



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden – politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik

Malin Junestav

RAPPORT 2007:4

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra: utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att: sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser, workshops och konferenser; påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Anslagen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns en styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och sju andra ledamöter. Styrelsen har bl a som uppgift att besluta över beviljandet av externa anslag samt ge synpunkter på verksamheten. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden – politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik¹

av

Malin Junestav²

2007-02-14

Sammanfattning

Den övergripande frågeställningen i denna rapport är på vilket sätt och i vilken utsträckning institutioner och sociala normer inom social- och arbetslöshetspolitiken har förändrats under efterkrigstiden. Frågeställningen bryts ned i ett antal mer avgränsade problem kring hur institutioner förändras, vad politiska idéer har för betydelse och hur samhällets sociala normer påverkas av politiska idéer och institutioner. Avsikten med denna rapport är att ge ett lite längre perspektiv på den moderna välfärdsstatens utveckling, med avstamp i 1930-talets socialpolitiska frågeställningar, innan de olika delarna av social- och arbetslöshetspolitiken avskilts organisatoriskt och principiellt. Jag kommer att diskutera de policyskiften som vid ett antal tillfällen ägde rum, men också den kontinuitet man kan spåra i de politiska idéerna.

¹ Författaren önskar tacka professor Per Johansson, IFAU och FAS (dnr 2004-2005) för professionellt respektive finansiellt stöd för denna rapport. Författaren vill också tacka fil dr Patrik Hesselius, IFAU, samt professor Eskil Wadensjö, som granskat denna rapport och kommit med värdefulla kommentarer.

² IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, e-post: malin.junestav@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Studiens syfte.....	5
1.2	Material och metoddiskussion samt avgränsningar.....	5
1.3	Teoretiska utgångspunkter: politiska idéer, institutioner och sociala normer.....	7
1.3.1	Grundläggande politiska idéer och principer i välfärdsstatens sociala skyddsnät: begrepp och definitioner.....	9
1.4	Disposition.....	12
2	Kontinuitet och brytpunkter i social- och arbetslöshetspolitikens historia.....	13
2.1	Den sociala frågan 1880-1914.....	13
2.2	Mellankrigsperioden.....	15
2.3	En kommitté för hela den sociala politiken.....	17
2.3.1	Sjukförsäkringen.....	18
2.3.2	Arbetslöshetsförsäkringen.....	23
2.3.3	Socialhjälp.....	26
2.4	Sammanfattning och analys.....	27
3	Den moderna välfärdsmodellen tar form 1951–1980.....	27
3.1	Inkomstryggheten institutionaliseras.....	29
3.2	Politisk debatt och reformer 1967–1980.....	30
3.2.1	Arbetsmarknadspolitikens inriktning: arbete för alla.....	32
3.3	Socialutredningen 1967–1980.....	35
3.3.1	Utredning om Socialförsäkringstillägg (SOFT).....	37
3.4	Sammanfattning och analys.....	39
4	Kontraktet skrivs om – 1990-talets sociala politik och lagstiftning.....	40
4.1	Sysselsättningspolitiken.....	42
4.2	Utvecklings- och aktivitetsgarantin – den nya arbetslinjen.....	45
4.2.1	”Den nya arbetslinjen” i socialpolitiken.....	46
4.2.2	”Kontrakt för arbete”: nya villkor i arbetslöshetsförsäkringen.....	48
4.2.3	Ny socialtjänstlag: från socialhjälp till aktivitetsersättning.....	52
4.3	Sammanfattning och analys.....	53
5	Avslutande diskussion.....	54
	Käll- och litteraturlista.....	57
	Bilaga 1. Utvecklingen av välfärdsstatens trygghets/ersättningssystem.....	65

1 Inledning

I denna rapport analyseras utvecklingen i efterkrigstidens välfärdsstatliga historia med avstamp i 1930-talets socialpolitiska tänkande fram till idag, utifrån ett paradigmskiftesperspektiv. Syftet är att ge en historisk bakgrund till de politiska idéer som har varit betydelsefulla i utvecklingen av den moderna välfärdsstatens social- och arbetsmarknadspolitiska institutioner. Det är framförallt socialpolitiska ersättnings- och bidragssystem i relation till arbetslöshets- och sysselsättningspolitiken som utgör studiens huvudobjekt. Vidare består syftet i att försöka länka förändringar i det politiska språket (som betraktas som uttryck för politiska idéer) till verkliga förändringar i lagstiftning och praxis. I en kommande studie kommer jag att använda en datorbaserad textanalysmetod för att gå djupare in i ett antal centrala debatter som föregått avgörande beslut inom socialpolitiken, för att visa på förekommande mönster när det gäller hur centrala begrepp har använts i dessa texter och hur dessa eventuellt har förändrats över tid.

I denna rapport studeras tre perioder då avgörande institutionell och/eller idémässig utveckling ägt rum (paradigmskiften). Den första perioden startar i och med 1930-talets socialpolitiska debatter och reformer, en period som utmynnar i institutionaliseringen inkomstbortfallsprincipen på 1950-talet. Den andra perioden börjar under 1960-talets andra hälft, då en debatt om låginkomst och social utsatthet tog fart och ledde fram till en ny sociallagstiftning (SoL 1980) och krav på en mer allomfattande socialförsäkring ledde till en utredning gällande socialförsäkringstillägg (SOFT). Den tredje perioden som studeras är 1990-talet, då den ekonomiska krisen tillsammans med en omfattande arbetslöshet ledde fram till nya ställningstaganden i fråga om de sociala ersättningsystemen.

Den centrala socialpolitiska frågan under 1930-talet bestod i att motverka social och ekonomisk nöd vid arbetslöshet och sjukdom, framförallt bland arbetargrupperna. I korthet ledde detta fram till diskussioner om arbetstagarnas rätt till ekonomisk trygghet. Det var till en början fråga om mycket låga ersättningsnivåer och inte alls om att kompensera lönebortfall. De frivilliga och fristående sjukförsäkringar som fanns före 1930-talet byggde i huvudsak på medlemmarnas egna medlemsavgifter och fungerade i princip som en slags kollektiva försäkringar. Eftersom flertalet arbetare ändå stod utanför dessa försäkringar, och därför belastade den kommunala fattigvården vid långvarigare sjukdom, skada och arbetslöshet, uppkom förslaget att obligatoriskt

försäkra alla arbetstagare. Med en statlig obligatorisk försäkring medföljde ett behov av en mer exakt reglering ifråga om ersättningsvillkor, nivåer och restriktioner. En omdiskuterad fråga var den om överförsäkring – principen skulle vara att en försäkrad inte under några omständigheter skulle kunna få ut mer pengar vid sjukfrånvaro och arbetslöshet, än vad lönearbetet skulle ha genererat. Karensdagar var en typ av restriktion avsedd att avhålla de försäkrade att ta ut pengar från systemet ”i onödan”.

Om 1930–50-talen kännetecknades av en viss måttlighet i fråga om ersättningssystemens omfattning och nivåer, så präglades den allmänna debatten från 1960-talets andra hälft och under 1970-talet av utlåtanden som generellt angav en mer generös syn på vad dessa system kunde användas till. Under en lång period var det 3 karensdagar som gällde i sjukförsäkringen. Dessa slopades dock 1967, varefter antalet sjukdagar per år ökade kraftigt.³

De höga sjukskrivningstalen förklarades vara ett resultat av en dålig arbetsmiljö, vilket ursäktade att arbetstagare ibland stannade hemma för att komma ifrån konflikter på arbetsplatsen, stress, tråkiga arbetsuppgifter osv. I de stora morgontidningarna (DN, SvD) framhölls även att det var ”naturligt” att ca 10 procent av arbetsstyrkan dagligen sjukskrev sig från sitt arbete. En tämligen utbredd uppfattning tycks ha varit att det kunde vara bra att ”lätta på trycket” genom att sjukskriva sig utan att vara sjuk. Även SAF uttalade ett stöd för att ”vidga sjukdomsbegreppet”. I ett flertal utredningar och lagförslag diskuterades en utvidgning av socialförsäkringens användningsområde. Bland annat inom ramen för Socialutredningen som tillsattes 1969 för att utarbeta en ny sociallagstiftning fördes diskussioner om att i det längsta avskaffa individuell behovsprövning och att istället föra över samhällets olika ekonomiska kompensationsformer på socialförsäkringen.

Till skillnad från den debatt kring de generella socialförsäkringarna som under 1960- och 70-talen gick ut på att det fanns ett behov att ytterligare bredda dess täckningsgrad, kom 1990-talets socialpolitiska problem i ökad utsträckning att handla om att söka begränsa tillgången till bidrag och försäkringsersättningar. Den socialpolitiska debatten inriktades tydligt mot att rehabilitera och återföra sjukskrivna och arbetslösa till arbetslivet. Ersättningar och bidrag villkorades uttryckligen med deltagande i sysselsättningsåtgärder. Även arbets-

³ RFV, Årsdata,

http://statistik.forsakringskassan.se/pls/portal/url/folder/intstat/sjf/sjukpenrehabpen/sjukpen/sjukpen_arsstat1

löshetsförsäkringen reformerades i syfte att passa in i den nya aktiveringsmodellen.

1990-talets ekonomiska kris föranledde en politisk debatt kring social- och arbetslöshetsförsäkringarna, framförallt vad gällde dess kostnader och omfattning. Den höga arbetslösheten och en stigande sjukfrånvaro ("ohälsan") ledde till finansieringsproblem i de offentliga försäkringssystemen, då det ekonomiska underlaget sviktade samtidigt som dessa, på grund av den höga arbetslösheten, utnyttjades i stigande grad. Det politiska svaret på denna utveckling blev en ökad betoning på "arbetslinjen", som under 1990-talet vann ökad politisk uppslutning, samtidigt som begreppet i sig tycktes täcka allt mer i den politiska retoriken.

1.1 Studiens syfte

Denna undersöknings övergripande syfte är att beskriva den institutionella utvecklingen av samhällets ekonomiska skyddsnät med speciellt fokus på inkomsttrygghetsmodellen i de statliga socialförsäkringarna, under efterkrigstiden. Det är den politiska avvägningen mellan de socialpolitiska ersättnings-systemens omfattning och det som i dagligt språk kallas "arbetsincitament" som ligger i brännpunkten för studiens problemställning. En övergripande frågeställning består i hur relationen mellan arbete och sociala rättigheter har diskuterats av de politiska aktörerna i samband med utarbetandet av förslag till socialpolitiska reformer.

1.2 Material och metoddiskussion samt avgränsningar

Politiska idéer kommer mer eller mindre explicit till uttryck i politiska debatter, politiska dokument (propositioner, motioner, partiprogram osv), utredningar och lagtexter. Idéer om hur samhällets ekonomiska och sociala skyddsnät bör vara utformade kommer till uttryck i såväl den politiska debatten, i motioner och propositioner, som i utredningar och förarbeten till lagstiftning. Det går även att spåra vissa centrala politiska idéer i lagtexternas formuleringar. De politiska utredningar och kommittéer som tillsatts vid olika tidpunkter för att utreda arbetslöshet och ekonomiska trygghetssystem, och den debatt som utspelat sig på olika politiska arenor i samband med reformer och reformförslag utgör undersökningens empiri.

För att avgränsa ett material som annars skulle bli alltför omfångsrikt, har jag valt att göra nedslag vid de tillfällen då större ändringar föreslagits och/eller genomförts på socialförsäkringarnas område. Jag har tagit avstamp i 1930-

talets socialpolitiska debatt med speciellt fokus på sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och i viss mån socialhjälpen. Den socialpolitiska debatt som startade under mellankrigsåren utmynnade under 1950-talet i en allmän obligatorisk socialförsäkring som vilade på inkomstbortfallsprincipen.

Den andra förändringsvågen startade i mitten av 1960-talet och då hamnade socialvården i fokus. Den lagstiftning och praktik som tillämpades på detta område ansågs av många tongivande debattörer som förlegade och klassdiskriminerade. Eftersom de olika delarna av den sociala politiken utgör kommunicerande kärl – ändrar man i en del krävs i regel även justeringar i andra delar – påverkades också socialförsäkringsområdet av debatten och kraven på förändring inom sociallagstiftningen. Förslag på utvidgad täckningsgrad i de sociala skyddsnäten lades fram och en framträdande tendens under denna period (1965–1976) var att staten och samhället tog ett utökat ansvar för den enskildes välfärd. Det material som studerats för denna period (1965–1980) är riksdagsprotokoll, lagförslag och Social- och Soft- utredningens material, remissinstansernas utlåtanden om SU:s förslag samt om Soft samt andra politiskt tongivande utredningar och debattinlägg.

Under 1990-talet kom den politiska debatten i arbetslöshetskrisens spår att handla om fördelningen av knappa resurser. Då den svenska välfärdsstaten i stora drag är uppbyggd utifrån ett full-sysselsättningsvillkor, slog den höga arbetslösheten hårt mot en redan krisutsatt samhällsekonomi. Det material som använts och analyserats är riksdagsdebatt (protokoll, motioner, propositioner), utredningar som rör aktivitetsgaranti, reformeringen av sociallagstiftningen, arbetslöshetsersättningen och socialförsäkringen. I 1990-talets politiska debatt är det inte svårt att hitta kopplingarna mellan dessa olika men sammanlänkade politikområden till arbetslinjen i den politiska debatten, det är snarast svårt att undgå den.

Denna rapport avser att i förstone behandla den del av socialpolitiken som styrs av staten och den offentliga administrationen. Detta gör att jag att jag avgränsat bort sådana inkomstbortfallsförsäkringar som blir allt vanligare och som administreras via fackförbunden och arbetsgivarnas organisationer i form av avtalade trygghetsförsäkringar. Det finns vid sidan av dessa privata inkomstbortfallsförsäkringar som oftast tecknas i syfte att komma upp över 80 procent av lönen vid sjukdom eller arbetslöshet för dem med inkomster som överstiger de sk taken i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. Utöver dessa

tecknas i stigande grad s k omställningsavtal inom ramen för kollektivavtalen för vissa grupper på arbetsmarknaden.⁴ Medveten om att denna utveckling självklart påverkar premisserna för de offentliga trygghetssystemen, lämnar jag dock detta område därhän och hoppas få återkomma om detta vid ett senare tillfälle. En anledning till detta är att beslut om att inrätta och förändra dessa typer av trygghetslösningar och ersättningar ligger utanför den statliga och politiska ordningen. Medan (allmänna) socialförsäkringar osv förändras genom politiska beslut och föregås av offentliga utredningar och riksdagsdebatt, är beslutsordningen för avtalsbaserade trygghetsersättningar o dyl förlagda till förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter, mellan anställd och arbetsgivare, via fackliga organisationer och försäkringsbolag till medlemmar, osv. Detta utgör en alltför svårhanterlig materia, för att på ett rättvisande sätt redogöra för här.

1.3 Teoretiska utgångspunkter: politiska idéer, institutioner och sociala normer

De arbetsmarknads- och socialpolitiska regelverkens (institutionernas) utformning antas vara förbundet med de politiska idéer och sociala normer⁵ som fått genomslag i politiken. Institutionerna påverkar i nästa steg sociala normer och politiska idéer i det att de utgör en begränsning av alternativa idéer och har en normgivande funktion. Institutionernas utformning under ett tidigare skede har därför betydelse för hur nästkommande aktörer uppfattar politiska problem och ser möjligheter till lösningar. Institutioner som inte fungerar eller som har svag förankring i en social eller ekonomisk verklighet, måste ibland ändras.

Under senare år har den samhällsvetenskapliga forskningen i allt högre grad börjat förklara människors agerande i förhållande till välfärdsstatens ersättningssystem utifrån ”förändrade normer”.⁶ De gemensamma, sociala, normerna antas utifrån detta ha ändrats i riktning mot en alltmer krävande inställning till vad staten skall leverera. Frågan är vilken empiri som skulle stödja ett sådant antagande. I denna studie utgår jag från ett ganska enkelt antagande om att

⁴ Sådana omställningsavtalsförsäkringar innebär att arbetsgivaren betalar in premier på ca 0,3 % av lönesumman till en fond som en uppsagd arbetstagare kan tillgodogöra sig för att underlätta omställningen till ett nytt arbete. Se t ex Sjögren Lindqvist & Wadensjö (2005).

⁵ Sociala normer skall här förstås som uppförandekoder inom ramen för de sociala trygghetssystemen.

⁶ Se t ex Ostrom (2005), Lindbeck & Persson (2006), Larsson/Kruse/Palme/Persson (2005).

samhällsmedborgare påverkas och styrs av de institutioner⁷ som kumulativt har upprättats av våra folkvalda politiker och som sedan handläggs i olika byråkratiska ordningar. I valet mellan olika politiska lösningar till upplevda problem har dessa institutionsbyggare att ta hänsyn till olika omständigheter, så som bedömningar av samtida och framtida ekonomisk utveckling, en eventuell vilja att minska eller öka graden av konkurrens mellan individer och funktioner i samhället eller helt enkelt möjligheten att optimera antal väljare i politiska val.

Den teoretiska utgångspunkten består i att det finns en uppsättning politiska idéer som påverkar den institutionella utformningen av välfärdsstaten. Institutionerna påverkar i sin tur samhällets sociala normer och uppförandekoder; somliga av dem är formella och inskrivna i lagtexter och förordningar, andra är informella och kan därför vara svåra att definiera mer exakt. Politiska idéer kan beskrivas som programmatiska kataloger över möjligheter och begränsningar, som politiska aktörer relaterar problem och politiska lösningar till och som därför blir betydelsefulla för politiska beslut.

Politiska idéer kodifieras i det politiska språket och de centrala begrepp som används i debatter, utredningar och lagförslag. Kring centrala politiska begrepp råder en ständig politisk kamp om innebörden. Dessa begrepp kan beskrivas som en kortfattad återgivning av samhällets värdegrund och moraluppfattning, och handlar därför ofta om idéer om rättvisa, demokrati, skyldigheter och rättigheter. Idéer får kraft genom politisk och ekonomisk makt, och begränsas eller stärks av rådande institutioner och samhälleliga normer. De politiska idéer kring vilka breda politiska kompromisser kan åstadkommas blir de mest avgörande då de kommer att bilda fundament i de institutioner som utgör ramarna för politiska beslut.⁸ Samhällets sociala normer är resultatet av de institutionella förhållanden som konstruerats genom politiska beslut över tid.⁹ Den breda politiska uppslutningen kring "arbetslinjen" som politisk-ekonomisk idé har haft betydelse för vilka förslag och reformer som varit möjliga att driva igenom. Detta innebär också att samtidigt som institutionaliserade politiska idéer får betydelse för politikens inriktning anger de samtidigt

⁷ Med institutioner menas här formella och icke formella "regler" i enlighet med bl a Douglass North (1991).

⁸ Bergström & Boréus (2000).

⁹ Berge (1995); Rothstein (1998).

restriktioner, som innebär att konkurrerande idéer får svårare att nå den politiska agendan.¹⁰

1.3.1 Grundläggande politiska idéer och principer i välfärdsstatens sociala skyddsnät: begrepp och definitioner

Det finns en uppsättning centrala begrepp och politiska idéer införlivade i de institutioner som styr välfärdsstatens olika politikområden. Dessa begrepp och idéer är sammankopplade med samhällets sociala normer och rättvis-uppfattning. Begreppet "arbetslinjen", samlar upp några centrala politiska idéer under hela uppbyggnaden av den svenska välfärdsstatens institutioner. Vid en första anblick kan "arbetslinjen" uppfattas som en homogen och ideologiskt oavhängig grund för politisk konsensus. Många forskare och samhälldebattörer har sett "arbetslinjen" som synonymt med "aktiv arbetsmarknadspolitik" eller en beskrivning av de praktiker (nöd hjälpsarbete, reservarbeten, åtgärdsprogram) som ryms inom en sådan. Jag vill dock hävda att begreppet rymmer flera olika, och viss mån konkurrerande idéer om medborgarens respektive statens skyldigheter och rättigheter.¹¹

En annan central komponent i den moderna välfärdspolitikens ekonomiska stödssystem är standardtryggheten, eller *inkomstbortfallsprincipen*. Denna princip institutionaliserades på 1950-talet, då den allmänna sjuk- och arbetskadeförsäkringen genomfördes. Att det var just denna princip som skulle komma att utgöra grunden för de sociala försäkringarna var länge långt ifrån självklart. Striden stod – inte minst *inom* arbetarrörelsen – mellan ett inkomstdifferentierat och ett enhetsbaserat ersättningssystem. Det främsta socialpolitiska målet under 1930-talet var att medborgarna skulle garanteras "trygghet mot nöd".

År 2005 startade Socialförsäkringsutredningen som genom ett riksdagsbeslut 2004 fick till uppgift att "utföra en genomgripande analys av socialförsäkringarna i ett brett perspektiv". Utredningens arbete syftade till att ge ett underlag för vidare utredning och reformförslag på socialförsäkringspolitikens område. I en av de rapporter (*Vad är arbetslinjen?*), i den skriftserie (*Samtal om socialförsäkring*) som löpande gavs ut av utredningen, konstateras att "arbetslinjen [i svensk politik] är som mammas köttbullar – alla är för den,

¹⁰ Se t ex Jansson (2003) om varför idén om medborgarlön har svårt att nå den politiska agendan.

¹¹ Junestav (2004).

utan att det behöver framgå hur receptet egentligen ser ut”.¹² Fokuseringen på ”arbetslinjen” har ökat markant i det politiska språket sedan 1990-talet, samtidigt som det råder delade meningar om vad begreppet egentligen står för. Det ter sig dock uppenbart att begreppet innefattar betydligt mer än bara en beskrivning av hur den aktiva arbetsmarknadspolitiken bedrivits och organiserats.¹³

”Arbetslinjen” har sedan åtminstone 1910-talet varit ett centralt begrepp i politiska debatter och i utformandet av såväl samhällsekonomiska och arbetsmarknadspolitiska som socialpolitiska reformer. Inom arbetsmarknadspolitiken har begreppet givits den allmänna innebörden att understöd till arbetslösa och behövande bör ha en aktiv karaktär och att understöd främst skall beredas i form av arbete, ”sysselsättning” eller utbildning och endast i undantagsfall av kontantstöd. Då arbetslinjens principer tillämpas på socialpolitiken blir denna definition otillräcklig. Rätten till ekonomiskt stöd vid sjukdom, arbetsskada, arbetslöshet eller barnledighet är i socialförsäkringslagstiftningen sammankopplade med en uppsättning kvalifikationsvillkor som måste vara uppfyllda av den enskilde. Det finns även principiella skillnader mellan olika kontanta bidrag och ersättningar (”kontantlinjen”) i dess förhållande till arbetslinjen.

I min avhandling *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001* (2004), definierade jag arbetslinjen utifrån i huvudsak tre olika perspektiv; (i) Disciplinerings- (ii) Självhjälps- och (iii) Rättighetsperspektivet. Inom vart och ett av dessa tre perspektiv finns utrymme för vissa variationer i fråga om synen på arbete och sociala rättigheter och den enskildes skyldigheter inför samhället och staten.

(i) *Disciplineringsperspektivet* innefattar en strikt kategorisering av olika samhällsgrupper, där arbetslösa men arbetsföra, vuxna och friska historiskt har ansetts vara den minst värdiga kategorin mottagare av ekonomiskt stöd från samhället. Fattigvården, som länge var den enda formen av socialt stöd från samhället till den enskilde, skulle utveckla individens vilja och förmåga att försörja sig själv och de sina och eget arbete skulle alltid te sig som ett bättre alternativ än fattigvård.¹⁴ I ett disciplineringsperspektiv formuleras arbetslinjen i första hand som en skyldighet.

¹² Socialförsäkringsutredningen (Anna Hedborg). Samtal om socialförsäkring, del 4 (2005).

¹³ För ytterligare beskrivning av arbetslinjens olika innebörder och idéhistoria se Junestav (2004)

¹⁴ Se t ex Sjögren (1997), Olsson Hort (1993), Helldén (1992).

En modernare variant av detta perspektiv är den s.k. ”workfare”- inriktningen i välfärdspolitiken, som innebär att alla typer av bidrag och ekonomiska transfereringar, även de behovsprövade, från stat eller kommun till den enskilde tydligt kopplas till arbete eller annan motprestation. ”Workfare” gäller ursprungligen behovsprövade bidrag, riktade till dem som inte har rätt till någon annan (försäkringsmässig) ekonomisk hjälp från samhället, som beläggs med villkoret att arbeta mot detta bistånd. I principen ingår också följaktligen att den som vägrar låta sig aktiveras, mister rätten till bidrag.

(ii) *Hjälp till självhjälp* var en central idé i ”den sociala frågan” och socialförsäkringstanken som växte fram från slutet av 1800-talet. Nya metoder utvecklades inom socialpolitiken i form av arbetarförsäkringar och de fristående sjukkassorna som började växa fram ur folkrörelserna under 1800-talets sista decennier.¹⁵ Innebörden av arbetslinjen i ett självhjälpsperspektiv blir att staten i viss utsträckning bör erbjuda hjälpbehövande medborgare arbete eller åtgärd så att denne snarast kan bli självförsörjande.

(iii) Ur ett *rättighetsperspektiv* ses arbetet som en rättighet som bör försvaras av staten och detta arbete ger i sin tur en självklar rätt till ekonomisk trygghet. Vid 1900-talets början framhölls ”rätten till arbete” av framförallt arbetarrörelsen, en rättighet som skulle bevakas av statliga institutioner. Ett syfte bakom detta krav var att via arbetsmarknaden öka arbetstagarnas autonomi gentemot marknaden och arbetsgivarna, och därmed minska den enskilde medborgarens sårbarhet för fluktuationer i ekonomin.¹⁶ Enligt Esping-Andersen sker i den institutionaliserade välfärdsstaten (bland dessa inräknas de nordiska länderna) en ”avkommodifiering” av medborgarna, som innebär att de inte i alla lägen tvingas sälja sin arbetskraft på arbetsmarknaden, då välfärdsstaten erbjuder rimliga alternativ, i form av ersättningar från social- och arbetslöshetsförsäkringar, till lönearbete.¹⁷

¹⁵ Johansson (2003), s 42 f. För att dessa kassor skulle kunna bära sig ekonomiskt krävdes dock att medlemmarna hade en viss stadigvarande inkomst, vilket innebar att medlemskap inte var en möjlighet för alla.

¹⁶ Elster (1988) har pekat på problem med att framhålla arbete som en rättighet jämförbar med andra medborgerliga rättigheter i välfärdsstaten. Rätten till arbete skall snarast ses som en positiv rätt, till skillnad från de flesta andra demokratiska rättigheter som är negativa (frihet från tvång). Rätten till arbete bör snarast ställas bredvid rätten att välja sin sysselsättning. Denna rätt är negativ och syftar till att skydda individer från särskilda former av statlig inblandning och från att direkt eller indirekt tvingas in i ett arbete. Med eller utan en rätt till arbete, skulle en rätt till minimiinkomst förutsätta skyldigheten att ta ett arbete som erbjuds.

¹⁷ Esping-Andersen (1991).

I Sverige finns sedan länge en tämligen lång tradition av att knyta bidrag till lönearbete, i den mening att det har krävts en viss tid i anställning innan man får tillträde till de inkomstrelaterade social- och arbetslöshetsförsäkringarna.¹⁸ Enligt T H Marshalls¹⁹ idéer om civila, politiska och sociala medborgerliga rättigheter, definieras sociala rättigheter som en garanti av en viss social status som innefattade rätten till ett minimum av ekonomisk välfärd och en rättighet att få del av samhällets tillgångar. Till skillnad från belöningar grundade på den enskilda medborgarens prestation på arbetsmarknaden, skulle allmänna sociala rättigheter kunna minska klassklyftorna och skapa ett mer jämlikt samhälle.²⁰ Sociala rättigheter har i varierande grad knutits till arbete i efterkrigstidens välfärdssystem.

1.4 Disposition

I rapportens första avsnitt har jag redogjort för syfte, frågeställning och teoretiska utgångspunkter. I avsnitt 2 presenteras en kort historisk bakgrund som får representera tiden närmast före välfärdsstatens början, men där vi likväl finner de sociala orsakerna och idémässiga grunderna för en framväxande välfärdspolitik.²¹ I denna del beskrivs och analyseras också välfärdsstatens första fas, mellankrigstiden, då nya reformer debatterades och utreddes, med inte fick det definitiva institutionella genomslag som skulle komma först under 1950-talet. Under mellankrigstiden omdanades framförallt arbetslöshetspolitiken och den grund på vilken denna vilade. Arbetslöshet erkändes slutligen som en försäkringsbar risk och fick en statlig reglering och delfinansiering.

Rapportens tredje del ägnas åt den utveckling av den moderna välfärdsstaten som började på 1950-talet. Då gjordes flera av de politiska vägval som fortfarande ligger fast i fråga om social- och arbetslöshetsförsäkringens utformning, och man byggde sedan vidare på dessa principer under 60- och 70-talen. Trots utbyggnaden och breddningen av de sociala skyddsnäten uppkom under slutet av 60-talet en debatt rörande den ojämlikhet man fortfarande tyckte sig se

¹⁸ Lindqvist (2000), s 22 f.

¹⁹ Thomas Humphrey Marshall var forskare, ekonomhistoriker och sociolog och var verksam vid London School of Economics and Political Science. Marshall utvecklade 1949 en teori om välfärdsstatens tre pelare (The Three Pillars of Welfare State), som blev central i utbyggnaden av efterkrigstidens välfärdsstater i Europa.

²⁰ Elster (1988).

²¹ För en mer fyllig redogörelse gällande tiden före 1945 föreslås t ex Edebalk (1975; 1996), Olofsson (1996), Junestav (2004), och i fråga om 1800-talets socialpolitik Montgomery (1934).

i samhället. Om detta och om tidens idéer vad gällde social- och arbetsmarknadspolitikens roll handlar också detta avsnitt.

I rapportens fjärde avsnitt analyseras de aktiveringsinriktade reformer som genomfördes under 1990-talet och som sträcker sig över hela det social- och arbetsmarknadspolitiska området.

I den femte och sista delen görs en sammanfattande analys av den institutionella utvecklingen och de policyskiften som ägt rum på socialpolitikens och socialförsäkringarnas område sedan mellankrigsperioden.

2 Kontinuitet och brytpunkter i social- och arbetslöshetspolitikens historia

Även om vi tillskriver institutioner och sociala normer betydelse för efterkommande politiska aktörers handlingsutrymme och samhällets utveckling, innebär detta inte att det skulle finnas någon självklar och ofrånkomlig utveckling av socialpolitiken, eller samhällets rättviseuppfattning. Vid varje tidpunkt i historien har samhällen och dess aktörer ställts inför en uppsättning valmöjligheter, varav vissa för tillfället framstått som mer eller mindre möjliga. Vad som framstått som mer eller mindre möjligt har att göra med begränsningar innefattade i rådande institutioner och sociala normer. Det har ofta varit i relation till upplevda samhälleliga problem, sociala missförhållanden, konflikter, kriser och allmän oro i samhället, som rådande institutioner och ordningar har ifrågasatts och ibland brutits upp. Förändrade maktförhållanden, politiska, sociala eller ekonomiska sådana, har ofta utgjort en förutsättning för att en förändring av rådande ordning blivit möjlig. För att förstå varför dagens social- och arbetsmarknadspolitiska institutioner och politik är utformade som de är behövs kunskap om tidigare skedens problem och om hur den tidens politiska aktörer uppfattade dessa och vilka alternativa handlingsalternativ som ansågs rimliga.

2.1 Den sociala frågan 1880–1914

Fattigvård och nödhjälpsarbeten var länge den enda typen av ”socialpolitik” som stod till buds i Sverige. Enligt 1800-talets fattigvårdslagstiftningar (1847 och 1853) ålades socknarna att svara för ”nödtorftig vård och försörjning” åt de invånare som inte förmådde försörja sig själva. Detta gällde dock endast dem som hade vad som ansågs vara giltiga skäl till att inte arbeta, så som sjuka,

gamla och yngre barn. 1871 års fattigvårdslag innebar en inskränkning av statens skyldigheter gentemot de hjälpbehövande, både vad gällde kontantbidrag och statsbidrag till allmänna arbeten. Principen bestod i att den som i någon utsträckning hade egen arbetsförmåga under alla förhållanden var skyldig att försörja sig själv.²²

Den försvarslöshetslagstiftning som tillämpades under större delen av 1800-talet innebar bland annat tjänstetvång. Arbetslöshet (att inte inneha tjänst) var med andra ord kriminaliserat. En tjänstelös person som vistades ute på vägarna, kunde enligt lag gripas och fängslas eller sättas i tvångsarbete.²³ Under 1880-talet började den hårda försvarslöshetsdoktrinen luckras upp och en ny lösdriverilag stiftades 1885, där man gjorde en distinktion mellan kriminellt lösdriveri och ofrivillig arbetslöshet.²⁴

Under 1880-talet introducerades också begreppet "socialpolitik" (till skillnad från fattigvårds- och försvarslöshetspolitik) i det politiska språket. Detta blev ett samlande begrepp för en ny politik, som skulle verka preventivt och pacificerande.²⁵ Bakgrunden till denna utveckling står att finna i en ökande social oro och växande folkrörelser med allt mer uttalade krav på rättvisa och medbestämmande. Arbetarrörelsens organisering förde med sig möjligheten till kollektiva aktioner (t ex strejker), men det fanns även liberala sociala reformförespråkare (t ex CSA, Centralförbundet för Socialt Arbete) som framhöll det ohållbara i många fattiga arbetarfamiljers situation, särskilt under tider av hög arbetslöshet.²⁶

De kontanta fattigvårdsunderstöd som lämnades skulle enligt föreskrifterna vara "nödortfuga" ända fram till 1918 års fattigvårdslag, som förespråkade "erforderliga" understöd. Den arbetslöshetspolitik som bedrevs av stat och kommuner var tätt sammankopplad med fattigvården. De fristående sociala försäkringar som fanns under 1800-talets sista decennier organiserades av olika sammanslutningar inom yrken och grupper. Dessa kassor hade inget statligt stöd, utan uppbars av medlemmarnas inbetalade avgifter. Med tiden fick försäkringstanken ökad uppmärksamhet i den socialpolitiska debatten och

²² Olofsson (1996), s 140 ff.

²³ *Lag om försvarslöshet; Underdånigt betänkande och förslag af Komiterade af nya författningar angående fattigvården i riket samt försvarslösa och till allmänt arbete förfallna personer*, den 13 sept 1869.

²⁴ Olofsson (1996), s 69 f.

²⁵ Edling (2003)

²⁶ Se t ex Olsson-Hort (1993), Edebalk (1996).

lagstiftningen. Till en början yttrade sig detta genom statligt ekonomiskt stöd till fristående sjuk- och arbetslöshetskassor. 1901 infördes en statsunderstödd försäkring för olycksfall i arbete, som byggde på enhetliga ersättningar.²⁷

När arbetarrörelsen vid 1800-talets slut formulerade kravet om ”rätt till arbete” gjordes detta utifrån den tidens förhållanden; att arbete var den enda värdiga källan till självförsörjning. Det enda alternativet bestod i ett beroende av samhällets fattigvårdsinstitutioner. Kravet riktades också till stat och kommuner. I och med den mognande industrialismen och dess konjunkturväxlingar blev det allt mer uppenbart att samhället och näringslivet, och inte enkom den arbetslöse kunde hållas ansvariga för arbetslösheten.²⁸

Under 1910- och 20-talen var arbetslöshetspolitiken fortsatt nära sammankopplad med fattigvården. 1914 tillsattes Statens Arbetslöshetskommission (AK) i syfte att avhjälpa den ökade arbetslöshet som väntades på grund av störd utrikeshandel under kriget. AK fick dock fortsätta och utöka sin verksamhet också efter krigsslutet, då arbetslösheten ökade kraftigt. Anvisning till AK-arbete fungerade även som en prövning av den arbetslöses arbetsvilja. Förutsättningen var att stödet gavs åt ”välfrejdade och arbetsföra” arbetslösa personer och att de som uppbar bidrag måste ta de arbeten erbjöds. En arbetslös men arbetsför person hade inte rätt till kontant stöd utan någon form av motprestation.²⁹

2.2 Mellankrigsperioden

Arbetslöshetskommissionens verksamhet växte i omfattning under 1920-talet, och under decenniets värsta arbetslöshetsperiod (1922–23) betonades arbetslinjen ytterligare. AK:s insatser inriktades på nödhjälpsarbeten vilkas arbetsuppgifter inte skulle störa den ordinarie arbetsmarknaden. Nödhjälpsarbetslönerna låg väsentligt under de lägsta grovarbetarlönerna på den ordinarie arbetsmarknaden och var inte avtalsenliga. Dessutom var arbetena ofta lokaliserade på för många avlägsna orter, vilket innebar att AK-arbetarna var ofta tillfälligt bosatta långt från familj och hemort.³⁰

Kostnaderna för AK:s arbetslinje under 1920-talet översteg vida kostnaderna för kontant hjälp, som i princip upphörde 1923.³¹ Frågan om en statlig

²⁷ Edebalk (1996).

²⁸ Se t ex Unga (1976), s 24 ff.

²⁹ Olofsson (1996), s 209.

³⁰ Se t ex Svensson (2004), Eriksson (2004).

³¹ Unga (1976); Statens Arbetslöshetskommissions berättelse 1925–32.

arbetslöshetsförsäkring utreddes gång på gång, och ett flertal förslag lades fram och avslogs. Vid 1924 års riksdag återkom Socialdemokraterna med en motion om arbetslöshetsförsäkring och frågan hänvisades till Statsutskottet och Andra lagutskottet. Den socialdemokratiska motionen avslogs, men samma år till-sattes en ny utredning i frågan av statsminister Tryggers högerregering (1923–24). I utredningens förslag sades att om det blev nödvändigt kunde man tänka sig att staten anordnade nödhjälpsarbete åt dem som inte nåddes av den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen, men att även de försäkrade arbetslösa skulle hänvisas till arbete vid ”extraordinär arbetslöshet”.³²

1927 krävde socialdemokraterna i en partimotion en mer human arbetslöshetspolitik samt att kontantstödet återupptogs. Ett förslag som framlades var en kombination av arbetslinje och kontanthjälp efter behovsprincipen, där den arbetslöse alltid i första hand skulle erbjudas arbete.³³ Man förespråkade även en statligt stödd arbetslöshetsförsäkring, som inte var behovsprövad, utan bottnade i en rättighet till ekonomiskt stöd vid arbetslöshet. Den avgörande politiska motsättningen³⁴ under 1920-talet uppstod ur arbetslöshetsfrågan, och denna konflikt kom att hämma välfärdsstatens utveckling i över ett decen-nium.³⁵

Kritiken mot AK-politiken, som växte under 1920- och 30-talen, kom från flera olika håll. Att staten i ökad utsträckning anordnade arbeten åt arbetslösa ansågs till exempel motverka den egna företagsamheten i att söka försörjning på den ordinarie arbetsmarknaden. Många debattörer erkände behovet av sociala åtgärder för arbetslösa, dock utan att därför se arbetslösheten som ett resultat av brister i samhällets ekonomiska organisation. Många av tidens konservativa politiska debattörer betonade dock det moraliskt riktiga i arbets-linjen och då framförallt i förhållande till ”kontantlinjen”.³⁶

AK:s politik beskrevs av arbetarrörelsen som demoraliserande, förnedrande och primitiva. Socialdemokraterna ansåg att det låga löneläget, den låga konsumtionsnivån och det alltför stora sparandet förvärrade arbetslösheten. Inom arbetarrörelsen fanns ett försiktigt stöd för kontanta understöd vid arbetslöshet, som ansågs kunna bidra till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden.

³² SOU 1925:29.

³³ Unga (1976), s 110.

³⁴ Mellan å ena sidan konservativa och å andra sidan liberaler och socialister.

³⁵ Olsson- Hort (1993), s 109 ff.

³⁶ Olofsson (1996), s 170.

Någon statligt sanktionerad arbetslöshetsförsäkring fanns alltså inte vid 1930-talets början, trots att frågan hade debatterats och utretts i decennier.³⁷

1930-talet inleddes med en djup ekonomisk kris och en mycket hög arbetslöshet som år 1933 uppgick till drygt 23 procent av den arbetsföra befolkningen. Kommunernas kostnader för socialvården översteg statens sammanlagda utgifter och socialvård och socialpolitik var fortfarande i princip synonymt med fattigvård. En utbredd uppfattning inom historisk och samhällsvetenskaplig forskning är att detta decennium utgör en socialpolitisk brytpunkt, särskilt i fråga om arbetslöshetspolitiken.³⁸ Idén om att staten skulle skapa arbeten åt arbetslösa var, vilket bland andra Nils Unga har påpekat, varken socialdemokratiskt ursprung eller en för 1930-talet ny idé.³⁹

Socialdemokraternas maktövertagande och krisuppgörelsen med Bondeförbundet i början av 1930-talet, resulterade bland annat i en utvidgning av arbetslöshets- och socialpolitiken. Socialdemokraterna fick till viss del igenom sina krav på ökade anslag för arbetslöshetens bekämpande, men tvingades att göra avkall på bl.a. obligatorisk arbetslöshetsförsäkring och kravet på AK:s omedelbara avskaffande. Arbetslöshetsförsäkringen ansågs länge inte höra hemma bland övriga sociala försäkringar, då arbetslöshet inte sågs som en försäkringsbar risk.⁴⁰

1934 beslutades en arbetslöshetsförsäkringsreform⁴¹ som innebar att fackföreningarnas arbetslöshetskassor kunde få visst statligt stöd om de underställde sig vissa villkor och blev "erkända kassor" (enligt den belgiska Ghent-modellen). Reglerna i den nya arbetslöshetsförsäkringen gjorde att det kunde vara mycket svårt att få ut ersättning vid arbetslöshet, och de ersättningar som betalades ut var låga. Arbetslöshetsförsäkringen skulle således vara frivillig även fortsättningsvis och administreras av fackförbunden.⁴²

2.3 En kommitté för hela den sociala politiken

Genom ett riksdagsbeslut 1937 tillsattes en stor offentlig utredning av den socialdemokratiska regeringen, med uppgift att utreda socialpolitikens samtliga

³⁷ Schröder (1997).

³⁸ Gustafsson (1974); Olsson Hort (1993); Johansson & Magnusson (1998); Korpi (1984); Åmark (1999b), m fl.

³⁹ Unga (1976).

⁴⁰ Riksdagens protokoll FK 1932, 11jan–20 febr., motioner FK 1932:7, 188, AK 1932:279.

⁴¹ Försäkringen trädde i kraft 1935.

⁴² Dahlberg (1979), s 14 ff.

delar och att utforma förslag till lagstiftning om bl a sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, familjestöd, pension och socialhjälp.⁴³ Kommittédirektiven innehöll krav på effektivisering och ökad täckningsgrad och samordning inom socialpolitiken. Från socialdemokratiskt håll var ett centralt önskemål att behovsprövningen och därmed socialhjälpens tydligt avgränsades från de försäkringsmässiga delarna av socialpolitiken.

1938 påbörjades detta arbete av *Socialvårdskommittén*, som var parlamentariskt sammansatt, och med tillkallade experter och byråkrater på de berörda politikområdena. Socialminister Gustav Möller, som under 1930- och 40-talen var en central och drivande politiker i det socialpolitiska reformarbetet skulle återkommande under de följande 15 åren komma i konflikt med kommittén, främst i frågan om huruvida de sociala försäkringarna skulle vara ordnade enligt *inkomstbortfallsprincipen* eller enligt en grundtrygghetsmodell.

2.3.1 Sjukförsäkringen

Kommittén inledde sitt arbete med att utforma principerna för en allmän sjukförsäkring, eftersom det ansågs vara avgörande för de andra socialpolitiska grenarna, hur denna utformades. Den första principiella fråga som togs upp var om försäkringen skulle vara obligatorisk eller frivillig. De frivilliga sjukförsäkringarna hade visat sig vara ett stöd för de lägsta inkomsttagarna, men också för hemmavarande kvinnor utan inkomst, medan manliga familjeförsörjare med låga inkomster var klart underrepresenterade i den frivilliga försäkringen. Kommitténs ledamöter antog att anledningen till att arbetarklassen inte i någon större utsträckning hade anslutit sig till den frivilliga försäkringen, var att den allmänna uppfattningen var att fattigvården ändå skulle ge hjälp.

Med en obligatorisk försäkring skulle det bli nödvändigt att avgränsa de inkomstgrupper som kunde få vara med i försäkringen.⁴⁴ De blinda, "sinnesslöa", sinnessjuka och större delen av de "vanföra", samt intagna på fattigvårds- och tvångsarbetsanstalter skulle enligt förslaget inte omfattas av försäkringen. De som i övrigt skulle falla utanför sjukförsäkringen var sådana

⁴³ RA. Socialvårdskommitténs arkiv. 1938. Riksdagens skrivelse den 25 april 1936. Kommittén var parlamentariskt sammansatt. I utredningen rörande arbetslöshetsförsäkring medverkade också representanter från arbetsmarknadens parter, E. Olsson (direktör, Svenska arbetsgivarföreningens representant), och Arnold Sölvén (jurist, LO:s representant).

⁴⁴ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, pm Socialvårdskommittén den 21 mars 1941. PM ang *Preliminärt förslag till grundlinjer för den vidare diskussionen rörande en allmän sjukförsäkring*, den 21 mars 1941.

som stod under frihetsstraff, allmän uppfostringsanstalt, alkoholistanstalt samt de som gjorde värnplikt. Intagna på vårdanstalt eller interneringsläger, personer med tilläggspension eller grundpension enligt folkpensioneringslagen (efter 67 års ålder), eller invalidunderstöd, skulle också vara undantagna från en obligatorisk försäkring.⁴⁵ Hemmavarande hustrur utan eget förvärvsarbete skulle i egenskap av ”bipersoner” uteslutas från försäkringen, alternativt ges en lägre ersättning. Kvinnorna i den frivilliga försäkringen hade inte bara varit försäkrade självständigt, utan dessutom var de det i större utsträckning än männen.⁴⁶ Trots att man talade om en obligatorisk försäkring, skulle alltså sammantaget en relativt stor grupp komma att stå utanför.

Efter en tids överläggningar kom kommittén fram till att en obligatorisk sjukförsäkring principiellt skulle omfatta alla svenska medborgare som var anställda hos svenska arbetsgivare. Motivet för en obligatorisk försäkring var att täcka alla tänkbara grupper som lönearbetade. ”Icke-asociala” (d.v.s. arbetande) medborgare skulle inte utsättas för behovsprövning, och skulle därför mangrant täckas in av den försäkringsmässiga hjälpen (arbetslöshets- och socialförsäkringarna).

För det andra stod valet mellan en enhetsbaserad och en inkomstbortfallsbaserad ersättningsnivå. Kommittén konstaterade att lönearbetets expansion lett till att stora grupper levde under likartade villkor, vilket ytterligare ansågs stärka argumentet för inkomsttrygghet (enligt inkomstbortfallsprincipen) ur ett rättviseperspektiv.⁴⁷ Yrkesarbetande kvinnor föreslogs få samma ställning som männen i en obligatorisk försäkring. Försäkringen skulle enligt förslaget utformas som en familjeförsäkring, vilket innebar att avgifterna och ersättningarna skulle baseras på hushållets inkomster.⁴⁸

En inkomstbortfallsbaserad princip ansågs vara den enda förenliga med ”försäkringslinjen”, som ansågs vara motsatsen till vad man kallade ”understödslinjen”⁴⁹. Att man i en obligatorisk försäkring måste hålla skillnad mellan försäkring och fattigvård, var en allmän ståndpunkt från socialdemokraternas

⁴⁵ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Sammanträdesprotokoll fört vid sammanträde med vissa av socialvårdskommitténs ledamöter och tillkallade sjukförsäkringssakkunniga 8–9 februari 1939.

⁴⁶ RA. Socialvårdskommitténs arkiv den 8–9 februari 1939.

⁴⁷ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, protokoll fört vid sammanträde med vissa av socialvårdskommitténs ledamöter och tillkallade sjukförsäkringssakkunniga 8–9 februari 1939.

⁴⁸ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Diskussions- pm från sammanträde med socialvårdskommitténs sjukkasseberedning den 13 april 1942.

⁴⁹ Denna var främst förknippad med dels låga ersättningar/understöd, men framförallt med individuell behovsprövning.

sida. I motsats till behovsprövad hjälp vet medlemmarna i förväg att de har rätt till hjälpen.⁵⁰

Sjukpenningen skulle enligt kommitténs förslag bygga på en snäv inkomstrelaterad modell, en slags differentierad miniminivå i proportion till inkomsten. Den försäkrade föreslogs kunna få ut ersättning på upp till högst 90 procent av den ordinarie lönen. I en sådan försäkring skulle de som bar den tyngsta skattebördan, dvs de väslavlönade, också ha del av förmånerna. Med hänsyn till att den försäkrades fasta utgifter i regel blev högre vid högre arbetsinkomst skulle även sjukpenningen i viss mån vara beroende av arbetsinkomsten. Vissa av kommittéledamöterna ansåg att det inte var riktigt att ge statssubvention åt dem som fanns i ett högre inkomstläge, och vad gällde gränsen nedåt skulle försäkringen vid låga inkomster endast bli en form av fattigvård.⁵¹

En viktig förutsättning ansågs vara att försäkringen utformades så att risken för överförsäkring minimerades. Överförsäkring innebär att den enskilde skulle kunna få ut mer pengar vid sjukdom eller arbetslöshet, än när man arbetade. En ståndpunkt som framfördes var att dyrbar arbetskraft skulle gå till spillo om inkomsterna vid sjukdom fick överstiga lönen vid arbete. Sjukpenningen fick inte vara så hög att ersättningen vid sjukdom blev lika stora eller större än arbetsinkomsten. För att minska denna risk föreslog kommittén att den utgående sjukpenningen skulle sättas i relation till den sjukförsäkrades inkomst.⁵²

Försäkringens organisatoriska och principiella förhållande till ett framtida socialhjälpssystem var också en knäckfråga, liksom den om hur man skulle kunna minimera risk för överförsäkring och missbruk av försäkringen. Socialvårdskommittén diskuterade också försäkringens folkuppfostrande betydelse. Enligt vissa ledamöter kunde karenstiden vara betydelsefull i detta hänseende. Ett förslag som diskuterades av kommittén var en sänkning av ersättningen efter en tid. En sänkning av ersättningen efter ett år skulle innebära ”en påminnelse” om att de borde överväga om de kunde återgå till arbete.

I april 1944 avlämnade Socialvårdskommittén sitt betänkande angående lag om allmän sjukförsäkring (SOU 1944:15-16). I motiveringen konstaterades att

⁵⁰ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, PM angående överläggningar rörande grunderna för en förbättrad sjukförsäkring. Socialvårdskommittén och sakkunniga, den 21 mars 1941.

⁵¹ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Sammanträdesprotokoll den 1 september 1942.

⁵² RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Diskussions-pm fört vid sammanträden med Socialvårdskommittén den 15–16 september 1943.

minskningen av inkomster var den allvarligaste ekonomiska konsekvensen vid sjukdom för den som förvärvsarbetade, i synnerhet för familjeförsörjarna. I motiveringen framhölls även fördelarna med försäkringslinjen framför en "understödslinje" i det att den förra skapade en känsla av ansvarstagande hos de försäkrade, medan den senare ansågs representera en form av socialhjälp (fattigvård) och som därför skulle komma att bli tämligen begränsad. Den omständigheten att även ekonomiskt svaga medborgare skulle erlägga avgifter, sågs inte som ett argument mot försäkringslinjen. Tvärtom, ansågs försäkringsmodellen ge de hjälpbehövande tillfredsställelse i medvetandet om att de genom sina bidrag skaffat sig rätt till hjälpen. En annan fördel som påtalades var att man i ett försäkringssystem kunde beräkna risken i förväg till skillnad från ett understödssystem, med eller utan behovsprövning, där kostnaderna täcktes av staten. Kommittén fann i sitt slutbetänkande att de frivilliga försäkringarna inte var tillräckliga i avseende på täckning och förmåner, och att en obligatorisk försäkring därför borde vara slutmålet för lagstiftningen.⁵³

Socialminister Gustav Möller (SAP), som förespråkade enhetliga ersättningar och minimal byråkrati, var inte nöjd med kommitténs förslag. En obligatorisk sjukförsäkring skulle vara lika för alla och utgöra "ett rimligt skydd mot umbäranden och nöd", enligt socialministern.⁵⁴ Möller lät därför omarbета kommitténs förslag inom Socialdepartementet, som utarbetade två alternativa utkast. Enligt alternativ 1 behölls grundtanken att sjukpenningen jämte familjetillägg skulle utgöra ersättning för inkomstbortfall som förorsakats av sjukdom. Alternativ 2 (huvudalternativet) innebar däremot en principiell avvikelse från kommittéförslaget. Sjukpenningens uppgift var enligt detta alternativ att vid sjukdom garantera den försäkrade ett belopp, som innefattade ett rimligt skydd mot umbäranden och nöd (minimistandard). Med denna utgångspunkt föreslogs sjukpenningen utgå med ett generellt belopp motsvarande vad som vid sjukdom rimligen krävdes för den försäkrades och hans familjs försörjning.⁵⁵ Den obligatoriska sjukpenningförsäkringen skulle enligt förslaget kompletteras med en frivillig, statsunderstödd försäkring. Båda

⁵³ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, En inom socialdepartementet upprättad pm, angående vissa punkter i kommitténs sjukförsäkringsförslag, den 31 maj 1945.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Enligt alternativ 2 skulle sjukpenningen utgå med ett för alla sjukpenningförsäkrade medlemmar lika belopp och bestämmas till 3,50 kr. per sjukdag, ett lägre belopp för personer under 18 år. RA. Socialvårdskommitténs arkiv, En inom socialdepartementet upprättad pm angående vissa punkter i kommitténs sjukförsäkringsförslag, den 31 maj 1945.

alternativen ansågs medföra en förenklad och mindre kostsam administration i jämfört med kommitténs förslag.⁵⁶

Socialvårdskommittén ansåg att enhetlig modell stred mot ”rättvisetanken”. Man ville ha ett starkt samband mellan inkomster, levnadsstandard, ersättningar och avgifter, ett samband som upphävdes med Möllers förslag.⁵⁷ Kommittén uttalade sig bestämt emot minimistandardprincipen, och betonade att en sådan inte borde tillämpas för personer som kunde förväntas delta i arbetslivet.⁵⁸ Enligt kommitténs ordförande skulle den frivilliga tilläggsförsäkringen bli dyrare för den försäkrade än den obligatoriska, eftersom statsbidraget till den frivilliga delen måste bli relativt litet. Vidare ansåg kommittén att en försäkring enligt alternativ 2 skulle försvåra samordning med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Enhetliga understödsbelopp inom den planerade arbetslöshetsförsäkringen var något som kommittén bestämt motsatte sig.⁵⁹

Kommittén avvisade enhälligt ministerns och departementets huvudalternativ. Inte heller departementets alternativ 1 gillades, men man valde att inte helt gå emot förslaget, utan lämnade i slutbetänkandet två alternativ, varav det ena byggde på departementsförslaget (1) och det andra på en inkomstrygghetsmodell enligt kommitténs tycke.⁶⁰ Socialvårdskommittén skrev i sitt utlåtande över de förslag som lagts från Socialdepartementet att man höll med om principutlåtandet, att den obligatoriska sjukförsäkringen skulle utgöra en hörnsten i ett socialförsäkringssystem som syftade till att ge trygghet mot umbäranden och nöd, trots att man i det följande hävdade att standardtrygghet borde vara den gällande principen.⁶¹

Den frivilliga tilläggsförsäkringen skulle ge möjlighet för den medlem som kvalificerat sig för sjukpenning tillfälle att frivilligt försäkra sig för uppbärande av sjukpenning utöver den som gavs i den obligatoriska försäkringen. Möller påpekade att den försäkring man stod inför var en obligatorisk försäkring, vilket innebar att man tvångsförsäkrade folket. Att en sådan försäkring, där

⁵⁶ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Protokoll från sammanträde med kommitténs sjukförsäkringssakkunniga den 20 juni 1945.

⁵⁷ Se även Åmark (1999).

⁵⁸ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Skrivelse till K. Maj:t den 10 juli 1945.

⁵⁹ Ibid. Mellan 8 och 82:10 kr. per år enligt alternativ 2, och 14:65-95:65 kr. per år enligt kommitténs förslag. Skalan är dessutom i alternativ två mer progressivt omfördelade.

⁶⁰ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Protokoll från sammanträde med socialvårdskommitténs sjukförsäkrings sakkunniga den 20 juni 1945 samt skrivelse till K. Maj: t den 10 juli 1945.

⁶¹ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Skrivelse till K. Maj: t den 10 juli 1945.

staten skulle bära större delen av kostnaderna, skulle ge lika förmåner åt alla, trodde ministern skulle vara en tilltalande tanke för medborgarna.⁶²

Möller fick med sig partiet, riksdagsgruppen och riksdagen på sitt förslag om enhetliga ersättningar, trots motstånd från Socialvårdskommittén och dess experter, hämtade från sjukkasserörelsen. Till motståndarna hörde också LO:s kassör och blivande ordförande Axel Strand. När det gällde valet mellan inkomsttrygghet eller enhetsersättning, var arbetarklassen tydligt delad. Enligt en opinionsmätning från 1945 föredrog de flesta socialdemokraterna och kommunisterna enhetsersättningar, medan det bland de borgerliga partiernas sympatisörer fanns en knapp majoritet för inkomstrelaterade ersättningar. Bland arbetarrörelsens funktionärer och ledare fanns dock en entydig majoritet för inkomstgraderade ersättningar. Enligt Klas Åmark råder det ingen tvekan om att Möller hade ett starkt stöd för sitt socialpolitiska tänkande bland många "vanliga arbetare".⁶³

Statsminister Tage Erlander och finansminister Ernst Wigforss stoppade dock Möllers reformförslag och fick igenom ett riksdagsbeslut om att skjuta upp reformen på grund av de höga kostnaderna.⁶⁴ På grund av politisk oenighet sköts alltså 1947 års lag om allmän sjukförsäkring på framtiden.⁶⁵ En tänkbar förklaring till splittringen var att premisserna under utredningarnas och debattens gång sakta hade förändrats. Den diskussion som initialt hade förts om försäkringen hade sin bakgrund i trettioalets fattigsverige, med det främsta syftet "trygghet mot nöd". När den ekonomiska tillväxten och medborgarnas levnadsstandard ökade och arbetstillfällena blev fler, ändrades också synen på försäkringens mål och inkomstbortfallsprincipen kom att anses som mer tidsenlig. En ny utredning tillsattes 1951/52 av socialminister Gunnar Sträng, med uppgift att föreslå en obligatorisk inkomstgraderad sjukpenningförsäkring, samordnad med olycksfallsförsäkringen.

2.3.2 Arbetslöshetsförsäkringen

Även den arbetslöshetsförsäkring som föreslogs av Socialvårdskommittén 1948 skulle vara statlig och obligatorisk. Det fanns dock ingen enighet i kommittén om huruvida denna försäkring skulle göras obligatorisk och därför avlämnades i slutbetänkandet två alternativ. Enligt det ena alternativet skulle man bygga

⁶² Ibid.

⁶³ Åmark (1999), s 39 ff.

⁶⁴ Kungl. Maj:ts prop. 1953:178. Se även Åmark (1999).

⁶⁵ SFL 1947, Lagen den 3 januari 1947 om allmän sjukförsäkring.

vidare på den frivilliga försäkringen, medan det andra alternativet innebar en statlig obligatorisk sådan. Kommittén utgick ifrån att arbetslöshetshjälp i första hand skulle beredas i form av försäkringsmässigt understöd i den mån hjälp i form av arbete inte stod till buds. Arbetslösa skulle dock inte ges någon formell rätt till understöd, då det kunde stjälpa hela den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen.

Det som ansågs tala för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring var bedömningen att det skulle bli svårt att få med vissa arbetargrupper i en frivillig arbetslöshetsförsäkring. Socialdemokraterna hade under ett par årtionden drivit frågan om en statlig obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Inom arbetarrörelsen fanns det också de som förespråkade en utökad frivillig försäkring i facklig regi.⁶⁶ Detta antogs bero på omläggningen av arbetslinjen 1933, en sjunkande arbetslöshet och stigande löner samt de stora förändringar som genomfördes i försäkringen 1941, vilka hade inneburit mer fördelaktiga statsbidrag och större möjligheter för medlemmarna att försäkra sig till högre understödsbelopp.⁶⁷

Problemen med en frivillig försäkring uppstod å andra sidan i dess förhållande till socialhjälp.⁶⁸ De sakkunniga i kommittén var angelägna om att arbetslöshetsförsäkringen inte fick karaktären av ”en slags obligatorisk hjälp” vid arbetslöshet, då detta ansågs innebära att den tappade sin karaktär av försäkring.⁶⁹ Skiljelinjen mellan försäkring och annan hjälp befarades då gå förlorad och en sådan utveckling ansågs skada arbetslöshetsförsäkringens framtid.⁷⁰ Hur den framtida arbetslöshetsförsäkringen skulle komma att fungera, ansågs också höra samman med hur effektiv arbetsförmedlingen skulle komma att bli.⁷¹

Åsikterna om hur arbetslöshetsförsäkringen skulle organiseras i förhållande till socialhjälp förblev ohjälpligt delade i kommittén, sedan frågan diskuterats i flera år. Arbetslinjen borde samordnas med den kontanta arbetslöshetsförsäkringens kompletterande hjälpformer och inordnas under samma

⁶⁶ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Anteckningar från Arbetsmarknadsdelegationens sammanträde den 6 augusti 1942, Möller, ur en artikel i *Tiden*, nr 2 1946.

⁶⁷ SOU 1948:39, s 110.

⁶⁸ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Anteckningar från Arbetsmarknadsdelegationens sammanträde den 6 augusti 1942.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Diskussionsprotokoll den 18 september 1944.

⁷¹ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Anteckningar från sammanträde med Arbetslöshetsdelegationen den 13 november 1942.

organ som arbetsförmedlingen, menade de socialdemokratiska ledamöterna,⁷² medan flera av de borgerliga vid återkommande tillfällen gav uttryck för uppfattningen att arbetslöshetsunderstöd inte var något annat än ”en typ av socialhjälp”.

”I vårt land har arbetslöshetspolitiken sedan länge förts efter i stort sett två samordnade linjer, nämligen en arbetslinje och en kontant understödslinje”, skrev Socialvårdskommittén i den allmänna motiveringen till förslaget till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring 1948.⁷³ I denna inledande skrivelse framhölls också att ingen annan socialförsäkring hade inneburit så svåra överväganden som arbetslöshetsförsäkringen. Man valde därför att lägga fram två alternativa förslag. Enligt båda alternativen skulle försäkringen vara obligatorisk och omfatta alla i landet boende som fyllt 16 men inte 67 år. Enligt alternativ 1 skulle avgifterna jämte annan socialförsäkring bekostas av de försäkrade i form av en allmän socialförsäkringsavgift. Arbetsgivaren skulle betala avgift till försäkringen och de kostnader som inte täcktes av avgifterna skulle bekostas av statsmedel. Enligt alternativ 2 (huvudalternativet) skulle försäkringen skötas av de erkända arbetslöshetskassorna. För de försäkrade som inte var medlemmar i en erkänd arbetslöshetskassa, skulle handläggningen handläggas enligt lagen om allmän försäkring.⁷⁴

Någon obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kom inte att genomföras, utan även detta förslag från Socialvårdskommittén sköts på framtiden. Flera av de reformer som diskuterades under 1930-talet genomfördes först under 1950-talet. Det skulle dröja till 1955 innan en ny lag gällande arbetslöshetsförsäkring lades fram. Under tiden fram till dess byggde man successivt på den frivilliga försäkringen.⁷⁵ Det principiellt viktiga med denna lagstiftning och den utredning som föregick den var i detta sammanhang att de olika ersättnings-systemens organisatoriska relation till varandra och till staten fastslogs för en lång tid framåt, och att inkomstbortfallsprincipen fastlades, efter en nästan 20 år lång politisk intern strid kring denna. Samtliga socialförsäkringar ordnades

⁷² RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Diskussions-pm från sammanträde den 15 september 1943.

⁷³ SOU 1948:39, kap V. formuleringen återfinns ordagrant i LO:s Protokoll med allmän motivering angående socialvårdskommitténs förslag till obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Juristernas arkiv (Sölvén, A.) 1947.

⁷⁴ SOU 1948:39, kap VI.

⁷⁵ Fram till införandet av den nya frivilliga arbetslöshetsförsäkringen 1955 reglerades verksamheten av förordningen den 15 juni 1934 nr. 264. I denna infördes 12 större eller mindre ändringar i olika avseenden vid tolv tillfällen under 1930- och -40-talen. Se SOU 1955:27, s. 32.

under 1950-talet enligt inkomstbortfallsprincipen, med en relativt låg grundnivå.

2.3.3 Socialhjälp

Det sista område som Socialvårdskommittén satte sig att utreda och reformera var fattigvårdslagen.⁷⁶ Bit för bit hade olika områden där man ansåg att samhället kollektivt borde erbjuda ekonomiskt stöd till olika grupper och för olika livssituationer brutits loss från den enda samhälleliga hjälp som tidigare hade stavats fattigvård. Någon samorganisation mellan de olika grenarna; socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och socialhjälp (som den skulle komma att döpas om till) kom dock inte till stånd. Det övergripande målet för hela Socialvårdskommitténs arbete var att inskränka behovet av fattigvård samt att genomföra en allmän standardhöjning.⁷⁷

Det beskrevs som en förmån för ”de lyckligt lottade” att få hjälp utan behovsprövning inom den försäkringsmässiga hjälpen (socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring). Socialhjälp skulle under vissa förutsättningar vara en medborgerlig rättighet, liksom socialförsäkringens förmåner var det.⁷⁸

Den nya socialhjälp var avsedd att ersätta den tidigare fattigvården och den kontanta understödsverksamheten för arbetslösa. Om socialhjälp gjordes till den normala hjälpformen vid arbetslöshet för dem som stod utanför den frivilliga försäkringen, måste den utformas så att den enskildes vilja att försörja sig genom eget arbete inte undergrävdes. Socialvårdskommittén menade att socialhjälpstiftningen borde utformas så att samhällets organ gavs befogenhet att vägra vederbörande behovsprövad hjälp. Detta kunde dock endast ske under förutsättning att obligatorisk arbetslöshetsförsäkring infördes. Denna skulle täcka den allra största delen av det hjälpbehov som inte tillgodosågs genom anordnade arbeten.⁷⁹

I maj 1950 lade Socialvårdskommittén fram betänkande angående lag om socialhjälp. Även för arbetslösa skulle socialhjälp bli en rättighet och därmed blev man av med den rådande ordningen att den som saknade försäkring vid arbetslöshet också var utan rätt till socialhjälp i ett sådant läge. Den nya social-

⁷⁶ Vid 1950-talets början gällde 1918 års fattigvårdslag. Kostnaderna för fattigvården stod ännu 1947 för ca 12 procent av de offentliga sociala utgifterna men hade 1956 sjunkit till 2 procent.

⁷⁷ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Utlåtande den 19 januari 1946.

⁷⁸ RA. Socialvårdskommitténs arkiv, Skrivelse den 28 maj 1949.

⁷⁹ 1949 lämnade Socialvårdskommittén sitt yttrande över 1948 års lösdriveriutrednings betänkande med förslag om Lösdriverilagens upphävande m m (SOU 1949:4).

hjälpslagen trädde i kraft 1956, efter det att utredningarna angående sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring hade färdigställts och genomförts.

2.4 Sammanfattning och analys

Under mellankrigstiden påbörjades de diskussioner och de utredningar som skulle komma att leda fram till utformandet av den moderna välfärdsstaten. De första grundläggande idéerna bestod i att staten skulle ansvara för att skydda medborgarna mot umbäranden och nöd genom en allmän socialpolitik befriad från de stigmatiserande inslag som var förknippade med fattigvården. En andra bärande tanke var att lönearbete och deltagande i produktionen i sig skulle vara förknippade med vissa sociala rättigheter.

Rättighetstanken liksom ”rättvisetanken” var bärande i diskussionerna om statens ansvar för den enskilde medborgaren, men utgångspunkten var samtidigt hela tiden att självförsörjning genom eget arbete var det som eftersträvades och som sågs som det normala. De höga arbetslöshetstalen under 1920- och 30-talen hade dock visat på en osäker tillvaro för egendomslösa lönearbetare, en otrygghet som i längden var kontraproduktiv och ledde till utbredd misär. Därför måste det till en politik som verkade preventivt och inte först efter det att den omedelbara nöden blivit ett faktum.

Jämsides med idén om en socialpolitik mot umbäranden och nöd växte även idé om inkomstrygghet fram. Denna princip utgår snarast ifrån att det är den lönearbetandes inkomst som ska försäkras och inte i första hand den enskilde medborgaren i sig. Utgångspunkten blir därmed en annan och den principiella skillnaden är att medan den förra idén utgår från ett individuellt (kanske även samhälleligt) behov, så utgår den andra från en prestationsmodell, där ersättningar från socialförsäkringssystemet avgörs av den försäkrades arbetsinkomst. Striden mellan dessa två principer pågick under hela mellankrigstiden och fick inte någon definitiv lösning förrän under 1950-talet.

3 Den moderna välfärdsmodellen tar form 1951–1980

De reformer som utreddes och genomfördes under 1950-talet, arbetslöshetsförsäkringen och sjuk- och arbetsskadeförsäkringen, kan ses som en fortsättning på Socialvårdskommitténs arbete, även om flera avsteg gjordes från de

ursprungliga förslagen. Framförallt var det institutionaliseringen av inkomst-bortfallsprincipen i de olika försäkringarna som utmärker denna period.

Under 1960-och 70-talen utvidgades och modifierades socialpolitiken i stor utsträckning efter de linjer som utlagts under 50-talet.⁸⁰ En allmänt utbredd uppfattning bland de styrande politikerna var att välfärdsstaten nu var färdigbyggd, och att det från och med nu mest var mindre detaljer som kunde behöva justeras.⁸¹ 1962 samlades större delen av samhällets ekonomiska och social trygghetssystem i Lagen om allmän försäkring (AFL), en lagstiftning som till sina konturer och principer i stor utsträckning fortfarande gäller. De flesta ändringar som gjorts på detta politikområde har varit *inom* ramen av denna regelsamling.

Från mitten av 1960-talet växte dock en idémässig motbild fram som ifrågasatte den socialdemokratiska politikens förmåga att lösa samhällets sociala problem.⁸² Den alternativa verklighetsbeskrivningen bestod i att välfärdsbygget inte kunde ses som färdigt och att det ännu fanns betydande ojämlikheter och klassklyftor kvar i samhället. Den socialdemokratiska ledningens fokus på tillväxt skapade utslagning bland dem som inte orkade hålla ett högt tempo. Sociallagstiftningen, som bara hunnit bli knappt ett decennium gammalt, utsattes för hård kritik bland de expertgrupper som förde talan i den allmänna debatten. Den beskrevs som en utpräglad tvångs- och klasslagstiftning och som en rest för äldre tiders moralism. Ur denna kritik växte kravet fram på en ny socialtjänstlagstiftning som bättre skulle passa för den nya tidens värderingar och samhälle. Ett samhälle som ständigt var i omvandling och där alla var utsatta för social risk.⁸³

För perioden 1967-1980 intog arbetet i och kring Socialutredningen (SU) en central position i fråga om den politiska idéutvecklingen, en process i vilken många parter var engagerade, då den berörde frågeställningar som var aktuella i hela samhället. Socialutredningens förslag kom också att leda fram till ett förslag om socialförsäkringstillägg, (Soft) som föranledde en egen utredning

⁸⁰ Korpi (1978), s 114 f samt bilaga 2. Kjell-Olof Feldt har beskrivit denna period i termer av en alltför hård strukturuomvandling, vilket gav ”sociala konsekvenser”. Feldt (1991), s 21.

⁸¹ Se t ex Andersson (2003), som lyfter fram och analyserar Erlanderministärens tal om ”den starka staten” och om att de stora socialpolitiska reformerna vid 1960-talets ingång redan var genomförda och att det framledes endast skulle behövas smärre ”finjusteringar” eller ”silverputs”.

⁸² Stråth (1998); Andersson (2003).

⁸³ Holgersson (1988), LO & SAP, *Jämlikhet* (1968).

1977–1980. Förslaget gick i stora drag ut på att bredda den försäkringsmässiga välfärden och att lyfta över ”dem utan sociala problem” från socialtjänsten till socialförsäkringarna.

3.1 Inkomsttryggheten institutionaliseras

När Gustav Möller 1951 ersattes av Gunnar Sträng på socialministerposten kom det att innebära en omedelbar omläggning av politiken i den centrala frågan om inkomsttrygghet. Även den politiska högern stödde inkomsttrygghetsprincipen och ansåg Strängs förslag vara bättre än Möllers.⁸⁴ Sjukpenningen samordnades med yrkesskadeförsäkringen och relaterades till anställning och inkomst. I denna försäkring blev totalkostnaden dubbelt så stor som i den försäkring Möller hade föreslagit.⁸⁵ Man valde således att gå tillbaka till den gamla inkomsttrygghetsprincipen och försäkringen, som trädde i kraft 1955, öppnades även för tjänstemannagrupper.

Eftersom Socialvårdskommittén inte hade kunnat lägga fram något godtagbart förslag angående arbetslöshetsförsäkringens framtida organisation, tillsattes 1951 en ny utredning, denna gång inom Socialdepartementet, med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna för den frivilliga statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen samt att föreslå nya riktlinjer för denna. Socialvårdskommitténs förslag om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 1948:39) ansågs vara praktiskt svårgenomförbar, och i ett betydande antal yttranden, bl a från LO, sades att man istället borde inrikta sig på att förbättra den frivilliga försäkringen.

Den 15 november 1952 avlämnade utredningen förslag till vissa förbättringar av ersättningarna inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Det var inte längre tal om enhetliga ersättningar eller obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Utredningen framhöll försäkringens principiella och praktiska överlägsenhet när det gäller formen för den kontanta hjälp som måste kunna lämnas oförvållat arbetslösa i den mån de inte kunde beredas arbete genom olika samhällseliga åtgärder. Utredningen hade gått igenom Socialvårdskommitténs förslag till bestämmelser om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring och prövat om detaljbestämmelserna var lämpliga för den frivilliga försäkringen. Frågan om en samordning mellan arbetslöshetsförsäkringen och

⁸⁴ Riksdagens protokoll FK 1953:23

⁸⁵ Åmark (1999), s 31.

sjuk- och olycksfallsförsäkringen hade också hållits aktuell av den nya utredningen.⁸⁶

Utredningen fastslog att arbetslöshetsunderstöd inte skulle utgå annat än till medlem som saknade sysselsättning i förvärvsarbete eller i produktivt arbete för egen räkning. Däremot ogillades gällande regler om att en mottagare av ersättning måste anta anvisat beredskapsarbete utan hänsyn till om det rådde konflikt. Utredningen ansåg att för att ett erbjudet arbete skulle anses lämpligt, borde lönen vara skälig. Om arbetssökande som sökte ersättning utöver detta vägrade att ta erbjudet arbete, skulle anmälan omedelbart göras till kassan och arbetsmarknadsstyrelsen. Arbetslösheten måste vidare vara oförvårdad. Detta underströks i de villkor som föreskrev att en förutsättning för rätt till ersättning var att den arbetslöse måste vara beredd och oförhindrad att ta anvisat arbete.⁸⁷

Enligt Socialvårdskommitténs förslag skulle kontantlinjen inom arbetsmarknadspolitiken samordnas med socialhjälpen, som skulle få funktionen att komplettera arbetslöshetsförsäkringen med understöd efter behovsprövning. Istället fick de kommunala arbetslöshetsnämndernas kontanthjälp vara kvar efter riksdagens beslut⁸⁸ och 1951 års utredning om arbetslöshetsförsäkringen.⁸⁹

Utgången av den över 30 år långa debatten om arbetslöshetsförsäkringens vara eller inte vara, obligatorium eller inte obligatorium, statlig eller facklig, samordnad med andra försäkringar eller inte, utmynnade i att facken fortsättningsvis organiserade kassorna, som reglerades och stöddes ekonomiskt av staten. Denna del av det ekonomiska skyddsnätet hade därmed brutits loss, såväl organisatoriskt som principiellt, från de övriga samhälleliga ekonomiska skyddsnäten.

3.2 Politisk debatt och reformer 1967–1980

Perioden från 1960-talets mitt fram till början av 1980-talet utgjorde en välfärdspolitisk "expansionsperiod" då de system som redan var på plats byggdes på ytterligare.⁹⁰ Socialpolitikens plats på den politiska agendan stärktes och fler aktörer blev mer aktiva i debatten. Den relativt höga tillväxten tillsammans en låg arbetslöshet, som under perioden 1965–1975 låg på ca 1–2

⁸⁶ SOU 1955: 27, s 91 f Allmänna villkor enl § 14, kap 8.

⁸⁷ SOU 1955: 27, s 92.

⁸⁸ Grundat på regeringens proposition 1955:177.

⁸⁹ SOU 1965:9. Direktiv; SOU 1950:11.

⁹⁰ Benner (1997).

procent för män respektive 2–3 procent för kvinnor, gjorde att det fanns utrymme i samhällsdebatten för anspråk på mer långtgående sociala reformer. 1973 genomfördes kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) som reform för den som blev arbetslös men inte hade rätt till ersättning från någon a-kassa. 1974 genomfördes föräldraförsäkringen, som gav både män och kvinnor rätt att vara hemma en längre tid med sina barn med ersättning som var baserad på den sjukpenninggrundade inkomsten.⁹¹

I fråga om politiska idéer kännetecknades periodens inledning av ökad politisk radikalism, delvis internationellt betingad, och den socialpolitiska debatt som fördes innebar delvis en nyorientering i förhållande till tidigare politiska idéer med betoning på jämlikhet, solidaritet, utjämning av ekonomiska klyftor och minskade tvångsåtgärder mot utsatta grupper.⁹² Efterkrigstidens sociala trygghet beskrevs som en illusion och man framhöll att *alla* medborgare var utsatta för social risk.⁹³ Kritik riktades mot den förda politikens inriktning på tillväxt och flexibilitet och de negativa sidorna av den ekonomiska tillväxtmodellens aktiva arbetsmarknadspolitik ansågs hota de sociala målen och kravet på jämlikhet.⁹⁴

Under perioden från 1960-talets mitt fram till 70-talets början pågick en intensiv politisk debatt kring de sociala klyftor som uppmärksammats i ett antal rapporter och utredningar. Gunnar och Maj-Britt Inghes rapport om den ofärdiga välfärden (1967) kan ses som lite av ett starskott för denna debatt som skulle följas av Låginkomstutredningen⁹⁵, LO:s *Låginkomstutredning* (Låglön

⁹¹ Den tidigare moderskapspenningen omvandlades 1974 till en föräldraförsäkring som gäller både kvinnor och män. Till skillnad från moderskapspenningen, som från början 1938 var ett inkomstprövat bidrag till barnafödelskor som saknade sjukpenning och från 1955 utgick till alla barnafödelskor utan inkomstprövning (samma belopp till alla), var föräldraförsäkringen av 1974 inkomstrelaterad och innebar att föräldrar fick till 450 föräldraledighetslagar med ersättning.

⁹² Stråth (1998).

⁹³ LO & SAP (1969), *Jämlikhet*.

⁹⁴ Se t ex Stråth (1998); Andersson (2003).

⁹⁵ Den statliga Låginkomstutredningen tillsattes genom beslut i konselj 1965 och upplöstes av regeringen 1971, utan att något slutbetänkande avgivits. I efterhand framhölls att utredningens uppgift inte i första hand hade varit att lägga fram förslag till åtgärder för att lösa låginkomstproblemen utan att "överväga vilken information som erfordras för att ge låginkomstdiskussionen ett godtagbart underlag". Men kartläggningen skulle enligt direktiven utföras "så att den kan läggas till grund för konkreta åtgärder i syfte att förbättra låginkomstgruppernas villkor". Källa: Kompendium om Låginkomstutredningen, Arbetsgruppen för låginkomstfrågor, (1973). Direktiven finns avtryckta i Svenska folkets inkomster (SOU 1970:34, s 9–11).

och välfärd 1971), och *Jämlikhetsgruppens*⁹⁶ rapporter. Kärnan i kritiken bestod i en opposition mot den ojämlikhet som kvarstod trots tillväxt, en aktiv arbetsmarknadspolitik och omfattande statliga trygghetssystem. Den utjämnade fördelning som inte fullt ut hade kunnat uppnås genom den aktiva arbetsmarknadspolitik, skattepolitiken och det fackliga arbetet skulle kunna åstadkommas genom en progressiv socialpolitik, enligt de socialpolitiska idéer som var styrande under denna period. För att stödja marginalgrupper i samhället, måste den generella socialpolitiken kompletteras med kompensation till socialt utsatta grupper. Det ekonomiska skyddsnätet skulle utvidgas så att socialförsäkringarna och ekonomiskt stöd vid arbetslöshet täckte fler.

Den gamla typen av socialvård började också ifrågasättas alltmer. I Socialutredningens principbetänkande (1974) föreslogs en utvidgad rätt till socialhjälp i syfte att inlemma fler i det sociala och ekonomiska skyddsnätet. I utredningens slutbetänkande föreslogs ett socialförsäkringstillägg (Soft) i syfte att bredda den generella tryggheten. En särskild utredning tillsattes 1977 för att utarbeta ett förslag på hur en sådan reform skulle utformas. Reformen testades lokalt på ett antal socialkontor och försäkringskassor, men kom aldrig att genomföras. Det främsta skälet sades vara att det saknades ekonomiska förutsättningar.

3.2.1 Arbetsmarknadspolitikens inriktning: arbete för alla

Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitik utvecklades under perioden 1965–79 i en riktning mot alltmer omfattande samhällsstyrning. Alltfler såväl politiska, ideologiska som ekonomiska styrmedel tillkom i syftet att påverka såväl utbudet som efterfrågan av arbetskraft. Inriktningen inom arbetsmarknadspolitik låg på att frigöra arbetskraft och undanröja förvärvshinder under parollen ”allas rätt till arbete”. Dessutom talades det om att anpassa arbetet och utbudet av arbete och åtgärder särskilt till de ”svagare” individerna.⁹⁷ Frågan om hur arbetsmarknadspolitikens två huvudgrenar, ”arbetslinjen” och ”kontantlinjen”, skulle regleras i förhållande till varandra och till andra delar av den sociala politiken återkom frekvent i de politiska diskussionerna.

⁹⁶ Jämlikhetsgruppen leddes av Alva Myrdal och tillsattes vid 1967 års socialdemokratiska extra partikongress. Arbetsgruppen skulle lyfta fram trygghets och jämlikhetsaspekterna i samhällsutvecklingen. Se även Andersson (2003), s 57.

⁹⁷ SOU 1965:9, Utredning och betänkande från Arbetsmarknadsutredningen, s 28.

I debatterna kring arbetsmarknadspolitikens ekonomiska och sociala funktion framkom i stigande grad en medvetenhet om spänningen mellan olika politiska, ekonomiska och sociala mål. Det var inte bara rätten till ett arbete, utan rätten till det goda arbetet, till personlig utveckling och tillfredsställelse som betonades. Arbetsmarknadspolitikens nära samband med socialpolitiken och de jämlikhetsskapande ambitionerna var också en utgångspunkt för *Jämlikhetsgruppens* diskussioner. I stigande grad skulle arbetsmarknadspolitikerna tillgodose den enskildes rätt att välja arbete och stimulera lågavlönade till initiativtagande. Den dittills förda arbetsmarknadspolitikerna ansågs ha inneburit alltför långtgående krav på den enskilde individens anpassningsvillighet.⁹⁸ Att utsätta arbetslösa för ett ekonomiskt tvång att ta vilket arbete som helst sågs inte som ett alternativ i en god arbetsmarknadspolitik. Arbetsförmedlingens verksamhet måste präglas av att åtgärderna fick karaktären av rättigheter.⁹⁹

1960 års arbetsmarknadsutredning framhöll att samhällets hjälpverksamhet vid arbetslöshet i första hand bestod i att inom ramen för näringslivets behov av arbetskraft skapa förutsättningar för varje medborgare till ett lämpligt och tillfredsställande arbete, men att sysselsättningsskapande åtgärder även kunde sättas in av sociala hänsyn.¹⁰⁰ Även sådana åtgärder som inte hade någon ekonomisk positiv verkan kunde anses vara motiverade ur ett sysselsättnings- och rehabiliteringsperspektiv.¹⁰¹ Utredningen fastslog vidare att "arbetslinjen är den primära, och först då vederbörande ej kan beredas arbete följer man understödslinjen ... En aldrig så generös kontant ersättning vid arbetslöshet kan i det långa loppet inte uppväga ett meningsfullt arbete", enligt utredningen.¹⁰²

Problemet med att vissa grupper var oförsäkrade vid arbetslöshet ledde så småningom till att man tillsatte en utredning som skulle utreda detta problem och komma med ett reformförslag i frågan. 1973 kom en ny lagstiftning för arbetslöshetsunderstödet med lagarna om arbetslöshetsförsäkring och KAS. En förutsättning för uppbärande av ersättning från A-kassa var medlemskap sedan 12 månader samt 5 månaders föregående arbete. När dessa lagar infördes 1974, innebar de slutet för det kommunala kontantunderstödet som gällt sedan 1914.

⁹⁸ SAP & LO (1969), *Jämlikhet*, s. 56.

⁹⁹ Ibid. s 47.

¹⁰⁰ SOU 1965:9, s 20 f.

¹⁰¹ Ibid, s 24.

¹⁰² Ibid s 254 f.

Det kommunala understödet hade dock ställt lägre krav i fråga om arbetsperioders längd innan arbetslöshet inträdde.¹⁰³

I Sysselsättningsutredningens första rapport 1975, *Arbete åt alla* (SOU 1975:90) diskuterades befolkningens vilja att ta ett förvärvsarbete, och betoningen låg på statens möjligheter att erbjuda alla ett arbete. Man fastslog att det var samhällets åtagande att bevaka den enskildes rätt till arbete.¹⁰⁴ Vidare konstaterade utredningen att det fanns en risk att rätten till arbete för dem som var minst attraktiva på arbetsmarknaden i realiteten blev innehållslös om det samtidigt var förbehållet arbetsgivarna att avvisa dem. I det följande sades dock att det måste finnas en gräns där samhällets skyldighet att erbjuda arbete kunde anses vara uppfyllt. Individens ökade krav på de arbeten som stod tillbuds beskrevs som en följd av den allmänna välfärdshöjningen i samhället. Sysselsättningsutredningen konstaterade att det system som successivt byggts upp innebar att även människor som till följd av hög ålder, sjukdom, sociala problem eller arbetslöshet inte kunnat försörja sig genom arbete ändå kunde få sin grundförsörjning tryggad. Socialförsäkringssystemet konstaterades täcka en mycket hög andel av inkomstbortfallet i vissa inkomstlägen, t ex vid sjukdom eller arbetslöshet.¹⁰⁵

Frågan om hur man skulle stimulera utbudet av arbetskraft upptog stort engagemang. Viljan att förvärvsarbete sades hänga samman med hur den enskilde bedömde förutsättningarna för att få ett lämpligt arbete på arbetsmarknaden, vilken lön som betalades, vilka arbetstider som gällde, liksom frågor som rörde samhällets service; barntillsyn, kommunikationsmöjligheter, etc. Detta ansågs uttryckt i de bestämmelser om att man för att ha rätt till arbetslöshetsförsäkring hade skyldighet att ta anvisat arbete. Utredningen menade att lokalisering av företag och statliga verk i samhällen där det fanns en latent arbetskraftsreserv kunde stimulera folk som tidigare inte förvärvsarbetat att söka sig ut på arbetsmarknaden. En stor del av de nya arbetstillfällena skulle enligt utredningen komma till inom den offentliga sektorn (barnomsorg, åldringsvård, statliga verk och myndigheter m m).¹⁰⁶

¹⁰³ SOU 1971:42; SFS 1973:370–371.

¹⁰⁴ SOU 1975:90.

¹⁰⁵ Ibid, s 30.

¹⁰⁶ SOU 1975:90, s 145. Kring detta ställningstagande fanns det dock olika meningar inom utredningen, vilket framförs i flera av de reservationer som tillfogades av Ingemar Eliasson, Karl Olof Faxén, Bertil af Ugglas m fl. Lars Werners (vpk) reservationer gick främst ut på att utred-

3.3 Socialutredningen 1967–1980

Under 1960-talet hade utredningar och debatter i ökad grad riktat uppmärksamhet på olika välfärdsbrister i det svenska samhället och från såväl politiskt som experthåll (framförallt socionomer) riktades en kraftfull kritik mot den rådande sociallagstiftningen som ansågs omodern och klassdiskriminerande. Mot denna bakgrund tillsattes Socialutredningen med uppgift att utarbeta en ny sociallagstiftning. Utredningsarbetet pågick fram till 1980 då den nya sociallagen (SoL), i form av en ramlagstiftning, infördes 1982. Arbetet med sociallagens utformning utmynnade dessutom i ett förslag på socialförsäkrings-tillägg (Soft).

Socialutredningen framhöll att sjukdom och arbetslöshet fortfarande var viktiga orsaker till behov av socialhjälp, vilket ansågs tyda på att det fanns brister i de rådande sjukförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringssystemen. Utredningen ansåg vidare att socialbidraget skulle utgöra en rättighet i likhet med socialförsäkringsförmåner och andra generella bidrag. Merparten av de rent ekonomiska hjälpbehoven skulle helst förebyggas genom generella socialpolitiska insatser.¹⁰⁷ Stora delar av det socialpolitiska bidragssystemet fungerade inte förebyggande, utan snarare inkomstbortfallskompenserande, menade man i utredningen.¹⁰⁸

Ur ett socialpolitiskt perspektiv ansåg Socialutredningen det viktigt att ansvaret för medborgarnas försörjning vid arbetslöshet låg på staten och inte på kommunerna. Socialbidraget sades markera kommunens ansvar att i sista hand tillgodose behov av ekonomiskt stöd och detta beskrevs som en rättighet för kommunens invånare. En viktig princip sades bestå i att socialhjälp lämnades på sådant sätt att den behövande i framtiden skulle kunna försörja sig genom eget arbete. Socialvården skulle därför innefatta rehabiliteringsinsatser i syfte att återföra eller introducera den enskilde i arbete och egen försörjning.¹⁰⁹

I stora drag föreslog Socialutredningen i sitt första betänkande att rätten till socialhjälp skulle generaliseras och att handläggningen i de fall det endast var ett rent ekonomiskt behov som låg bakom en ansökan skulle förenklas. En sådan modell skulle innebära ett närmande av socialhjälp till socialförsäk-

ningen enligt hans mening undvek att diskutera att de stabiliseringspolitiska åtgärderna blivit allt mer ineffektiva.

¹⁰⁷ SOU 1974:39, kap 10, § 4–9.

¹⁰⁸ Ibid, s 59.

¹⁰⁹ SOU 1974:39, s 92.

ringarna Den huvudsakliga kritiken från remissinstanserna¹¹⁰ riktades mot just detta förslag. Bland remissinstanserna efterfrågades istället förbättringar av socialförsäkringssystemet i syfte att nå de grupper som endast var i behov av ekonomiskt stöd. Bland remissinstanserna fanns också de menade att de föreslagna biståndsbeloppen var för höga samt att orimligt många gjordes berättigade till socialhjälp.¹¹¹ Vidare menade kritikerna, som fanns i alla ideologiska läger, att ett generellt bidrag av detta slag allvarligt skulle undergräva arbetsmotivationen och att ett "folkbidrag", som man menade att det skulle bli fråga om, skulle bryta den politiska huvudlinje (arbetslinjen) som innebar att en rättvis fördelning av arbete och inkomster i första hand skulle skapas genom full sysselsättning och solidarisk lönepolitik.¹¹²

Socialstyrelsen ville särskilt utreda förutsättningarna för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, och efterlyste i övrigt generella former för grundtrygghet vid otillräckliga inkomster. Svenska kommunförbundet menade att det övergripande ansvaret för de arbetslösa borde vila på staten genom generella förmåner. Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU) ansåg att prövningen för socialbidrag måste bli generös i förhållande till arbetslösa.¹¹³ LO ville inte ta bort, men mildra, arbetskravet och menade att rätten till bidrag skulle vara beroende av att man inte avvisat erbjudet lämpligt arbete.¹¹⁴

TCO framhöll att hjälpbehoven i åtskilliga fall var rent ekonomiska, vilket ledde till att det i första hand var (att erbjuda) arbete och i andra hand utbyggnad av generella insatser som behövdes. TCO avvisade socialutredningens förslag om utvidgad rätt till socialbidrag, vilket ansågs leda till att en större del av befolkningen blev beroende av behovsprövat understöd.¹¹⁵ TCO-gruppen betonade i sammanhanget att målet "arbete åt alla" borde vara en övergripande princip. TCO menade att man måste utgå från ett solidaritetsbegrepp som även

¹¹⁰ Bland remissorganen fanns kommun- och länsstyrelser, politiska partier och ungdomsförbund, expertgrupper, intresseorganisationer och fackförbund. Kommunerna var kvantitativt överrepresenterade bland remissinstanserna. Att det i remissbehandlingen ingår så många olika aktörer som ville uttala sig, torde säga något om frågans och utredningens dignitet och betydelse, liksom graden av angelägenhet för den uppgift den var satt att lösa, dvs en ny sociallagstiftning. Holgersson (1988), s 256–257, har dock påpekat att de olika remissinstansernas inte behandlades vare sig lika eller konsekvent.

¹¹¹ SOU 1977:40, s 301 f.

¹¹² SOU 1974:39, s 93.

¹¹³ Ds S 1975:15. Remissvar från Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet respektive LO, s 210 f.

¹¹⁴ Ds S 1975:15. Remissvar från LO, s 219.

¹¹⁵ Ds S 1975:15. Remissvar från TCO, s 198.

innefattade socialvårdens hjälptagare och att det övergripande målet för det sociala arbetet måste bestå i att stödja individens rätt till arbete.¹¹⁶

Socialutredningens arbete mötte ett omfattande politisk intresse, vilket också förde med sig att många parter ville säga sin mening i de centrala frågorna. Den skuggutredning¹¹⁷ som arbetade parallellt med socialutredningen kan ses som ett talande exempel på hur uppmärksammade dessa frågor var under denna period. Remissbehandlingen av socialutredningens första betänkande (principbetänkandet) var så omfattande och ingående att Socialutredningen fick sätta sig ned igen och omarbete stora delar av förslaget. Den kommunala socialhjälpens primära syfte skulle enligt socialutredningens slutbetänkande 1977¹¹⁸ vara att hjälpa människor med faktiska sociala problem, inte att betala ut bidrag till dem som endast var i ekonomiskt trångmål. För dessa behov föreslogs istället en breddning av socialförsäkringssystemet, ett socialförsäkringstillägg ("Soft"). För att utreda detta förslag tillsattes 1977 en särskild utredning.

3.3.1 Utredning om Socialförsäkringstillägg (SOFT)

Socialförsäkringstilläggsförslaget syftade till att en betydande del av den behovsprövade socialhjälpens i kommunerna skulle effektiviseras. Utredningen konstaterade att reformen kunde få stor betydelse för att utjämna levnadsnivån mellan människor i olika delar av landet, och förväntades också avlasta de fattigaste kommunerna som hade större socialhjälpensbehov. Det betonades att systemet måste vara enkelt att tillämpa. Då skulle socialbidraget i den allmänna uppfattningen snarare jämföras med ersättning från socialförsäkringen än med den tidigare socialhjälpens.¹¹⁹

Ett socialförsäkringstillägg ansågs kunna nå de grupper som undvek att söka socialhjälp trots att de hade rätt till det. Det var främst vissa ungdomsgrupper utan fast anknytning till arbetsmarknaden som inte nåddes av arbetslöshetsförsäkringen, som skulle komma att bli aktuella för Soft. Ersättningen skulle betalas ut efter ekonomisk prövning.¹²⁰ När det gällde gruppen arbetslösa som

¹¹⁶ TCO- Programmet, *Socialt arbete – mål och medel*

¹¹⁷ Holgersson (1988).

¹¹⁸ Socialutredningens förslag till lagstiftning för den kommunala socialvården (1977) innefattade fyra nya lagar; socialtjänstlagen, socialnämndslag, lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig och lag om socialförsäkringstillägg.

¹¹⁹ Ds S 1980:1, s 98.

¹²⁰ Ibid, s. 128 ff.

skulle komma ifråga för Soft, gällde att den sökande skulle vara helt eller delvis arbetslös, men arbetsför och oförhindrad att ta arbete. Vidare skulle den sökande vara anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen och beredd att ta lämpligt arbete. Utredarna slog fast att rätten till ett meningsfullt arbete hörde till de främsta målen för den sociala reformpolitiken. Behovet av Soft i samband med arbetslöshet förväntades minska på sikt, efter genomförande av den planerade allmänna arbetslöshetsförsäkring som var under utredning.¹²¹

Kostnaderna för Soft-reformen beräknades till 300 miljoner kr.¹²² Soft föreslogs vidare bli beskattad och kostnaderna för preliminär skatt beräknades till 200 milj. kr. Den totala bidragskostnaden beräknades därmed till ca 500 milj. Kr. Om Soft genomfördes räknade man med att kommunernas kostnader för socialhjälp (socialbidraget) skulle komma att minska med ca 480 miljoner kronor per år. Om även den föreslagna allmänna arbetslöshetsförsäkringen genomfördes, beräknades statens totala kostnader för Soft reduceras med ca 200 milj. Kr.¹²³

Förslaget om socialförsäkringstillägg (Soft) fick i sin allmänna utformning stöd av en bred remissopinion. Soft skulle enligt Socialutredningens förslag ersätta en betydande del av socialhjälp och den skulle administreras av de allmänna försäkringskassorna men finansieras av staten.¹²⁴ Flera remissorgan tog dock upp frågeställningen om "arbetsmoral" i relation till bidragssystemet, då man framhöll att vissa socialpolitiska ersättningar försvagade arbetsmoralen för den allt större gruppen arbetstagare, som inte längre kunde erbjudas arbete. En utökad bidragsrätt skulle inte få bli ett alternativ till rätten och möjligheten att få ett lämpligt arbete.¹²⁵

När man under en tid genomförde försök med Soft på ett antal försäkringskass kontor ute i landet, visade det sig att arbetslöshet var det allra vanligaste skälet till Softersättning. Särskilt unga arbetslösa utgjorde en vanlig grupp bland dem som sökte och fick Soft. Erfarenheterna av försöken med förenklad socialhjälpshandläggning påvisade också att Softreformen skulle kunna förbättra förutsättningarna för att få arbetslösa i arbete. Detta ansågs ge tyngd åt

¹²¹ SOU 1977:40, s 334.

¹²² Då förslaget lades av Socialutredningen, hade denna beräknat utifrån 1975 år förhållanden.

¹²³ Ds S 1980:1, s 279 f.

¹²⁴ Förslaget till Soft lades fram i betänkande Ds S 1980:1.

¹²⁵ Ds S 1980:1, s 275.

förslaget på effektiviserat samarbete mellan sociala myndigheter och arbetsförmedlingen.¹²⁶

En viktig förutsättning för utformningen av stöd till arbetslösa sades vara att försäkringskassan samarbetade med arbetsförmedlingen och att vissa villkor var uppfyllda för att sökanden skulle kunna räknas som arbetslös. De ökade ansträngningar som gjorts på vissa kassor att få arbetslösa soft-sökande i arbete sades ha uppskattats av de personer som istället för socialbidrag fått Soft under försöksperioden, då dessa människor var inställda på att ta ansvar och aktivt söka arbete.¹²⁷

Remissvaren angående Softförslaget visade på oenighet i frågan om huruvida en mer generell försäkring skulle undergräva arbetsvilligheten. En vanlig invändning mot Softförslaget bestod i att man i alltför liten grad drivit kravet på allas rätt till arbete. Samtidigt framhölls att syftet med ett generellt trygghetssystem var att förebygga behovet av socialhjälp. Trots de positiva resultat som försöken med Soft hade visat på, och trots att en majoritet av remissorganen uttalade sig positivt om förslaget, sköts beslutet om Soft på framtiden. Det huvudsakliga skälet sades vara att reformen skulle bli alltför kostsam, men senare framkom att ett annat viktigt skäl var att reformen ansågs utmana arbetslinjens principer.¹²⁸ Förslaget på negativ inkomstskatt som diskuterats av Låginkomstutredningen och Jämlikhetsgruppen framfördes aldrig på högre politisk nivå och ambitionen att bredda den generella försäkringsmässiga sociala tryggheten hamnade i malpåse.¹²⁹

3.4 Sammanfattning och analys

Under efterkrigsperioden fram till 1980 genomfördes en rad generella socialpolitiska reformer (Sjuk och arbetsskadeförsäkringen, Lagen om allmän försäkring, Föräldraförsäkring, KAS, ny arbetslöshetsförsäkring, ny socialtjänstlag) och inkomsttrygghetsmodellen institutionaliserades. Jämsides med denna utveckling utformades en arbetsmarknadspolitik som var inriktad på att skapa arbete och sysselsättning åt ”alla”. I detta ligger en antydning om att arbetslivet och arbetsmarknaden i högre grad skulle anpassas efter arbets-

¹²⁶ Ibid, s 180 f.

¹²⁷ Ibid, s 159.

¹²⁸ Riksdagsprotokoll 1990/91: 37, anf. 14 av Bengt Lindqvist (s).

¹²⁹ Ds S 1980:1, s 232 f.

kraften. Arbete i sig beskrevs som värdefullt för individen, ett medel med vilket denne fick tillträde till en större samhällsgemenskap.

De ojämlikheter och orättvisor som alltjämt konstaterades fanns i samhället mellan olika grupper och individer sågs som fullt möjliga att reformera bort på politisk väg. I 1960- och 70-talens socialpolitiska debatter ville man göra rent hus med allt som uppfattades tillhöra ett äldre klassamhälle. Därigenom uppstod krav på en reformerad socialvårdslagstiftning och en breddning av det sociala skyddsnätet, samt en kompensation från stat och kommuner till de grupper som socialt och ekonomiskt hamnat på efterkälken. I den socialpolitiska debatten framfördes tidvis radikala idéer gällande samhällets åtaganden visavi den enskilde.

De förslag på medborgarlön eller negativ inkomstskatt som diskuterades inom den statliga Låginkomstutredningen, Låglön och välfärd (LO) och Jämlikhetsgruppen (SAP och LO) nådde dock aldrig den politiska agendan på högre nivå. Inte heller förslaget på socialförsäkringstillägg (soft), vars syfte skulle vara att bredda socialförsäkringarnas täckningsgrad och minska behovet av behovsprövat socialbidrag, genomfördes. Detta trots övervägande positiva omdömen och ett relativt starkt stöd från remissinstanserna. Orsaken till detta sades vara att reformen skulle bli för dyr, men ett mer tungt vägande skäl var troligtvis att den stred mot arbetslinjens principer och att socialförsäkringarna skulle få en svagare anknytning till arbete och inkomst.

4 Kontraktet skrivs om – 1990-talets sociala politik och lagstiftning

1990-talet inleddes med ekonomisk kris och en hastigt stigande arbetslöshet. Mellan 1990 och 1993 ökade arbetslösheten kraftigt och var som högst 8,2 % 1993. 1991 minskade för första gången på länge antalet sysselsatta¹³⁰, en utveckling som pågick fram till 1994.¹³¹ Under decenniet skedde också en strukturell förskjutning av sysselsättningen mot en ökad andel tillfälliga anställningar. Den höga arbetslösheten ledde också till en ökad belastning på de

¹³⁰ Som sysselsatt räknas inte endast anställda och företagare, utan även de som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program, samt de som är i arbete men varit frånvarande, pga t ex sjukdom, barnledighet, studier, osv.

¹³¹ SCB 2005, Sysselsättning och arbetslöshet 1976–2004.

sociala stödssystemen. Forskare och debattörer började måla upp en bild av ett växande två tredjedelssamhälle, där en tredjedel hade en fast förankring på arbetsmarknaden och därmed också i de inkomstrelaterade försäkringssystemen, en andra grupp bestod av dem som hade mindre säkra anställningar och ett mer problematiskt förhållande till social- och arbetslöshetsförsäkringssystemen, och till sist den grupp som stod utanför arbetsmarknaden och hade svårt att ta sig in alls. Många av dessa var unga och/eller till Sverige invandrade personer. Den svaga anknytningen till arbetsmarknaden och därmed rätten till inkomstrelaterade försäkringsskydd ledde till att allt fler hushåll behövde söka socialbidrag under 90-talet.

Arbetslösheten och det ökade "bidragsberoendet" blev några av 1990-talets mest centrala politiska frågor. I socialpolitiska debatter och utredningar framhölls "arbetslinjen" som något som måste "upprätthållas" eller "återupprättas". De politiska aktörer som förespråkade ett socialpolitiskt systemskifte efterlyste vid upprepade tillfällen ett "ökat individuellt ansvar". De idélinjer och den inriktning som den socialpolitiska lagstiftningen hade slagit in på under 1960- och 70-talen, som gick ut på en breddning av de sociala trygghetssystemen, ett utökat statligt ansvar för den enskildes välfärd och sociala rättigheter och solidaritet med utsatta människor, byttes mot en ökad betoning på den enskildes egenansvar och plikt gentemot samhället.

Den social- och arbetsmarknadspolitiska institutionella omorientering som skedde under 1990-talet kan delvis förklaras med en försämrad offentlig ekonomi, vikande konjunkturer, många uppsägningar och ökad arbetslöshet, neddragningar inom offentlig sektor, osv. Men vi kan även söka förklaringen till denna omläggning i idéinnehållet i den politiska debatten i tidens politiska språk. Kristina Boréus menar att man kan konstatera en tydlig ideologisering av det politiska språket under 1980-talet, som en tydlig följd av medvetna satsningar att påverka opinionen från höger.¹³² 1960- och 70-talens debatter var på motsvarande sätt präglade av ett tydligt "vänsterspråk". Det handlar i detta sammanhang om att få även motståndaren att använda de egna begreppen, det egna språket, både när det gäller att beskriva "verkligheten" och att formulera problem och lösningar på problemet.

Under åren 1991–1994, då Sverige styrdes av en borgerlig regering kan tyckas ha satt ganska få spår i den svenska välfärdsmodellens institutioner, men det kan vara så att den ideologiska påverkan på politiken sträcker sig långt över

¹³² Boréus (1994).

dess tre år, både före och efter. Den som formulerar språket mest effektivt påverkar även tanken och den politiska agendan. Den svenska högern och de nyliberaler som tagit tag i debatten, var tydligt inspirerade av de idéer som kom från Thatcher och Reaganadministrationerna. Ut med Keynes och in med Friedman! Ut med "planeekonomi" och in med marknaden! *Valfrihet* blev en central markör i den ideologiska problemformuleringen från slutet av 1980-talet.¹³³

På liknande vis har socialdemokraterna hämtat idéer utifrån från mitten av 1990-talet, sedan man återfått regeringsmakten. Denna gång var det från EU, men även från Tony Blairs "new labour" man hämtade inspiration. EU-kommissionen betonade under 1990-talet betydelsen av balanserade statsbudgetar och socialpolitiska system som befrämjade arbete och "aktivitet". I den europeiska sysselsättningsstrategin (EES, eller "Luxemburgprocessen") som utvecklades inom kommissionen för sysselsättning och sociala frågor från mitten av 1990-talet fram till 1999, bland annat av den svenske socialdemokratiska politikern Allan Larsson (generaldirektör i kommissionens direktorat för sysselsättning och socialpolitik), drevs aktivt denna linje.¹³⁴

Rättigheter i välfärdsstaten kom under 90-talet allt mer uttalat att knytas till arbete och aktivitet. Ett flertal förändringar i fråga om kvalificeringsvillkor, villkor för understöd och ersättningar genomfördes. Här undersöks den politiska utveckling som ledde fram till aktivitetsgarantin och reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen.¹³⁵ Parallellt med dessa utredningar, förslag och reformer skedde också en kvalitativ förändring av sociallagstiftningen.

4.1 Sysselsättningspolitiken

Den politiska debatten om sysselsättning och arbetslöshet under 1990-talet präglades inledningsvis av en polarisering mellan å ena sidan den borgerliga oppositionen som hävdade att man stod inför en systemkris med ökad arbetslöshet och sjunkande sysselsättning, och å andra sidan den socialdemokratiska regeringen som ansåg att det beprövade receptet på aktiv arbetsmarknadspolitik utgjorde lösningen på alla sådana problem.¹³⁶ Rege-

¹³³ Se t ex Regeringsförklaringen 1991-10-04, Protokoll 1991/92:6, Budgetproposition 1991/92:38 samt debatten rörande regeringspropositionen i Riksdagens protokoll 1991/92:50, 1991/92:63 m fl Ang makten över språket, se t ex Boréus (1994) samt Bergström & Boréus (2000).

¹³⁴ Jacobsson (2001), s 36 f.

¹³⁵ Bl a Ds 1999:58, *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*.

¹³⁶ Riksdagens protokoll 1990/91:57 den 6 februari; Proposition 1990/91:150.

ringen fick kritik från både höger och vänster vad gällde den ekonomiska politiken och arbetsmarknadspolitiken.

Från vänster gick kritiken ut på att den tredje vägens politik inneburit en högervridning och att inflationsbekämpning hade prioriterats framför fullsysselsättningsmålet. Rätten till ett meningsfullt arbete beskrevs som en viktig del av den generella välfärdspolitiken.¹³⁷ Även från höger kritiserades den ekonomiska politiken, som beskrevs som ett misslyckande och som en förklaring till att Sverige nu stod inför "arbetslöshetens stålbad".¹³⁸

Socialdemokraterna försvarade sig med att det var deras politik som under 1980-talet bidragit till hundra tusentals nya jobb, och att den utveckling man nu hamnat i främst berodde på en internationell lågkonjunktur. Denna kunde man dock eliminera verkningarna av genom en aktiv arbetsmarknadspolitik, kompetensutveckling och rörlighetsstimulerande åtgärder.¹³⁹ I en moderat motion framhölls att regeringens åtgärder för att hålla nere den öppna arbetslösheten riskerade att leda till inlåsnings effekter och att tillkomsten av nya produktiva arbeten hindrades. Många av de åtgärder som tillämpades mot arbetslöshet ledde dock till att de arbetslösa inte aktivt sökte arbete, utan "låstes in" i en rundgång mellan åtgärder och arbetslöshetsersättningar. För höga ersättningar vid arbetslöshet eller annan "inaktivitet" gav dåliga incitament för arbete, enligt denna argumentation.¹⁴⁰

Den borgerliga regeringen som tillträdde på hösten 1991 konstaterade att man nu kunde mäta den högsta arbetslösheten under efterkrigstiden, och att detta måste mötas med kraftfulla arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Regeringen förespråkade därför expansiva åtgärder i syfte att minska arbetslösheten. Den borgerliga regeringens målsättning var att "föra en aktiv arbetsmarknadspolitik med arbetslinjen som ledstjärna".¹⁴¹

I den politiska debatten utspelades i princip en kamp om vilka det var som mest hävdade arbetslinjen. Från socialdemokraterna och vänstern uttrycktes uppskattning av de borgerligas stöd för "arbetslinjen". Arbetslösheten kan och skall bekämpas, menade Allan Larsson (s), och utlovade socialdemokraternas

¹³⁷ Riksdagsmotion 1990/1991:A248, Lars-Ove Hagberg m fl (v).

¹³⁸ Riksdagens protokoll 1990/91:57 den 6 februari, anf. 2, Carl Bildt (m) som hänvisar till Kjell Olof Feldts uttryck.

¹³⁹ Riksdagens protokoll 1990/91:57 den 6 februari, anf 88, arbetsmarknadsminister Mona Sahlin (s).

¹⁴⁰ Riksdagsmotion 1990/91:A266, Sonja Rembo m fl (m).

¹⁴¹ Proposition 1991/92:100, bilaga 11, s 2.

stöd när det gällde en fortsatt ”god svensk aktiv arbetsmarknadspolitik”.¹⁴² Folkpartiets representanter sade sig ”i socialliberal anda” slå vakt om allas *rätt* till arbete. Sonja Rembo (m) menade att arbetsmarknadspolitiken spelade en viktig *social* roll och var en funktion för att föra människor in i och tillbaka in i arbetslivet.¹⁴³ Sysselsättningspolitiken placerades härmed in som en del av socialpolitiken.

Den borgerliga regeringen ökade anslagen till konjunkturberoende åtgärder. I en regeringsproposition 1992 fastslogs att arbete, utbildning och praktik skulle prioriteras framför ”passiviserande” kontantunderstöd. På kort sikt, menade regeringen, kunde arbetslösheten endast mötas med aktiva arbetsmarknadsåtgärder kombinerat med utbildningsinsatser och tidigareläggning av investeringar. Regeringspartierna ansåg att den frivilliga, fackligt ordnade arbetslöshetsförsäkringen var utformad på ett sätt som uteslöt vissa grupper från arbetslöshetsersättning. I regeringens proposition, som lades fram i riksdagen hösten 1993 föreslogs att förvärvsarbetande med fast anknytning till arbetsmarknaden skulle garanteras möjligheten att få del av en inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshet. Den inkomstrelaterade KAS-ersättningen skulle motsvara den ersättning som utgick i arbetslöshetsförsäkringen enligt en inkomstbortfallsprincip (dock maximalt 12 400 kronor per månad). Utöver den inkomstrelaterade ersättningen föreslogs även fortsättningsvis ett grundbelopp inom KAS-systemet som enligt förslaget skulle höjas till 227 kronor per dag.¹⁴⁴ Oppositionen kritiserade förslaget, som av socialdemokraterna beskrevs som undermåligt, hafsigt och byråkratiskt, och inte innebar någon allmän försäkring

¹⁴² Riksdagsprotokoll 1991/92:11, Allmänpolitisk debatt, den 16 oktober 1991. Anf 1, Allan Larsson (s).

¹⁴³ Riksdagsprotokoll 1991/92:11, Allmänpolitisk debatt, den 16 oktober 1991. Anf 72, Sonja Rembo (m).

¹⁴⁴ Proposition 1993/94:80. Förslaget grundade sig delvis på betänkandet *Ersättning vid arbetslöshet* (SOU 1993:52), som hade avgivits i juni 1993 och remissbehandlats under sommaren 1993. Regeringen beslutade i februari 1992 att ge chefen för Arbetsmarknadsdepartementet uppdraget att tillkalla en särskild utredare (dir. 1992:24) med uppdrag att föreslå utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Den av regeringen utsedde utredaren överlämnade betänkandet (SOU 1993:52) under våren 1994. Remissyttrandena finns tillgängliga på Arbetsmarknadsdepartementet i lagstiftningsärendet (Dnr A93/1473/A). En förteckning över dem som yttrade sig finns som bilaga till den nyss nämnda propositionen. Yttrandena finns tillgängliga hos Arbetsmarknadsdepartementet (Dnr A93/1473/A).

utan att färre människor istället skulle komma att omfattas. Dessutom innebar det en skärpning av villkoren för ersättning.¹⁴⁵

Sänkta ersättningsnivåer och striktare villkor skulle leda till en ökad villighet att ta de arbeten som erbjöds. ”De arbetslösa skall i största möjliga utsträckning aktiveras! (...) något annat vore främmande för den svenska arbetsmarknadspolitiken”, slog regeringen fast.¹⁴⁶ Det beskrevs vidare som oacceptabelt att man kunde få ersättning vid ”självald arbetslöshet”. En moderat riksdagsledamot menade att ”det förekom” att arbetslösa avstod från att anta anvisade arbeten då lönen understeg ersättningarna från arbetslöshetskassan.¹⁴⁷ Därför ansågs det nödvändigt att betona att det alltid måste vara mer lönsamt att ha ett produktivt arbete än att ”gå hemma”.¹⁴⁸

Under hösten 1993 hade arbetslösheten stigit ytterligare och den borgerliga regeringens åtgärder, eller enligt oppositionen bristande åtgärder, debatterades i riksdagen. Oppositionspartierna menade att regeringen i sin regeringsförklaring hade ”övergivit arbetslinjen” och att den nya arbetsmarknadspolitiken innebar avregleringar och försämringar av arbetsrätten. Ingela Thalén (s) menade att det behövdes en omläggning från kontantstöd till aktiva åtgärder. Kampen *för* sysselsättningen måste stå framför kampen mot arbetslösheten.¹⁴⁹

4.2 Utvecklings- och aktivitetsgarantin – den nya arbetslinjen

1996 påtalade Kommunförbundet att de kraftigt stigande sociala utgifterna till stor del fick bäras av kommunerna. Utgifterna för socialbidrag och sysselsättningsåtgärder tog ekonomiska resurser från kommunernas kärnverksamheter, nämligen att bistå invånarna med vård, skola och omsorg.¹⁵⁰ Ett antal nya politiska åtgärder mot arbetslösa och socialbidragstagare sattes in. Främst handlade det om strängare aktiveringskrav, uttryckt som skyldigheten att arbeta eller att delta i sysselsättningsåtgärder och (allt vanligare, kommunala) aktiveringsprojekt. Utvecklingsgarantin som infördes den 1 januari 1998 reglerades i

¹⁴⁵ Riksdagsprotokoll 1993/94:124, den 11 juni 1994. Anf 3, Hans Andersson (v) samt 4 av Jonny Ahlqvist (s).

¹⁴⁶ Proposition 1991/92:150, Bilaga 1:8.

¹⁴⁷ Fråga 1991/92:91 från Maud Ekendahl (m) till arbetsmarknadsministern om arbete istället för bidrag.

¹⁴⁸ Riksdagsprotokoll 1991/92:18, den 5 nov. 1991, anf 121 Maud Ekendahl (m).

¹⁴⁹ Riksdagsprotokoll 1993/94:7, den 14 okt. 1993, anf 37, Hans Andersson (v).

¹⁵⁰ Svenska kommunförbundet (1996), rapport, *Alternativ i arbetsmarknadspolitiken*.

avtal mellan staten och kommunerna, som fick ersättning från staten för att anordna aktiverande konjunkturberoende åtgärder. Ambitionen var att ingen under 25 år skulle *behöva gå arbetslös* i mer än 100 dagar. Kommunerna gavs rätt att begära att den som var under 25 år och uppbar försörjningsstöd skulle delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Ersättningen skulle nekas eller reduceras om bidragstagaren avvisade erbjuden praktik utan godtagbara skäl.¹⁵¹

I utredningen om socialbidragsberoende ”Samverkan för färre bidrag och fler i jobb” (Ds 1999:54) föreslogs att den s k utvecklingsgarantin för ungdomar skulle utvidgas till att omfatta även vuxna, och införas som ett komplement till de ordinarie arbetsmarknads- och utbildningspolitiska åtgärderna. Direktiven till utredningen bestod i att ta reda på om de åtgärder som fanns till hands var otillräckliga och att bedöma hur stort problemet med socialbidrag på grund av arbetslöshet var. Utredningen kom fram till att det behövdes ett alternativt åtgärdssystem för de ca 30 000 människor som varje månad fått socialbidrag, trots att de inte haft andra problem än arbetslöshet.

Utredningen konstaterade att det under 90-talet blivit svårare att få tillträde till arbetslöshetsförsäkringen, då möjligheten att kvalificera sig genom åtgärder försvunnit, samtidigt som det krävdes längre tid i arbete för att bli berättigad till ersättning. Många av dem som fick de lägre ersättningarna var i behov av kompletterande socialbidrag. Socialbidragstagare skulle enligt socialtjänstlagen mista rätten till ersättning om de tackade nej till anvisad åtgärd. Förslaget sades innebära en *förstärkning av arbetslinjen*. Arbetsförmedling och socialtjänst skulle tillsammans avgöra vilka som skulle komma ifråga för aktiveringsåtgärder. Bidragssökande som vägrade delta förslogs mista rätten till försörjningsstöd.¹⁵² Med denna utredning som grund föreslog regeringen införandet av en aktivitetsgaranti, där *alla* grupper av arbetslösa skulle erbjudas heltidsaktivitet till dess att de kan få ett reguljärt arbete eller utbildning.

4.2.1 ”Den nya arbetslinjen” i socialpolitiken

Även inom socialpolitiken framhölls ”arbetslinjen” med ökad emfas under detta decennium. För borgerligheten var steget kanske inte så stort eftersom man traditionellt sett arbetsmarknadspolitiken som en del av socialpolitiken. Innebörden av ”arbetslinjen” inom den sociala politiken var ökat individuellt

¹⁵¹ Proposition 1999/2000:98.

¹⁵² Ds 1999:54.

ansvar, och därmed minskat samhälleligt sådant. I de borgerligas bokslut över sin egen politik och de reformer man genomfört på detta område under 90-talet konstaterades att man också lyckats genomdriva denna förestats, i och med reformeringen av socialförsäkringarna.

Sedan den socialdemokratiska regeringen tillträtt efter 1994 års riksdagsval fortsatte reformeringen av socialförsäkringssystemen. Regeringen slog fast att socialförsäkringen ”så långt som möjligt (bör) innehålla drivkrafter till arbete och dess utformning bör präglas av arbetslinjen”.¹⁵³ Den nya och utvidgade arbetslinjen kom till uttryck i reformprogrammet *arbetslinjen i socialpolitiken*, som innefattade en ökad samordning mellan de socialpolitiska myndigheter (som arbetsförmedlingarna och försäkringskassorna) som skulle omsätta arbetslinjen i socialpolitisk praktik.¹⁵⁴ Det gemensamma målet för myndigheterna som skulle administrera försäkringen bestod i att aktivera personer i utsatta grupper, som saknade fast förankring på arbetsmarknaden, med olika åtgärder i syfte att återinsätta dem i arbete.

Det förslag på socialförsäkringstillägg som lades fram på 1970-talet aktualiserades åter vid ett antal tillfällen under 1990-talet. Syftet var att bredda socialförsäkringarnas täckningsgrad. 1990 togs frågan alltså åter upp i en socialdemokratisk motion¹⁵⁵ men avslogs efter debatt i riksdagen. 1996 diskuterades åter Soft sedan en motion inlämnats av Lena Sandlin (s)¹⁵⁶ som ansåg att en utredning borde tillsättas för att ta fram förslag om socialförsäkrings-tillägg.¹⁵⁷ Två andra förslag som lades fram var medborgarkonto¹⁵⁸ och en allmän försäkring byggd på grundtrygghetsprincipen¹⁵⁹. I en moderat motion begärdes utredning om en sammanhållen försäkring vid tillfälligt inkomstbortfall vid sjukdom och arbetslöshet. Den nya försäkringen borde enligt motionärerna ersätta sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna samt arbetslöshetsförsäkringen. Nivån skulle vara 75 procent av sjukpenninggrundande inkomst med ett antal karensdagar.

Socialförsäkringsutskottet framhöll att socialförsäkringarna skulle ses som ett system för omfördelning av resurser mellan medborgare. Incitamenten att

¹⁵³ Proposition 1996/97:63; Proposition 1996/97:28.

¹⁵⁴ Lindqvist, R (2000), s 14 f.

¹⁵⁵ Riksdagsmotion 1989/90:Sf34, Hans Göran Franck m fl (s).

¹⁵⁶ Riksdagsmotion 1996/97:Sf235, Lena Sandlin (s).

¹⁵⁷ Denna presenterades och diskuterades i kap 4.

¹⁵⁸ 1996/97:Sf35 av Gullan Lindblad m fl (m).

¹⁵⁹ 1996/97:Sf225 av Birger Schlaug m fl (mp).

aktivt söka arbete sades öka då ersättningsperioderna begränsades, då beslutet att arbeta var avhängigt förhållandet mellan den lön som individen kunde få genom arbete och den lön (ersättning eller bidrag) vid vilken hon eller han lika gärna avstår från förvärvsarbete (reservationslönen). Om socialbidrag skulle utgå endast då alla möjligheter till arbete var uttömda, så skulle socialbidragsnormerna få mindre betydelse för reservationslönerna. Enligt utskottet skulle det dock vara svårt i praktiken att upprätthålla sådana arbetskrav.¹⁶⁰

Regeringen betonade att den allmänna försäkringen måste innehålla drivkrafter till arbete och betonade att rehabiliterande arbete måste ingå som en viktig del av försäkringen och att ökad samverkan mellan myndigheter skulle bli nödvändigt i detta syfte. En samordnad försäkring vid sjukdom och arbetslöshet ansågs kräva anpassningar av bl.a. ersättningsnivåer som antingen riskerade att leda till svåra ekonomiska påfrestningar för stora och redan utsatta grupper, eller till kraftiga utgiftsökningar för staten.¹⁶¹

De många inläggen i debatten kring socialförsäkringarnas och socialpolitikens utformning under 1990-talets mitt bottnade i en verklighet där allt fler medborgare stod utan försäkringsmässiga ersättningar på grund av ett de inte kunde få någon fast anknytning till arbetsmarknaden. Detta ledde i sin tur till en överbelastning på kommunernas socialbidrag. Vissa forskare talade om en "övervältringseffekt" från socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen till socialbidragen i takt med att nivåer sänktes och villkoren skärptes under decenniet.¹⁶² Detta ledde i sin tur till att fler och fler kommuner skärpte villkoren för rätt till socialbidrag. I vissa kommuner infördes tidigt en motprestationsmodell, som innebar att den som sökte bidrag tvingades delta i aktiveringsåtgärder eller att utföra någon typ av arbete för att få bidrag.¹⁶³

4.2.2 "Kontrakt för arbete": nya villkor i arbetslöshetsförsäkringen

År 1997 lade regeringen fram en proposition för en "allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring".¹⁶⁴ Förslaget resulterade 1998 i en ny reglering av arbetslöshetsförsäkring som bestod i en grundförsäkring och en frivillig in-

¹⁶⁰ Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU12.

¹⁶¹ Regeringens Proposition 1996/97:63 Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m m

¹⁶² Se t ex Salonen (1997).

¹⁶³ Johansson (2001).

¹⁶⁴ Proposition 1996/97:107.

komstbortfallsförsäkring.¹⁶⁵ Samtidigt föreslogs en treårig tidsbegränsad ersättningstid i försäkringen, en ”bortre parantes”.¹⁶⁶ Propositionen fick kritik, framförallt från borgerligt håll. Enligt en moderat motion innebar regeringens förslag till ny arbetslöshetsförsäkring att man riskerade att förvärpa den redan rekordhöga arbetslösheten. Moderaterna lade därför fram ett alternativt förslag på en allmän statlig arbetslöshetsförsäkring, med avsikt att häva det ”privilegium” som väletablerade på arbetsmarknaden ansågs ha vid arbetslöshet och att ge staten större kontrollmöjligheter över försäkringen.

1999 tillsattes förutom aktivitetsgarantiutredningen en utredning inom näringsdepartementet som skulle se över reglerna i arbetslöshetsförsäkringen.¹⁶⁷ Riktlinjerna betonade arbetslöshetsförsäkringens karaktär av en omställningsförsäkring, syftande till att stimulera de arbetslösa att snabbare ta arbeten med ”nya yrkespositioner”. Arbetsgruppen skulle analysera och lämna förslag vad gällde grundvillkoren för rätt till ersättning och kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande. För att tydliggöra den enskildes ansvar skulle utredarna även överväga förslag som innebar att ersättningens nivå kunde variera under arbetslöshetstiden. I syfte att ”stärka arbetslinjen” skulle utredningen överväga att ersättning kunde utgå till arbetssökande som tog ett arbete med lägre lön än i tidigare jobb, eller då antaget arbete var förenat med höga kostnader för t ex arbetsresor.¹⁶⁸

Utredarna fastslog att syftet med arbetsmarknadspolitiken var att bidra till omställningen på arbetsmarknaden. I framtiden måste insatserna ha betydligt högre kvalitet, och arbetslöshetsförsäkringen och åtgärder måste samverka för att skapa bättre förutsättningar för en stigande sysselsättning.¹⁶⁹ Arbetslöshetsförsäkringen skulle vidare vara ett stöd för tillväxt, och man betonade att förmedlingen av lediga arbeten måste vara effektiv.¹⁷⁰ Det nya gemensamma

¹⁶⁵ SFS 1997:238, Lag om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁶⁶ Proposition 1996/97:107.

¹⁶⁷ Utredningschef var Lars-Olof Pettersson och ämneskunnig utredare Irene Wennemo, rätts-sakkunnig Stig Jansson och Uno Ströberg, sekreterare Stefan Aceby och vice sekreterare Karine Jabet. En referensgrupp som bestod av politiskt sakkunniga, Åsa Regnér, Statsrådsberedningen; departementssekreterarna Charlotte Bucht och Kristina Lindström, finansdepartementet; planeringsdirektör Bo Jangenäs, Ams; departementsråden Mats Wadman och Tuula Tikkanen Kilgren samt departementssekreterarna Eivy Häggström och Magdalena Sinander, Näringsdepartementet.

¹⁶⁸ Ds 1999:58, s 63 f.

¹⁶⁹ Ibid, s 22.

¹⁷⁰ Ibid, s 72.

begreppet för arbetslöshetsersättning skulle vara "aktivitetsersättningar" inom lagen för arbetslöshetsförsäkring. Detta skulle ses som en signal om att alla som uppbar ersättning skulle vara aktiva i fråga om att söka arbete eller utbildning. Hela arbetsmarknadspolitiken skulle vara inriktad på aktiva insatser för att främja övergången från arbetslöshet till arbete. Med detta ansåg man också att ersättningarna gjordes till en mer integrerad del av arbetsmarknadspolitiken.¹⁷¹

Då det under 1990-talet funnits mycket få arbeten att vara sig söka eller anvisa, hade arbetsprövningen försvagats i arbetslöshetsförsäkringen. Tydliga krav på aktivitet måste till för att upprätthålla försäkringens legitimitet, menade utredarna.¹⁷² En arbetssökande skulle i ökad grad ta ansvar för sin situation, och detta bestod inte bara i att ta erbjudna arbeten, utan även i att själv vara aktiv på arbetsmarknaden och öka sin kompetens. Det ömsesidiga ansvaret skulle manifesteras i upprättandet av en handlingsplan, ett kontrakt för arbete. Den nya beteckningen "aktivitetsersättning"¹⁷³ avsåg signalera att det var aktivitet – inte arbetslösheten i sig – som var grunden för ersättningen.¹⁷⁴

Arbetslöshetsförsäkringen skulle inte bara ses som en rättighet för den enskilde, utan också tydligt ange vilka krav den enskilde förväntades fullgöra med avseende på aktivt arbetssökande, vilja att byta bostadsort för att få arbete osv. Arbetet med aktivering skulle underlättas om ersättningsrättsfrågan hanterades i detta sammanhang, menade utredarna. Utredningens förslag innebar tydliga skärpningar av villkoren för ekonomisk ersättning vid arbetslöshet, och en skärpning av aktivitetskravet för speciellt dem med endast grundersättning.¹⁷⁵

Ett av de fyra mål som utredningen satte upp för arbetslöshetsförsäkringen var att denna skulle fungera som just en försäkring och ge inkomsttrygghet till den som "oförskyllt hamnar i arbetslöshet". Utredningen poängterade att ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen alltid varit relaterad till tidigare inkomst, men att syftet från början knappast hade varit en inkomstbortfallsförsäkring. Utredarna ansåg att arbetslöshetsförsäkringen i högre grad borde kompensera

¹⁷¹ Ibid, s 222.

¹⁷² Ibid, s 2.

¹⁷³ Detta berör bidragsmottagare som anvisats deltagande i åtgärd/program. Den generella utvecklingen består i att stat och kommuner strävar mot att så många som möjligt av dem som erhåller socialt stöd skall aktiveras i någon typ av åtgärd.

¹⁷⁴ Ds 1999:58, s 4 f.

¹⁷⁵ Ibid, s 70 f.

för inkomstbortfall i inledningen av arbetslösheten. Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen begränsades till 300 dagar, i syfte att stärka den arbetslöses motivation att söka och acceptera arbeten och att förhindra passivitet.¹⁷⁶ Vidare föreslogs att ersättningen skulle vara högre under de första 100 arbetslöshetsdagarna.¹⁷⁷

Remissinstansernas utlåtanden över utredningen Ds 1999:58 förslag var delade. Arbetslivsinstitutet (ALI) ställde sig frågande inför den starka fokuseringen på "incitamentsfrågorna", mot bakgrund av den höga arbetslösheten under stora delar av 1990-talet. Vidare påpekades att även om det rådde politisk konsensus i fråga om upprätthållandet av arbetslinjen, så innebar det inte att detsamma gällde frågan om hur arbetsmarknadspolitiken skulle vara konstruerad.¹⁷⁸

Regeringen ansåg dock att arbetslinjen behövde stärkas ytterligare. I arbetslöshetsförsäkringen skulle vissa förändringar göras för att förtydliga *kraven* på aktivitet.¹⁷⁹ Enligt regeringens mening kunde arbetslinjen stärkas genom införandet av aktivitetsgaranti och tydligare formulerade krav på aktivitet inom arbetslöshetsförsäkringen.¹⁸⁰ För att få rätt till ersättning vid arbetslöshet skulle den arbetssökande *anstränga sig* för att finna ett lämpligt arbete. Regeringen preciserade det förtydligade aktivitetskravet med att en arbetssökande inte *passivt* skulle kunna avvakta att han eller hon blir erbjuden ett arbete, men tillade att kravet på aktivitet bedöms utifrån de rådande förutsättningarna på arbetsmarknaden.¹⁸¹

Den nya lagen om arbetsmarknadspolitiska program gav upphov till en rad förändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Följdändringarna i lagen om arbetslöshetsersättning gällande prövning av arbetsvillkoret, ramtidens beräkning och återkvalificering, vilket bland annat innebär att arbete med särskilt anställningsstöd inte skulle vara återkvalificerande. Regeringens motivering till detta var att tidigare åtgärder inte varit tillräckligt effektiva, och hade skapat en rundgång mellan olika åtgärdsprogram. I (§ 9) lagen om arbetslöshetsförsäkring (fjärde punkten) infördes ett krav på att den arbetssökande att "anstränga sig" för att finna ett lämpligt arbete. Den tidigare lydelsen om rätten

¹⁷⁶ Ibid, s 42 f.

¹⁷⁷ Ibid, s 212.

¹⁷⁸ Näringsdepartementet. Remissvar från Arbetslivsinstitutet ang Ds 1999:58, Dnr 1999-1601.

¹⁷⁹ Proposition 1999/2000:98, s 30 f.

¹⁸⁰ Ibid, s 33.

¹⁸¹ Ibid, s 35.

till ersättning vid arbetslöshet var endast ”inte kan få lämpligt arbete”.¹⁸² Regeringen menade att detta endast innebar ett förtydligande av det krav på aktivitet som redan tidigare gällt för den arbetssökande.¹⁸³

4.2.3 Ny socialtjänstlag: från socialhjälp till aktivitet ersättning

1997 lämnade regeringen förslag till ändring i socialtjänstlagen. I propositionen framhölls att fattigdom och sociala problem främst skall ses som ett uttryck för orättvisor i arbetslivet och i samhället. I propositionen konstaterades också att det fanns växande klyftor i samhället mellan dem som hade arbete och de som var arbetslösa och att det var den höga arbetslösheten var huvudorsaken till det kraftigt ökade behovet av socialbidrag under 1990-talet.

Socialbidraget har i massarbetslöshetens spår alltmer blivit en allmän inkomstgaranti under allt längre tider för alltfler människor, vilkas enda problem är arbetslöshet.¹⁸⁴

Kommunerna föreslogs få möjlighet att erbjuda arbetsträning, utbildning och annan kompetensutveckling istället för socialbidrag. Bestämmelsen skulle även kunna tillämpas på personer som fyllt 25 år och som ansågs vara i behov av kompetenshöjande insatser. Den ersättning som ungdomarna skulle få för utfört arbete skulle betraktas som lön och den lagstiftning som gäller på arbetsmarknaden borde också gälla för denna grupp. Man påpekade att det i rättspraxis slagits fast att en arbetslös person som söker bistånd i regel är skyldig att söka arbete enligt socialtjänstens anvisningar och anta erbjudande om lämpligt arbete.¹⁸⁵

Formuleringen om den enskildes ansvar att försörja sig själv innebär en skyldighet för den arbetsförmögne att aktivt söka arbete och att delta i åtgärder som anordnas för arbetslösa. Denna skyldighet omfattade även arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete eller arbetsrehabiliterande åtgärder. Däremot hade socialtjänsten inte rätt att kräva motprestation i form av oavlönad sysselsättning som inte var att betrakta som arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd. I den gällande sociallagstiftningen och rättspraxis saknades därmed stöd för att villkora ekonomiskt

¹⁸² Proposition 1999/2000:98.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Proposition 1996/97:124.

¹⁸⁵ Ibid.

bistånd genom att t ex kräva att den enskilde deltar i arbete utan lön eller andra anställningsförmåner.¹⁸⁶

I och med utvecklingen av aktivitetsgarantin och arbetslöshetsersättningarna knöts även socialtjänstens biståndsparagrafer tydligare samman med sysselsättningspolitiken. Detta föranledde en ändring av socialtjänstlagen, för att harmonisera den med dessa nya system. I regeringens proposition (2000/01:80) fastslogs att socialtjänstlagen skall ses som en ”välfärdslag”. Den enskildes rätt till bistånd skulle enligt förslaget stärkas. Formuleringen om den enskildes ansvar att försörja sig själv innebär en förtydligad skyldighet för den arbetsförmögne att söka arbete och att delta i åtgärder som anordnas för arbetslösa.¹⁸⁷

Rätten till bistånd regleras i den nya sociallagens kapitel 4, där det under § 4 fastslås att socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd deltar i anvisad praktik. I lagen regleras också att den som avböjer anvisad praktik kan vägras fortsatt försörjningsstöd. Den som deltar i denna typ av praktik skall inte anses som arbetstagare, men om praktiken är att jämställa med ”sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete” skall vissa paragrafer i arbetsmiljölagen och lagen om arbetsskadeförsäkring gälla.¹⁸⁸

Utvecklingen har i stora drag lett till en ökad samordning av de olika sociala bidrags- och transfereringssystemen, framförallt ifråga om tillämpade principer kring sysselsättning och bidrag/ersättningar.¹⁸⁹ Genom lagen om arbetsmarknadspolitiska program har arbetsmarknadspolitikens, socialförsäkringarnas och socialtjänstens verksamhetsområden knutits närmare varandra och de grundläggande principerna för rätt till ersättning har harmoniserats, då man i lagstiftning och praxis tydligare än tidigare betonar att försäkringarna är och skall vara för dem med en tydlig anknytning till arbetsmarknaden.

4.3 Sammanfattning och analys

Flera av de åtgärder som föreslogs och genomfördes under 1990-talet motiverades med att arbetslinjen måste vara vägledande för såväl arbetsmarknads- som socialpolitik. De skärpningar av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen,

¹⁸⁶ Utskottsbetänkande 1996/97:SoU18.

¹⁸⁷ Proposition 2000/01:80.

¹⁸⁸ Proposition 2000/01:80.

¹⁸⁹ Organisatoriskt är dock fortfarande den kommunala och den statliga nivån åtskild: arbetslösa kan delta i olika typer av kommunalt arrangerade sysselsättningsprogram (AMI), där bidrag/ersättning är kopplad till den kommunala socialtjänsten. I de fall det är Arbetsförmedlingen som anordnar åtgärd, dras ersättning till programdeltagaren från statens konto.

socialförsäkringarna och socialbidragen som föreslogs, och i vissa fall genomfördes, motiverades med att arbetslinjen ”måste upprätthållas”. Arbetslinjen blev, ur socialpolitisk synpunkt, i ökande utsträckning synonym med åtstramningar av sociala rättigheter, en restriktion.¹⁹⁰

De förändringar som gjordes inom arbetsmarknads- och socialpolitiken var så pass omfattande att vi kan tala om ett regimskifte. Samhällskontraktet, avseende relationen mellan medborgare och stat, skrevs i väsentliga stycken om. Det skedde en högst märkbar institutionell förändring och orsakerna till denna står att finna i en politisk idémässig förskjutning mot en allt starkare betoning på aktivering. Incitamentsfrågan tog upp en allt större plats på den politiska dagordningen, och då gällde framförallt den enskildes incitament att arbeta istället för att leva på bidrag och ersättningar. Och detta under en period då lediga arbeten var en sällsynt vara på arbetsmarknaden.

Den idémässiga fokuseringen på aktivering, arbetsincitament och individuellt ansvar tillsammans med politisk bekräftelse från EU:s direktiv om ”sysselsättningsvänliga sociala reformer”, ledde fram till en relativt omfattande omstrukturering av den svenska välfärdspolitik. Aktivitetsgarantin och de reformer i fråga om arbetslöshetsförsäkring, socialhjälp och rehabiliteringsprogram som hänger samman med denna ställde flera av de efterkrigstida välfärdsstatliga principerna på huvudet. Texten sades det i regeringens proposition gällande den reformerade arbetslöshetsförsäkringen att ersättningen skulle ses som en ersättning för det arbete den arbetslöse lade ned på att söka arbete, alltså inte som en försäkringsersättning.

5 Avslutande diskussion

Genom att studera olika skedens politiska debatter och jämföra lagstiftningen inom ett specifikt område över tid, kan vi få reda på något om vilka politiska idéer och sociala normer som varit rådande och hur de har format institutionerna och därmed efterkommande aktörers utgångspunkter. Idéer som vinner bred uppslutning kan därmed leva vidare under långa perioder i våra lagar och samhälleliga koder. I samhällets institutioner finner vi en kontinuitet i fråga om idéer kring sådant som rättvisa eller moral, skyldigheter och rättigheter, med-

¹⁹⁰ Lindqvist (1996); (2000); Grape (1998); Bergmark (1997); Salonen (1999); Korpi m fl (2000); Kildal (2001); Johansson (2001).

borgarens fri- och rättigheter och statens maktbefogenheter. De brytpunkter i dessa avseenden som kan spåras då vi studerar utvecklingen under en längre period, står ofta i förbindelse med en yttre händelse, så som kriser, chocker eller oro för en kommande omfattande omvälvning om inget radikalt görs. Men att endast försöka härleda normförskjutningar till mer extrema och plötsliga händelser kan också leda fel. De institutioner som redan finns och verkar inom ett system kan vara avgörande för hur t ex en produktivitets- eller arbetslöshetskris hanteras. Den politiska arenan och de aktörer som verkar där kan också spela roll, liksom vilka politiska idéer dessa aktörer är bärare av.

En första brytpunkt som här har diskuterats är den omläggning av den ekonomiska och sociala politiken som påbörjades under 1930-talet. Den samhälleliga oron hade funnits med under en tid innan, med hotfulla revolutionära tongångar internationellt, ett världskrig och återkommande arbetslöshetschocker som utlöste ny social oro. De politiska idéer på vilka den nytillträdde socialdemokratiska regeringen byggde sitt program hade inte heller för första gången sett dagens ljus just vid den tidpunkten, men det fanns nu tillräcklig politisk och organiserad makt att stödja dessa idéer. Framförallt handlade det om att expandera den offentliga ekonomin och skapa större utrymme för konsumtion i bredare samhällslager. För det andra handlade det om att bekämpa arbetslösheten med andra metoder och på andra premisser än de som tidigare hade gällt. För det tredje handlade det om att skapa nya sociala rättigheter och en förebyggande socialpolitik som garanterade trygghet mot nöd och fattigdom.

1950-talets reformer kan ses som en fortsättning på den debatt och den social- och arbetsmarknadspolitiska utveckling som anlagts under 1930-talet. Men vid denna tidpunkt betydligt mer ambitiöst i fråga om de nivåer som de obligatorisk försäkrade medborgarna kunde se som en rättighet i händelse av inkomstbortfall på grund av sjukdom eller arbetslöshet. Inkomstryggheten, vilande på principen om inkomstbortfallsprincipen institutionaliserades. Detta gjorde denna del av den sociala politiken till en fråga för en bredare allmänhet. Den ekonomiska utvecklingen, med en stark tillväxt och full sysselsättning gjorde Sverige till ett internationellt exempel. Med samförstånd mellan arbete och kapital och en trygg befolkning kunde man sammanfatta den svenska modellen som en av framgång.

Under 1960-talet restes emellertid en debatt om hur allena saliggörande denna tillväxtpolitik egentligen hade varit eftersom ett antal tongivande samhällsdebattörer och forskare kunde visa på att en relativt stor minoritet inte

omfattades av den trygghet som borde tillfalla alla i välfärdsstaten. Denna stora minoritet bestod av en blandning av psykiskt eller fysiskt sjuka människor som inte kunde prestera för fullt på en arbetsmarknad som bidrog till utslagningen. Men även i övrigt sunda deltidsarbetande, lågavlönade, lågutbildade, bosatta i fel del av landet – de hade det fortfarande svårt och de borde därför kompenseras av samhället. Det var dessa gruppers *behov* som främst lyftes fram i debatterna, inte deras prestationsförmåga eller skyldigheter gentemot samhället. Ett välfärdssamhälle skulle bära upp också dem som inte klarade av tempot, som av olika anledningar ”halkat efter”. Samtidigt framhölls att den sociala risk som dessa grupper fallit offer för, det var en risk som alla samhällsmedlemmar var utsatta för i ett föränderligt samhälle. Dessa idéer vann genklang i den sociallagstiftning som utarbetades under 1970-talet.

1990-talets arbetslöshetskris innebar en svår prövning för ett försäkrings-system som i hög utsträckning byggts på anknytning till arbetsmarknaden och inkomstrelaterade ersättningar. Kommunernas ekonomier kom också att belastas i och med ett ökat socialbidragstagande som en följd av ett ökat antal arbetslösa utan någon fast anknytning till arbetsmarknaden och därmed utan anknytning till arbetslöshets- och socialförsäkringarna. Decenniets social- och arbetsmarknadspolitiska reformer kom att starkt inriktas på aktivering och rehabilitering. Arbetslinjen i socialpolitiken bestod i att återföra så många som möjligt ut i arbetslivet och att aktivera dem som levde på bidrag och andra ersättningar. Såväl försörjningsstödet (tidigare socialbidrag) som arbetslöshets-försäkringen reformerades för att passa in i den nya aktiveringspolitiken.

Käll- och litteraturlista

Källor

Riksarkivet (RA), otryckt material

Socialvårdskommitténs arkiv 1937/38-1951 (vol. 91-148):

Direktiv 17 dec. 1937.

Diskussions-pm 1939-1944.

Diskussions-pm från socialvårdskommitténs Arbetslöshetsdelegation 1942-1945.

Diskussions-pm från socialvårdskommitténs sjukkasseberedning 1939-1945.

Mötesprotokoll 1941-1945.

Pm den 31 maj 1945, angående vissa punkter i kommitténs sjukförsäkringsförslag.

Sammanträdesprotokoll 1939-1941

Skrivelse den 28 maj 1949.

Socialhjälpsbetänkandet, del 1.

Socialvårdskommitténs skrivelse till Riksdagens första och andra kammars andra tillfälliga utskott och socialdepartementet den 17 mars 1945.

Utdrag ur protokoll med Socialvårdskommittén och Socialdepartementet 1943, Kungl. Socialstyrelsen.

Övrigt otryckt material

Remissyttranden, Arbetsmarknadsdepartementet (Dnr A93/1473/A).

Näringsdepartementet. Remissvar från Arbetslivsinstitutet ang. Ds 1999:58, Dnr 1999-1601.

Riksdagstryck

Betänkande 1996/97:AU13 En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (prop. 1996/97:107, 150)

Betänkande 1996/97:SfU12 Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration.

Betänkande 1996/97:SoU18 Socialutskottets, ang. ändring i socialtjänstlagen.

Betänkande 1997/98:SfU1, Socialförsäkringsutskottet.

Kungl. Maj:ts prop. 1931:201, Ang. anslag till bekämpande av arbetslösheten.

Kungl. Maj:ts proposition 1931:202

Kungl. Maj:ts proposition 1953:177-178.

Proposition 1991/92:25, bilaga 9.

Proposition 1991/92:100 (bilaga 9 samt 11),

Proposition 1991/92:150 (bilaga 1:1, 1:8-1:9),

Proposition 1994/95:100. Bilaga 6, Socialdepartementet.

Proposition 1994/95:100. Bilaga 11, Arbetsmarknadsdepartementet.

Proposition 1995/96:222. *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering, m.m.*
 Proposition 1996/97:107. *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.*
 Proposition 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen,*
 Proposition 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt.*
 Proposition 2000/01:80, *Förslag till socialtjänstlag.*
 Riksdagens revisorers förslag 1996/97:RR3 angående arbetsmarknadsutbildning.
 Riksdagsmotioner FK 1930:108, AK 1930:186, FK 1931:263, 1932:7, 1932:188, AK 1932:279.
 Riksdagsmotioner FK 1931:261, AK 1931:424.
 Riksdagsmotioner FK 1931:263, 264, AK 1931:421, 422, 425.
 Riksdagsmotioner FK1932:7, 188, AK 1932:279.
 Riksdagsmotioner AK 1931:422, AK 1932:7, AK 1992:188, AK 1932:279.
 Riksdagsmotion 1989/90:Sf34 ang. socialförsäkringstillägg.
 Riksdagsmotion 1990/91:Fi43, Fi 55, Fi65, Fi217, A41, A248, A266
 Riksdagsmotion 1996/97:A274
 Riksdagsmotion 1996/97:A39 och 42 ang. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.
 Riksdagsmotion 1996/97:Sf235 ang. Socialförsäkringstillägg.
 Riksdagsmotion 1996/97:Sf241 ang. Generell välfärd.
 Riksdagsmotion 1996/97:So607 ang. Socialtjänstfrågor.
 Riksdagsmotioner 1997/98:A264, 1998/99:A261, 1998/99:Sf17, 219 ang. Socialförsäkringen.
 Riksdagsprotokoll (FK) 1953:23.
 Riksdagsprotokoll 1990/91:37.
 Riksdagsprotokoll 1991/92:6, Regeringsförklaringen.
 Riksdagsprotokoll 1991/92:8.
 Riksdagsprotokoll 1991/92:11.
 Riksdagsprotokoll 1991/92:12.
 Riksdagsprotokoll 1991/92:18.
 Riksdagsprotokoll 1996/97:44.
 Riksdagsprotokoll 1996/97:76.
 Riksdagsprotokoll 1996/97:112.
 Riksdagsprotokoll 1997/98:57.
 Riksdagsprotokoll 1999/2000:116.
 Riksdagsprotokoll 1999/2000:97.
 Utskottsbetänkande 1999/2000:AU1, Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet mm., Arbetsmarknadsutskottet.
 Utskottsutlåtanden 1931:11 ang. centralisering av fattigvården, Andra lagutskottet.
 Utskottsutlåtanden 1931:61, 151 (samling 6, avd. 1), Statsutskottet.
 Yttrande 1991/92:SoU8y, Socialutskottet.
 Yttrande 1997/98:AU5y, Arbetsmarknadsutskottet.

Departementsserien, Ds

- Ds S 1975:15, *Socialutredningen och remissorganens syn på framtidens socialvård*. Remissammanställning över socialutredningens principbetänkande Socialvården – Mål och medel (SOU 1974:39-40). Stockholm.
- Ds S 1980:1, *SOFT*. Rapport från samrådsgruppen om socialförsäkringstillägg. Stockholm.
- Ds 1992:11, *Remissyttranden över Konkurrens för ökad välfärd*, betänkande (SOU 1991:59) av Konkurrenskommittén. Stockholm.
- Ds 1992:25, *Fattigdomsfällor*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Andersson, Irene och Gustafsson, Björn. Stockholm.
- Ds 1993:51, *Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Olsson Hort, Sven E., Hansen, Hans och Eriksson, Ingemar. Finansdepartementet. Stockholm.
- Ds 1999:9, *Med backspegeln som kompass*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Jonung, Lars. Stockholm.
- Ds S 1999:54, *Samverkan för färre i bidrag och fler i jobb*. Socialdepartementet. Stockholm.
- Ds 1999:58, *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäringen*. Stockholm.

Statens Offentliga Utredningar (SOU)

- SOU 1929:9, *Betänkande med förslag till lagstiftning om åtgärder mot lösdriveri samt åtgärder mot sedeslöst leverne av samhällsskadlig art*. Stockholm.
- SOU 1925:29, *Betänkande med förslag till motverkande av arbetslöshet genom anordnande av allmänna arbeten*. Socialdepartementet. Stockholm.
- SOU 1928:9, *Betänkande och förslag ang. arbetslöshetsförsäkring, arbetsförmedling och reservarbeten*. 1926 års Arbetslöshetssakkunniga. Stockholm.
- SOU 1931:3, *Betänkande med förslag angående arbetslöshetens motverkande genom beredskapsarbeten*. Avgivet den 15 januari 1931 av särskilda inom K. Socialdepartementet tillkallade utredningsmän. Stockholm.
- SOU 1931:20, *Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker*. Arbetslöshetsutredningens betänkande 1. Stockholm.
- SOU 1935:6, *Åtgärder mot arbetslöshet*. Arbetslöshetsutredningens betänkande II. Stockholm.
- SOU 1937:12, *Arbetslöshetsundersökningen den 31 juli 1936*. Utförd av Statens arbetslöshetskommission. Stockholm.
- SOU 1940:31, *Socialvårdskommitténs betänkande. 2, Statistisk undersökning rörande de erkända sjukkassorna*. Stockholm.
- SOU 1944:15-16, *Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring*. Socialvårdskommitténs betänkande VII. Stockholm.
- SOU 1948:39, *Utredning och förslag angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*. Socialvårdskommitténs betänkande XVI. Stockholm.

- SOU 1950:11, *Utredning och förslag angående lag om socialhjälp m.m.* (socialhjälpslag). Socialvårdskommitténs betänkande XVII. Stockholm.
- SOU 1952:39, *Sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring*. Socialförsäkringsutredningen. Stockholm.
- SOU 1955:27, *Förslag till ny förordning om erkända arbetslöshetskassor m.m.* 1951 års utredning om arbetslöshetsförsäkringen. Stockholm.
- SOU 1965:9, *Arbetsmarknadspolitik*. Betänkande, avgivet av 1960 års arbetsmarknadsutredning. Stockholm.
- SOU 1970:34, *Låginkomstutredningen*. Svenska folkets inkomster. Betänkande, del 1. Stockholm, 1970; (1971) De extremt lågavlönade: utkast till kapitel 8 i betänkande om svenska folkets levnadsförhållanden att avgivas av Lars Sundbom; (1973) Compendium om Låginkomstutredningen/ Arbetsgruppen för låginkomstfrågor.
- SOU 1971:42, *Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet*. Betänkande från KSA-utredningen om försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet. Stockholm.
- SOU 1974:39-40, *Socialvården: mål och medel*. Principbetänkande, avgivet av Socialutredningen. Stockholm.
- SOU 1975:90, *Arbete åt alla*. Delbetänkande från Sysselsättningsutredningen. Stockholm.
- SOU 1977:40, *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg: lagar och motiv*. Socialutredningens slutbetänkande. Stockholm.
- SOU 1979:24, *Sysselsättningspolitik för arbete åt alla*. Slutbetänkande av Sysselsättningsutredningen. Stockholm.
- SOU 1992:97, *Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhällekonomin*. Betänkande av utredningen om ökat hushållssparande. Stockholm.
- SOU 1993:52 (dir. 1992:24) *Ersättning vid arbetslöshet*. Betänkande av Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring.
- SOU 1994:46, *Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag*. Rapport från Socialtjänstekommittén. Socialdepartementet. Stockholm.
- SOU 1995:4, *Långtidsutredningen*. Finansdepartementet.
- SOU 1996:113, *En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering*. Sjuk- och arbetsskadekommittén. Stockholm.
- SOU 1996:150, *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*. Slutbetänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning (ARBOM). Stockholm.
- SOU 1996:151, *Bidrag genom arbete – en antologi*. Betänkande av Storstadskommittén. Stockholm.
- SOU 1996:180, *Bättre grepp om bidragen: ett samlat system för transfereringar till hushåll*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen. Stockholm.
- SOU 1997:85, *Förmån efter inkomst: samordnat inkomstbegrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler*. Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen. Stockholm.
- SOU 1997:166, *Ohälsöförsäkringen: trygghet och aktivitet*. Betänkande av Förtidspensionsutredningen. Stockholm.

- SOU 2000:3, *Välfärd vid vägskalet* (utvecklingen under 1990-talet). Delbokslut från Kommittén välfärdsbokslut. Stockholm.
- SOU 2000:40, *Välfärd och försörjning*. Antologi från Kommittén välfärdsbokslut. Red. Bergmark, Åke. Stockholm.
- SOU 2000:41, *Välfärd, ofärd och ojämlikhet – levnadsförhållanden under 1990-talet*. Rapport från Kommittén Välfärdsbokslut. Fritzell, Johan & Lundberg, Olle. Stockholm.

Övriga utredningar m m

- Statens Arbetslöshetskommissions berättelse 1925-32.
- LO, Protokoll med allmän motivering, Juristernas arkiv (Sölvén, A.) 1947.
- SAP & LO (1969), *Jämlikhet*. Rapport från SAP – LOs Jämlikhetsgrupp. Borås.
- Svenska kommunförbundet (1996), rapport, *Alternativ i arbetsmarknadspolitiken*.
- Socialdepartementet (2005), *Samtal om socialförsäkring* del 4.
- TCOs sociala yrkesråds program Socialt arbete : mål och medel; yttrande över socialutredningens principbetänkande, Socialvården : mål och medel (SOU 1974:39). Stockholm : TCO, 1975.

Statistik

- SCB 2005, Sysselsättning och arbetslöshet 1976-2004.
- RFV, Årsdata, http://statistik.forsakringskassan.se/pls/portal/url/folder/intstat/sjf/sjukpen_rehabpen/sjukpen/sjukpen_arsstat1

Svensk författningssamling (SFS)

- SFS 1947:1, Lagen om allmän sjukförsäkring.
- SFS 1948:278, Kungörelse angående vissa statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet.
- SFS 1962:381, Lagen om allmän försäkring.
- Social försäkring. Lagen om allmän försäkring och andra författningar. RFV, Juli 1999 (utges årligen).
- SFS 1973:370-371, Lag om arbetslöshetsförsäkring.
- SFS 1980:620, Socialtjänstlag.
- SFS 1997:238, Lag om arbetslöshetsförsäkring.
- SFS 1997:1271, Lag om arbetslöshetsförsäkring.
- SFS 2001:453, Socialtjänstlag.

Litteratur

- Andersson, Jenny (2003), *Mellan tillväxt och trygghet. Idélinjer i socialdemokratisk socialpolitik under efterkrigstiden*. Uppsala universitet, Acta, Uppsala.
- Benner, Mats (1997), *The Politics of Growth and Economic Regulation in Sweden 1930-1994*. Arkiv, Lund.

- Berge, Anders (1995a), *Medborgarrätt och egenansvar: de sociala försäkringarna i Sverige 1901-1935*. Arkiv, Lund.
- Berge, Anders (1995b), "Socialpolitik och normgivning i Sverige 1871-1913." *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr 63-64. Lund.
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2000), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Studentlitteratur, Lund
- Berman, Sheri (1998), *The Social Democratic Moment. Ideas and Politics in the making of Interwar Europe*. Harvard University Press, Cambridge.
- Björklund, Anders, Edebalk, Per-Gunnar, Ohlsson, Rolf, Söderström, Lars (1998), *Välfärdsolitik i kristid – håller arbetslinjen?* Välfärdspolitiska rådets rapport, SNS. Stockholm.
- Boréus, Kristina (1994), *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*. Tidens förlag, Stockholm.
- Dahlberg, Anita (1995), "Socialförsäkringarnas utveckling", i *Skriftserie från centrum för kvinnoforskning* nr 8, Stockholms universitet.
- Edebalk, Per-Gunnar (1975), *Arbetslöshetsdebatten. En studie i svensk socialpolitik 1892-1934*. Historiska föreningen, Lund.
- Edebalk, Per-Gunnar (1978), *Social försäkring – några principer*. Studentlitteratur, Stockholm.
- Edling, Nils (2003), *Den svenska arbetslösheten tar form*. Ingår i Kettunen, Pauli (red.), *Lokalt och internationellt: dimensioner i den nordiska arbetarrörelsen och arbetarkulturen*. Tammerfors.
- Elster, Jon (1988), *Is there – or should there be – a right to work?*, ingår i Gutmann Amy (ed.), *Democracy and the Welfare state*, Princeton University Press, Princeton.
- Eriksson, Lena (2004), *Arbete till varje pris. Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*. Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- Esping- Andersen, Gøsta (1985), *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton University Press, Princeton. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Oxford.
- Feldt, Kjell-Olof (1991), *Alla dessa dagar... I regeringen 1982-1990*. Nordstedts, Stockholm.
- Grape, Ove (1998), *Bistånd och tvång I den svenska arbetslinjen*. Ingår i Lindqvist, Rafael (red.) (1998).
- Heclo, Hugh & Madsen, Helen (1987), *Policy and Politics in Sweden. Principled Pragmatism*. Temple University Press, Philadelphia.
- Holgersson, Leif (1988), *Socialtjänst – en fråga om människosyn. En analys av socialvårdens värderingar från medeltiden fram till socialtjänstens lagar, SoL, LMV, LVU samt LSPV*. Tidens förslag, Stockholm.
- Inghe, Gunnar & Maj-Britt (1967). *Den ofärdiga välfärden*. Tiden/Folksam. Stockholm.
- Jansson, Per (2003), *Den huvudlösa idén. Medborgarlön, välfärdsolitik och en blockerad debatt*. Arkiv, Lund.
- Johansson, Anders L. & Magnusson, Lars (1998), *LO andra halvseklet*. Atlas, Stockholm.

- Johansson, Håkan (2001), *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Arkiv, Lund.
- Kildal, Nanna (red. 2001), *Den nya sociala frågan: om arbete, inkomst och rättvisa*. En antologi. Diadalos förlag. Göteborg.
- Korpi, Walter (1975), *Behovsprövad socialhjälp eller garanterad minimistandard?* I socialmedicinsk Tidskrift 1975:5.
- Korpi, Walter m.fl. (2000), *Välfärdsstat i brytningstid*. SOFI, Stockholms universitet, Stockholm.
- Larsson, Laura/Kruse, Agneta/Palme, Mårten/Persson, Mats (2005), *En hållbar sjukpenningförsäkring*. Välfärdsrådets rapport 2005, SNS. Stockholm.
- Lindbeck, Assar & Persson, Mats (2006), *A Model of Income Insurance and Social Norms*. Working Paper No. 659, The Research Institute of Industrial Economics, IUI 2006.
- Lindqvist, Rafael (1998), *Organisation och välfärdsstat*. Studentlitteratur, Lund.(2000), Att sätta gränser: organisationer och reformer i arbetsrehabilitering. Boréa, Umeå.
- Marklund, Staffan & Svallfors, Stefan (1987), *Dual Welfare – Segmentation and Work Enforcement in the Swedish Welfare System*. Research report no. 94 from the Department of Sociology. Umeå universitet.
- North, Douglass (1991), *Institutions, Institutional change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Olofsson, Jonas (1996), *Arbetslöshetsfrågan I historisk belysning. En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830-1920*. Studentlitteratur, Lund.
- Olsson- Hort, Sven (1993), *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Arkiv förlag, Lund.
- Ostrom, Elinor (2005), *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press, Princeton, N.
- Rothstein, Bo (1986), *Den socialdemokratiska staten: reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Arkiv, Lund.
- Rothstein, Bo (1998), *Just institutions matter : the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Salonen, Tapio (1997), *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. Meddelanden från Socialhögskolan, nr 8. (1999), *Ersättning vid arbetslöshet – socialbidrag eller arbetslöshetsersättning?* Meddelanden från Socialhögskolan 1999:5. Stockholm.
- Socialdepartementet (2005), Socialförsäkringsutredningen; *Vad är arbetslinjen?* (del 4 i skriftserien *Samtal om socialförsäkring*).
- SAP & LO (1969), *Jämlikhet*. Första rapport från SAP-LO:s arbetsgrupp för jämlikhetsfrågor / från partikongressen 1969: Alva Myrdal, m.fl. Prisma, Stockholm.
- Schröder, Lena (1997), "Från AK till AKU, eller det svenska systemets renässans." Särtryck ur *En ny aktiveringsdimension* (Nord 1996:3). Institutet för social forskning. Stockholms universitet.
- Sjögren Lindqvist, Gabriella & Wadensjö, Eskil (2005), *Inte bara socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*. Rapport till ESS 2005:2. Finansdepartementet.
- Stråth, Bo (1998), *Mellan två fonder. LO och den svenska modellen*. Atlas, Stockholm.

- Svenska kommunförbundet (1996), rapport, *Alternativ i arbetsmarknadspolitiken*.
- TCO (1975), *Socialt arbete – mål och medel*. TCOs sociala yrkesråds program samt TCOs yttrande över socialutredningens principbetänkande (SOU 1974:39).
- Unga, Nils (1976), *Socialdemokratin och arbetslöshetsfrågan 1912-34. Framväxten av den "nya" arbetslöshetspolitiken*. Arkiv avhandlingsserie. Stockholm.
- Weir, Margaret (1992), *Politics and jobs; the Boundaries of Employment Policy in the United States*. Princeton University Press, Princeton.
- Weir, Margaret./Orloff, Susan/ Scocpol, Theda (1988), *The Politics of social policy in the united states*. Princeton University Press, Princeton.
- Wigforss, Ernst (1932), *Ha vi råd att arbeta? Något om sparsamhet och offentliga arbeten*. Tidens förlag, Stockholm.
- Åmark, Klas (1999), *Inkomsttrygghet i Norge och Sverige. Klass, arbetarrörelse och välfärdspolitik 1930-1970*. Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia nr 77/78. Lund.

Bilaga 1. Utvecklingen av välfärdsstatens trygghets/ersättningssystem

Tabell 1. Utvecklingen av välfärdsstatens trygghets/ersättningssystem, ett urval av reformer.

	<i>Före välfärdsstaten, 1880 –</i>	<i>Mellankrigstid samt 1939–51</i>	<i>1951–1962</i>	<i>1967–1980</i>	<i>1990–2005</i>
Arbetsmarknadsrelaterad politik	Försvarslöshets- och lösdriverilagstiftning 1846 Näringsfrihet, husbondesystemets upplösning	1934, Arbetslöshetsförsäkring. Statligt erkända arbetslöshetskassor i facklig regi införs (1935) 1941 Ökat statsbidrag till erkända arbetslöshetskassor AK avskaffas, 1948 AMS inrättas	Ny arbetslöshetsförsäkringslag 1955: Inkomsttrygghet institutionaliseras i social- och arbetsmarknadsförsäkringen	KAS, kontant arbetsmarknadsstöd 1973	Aktivitetsgarantin Ny arbetslöshetsförsäkring 1998 – KAS upphör.
Sociala försäkringar	Frivilliga försäkringar 1916:Arbetskadeförsäkring, inkomstrelaterad		1954: Ny sjuk-och arbetsskadeförsäkring 1962: Socialförsäkringarna samordnas i lagen om allmän försäkring, AFL, och administreras av Försäkringskassan	Föräldraförsäkring 1974 Socialutredningen 1967-1977 Soft-utredningen 1977-1980	Utvecklings- och aktivitetsgarantin 1996-2001 Samordning med sjukförsäkring, förtidspensions-systemet, försörjningsstöd 2001-
Övrig socialpolitik	Fattigvårdspolitik 1847, 1853, 1871	1918 års fattigvårdslag Socialvårdskommittén 1938-51. Utreder hela det socialpolitiska området, inklusive arbetslöshetsförsäkring	Ny lag om Socialhjälp 1956	Ny Socialtjänstlag (ramlag) SoL 1980	Ändring i socialtjänst-lagen bistånds-paragraf 1994 Ny socialhjälpslag 2001 försörjningsstöd

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter/Reports

- 2007:1** Lundin Daniela ”Subventionerade anställningar för unga – en uppföljning av allmänt anställningsstöd för 20–24-åringar”
- 2007:2** Lundin Daniela, Eva Mörk & Björn Öckert ”Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrar arbetar?”
- 2007:3** Bergemann Annette & Gerard van den Berg ”Effekterna av aktiv arbetsmarknadspolitik för kvinnor i Europa – en översikt”
- 2007:4** Junestav Malin ”Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden – politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik”

Working Papers

- 2007:1** de Luna Xavier & Per Johansson “Matching estimators for the effect of a treatment on survival times”
- 2007:2** Lundin Daniela, Eva Mörk & Björn Öckert “Do reduced child care prices make parents work more?”
- 2007:3** Bergemann Annette & Gerard van den Berg “Active labor market policy effects for women in Europe – a survey”

Dissertation Series

- 2006:1** Hägglund Pathric “Natural and classical experiments in Swedish labour market policy”
- 2006:2** Savvidou Eleni “Technology, human capital and labor demand”
- 2006:3** Söderström Martin “Evaluating institutional changes in education and wage policy”
- 2006:4** Lagerström Jonas “Discrimination, sickness absence, and labor market policy”
- 2006:5** Johansson Kerstin “Empirical essays on labor-force participation, matching and trade”