



# Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet

**Tapio Salonen**

**arena**idé

Publicerat i juni 2013.

Copyright: Tapio Salonen och Arena Idé.

Bild: Wikimedia Commons

Bildbeskrivning: Fattigklubba från Hälsingland. Den fattige hämtade klubban hos den som senast hade hyst ett hjon, och förde den med sig till nästa gård som då måste ge honom kost och logi.

Rapporten finns tillgänglig på <http://www.arenaide.se/rapporter/>

Arena Idé är en del av Arenagruppen  
[www.arenagruppen.se](http://www.arenagruppen.se)

Arenagruppen  
Drottninggatan 83  
111 60 Stockholm  
Tel (vx) 08-789 11 60

## Innehåll

Förord	4
Inledning	6
Socialtjänstlagens intentioner	7
Det systeminterna perspektivets dominans	9
Exemplet jobbstimulans	10
Brister i andra trygghetssystem	12
Omfattande byråkrati	12
En skälig levnadsnivå?	13
Stigma och låg legitimitet	14
Reformperspektiv framåt	15
På kort sikt	16
På lite längre sikt	17
Det nödvändiga uppbrottet från fattigvårdstraditionen	18
Referenser	21

**I korthet:** Efterkrigstidens reformpolitik inriktades på breda inkluderande välfärdslösningar för alla grupper, i stället för särskilda stödssystem för fattiga. Kommunernas ekonomiska bistånd tänktes vara ett marginellt och tillfälligt stöd i oväntade och akuta hjälpsituationer. Nu visar det ekonomiska biståndet drag av återgång till den gamla fattigvårdens funktioner och principer, och får i växande grad täcka upp när andra system brister. Det ekonomiska biståndet behöver reformeras i grunden för att göra upp med sin historiska fattigvårdskaraktär och bli det som det egentligen var avsett att bli.

Tapio Salonen, professor i socialt arbete , dekan vid Malmö högskola.

## Förord

Från fattigvård till socialhjälp, socialbidrag, försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Från den stigmatiserande fattigvården till olika generella försäkringar för äldre utan pensionsrättigheter, sjuka utan sjukförsäkring, funktionshindrade utan försörjningsmöjligheter och mödrar utan inkomster. Det var tanken med samhällets generella trygghetsförsäkringar, som skulle lyfta dessa grupper ur det sista skyddsnätet, fattigvården. Den behovsprövade hjälpen skulle vara till för det fåtal som behövde akut ekonomiskt stöd av samhället i utsatta situationer. Och så såg det ut de två första decennierna efter andra världskriget.

Men redan på slutet av 60-talet syns tecknen på hur socialhjälp, som det hette då, varierade med konjunkturerna. Därefter har förskjutningen till nya grupper accentuerats. Från 1990-talet har socialbidrag betalats ut till unga, utrikesfödda och ensamstående mammor. Det har även blivit en hjälpform för människor med missbruksproblem, psykisk ohälsa och social problematik.

I rapporten sammanfattar Tapio Salonen vad som hänt med försörjningsstödet sedan 90-talet:

1. Det ekonomiska biståndet har alltmer blivit ett långvarigt stöd. Den genomsnittliga bidragstiden har gradvis ökat från 4,3 till 6,6 månader per år mellan 1990 och 2011
2. Grupper som fortfarande är överrepresenterade är unga människor, utrikesfödda i arbetsför ålder och ensamstående mödrar.
3. De huvudsakliga orsakerna till försörjningsbehovet är arbetslöshet och ohälsa.

Ett behovsprövat system kräver omfattande administration. På nationell nivå betalades det år 2011 ut ca 11,3 miljarder och handläggningskostnaden kan beräknas till ca 3,2 miljarder, vilket motsvarar ca 4000 årsarbeten. I rapporten görs bedömningen att mellan 60 och 80 procent av bidragsmottagarna skulle kunna lyftas ut ur försörjningsstödet om andra offentliga trygghetssystem reformeras.

Det innebär att kanske 3000 kommunala tjänster kan frigöras för annat än utredningar om ekonomiskt bistånd.

Stockholm i juni 2013

Boa Ruthström

Chef Arena Idé

## Inledning

Först som sist: reformeringen av det ekonomiska biståndet stannade av i samband med socialtjänstlagens införande för ett trettiotal år sedan. Detta kan synas paradoxalt med tanke på lagstiftningens reform-optimistiska tongångar men har en naturlig förklaring i hjälpformens inbyggda komplementära funktion, att gripa in först när andra försörjningsformer inte finns att tillgå och alla egna resurser är uttömda. I stället för utvidgade rättigheter och skydd för ekonomiskt utsatta i samhället har perioden från 1982 präglats av ökade inkomstskillnader, sänkta ambitioner i socialförsäkringar och en allt mer konkurrensdriven utbildnings- och arbetsmarknad. Det har varit en reform i uppförslut där politiska ambitioner lyst med sin frånvaro. I övergången till ett postindustriellt samhälle, där bl.a. utbildnings- och språkkrav differentierar i ökad utsträckning, framstår det kommunala behovsprövade biståndet allt mer som en sista nödvändig försörjningsform för grupper som ställs vid sidan om såväl arbetslivet som offentliga trygghetssystem. Det ekonomiska biståndet har därigenom blivit en spegelbild av arbetslivets och välfärdssystemens oförmågor att fungera inkluderande för hela befolkningen i övergången till ett postindustriellt samhälle. I stället för att ta itu med sådana nödvändiga systemfrågor har uppmärksamheten kring det ekonomiska biståndet de senaste årtiondena mer ägnats åt bidragssystemets interna frågor samt en debatt om mottagarnas bristande incitament till arbete och möjligt bidragsfusk. Fokus har vridits från kontextuella orsaker till individuella brister och egenskaper där fattigdom förstås som en personlig dysfunktion.

I detta bidrag kommer jag att utveckla varför och på vilket sätt denna perspektivförskjutning i själva förståelsen av det ekonomiska biståndet skett sedan 1980-talet. Jag tar utgångspunkt i relevant forskning som sammantaget ger en tämligen problematisk bild av hjälpformen med accentuerade drag av återgång till den gamla fattigvårdens funktioner och principer. Det kommunala bidraget blir i växande grad en försörjningsform som får täcka upp när andra system brister eller fungerar allt mindre inkluderande.

I texten används begreppen ekonomiskt bistånd, försörjningsstöd, socialbidrag och socialhjälp som synonymer till den behovsprövade hjälpformen på kommunal nivå. Som kommer framgå har namnet på hjälpformen över tid ändrats flera gånger medan dess innehåll, form och funktion förblivit tämligen oförändrad.

Kapitlet avslutas med att skissera vad jag anser krävs för att reformera det ekonomiska biståndet i grunden. Principer och strategier formuleras

för att minimera hjälpformen till att bli det som den egentligen var avsedd att bli i ett efterkrigsperspektiv – ett marginellt och tillfälligt stöd i oväntade och akuta hjälpsituationer.

## **Socialtjänstlagens intentioner**

För tjugo år sedan försvarade jag min doktorsavhandling som handlade om socialbidragets moderna funktion (Salonen 1993). Med empiri från 1900-talets utveckling påvisades att försörjningsformens förändrade karaktär hängde samman med samhällsutvecklingen i stort och dess relationer med samhällets andra offentliga försörjningsskydd vid t.ex. sjukdom, arbetslöshet, barnafödande och ålderdom i synnerhet. Genom att bygga upp generella och rättighetsbaserade försäkringar och service för olika befolkningsgrupper "lyftes" dessa ut från den tidigare fattigvården. Detta gällde äldre som tidigare saknade pensionsrättigheter värda namnet, sjuka som blev inkluderade i sjukförsäkringen på 1950-talet, funktionshindrade med livslånga begränsningar som erbjöds betryggande förmåner och en föräldraförsäkring på 1970-talet som möjliggjorde i princip för alla föräldrar (läs: i realiteten mödrar) att vara hemma under barnets första levnadsår. Det var dessa grupper som tidigare hade dominerat i fattigvården.

Avhandlingen visade att förståelsen av omvandlingen från den gamla fattighjälpen till det moderna socialbidraget måste grundas i en kontextuell och systemrelaterad analys. Systemlogiken bestod i ett efterkrigsperspektiv av att minimera samhällets sista försörjningsskydd, som ansågs förlegat, ineffektivt och orättvist med sin stigmatiserande natur, genom bred reformpolitik mot olika befolkningsgruppers försörjningsproblem. I denna expansiva reformoptimism skulle den gamla behovsprövade fattighjälpen med en inneboende logik mer eller mindre elimineras. Den skulle enbart bli en tillfällig akuthjälp för ett fåtal som i utsatta situationer behövde samhällets hjälp. Så tänkte folkhemmets ideologer och socialingenjörer. Och det såg ut att gå enligt plan fram till 1960-talets mitt. Redan då kunde man dock skönja att socialhjälp (som ekonomiskt bistånd benämndes fram till 1982) antog en mer tydlig konjunkturrell följsamhet i slutet av 1960-talet och de två följande årtiondena. Med något års förskjutning började socialhjälpkurvan variera i takt med de ekonomiska konjunkturernas svängningar. Detta var ett nytt mönster och avtäckte socialhjälpens förändrade funktion: från att ha varit ett varaktigt stöd för arbetsoförmögna till att bli ett tillfälligt stöd för arbetsföra med en marginell eller osäker relation på arbetsmarknaden.

Avhandlingen pekade ut nya grupper som fram till 1990-talets inledning allt mer kom att dominera socialbidraget: unga personer, utrikesfödda som kommit under senare år och ensamstående mödrar. Vid sidan om dessa växande skaror har bidraget alltid också varit en hjälpform för människor med missbruksproblem, psykisk ohälsa och social problematik. Det är egentligen människor med sådana akuta problem som skulle bli den kvarvarande restgruppen i samhällets sista hjälpform. Många studier och kartläggningar har sedan under de senaste årtiondena bekräftat att tillströmningen av hjälpmottagare sedan 1990-talet överlag kommit att bli arbetslösa personer som saknar tillfredsställande rättigheter i socialförsäkringssystemen (Puide 2000, Bergmark 2000, Halleröd 2003, Socialstyrelsen 2012a). Vid tiden för avhandlingen framstod dessa "nya" grupper av hjälpsökande som till stora delar tillfälligt hjälpsökande i avvaktan på arbete, utbildning och kvalificering in i de breda rättighetsbärande socialförsäkringssystemen.

I dag vet vi vad som sedan hände från 1990-talets inledning och 20 år framåt med försörjningsstödet:

1. Det ekonomiska biståndet har alltmer blivit ett långvarigt stöd. Den genomsnittliga bidragstiden har gradvis ökat från 4,3 till 6,6 månader per år mellan 1990 och 2011 (Socialstyrelsen 2012b:16).
2. Grupper som fortfarande är överrepresenterade är unga människor, utrikesfödda i arbetsför ålder och ensamstående mödrar.
3. De huvudsakliga orsakerna till försörjningsbehovet är arbetslöshet och ohälsa.

Den slutsats jag drar av dessa huvudsakliga karaktäristika av bidraget fram till 2010-talet är, i analogi med avhandlingen för ett tjugotal år sedan, att bidraget numera utgör en komplementär funktion till välfärdssystemets andra försörjningsformer. Längre fram återvänder jag till en mer ingående analys av vilka konsekvenser man bör dra av ett sådant systemrelaterat synsätt för framtida reformer av det ekonomiska biståndet. Först måste vi dock klara ut vad som i stället dominerat både synsätt och konkret praktik kring det ekonomiska biståndet under de senaste två årtiondena i Sverige.



## Det systeminterna perspektivets dominans

I ett antal översiktsartiklar under senare år om det ekonomiska biståndets utveckling har jag haft anledning att begrunda insatsens förändrade karaktär och funktion (Salonen 2000; 2010). Något förenklat har förståelsen och den praktiska utformningen av det ekonomiska biståndet i Sverige förstärkt en snäv systemintern logik under de senaste årtiondena. I stället för åtgärder för att minska grupperns behov av detta behovsprövade stöd har uppmärksamheten från såväl politik som ansvariga myndigheter på nationell och lokal nivå riktats till att justera aspekter i hjälpformens interna logik.

I jämförande studier mellan länder av försörjningsstödet roll och funktion karaktäriseras det svenska försörjningsstödet genomgående som en residual subregim, vilket menas att den fortfarande antar en klassisk fattigvårdskaraktär (Eardley et. al. 1996, Heikkilä & Keskitalo 2001, Saraceno 2002). Man har till stora delar bibehållit ett behovsprövat bidragssystem lokalt inom ramen för ett välfärdssystem på nationell nivå med generella ambitioner om rättighets- och medborgarskapsbaserade välfärdssystem. Det är denna spänning mellan lokalt-nationellt och mellan skyldigheter och rättigheter mellan individ och samhälle som Lödemel (1997) så träffande benämnt en välfärdsparadox. Med det menas att det gamla fattigvårdssystemet behållits trots utbyggnaden av generellt inriktade socialförsäkringar.

Denna inbyggda spänning inom det svenska välfärdssystemet har accentuerats under senare år med en ytterligare betoning på selektiv logik och bidragstagares skyldigheter i det kommunala försörjningsstödet (Johansson 2001). En tydlig förskjutning från ett rättighetsbaserat synsätt till skyldigheter och krav på bidragssökande noteras i många studier i den allt mer tydliga koppling som skett mellan ekonomiskt bistånd och "arbete" (Junestav 2004, Salonen & Ulmestig 2004, Salonen 2006, Ulmestig 2007, Thorén 2008). Citationstecknet kring begreppet arbete är motiverat då forskningen tydligt visar att det i regel inte handlar om reguljärt arbete eller erfarenheter i den ordinarie arbetsmarknaden utan till stor del handlar om ett förstärkt aktivitetskriterium för att erhålla bidrag. Förutom denna grindvaktsfunktion har kommunerna under senare år etablerat en sekundär arbetsmarknadspolitisk åtgärdsarsenal vid sidan om den ordinarie statliga arbetsmarknadspolitiken med minst sagt blygsamma resultat (Milton 2006, Giertz 2004; 2007).

Det har funnits en allmän uppslutning på såväl nationell som kommunal nivå att denna slags aktiveringspolitik är till gagn för arbetslösa socialbidragstagare. Det är bättre att de fattiga gör något än

att bara få passiva bidrag. Aktivitet uppfattas motverka klientifiering. Denna retorik motiverar att arbetslinjen ska gälla. Dessa förgivettaganden har kommit att genomsyra en stor del av organiseringen och innehållet i den kommunala socialtjänstens socialbidragsarbete men har visat svagt empiriskt stöd. I en tidigare analys (Salonen 2006) visar jag att denna aktiveringspolitik i huvudsak fyller en symbolisk funktion. Denna sönderfaller dels i en avskräckande dimension gentemot arbetslösa genom olika slags aktiveringar som arbetstester, dels i en legitimerande dimension i relation till andra aktörer, inom politik, profession och gentemot allmänheten. Så länge insatserna glappar mellan dess politiska och normativa retorik och dess konkreta praktik kan föreställningar om dess succé upprätthållas trots att förmodade effekter och resultat saknar vetenskapligt stöd. Forskningen påvisar däremot att berörda klienter ofta uppfattar insatsen som negativ, kontraproduktiv och kränkande (t.ex. Angelin 2009).

I den senaste statliga utredningen om försörjningsstödet och dess relation till arbetsmarknad och lönearbete (*Från bidrag till arbete*, SOU 2007:2) identifierades såväl åtgärder för att utveckla försörjningsstödet inom dess givna ramar (d.v.s. systemintern logik) som förslag på hur försörjningsstödet och arbetslöshetsproblematiken skulle kunna reformeras genom en förändrad välfärdsorganisering (läs systemextern logik). Det enda konkreta från denna statliga utredning som nu lanserats är införandet av en särskild jobbstimulans som därför diskuteras lite närmare nedan.

## Exemplet jobbstimulans

Ett aktuellt exempel på en fördjupad systemintern logik kring det kommunala försörjningsstödet är ett förslag från Socialdepartementet som varit ute på remiss under 2012 om s.k. jobbstimulans (Ds 2012:26). I promemorian återfinns två konkreta ändringar. Det första går ut på att personer som erhållit bistånd under minst 6 månader endast behöver ange 75 procent av inkomst från förvärvsarbete i beräkningen av understödsbehovet. Motiven till förslagen anges vara att arbetslöshet är den allra vanligaste orsaken till att individer tvingas ansöka om ekonomiskt bistånd och svårigheter att kvalificera sig för understöd från arbetslöshetsförsäkringen i kombination med låga ersättningar från försäkringen. Om försörjningsproblemen i första hand är strukturellt betingade finns det då något som talar för att stärkta ekonomiska incitament för att söka deltids- och låglönejobb eller ökade krav på biståndsmottagare att delta i praktik kommer att leda till ett minskat understödsbehov? Förslaget tycks i stället implicit utgå från en föreställning om att försörjningsproblemen i själva verket betingas av otill-

räcklig sökintensitet och höga reservationslöner. Någon forskning som skulle styrka detta presenteras inte. Det kan naturligtvis finnas andra skäl till att via en jobbstimulans minska marginaleffekterna för biståndsmottagare, men några betydande effekter på arbetsutbud och sysselsättning kan vi knappast förvänta oss. Därmed blir det inte heller några effekter på antalet biståndsberoende och kommunernas kostnader. En mer framgångsrik väg för att minska andelen bidragsberoende vore naturligtvis att förstärka arbetslöshetsförsäkringen och underlätta för fler att kvalificera sig för denna försäkring. Men detta hade varit att bryta den systeminterna logiken.

Det andra förslaget i departementsförslaget avser att utvidga personkretsen som kan villkoras ekonomiskt bistånd mot deltagande i någon form av aktiveringsåtgärd. Denna möjlighet för kommunerna har tidigare enbart gällt unga under 25 år men föreslås nu omfatta alla åldersgrupper. Förslaget kan ses som paradoxalt mot bakgrund av de knapphändiga och mestadels negativa erfarenheter av kommunernas aktiveringsåtgärder som refereras i utredningen. I själva verket tycks en sådan utvidgning av tvingande aktiveringsåtgärder mer förstås som en anpassning till redan gällande praxis ute i många kommuner (Nybom 2012).

I promemorian diskuteras över huvud taget inte vilka förändringar som krävs för mer kvalitativa och flexibla insatser för arbetslösa bidragstagare. Vilka möjligheter skulle kunna finnas att länka arbetsmarknadspolitiken närmare till utbildningssystemet? Både kommunernas ekonomiska bistånd och arbetsmarknadspolitikens resurser borde kunna utnyttjas för att i högre grad möjliggöra för de som saknar fullständig utbildning att fullborda sina utbildningar. Dagens skarpa gränsdragningar och hinder för att utnyttja olika politikområdets resurser mer ändamålsenligt blockerar vad som skulle vara samhällsekonomiskt önskvärt. Departementsförslaget baseras i stället på ett kortsiktigt och ett snävt kameralt perspektiv.

Slutsatsen jag drar är att åtgärder för att underlätta för arbetslösa socialbidragstagare att få arbete och egenförsörjning givetvis är legitima och önskvärda men det bör ske via kompetensutveckling och insatser för att bryta diskrimineringen på arbetsmarknaden. Det förutsätter att de insatser som görs tar sikte på att stärka individernas resurser. Insatserna måste vara flexibla och anpassade till individers förutsättningar och behov. Individens motivation är central för att möjliggöra en långsiktig och hållbar förändring. Sådana insatser bör ske inom ramen för samhällets ordinarie arbetsmarknadspolitik, inte genom lokala sekundära åtgärder vid sidan om, vilka dessutom har repressiva inslag.

## **Brister i andra trygghetssystem**

Det behovsprövade försörjningsstödet fyller en specifik uppgift att vara samhällets sista hjälpform. Detta innebär att den därigenom blir en slags spegelbild av en rad varierande faktorer som påverkar hushållens bristande försörjningsförmåga. I en studie på 1990-talet illustrerades exempelvis den tydliga kopplingen mellan välfärdsstatens andra bidrag och socialförsäkringar i förhållande till socialbidraget (Salonen 1997). När staten minskade sina åtaganden i generella förmånssystem – exempelvis a-kassa, sjuk- och föräldraförsäkring – tvingades allt fler söka sig till kommunernas behovsprövade socialbidrag. En liknande situation tycks ha uppstått de senaste åren då återigen ett flertal begränsningar och försämringar införts i olika socialförsäkringar (Salonen 2011). På omvänt sätt finns exempel på systemförändringar som lyfter ut grupper från socialbidraget genom socialpolitiska reformer. Det senaste tydliga exemplet på detta är införandet av äldreförsörjningsstödet för ålderspensionärer som inte kvalificerat sig för garantipension (Albertsson 2008).

## **Omfattande byråkrati**

En aspekt som sällan berörs kring det kommunala försörjningsstödet är den omfattande administrationen och byråkratin. Detta följer automatiskt med den närgångna individuella behovsprövningens logik. För varje unikt hushåll skall kontroller ske hos andra myndigheter och dokumentation och kostnader för faktiska levnadsomständigheter verifieras och granskas. Den administrativa kostnaden per utbetald bidragsmånad uppskattas uppgå i genomsnitt till drygt 2 000 SEK, varav ungefär tre fjärdedelar är personalkostnad (Socialstyrelsen 2012a: 85). Enligt kommunernas egna uppskattade uppgifter varierar administrationskostnaden dessutom högst väsentligt, från drygt 700 till drygt 7 000 SEK som mest per handlagd bidragsmånad. Detta tyder på stora variationer i kommunernas sätt att organisera hjälpverksamheten, vilket också är ett väl belagt karaktäristiskt drag för verksamheten (Byberg 2002, Minas 2005, Thorén 2008, Nybom 2012). Om man ställer kostnaden för att hantera utbetalningen i jämförelse med själva bidragsbeloppen visar det sig att den administrativa kostnaden motsvarar 25 till 30 % av det utbetalda beloppet. Det genomsnittliga bidragsbeloppet per månad var 7 276 SEK år 2011 (Socialstyrelsen 2012b).

På nationell nivå utbetalades ca 11,3 miljarder i ekonomiskt bistånd år 2011. Till detta kan således adderas ca 3,2 miljarder för handläggningskostnaden (beräknat utifrån uppgifter i Socialstyrelsens 2012a). I lönekostnader, ca tre fjärdedelar av totala administrationskostnaden, skulle detta motsvara ca 4 000 årsarbeten. Detta ger en åtminstone grov

uppskattning av den individuella behovsprövningens betydande byråkratiska omfattning. Vid en reformering av hjälpsystemet skulle en betydande del av dessa personalresurser kunna frigöras till andra angelägna sociala uppgifter i landets kommuner.

## En skälig levnadsnivå?

En ytterligare aspekt som bör beaktas i hjälpformens systeminterna logik är i vilken grad som det beviljade ekonomiska stödet verkligen uppfyller lagstiftningens målsättning om att uppfylla en skälig levnadsnivå. Eftersom det ekonomiska biståndet utgör samhällets sista kompletterande hjälpform är det omöjligt att bedöma detta enbart utifrån att studera utbetalda beloppsnivåer. Då beräkningen inkluderar hushållets eventuellt andra inkomster motsvarar det beviljade hjälpbeloppet enbart mellanskillnaden upp till fastställd normnivå i varje enskild kommun. Utbetalt belopp varierar högst avsevärt utifrån hushållets storlek, sammansättning och hushållets inkomster i övrigt, inräknat andra offentliga transfereringar. Det går alltså inte att använda jämförelser av biståndsbelopp över tid för att avgöra t.ex. om graden av restriktivitet eller generositet i bidraget förändrats, vilket ibland felaktigt görs (se t.ex. Socialstyrelsen 2012c:10). År 2000 utbetalades i genomsnitt 7 039 SEK per bidragsmånad medan motsvarande belopp uppgick till 7 276 SEK år 2011 (båda beloppen räknat i fast pris; Socialstyrelsen 2012b:41). Förutom att givetvis sammansättning och storlek på bidragshushållen fluktuerar över tid påverkas bidragsbeloppen av kostnadsutvecklingen för boende m.m. och förekomst av andra inkomster. Låt oss göra några rimliga antaganden mellan år 2000 och 2011 att 1) boendekostnaden ökat och att 2) värdet av andra inkomstslag minskat över tid mer än mellanskillnaden på 237 SEK per bidragsmånad. Detta skulle då innebära att bidragshushållen överlag har totalt sett mindre att leva för 2011 än 2000, trots att bidragsbeloppet ökat något.

Socialtjänstlagen fastslår att försörjningsstöd skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå genom att biståndet skall inkludera skäliga kostnader för livets olika nödvändigheter. Den lägsta nivån på försörjningsstödet är den så kallade riksnormen som infördes 1998, det är dock frivilligt för landets kommuner att själva sätta ett högre belopp. Socialstyrelsen (2012c) problematiserar dock att riksnorm inte alltid kan jämföras som en garant eller riktmärke för vad som bedöms vara skälig levnadsnivå samt påpekar att det är anmärkningsvärt att summan som riksnormen ger till livsmedel för vuxna och till äldre barn ligger väsentligt under Konsumentverkets gräns för rimliga kostnader. En aktuell studie (Hjort 2012) visar att en majoritet av en kommuns till-

frågade handläggare och chefer inte anser att nuvarande normer lever upp till lagens krav om en skälig levnadsnivå. Nivåerna är för strikta och låga, framför allt för de familjer som tvingas leva på försörjningsstöd under längre perioder. Den av riksdagen årligen beslutade riksnormen täcker helt enkelt inte in nödvändiga levnadsomständigheter i termer av uppdykande förbrukningsvaror och andra konsumtionsbehov över längre tidsperioder.

Försörjningsstödet har alltid varit en kommunal angelägenhet vilket innebär att det varit en stor variation i landet gällande policy, regelverk och faktiska beslut (Stranz 2007). Varje kommun har haft sin egen norm och sina egna lokala anvisningar för vad som ingår i norm och vad som accepteras utöver norm. Denna lokala ordning innebär än i dag ett stort mått av rättsosäkerhet för den som ansöker om ekonomiskt stöd. Socialstyrelsen tvingas konstatera att man är "... fortsatt bekymrad över att riksnormen inte kan anses uppfylla en skälig levnadsnivå i alla delar" i sin senaste tillsyn (Socialstyrelsen 2012c:3).

## Stigma och låg legitimitet

Två ständiga följeslagare till det behovsprövade stödet är dels bidragsmottagarnas upplevelser av stigma och skam (Starrin et.al. 2003, Angelin 2009), dels allmänhetens nedvärderande och skeptiska inställning till både bidragsmottagare och hjälpformen i sig (Svallfors 1996, Rauhut 2002, Halleröd 2003). Trots alla försök att modernisera och tvätta bort den gamla fattigvårdsstämpeln finns det inte mycket som talar för att detta lyckats. Tvärtom. I diskussioner om under- och överutnyttjande av bidraget är sannolikt underutnyttjandet ett mer omfattande fenomen än överutnyttjandet. Det senare har varit populärt på senare år att uppmärksamma då fusk och felaktigt utnyttjande alltid sticker i ögonen på folk och beslutfattare. Studier visar dock att människor med försörjningsproblem värjer sig för att söka behovsprövat ekonomiskt bistånd och ser det som en absolut sista åtgärd när väl andra möjligheter uttömts (Gardberg Morner 2003, Latta 2007). Strikta regler om att avyttra innehav av bostad, bil och andra tillhörigheter ingår i den relativt höga tröskelfunktionen in i bidragssystemet. I båda bidragsmottagares och allmänhetens ögon tycks skepticismen mot bidragsformen ligga i bidragets inneboende karaktär som ett individualiserat och behovsprövat stöd där tillämpningen sker bakom stängda dörrar och med begränsade möjligheter till insyn och rättssäkerhet.

Sammanfattningsvis är det inte mycket som talar för att det ekonomiska biståndet lyckats göra upp med sin historiska fattigvårdskaraktär utan den tycks vara inbäddad och en omistlig del av hjälpformen. Detta trots

alla försök till förnyelse och nyordningar under de senaste årtiondena. Snarare pekar senare års utveckling mot en förstärkt fattigvårdsinriktning med betoning på skärpta individuella krav och motprestationer för att erhålla hjälp. Tillsammans med allt längre bidragsperioder för en växande andel av bidragshushållen skapar detta risker för att permanenta marginaliserade hushåll vid sidan om rättighetsbaserade system för resten av befolkningen. Ett försörjningsstöd med oskäligt låga nivåer accentuerar dessutom risker för ytterligare skuldsättning och inlåsnings i ekonomisk fattigdom.

## Reformperspektiv framåt

Nåväl, vad innebär då dessa resonemang för rimliga rekommendationer kring det kommunala försörjningsstödet framöver? Att plädera för en oförändrad ordning kan ovedersägligen kritiseras för att bortse från den kunskap som pekar på bidragssystemets bestående brister och tillkortakommanden.

I ett *systemexternt* perspektiv omvandlas försörjningsproblematik relaterat till framför allt arbetslöshet, ohälsa och föräldratillsyn från systemrelaterade brister till individuella försörjningsproblem för berörda hushåll. Detta medför att dessa frågor hanteras och förstås på en felaktig nivå för att kunna avhjälpas och elimineras. Dessutom medför det stigmatisering och fattiggörande av hushållen. Detta ligger inte i linje med vare sig den traditionella svenska välfärdsmodellens ambitioner om en generell välfärdsutformning eller med en fattigdomsbekämpande och inkluderande välfärdsolitik utifrån EU:s Europa 2020-strategi (EU 2012).

I ett *systeminternt* perspektiv framstår den nuvarande hanteringen av det kommunala försörjningsstödet som tämligen administrativt kostsam, präglad av rättsosäkra beslutsgrunder, stigmatiserande former och låg legitimitet hos allmänheten. Detta ligger i hjälpformens natur. Den individuella behovsprövningen medför ett tungrovt administrativt arrangemang samtidigt som frågor om godtycklighet och tolkningsutrymme ständigt finns närvarande bakom den stängda dörren där handläggare och biståndssökande möts (Stranz 2007). Det som på senare år förstärkt bedömningen av en förlegad hjälpform är den alltmer dåliga överensstämmelsen med hjälpformens uttryckliga ambition att vara en kortvarig akut stödform med en praktik med allt längre bidragstider. För vissa hushåll har försörjningsstödet blivit ett mer eller mindre permanent bidrag för t.ex. barnfamiljer och personer med långvariga hälsoproblem (Angelin & Salonen 2012). Politiker på olika nivåer måste inse att denna bristande överensstämmelse mellan

karta och terräng inte bara existerar och ökar i betydelse utan också att de har ett ansvar att åtgärda detta systemfel med adekvata policyförändringar. Sådana förändringar kan inte enbart gälla försörjningsstödet i sig utan måste också identifiera brister och möjligheter som andra stödsystem bidrar med.

Sammanfattningsvis: att fortsätta upprätthålla nuvarande system med kommunalt försörjningsstöd gagnar vare sig de enskilda hushållen som tvingas förlita sig på en föräldrad hjälpform eller samhällets krav och önskemål om adekvata och rationella system för att avhjälpa försörjningsproblem bland hushållen. I stället bör en reformstrategi formuleras som på kort sikt mildrar oönskade konsekvenser och på lite längre sikt förmår lyfta ut stora grupper av bidragsmottagare till andra mer generella stödsystem.

En statlig utredning bör därför ges i uppdrag att göra en grundlig översyn av det kommunala försörjningsstödet och dess samband med framför allt det statliga socialförsäkringssystemet i syfte att minimera det kommunala försörjningsstödet till att bli en kortvarig och akut hjälpform för hushåll i kris och personer med social och psykisk problematik. Reformövervägandena bör både gälla nuvarande bidragskonstruktion och nivåer och att identifiera förändringar i personkretsar, kvalifikationsregler och ersättningsnivåer inom socialförsäkringssystemen för att öka graden av inkludering inom befintliga statliga socialförsäkringar. Om möjligt skulle detta utredningsuppdrag kunna ges som ett tilläggsdirektiv till den pågående socialförsäkringsutredningen för att påskynda det nödvändiga reformarbetet.

## **På kort sikt**

När det gäller översyn av det nuvarande kommunala försörjningsstödet är det framför allt frågan om nuvarande ersättningsnivåer och uppdelningen mellan beviljning enligt norm och utöver norm lever upp till socialtjänstlagens intentioner om en skälig levnadsnivå. I en nyligen genomförd granskning av Socialstyrelsen (2012c) framkommer att kommunernas tolkning av skälig levnadsnivå ofta framstår som snäv och problematisk. Det vanligaste problemet är att kommunerna anger att den av riksdagen årligen antagna riksnormen i sig utgör en skälig levnadsnivå. Socialstyrelsen finner det anmärkningsvärt att många kommuner inte baserar sina beräkningar på faktiska kostnader och individuella bedömningar och att det överlag saknas resonemang i kommunala styrdokument om hur skälig levnadsnivå skall tolkas och beräknas (a.a. s. 8). En lång rad avvikelser från Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) uppmärksammas,



t.ex. krav på avstånd vid arbetsresor, spädbarnsutrustning, umgängesresor och kostnader för dator och Internet.

Tidigare studier (t.ex. Halleröd 2010, Hjort 2010) har visat att riksnormen under de senaste två decennierna halkat efter den allmänna inkomstutvecklingen och standardhöjningen. En enkel jämförelse av rekommenderade bidragsnormer för såväl ensamstående som sammanboende vuxna visar på en minskning med drygt 10 procent i fast pris mellan 1990 och 2013 (Socialstyrelsen 2009 och [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)). Normen år 2013 för en ensamstående vuxen är 3 880 SEK medan motsvarande nivå var 4 271 SEK per månad år 1990 (i 2013 års priser). Under motsvarande period har hushållens disponibla inkomster överlag ökat med 30–40 procent räknat i fast pris (SCB:s statistikdatabas). Detta innebär att de hushåll som lever på försörjningsstöd avviker allt mer i förhållande till normala inkomstförhållanden i landet. Det är inte enbart en konsekvens av att andra hushåll successivt fått det ekonomiskt bättre utan också att hushåll som lever på kommunalt försörjningsstöd över tid erhållit lägre ersättningsnivåer.

## **På lite längre sikt**

Huvudfokus i en översyn av det kommunala försörjningsstödet bör läggas på att föreslå konkreta åtgärder för att lyfta ut olika grupper och trygga deras grundläggande försörjningsvillkor i andra offentliga försörjningssystem. Detta blir då en reformstrategi som återgår till efterkrigsperiodens målsättning att försöka minimera detta behovsprövade bidrag till situationer av akut karaktär för personer med social problematik och tillfälliga hjälpbehov. En central linje i fattigvårdens transformation till modern socialtjänst under förra seklet var att mönstra ut grupper från fattigvården (Salonen 2000). Detta skedde genom att bygga ut de statliga trygghetsarrangemangen successivt för t.ex. äldre, sjuka och funktionshindrade.

Enligt samstämmiga källor från såväl offentlig statistik som forskning utgör arbetslöshet och ohälsa de två dominerande orsakerna till nutida försörjningsstöd (Socialstyrelsen 2012a, se Salonen 2010 för en forskningsöversikt). Något som ökat i betydelse under senare år är därutöver nyanlända hushålls etablerings- och därigenom försörjningssvårigheter. Även yngre vuxna utgör en betydande kategori bland bidragsmottagarna. Enligt senast aktuella bedömning från kommunernas socialtjänster skulle enbart drygt 10 procent av bidragshushållen ha försörjningshinder som kan relateras till någon form av social problematik (t.ex. beroendeproblematik eller kriminalitet). Även om bakomliggande orsaker kan vara sammanlänkade, komplexa och föränderliga över tid torde en övervägande merpart av försörjningsstödet

kunna relateras till brister i bidragshushålls anknytning till andra offentliga försörjningssystem. Noggrannare analyser och lämpliga försöksverksamheter får visa i vilken grad man kan lyfta ut grupper ur det kommunala försörjningsstödet genom systemförändringar i andra offentliga trygghetssystem. Beroende på åtgärdernas omfattning och konstruktion borde det kvarvarande försörjningsstödet minska med rimligtvis någonstans mellan 60 och 80 procent totalt.

Detta förutsätter då förändringar i framför allt följande befintliga socialförsäkringar:

- Sjukförsäkringen
- Arbetslöshetsförsäkringen
- Föräldraförsäkringen
- Bostadsbidraget
- Introduktionsersättning för nyanlända

Därutöver kan det vara högst relevant att se över andra statliga stödssystem, då i synnerhet inom den ekonomiska familjepolitiken med tanke på att dess ursprungliga fattigdomsbekämpande effekt tycks avta under senare år (Salonen 2011). I några tidigare studier (Salonen 1997; 1999) har jag i detalj visat på de direkta samband som finns mellan det kommunala försörjningsstödet och olika statliga socialförsäkringar. De fungerar som kommunicerande kärl eller snarare så att försörjningsstödet blir en växande försörjningsventil när olika socialförsäkringar skärper sina regler och krav och leder till att allt fler i befolkningen hamnar utanför. Sedan krisen i början av 1990-talet har de flesta socialförsäkringar kommit att gå i riktning mot högre trösklar i form av höjda arbetsvillkor och andra striktare kvalifikationskrav. I relation till arbetslöshetsförsäkringen har även kraftigt ökade avgifter påverkat denna utveckling. Detta har gjort att t.ex. arbetslöshetsförsäkringen numera omfattar allt färre öppet registrerat arbetslösa. Fram till 2004 låg andelen arbetssökande med arbetslöshetsersättning stabilt kring 70 procent för att sedan successivt minska (IAF 2009). Numera har den andelen mer än halverats.

## **Det nödvändiga uppbrottet från fattigvårdstraditionen**

Frågan är om tiden är mogen för en genomgripande reformering av det kommunala försörjningsstödet? Det är inte första gången som idéer om att reformera arvtagaren av den lokala fattigvården i modern tid lanseras. I samband med socialtjänstlagens införande i början av 1980-talet övervägdes ett förslag att införa ett särskilt socialförsäkringstillägg (SOFT). Detta var tänkt att vara en rättighetsbaserad förmån som skulle

ersätta stora delar av socialbidraget. Förslaget prövades begränsat under en kortare tid men kom inte att ingå i det slutliga lagförslaget (Sunesson 2012). Under dessa år fanns det också andra lokala exempel på att pröva nya former av bidragshantering som byggde på att försöka separera den behovsprövade hjälpformens funktioner av hjälp och kontroll. Den forskning som följde dessa försök att bygga ut rättighetsbaserade försörjningslösningar på kommunal nivå var tämligen skeptisk till att skapa sådana hjälpstrukturer utan att involvera det statliga socialförsäkringssystemet (Sunesson 1981; 1985).

Ett tiotal år senare konstaterade jag i en artikel (Salonen 1995) att socialbyrån som en förhärskande praktik för det sociala arbetet visat sig vara tämligen beständig och att reformarbetet i socialtjänstlagens anda inte kommit till stånd. Socialbyråkulturens oförmåga att ställa samman kunskaper som når bortom det enskilda fallet sågs i första hand inte handla om medarbetares bristande utbildning, ständigt pressande arbetsbelastning eller ovilja hos enskilda medarbetare eller chefer *"... utan måste sökas i verksamhetens djupstrukturer; i dess underliggande dubbla funktioner och upprätthållandet av hundraåriga traditioner av individualisering och distansering av utsatta och sårbara människor"* (a.a. s.12).

I linje med Sunessons tidigare analyser ordinerades en genomgripande reformering av kommunernas IFO-verksamheter inom 2000-talet utifrån två bärande principer för att bryta fattigvårdstraditionen:

1. skilja ekonomisk hjälp från annat socialt arbete
2. separera myndighetsutövning och tvångslagstiftning från annat socialt biståndsarbete.

När väl försörjningsfrågor och lagreglerade insatser skiljts ut kan det egentliga sociala arbetet ges professionella förutsättningar att utvecklas vidare. I min naivitet förväntade jag mig att denna rättframma analys för snart 20 år sedan av en allt mer kontraproduktiv och inåtvänd kommunal IFO-verksamhet skulle få starka reaktioner. Men så var inte fallet utan det var *"business as usual"*, d.v.s. fortsatt socialadministrativ praktik ute i kommunerna med en starkare betoning på krav och skyldigheter för bidragssökande och en retorik av aktivering som oftast fått dölja en uttunning av resurser och hjälpverksamhet (Salonen & Ulmestig 2004, Salonen 2006; 2009).

I ett avancerat välfärdssamhälle som det svenska, med tydliga mål om allas rätt att delta i olika centrala samhällsarenor som t.ex. arbetsliv och offentliga trygghetssystem, står vi återigen inför förnyelsebehov i riktning mot ett inkluderande samhälle. Växande inkomstskillnader, ökad bostadssegregation och tilltagande konkurrens inom utbildning och arbetsliv utmanar den sociala sammanhållningen. Denna gång under-

stryks sådana utmaningar och reformkrav i perspektivet av EU:s strategi fram till 2020. Frågor om att utveckla nya strategier för människors grundläggande rättigheter i hälsa och levnadsvillkor blir allt viktigare i en tid då den sociala sammanhållningen hotas (Malmökommissionen 2013). Detta gäller inte minst för alla de människor som hänvisas till samhällets yttersta hjälpformer.

Hur samhället bemöter de mest utsatta är en grundläggande moralisk och politisk kärnfråga. Det har varit en huvudfråga i 1900-talets socialpolitiska tanketradition och reformsträvanden i Sverige. Fattigdomsbekämpning blev en central politisk fråga under mellankrigsperioden och i återuppbyggnadsarbetet efter andra världskriget. Valfärdspolitiken utformade breda lösningar i syfte att skapa ett inkluderande samhälle för alla. Fattigdomsbekämpningen hade framgång i Sverige genom reformer inom en rad samhällsområden och åtgärder som omfattade alla berörda individer och hushåll. Det är detta som blev internationellt känt som den svenska välfärdsparadoxen (Korpi & Palme 1998). Lite förenklat uttryckt innebär välfärdsparadoxen att den svenska fattigdomsbekämpande politiken fram till 1980-talet var framgångsrik genom att inte selektivt fokusera på eller utforma särskilda stödsystem för fattiga, utan genom breda inkluderande välfärdslösningar för alla grupper. Den historiska lärdomen är att inte stirra sig blinda på de fattiga utan på de förhållanden som skapar fattigdomen.

Frågan är ifall vi förmår lära av vår egen historia.

## Referenser

Albertsson, Marie 2008. *Från socialbidrag till äldreförsörjningsstöd. En reform ur äldre invandrades perspektiv*. Rapportserie i socialt arbete Nr. 2 2008, Växjö universitet.

Angelin, Anna 2009. *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Diss., Lund Dissertations in Social Work No. 38, Lunds universitet.

Angelin, Anna & Tapio Salonen 2012. *Lokala handlingsstrategier mot barnfattigdom*. Rapport till Malmökommissionen. <http://www.malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800018745/AngelinHjortSalonen.pdf>

Bergmark, Åke 2000. 'Socialbidragen under 1990-talet', i *Välfärd och försörjning*, SOU 2000:40. Stockholm: Fritzes.

Byberg, Ingrid 2002. *Kontroll eller handlingsfrihet? En studie om organiserings betydelse i socialbidragsarbetet*. Diss., Rapport i socialt arbete nr 101, Stockholms universitet.

Ds 2012:26 *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m.* Socialdepartementet.

Eardley, Tom; Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough and Peter Whiteford 1996. *Social Assistance in OECD Countries, Volume I Synthesis report*. Department of social Security Research Report No. 46. London: HMSO.

EU 2012. *Europa 2020. En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*. Bryssel.

Gardberg Morner, Claudia 2003. *Självständigt beroende: ensamstående mammors försörjningsstrategier*. Diss., Göteborg Studies in Sociology No. 18, Göteborgs universitet.

Giertz, Anders 2004. *Making the Poor Work – Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Diss., Lund Dissertations in Social Work No. 16, Lunds universitet.

Giertz, Anders 2007. 'Aktivering av socialbidragstagare', i SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*. Bilaga Fördjupningsstudier. Stockholm: Fritzes.

Halleröd, Björn 2003. 'Varför får folk socialbidrag? Analys av socialbidragets bestämningsfaktorer', i *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2-3, s. 238-266.

Halleröd, Björn 2010. 'Fattigdom i kristider' i *Global kris – håller välfärdssystemen?* Socialförsäkringsrapport 2010:6. Stockholm: Försäkringskassan.

Heikkilä, Matti & Elsa Keskitalo (eds.) 2001. *Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries.* Synthesis Report. Helsinki: STAKES, National Research Centre for Welfare and Health.

Hjort, Torbjörn 2010. 'Skälig levnadsnivå eller miniminivå – om välfärdsstatens syn på socialbidragstagares konsumtion'. *Socionomen* Forsknings supplement, Nr 4.

Hjort, Torbjörn 2012. *Skälig levnadsnivå i Malmö. Om handläggning och bedömning av socialbidragsärenden.* Rapport till Malmökommissionen. <http://www.malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800018745/AngelinHjortSalonen.pdf>

IAF 2009. *Arbetsökande med och utan arbetslöshetsersättning.* Rapport 2009:7. Katrineholm: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Johansson, Håkan 2001. *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980-och 1990-talen.* Diss. Lund: Arkiv förlag.

Junestav, Malin 2004. *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001.* Diss., Uppsala Studies in Economic History No. 72, Uppsala universitet.

Korpi, Walter & Joakim Palme 1998. 'The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries', in *American Sociological Review* 63:661-687.

Latta, Mia 2007. *Public Transfers and Private Help: Support Networks of Marginalized and Poor Individuals in Sweden in the 1990s.* Diss., Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.

Lödemel, Ivar 1997. *The Welfare Paradox.* Oslo: Scandinavian University Press.

Malmökommissionen 2013. *Malmöns väg mot en hållbar framtid. Hälsa,*

*välfärd och rättvisa. Slutrapport. Malmö: Malmö stad.*

Milton, Pia 2006. *Arbete istället för bidrag? Om aktiveringsprogram i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa socialbidragstagarna.* Diss., Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala universitet.

Minas, Renate 2005. *Administrating Poverty – Studies of Intake Organization and Social Assistance in Sweden.* Diss., Stockholm Social Studies of Social Work No. 21, Stockholms universitet.

Nybohm, Jenny 2012. *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten.* Rapport nr 141 i socialt arbete, Stockholms universitet.

Puide, Annika (red.) 2000. *Socialbidrag i forskning och praktik.* Stockholm: Gothia.

Rauhut, Daniel 2002. *Fattigvård, socialbidrag och synen på fattigdom i Sverige 1918-1997.* Diss., Lund Studies in Economic History, Lunds Universitet.

Salonen, Tapio 1993. *Margins of Welfare. A Study of Modern Functions of Social Assistance.* Diss. Torna Hällestad: Hällestad Press. (utgavs på svenska 1994: *Välfärdens marginaler.* Stockholm: Publica)

Salonen, Tapio 1995. 'Socialbyråns sorti', *Socionomen* nr 7 1995.

Salonen, Tapio 1997. *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag.* Meddelanden från Socialhögskolan i Lund 1997:8. Lunds universitet.

Salonen, Tapio 1999. *Den främre parentesens och socialbidraget.* Meddelanden från Socialhögskolan 1999:5. Lunds Universitet.

Salonen, Tapio 2000. 'Hundra år av understöd', i Puide, Annika (red.) *Socialbidrag i forskning och praktik.* Göteborg: Gothia.

Salonen, Tapio & Rickard Ulmestig 2004. *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering.* Rapportserie i socialt arbete Nr 1, Växjö universitet.

Salonen, Tapio 2006. 'Socialt arbete med arbetslösa', i Denvall V. & B. Vinnerljung (red.) *Nytta och fördärv. Socialt arbete i kritisk belysning.* Stockholm: Natur och Kultur.

Salonen, Tapio 2009. 'Aktivering i socialt arbete. Dåtid och nutid', I Johansson H. & I. Hornemann Möller (red.) *Aktivering –*

*arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.

Salonen, Tapio 2010. 'Svensk socialbidragsforskning under 2000-talets första årtionde', i *Socionomens Forskningssupplement*, nr 4 2010.

Salonen Tapio 2011. *Välfärd, inte för alla. Den ekonomiska familjepolitikens betydelse för barnfattigdomen i Sverige*. Stockholm: Rädda Barnen.

Saraceno, Chiara (ed.) 2002. *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*. Bristol: Policy Press.

Socialstyrelsen 2008. *Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) 1985 och 2005*. Stockholm.

Socialstyrelsen 2012a. *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd – resultat och metoder*. Stockholm.

Socialstyrelsen 2012b. *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2011. Utbetalda belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll*. Stockholm.

Socialstyrelsen 2012c. *Kartläggning om skälig levnadsnivå. Överensstämmelse mellan SOFS 2003:5 och kommunala styrdokument för ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Starrin, Bengt; Marina Kalander-Blomkvist & Staffan Jansson 2003. 'Socialbidragstagande och statusbunden skamkänsla – en prövning av ekonomi-sociala band modellen', i *Socialvetenskaplig tidskrift* 10:1, ss. 24-47.

Stranz, Hugo 2007. *Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag*. Diss., Rapport i socialt arbete nr 119, Stockholms universitet.

Sunesson, Sune 1981. *När man inte lyckas. Om hinder, vanmakt och oförmåga i socialt arbete*. Lund.

Sunesson, Sune 1985. *Ändra allt! En uppmaning till socialarbetare*. Malmö: Liber Förlag.

Sunesson, Sune 2012. 'Från socialutredning till socialtjänst', i *Sociomen* Nr 7 2012.

Svallfors, Stefan 1996. *Välfärdens moraliska ekonomi – Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Boréa förlag.

Thorén, Katarina 2008. *Activation Policy in Action. A Street-Level Study of*



*Social Assistance in the Swedish Welfare State.* Diss., School of Social Service Administration, University of Chicago.

Ulmestig, Rickard 2007. *På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag.* Diss., Lund Dissertation in Social Work No.27, Lunds universitet.