observera att kurvorna beskriver indexerad utveckling, där relativa förändringar sedan startåret 1985 återspeglas.

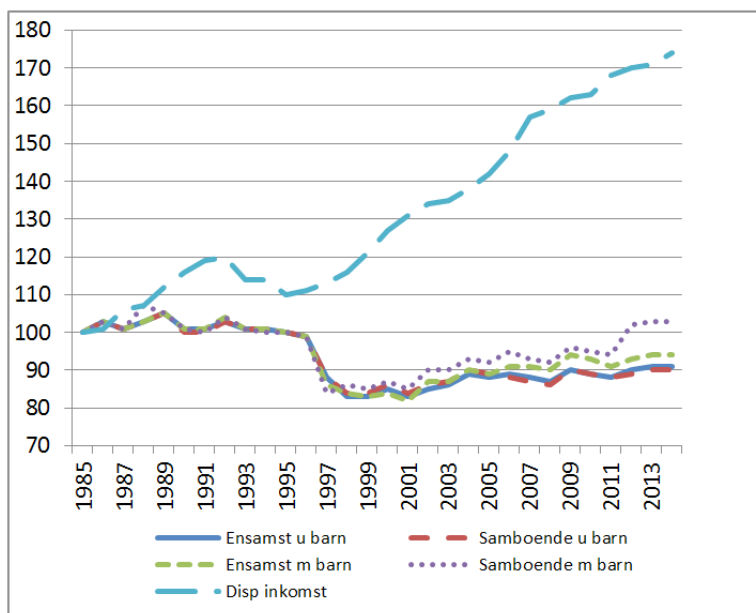
---

<sup>6</sup> "Ensamstående med barn" avser här en vuxen samt två barn, ett respektive fyra års ålder. Samboende med barn är två vuxna och tre barn, åtta, tolv och 15 år.

<sup>7</sup> Till och med 1997 Socialstyrelsens vägledande normer, från och med 1998 riksnormen. I den senare inräknas ej icke-obligatoriska poster för tandläkar-/läkarvård och möbler, TV m.m. . Disponibla inkomster är summan av olika inkomster minus skatter och avgifter, som antingen kan användas till konsumtion eller sparande.



**Figur 2** Disponibel inkomst per konsumtionsenhet och nationell socialbidragsnorm för olika hushållstyper 1985–2014. Index: 1985=100, fasta priser



Källor: SCB och Socialstyrelsen.

Figuren återger en utveckling där de disponibla inkomsterna över tid ökar avsevärt mer än socialbidragsnormernas nivå. Vidare framkommer att normnivån rör sig nedåt under åren 1997 och 1998 då antalet poster i normen minskades till först åtta och därefter sex. Det växande glappet kan iakttagas över i stort sett hela perioden och tenderar till och med att öka än mer i perioden efter riksnormens genomförande 1998. Under 1985 uppgick normen för ett ensamstående med två barn, ett och fyra år, till 4 270 kronor i månaden, under 2014 var motsvarande belopp 8 220 kronor (4 029 kronor i 1985 års penningvärde). Om normen hade följt de disponibla inkomsternas utveckling hade summan för 2014 istället varit 15 150 kronor. Här tar vi dock inte hänsyn till de förändringar av normkonstruktionen som genomfördes 1997 och 1998. Räkna vi in den reduktion som skedde i samband med dessa omläggningar skulle en inkomstbunden norm för 2014 istället landa på cirka 13 700 kronor. I komparativa studier har man också visat att avståndet mellan gällande normer och allmän inkomstutveckling har ökat mer i Sverige än i övriga Norden och ett

flertal andra europeiska länder under perioden 1990–2007. Efter­släpningen är särskilt tydlig i förhållande till länder som Holland, Danmark och Tyskland som helt eller delvis indexerar stödet med hänsyn taget till löne- och inkomstutvecklingen (Kuivalainen & Nelson 2010). I en jämförelse med dessa länder framgår också att det svenska ekonomiska biståndet medger en väsentligt sämre köpkraft och ett sämre skydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet (Hansen & Schultz Nielsen 2015). Över tid har också de svenska normnivåerna hamnat allt lägre i förhållande till den inkomstgräns (60 procent av medianinkomsten) som anger vilka som befinner sig ”i risk för för fattigdom” (Nelson & Fritzell 2015).

Av figuren framkommer också att normnivåerna utvecklas på ett likartat sätt för de olika hushållskonstellationer som studerats. För de allra flesta har den minskat i värde i förhållande till 1985, endast för de sammanboende med barn i exemplet har det skett en återhämtning som lyft ersättningen över nivån för ursprungsåret. För samtliga sker en påtaglig minskning i samband med riksnormens införande 1998. De variationer som förekommer i övrigt beror bland annat på att normnivån bestäms med hänsyn till prisförändringar i de poster som ingår i normen och inte till konsumentprisindex i sin helhet.

De förändringar som gjordes under 1998 innebar ett avsteg från bruttonormstanken i det att antalet poster i normbeloppet reducerades och där kommunerna å ena sidan ålades en skyldighet att följa den (tidigare endast rekommenderade) nationella normen, men där det å andra sidan också öppnades möjligheter att genom detaljerad prövning av de avlägsnade posterna minska de utbetalda beloppen. Konstruktionen bestående av en enhetligt gällande riksnorm parallellt med ett i övrigt utökat kommunalt självbestämmande för delar av biståndet kan förstås som en kompromiss där lagstiftarna försökt tillfredsställa såväl krav på interkommunal likformighet och rättvisa som önskemål om lokal handlingsfrihet. Samtidigt är riksnormen i grund och botten tänkt som en miniminorm, med möjligheter för enskilda kommuner att använda sig av mer generösa och bruttonormsliknande konstruktioner.

Utvecklingen över tid har dock visat att riksnormen i praktiken kommit att bli enhetsnorm för i princip samtliga svenska kommuner (Socialstyrelsen 2007). En grundläggande tanke i såväl riksnormen som tidigare normkonstruktioner är att behov av ekonomiskt bi-

stånd som inte omfattas av de poster som normen inrymmer alltid skall prövas i det enskilda fallet. Med färre poster i normen blir denna prövning än viktigare för att tillse att en skälig levnadsnivå säkras i enlighet med lagens intentioner. Tillämpningen av riksnormen, från 1998 och framåt, har dock visat är att det är sparsamt med den typen av individuella bedömningar i praktiken (se t.ex. Socialstyrelsen 2008; 2010). I den senaste nationella kartläggningen av kommunernas lokala riktlinjer avseende ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2012) framkommer att följsamheten i förhållande till Socialstyrelsens allmänna råd är låg när det gäller den skäliga levnadsnivån. Bedömningarna tenderar att uteslutande baseras på miniminivån och hänsynstaganden till individuella behov och förutsättningar avsätter ett förhållandevis begränsat avtryck i riktlinjerna. I utredningen konstateras vidare att det är ytterst sällsynt med några mer elaborerade lokala tolkningar av vad skälig levnadsnivå kan anses vara och hur den skall läggas till grund för biståndsprövningen. Istället har riksnormen – i strid med Socialstyrelsens anvisningar – kommit att utgöra ensam måttstock. Vidare framkommer att det i många interna dokument förekommer skrivningar med restriktioner som uppmanar till återhållsamhet med bidraget på ett sätt som innebär avvikelser från de allmänna råden.

Den kommunala praxis som utvecklats när det gäller skälig levnadsnivå innebär, i konsekvens med ovanstående, att riksnormens införande 1998 i praktiken innebär en reell nedskrivning av bidragsnivåerna. Detta kan följaktligen läggas till det tidigare beskrivna ökade gapet i förhållande till den allmänna konsumtionsnivån. Vissa justeringar när det gäller normens beräkning har dock medfört att framförallt barnfamiljernas nivåer har närmat sig, och i vissa fall till och med kommit att överskrida, de som gällde 1985.

Ersättningsnivåer som regleras utan hänsyn till allmänna standardförändringar tenderar att bli obsoleta över tid. I detta ligger också en tydlig politisk implikation med innebörden alla i samhället inte bör omfattas av allmänna standardökningar (Halleröd 2010). Att ensidigt räkna upp normerna utifrån prisförändringar och bortse utvecklingen av de disponibla inkomsterna är att i praktisk handling ansluta sig till ett sådant synsätt. En direkt konsekvens är att de som får ekonomiskt bistånd idag relativt sett är väsentligt fattigare än motsvarande grupper var 1985. Differensen mellan gällande 8 220 kronor å ena sidan och alternativa 15 150/13 700 (för en

ensamstående förälder med två barn) å den andra är betydande. Då ekonomiskt bistånd i praktiken utgår från en prövning av inkomster under norm så innebär skillnaden mellan faktisk och alternativ normnivå att rätten till bistånd förändrats såtillvida att det ur detta perspektiv är väsentligt svårare att få hjälp än tidigare och att socialbidraget i ökande grad blivit en stödform för de allra fattigaste.

### **Minskad generositet över tid**

Mer eller mindre oberoende av den ovan beskrivna uttolkningen av den skäliga levnadsnivån och de diskussioner som förts om normens konstruktion, så har periodvis stigande kostnader för det ekonomiska biståndet och ansträngda kommunala finanser inneburit att området i kommunalpolitiken ofta beskrivits i termer av en ekonomisk belastning.<sup>8</sup> Lokalpolitiker som tillfrågats om var i socialtjänstens verksamhet de ser möjliga besparingar har i hög grad framhållit ekonomiskt bistånd som ett lämpligt område. Återhållsamhet i biståndsprövningen har tillsammans med (förhoppningar om) effekter av aktiveringsåtgärder utgjort de medel med vilka man sökt dämpa kostnadsutvecklingen (Bergmark 1995; Wörlén 2010, 2012). I realiteten har kommunernas kostnader för socialbidragen beskrivit såväl upp- som nedgångar under den period som behandlats här, i allt väsentligt betingande av hur konjunkturen utvecklats (Socialstyrelsen 2015 a). Det är dock högst sannolikt att kostnaderna hade varit väsentligt högre om inte generositeten minskats genom urholkning och hårdare biståndsprövning.

Att det faktiskt skett en utveckling mot minskad generositet har kunnat visas genom jämförelser av vinjettstudier genomförda vid olika tidpunkter. Handläggare av ekonomiskt bistånd har i dessa fått ta ställning till ett antal fiktiva ärenden och fatta beslut utifrån den typ av överväganden de vanligtvis gör i sitt dagliga arbete. I dagsläget har tre större studier av detta slag genomförts i Sverige och i två av dem – en genomförd i mitten av 1990-talet och en drygt tio år senare – är vissa av de typfall som förelagts handläggarna identiska (Hydén

---

<sup>8</sup> Under exempelvis 1990-talets första hälft ökade kostnaderna för socialbidragen med mer än 80 procent i fasta priser, medan de kommunala intäkterna sjönk med 11 procent mellan 1992 och 1995 (Socialstyrelsen 1996; Svenska Kommunförbundet, 1995). Totalt sett representerar dock socialbidragen en relativt blygsam andel av kommunernas samlade kostnader (vanligtvis i intervallet 2–3 procent).

m.fl. 1995; Stranz 2007). Detta möjliggör jämförelser över tid när det gäller beviljandegrad och utbetalda belopp, även om skillnader i bl.a. kommunurval innebär att jämförelserna måste göras med viss försiktighet.

Tre identiska vinjetter används i bägge studierna. I den första beskrivs en ensamstående 27-årig tvåbarnsmor som saknar underhållsstöd och är hemma med sitt yngsta barn. Den andra representeras av samma hushåll, men med skillnaden att här är mamman deltidssamarbetande och söker dessutom stöd för arbetsresor. I den tredje vinjetten skildras en ensamstående 22-årig man som nyligen kommit hem från en längre tids utlandsvistelse, inför vilken han sade upp sig från sitt tidigare arbete (är anmäld vid arbetsförmedlingen vid söktillfället).

Stranz (a.a.) genomför en systematisk jämförelse mellan biståndsbesluten i de bägge studierna. I den första vinjetten var andelen bifallet bistånd i stort sett oförändrad över tid (98 respektive 95 procent), medan det genomsnittliga utbetalda beloppet sjönk från 4 151 kronor (90-tal) till 2 649 kronor (00-tal).<sup>9</sup> I den andra minskade andelen bifall från 59 till 14 procent och beloppet från 3 003 kronor till 943 kronor. I vinjett tre minskade bifallen från 42 till 13 procent och beloppet från 6 766 kronor till 3 889 kronor. Jämförelserna mellan de olika studierna visar med andra ord på avsevärda förändringar under de dryga tio år som skiljer dem åt.<sup>10</sup>

Skillnaderna illustrerar en förändring över tid som innebär att det både blivit svårare att erhålla ekonomiskt bistånd och att omfattningen av det stöd som beviljas ligger på betydligt lägre nivåer än tidigare. Utfallet kan förstås mot bakgrund av såväl hur normprovningen utvecklats som kommunala politikernas uppfattningar om det ekonomiska biståndet som uttalat besparingsområde. Ett på många sätt mer oväntat mönster framträder då man jämför graden av variation i handläggarnas beslut mellan de bägge mättillfällena. Det visar sig nämligen att denna ökat påtagligt över tid (Stranz a.a.). Ett avgörande skäl till riksnormens införande var att öka enhetligheten i bedömningarna, men den ökade variationen antyder att någon

---

<sup>9</sup> Beloppen i 2003 års penningvärde.

<sup>10</sup> Det faktum att provningen förändras påtagligt över tid är ett starkt argument mot att helt eller delvis bygga mätningar av fattigdom på mottagande av ekonomiskt bistånd. När generositeten och beredvilligheten att bevilja bistånd förändras över tid kommer tidsserier som beskriver mottaget stöd inte bara inkludera förändringar i människors behov av hjälp utan också förskjutningar i kommunal policy.

effekt av det slaget inte uppnåtts.<sup>11</sup> Tvärtom stärks de iakttagelser som gjorts i andra sammanhang av att (till synes) ökad styrning inte nödvändigtvis behöver innebära ett minskat professionellt, eller lokalt, handlingsutrymme (Evans & Harris 2004).

Att normen i praktiken endast är vägledande för besluten och att nivåerna ofta ligger under norm framgår också i en studie om socialbidrag bland ensamstående kvinnor med barn (Stranz & Wiklund, 2012). Där undersöks bland annat i vilken utsträckning utbetalda belopp hamnar i nivå med en full socialbidragsnorm. Det visar sig att cirka hälften av hushållen når upp till normen, en fjärdedel belopp strax därunder och ytterligare en fjärdedel ett bistånd som understiger 90 procent av normen. De exakta proportionerna skall dock tolkas med viss försiktighet då estimaten bygger på antaganden om bland annat boendekostnad. Av resultaten framgår också att graden av normuppfyllelse skiljer sig åt mellan olika geografiska områden och för olika kategorier av mottagare. Bland annat når ensamstående mödrar som är utrikes födda i väsentlig lägre grad än andra upp till den standardiserade normen medan normuppfyllelsen är högre i Stockholm än i andra storstäder. Resultaten visar att såväl kommuner som handläggare har ett relativt stort handlingsutrymme i förhållande till normen och att detta primärt används till att pressa bidragsnivåerna nedåt. Att det sker avvikelser från vägledande normer är emellertid inget nytt fenomen utan något som också iakttagits i ett flertal tidigare studier (se t.ex. Byberg 1998).

## Diskussion och förslag

Ser vi till de utvecklingsdrag som behandlats inom ramen för detta underlag framträder bilden av en stödform som över tid förändrats med avseende på såväl omfattning som generositet. Antalet hushåll som mer stadigvarande försörjer sig på ekonomiskt bistånd är idag större än någon gång i modern tid, samtidigt som ersättningsnivåernas relativa värde minskat på ett påtagligt sätt.

Det faktum att en växande grupp är beroende av samhälleligt stöd för att klara sin försörjning och att det ekonomiska avståndet till människor i gemen har vuxit kan teoretiskt sammanfattas i termer av

---

<sup>11</sup> Någon synbar minskning i variation mellan kommunernas utbetalda socialbidrag kan inte heller iaktas i spåren av riksnormens införande (Bergmark 2001).

marginalisering eller social exkludering. Gemensamt för dessa begrepp är att de beskriver bristande tillhörighet i relation till en majoritet eller ett centrum inom ramen för en specifik social kontext. I förhållande till fattigdom och andra former av bristande socioekonomisk tillhörighet har marginalitet definierats på följande sätt: ”Marginalitet är ett oönskat tillstånd av utsatthet, som har en viss varaktighet och baseras på ett partiellt deltagande eller ger otillräcklig tillgång till vissa grundläggande resurser, genom vilken den enskilde får begränsat inflytande över sina villkor” (Svedberg 1998, s. 42). Tankemässigt utgår såväl marginalitet som social exkludering från ett centrum-periferiperspektiv där ekonomiska och sociala villkor i samspel bidrar till att skicka människor i positioner med olika avstånd till detta tänkta centrum.

Atkinson och Hills (1998) urskiljer tre grundläggande aspekter på social exkludering: *Relativitet, agens och dynamik*. Relativitet innebär att exkludering alltid måste förstås i förhållande till en given rumslig och tidsmässig kontext. På samma sätt som fattigdomsbegreppet primärt blir meningsfullt om det kopplas till etablerade levnadsförhållanden i det samhälle där det tillämpas är exkludering endast möjlig i förhållande till omständigheter av relevans i ett specifikt sammanhang. Ovanstående redogörelse för urholkningen av socialbidragsnormen sätter fokus på en gradvis exkludering av biståndstagare i ett sådant sammanhang. Agens anger att exkludering inbegriper handlingar som på olika sätt genererar eller upprätthåller de strukturer som ställer vissa grupper vid sidan om samhällsgemenskapen. Sen (2000) påpekar att sådana handlingar kan vara såväl aktiva som passiva. Exempel på det förra är t.ex. att neka invandrargrupper politiskt inflytande genom rösträtt, exempel på det senare en socialpolitik utan mål att motverka fattigdom och segregering. Den policy som vuxit fram avseende ekonomiskt bistånd innehåller såväl ett antal beslut som icke-beslut av relevans för utvecklingen. Dynamik innebär att exkludering bör förstås i ett längre förlopp där positionen som exkluderad kan vara av mer eller mindre permanent karaktär och där utvecklingen i ett längre perspektiv såväl kan förstärka som försvaga graden av exkludering. Det innebär att individer som i tvärsnittsstudier gemensamt identifieras som socialt exkluderade i förlängningen kommer att utvecklas åt vitt skilda håll och att en dikotomi som exkluderad/icke-exkluderad kan bidra till att det senare tillståndet framstår som mer homogent än det i realiteten är (Levitas

1998). Medvetenhet om att problemen i gruppen av hushåll med långvariga behov av ekonomiskt bistånd är sammansatta och att förutsättningarna att gå till självförsörjning också där varierar är viktig i alla diskussioner om vad som kan göras för att bryta biståndstagandet.

Vad som skett i Sverige under en period på cirka 30 år är en växande social och ekonomisk marginalisering av människor med ekonomiskt bistånd som dels kan tillskrivas ekonomiska, arbetsmarknadsmässiga och socialpolitiska förändringar av mer övergripande slag och dels policybeslut som inbegriper själva sakområdet. Frågan som uppstår här är då om denna utveckling kan antas ha konsekvenser för hälsoläget i Sverige och om den bidrar till att öka ojämlikheterna i hälsa? Om svaret på denna fråga är jakande följer frågan om vad som bör och kan göras för att vrida utvecklingen i en annan riktning? Utifrån den genomgång som gjorts i detta underlag kan två huvudspår sägas gälla. Det första handlar om att bryta utvecklingen mot ett ökat långvarigt bidragstagande och öka möjligheterna till självförsörjning för de grupper det handlar om. Det andra om att bryta utvecklingen i riktning mot ökade inkomstskillnader mellan bidragstagare och andra grupper.

Innan möjliga strategier för att åstadkomma förändringar i någongendera riktning diskuteras, kan det finnas skäl att kort rekapitulera kunskapsläget när det gäller sambanden mellan inkomster och hälsa. På ett övergripande plan är detta starkt och väl belagt i såväl svensk som internationell forskning – ju högre inkomster desto bättre hälsa och desto lägre mortalitet. Samtidigt är det så att sambandet är starkast i lägre skikt av inkomstfördelningen, vilket innebär att de största potentiella hälsoeffekterna skulle kunna uppnås genom höjda inkomster i de grupper som har minst resurser.

Kunskapsläget när det gäller effekterna av tillskjutna ekonomiska resurser för socioekonomiskt missgynnade grupper är dock inte helt entydigt. Forskningen på området innehåller resultat som visar på allt från nollresultat till tydliga signifikanta effekter av mer bestående slag. Sannolikt är utfallet beroende av såväl välfärdspolitisk kontext som vilken specifik grupp det är som görs föremål för det ekonomiska tillskottet. Satsningar av detta slag, i syfte att utjämna ojämlikhet i hälsa, bör därför präglas av ödmjukhet, föregås av noggranna överväganden och genomföras inom ramen för en process där uppföljning och utvärdering av effekterna ingår som en naturlig del av reformarbetet.



En stor mängd studier visar också att det finns goda skäl att särskilt fokusera på barn, där tidiga insatser kan ha betydelse för inte bara det omedelbara hälsoläget, utan också för långsiktig kognitiv utveckling, sjuklighet som vuxen och för mortalitet. När det gäller barn som växer upp i familjer med ekonomiskt bistånd framstår kopplingen till psykisk ohälsa som särskilt uttalad och accentuerad under perioder då familjen mottar socialbidrag. Ekonomisk stress, relationsstörningar och förekomst av psykosociala problem av olika slag är då omständigheter som mer direkt kan antas förmedla detta samband.

## Förslag

I det följande diskuteras ett antal områden där det skulle kunna vara påkallat att lägga förslag i syfte att 1) hejda uppgången/minska omfattningen av det långvariga socialbidragstagandet 2) minska avståndet mellan de inkomster som normen för ekonomiskt bistånd medger och mer generella inkomstnivåer. De områden som behandlas täcker på intet sätt alla de tänkbara tillvägagångssätt som står till buds, utan representerar ett urval av mer eller mindre genomgripande åtgärder som i olika sammanhang anförts som möjliga. Det bör också påpekas att frågan om bidragstagandets varaktighet skiljer sig från frågan om normens nivå, såtillvida att den förra mer eller mindre stadigvarande finns på den riks- och lokalpolitiska dagordningen, medan den senare – formulerad i termer av en höjning av ersättningsbeloppen – över tid har visat sig samla mindre intresse. Vidare måste frågan om hur man kan motverka de processer som i förlängningen leder till en varaktig försörjning på socialbidrag på det hela taget betraktas som mer socialpolitiskt sammansatt, i betydelsen att den aktualiserar en bredare repertoar av möjliga åtgärder inom ramen för olika stödsystem. Här finns sannolikt en mängd tänkbara tillvägagångssätt utöver dem som diskuteras nedan.

I tur och ordning diskuteras arbetsmarknadsaktivering, införande av basinkomst, sänkta minimilöner, förändringar i närliggande trygghetssystem, samt en förändring av normen för ekonomiskt bistånd. De fyra förstnämnda handlar i huvudsak om att motverka långvarigt bidragstagande, det femte om vilka levnadsförhållanden som skall gälla för hushåll under de perioder där ekonomiskt bistånd utgår. För

de olika områdena görs, i varierande grad, en kort introduktion där kunskapsläge och förutsedda effekter behandlas. Avlutningsvis formuleras antingen förslag, alternativt motiveringar till att avstå från förslag på området.

## **Aktivering**

På socialtjänsten vilar det dubbla uppdraget att å ena sidan utreda och besluta om rätten till bistånd och å den andra att hjälpa biståndstagare till självförsörjning. När det gäller det senare är de insatser som kan sammanfattas under rubriken ”aktivering” eller ”arbetsmarknadsaktivering” som utgör den dominerande interventionsformen på området. I övrigt saknas i allt väsentligt tydliga och reproducerbara metoder i arbetet med ekonomiskt bistånd, medan aktivering vunnit fotfäste som ett, mer eller mindre, systematiskt arbetssätt riktat till arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd (Bergmark m.fl. 2013). Satsningen på aktiveringsåtgärder har beskrivits som en del av en internationell trend där ambitionen är att satsa på individuellt ökade livschanser och interventioner som syftar till att återföra marginaliserade grupper till arbetslivet (Johansson 2001; Gilbert 2002). Kritiker har också menat att det för de nordiska länderna handlar om en kursändring där betoningen på universalism dämpas till förmån för mer selektiva och individualiserade angreppssätt (se t.ex. Lödemel & Trickey 2001).

I kölvattnet av kommunernas aktiveringsåtgärder har följt nya organisatoriska strukturer och ett utökat institutionaliserat samarbete mellan socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa. Inom ramen för s.k. arbetsmarknadsenheter samlar man de lokala arbetsmarknadspolitiska insatserna. Enligt aktuella uppskattningar finns sådana enheter i ungefär 85 procent av Sveriges kommuner och sammanlagt sysselsätter dessa cirka 4 000 personer (SKL 2011). Aktuella och nationellt representativa studier av verksamhetens innehåll och utbredning saknas dock i allt väsentligt. I inledningen av 2000-talet uppskattades att aktiveringsprogram fanns i drygt 80 procent av landets kommuner och att antalet program översteg 800 (Salonen och Ulmestig 2004). I en senare studie fann Nybom (2011) att mellan 20

och 60 procent av mottagarna i fyra studerade kommuner deltog i aktiveringsåtgärder, varav tre fjärdedelar i kommunalt arrangerade program.

I likhet med andra termer som sammanfattande beskriver sociala interventioner av olika slag är aktivering ett begrepp som innefattar en mängd olika tillvägagångssätt och vars innebörd skiftar från ett sammanhang till ett annat. Ytterst gäller emellertid för i stort sett alla former av aktivering att förvärvsarbete och i förlängningen självförsörjning är det yttersta målet med verksamheten (Moreira 2008). Samtidigt beskrivs aktivering som en företeelse som inrymmer två, sinsemellan konträra, bevekelsegrunder, empowerment/enabling å den ena och tvång disciplinering å den andra (van Berkel & Valkenburg 2007; Borghi & van Berkel 2007).

Vill man urskilja några huvudtyper av aktivering kan tre olika former nämnas: *humankapitalstrategier*, *work-first program* och *workfare* (Bergmark, m.fl. 2013). De program som kan sorteras in under rubriken humankapitalstrategier utmärks av de innehåller inslag som syftar till att långsiktigt stärka deltagarnas möjligheter att göra sig gällande på arbetsmarknaden. I sak innebär detta att via insatser som kvalificerad praktik och utbildning höja den enskildes kompetens. När det gäller utbildningsinsatserna kan dessa variera från komplettering av grundskola/gymnasium till mer specifika yrkesfärdigheter. Ett mer kortsiktigt fokus präglar de aktiveringsinsatser som primärt syftar till att så snabbt som möjligt få ut biståndstagarna i arbete på den öppna marknaden – s.k. *work-first program*. Det handlar om CV-skrivande, arbetssökarkurser, formaliserade krav på socialtjänstkontakter och arbetssökande av en viss omfattning eller annat som på något sätt kan tänkas bidra till att förkorta steget ut i arbetslivet. Workfare handlar ofta om att den enskilde skall utföra enklare sysslor, ofta i kommunal regi, där inga specifika förkunskaper krävs och där deltagandet inte leder till någon uppenbar kompetenshöjning. Deltagande formuleras i många fall som ett villkor för det ekonomiska biståndet och insatsen riktas ofta mot grupper med stora svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden eller i fall där man anser sig ha skäl att misstänka bristande arbetsmotivation.

Oavsett vilken form av aktiveringsåtgärd det handlar om så vilar ändå dess legitimitet i slutändan på i vilken utsträckning den har avsedda effekter. Inledningsvis kan man konstatera att det, när det gäller svenska förhållanden, finns ytterst få studier av sådan art och

kvalitet att man faktiskt kan uttala sig om programmens effekter. För att hitta väl genomförda utvärderingar, med ett systematiskt urvals- och kontrollförfarande, får vi söka oss till internationella studier. På europeisk botten har Kluve (2010) i en systematisk översikt samlat resultat från totalt 137 olika utvärderingar i 19 länder. Översikten konstaterar vissa effekter för program som innehåller stöd/sanktioner i samband med work-first program eller bygger på incitament till den privata sektorn, men överlag är utfallen förhållandevis blygsamma. Vidare framgår att RCT-studier och utvärderingar av senare datum genererar mindre positiva resultat än studier som är äldre eller har ett mindre rigoröst kontrollförfarande. Det förefaller med andra ord vara svårare att fastslå effekter av programmen ju mer utvecklad forskningsdesign som används och ju bättre man kontrollerar för olika typer av selektionsproblematik.

I en metaanalys genomförd inom ramen för Campbell Collaborations översikter (Smedslund m.fl. 2006) inkluderas enbart studier med en RCT-design. De studier som motsvarade inklusionskriterierna kom i stort sett enbart från USA. Sammanlagt behandlades 102 publikationer, 46 olika program och totalt 412 000 deltagare. Data hade i huvudsak insamlats under 1980- och 1990-talen. Av översikten framkommer endast en mycket svag positiv effekt avseende möjligheten att få arbete. Omräknat till det som kallas "numbers needed to treat" måste 33 personer genomgå ett aktiveringsprogram för att ytterligare en deltagare skall få ett jobb, jämfört med dem som inte genomgått något program. Vidare framkom att program där jobbsökande utgjorde ett moment visade större effekter än program där detta saknades och att frivilligt deltagande gav större effekter än program som byggde på obligatorisk medverkan.

I vårt grannland Norge har frågan om vilka effekter statliga program på arbetsmarknadsområdet har för mottagare av ekonomiskt bistånd behandlats inom ramen för ett par studier (Dahl & Lorentzen 2005; Lorentzen & Dahl 2005). Resultaten visar att program där olika insatser systematiskt kombineras tycks ha störst effekt på inkomster och möjligheter till arbete, medan tillfälliga anställningar tycks sakna effekt. Samtidigt visar deras data att programmen framförallt inbegriper deltagare som står relativt nära arbetsmarknaden, vilket bidrar till att minska relevansen av deras resultat när det gäller möjligheterna att mer specifikt påverka långvarigt biståndstagande.

Generellt sett är det dock svårt att med utgångspunkt från internationella studier sluta sig till hur aktivering fungerar på svensk botten. Skillnader i samhällsstruktur, arbetsmarknadens funktion, välfärds-systemens utformning och, inte minst, innehållet i aktiveringsprogrammen begränsar resultatens relevans. Ser vi till den svenska forskningen som inriktats på effekter så har man i de flesta fall utnyttjat ett matchningsförfarande eller använt sig av kvasiexperimentella upplägg. Sammantaget visar dessa studier på försumbara eller obefintliga effekter av aktiveringsprogrammen (Milton & Bergström 1998; Larsson 2003; Giertz 2004; Carling & Larsson 2005). Vissa positiva effekter beskrivs dock av Dahlberg m.fl. (2008) och Vikman & Persson (2010) i studier av stadsdelar i Stockholm. Vidare finner Bergmark m.fl. (2013) i en fallstudie av det ekonomiska biståndets varaktighet i åtta kommuner mönster som antyder att bredd i utbudet av aktiveringsåtgärder och förekomst av sanktioner kan bidra till att begränsa varaktigheten.

Kortfattat kan emellertid det svenska forskningsläget om aktiveringsprogrammets effekter sammanfattas som mycket bristfälligt. Mot bakgrund av det handlar om en verksamhet av betydande omfattning och att den representerar det i dagsläget viktigaste verktyg socialtjänsten förfogar över när det handlar om att göra biståndstagare självförsörjande är avsaknaden av kunskaper här både förväntande och allvarlig. Till detta kan läggas att kunskaperna om hur utbudet av insatser ser ut, dvs. interventionernas innehåll och former, också är mycket begränsat. Visserligen föreligger ofta självdeklarerade programbeskrivningar av olika slag, men granskningar av dessa visar att det föreligger stora skillnader mellan hur verksamheten beskrivs och hur de utformas i praktiken (Salonen & Ulmestig 2004; Thorén 2008). För närvarande finns det egentligen ingen som tar ansvar för en systematisk kunskapsuppbyggnad på området, vilket innebär att de erfarenheter som görs på olika håll i landet i allt väsentligt går förlorade. Samtidigt tillåts – ett sannolikt omfattande antal – verksamheter med inga eller till och med negativa effekter fortgå i kommunerna.

Mot bakgrund av detta finns det anledning att formulera ett förslag på detta område. Viktigt att inskräpa här är dock att förslaget ytterst avser aktiveringsåtgärder specifikt inriktade på att hjälpa personer med långvarigt ekonomiskt till självförsörjning via arbete, vilket innebär att det i hög grad handlar om en grupp där steget ut på

arbetsmarknaden inte alltid är närliggande. Samtidigt finns det skäl att i samband med detta se över hela spektrat av befintliga kommunala aktiveringsprogram helt eller delvis riktade till socialbidragstagare.

Förslag: Att regeringen i ett första steg tar ansvar för en rikstäckande översyn och inventering av befintliga lokala program för arbetsmarknadsaktivering och i ett andra steg genomför metodologiskt solida utvärderingar av de program som helt eller delvis adresserar försörjnings-/arbetsmarknadsproblematik hos grupper med långvarigt ekonomiskt bistånd.

## **Basinkomst**

Ett möjligt perspektiv på problemet med långvarigt bidragstagande är att se försörjningen via just socialbidraget som oönskat och att alternativa, potentiellt mindre stigmatiserande, stödformer som en möjlig åtgärd. I förarbetena till Socialtjänstlagen förordades något som kan betraktas som en partiell lösning i denna riktning. Förslaget innebar att delar av handläggningen av ekonomiskt bistånd skulle avskiljas från socialtjänsten och istället skötas av försäkringskassan (SOU 1977:40). Ett av staten finansierat och administrerat socialförsäkringstillägg (SOFT) skulle ersätta det ekonomiska biståndet för grupper utan andra problem än försörjningssvårigheter (exempelvis med låga ersättningar från pension, a-kassa, sjukpenning eller arbete). Reformen kom emellertid aldrig att genomföras. Skälen till detta var framförallt ekonomiska: man beförde att de statliga kostnaderna i slutändan skulle bli för stora (Elmér m.fl. 1998).

I botten på SOFT-förslaget låg också tanken på att hanteringen av stadigvarande försörjningsproblem inte behöver eller ens bör vara en angelägenhet för socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Man menade att för en majoritet av de som behövde ekonomiskt bistånd saknades kompletterande psykosociala problem som kan motivera kontakter med socialtjänsten och att arbetsmarknadsrelaterade svårigheter bäst hanteras av arbetsförmedlingen. Liknande argument har anförts till stöd för införandet av så kallad basinkomst eller medborgarlön, som dock ingår i en socialpolitiskt vidare diskussion om dekommodifiering och vidgad grundtrygghet. I sin mest grundläggande form avser basinkomst en regelbunden summa som utgår individuellt till samtliga vuxna i arbetsför ålder utan behovsprövning

eller krav på motprestation. Genom att hålla denna ersättning på en nivå som täcker grundläggande behov skall andra typer av stöd, däribland ekonomiskt bistånd, kunna göras överflödiga.

I debatten om basinkomst diskuteras emellertid ett antal olika modeller som skiljer sig åt med avseende på täckningsgrad (dvs. om det faktiskt utan prövning skall utgå till alla eller förmedlas som en inkomstrelaterad överföring riktad till låginkomsttagare<sup>12</sup>) och generositet (Janson 2003; Offe 1997). I argumentationen till stöd för basinkomst brukar anföras att den kan förväntas minska den samhällsliga byråkratin, att den erbjuder en uppvärdering av obetalt arbete och att den stärker medborgarnas autonomi (Van Parijs 2001; Offe 2008). I dagsaktuell debatt hävdas också att den erbjuder ett svar på de strukturella förändringar som arbetsmarknaden genomgår, där jobb rationaliseras bort och växande grupper förnekas tillträde. Företrädare för införande av basinkomst hävdar då att detta erbjuder en möjlig trygghet för dessa grupper och ett sätt för samhället att, via ett riktat skatteuttag, få ut en del av de produktivitetsvinster som uppstår när jobb och anställda rationaliseras bort (Steiner, 1992). Medborgarskap ges företräde framför reciprocitet och meritokrati inom ramen för ett system där jämlika möjligheter förutsätter att betydelsen av ägande, begåvning och klasstillhörighet reduceras (Birnbaum 2013).

I de invändningar som riktas mot basinkomsten som idé är tanken på att den bryter mot väletablerade föreställningar om rättvisa ett bärande tema. Problemet handlar primärt att de som självmant väljer att inte bidra till samhällets välförhållande via arbete då inte bör ha en ovillkorlig rätt att ta del av de resurser som produceras, att "...de arbetssamma utnyttjas av de lata" (Elster 1986, s. 719). En annan, närliggande, central invändning är att grundläggande incitamentsstrukturer rubbas på ett sätt som hotar tillväxt och utveckling och i förlängningen hela samhällets välförhållande (Jansson 2003). En basinkomst som är så pass generös och allomfattande att den på allvar minskar nödvändigheten för medborgarna att sälja sin arbetskraft leder därför inte bara till en dekommodifiering, utan också till ett minskat arbetskraftsdeltagande.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Exempelvis genom s.k. negativ inkomstskatt (Tobin m.fl. 1967).

<sup>13</sup> Omvänt argumenterar vissa förespråkare för basinkomst att denna, förutsatt att den utgår utan avräkning för inkomstökningar, kan öka incitamenten för arbete och stimulera egenföretagande i grupper med låga inkomster (Barry, 2005).

Basinkomst är med andra ord en omdebatterad idé, men diskussionen förs i huvudsak på en principiell eller teoretisk nivå då systemet med basinkomst egentligen aldrig kommit att tillämpas i full skala. Visserligen har modifierade varianter genomförts i bl.a. Alaska, Iran och Namibia (Birnbaum 2013), men i stort sett saknas kontext-relevanta erfarenheter av en modell som ersätter stora delar av ett utbyggt socialförsäkringssystem och ersättningen ger en inkomster upp till en relativt god levnadsnivå. Av detta skäl riktas för närvarande mycket intresse mot Finland som enligt plan inleder ett försök med basinkomst under 2017 (<http://stm.fi/sv/forsok-med-basinkomst>).<sup>14</sup> Några närmare riktlinjer för försöket är ännu inte fastlagda, upplägget utreds för närvarande av finska Folkpensionsanstalten (FPA), men tanken är att det skall genomföras i ett begränsat antal regioner under åren 2017–2018 och utvärderas under 2019. Enligt förslaget skall fyra olika varianter av basinkomst prövas, med olika grad av generositet och med varierande grad av koppling till andra stöd och inkomster. Stödets storlek är inte fastställt, men 550 euro per månad nämns som en nivå i en av de förslagna varianterna (Kangas & Kalliomaa-Puha 2016).

I relation till andra möjliga förslag som diskuteras här representerar införande av basinkomst/medborgarlön en mer utmanade och genomgripande förändring av spelreglerna för såväl det sociala skyddsnetet i stort som för arbetsmarknaden. Ur det perspektivet är frånvaron av kunskaper om vilka effekter åtgärden kan förväntas ha ett stort problem. I dagsläget vet vi ytterst lite om i vilken utsträckning de förhoppningar respektive farhågor som knyts till basinkomsten kan bli verklighet. En basinkomst som på allvar lyfter de grupper som idag behöver socialbidrag under sammanhängande tider upp till en nivå där förändringen kan ha gynnsamma hälsoeffekter bör dessutom, givet att en sådan effekt kan antas föreligga, vara relativt generös. Sett på lång sikt finns det däremot inga skäl att helt avskriva den typ av mer långtgående systemförändringar som basinkomsten representerar. För framtiden kan en mer radikal lösning erbjuda ett mer inkluderande angreppssätt och det finns all anledning att följa upp erfarenheterna av det finska försöket. Inga förslag på området läggs dock i detta underlag.

---

<sup>14</sup> Lokala försök planeras också i Utrecht och ett antal andra Nederländska kommuner.



Ett mer begränsat alternativ till införande av basinkomst när det gäller att ersätta det ekonomiska biståndet med andra stöd skulle kunna vara att återaktualisera det gamla SOFT-förslaget, där vissa kategorier av mottagarna får sin ersättning i en annan form än ekonomiskt bistånd och från en annan huvudman än socialtjänsten (staten). Problemet här är att de primärt berörda i huvudsak är hushåll med kortare bidragsperioder och jämförelsevis mindre av kompletterande problem. Långvariga bidragstagare berörs då endast indirekt, genom att mer tid potentiellt frigörs inom socialtjänsten för interventioner av olika slag. Sammantaget framstår det dock som ytterst ovisst om i vilken utsträckning en SOFT-modell faktiskt kan påverka bidragstiderna, varför inget förslag heller läggs kring detta.

### **Sänkt ingångs-/minimilön**

Ett alternativt förslag som diskuterats för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för grupper med sämre konkurrenskraft är sänkta ingångs- eller minimilöner. Sådana kan införas generellt eller partiellt. Det senare innebär att den lägre lönenivån reserveras för specifika grupper som t.ex. flyktingar eller ungdomar, det förra att nivån gäller som ett golv för alla löner. Minimilönerna regleras i dagsläget genom kollektivavtal och när det gäller sänkta/frysta nivåer så kan de antingen uppnås genom parterna kommer överens om sådana eller att regering och riksdag initierar reformer/lagstiftning i en sådan riktning.

Frågan om sänkta minimilöner är i mångt och mycket en ideologisk vattendelare där företrädare för skilda synpunkter grupperar sig långt från varandra. Nyligen gick Arbetsekonomiska rådet (2016) ut med ett förslag om ökad lönespridning och sänkta minimilöner, något som kraftfullt avvisats från fackligt håll (se t.ex. de Toro 2016). Kunskapsläget när det gäller vilken effekt minimilönernas nivå har på sysselsättningen är förhållandevis oklart. I en översikt av Neumark och Wascher (2006) visas att flertalet av de studier man gått igenom indikerar att höjda minimilöner innebär lägre sysselsättning och en negativ sysselsättningseffekt för grupper med svårigheter att konkurrera på arbetsmarknaden, men att det också finns ett betydande antal studier som visar på motsatta eller uteblivna effekter. Frågan har också behandlats inom ramen för två metaanalyser av företrädes-

vis amerikanska studier (Doucouliagos & Stanley, 2009; Belman & Wolfson, 2013), där man inte hittar några signifikanta effekter på sysselsättningen.

En betydande del av de studier som genomförts på området avser effekter av lagstadgade minimilöner och är därför inte självklart överförbara till en svensk kontext där lägstralöner bestäms i avtal mellan arbetsmarknadens parter (Engdahl & Forslund 2015). Svårigheterna att applicera internationella resultat på svenska förhållanden förstärks också på grund av skillnader i generella lönenivåer och hur arbetsmarknaderna ser ut och regleras. Neumark och Wascher (2006) pekar på att sambandet mellan lägstralöner och sysselsättning tenderar att minska eller upphöra i länder med en jämförelsevis mer reglerad arbetsmarknad och aktiv arbetsmarknadspolitik, som t.ex. Sverige.

Ser vi till forskning som behandlar svenska förhållanden är det samlade kunskapsunderlaget vare sig särskilt omfattande eller entydigt. Skedinger (2002; 2015) har inom ramen för ett par studier analyserat vilken påverkan höjda lägstralöner har på sysselsättningen inom olika branscher. Han finner att höjningen tycks ha en viss negativ sysselsättningseffekt inom de berörda branscherna och detta slår hårdast mot mindre kvalificerad arbetskraft. Däremot framkommer inga belägg för att nyanställningar skulle öka vid lägre minimilöner. Skattade effekter av höjda lägstralöner i ett antal förbundsavtal indikerar olika effekter på nyanställda ungdomar med höga respektive låga skolbetyg, där sannolikheten att de förra skall få fortsatt anställning ökar medan de senare minskar sin andel (Forslund m.fl. 2014). När det gäller effekterna av sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar, en annan men på sitt sätt närliggande åtgärd, visar analyser av Egebark och Kaunitz (2013) att åtgärden totalt sett hade relativt begränsade sysselsättningseffekter och att unga med sämre förutsättningar inte var den grupp som primärt gynnades av åtgärden. Mot bakgrund av att det handlade om en betydande sänkning av arbetsgivaravgiften kan man möjligen sluta sig till att sänkta lönekostnader inte alltid är ett särskilt kraftfullt instrument i sammanhanget (Engdahl & Forslund 2015).

Sammanfattningsvis är det svårt att hitta entydigt stöd till förmån för att sänkta ingånga-/minimilöner har eller saknar effekter på sysselsättningen. Detsamma gäller i vilken utsträckning åtgärden ökar möjligheterna till anställning för grupper med en svag position på

arbetsmarknaden. Vissa resultat skulle dock kunna tas till intäkt för att sänka minimilöner faktiskt kan ha en positiv effekt på sysselsättningen. Frågan är då i vilken utsträckning detta kan tänkas påverka möjligheterna till försörjning via arbete för de grupper som idag har långvarigt ekonomiskt bistånd? Som vi kunnat se i avsnittet om ökningen av det långvariga bidragstagandet befinner sig många i gruppen förhållandevis långt från arbetsmarknaden, men samtidigt finns en inte obetydlig andel som är arbetslösa utan sociala eller medicinska hinder (exempelvis unga eller invandrare i olika typer av etableringsfaser). Vissa av dessa kommer sannolikt att kunna ta steget ut på arbetsmarknaden utan vidare åtgärder, men för delar av gruppen kan ett hypotetiskt tillskott av okvalificerade arbeten med lägre löner erbjuda ökade möjligheter till självförsörjning.

Det finns emellertid ett par omständigheter som, bortsett från det faktum att sysselsättningseffekterna måste ses som osäkra, talar emot lägre ingångs-/minimilöner som ett verktyg i sammanhanget. Det första har att göra med vilka fördelningseffekter åtgärden har. Sannolikt påverkas också på sikt den allmänna lönenivån för lågutbildade nedåt av sänkta minimilöner. Mot bakgrund av att inkomster och utbildning är grundläggande för den sociala gradienten i hälsa kan detta knappast betraktas som en önskvärd utveckling. För det andra är nivån på arbetsmarknadens lägsta löner betydelsefull för i vilken utsträckning det är politiskt möjligt att väsentligt höja normen för ekonomiskt bistånd. Detta beroende på uppfattningen om att detta bör föreligga ett tillräckligt avstånd mellan inkomster från låglönearbeten och de försörjningsnivåer som socialbidraget medger. Detta, så kallade "respektavstånd", anses nödvändigt för att upprätthålla grundläggande incitamentsstrukturer, och på en nivå där bidragstagare skall motiveras att söka sig mot självförsörjning (Bradshaw m.fl. 2008). Oavsett vad man har för uppfattning om behovet av ett sådant avstånd så är tankegången tillräckligt etablerad för att vara en faktor att räkna med i politiska överväganden om normens konstruktion och grad av generositet. Sammantaget innebär dessa invändningar att något förslag om sänkta ingångs- eller minimilöner inte läggs i detta underlag.

## Det socialpolitiska trygghetssystemet

Vilka som behöver ekonomiskt bistånd för sin försörjning och under hur långa tider bestäms bland annat av hur finmaskiga och beständiga skyddsnäten ovanför är. Därför är givetvis utformningen av och innehållet i de kvalifikationskrav och ersättningsnivåer som gäller för olika delar av det socialpolitiska skyddsnätet i övrigt av stor betydelse i sammanhanget. Under den period som beskrivits ovan har också många andra ersättningar urholkats och blivit mindre tillgängliga, inte minst gäller det arbetslöshetsersättningen (Ferrarini m.fl. 2012; Fritzell m.fl. 2014).<sup>15</sup> Exakt hur dessa förändringar påverkar är emellertid svårare att fastställa. En typ av studier där man söker uppskatta vilka konsekvenser faktiska eller fiktiva förändringar får för mottagandet av ekonomiskt bistånd, baseras på mikrosimuleringar med utgångspunkt från inkomstdata. Utifrån analyser av samlade årsinkomster studeras hur många som hamnar under socialbidragsnormen vid en given förändring. Sådana skattningar är dock förenade med betydande osäkerhet då det inte finns ett direkt samband mellan låga årsinkomster och mottaget ekonomiskt bistånd. Prövningen av biståndet görs i praktiken månads- och inte årsvis och en stor del av dem med inkomster under socialbidragsnormen söker överhuvudtaget inte hjälp (Bergmark 2000; Halleröd 2000). En mer direkt, uppskattning har gjorts av Salonen (1997) som utifrån detaljerade hushållsdata i ett urval av 15 kommuner studerat hur nio faktiskt genomförda nedskärningar påverkat det ekonomiska biståndet omfattning. Hans resultat visade att regelförändringarna hade genomslag i form av ökade kostnader för det ekonomiska biståndet. Störst påverkan hade, i tur och ordning, besparingar inom bostadsbidraget, barnbidraget, utbildningsbidraget samt A-kassan. Sammantaget saknas dock underlag för att bedöma vilka effekter mer inklusiva kvalifikationsregler eller höjda ersättningar skulle kunna få varaktigt ekonomiskt bistånd.

Det kan finnas ett antal goda skäl att genomföra förändringar i övriga trygghetssystem, bland annat i syfte att minska riskerna för människor att överhuvudtaget behöva söka ekonomiskt bistånd. Det är också tänkbart att långtgående omställningar när det gäller kvalifi-

---

<sup>15</sup> Påpekas bör dock att taket för ersättningar från a-kassan höjdes från och med september 2015, en förändring som emellertid sannolikt betyder mindre för omfattningen av det långvariga socialbidragstagandet.

kationsregler skulle kunna påverka omfattningen av långvarigt socialbidragstagande mer specifikt, men att dessa effekter på det hela taget är förhållandevis osäkra och att de socioekonomiska konsekvenserna på samhället i övrigt är svåra att överblicka. Av dessa skäl läggs inget direkt förslag när det gäller utformningen av övriga trygghetssystem inom ramen för detta underlag. Frågan är dock värd att fortsättningsvis beakta, varför mer ingående analyser av hur förändringar i andra typer av ersättningar påverkar bidragstagandet är välkomna.

### **Förändringar av normen/biståndsprövningen**

Vem har ytterst ansvar för välfärden för de sämst ställda och hur begreppet ”skälig levnadsnivå” skall förstås? I formell mening vilar ansvaret ytterst på våra förtroendevalda politiker, men kombinationen av det kommunala självstyret och en i många avseenden oklar lagreglering innebär att något samlat ansvarstagande egentligen inte föreligger. Detta är sannolikt en viktig förklaring till att den marginalisering som beskrivits ovan kunnat fortgå över en så pass lång tidsperiod. På denna punkt är det önskvärt med en tydligare ordning.

Det går inte heller att utesluta att utvecklingen har kunnat fortgå på grund av att det finns en allmän misstro mot legitimiteten i mottagandet. Denna baseras på ett ifrågasättande av såväl mottagarnas försörjningsmoral som på socialtjänstens förmåga att urskilja reella behov (Svallfors 1995). Av detta skäl kan förslag som syftar till att skapa förbättrade levnadsförhållanden för bidragstagarna antas generera ett begränsat väljarstöd.

Om nuvarande konstruktion när det gäller normens nivå och omgivande regelverk förblir oförändrat kommer avståndet mellan biståndstagare och gemene man fortsätta att växa. Vidare har de som uppbär ekonomiskt bistånd i dag förlorat mycket i förhållande till de nivåer som gällde åren omedelbart efter socialtjänstlagens introduktion. Detta ställer oss inför två utmaningar. För det första att hitta alternativ till den urholkning av normen som nuvarande uppräkningsmodell medför. För det andra att överväga i vilken grad det är önskvärt och möjligt att återföra ersättningsnivåerna till den relativa

storlek de hade för drygt trettio år sedan. Såväl det förra som det senare aktualiserar också frågan om med vilka styrinstrument policy och ersättningsnivåer för det ekonomiska biståndet skall utformas.

När det gäller att motverka urholkningen av normen för ekonomiskt bistånd är den mest närliggande och uppenbara lösningen att räkna upp den i förhållande till inkomst-/löneutveckling istället för att, som idag, justera den i förhållande till prisnivån för de poster som ingår i normen. Genom en sådan lösning bibehålls det ekonomiska "avståndet" mellan biståndshushåll och allmänhet intakt över tid. Detta skulle också föra bestämningen av vad som är en skälig levnadsnivå närmare de utfästelser om att koppla biståndet "normala konsumtionsnivåer" som gjordes i anslutning till att Socialtjänstlagen lanserades. Det politiska ansvaret för att åstadkomma detta ligger primärt på riksnivå. Erfarenheterna av hur riksnormen kommit att omsättas på kommunal nivå visar också att rekommendationer och riktlinjer inte är tillräckliga styrinstrument i sammanhanget.

När det gäller riksnormens konstruktion finns det därför också anledning att ifrågasätta övergången från den tidigare bruttonormsmodellen till den högre grad av detaljprövning som riksnormen tankevärt bygger på. Eftersom praxis utvecklats i riktning där kostnaderna vid sidan om den miniminivå som riksnormen stipulerar inte prövas av kommunerna i den utsträckning som var tanken bakom konstruktionen, kan en utökning av posterna med schabloniserade belopp erbjuda ett alternativ. Härigenom möjliggörs också en högre grad av interkommunal enhetlighet i bedömningarna och, åtminstone teoretiskt sett, en mindre byråkratisk handlägningsprocess.

Att koppla normen till inkomstutvecklingen och återinföra ett bruttonormsystem skulle innebära att urholkningen av biståndet upphörde och att riksnormen i högre grad skulle fungera i enlighet med de intentioner som fanns när den sjösattes. Däremot skulle det inte innebära att förlorad mark togs igen eller att ersättningen relativt sett återställdes till den nivå som gällde för trettio år sedan. Att till fullo retroaktivt uppgradera normen utifrån en koppling till hur de disponibla inkomsterna utvecklats sedan 1985 skulle innebära en mycket kraftig höjning av aktuella nivåer, vilket framgår av de tidigare kommentarerna till figur 2 i detta underlag. Ett alternativ till detta vore att kompensera för en viss del av den urholkning som ägt rum.

Avslutningsvis finns det anledning att överväga en riktad satsning på barnfamiljer med ekonomiskt bistånd, utifrån argumentet att förbättrade inkomster där potentiellt kan ha större och mer långsiktiga hälsoeffekter än i andra hushållskonstellationer. När det gäller biståndets storlek finns det ett antal olika alternativ tillgängliga. Ett är att helt eller delvis undanta barnbidraget från de inkomster som räknas in i behovsprövningen, en ordning som tillämpas i exempelvis Danmark, Storbritannien och Holland, med ett jämförelsevis mer generöst ekonomiskt bistånd för barnfamiljer som följd (Hansen & Schultz-Nielsen 2015). Ett annat alternativ är att man i en eventuell förstärkning av normen gör en positiv särbehandling av barnfamiljer med avseende på uppgradering av beloppen eller, beroende på vilken normkonstruktion som väljs, lyfter in ytterligare poster i normen (t.ex. för hälsobefrämjande fritidsaktiviteter).

I sammanhanget kan nämnas att det sedan 1 juli 2014 finns en så kallad fritidspeng för barn i årskurs 4–9 som kan tilldelas hushåll som haft ekonomiskt bistånd under minst sex månader under en tolv-månadersperiod. Stödet utgår som ersättning för faktiska kostnader för fritidsaktiviteter med maximalt 3 000 kronor per barn och år. Stödet har emellertid utgivits ytterst sparsamt av kommunerna (Socialstyrelsen 2015 c) och Regeringen föreslår i 2015 års vårproposition att fritidspengen skall avskaffas och att de medel som avsatts för denna istället skall användas till att höja riksnormen för barn.

Den nuvarande riksnormen är idag utformad på ett sätt som innebär att den knappast motsvarar vad man i förarbetena till Socialtjänstlagen avsåg med en skälig levnadsnivå, en slutsats som också Socialstyrelsen kommit fram till när man sett över dess tillämpning och konstruktion (2012). Stora grupper som under sammanhängande perioder lever på mycket begränsade resurser är sannolikt negativt för folkhälsan i vid mening och en bidragande faktor till socialt betingad ojämlikhet i hälsa. Denna slutsats har tidigare också dragits av bland annat Malmökommissionen som föreslår en nationell översyn det ekonomiska biståndet, där det utformas så att man uppnår nivåer som möjliggör en god hälsa för de grupper som berörs (ref.).

Att lägga ett detaljerat förslag när det gäller framtida modeller för socialbidragsnormens nivå och uppräkningsmetod kan te sig mindre meningsfullt mot bakgrund av hur beslutsprocesser i den här typen av frågor normalt ser ut. Däremot finns det goda skäl att tydligt

inskräpa i vilken riktning och med vilken styrka förändringar bör genomföras för att hälsoeffekter i slutändan skall vara möjliga. Det förslag som läggs på grundval av föreliggande underlag är följande:

### Förslag:

1. Att dagens modell för årlig uppräknig av normen för ekonomiskt bistånd ersätts med ett system där nivån räknas upp med hänsyn taget till hur löner och hushållens allmänna konsumtionsutrymme utvecklas.
2. Att en översyn görs när det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på området, i syfte att tydliggöra var det politiska ansvaret för stödformen ytterst ligger. Ett sätt att åstadkomma detta är en tydligare lagstiftning för kommunerna att rätta sig efter.
3. Att nuvarande riksnorm ersätts av en mer bruttonormsliknande konstruktion, som inkluderar fler budgetposter och bygger på en lägre grad av detaljprövning.
4. Att en märkbar engångshöjning av normnivåerna genomförs i syfte att återställa deras värde efter den urholkning som skett under tre decennier och att en särskild höjning görs för hushåll med barn.

Inom ramen för detta underlag har förslag lagts på två områden. Det första handlar om att insatser som syftar till att göra bidragstagare självförsörjande bör bygga på goda kunskapsunderlag, det andra om att säkra skäliga levnadsnivåer i linje med socialtjänstlagens ursprungliga intentioner. Generellt sett kan de ses som uttryck för två olika linjer i socialpolitiken, där den första handlar om att genom satsningar på att bygga upp humankapital eller på annat sätt korta steget in på arbetsmarknaden och den andra om att erbjuda rimliga levnadsvillkor för dem som av olika skäl misslyckas med att ta detta steg. Ibland har detta beskrivits som en skillnad mellan "trampoliner" och "skyddsnet" (Gilbert 2002). Ser vi till utvecklingen inom EU-området under senare tid är det den förra strategin som på olika sätt vunnit terräng på bekostnad av den senare, med konsekvens att



levnadsförhållanden för marginalgrupper försämrats (Cantillon 2011). Ser vi till de grupper som behandlas här så kommer det alltid, oavsett hur framgångsrika aktiveringsåtgärder som sätts in, att finnas hushåll som blir kvar i långvarigt bidragstagande och därför hänvisade till de ersättningsnivåer som där erbjuds. Av detta skäl behövs satsningar inte enbart på trampoliner, utan också på fullgoda skyddsnät.

Avslutningsvis kan det finnas skäl att understryka att de samlade förslagen här ytterst syftar till att utjämna socialt betingade skillnader i hälsa. Det kan visserligen finnas en mängd andra goda grunder för att såväl öka kunskaperna om aktiveringsåtgärdernas effekter som att se över och förändra socialbidragsnormen, men i detta sammanhang får de betraktas som underordnade. En slutsats av detta är att mått och steg bör vidtas i syfte att följa upp och utvärdera vilka de hälsomässiga effekterna av föreslagna åtgärder blir. Metodologiskt innebär detta betydande utmaningar, där en konsekvens kan bli att förändringar kan behöva genomföras i olika takt i olika delar av landet. Viktigt här blir också att arbeta med såväl kort- som långsiktiga perspektiv, då vissa avsedda effekter förutsätter en lång tidshorisont.

# Referenser

- Andrén, T. & Gustafsson B. (2004). Patterns of social assistance receipt in Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 13, s. 55–68.
- Andrén, T. (2007). *The Persistence of Welfare Participation*, IZA Discussion papers 3100.
- Arbetssekonomiska rådet (2016). *Dags för större lönespridning?* Stockholm: AER.
- Atkinson, A. & Hills, J. (1998). *Exclusion, Employment and Opportunity*. London, LSE/CASE.
- Ayala, L. & Rodriguez, M. (2006). What Determines Exit from Social Assistance in Spain? *International Journal of Social Welfare*, 16, s. 168–182.
- Bane, M.J. & Ellwood, D.T. (1994). Understanding Welfare Dynamics, i M.J. Bane & D.T. Ellwood (eds) *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Barry, B. (2005). *Why Social Justice Matters*. Cambridge: Polity Press.
- Belman, D. & Wolfson, P.J. (2014) *What do Minimum Wages Do?* Kalamazoo, UpJohn Institute.
- Benzeval, M. & Judge, K. (2001). Income and health: the time dimension. *Social Science & Medicine*, 52, s. 1371–1390.
- Bergmark, Å. (1995) *Prioriteringar i socialtjänsten – rättvisa och ekonomi*. Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete.
- Bergmark, Å. (2001). Den lokala välfärdsstaten? Decentraliserings-trender under 1990-talet. I Szebehely M. (red): SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling*. Stockholm: Fritzes.

- Bergmark, Å. & Bäckman, O. (2007). Socialbidragstagandets dynamik – varaktighet och utträden från socialbidragstagande under 2000-talet. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14, s. 134–152.
- Bergmark, Å. & Bäckman O. (2011). Escaping Welfare? Social Assistance Dynamics in Sweden, *Journal of European Social Policy*, 21, s. 486–500.
- Bergmark, Å & Bäckman, O. (2012) När det tillfälliga blir permanent – om långvarigt socialbidragstagande. I Swärd, H. & Engemark, L. (red.) *Fattigdom utan gränser*. Stockholm, Carlssons.
- Bergmark, Å., Bäckman, O. & Minas, R. (2013). *Vägar ur socialbidrag? Om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*. Rapport i socialt arbete 143. Stockholms Universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Bing, V. (2003). *Små, få och fattiga: om barn och folkhälsa*, Lund: Studentlitteratur.
- Birnbaum, S. (2013). Basinkomst – ett instrument för rättvisa och hållbarhet? *Ekonomisk Debatt*, 41, s. 17–27.
- Bradshaw, J. (2008). *A minimum income standard for Britain : What people think*. York, Joseph Rowntree Foundation.
- Byberg, I. (1998). *Arbetsmetoder och socialbidrag*. SoS-rapport 1998:11. Stockholm, Socialstyrelsen.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era, *Journal of European Social Policy*, 21, s. 432–449.
- Carling, K. & Larsson, L. (2005). Does early intervention help the unemployed youth? *Labour Economics*, 12: 301–319.
- Contini, D. and Negri, N. (2007) Would Declining Exit Rates from Welfare Provide Evidence of Welfare Dependence in Homogenous Environments?, *European Sociological Review* 23: 21–33.
- Dahl, E. & Lorentzen, T. (2003). Dynamics of social assistance: the Norwegian experience in comparative perspective, *International Journal of Social Welfare*, 12, s. 289–301.
- Dahl, E. & Lorentzen, T. (2005). What works for whom? An analysis of active labour market programs in Norway, *International Journal of Social Welfare*, 14, s. 86–98.

- Dahlberg, M., Hanspers, K. & Mörk, E. (2008). *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar*. Uppsala: IFAU.
- Diderichsen, F. Andersen, I. & Manual, C. m.fl.. (2011). *Health inequalities – determinants and policies*. Köpenhamn, Sundhetsstyrelsen.
- Doucouliafos, H. och T. D. Stanley (2009), "Publication selection bias in minimum-wage research? A meta-regression analysis", *British Journal of Industrial Relations* 47, s. 406–28.
- Duncan, G.J. & Caspary, G. (1997) Welfare dynamics and the 1996 welfare reform, *Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy*, 11, s. 605–632.
- Ecob, R., & Davey Smith, G. (1999) Income and health: what is the nature of the relationship? *Social Science & Medicine*, 48, s. 693–705.
- Edebalk, P.G., Ståhlberg, A-C. & Wadensjö, E. (1998). *Socialförsäkringarna*. Stockholm, SNS.
- Egebark J. & Kaunitz, N. (2013). *Do payroll tax cuts raise youth employment?* Uppsala: IFAU, Working Paper 2013:27.
- Elmér, Å., Blomberg, S., Harryson, L. & Peterson J. (1998). *Svensk socialpolitik*. Lund, Studentlitteratur.
- Engdahl, M. & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Stockholm, ESO-rapport 2015:3, Finansdepartementet.
- Elster, J. (1986). Comment on van der Veen and Van Parijs. *Theory and Society*, 15, s. 709–721.
- Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion, *British Journal of Social Work*, 34, s. 871–895.
- Ferrarini, T, Nelson, K., Palme, J. & Sjöberg, O. (2012). *Sveriges socialförsäkringar i jämförande perspektiv. En institutionell analys av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna i 18 OECD-länder 1930 till 2010* (S 2010:04). Stockholm: Swedish Ministry of Health and Social Affairs.

- Ferrarini T, Nelson K, Sjöberg O. (2014a). Decomposing the effect of social policies on population health and inequalities: An empirical example of unemployment benefits. *Scandinavian Journal of Public Health*, 42, s. 635–642.
- Ferrarini T, Nelson K, and Sjöberg O. (2014b). Unemployment insurance and deteriorating self-rated health in 23 European countries. *Journal of Epidemiology & Community Health* Online First, published on March 10, 2014 as 10.1136/jech-2013-203721.
- Franzén, E. (2003). *I välfärdsstatens väntrum: studier av invandrarens socialbidragstagande*. Akademisk avhandling. Göteborgs universitet: Institutionen för socialt arbete.
- Fletcher, J. & Wolfe, B. (2014). Increasing our Understanding of the Health-Income Gradient in Children, *Health Economics*, 23, s. 473–486.
- Forslund, A., Hensvik, L., Nordström Skans, O., Westerberg, A. & Eliasson, T. (2014) *Avtalslöner, löner och sysselsättning*. Uppsala: IFAU Rapport 2014:8.
- Fritzell, J., Neremo, M. & Lundberg, O. (2004). The impact of income: assessing the relationship between income and health in Sweden. *Scandinavian Journal of Public Health*, 32, s. 6–16.
- Fritzell, J., Kangas, O., Bacchus Hertzman, J., Blomgren, J. & Hiilamo, H. (2013). Cross-Temporal and Cross-National Poverty and Mortality Rates among Developed Countries. *Journal of Environmental and Public Health*.
- Fritzell, J., Bacchus Hertzman, J., Bäckman, O., Borg, I., Ferrarini, T. and Nelson, K. (2014). 'Sweden: Increasing income inequalities and changing social relations' in Nolan, B. et al. (red), *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries: Thirty countries' experiences*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, D. & Paugam, S. (2004). Unemployment, poverty, and social isolation: an assessment of the current state of social exclusion theory. I Gallie, D. (red.) *Resisting marginalization. Unemployment experience and social policy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Giertz, A. (2009) Aktiveringens effekter och evidensbaserat socialt arbete. I Johansson, H. Hornemann Möller, I. (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.

- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the Welfare State – The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford, Oxford University Press.
- Gunasekara, F.I., Carter K. & Blakely T. (2011). Change in income and change in self-rated health: Systematic review of studies using repeated measures to control for confounding bias. *Social Science & Medicine*, 72, s. 193–201.
- Halleröd, B. (2010). Vem är fattig i Sverige? *Framtider*, nr 1, s. 18–21.
- Hansen, J & Lofstrom, M. (2009). The dynamics of immigrant welfare and labour market behavior. *Journal of Popular Economics*, 22, s. 941–970.
- Hansen, H. & Schultz-Nielsen, M-L. (2015). *Social Assistance in Five Countries in North-Western Europe*. Bonn, IZA-Discussion Paper.
- Hjort, T. (2012). Skälig levnadsnivå – om välfärdsstatens syn på socialbidragstagares konsumtion. I Swärd, H. & Engelmärk, L. (red.) *Fattigdom utan gränser*. Stockholm, Carlssons.
- Hydén, L-C., Kyhle Westermark, P. & Stenberg, S-Å. (1995). *Att besluta om socialbidrag. En studie i 11 kommuner*. CUS-skrift 1995:1. Stockholm, Socialstyrelsen.
- Inghe, G. (1960). *Fattiga i folkhemmet*. Stockholm: Stockholms kommunalförvaltning.
- Jansson, P. (2003). *Den huvudlösa idén. Medborgarlön, välfärdspolitik och en blockerad debatt*. Lund: Arkiv förlag.
- Johansson, H. (2001). *I det sociala medborgarskapets skugga*. Diss. Lund, Lunds Universitet.
- Jonsson, J. & Mood, C. (2014). Sociala konsekvenser av ekonomisk utsatthet. Umgänge, stöd och deltagande, I Evertsson, M. & Magnusson, C. (red.) *Ojämlighetens dimensioner*, Stockholm: Liber.
- Kangas, O. & Kallioma-Puha, L. (2016). *Basic income experiment in Finland*. ESPN Flash Report 2016/13. Bryssel, EU.
- Korpi, W. & Tählin, M. (2011). Changing Work-Life Inequality in Sweden: Globalization and Other Causes, I Blossfeld, H., Buchholz, S., Hofäcker, D. & Kolb, K. (red.) *Globalized Labour Markets and Social Inequality in Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17: 904–918.

- Kuivalainen, S. & Nelson, K. (2010). *The Nordic welfare model in a European perspective*. Stockholm, Institute for Future Studies, working paper 2010:11.
- Larsson L. (2003) Evaluation of Swedish Youth Programs. *Journal of Human Resources* 38, s. 891–927.
- Leibfried, S. (1993). Towards a European Welfare State. I Jones, C. (red). *New perspectives on the welfare state in Europe*. London, Routledge.
- Leisering, L. & Leibfried, S. (1999) *Time and poverty in western welfare states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitas, R. (1998). *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour*, Basingstoke: Macmillan.
- Lorentzen, T. & Dahl, E. (2005). Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients. *Journal of European Social Policy*, 15, s. 27–45.
- Lucas, P., McIntosh, K., Petticrew, M. Roberts, H. & Shiell, A. (2008). *Financial Benefits for Child Health and Well-Being in Low Income or Socially Disadvantaged Families in Developed World Countries*. Campbell Systematic Reviews 2008:9 DOI: 10.4073/csr.2008.9.
- Lundberg, O., Åberg Yngwe, M., Bergqvist, K. & Sjöberg, O. (2014). *The role of income and social protection for inequalities in health, evidence and policy implications*. Stockholm, Chess.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (Eds.) (2001). *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*, Bristol: The Policy Press.
- Mackenbach JP, Martikainen P, Looman CW, Dalstra JA, Kunst AE, Lahelma E. (2005) The shape of the relationship between income and self-assessed health: an international study. *International Journal of Epidemiology*, 34, s. 286–293.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E. & Zhao, J. (2013). Poverty Impedes Cognitive Function. *Science*, 341, s. 976–980.
- Marmot, M. (2006). *Statussyndromet: hur vår sociala position påverkar hälsan och livslängden*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Marmot M. (2010). *Fair Society, Healthy Lives: The Marmot Review, Strategic review of health inequalities in England post-2010*. London: The Marmot Review.

- Marmot, M. (2015). *The Health Gap. The challenge of an unequal world*. London, Bloomsbury.
- Martikainen P, Mäkelä P, Koskinen S, et al. (2001) Income differences in mortality: a register based follow-up study of three million men and women. *International Journal of Epidemiology*, 30, s. 397–405.
- Mood, C. (2011). Lagging behind in good times: immigrants and the increased dependence on social assistance in Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 20, s. 55–65.
- Moreira, A. (2008). *The activation dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*. Bristol, Policy Press.
- Morris, J.N., Donkin, A.J., Wonderling, D., Wilkinson, P & Dowler E.A. (2000). A minimum income for healthy living. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 54, s. 885–889.
- Mörk, E., Sjögren, A. & Svaleryd, H. (2015). *Hellre rik och frisk – om familjebakgrund och barns hälsa*. Uppsala: IFAU.
- Nelson, K. & Fritzell, J. (2014) Welfare states and population health: The role of minimum income benefits for mortality. *Social Science & Medicine* 112, s. 63–71.
- Nelson, K. & Fritzell, J. (2015). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes: Sweden*. Bryssel; EU.
- Neumark, D. & Wascher, W. (2006). *Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence From the New Minimum Wage Research*. Cambridge, NBER Working Paper.
- Nybom, J. (2011). Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities. *European Journal of Social Work*, 14, s. 339–361.
- Norström, C. & Thunved, A. (1998). *Nya sociallagarna*. Stockholm, Norstedts Juridik.
- Offe, C. (1997). Towards a New Equilibrium of Citizens' Rights and Economic Resources, i *Societal Cohesion and the Globalising Economy. What Does the Future Hold?* Paris: OECD.
- Offe, C. (2008). Basic Income and the Labor Contract. *Basic Income Studies*, 3, s. 1–30.



- Pega, F., Carter, K., Blakely, T. & Lucas P. (2013). *In work tax credits for families and their impact on health status in adults*. Cochrane Database of Systematic Reviews 2013, Issue 8. Art. No.: CD009963. DOI: 10.1002/14651858.CD009963.pub2.
- Pettersson, U. (2011). *Från fattigvård till socialtjänst. Om socialt arbete och utomparlamentarisk aktivitet*. Lund, Studentlitteratur.
- Reeves, A., McKee, M., Mackenbach, J., Whiehead, M. & Stuckler, D. (2016). Introduction of a National Minimum Wage reduced depressive symptoms in low-wage workers: a quasi-natural experiment in the UK. *Health Economics*, accepterad.
- Regeringens proposition 1979/80:1 *Om socialtjänsten*.
- Regeringens proposition 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Rojas, Y. & Stenberg, S-Å. (2010). Early life circumstances and male suicide – A 30-year follow-up of a Stockholm cohort born in 1953. *Social Science and Medicine*, 70, s. 420–427.
- Salonen, T. & Ulmestig, R. (2004). *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*. IVOSA, Växjö Universitet.
- SCB (1987) *Socialbidragstagarna – levnadsförhållanden 1983–1985*. Stockholm: SCB.
- Sen, A. (2000). "Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny" in *Social Development Paper No. 1*, Asian Development Bank.
- Smedslund, G., Hagen, K., Steiro, A., Johme, T., Dalsbø, T. & Rud, M. (2006). *Work Programmes for Welfare Recipients*. Campbell Systematic Reviews <http://campbellcollaboration.org/lib/project/18/>
- Shah, A., Mullainathan, S. & Shafir, E. (2012). Some Consequences of Having Too Little. *Science*, 338, s. 682–685.
- Sjögren, A. & Svaleryd, H. (2011). *Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Uppsala: IFAU.
- Skedinger, P. (2002). *Minimum wages and employment in Swedish hotels and restaurants*. Uppsala: IFAU Working Paper 2002:18.
- Skedinger, P. (2015) Employment effects of union-bargained minimum wages: Evidence from Sweden's retail sector, *International Journal of Manpower*, 36, s. 694–710.

- Socialdepartementet (2008). *Värdesäkring av risknormen*. Ds 2008:29. Stockholm, Fritzes.
- Socialstyrelsen (1995). *Socialbidragsnormen – en översyn*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (1996). *Socialbidrag 1995*. Stockholm, Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (1999). *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2007). *Översyn av riksnormen*. Stockholm, Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2008). *Social tillsyn. Länsstyrelsernas iakttagelser under 2006 och 2007*. Stockholm, Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2010). *Social tillsyn. Länsstyrelserna iakttagelser under 2008 och 2009*. Stockholm, Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2012). *Kartläggning av skälig levnadsnivå*. Stockholm, Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015 a). *Ekonomiskt bistånd, årsstatistik 2014*. Stockholm, Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015 b). *Statistik över försörjningbinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2014*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015 c). *Fritidspeng för barn i hushåll med försörjningsstöd*. Stockholm, Socialstyrelsen.
- SOU 1977:40. *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg*. Stockholm: Liber.
- Steiner, H. (1992). Three Just Taxes, i Van Parijs, P. (red.) *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.
- Stranz, H. (2007). *Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag*. Diss. Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete.
- Stranz, H. & S. Wiklund (2012). Oskälig levnadsnivå? En studie av inkomstnivåer bland ensamstående mödrar med socialbidrag, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 19, s. 72–92.
- Svensson, G. (2000). *Skälig levnadsnivå och goda livsvillkor. Bedömning i förvaltningsdomstolar och socialnämnder*. Stockholm, Norstedts Juridik.

- Sveriges Kommuner och Landsting (2011). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. Stockholm, SKL.
- Thorén, K.H. (2008). *Activation Policy in Action: A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Diss. IVOSA, Växjö universitet.
- Tobin, J., Pechman J. & Mieszkowski, P. (1967). Is a Negative Income Tax Practical? *The Yale Law Journal*, 77, s. 1–27.
- de Toro, S. (2016). *Striden om lön handlar om samhällsmodell*. <http://loblog.lo.se/ekonomisk-politik/striden-om-lon-handlar-om-samhallsmodell/>
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and living standards*. London, Penguin books.
- Tåhlin, M. (2014). Arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning och barriärer, I Evertsson, M. & Magnusson, C. (red.) *Ojämlighetens dimensioner*, Stockholm: Liber.
- Valetta, R. (2006). The Ins and Outs of Poverty in Advanced Economies, *Review of Income and Wealth*, 52, s. 261–84.
- Van Parijs, P. (2001). A Basic Income for All, i Van Parijs, P. (red.) *What's Wrong with a Free Lunch?* Boston: Beacon Press.
- Weitoft, G., Hjern, A. Batljan, I., & Vinnerljung, B. (2008). Health and social outcomes among children in low-income families and families receiving social assistance, *Social Science & Medicine*, 68, s. 14–30.
- WHO (2008). *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health*. Final report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva: World Health Organization.
- Vikman, U. & Persson, A. (2010). *In och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare*. Uppsala: IFAU.
- Wilkinson, R.G. & Pickett, K.E. (2006). Income inequality and population health: a review and explanation of the evidence. *Social Science and Medicine*, 62, s. 1768–1784.
- Wörlén, M. (2010). Att prioritera i socialtjänsten – om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17, s. 28–45.

Wörlén, M. (2012). Politicians' priorities and the determinants of priorities in the Swedish social services, *Nordic Journal of Social Research*, 3, s. 1–15.

Åberg Yngwe M., Lundberg O., Burström B. (2006) On the importance of internalized consumption norms for ill health. *Scandinavian Journal of Public Health*, 34, s. 76–82.





---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

[www.kommissionjamlikhalsa.se](http://www.kommissionjamlikhalsa.se)