

RAPPORT NR 4 – 2010

LANSERINGEN AV 'UTENFORSKAPET'

Hvordan høyresiden svekker tilliten til trygdeordningene

Rapporten er skrevet av Ali Esbati, økonom i Manifest senter for samfunnsanalyse. Innledning ved Magnus E. Marsdal.



MANIFEST
SENTER FOR SAMFUNNSANALYSE

Kr. Augusts gt 11, Tullinløkka • post@manifestanalyse.no • www.manifestanalyse.no

Innledning og sammendrag	4
Vad har hänt i Sverige?	7
En norsk repris?	19

FIGURER OG TABELLER

Jämförelser av "bred arbetslöshet" mellan olika länder (2005)	9
Andel under fattigdomsgränsen i hushåll utan sysselsättning	15
Utbetalt ekonomiskt bistånd (socialbidrag)	15
Andel arbetslösa bland socialbidragstagare, Stockholm ¹	17
Arbetslöshet och sysselsättning 2007–2010	17
Förändringar i sysselsättningsgrad 2006-2009, olika europeiska länder	18
Sysselsättningsgrad, Norge, 1972-2009	20
Sysselsättningsgrad, några OECD-länder (2009)	21
Kostnader för "sosial beskyttelse" som andel av fastlands-BNP, Norge	23
Kostnader för arbetslöshet samt «sykdom og uførhet» som andel av fastlands-BNP, Norge	23

¹ Diagrammet från Marika Lindgren Åsbrink, "Det borgerliga bidragssamhället", <http://storstad.wordpress.com/2010/10/26/det-borgerliga-bidragssamhallet/> Siffrorna är från *Stockholms Stads Utrednings- och Statistikkontor AB*, <http://www.uskab.se/index.php/ekonomiskt-bistand-manadsrapporter.html>

INNLEDNING OG SAMMENDRAG

HØYREPARTIENE SNAKKER stadig oftere om et voksende «utenforskap», som skal være skyggesiden ved velferdsordningene Norge har valgt. Ifølge Høyres sosialpolitiske talsperson Torbjørn Røe Isaksens regnestykker, befinner det seg 800.000 nordmenn i det såkalte utenforskapet.² Lederen for Stortingets arbeids- og sosialkomité, Robert Eriksson (Frp), mener slagordet «alle skal med» er blitt gjort til latter: «Sannheten er 'færre får bli med med' og flere passerer i utenforskap».³

Debatten som høyresiden vil åpne ved å lansere begrepet «utenforskap» handler om et grunnleggende veivalg for velferdsnorge. Mens alle er enige om at samfunnet må legge bedre til rette for at alle som kan jobbe får jobbe, er det prinsipielle og kontroversielle spørsmålet følgende: Finner vi løsningen på problemer med ekskluderende arbeidsliv ved å gjøre endringer i *trygdesystemet*?

Høyresiden forsøker å etablere en dagsorden der ansvaret for ekskluderende arbeidsliv legges på velferdsordningene som sikrer individenes livsgrunnlag når arbeidsmarkedet ikke gjør det. Påstanden er at velferdsordningene «fanger» mennesker i «utenforskap». Løsningen blir å stramme inn på adgangen til velferdsytelsene.

Dette eksperimentet er siden 2006 forsøkt i vårt naboland Sverige.

IDEOLOGISK SVENSKEHANDEL

Begrepet «utenforskap» er en ideologisk import fra svensk høyreside. Begrepet ble et effektivt ideologisk våpen mot sosialdemokratene da de borgerlige vant valget i 2006. Deretter gikk regjeringen Reinfeldt radikalt til verks overfor både sykelønn og andre viktige velferdsordninger.

Moderaternas sosialminister omtaler nå denne reformen som en av «de store» i historien om svensk sosialpolitikk.⁴

Høyresiden feirer Reinfeldt-regjeringens kamp mot «utenforskapet» som en stor seier. Det er blitt færre på trygd og sykelønn. Men hvor er de blitt av? Har de fått jobb, eller er de blitt sosialklienter? Har man økt sysselsettingen, eller økt fattigdommen? Og hva kan Norge lære av de drastiske endringene høyresiden nå gjennomfører i vårt nærmeste naboland?

Disse temaene behandler Manifest Analyses økonom Ali Esbati i denne rapporten. Med sin økonomigrad fra Handelshögskolan i Stockholm og bakgrunn som utreder i Riksdagen (for Vänsterpartiet), er Esbati i norsk sammenheng meget godt plassert for å analysere resultatene av kampen om «utenforskapet» i Sverige og hva norske aktører kan lære.

REINFELDTS RETORIKK OG RESULTATER

Norsk høyreside forsøker nå å kopiere de svenske meningsfellenes strategier fra første fase av «utenforskap»-kampanjen. Som Esbati viser, ble det i denne fasen systematisk sådd tvil om Sveriges arbeidsløshetsstatistikker, mens den saklige sannheten om at Sverige har en av verdens høyeste sysselsetningsrater ble overdøvd den offentlige debatten, der ordet «utenforskap» ble høyresidens politiske mantra.

² <http://konservativ.no/2010/10/den-norske-modellen-lekker/>

³ <http://www.frp.no/+Som+%C3%A5+vinne+EM-gull+med+doping.d25-TwZnIZo.ips>

⁴ <http://www.dn.se/debatt/alltfor-sjuka-overfors-till-arbetsformedlingen-1.1206162>

Før Norge slår inn på samme vei som Sverige, er det verdt å ta rede på resultatene av Renifeldts harde kamp mot «utenforskapet».

- Av flere titusen som er **kastet ut av sykelønnsordningen** for å «hjelpes» tilbake i arbeid, har *3 prosent* fått varig arbeid. Syke mennesker i krise nektes sykepenger og lempes videre til en allerede overbelastet arbeidsformidling. (Se side 13.)
- Innstrammingene øker fattigdommen. Andelen **arbeidsløse under fattigdomsgrensen** økte med 50 prosent på to år, etter at Reinfeldt tok tømmene i svensk politikk. (Se side 14)
- Sverige er nå havnet *over* EUs gjennomsnitt når det gjelder **andelen arbeidsløse husholdninger under fattigdomsgrensen** (64 prosent, økt fra 49). (Se side 15).
- Antallet som må søke **sosialhjelp** øker kraftig, sosialhjelpsutbetalingene økte med 25 prosent mellom 2007 og 2009. (Se side 15-17.)
- Under høyresidens «kamp mot utenforskapet» har arbeidsløsheten økt kraftig (fra 6,8 prosent i 2007 til 9,2 i 2010) og sysselsettingsgraden har falt (fra 74 til 72,2). (Se side 17.)

Man kan spørre seg om det er av beundring for disse resultatene Høyre, Frp og Civita nå kopierer retorikken til Reinfeldt og hans kamp mot «utenforskapet».

I REPRISE PÅ NORSK?

I siste del av rapporten ser Esbati nærmere på lanseringen av «utenforskapet» i Norge og hvordan høyresidens retorikk utvikler en lite tillitvekkende omgang med virkelighetens tall og fakta under bestrebelsene på å så mistillit til det fellesskapelige trykkesystemet i et land som – *med* dette systemet – har verdens så å si høyeste sysselsetting og langt høyere sysselsettingsrate enn land med langt mer inhumane ordninger, land der det «lønner seg å jobbe» for seksti kroner timen, men som fortsatt har langt høyere arbeidsløshet og lavere yrkesdeltaking enn Norge.

Etter mønster fra Sverige, fremmer sentrale politiske aktører på høyresiden i Norge villedende påstander som svartmaler norsk samfunnsøkonomi og peker ut mottakere av velferdsytelser som en belastning for fellesskapet. Følgende eksempler burde tale for seg selv.

- Oslo Høyres leder og Michael hevdet i sin tale til partiets årsmøte i januar 2010 «**Sykelønnsutviklingen er ute av kontroll [...] Den er som en gjøkunge som sparker alle andre gode formål ut av redet.**»⁵
Sannheten er at statens utgifter til sykepenger som andel av fastlands-Norges BNP på det tidspunktet slett ikke var «ute av kontroll,» men lå omtrent på samme nivå som 1991 og markant lavere enn i perioden 2000–2004. (Se side 23.)
- Stortingsrepresentant Torbjørn Røe Isaksen (H) har kalt sykelønnsutviklingen «en bombe under velferdsstaten» og hevdet i desember 2009 at «**Nå har bomben gått av.**»⁶
Sannheten er at sykefraværet *ikke* var rekordhøyt på dette tidspunktet. Det hadde tvert imot vært høyere en rekke ganger siden sykelønnsordningen ble innført i 1978, og det har likevel gått meget godt med norsk økonomi.
- Civita hevder i sin rapport «Den norske syke» at «passivitet gjennom trykkesystemet» gir «en unødig høy finansieringsbyrde» og at «**fra et finansieringsperspektiv er dette bekymringsfullt.**» For å støtte denne påstanden, peker Ci-

⁵ <http://tetzschner.blogspot.com/2010/01/tale-til-oslo-hyres-arsmte.html>

⁶ <http://e24.no/makro-og-politikk/article3430181.ece>

vita på at *kroneløpet* som brukes på utgifter til «sosial beskyttelse» er økt markant etter 1991.

Sannheten er at utgiftene til «sosial beskyttelse» *ikke* øker, som andel av fastlandets BNP. Å oppgi utviklingen i kroner er bevisst villedende. Selvsagt øker kroneløpene når generell kjøpekraft øker. Det relevante «fra et finansieringsperspektiv» er andel av BNP, og denne har ligget ganske stabilt i 20 år. Mens Civita tegner en bratt økning (i kroner) var utgiftene som andel av fastlandets BNP *lavere* i 2008 enn i 1991.

- Civita hevder i notatet «Uføreekspløsjonen» at **«den kraftige økningen [i antall uføre] er på mange måter overraskende».**

Sannheten er at antallet uføre ikke er overraskende, men har utviklet seg nøyaktig som framskrevet i regjeringens Trygdemelding fra 1988. Anslaget var 333.500 uføre i 2007, fasit ble 333.544. Videre anslo Sandman-utvalget i 2000 at antall uføre i 2010 ville bli 370.000. Fasit ble omtrent 353.000. Mens Civita spiller overrasket over tallene, har vi i virkeligheten fått 25.000 *færre* på uføretrygd enn Sandman spådde for ti år siden.

- Civita hevder i «Uføreekspløsjonen» at passivitet gjennom trygdesystemet er skadelig fordi **«flere og flere ikke deltar i den dugnaden velferdsstaten er».**

Sannheten er at Norge har rekordhøy sysselsetting. Vi har siste tiår hatt høyere sysselsetting enn på 1990-tallet, høyere enn 1980-tallet og høyere enn 1970-tallet. At det i virkelighetens Norge er flere og flere som deltar, velger Civita å framstille som at «flere og flere ikke deltar». (Se side 20.)

- Torbjørn Røe Isaksen uttalte i NRKs Her og Nå 6. oktober 2010 at uføre 18-19-åringer er velferdsnorges største utfordring: **«Siden 1992 så har andelen uføre 18-19-åringer i Norge vokst 115 prosent. Det er det absolutt ingen som forutså. Og dette er den største velferdsutfordringen vi står overfor i Norge.»**

Sannheten er at uføre i denne aldersgruppen utgjør 976 individer ved inngangen til 2010.⁷ Mellom 2001 og 2010 har andelen uføre økt fra 0,5 prosent til 0,76 prosent innen aldersgruppen. Økningen skyldes ifølge forskere i all hovedsak tunge diagnoser som paranoia og schizofreni.⁸

Det er grunn til å spørre hva Høyre ønsker å oppnå ved å peke ut disse ungdommene som «den største velferdsutfordringen vi står overfor i Norge».

Oslo, 8.12.2010

Magnus E. Marsdal

Leder ved Manifest senter for samfunnsanalyse

⁷ <http://www.nav.no/227512.cms>

⁸ <http://www.samfunnsforskning.no/nor/content/download/23205/545529/file/Hvorfor%20blir%20det%20flere%20unge%20uf%C3%B8re.pdf>

VAD HAR HÄNT I SVERIGE?

ANNICA HOLMQUIST (55) har jobbat inom tandvården i över trettio år. För några år sedan drabbades hon av en ovanlig, svår sjukdom som gör att organen i hennes kropp växer. Hon mår stadigt sämre, ser dåligt, kräks ofta, har ingen fungerande finmotorik. De allra flesta skulle naturligtvis säga samma sak som Annica Holmquists läkare har gjort – att hon är så sjuk att hon inte kan arbeta, och att hon därför måste få sjukpenning från samhället. Men inte Försäkringskassan – Nav i Sverige. Fallet Annica blev känt för den svenska allmänheten när hennes dotter skrev ett blogginlägg som spreds på nätet. I enlighet med nya regler som den svenska högerregeringen drivit igenom har Försäkringskassan meddelat att Annica Holmquist inte längre får sjukpenning. Hon är ”utförsäkrad” som det kallas. Och nu vill myndigheterna att hon ska sälja sin lägenhet, den enda fasta punkten i en tillvaro som faller sönder, för att kunna få socialbidrag. Några dagar före valet 2010 ryckte chefen för Försäkringskassan ut och påstod att man skulle se över fallet. Dagen efter valet kom svaret: ingen omvärdering. Hennes dotter är nu orolig för att Annica ska försöka ta sitt liv.⁹

Fallet Annica Holmquist är långt ifrån det enda exemplet på att människor drabbats hårt av ändringar i det svenska sjukförsäkringssystemet [sykelønnsordningen]. Det är – som vi ska se i denna rapporten – tusentals som hamnat i problem med de nya reglerna. Annica hade en dotter som beskrev hennes uppseendeväckande fall, och gav historien stor spridning. De flesta har inte den möjligheten.¹⁰

För många verkar det nog orimligt att det ska kunna vara på det här sättet i ett rikt välfärdsland – med en självbild och ett internationellt rykte om sig som generöst snarare än hårt och utelämnande. Det kan förefalla särskilt märkligt, när det på ytan verkar finnas politisk konsensus om att Sverige ska vara ett sådant land.

I den politiska retorik som högerregeringen har använt sig av, har det inte handlat om att man får ”skylla sig själv” om man blir sjuk. Efter att han tillträdde som partiledare för Moderaterna har Fredrik Reinfeldt varit noga med att framställa sig som en vän av den gemensamma välfärden. Det är inte där konflikten med de rödgröna partierna ska finnas enligt Reinfeldt och hans kollegor. I lanseringen av ”Nya Moderaterna” 2005 sade Reinfeldt till exempel: ”Moderaterna tror på att en skattefinansierad välfärd har stora fördelar, för att den utjämnar livschanser. Det här är vi inte ensamma om. Denna uppfattning finns i snart sagt hela den civiliserade världen”.¹¹

I stället för en mer klassisk högerretorik har mantrat blivit att det ska ”lona sig att arbeta”. Och att ”utanförskapet” ska bekämpas. Det är i jakten på grepp för att

⁹ ”Sveket”, <http://klamydiabrevet.blogspot.com/2010/09/sveket.html>; ”Ingen lösning för Annica Holmquist”, *Dagens Nyheter*, 20 september 2010, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/ingen-losning-for-annica-holmquist-1.1173979>; ”Utförsäkrade Annicas dotter: Mamma kan ta livet av sig”, *Expressen*, 7 oktober 2010, <http://www.expressen.se/nyheter/1.2164329/utforsakrade-annicas-dotter-mamma-kan-ta-livet-av-sig>

¹⁰ Den 29 november, efter färdigställandet av denna rapport, kom det glädjande beskedet att Försäkringskassan återigen ändrat sitt beslut och att Holmquist likväl får ersättning. Beslutet visar samtidigt den mycket märkliga situation som råder idag. Försäkringskassan har ändrats beslutet för att samma läkare skrivit samma intyg, men lagt till det byråkratiska begreppet ”för all överskådlig framtid”. Annicas dotter kallar det ”löjligt” – ”En läkare är ju inte en jurist eller skrivexpert utan just läkare”. Faktum är att Försäkringskassan i den nedbrytande processen runt Holmquists fall gett inte mindre än nio (9) olika besked. ”Försäkringskassan backar i fallet Annica Holmquist”, *Aftonbladet*, 29 November 2010, <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article8198731.ab>; ”Åtta olika bud på sju dagar – det här är försäkringskassan”, <http://www.alliansfrittisverige.nu/2010/09/atta-olika-bud-pa-sju-dagar-det-har-ar.html>

¹¹ ”Välkomna till de nya moderaterna”, tal vid Moderaternas partistämma i Örebro, 26 augusti 2005

minska "utanförskapet", som de regler som drabbat personer som Annica Holmquist har introducerats och rättfärdigats.

Man skulle kunna säga att begreppet "utanförskapet" har varit viktigt för att den svenska högeralliansen på ett centralt politiskt fält skulle kunna vinna *problemformuleringsprivilegiet*, det vill säga makten att kunna bestämma hur ett samhällsproblem ska beskrivas. Är det exempelvis så att det finns för få jobb eller är det så att för många ställer sig utanför arbete?

Som Civitas ledare Kristin Clemet uttryckte det i en analys av det svenska valresultatet 2010: "Borgerlig side har fått problemformuleringsprivilegiet når det gjelder forbindelsen mellom skatt, velferd og arbeid. [...] Den som har problemformuleringsprivilegiet i den offentlige debatt får også makt over løsningen".¹²

Det är lärorikt att se närmare på hur det gick till.

FRAMVÄXTEN AV "UTANFÖRSKAPET" – "BRED ARBETSLÖSHET"

I Sverige inleddes hårdlanseringen av "utanförskapet" med att högerpartierna inför valet 2006 började misstänkliggöra och ifrågasätta arbetslöshetsstatistiken. I sitt valmaterial våren 2006 skrev Moderaterna (svenska Høyre) till exempel: "Det går bra för Sverige, och det gläder oss", men "trots det har 1,5 miljoner vuxna inget jobb att gå till". Siffran 1,5 miljoner upprepades ofta i debatten – ibland som ett mått på det mer allmänt beskrivna samhällsproblemet "utanförskap". Den skulle alltså kontrastera mot arbetslöshetstalet, som låg lite under 6 procent (och var på väg ned).

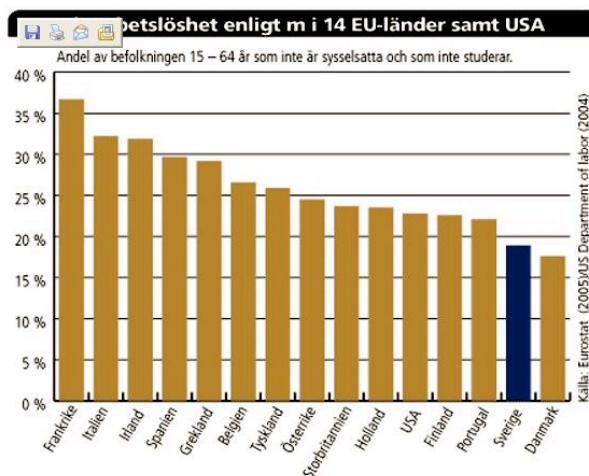
Det rådde stor oklarhet runt dessa 1,5 miljoner. Möjligen kunde man få ihop siffran genom att räkna med alla som vid ett tillfälle var frånvarande från arbete, alltså inklusive personer som var tillfälligt sjuka, men även folk på föräldraledighet eller ferie. Det gjorde så småningom siffran 1,5 miljoner svårare att använda, även om själva oklarheten och osäkerheten runt hur stor arbetslösheten "egentligen" var vid det läget hade etablerat sig.

För att kunna få en mer tydlig statistik, presenterade Moderaterna senare vad de kallade "bred arbetslöshet". Detta mått får man genom att från befolkningen i åldersgruppen 16-64 år ta bort alla som räknas vara sysselsatta, men lägga till heltidsstudenter som söker jobb. Med ett sådant sätt att räkna, kommer exempelvis avtalspensionärer, förtidspensionärer av hälsoskäl [uföretrygd] att räknas in i "bred arbetslöshet". I retoriken kallade man detta gärna för "egentlig arbetslöshet". På så sätt kunde man lägga fram en siffra på drygt 17 % (cirka en miljon människor), snarare än 5-6 %. Hela tiden presenterades detta som ett sätt att få fram en bild av "utanförskapet".¹³

Det finns naturligtvis många olika sätt att sammanställa statistik över situationen på arbetsmarknaden. Bäst förståelse får man om man kan ha med sig flera olika mått och fundera över vad de säger om verkligheten. Det som gärna antydde från högerhåll i svensk debatt, var dock att det var just genom ett konstigt statistikbruk som Sverige kunde ha lägre arbetslöshet än många andra länder – helt enkelt att socialdemokraterna på något sätt manipulerade eller ljög om statistiken. Men faktum är ju att om man jämförde statistiken över "bred arbetslöshet" i Sverige med *motsvarande* statistik för andra rika länder, så skulle Sverige klara sig *mycket bättre* än de flesta.

¹² Lunchmöte i regi av Manifest Analyse, 27 september 2010, se <http://vimeo.com/15408712>

¹³ Måttet fick också akademisk kritik, vilket föranledde arkitekten bakom, ekonomen Eva Uddén Sonnegård, att precisera det i *Ekonomisk debatt* 1/2006: "Mått som speglar utanförskapet på arbetsmarknaden behövs i debatten". Eva Uddén Sonnegård blev efter valet statssekreterare i arbetsmarknadsdepartementet.

Figur 1. Jämförelser av "bred arbetslöshet" mellan olika länder (2005)¹⁴

Detta är egentligen inte särskilt konstigt. Sverige – och andra nordiska länder – har nämligen en mycket hög sysselsättningsgrad i internationell jämförelse. En större andel av befolkningen deltar faktiskt i arbetslivet än i anglosaxiska länder som USA och Storbritannien, och mycket större andel än länder som Frankrike och Italien. Men det bestående intrycket av statistikdebatten blev knappast detta. För de flesta som följde rapporteringen genom medierna var det troligen snarare misstanken om att det förekom något slags fusk eller oärlighet med den officiella svenska statistiken, och att Sverige hade ett stort problem med ett (växande) "utanförskap".

EN NY, INNOVATIV DEFINITION AV "UTANFÖRSKAPET"

Efter att högern vunnit valet på "utanförskapet", fick regeringen nya krav på sig att komma med en tydligare definition. "Det är inte självklart att ett mått som vi använt i opposition ska överföras till regeringskansliet", sade statssekreteraren Eva Uddén Sonnégård, huvudarkitekten bakom det mått som man började använda, till LO-tidningen i maj 2007.¹⁵

Det råder fortfarande osäkerhet om hur man exakt mäter "utanförskap". Det är många olika siffror och definitioner som förekommer i kommunikationen från regeringen. I en rapport 2008 kritiserade exempelvis Riksrevisionen regeringen för att "begreppet utanförskap saknar en tydlig definition".¹⁶ I den första budget som den omvalda högerregeringen har lagt fram i oktober 2010 förekommer begreppet "utanförskap" 35 gånger bara i den första, sammanfattande delen. I bilagan där man presenterar tabeller över "makroekonomisk utveckling och offentliga finanser" förekommer det däremot inte alls.¹⁷

Den definition som så gott det går att bedöma har kommit att bli den officiella, är dock mycket intressant till sin utformning. Den räknar till att börja med inte faktiska personer, utan det som kallas "helårsekvivalenter". Det betyder att om 12 olika personer är arbetslösa en månad var under ett år, så har det uppstått ett "utanförskap" motsvarande en person.¹⁸

¹⁴ Diagrammet från artikeln "Sverige näst bäst på arbetslöshet", *LO-tidningen* 30. september 2005. Se också *Riksdagens utredningstjänst* Dnr 2006:1782, tillgängligt på http://mp.se/files/116200-116299/file_116289.pdf

¹⁵ "En annan statistik än i opposition", *LO-tidningen*, 16 maj 2007, <http://lotidningen.se/2007/05/16/annan-statistik-i-opposition/>

¹⁶ RiR (2008:26) "Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning"

¹⁷ Prop. 2010/11:1, "Förslag till statsbudget, statsbudget för 2011, finansplan, skattefrågor m.m.", respektive "Bilaga 2. Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser"

¹⁸ I verkligheten var det 2008 bara en av fyra av dem som fick någon form av "utanförskapsskapande" ersättning, som fick det hela året: Bo Jangenäs och Levi Svenningsson, "Borgarna anpassar siffrorna"

Men: inte riktigt. Det är bara om den arbetslöse har fått pengar från det offentliga, som det blir frågan om ett "utanförskap". Detsamma gäller andra former av ersättningar, som sjukpenning, förtidspension och socialbidrag.

Det är alltså ett mått som *inte mäter frånvaro från arbetsmarknaden i allmänhet*, utan sådan *frånvaro som man får ekonomisk ersättning för* genom det offentliga välfärdssystemet.

Detta "gränisar", som ekonomiprofessorn och experten i arbetsmarknadsstatistik Bertil Holmlund har konstaterat, "till missbruk av modersmålet".¹⁹ I en skarpt formulerad artikel sågar han sönder bruket av måttet på "utanförskap". Det "*kan inte användas för meningsfulla internationella jämförelser av framgång i sysselsättningspolitiken*", skriver han.

Och detta är ett tydligt politiskt val. För som Holmlund påpekar: "Välfärdsstater med generösa trygghetssystem, t.ex. de skandinaviska länderna kommer i sådana jämförelser att framstå som mindre framgångsrika enbart därför att personer som inte arbetar har större tillgång till offentliga trygghetssystem". I länder där sjuka eller arbetslösa inte får tillgång till ersättning – och därmed hamnar utanför såväl arbetsmarknaden som samhällets skyddsnet – blir med ett sådant räknesätt "utanförskapet" *mindre*.

Definitionen av "utanförskap" ger upphov till en mängd märkliga gränstragningar. Studenter som söker arbete räknas numera som arbetslösa – men inte i "utanförskap". Däremot är det många som arbetar och försörjer sig genom arbete som beräknas vara i "utanförskap". En person som är sjuk i några månader men som har ett arbete som hon ska återvända till bidrar till "utanförskapet". Därför ökade "utanförskapet" i samband med svininfluensan. Om en arbetslös person får ett arbete inom ramen för en arbetsmarknadspolitisk åtgärd anses hon vara lika mycket kvar i "utanförskap" som tidigare. Om en person som har nedsett arbetsförmåga får ett arbete med hjälp av lönebidrag bidrar hon till att öka "utanförskapet". Om samma person däremot ger upp och låter sig försörjas av sin familj – då minskar "utanförskapet".

Det betyder också att regeringen kan hävda att "utanförskapet har ... vuxit trendmässigt i över tre decennier",²⁰ när det i själva verket är så att sysselsättningen trendmässigt *ökade* under efterkrigstiden fram till början av 1990-talet, och åter hade en (svagt) positiv trend sedan mitten av 1990-talet. Under den första mandatperioden med Reinfeldts högerregering sjönk dock sysselsättningsgraden.

"UTANFÖRSKAP" SOM POLITISKT MANTRA

Ordet "utanförskap" återkommer som ett mantra vid varje beskrivning av utgångspunkterna för regeringens politik. Den allra största förändringen som genomfördes utifrån dessa utgångspunkter, handlar om situationen för långvarigt och allvarligt sjuka i sjukförsäkringssystemet. Vi återkommer till de konkreta effekterna av dessa ändringar i nästa avsnitt.

I propositionen "En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete" gjorde regeringen "bedömningen att den totala effekten av rehabiliteringskedjan [samlingsnamn för den nya sykelönnsordningen – se nedan] och de ändrade reglerna för sjukersättning förväntas bli att antalet människor som befinner sig i utanförskap reduceras kraftigt". Direkt efter skriver man: "Detta kommer också att innebära betydande minskningar av utgifterna för sjukförsäkring".²¹

till syftet", *LO-tidningen*, 26 mars 2008, <http://lotidningen.se/2008/03/26/borgarna-anpassar-siffrorna-till-syftet/>

¹⁹ "Utanförskapet' är ett gungfly", 16. juni 2008,

[www.nek.uu.se/Faculty/holmlund/utanforskap%20e%20\(2\).pdf](http://www.nek.uu.se/Faculty/holmlund/utanforskap%20e%20(2).pdf)

²⁰ Se exempelvis finansminister Anders Borgs anförande vid Finansutskottets offentliga utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport, 22 maj 2008,

<http://www.regeringen.se/sb/d/7672/a/105704>

²¹ Proposition 2007/08:136

På regeringens hemsida finns den argumentation som ordagrant upprepas i en mängd olika regeringsdokument och i debattartiklar skrivna av regeringsföreträdare. Som svar på frågan ”varför infördes den nya rehabiliteringskedjan?”, kan man läsa: ”Människor fick inte det stöd de behövde för att komma tillbaka till arbete. [...] Detta ledde till att den rehabiliteringspotential som funnits ofta gått förlorad. Resultatet av dessa brister blev att många människor fastnade i utanförskap”.²² Hos Moderaterna kan man läsa att ”när Allians för Sverige vann valet stod arbetet mot utanförskapet i fokus. Sverige hade en av världens friskaste befolkningar samtidigt som sjukfrånvaron var rekordhög”.²³

Redan i problemformuleringen finns det inbyggt som premiss att regelverket bidrar till onödigt sjukfrånvaro hos folk som egentligen är friska, och att det är viktigt att minska utgifterna för sjukförsäkringen.

Men ser man till det som kom in i statskassan genom den del av arbetsgivaravgifterna som specifikt heter sjukförsäkringsavgift och jämför med utgifterna för sjukförsäkringen, så var det faktiskt ett *överskott* i de sista fem åren före regeländringarna.²⁴ Ser man bara till utgifterna hade de *sjunkit* som andel av BNP sedan 2003, och de låg på ungefär samma nivå som i början av 2000-talet.²⁵

Av argumentationen ovan kan man dessutom få intrycket av att stora satsningar på rehabilitering var en del av arbetet mot ”utanförskapet”. Det stämmer inte. Trots de stora effekter som kommer att beskrivas nedan, beräknas satsningen på faktiska rehabiliteringsinsatser vara 4,7 miljarder kronor under tre år (2010-2012). Det är en tiondel av det överskott som regeringen själv räknar med att sjukförsäkringen ger under samma period.²⁶

VERKLIGHETEN: HÅRDA TAG MOT SJUKA

”Rehabiliteringskedjan”, som infördes för att ”minska utanförskapet” är det som drabbade bland andra Annica Holmquist som nämndes i inledningen.

Den nya ordningen innebär att den sjuke efter ett halvår ska börja få sin arbetsförmåga prövad mot andra jobb än sin egen. Det är inte bara frågan om jobb som faktiskt finns, utan om jobb som teoretiskt sett skulle ha kunnat finnas. Det betyder i praktiken att man förlorar sin rättighet att rehabiliteras tillbaka till sitt eget arbete. Efter ett år blir man ”utförsäkrad”. Det betyder att man i princip inte har rätt till sjukpenning, utan måste ut på arbetsmarknaden närmast oavsett vilket tillstånd man befinner sig i. Försäkringskassan (svenska Nav) överprövar läkarnas rekommendationer och skickar därmed ut sjuka människor att konkurrera med hundratusentals friska arbetslösa.

Teoretiskt ska det finnas en möjlighet att få undantag om man är mycket sjuk, men riktlinjerna är absurt hårda. Här är några exempel från Försäkringskassans eget dokument som ska hjälpa handläggarna [saksbehandlere]:²⁷

- Murat kan inte svälja, utan måste sondmatas efter flera operationer. Han får vård i hemmet av en sjuksköterska som vidgar hans matstrupe två gånger per dag. Försäkringskassan avslår.
- Artur måste ha sjukhusvård i hemmet tre timmar per dag. Han får avslag eftersom hemsjukvården inte upptar så stor del av dagen att den kan sägas vara omfattande, enligt Försäkringskassan.

²² ”Rehabiliteringskedjan”, <http://www.regeringen.se/sb/d/10386>

²³ ”Kortare vägar tillbaka”, http://www.moderat.se/web/Kortare_vagar_tillbaka.aspx

²⁴ Johan Ehrenberg & Sten Ljunggren, ”Myt att sjukskrivna kostar för mycket”, *Expressen*, 13 december 2009, <http://www.expressen.se/debatt/1.1812400/johan-ehrenberg-och-sten-ljunggren-myt-att-sjukskrivna-kostar-for-mycket>

²⁵ ”Statens utgifter 2008. Ohälsan och arbetslösheten – vilka utgifter har staten?”, *Ekonomistyrningsverket*, ESV 2009:20, sid. 15.

²⁶ ”TCO Granskar: Sista steget i rehabkedjan”, *TCO*, #15/09, sid. 10

²⁷ ”Så sjuka är de nya reglerna”, *Aftonbladet*, 28 januari 2010, <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article6501863.ab>

- Aram har svåra ryggproblem och kan varken sitta eller stå längre stunder. Försäkringskassan gör bedömningen att han visserligen inte kan vara med i arbetslivsintroduktionen [de åtgärder som de "utförsäkrade" hänvisas till] av hälsoskäl, men ger honom ändå inte rätt till undantag.

De regler som högerregeringen har drivit igenom är enligt regeringens egna utredare *de strängaste i hela OECD*.²⁸ Dessa regler har gett upphov till ett enormt antal fall där människor i en svår situation blir uppenbart orimligt behandlade. Här är några få ytterligare exempel från pressen:

- Tvåbarnsmamman Pernilla Romsäter (41) fick efter många års arbete som frisör svåra smärtor i nacken och högerarmen.²⁹ Hennes läkare sjukskrev henne. Först var hon borta på heltid, men hon började arbeta mer, upp till 50 procent, trots smärtor. Men så kom det brev från Försäkringskassan: hon får ingen sjukpenning. Försäkringskassan menar att hon skulle kunna pröva att jobba på ett annat sätt – så att hon inte anstränger högerarmen! "Ett hån mot alla frisörer", kallar Pernilla beslutet. Hon tvingas sluta på jobbet, men har inte heller rätt till arbetslöshetspengar, eftersom hon varken har jobbat tillräckligt mycket för att få rätt till arbetslöshetsersättning, eller formellt haft rätt att vara sjuk. Och hon har inte heller rätt till socialbidrag eftersom hon och hennes man tillsammans har 400 kronor i månaden mer än existensminimum. "Om jag hade varit ensamstående hade jag väl hamnat på en parkbänk", säger Pernilla. *Men notera att hon i statistiken därmed räknas ha lämnat "utanförskapet"*.
- Maria Aronsson (32) har kronisk smärta i händerna.³⁰ "Det känns som jag ska dö när det är som värst", säger hon. Hon har utretts av specialiserade medicinska experter på Smärtcentrum vid Akademiska sjukhuset i Uppsala och fått diagnosen tunnfiberneuropati, som är en nervskada. Trots att hon har svår värk dygnet runt och trots utlåtanden från läkare, säker Försäkringskassan – som inte ens har träffat Maria – att hon måste klara av arbete och därför inte får några pengar. "Det är ett rent hån", säger hon. *Maria räknas alltså vara i "utanförskap" för fullt, men om hon ger upp det tröstlösa kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande, och bestämmer sig för att försöka leva med sina smärtor utan kontakt med myndigheterna, då hjälper hon till att minska "utanförskapet"*.
- Sofia Karlsson (24) förlorade sin 19 månader gamle cancersjuka son.³¹ För att få rätt till pengar från Försäkringskassan skulle hon samma dag som sonen dog i hennes armar – eller senast dagen efter – ha anmält sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. "Livet stannar. Du dör med ditt barn. Den första tiden så är du inte ens människa. Ska man då gå och ställa sig och söka jobb?", frågar Sofia. Hon överklagade beslutet och fick rätt, men Försäkringskassan gick till högre instans. Där vann Försäkringskassan. Sofia "känner sig trampad på". "Vad är det för land egentligen?", är hennes reaktion. *Men Försäkringskassan följer regler som riksdagen och regeringen har satt upp för att minska "utanförskapet"*.

Det finns flera kända fall där pressade och deprimerade människor tagit sina liv efter besked från Försäkringskassan.

²⁸ "Regeringens utredare: 'svenska regler är extremt hårda'", *Östersunds Posten*, 13 november 2009, <http://op.se/ettan/lokalt/1.1518491-regeringens-utredare-svenska-regler-ar-extremt-harda>

²⁹ "Inte ens socialen hjälper Pernilla", *Expressen*, 19 december 2009,

<http://www.expressen.se/ekonomi/1.1818464/inte-ens-socialen-hjalper-pernilla>

³⁰ "Utförsäkrade: Hur ska vi klara oss?", *Aftonbladet*, 12. augusti 2009, <http://www.aftonbladet.se/ekonomi/article6253040.ab>

³¹ http://svt.se/2.33538/1.1829650/ingen_sjukpenning_efter_sonens_dod; "Ingen sjukpenning efter sonens död", *Aftonbladet*, 2 mars 2010, <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article6706674.ab>

”Läkare varnar för självmord bland utförsäkrade”, var rubriken på en artikel i Dagens Nyheter i december 2009.³² I januari berättade Sveriges Televisions program Uppdrag Granskning om fallet Mari-Louise (61).³³ Mari-Louise hade jobbat länge och slitit ut sina skuldror och händer totalt. Hon hade dessutom ångest och depressioner. Trots besvär och operationer prövar hon att jobba så gott det går, men till sist fungerar det inte längre. Läkare sjukskriver henne och menar att hon borde förtidspensioneras. Hon har gråtattacker, hennes korttidsminne fungerar dåligt. Men Försäkringskassan menar att hon ska kunna söka något teoretiskt jobb någonstans i Sverige. Mari-Louise får därför avslag på sin ansökan om förlängd sjukpenning. Förtvivlat ringer hon sin dotter. ”Det är så förnedrande”, skriker hon i telefonen. Några dagar senare finner man henne död i sängen. Hon har bara skrivit ”Förlåt” på en lapp, och lagt fram sjukskrivningsdokumentet från läkare, plus Försäkringskassans avslag.

Långt mindre uppmärksamhet fick fallet med en ung man som vårdades för en djup och långvarig depression. Han var sjukskriven i varierande grad, beroende på hur mycket han orkade arbeta. I enlighet med de nya reglerna fick han dock besked om att han måste ställa in sig på att arbeta *heltid*. Annars skulle han komma «prövas mot hela arbetsmarknaden», alltså riskera att tvingas sluta och kanske flytta. Beskedet blev för mycket. Två veckor senare tog mannen alltså sitt liv.³⁴

VERKLIGHETEN: DE ”UTFÖRSÄKRADE” FICK INTE JOBB

Under 2010 beräknas cirka 44 000 svenskar bli ”utförsäkrade”.³⁵ Av dessa var det drygt 14 000 som blev det vid årsskiftet 2009/2010 och den gruppen har myndigheterna följt upp.³⁶

Det visar sig att det bara var 408 personer, alltså *cirka tre procent*, som fått ”arbete utan stöd”.

Ytterligare drygt tusen var involverade i någon sorts arbete med subventioner/stöd. Men de allra flesta var antingen inskrivna på Arbetsförmedlingen som arbetsökande, hade hamnat i en svår sits eftersom de inte ens hade förmågan att komma på möten med Arbetsförmedlingen, eller helt enkelt gett upp och inte anmält sig någonstans över huvudtaget. Efter tre månader i utförsäkring, osäkerhet och meningslöst jobsökande återvänder många till ny sjukperiod.

De som har kommit till Arbetsförmedlingen, har mött en myndighet som redan har en svårt pressad situation under en allmän uppgång av arbetslösheten. I sin rapportering om den grupp som tvingats lämna sjukförsäkringen skriver Arbetsförmedlingen bland annat:

En stor och resurskrävande uppgift har varit att agera stöd till individen gällande deras förändrade ekonomiska grundtrygghet [...] För vissa personer har det praktiska runt ekonomi, information och blanketter tagit all kraft från individen [...] I dialog med medarbetare och i svaren från medarbetarenkäten framkommer att arbetet med målgruppen medför svåra samtal med människor i kris. Arbetsförmedlingen har inte den medicinska personal eller de verktyg som behövs för att möta och hantera människor i djup kris.³⁷

³² ”Läkare varnar för självmord bland utförsäkrade”, *Dagens Nyheter*, 9 december 2009,

<http://www.dn.se/nyheter/sverige/lakare-varnar-for-sjalvmord-bland-utforsakrade-1.1010716>

³³ SVT Uppdrag Granskning 13 januari 2010. Se till exempel ”Indragen sjukpenning knäckte Mari-Louise”, *Svenska Dagbladet*, 13 januari 2009, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/indragen-sjukpenning-knackte-mari-louise_4084029.svd

³⁴ ”Tog sitt liv efter besked från Försäkringskassan”, *Dagens Nyheter*, 6 oktober 2010,

<http://www.dn.se/nyheter/sverige/tog-sitt-liv-efter-besked-fran-forsakringskassan-1.1184292>

³⁵ ”Utförsäkrade söker sig åter till sjukförsäkringen”, *Dagens Nyheter*, 27 maj 2010,

<http://www.dn.se/ekonomi/utforsakrade-soker-sig-ater-till-sjukforsakringen-1.1111904>

³⁶ ”Uppföljning av de personer som uppnådde maximal tid i sjukförsäkringen vid årsskiftet 2009/2010 eller under första kvartalet 2010. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2010”, *Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan*.

³⁷ ”Arbetsförmedlingens Återrapportering 2010 – Arbetsförmedlingens insatser för dem som deltagit i programmet arbetslivsintroduktion”, *Arbetsförmedlingen*

Det är ett byråkratiskt sätt att beskriva situationen för tusentals sjuka som redan i utgångspunkten är i ett utsatt läge. Istället för att få extra hjälp till anpassad rehabilitering, utsätts på så sätt många av dem för en nedbrytande behandling, med ett tänkt övergripande syfte att "minska utanförskapet".

VERKLIGHETEN: FATTIGARE SJUKA OCH ARBETSLÖSA

En bärande del av regeringen Reinfeldts "jobbpolitik" för att minska "utanförskapet" har varit att sänka skatten för dem som är i arbete, samtidigt som man har gjort det ekonomiskt svårare för dem som blivit arbetslösa. Logiken har varit att det skulle uppmuntra folk att komma tillbaka till arbete – som om det var ett frivilligt beslut.

Politiken har varit effektiv, inte mot arbetslösheten, men *mot de arbetslösa*.

I Sverige organiseras arbetslöshetsersättningen genom så kallade arbetslöshetskassor, a-kassor. Dessa administreras av fackföreningarna, men man kan vara med i a-kassan utan att vara med i facket (och vice versa). Medlemskap är alltså frivilligt. Om man inte har varit med i a-kassan innebär det att man inte får rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning.³⁸ De ändringar som den borgerliga regeringen genomförde efter valsegern 2006 innebar att

- det blev dramatiskt mycket dyrare för de flesta att vara med i a-kassan
- det skedde genom att avgiften differentierades efter arbetslöshetsnivån inom varje a-kassa (i princip branschvis), så att det framför allt blev dyrare för låglönegrupper (där arbetslösheten är hög)
- det blev svårare att kvalificera sig till ersättning
- det blev lägre ersättning

Den sammanlagda följderna blev att en halv miljon lämnade a-kassan.³⁹ Och som en effekt av det har situationen för dem som *är arbetslösa* försämrats kraftigt.

Andelen *under fattigdomsgränsen* bland de arbetslösa ökade till exempel från 24 procent till 38 procent på två år.⁴⁰

Kombinationen av försämringar i a-kassan och sjukförsäkringen, har gjort att fattigdomen bland personer utan sysselsättning ökat kraftigt, vilket inte minst gör att fler barn växer upp i fattigdom. 2008 var det 64 procent av de svenska hushåll där man inte jobbade, som hamnade under fattigdomsgränsen. Bara två år tidigare var den andelen 49 procent. Detta är en förändring som är speciell i europeisk jämförelse, och som har gjort att Sverige har gått från att ligga under EU-genomsnittet (tillsammans med andra nordiska länder) till en nivå högre än EU-genomsnittet.⁴¹

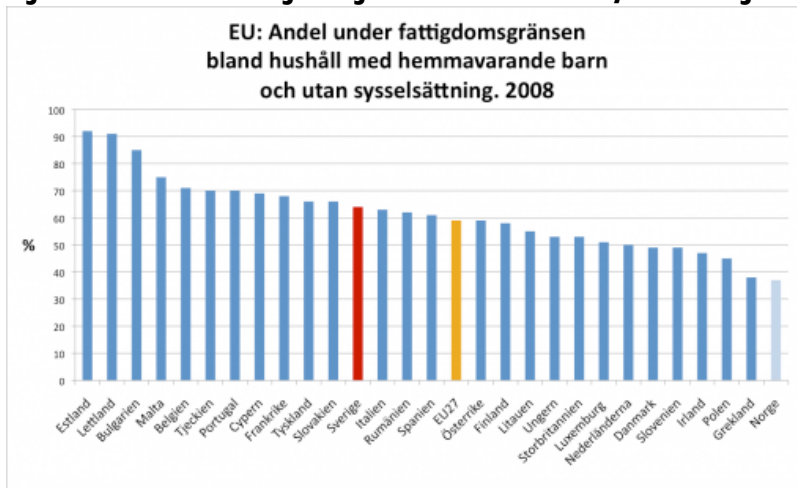
³⁸ Man måste ha varit med i ett år samt uppfylla ett "arbetsvillkor", alltså en minimigräns för hur mycket man arbetat under det sista året. Utan detta får man bara rätt till ett lågt grundbelopp.

³⁹ Se exempelvis: http://www.e24.se/pengar24/dina-rattigheter/arbetsratt/500-000-har-lamnat-sin-a-kassa_611183.e24 På två år tappade till exempel Hotell- och Restauranganställdas a-kassa 30 procent av sina medlemmar.

⁴⁰ Siffror från Eurostat (Living conditions and welfare). Se: Marika Lindgren Åsbrink, "De som lämnas utanför i rekordfart", <http://storstad.wordpress.com/2010/04/14/de-som-lamnas-utanfor-i-rekordfart/>

⁴¹ *ibid*

Figur 2. Andel under fattigdomsgränsen i hushåll utan sysselsättning⁴²



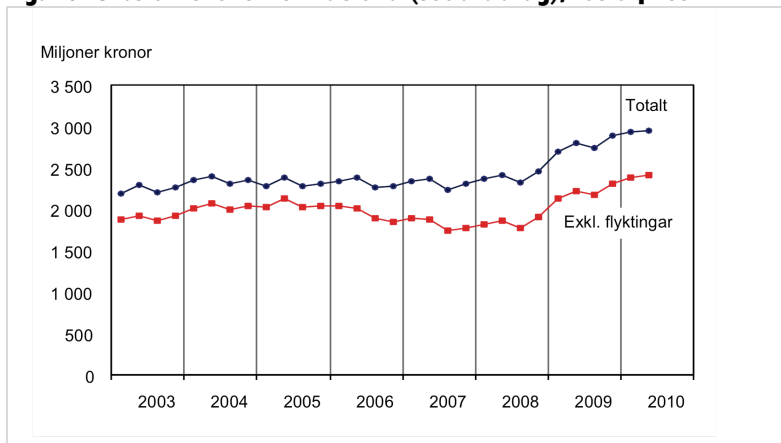
Arbetslösheten har dessutom *fördjupats*. Andra kvartalet 2006 var det 22,5 procent av de arbetslösa som räknades som *långtidsarbetslösa*, alltså att de varit arbetslösa i 27 veckor eller mer. Andra kvartalet 2010 hade denna siffra ökat till 30,6 procent.⁴³

VERKLIGHETEN: MER SOCIALBIDRAG

Den växande fattigdomen bland dem som får sämre stöd från välfärdssystemen eller slås ut från arbetsmarknadsrelaterade ersättningar (a-kassa och sjukpenning), märks tydligt hos kommunerna, som betalar ut ekonomiskt bistånd (socialbidrag) till de människor som inte har något annat sätt att klara existensminimum.

Den kvartalsvisa statistiken över utbetalning av socialbidrag visar tydligt utvecklingen. Ökningen (i fasta priser) mellan andra kvartalet 2010 och motsvarande kvartal 2007 är på cirka 30 procent. Under 2009 ökade kostnaderna för socialbidrag i 95 procent av Sveriges kommuner. I över en tredjedel av kommunerna var ökningen större än 30 procent.

Figur 3. Utbetalt ekonomiskt bistånd (socialbidrag), fasta priser⁴⁴



⁴² Diagrammet från Marika Lindgren Åsbrink, "De som lämnas utanför i rekordfart", <http://storstad.wordpress.com/2010/04/14/de-som-lamnas-utanfor-i-rekordfart/>

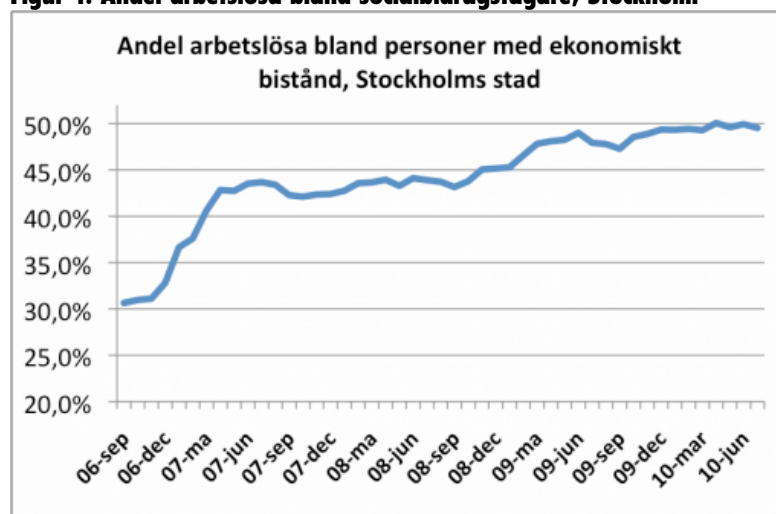
⁴³ Statiska Centralbyrån, SCB

⁴⁴ Diagrammet från "Ekonomiskt bistånd kvartal 1-2, år 2010", *Socialstyrelsen*. Se också "Kraftig ökning av socialbidrag", *Dagens Nyheter*, 3 mars 2010, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/kraftig-okning-av-socialbidrag-1.1055221>

Ser man på den senast tillgängliga helårsstatistiken framkommer det att antalet mottagare ökade med cirka 11 procent mellan 2007 och 2009, medan utbetalningarna ökade med cirka 25 procent. Det beror inte på motsvarande höjning av socialbidragsnormen. Siffrorna antyder därför snarare att fler har haft behov av socialbidrag under större delen av året, med andra ord en *fördjupad* fattigdom.

Idag är fyra av tio som får socialbidrag arbetsökande. Arbetslöshet är därmed den största orsaken till att personer söker socialbidrag. Andelen är ännu högre bland unga. 54 procent av dem mellan 20-24 år som får socialbidrag, får det på grund av arbetslöshet. Därutöver är det 14 procent av dem som söker socialbidrag, som är sjukskrivna eller får det som kallas sjuk- och aktivitetsersättning, alltså ungefär motsvarigheten till uføretrygd.⁴⁵ Diagrammet nedan visar situationen i Stockholm när det gäller andelen av socialbidragstagarna som är arbetslösa.

Figur 4. Andel arbetslösa bland socialbidragstagare, Stockholm⁴⁶



Ordföranden i organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (motsvarighet till norska KS) Anders Knappe, som själv är från Moderaterna, skriver i en kommentar till de ökade socialbidragskostnaderna, att "arbetsökande och sjukskrivna ska egentligen få stöd från Arbetsförmedlingen eller eventuellt Försäkringskassan och inte hos kommunernas socialtjänster".⁴⁷ Detta är ett viktigt konstaterande, som har mycket större implikationer än den budgetmässiga fördelningen mellan staten och kommunerna, och mellan olika stödformer.

Socialbidrag är samhällets yttersta skyddsnät. Det är inte en försäkring mot inkomstbortfall, som man har *rätt till*, utan något som man måste söka och få efter en *individuell prövning*. För att man ska kunna få socialbidrag måste man, som det brukar heta i forskningslitteraturen, "fattiggöras".⁴⁸ Det är alltså den raka motsatsen till socialförsäkringarna i den nordiska modellen, som är inkomstrelaterade och har till syfte att man till exempel *inte* ska behöva göra sig snabbt av med alla sina besparingar eller sälja sin lägenhet. För att komma ifråga för socialbidrag måste man normalt göra just detta.

I uppbyggnaden av de nordiska välfärdssystemen har det varit viktigt, inte minst för arbetarrörelsen, att gå bort från ett fattigvårdstänkande och istället betona att

⁴⁵ "Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd – redovisning av uppföljning 2010", Sveriges Kommuner och Landsting.

⁴⁶ Diagrammet från Marika Lindgren Åsbrink, "Det borgerliga bidragssamhället", <http://storstad.wordpress.com/2010/10/26/det-borgerliga-bidragssamhallet/> Siffrorna är från Stockholms Stads Utrednings- och Statistikkontor AB, <http://www.uskab.se/index.php/ekonomiskt-bistand-manadsrapporter.html>

⁴⁷ "Stor andel arbetsökande bland socialbidragstagarna", 25. oktober 2010, http://www.skl.se/web/Stor_andel_arbetsokande_bland_socialbidragstagarna.aspx

⁴⁸ För en kommentar om detta, se Kjell Rautio, välfärdsutredaren på Tjänstemännens centralorganisation (TCO): <http://www.utredarna.nu/kjellrautio/2010/03/16/socialbidrag-ar-inte-forsakring/>

välfärden ska vara generell. Det att man måste underlägga sin livssituation en individuell prövning för att någon annan ska bedöma om man har det tillräckligt dåligt, är en relation mellan medborgare och myndigheter som man så långt det är möjligt har velat ändra på. När fler går över från generella samhällsförsäkringar till selektiva, behovsprövade stöd, är det lätt att se att modellens syfte och legitimitet undergrävs.

Att tvingas leva på socialbidrag innebär med andra ord ett "utanförskap" i förhållande till de inkomstrelaterade, generella (ej behovsprövade) välfärdsordningarna. När en person inte längre kan få arbetslöshetsersättning i väntan på ett nytt jobb, eller sjukpenning trots sjukdom, utan istället tvingas till "fattiggörande" och individuell prövning, då är det tydligt för de flesta att detta är en försämring av läget för individen och ett fördjupat problem för ett välfärdssamhälle. Men i statistiken över "utanförskapet" kommer den förändringen inte att återspeglas.

TROTS HÅRDA TAG – HÖGRE ARBETSLÖSHET OCH LÄGRE SYSSELSÄTTNING

Det är alltså lätt att konstatera att de som är sjuka eller arbetslösa har fått det sämre och att risken för marginalisering och fattigdom bland dem ökat.

Men var det kanske ändå "värt det", om man tänker sig att den hårda behandlingen av de drabbade, och den fördjupade marginaliseringen, ändå fört till betydligt lägre arbetslöshet och en knuff framåt för sysselsättningen?

Faktum är att det inte alls blev så. Andelen arbetslösa har ökat, och sysselsättningsgraden har fallit.

Vi kan jämföra första kvartalet 2010 med samma kvartal 2007 – då högerregeringens första budget började gälla.⁴⁹

	2007:1	2010:1
Arbetslöshet (procent av arbetsstyrkan, 16-64 år)	6,8	9,2
Sysselsättning (procent av befolkningen, 16-64 år)	74,0	72,2

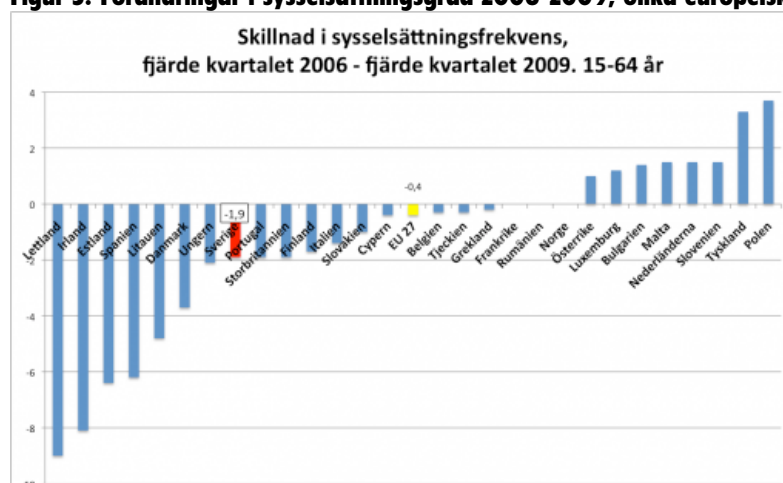
Men är inte detta bara en effekt av finanskrisen då?

Självklart har krisen spelat en negativ roll, men den svenska regeringens politik har varit passiv i förhållande till krisen. När det gäller arbetsmarknaden har den inriktat sig främst på att "skapa incitament" för de arbetslösa, genom att göra deras situation svårare. Ser man på utvecklingen från andra kvartalet 2008, då krisen slog till ser man att *arbetslösheten i Sverige ökade mer än genomsnittet i EU. Och fallet i sysselsättning har varit större än EU-genomsnittet.*⁵⁰ Ser man på hela den period som redovisades i tabellen ovan (2007:1–2010:1) var motsvarande sysselsättningsfall för EU i genomsnitt 0,8 procentenheter, alltså *mindre än hälften.*⁵¹ Diagrammet nedan visar samma tendens när jämförelsen gäller fjärde kvartalet 2006 fram till samma kvartal 2009.

⁴⁹ SCB

⁵⁰ Siffror från Eurostat. Se <http://www.alliansfrittisverige.nu/2010/09/september-10-2010-sverige-har-klarar.html> och <http://storstad.wordpress.com/2010/08/25/anvandbara-siffror-i-valrorelsen/>

⁵¹ Eurostat

Figur 5. Förändringar i sysselsättningsgrad 2006-2009, olika europeiska länder⁵²

Det kan också vara värt att notera att den svenska regeringen i sin egen budgetproposition för 2011 – som bär rubriken ”Från kris till full sysselsättning” – räknar med att arbetslösheten först 2014 ska komma ned till den nivå som rådde 2007, före finanskrisen.⁵³

⁵² Diagrammet från Marika Lindgren Åsbrink, ”Användbara siffror i valrörelsen”, <http://storstad.wordpress.com/2010/08/25/anvandbara-siffror-i-valrorelsen/>

⁵³ Budgetproposition för 2011, bilaga 2, tabell 13. Arbetslösheten (15-74 år) beräknas vara 6,0 procent år 2014.

EN NORSK REPRIS?

DET ÄR ENKELT att känna igen de svenska högerpartiernas retoriska strategi, när man till exempel läser vad Robert Eriksson (Frp) säger i Dagens Näringsliv: "Tallene forteller at regjeringen Stoltenberg bevisst har transportert de svakeste fra arbeidslivet over på trygdeordninger for å holde ledigheten lav. Man kamouflerer *den virkelige ledigheten*".⁵⁴

Høyres Torbjørn Røe Isaksen har också klivit fram som en ihärdig debattör på samma tema. Efter att först ha kallat sjukskrivningar för en "bombe under velferdsstaten",⁵⁵ och senare slagit fast att den "har gått av", är han nu inne på att "den norske modellen lekker" och att bland annat uførepensjonering är "den største utfordringen for velferdssamfunnet".⁵⁶

Detta ligger också i linje med vad högersidans tankesmedja Civita har önskat skapa uppmärksamhet kring i offentligheten. I rapporten "Den norske syke" varnar Civita för "utenforskap" (fortfarande inom citattecken). Där talar man om "høyere sykefravær og større passivitet gjennom trygdesystemet enn det medisinskt sett er behov for", som "et problem på mange måter". Inte minst är det något som ger samhället "en unødig høy finansieringsbyrde", vilket gör att det blir "en utfordring å sikre at velferdsstaten forblir bærekraftig".⁵⁷ Civita har bland annat följt upp detta med rapporten "Uføreekspløsjonen", där man kan läsa att "*flere og flere ikke deltar i den dugnaden velferdsstaten er*".⁵⁸

Vi ska se närmare på dessa påståenden, och se hur de lägger sig tätt inpå den retorik som den svenska högern framgångsrikt använt sig av.

"RENSPIKKET JUKS"

På Frp.no hävdar Robert Eriksson att "600.000 arbeidsføre personer ikke fanges opp av statistikken" för arbetslöshet och att "dette er renspikket juks"⁵⁹

Eriksson nämner i artikeln "uføretrygd, sykepenger eller arbeidsavklaringspenger". I hans siffra ingår alltså de 276 000 personer som efter en grundlig utredning av läkare har bedömts vara 100 % uføre – alltså motsatsen till "arbeidsføre". Menar han att dessa borde räknas som arbetslösa i stället? Borde dessutom de som får sykepenger, det vill säga de som har ett arbete som de ska komma tillbaka till, räknas som arbetslösa?

Det ser så ut, och det om något skulle kunna kallas "renspikket juks" i beskrivningen av statistiken. Det är i vilket fall som helst ganska magstarkt, och gör diskussionens svåröverskådlig.

Men just förvirringen och misstänksamheten som skapas runt statistiken, kan som vi kunde se i det svenska exemplet, fungera som en god ingång till etablering av "utanförskapet" som idé.

SKAPAD FÖRVIRRING RUNT SYSSÄTTNINGSTATISTIKEN

Høyres Thorbjørn Røe Isaksen, uttrycker sig något mer försiktigt än Robert Eriksson: "Det er mye som tyder på at vi skjuler *deler av arbeidsledigheten* ved å ha

⁵⁴ "Kamouflerer arbeidsledigheten", *NTB*, 6 oktober 2010,

<http://www.dn.no/forsiden/politikk/Samfunn/article1990619.ece> (min kursivering)

⁵⁵ "Høyre om sykefraværet: – Nå har bomben under velferdsstaten gått av", 18 december 2009,

<http://e24.no/makro-og-politikk/article3430181.ece>

⁵⁶ "Den norske modellen lekker", 5 oktober 2010,

<http://e24.no/kommentar/spaltister/isaksen/article3842577.ece>

⁵⁷ Villeman Vinje, "Den norske syke – full frihet på andres regning", 2010

⁵⁸ "Uføreekspløsjonen – hva kan vi gjøre med den?", notat 12/2009

⁵⁹ <http://www.frp.no/+Som+%C3%A5+vinne+EM-gull+med+doping.d25-TwZnIZo.ips>

folk på andre offentlige støtteordninger, sier Isaksen, og nevner både uførepensjon og sosialhjelp som eksempler”.

Låt oss anta att det är sant – att vissa av dem som står utanför arbetsmarknaden på grund av uførhet, istället borde stå i arbetslöshetskön.

Då skulle den norska arbetslöshetsstatistiken se sämre ut.

Men – och detta är mycket viktig – *det skulle inte ändra sysselsättningsstatistiken.*

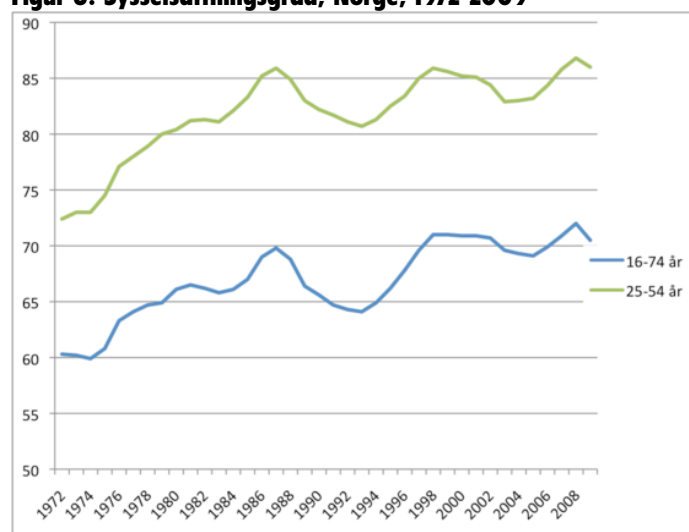
Arbetslöshet räknas – helt enligt internationella konventioner – i procent av arbetsstyrkan. Man är arbetslös om man söker jobb men inte har ett.

Som *sysselsatt* räknas den som är i *inntäktsgivande arbete* av något slag. Sysselsättningsgraden räknas *i procent av befolkningen* i en viss åldergrupp. Det är alltså ett bra och gott jämförbart mått för att helt enkelt se *hur stor del av befolkningen som delar i arbetslivet.*

En person som är arbetslös är inte sysselsatt. En person som har full uføretrygd är inte heller sysselsatt. Även om regeringen nu skulle ”gömma” dem som ”egentligen” ska vara arbetslösa i uførepensjonering, så skulle det inte påverka sysselsättningsstatistiken.

Vi kan då kolla på hur det ser ut med denna statistik för Norges del. Är det som Robert Eriksson ”oppgitt” säger: ”Sannheten er ’færre får bli med’ og flere plasseres i utenforskap”. Eller som Civita alltså hävdar, att ”flere og flere ikke deltar i den dugnaden velferdsstaten er”.

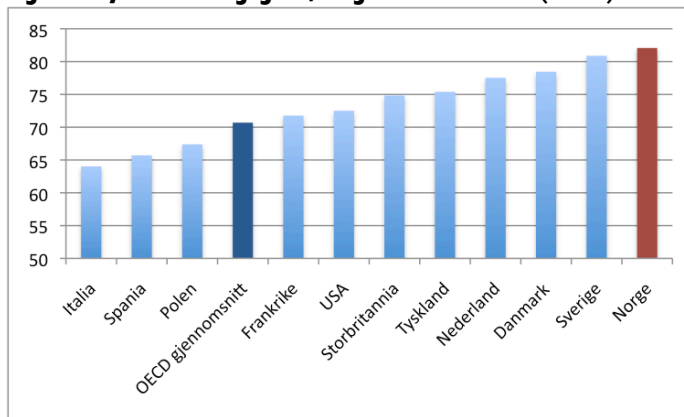
Figur 6. Sysselsättningsgrad, Norge, 1972-2009⁶⁰



Nej, det är faktiskt precis tvärtom. Det är fler och fler som deltar i arbetslivet (med upp- och nedgångar i hög- och lågkonjunkturer) och därmed ”i den dugnaden velferdsstaten er”.

Men, hur är det jämfört med andra länder? Är det kanske så att man i andra länder jobbar – istället för att hålla på med uføretrygding?

⁶⁰ Källa: SSB

Figur 7. Sysselsättningsgrad, några OECD-länder (2009)⁶¹

Nej, *precis tværtom*. Norge har en av de allra högsta sysselsättningsgraderna i världen. Enligt OECD:s statistik (gruppen 25-64 år, år 2009) så var sysselsättningsgraden 82,1 procent i Norge, att jämföra med 70,7 procent i genomsnitt för OECD-länderna. Det vara bara Schweiz och Island som hade något högre sysselsättningsnivå.

Därför blir det också märkligt med tidningstexter av den här typen, i Dagens Näringsliv: "Med en av verdens høyeste andel av uføretrygdede, har regjeringen i en lang periode isteden fokusert på at Norge har en av verdens høyeste andel av sysselsatte"⁶²

Naturligtvis är andelen sysselsatta avgörande för den norska ekonomin. Det är viktigt att många deltar i arbetslivet, och det är ett stort problem för den som drabbas, att inte kunna delta, till exempel på grund av uførhet.

Vad statistiken visar, är att det är fler som deltar i arbetslivet i Norge. I många andra länder är det en lägre andel som *mottar uføreytelser*. Men det betyder alltså *inte* att de *istället* deltar i arbetslivet.

FRAM MOT "UTANFÖRSKAPET"

Detta är i själva verket en nyckelfråga i försöken att etablera begreppet "utanförskap". Som vi kunde se i Sverige, hamnar man i en situation där det inte är frånvaron från arbetsmarknaden i sig som blir problemet, utan *den frånvaro som ersätts genom välfärdssystemet*.

När Høyres Torbjørn Røe Isaksen skriver att "Den norske modellen lekker", så presenterar han ett räknestycke som redan har kommit nära det svenska sättet att räkna "utanförskapet". Detta är vad Isaksen kallar "skyggesiden av den norske modellen":

- 300.000 på uførepensjon
- 162.000 på arbeidsavklaringspenger
- 125.000 på sykepenger (årsverk)
- 76.100 på dagpenger ved arbeidsledighet
- 50.000 med økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt
- 24.000 på overgangsordninger ved aleneomsorg for barn
- 1000 på ventelønn og ventestønad
- 50.000 på avtalefestet pensjon AFP

Hans konklusion är att "nesten 800.000 nordmenn i arbeidsfør alder står utenfor arbetslivet"⁶³. Låt oss se lite närmare på talen.

⁶¹ Källa: OECD, Employment/population ratio

⁶² <http://www.dn.no/privatokonomi/article1990118.ece>

⁶³ <http://konservativ.no/2010/10/den-norske-modellen-lekker/>

- 2009 var det 346 000 som mottog **uførepensjon**. Av dessa var det 276 000 som bedömdes ha hundraprocentig uførhet. Totalt var det 11,1 procent av befolkning som mottog uførepensjon. Det har varit en andel som inte har varierat så mycket de senaste tio åren. Det har ökat svagt från 9,9 procent år 2000 och 10,9 procent 2005.⁶⁴ Ökningen är helt väntad mot bakgrund av det är *fler* som deltagit i arbetslivet, varav fler kvinnor. Av dem som inte mottar hundraprocentig uførepensjon är många i arbete. Med Isaksens sätt att räkna är de likvärdiga utanför arbetslivet. Om de inte mottagit uførepensjon, men bara jobbat deltid med lägre inkomst, hade de däremot inte varit ett problem.
- **Arbetsavklaringspenger** är en ny ordning som från 1 mars 2010 har ersatt yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger och tidsbegrenset uførestønad. Det betyder alltså att detta är pengar som utbetalas till dem som försöker ta sig tillbaka till arbetslivet, eller där man prövar att se om detta blir möjligt. En av dessa är journalisten Øivind Fjeldstad som jobbar 50 procent – som journalist. Han skrev i Dagsavisen 8 oktober 2010 och bad om att alla de som jobbar efter bästa förmåga ska ”slippe den tilläggsbelastningen det er å bli fortalt at de tilhører et ’utenforskap’ med et betydelig innslag av arbeidssky elementer som heller vil leve på trygd enn å jobbe”.⁶⁵ Detta reser också frågan: vore det bättre om man inte hade en sådan ordning, och den som har problem med att jobba för fullt bara kunde bli uførepensjonert eller arbetslös på heltid?
- När det gäller **sykepenger**, räknar Isaksen alltså årsverk. Det ligger helt i linje med den svenska ”utanforscaps”-exercisen. Genom att göra så kommer korta och långa sjukperioder (utöver arbetsgivarperioden) båda att registreras som ett bidrag till ”utanforskapet”. Dessutom är det ju så att antalet årsverk sykepenger som betalas ut förstås tenderar att öka *om fler arbetar*.
- Som man kan se är **arbetslösheten** i Norge mycket låg. Enligt Nav var 71 000 personer helt arbetslösa i september 2010. Man ska då komma ihåg att inte alla dessa varit arbetslösa länge. 28 procent av de heltidsarbetslösa, eller cirka 20 000 personer, räknades som långtidsarbetslösa (26 veckor eller mer).⁶⁶ Inte alla arbetslösa mottar dagpengar. Årsgenomsnittet för helt arbetslösa mottagare av dagpengar under 2009 var 39 000 personer enligt Nav.⁶⁷ Sammanlagt var det 61 000 som mottog dagpengar under 2009 (som årsgenomsnitt).⁶⁸ När Isaksen skriver om problemet med att folk befinner sig ”på dagpenger ved arbeidsledighet”, ger han intryck av att det handlar om folk som har varit helt beroende av arbetslöshetspengar hela året.
- Att tvingas till **socialhjelp** är ofta förknippat med problem i övrigt. Det är intressant att notera, att Isaksen likställer detta med att vara sjukskriven från ett jobb som man har, eller med att ha avtalsfäst pension.
- Det är anmärkningsvärt att AFP, som alltså bygger på tariffavtal och frivillighet, räknas in som ”skyggesiden av den norske modellen”.

Sammantaget ger Isaksens lista en märklig bild. Dels är det mycket olika företeelser som ligger bakom de olika delarna av hans summa på ”nesten 800.000 nordmenn” som ”står utenfor arbeidslivet”. Dels blandar han ihop folk som är helt beroende av stöd med folk som delvis är beroende av stöd. Dels är det alltså inte

⁶⁴ Siffror från Nav.

⁶⁵ ”Vranglære om utenforskapet”,

http://www.nyemeninger.no/alle_meninger/cat1003/subcat14/thread100670/

⁶⁶ Tabell 2.18, Helt arbeidsledige fordelt på varighet og alder ved utgangen av måneden, september 2010

⁶⁷ Tabell 13, Helt arbeidsledige totalt og dagpengemottakere, årsgjennomsnitt

⁶⁸ Tabell 14, Totalt antall dagpengemottakere, helt ledige dagpengemottakere og delvis ledige dagpengemottakere, årsgjennomsnitt

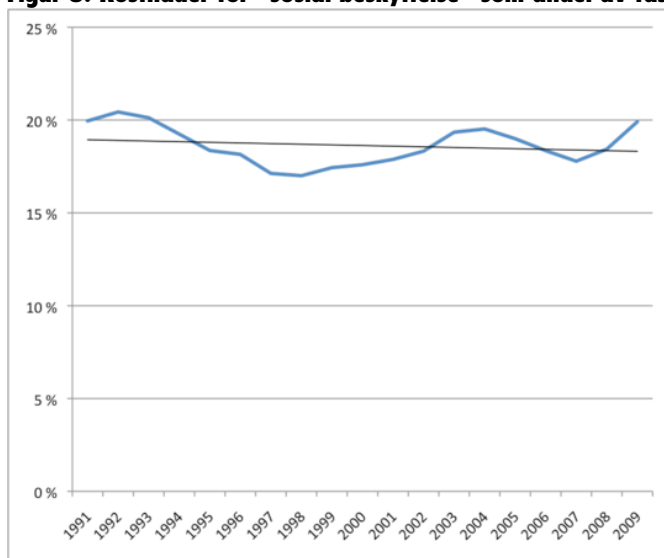
så att en okontrollerat växande andel av den norska befolkningen står utanför arbetslivet – det är snarare så att sysselsättningen har *ökat*.

VAD MED KOSTNADERNA?

På samma sätt som den svenska statistiken över "utanförskapet", fokuserar alltså Torbjørn Røe Isaksen på budgetkostnader för frånvaro från arbetsmarknaden. Han kallar resultatet av sin lista "en gigantisk økonomisk utfordring".

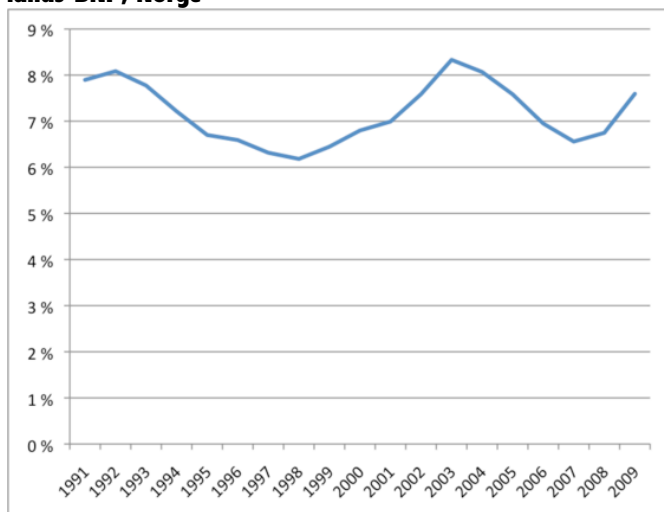
Hur har då utvecklingen varit? Så här har kostnaderna för "social beskyttelse" sett ut som andel av fastlands-BNP 1991-2009:

Figur 8. Kostnader för "social beskyttelse" som andel av fastlands-BNP, Norge⁶⁹



Kostnaderna har inte vuxit okontrollerat de senaste 20 åren. De är på samma nivå som i början av 1990-talet. Tittar vi mer specifikt på kostnaderna för arbetslöshet samt "sykdom og uførhet", är bilden likadan.

Figur 9. Kostnader för arbetslöshet samt "sykdom og uførhet" som andel av fastlands-BNP, Norge⁷⁰



Det är inte första (och troligen inte sista) gången som den norske högersidan använder sig av denna typ av missvisande retorik om kostnaderna för välfärdsordningarna. När Torbjørn Røe Isaksen talade om "bomben under velferdssta-

⁶⁹ Källa: SSB

⁷⁰ Källa: SSB

ten” som nu hade ”gått av” på grund av utbetalningar av sykelønn, visade fakta att sjukfrånvaron på årsbasis hade varit högre vid 13 tidigare tillfällen sedan 1972. Ännu värre var det när Isaksens partikamrat Michael Tetzschner kallade sykelønnsordningen för ”helt ute av kontroll” och en ”gjøkunge” i statsbudgeten.⁷¹ Fakta var då att statens utgifter till sykepenger låg på samma nivå som i början av 1990-talet.

Därefter har sjukfrånvaron gått kraftigt ned under 2010 (troligen i huvudsak på grund av ett sämre arbetsmarknadsläge). Då passar det bättre att byta ut bomb- och gökungemetatorerna mot det mer diffusa ”utanförskapet”, som kan beskrivas som ett problem ännu mer frikopplat från fakta.

Men när det gäller det ekonomiska utrymmet, finns det alltså inte faktaunderlag för att måla fram bilden av kostnadsökningar som välfärdsekonomin inte kan bära. Man måste ställa sig frågan varför det är ”en gigantisk økonomisk utfordring” i ett av världens rikaste länder, med en av världens högsta sysselsättningsnivåer, att 6-8 procent av fastlands-BNP används till att ge människor som är alltför sjuka för att arbeta, eller som har slitit ut sig efter många år i arbetet, en rimlig ekonomisk standard och hjälp att komma tillbaka till arbetslivet? Det är en fråga som hamnar i skymundan i den medvetet missvisande diskussionen om ”utanförskapet”.

ETT IDEOLOGISKT GREPP

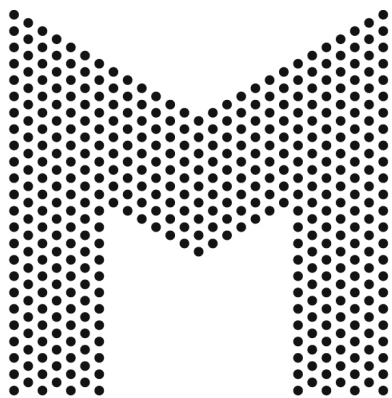
Lanseringen av ”utanförskapet” är *den raka motsatsen* till att bry sig om problemen med exkludering och utsortering på arbetsmarknaden. Det gäller såväl i Sverige som i Norge. Högerpartiernas önskan om att få genomslag för begreppet är istället dess starkt *ideologiska funktion*.

”Utanförskapet” bär inom sig en motvilja mot välfärdssamhällets principer. Det smusslar undan den nordiska modellens dokumenterade styrka i att få in relativt många i arbetslivet. Det riggar statistiken, så att det inte blir det exkluderande arbetslivet som problemstämplat, utan *det att vi försöker ta ett gemensamt ansvar* för de människor som drabbas. Det vänder även uppochned på det faktum att arbetslivet också i Norge sliter ut människor och att profitjakten gör det svårare att finna en individanpassad plats för alla. Förändrade ”incitament” för individen – inte ett förändrat arbetsliv – blir på så sätt den lösning som framstår som det naturliga.

Begreppet upplöser också en mängd sociala och ekonomiska förhållanden i en enda sörja: kostnader i statsbudgeten. Genom att göra sig okänslig för om ”utanförskapet” består i att man får ersättning i form av AFP, sosialstøtte eller arbeid-savklaringspenger, etableras en mental bild av en grå massa av ”tärande”. Också detta är ett viktigt moment i att undergräva den nordiska välfärdsmodellens legitimitet. Modellen bygger på förståelsen av att ersättningar inte går ut till någon permanent underklass som är utanför, men att alla kan och kommer att behöva hjälp från det gemensamma under olika faser av livet och beroende på hur tillvaron utspelar sig. ”Utanförskapet” pekar fram mot det motsatta av den solidariteten. Kommunikativt fungerar det som en signal till dem som för tillfället inte behöver utbetalningar från välfärdssystemet – någonstans därute finns det ett närmast permanent och hotfullt växande ”utanförskap” som suger upp dina skattepengar.

För fackföreningsrörelsen och för de partier som önskar utveckla den norska välfärdsmodellen istället för att aveckla den, är det av stor betydelse att man inte accepterar den problembeskrivning som finns inbyggd i diskussionen om ”utanförskapet”. Då är det lätt att hamna i en återvändsgränd [blindvei] där det enda sättet att ”ta problemet på allvar”, är att gå med på försämrade villkor. Erfarenheterna från de svenska högerpartiernas offensiv bör stå som ett varnande exempel.

⁷¹ ”Syk gjøkunge”, <http://tetzschner.blogspot.com/2009/11/syk-gjokunge.html>



MANIFEST

SENER FOR
SAMFUNNSANALYSE