

Social trygghet genom socialförsäkringen *En ändamålsenlig reglering?*

*Ruth Mannelqvist
Sara Stendahl*

Social trygghet genom socialförsäkringen

Social trygghet genom
socialförsäkringen
*En ändamålsenlig
reglering?*

*Ruth Mannelqvist
Sara Stendahl*

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS är en oberoende ideell förening grundad 1948, vars mål är att vara Sveriges ledande mötesplats för saklig samhällsdebatt och en viktig kunskapskälla för beslutsfattare. SNS sammanför företrädare för näringsliv, förvaltning, akademi och politik. Denna brobyggande roll främjas av att SNS som organisation inte tar ställning i policyfrågor.

*Social trygghet genom socialförsäkringen.
En ändamålsenlig reglering?*
Ruth Mannelqvist och Sara Stendahl

© 2025 Författarna och SNS Förlag
Tryck: Libri Plureos GmbH, Hamburg,
Tyskland
ISBN 978-91-89754-71-3

INNEHÅLL

Förord	7
Sammanfattning	9
1. Inledning	13
2. Socialförsäkringens rättsliga byggstenar	18
3. Granskning av ändamålsenlighet – juridisk-tekniska exempel	37
4. Social trygghet genom socialförsäkringen	93
Referenser	102

Förord

Socialförsäkringen ska tillgodose social trygghet genom ekonomiska förmåner. Regelverket har vuxit fram under lång tid och präglas i dag av komplexitet, detaljrikedom och återkommande förändringar. Detta väcker frågor om hur väl försäkringen förmår leva upp till sitt grundläggande syfte.

I rapporten analyserar Ruth Mannelqvist och Sara Stendahl socialförsäkringsbalken ur ett rättsvetenskapligt perspektiv. Med fokus på sjukpenning, sjukersättning och bostadsbidrag undersöker de lagstiftningens kvalitet och regelverkets förmåga att skapa social trygghet.

Ruth Mannelqvist är professor i rättsvetenskap vid Juridiska institutionen vid Umeå universitet. Sara Stendahl är professor i offentlig rätt vid Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportförfattarna. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS initierar och presenterar forskningsbaserade och policyrelevanta analyser av centrala samhällsfrågor.

Rapporten ingår i SNS treåriga forskningsprojekt ”Ekonomisk trygghet”. Det är vår förhoppning att rapporten ska bidra med ny kunskap om socialförsäkringens rättsliga utformning och de utmaningar som följer av ett komplext och föränderligt regelverk.

Forskningsprojektet kan genomföras tack vare bidrag från den referensgrupp som följer projektet. I gruppen ingår Alecta, Almega, Arbetsförmedlingen, Folksam, Företagarna, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), LO, Pensionsmyndigheten, Saco, SEB, Socialdepartementet, Svenskt Näringsliv, Sveriges a-kassor, Swed-

bank, TCO och Trygghetsfonden TSL. Johannes Lindvall, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet är SNS vetenskapliga råds representant i projektet. Tomas Eriksson, kanslichef på Sveriges a-kassor är gruppens ordförande. SNS tackar för det engagemang som ledamöterna i referensgruppen visat. Referensgruppen ansvarar inte för innehållet i rapporten.

Vilhelm Persson, professor i offentlig rätt vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, har vid ett akademiskt seminarium lämnat konstruktiva synpunkter på ett utkast till rapporten.

Jag vill också tacka min forskningsledarkollega Stefan Sandström som har biträtt mig i arbetet med rapporten.

Stockholm i september 2025

Gabriella Chirico Willstedt
Forskningsledare och medlemschef, SNS

Sammanfattning

Socialförsäkringen är en central del av den svenska välfärdsmodellen, med ett övergripande syfte att tillgodose social trygghet genom ekonomiska förmåner. Social trygghet är ett rättsligt begrepp, förankrat i både svensk grundlag och internationella konventioner. Det innebär att samhället ska garantera ett skyddsnät som förväntas erbjuda mer än ett grundläggande skydd. Därtill ska det vara förutsebart och ge långsiktig trygghet för individen.

Det finns en allmän uppfattning om att socialförsäkringen ger ett fullgott skydd som omfattar alla, men mycket talar för att försäkringen inte alltid uppfyller målet om social trygghet. Samhällsvetenskaplig forskning visar på en rad problem och utmaningar med socialförsäkringen. Det handlar om bland annat minskad kompensationsgrad, ökade inkomstklyftor och i vissa fall även ökad skuldsättning för den enskilde.

Sedan år 2011 regleras socialförsäkringen i socialförsäkringsbalken. Den är en rättighetslagstiftning med målsättningen att ge social trygghet genom de sociala försäkringar samt andra ersättnings- och bidragssystem som lagen anger. Förmånerna är indelade i huvudsakligen två försäkringsgrenar: arbetsbaserade och bosättningsbaserade. Dessa har vuxit fram under lång tid och med delvis olika bevekelsegrunder, och har sedermera sammanställts i balken. Det gör att socialförsäkringsbalkens regler är både komplexa och detaljrika.

Ger då socialförsäkringen den sociala trygghet som utlovas i lagen? För att besvara frågan behöver socialförsäkringsbalkens ändamålsenlighet granskas ur ett juridiskt perspektiv. Vi analyserar ändamålsenligheten utifrån dels reglernas materiella innehåll, det vill säga om

nivån eller omfattningen av stödet leder till det som kan förväntas för att uppnå social trygghet, dels reglernas formella beskaffenhet. Med det senare avses att granskningen tar avstamp i den rättsliga normeringens utgångspunkter och en reglering av tillräckligt god kvalitet. Den rättsliga normeringen förväntas vila på rättsregler och rättsliga principer, vilka återfinns på olika hierarkiska nivåer. Det handlar med andra ord om var och av vem som regler kan tillföras eller uttolkas. Reglering av god kvalitet omfattar lagens begriplighet, överskådlighet och tillämpbarhet.

Eftersom socialförsäkringsbalken innehåller ett 30-tal olika förmåner avgränsas vår granskning av ändamålsenligheten till tre: sjukpenning, sjukersättning och bostadsbidrag. Dessa förmåner har olika rättsliga konstruktioner och utmaningar. Urvalet kan motiveras av juridisk-tekniska skäl, men även av samhällsrelevans och sociala skäl. De valda förmånerna omfattar båda försäkringsgrenarna och vilar på inkomstbortfall eller behov. Även om det finns uppenbara skillnader mellan arbetsbaserade och bosättningsbaserade förmåner, förekommer det också begrepp eller rättsliga kriterier med likartade språkliga utformningar. Vidare är förmånerna en del av socialförsäkringen som många kommer i kontakt med någon gång under ett arbetsliv. De är dessutom viktiga för att skapa social och ekonomisk trygghet för grupper med svag ekonomi.

Den rättsliga systematiken och de rättsliga normerna är centrala för att förstå förmånernas innehåll. Vi intresserar oss för hur förändring av olika sociala normer och värderingar har påverkat rättsutvecklingen av socialförsäkringen generellt sett, men också specifikt för de enskilda förmånerna.

Granskningen visar att inkomstbortfallsprincipen inom sjukpenning och sjukersättning har kommit att urholkas över tid genom bland annat den rättsliga konstruktionen av inkomstbegreppen. Vidare påverkar både konstruktion och tillämpning av de rättsliga rekvisiten sjukdom och arbetsförmåga möjligheterna att erhålla ersättning. Förväntningar på objektiva och mätbara tolkningar av begreppen har tillsammans med den rättsliga regleringens detaljrikedom och komplexitet trängt undan individuella bedömningar i enskilda fall. Försäkringens kostnader, tillsammans med den enskildes ansvar och krav på ökad flexibilitet, har fått företräde framför den enskildes ekonomiska trygghet.

Granskningen av bostadsbidraget visar att regleringen av denna behovsprövade förmån har blivit alltmer komplex över tid och därmed svår att överblicka. Lagstiftningen kan delvis beskrivas som enögd genom att en målsättning om fördelningspolitisk träffsäkerhet har tillåtit trumfa rättsliga värden om lagtextens begriplighet, om proportionalitet i ansvarsutkrävande och om respekt för den enskildes autonomi.

Vilka slutsatser om socialförsäkringsbalkens ändamålsenlighet för att uppnå social trygghet kan vi dra av vår analys av tre specifika förmåner i socialförsäkringen? Något generellt svar på hur det står till med ändamålsenligheten för samtliga förmåner i socialförsäkringen kan inte ges. Med det sagt saknas det juridiskt utrymme att göra undantag för vissa förmåner och hävda att socialförsäkringen som helhet är ändamålsenlig, trots att alla förmåner inte uppfyller målsättningen om social trygghet. Det betyder således att kravet på ändamålsenlighet och förväntan att leverera social trygghet gäller för samtliga förmåner. I ljuset av detta kan således vår granskning av dessa tre förmåner ge en god grund för konklusioner.

Den sammantagna slutsatsen utifrån de granskade förmånerna är att det finns brister i socialförsäkringens ändamålsenlighet när det gäller social trygghet. När det gäller det materiella innehållet, det vill säga omfattningen eller nivån av den sociala tryggheten, kan vi konstatera att urholkningen av inkomstbortfallsprincipen och en omfattande rättsosäkerhet kring bostadsbidraget resulterar i att den nivå av skydd som kan förväntas av förmåner i socialförsäkringen inte har uppnåtts. Det finns brister även i regleringens formella karaktär, i form av normering och god rättslig kvalitet. Reglerna är ofta otydliga, svårbegripliga och tekniskt komplexa, och tillsammans med myndighetsinterna styrdokument som påverkar rättstillämpningen undermineras både rättssäkerhet och ändamålsenlighet.

Socialförsäkringen saknar rättslig stabilitet, och ambitionen att tillgodose social trygghet genom att skydda inkomstbortfall och förhindra fattigdom utmanas i dag av överordnade samhällsekonomiska intressen. Det saknas en tydlig politisk diskussion om vad social trygghet ska innebära. Vi menar att politiken behöver ta ställning till balkens syfte och målsättningsstadgandets formulering. Annars är risken stor att socialförsäkringens grundläggande värden och principer om att uppnå social trygghet undermineras.

I. Inledning

”Du kan”, säger socialförsäkringen, ”av samhället såsom din rätt utkräva skydd mot nöden, och du har intet skäl att blygas över detta skydd.”¹

Det inledande citatet är hämtat från propositionen till den första allmänna pensionsförsäkringen, som omfattade både invaliditets- och ålderdomsförsäkring, och som infördes i Sverige år 1914. I motiven framhålls skillnaderna mellan den gamla tidens fattigvård och den nya idén om sociala försäkringar (socialförsäkringen). Genom socialförsäkringsskyddet strävade regeringen Karl Staaf att etablera ett för tiden modernt, liberalt rättighetstänkande på det sociala området, samtidigt som man distanserade sig från ”den förödmjukande allmosan”².

Det vi i dagligt tal brukar kalla ”socialförsäkringen” ingår som en viktig del i den svenska välfärdsmodellen. Konstruktionen av sociala försäkringar baseras på en idé om att social trygghet kan uppnås genom att ge de försäkrade en laglig och utkrävbar rätt till ekonomiskt stöd i vissa situationer. De sociala försäkringarna har flera sociala funktioner och kan verka kompensatoriskt, proaktivt och preventivt, då de syftar till att reperera, förebygga och motverka social utsatthet och fattigdom genom ekonomiska förmåner.³

Sedan år 2011 finns de regler om olika sociala förmåner som vi med ett samlande begrepp kallar socialförsäkringen i socialförsäkrings-

1. Prop. 1913:126, s. 40.

2. Prop. 1913:126, s. 40.

3. För en diskussion om att socialförsäkringen utöver sin reparativa funktion också har potential att verka preventivt, se Berghman, Debels och Van Hoyweghen (2012).

balken.⁴ Genom balken, som ersatte ungefär 30 tidigare lagar, har en stor del av lagstiftning inom det vi kanske kan kalla ”försäkringskasseområdet” samlats i en gemensam lag.⁵ Syftet med reformen var att öka överskådligheten samt förbättra enhetlighet och samordning så att regelverket skulle bli lättare att förstå och tillämpa.⁶ I balkens inledande bestämmelse, dess portalparagraf, framgår att den innehåller bestämmelser om

... social trygghet genom de sociala försäkringar samt andra ersättnings- och bidragssystem som behandlas i avdelningarna B-G (socialförsäkringen)⁷

Det är samtliga dessa bestämmelser som sammantaget ska förstås som ”socialförsäkringen”. Det betyder således att socialförsäkringen, i rättslig mening, innehåller flera olika typer av förmåner, med ett övergripande syfte att tillgodose ”social trygghet”.

Det finns en sedan länge allmänt utbredd föreställning om att socialförsäkringen omfattar alla, och att den resulterar i att enskilda individer erhåller social trygghet genom det ekonomiska stöd som de olika förmånerna ger. Sverige har valt att ha ett system där de som lever och verkar i landet blir försäkrade i lagens mening, genom att vara förankrade på arbetsmarknaden (de arbetsbaserade försäkringarna) eller bosatta (de bosättningsbaserade försäkringarna). Vissa förmåner är antingen arbetsbaserade eller bosättningsbaserade, men det finns också förmåner som är både arbets- och bosättningsbaserade, där den arbetsbaserade delen är mer generös och den bosättningsbaserade delen mindre generös. På detta sätt har Sverige skapat ett inkluderande men differentierat trygghetssystem som, i princip, ska omfatta alla som lever och verkar i landet. Förutom arbete eller bosättning för att omfattas av socialförsäkringen finns andra kvalifikationsregler för de olika förmånerna, vilka är reglerade i socialförsäkringsbalken. Några av dessa kommer att beröras i rapporten, medan andra lämnas utanför.

4. Socialförsäkringsbalken (2010:110), förkortad SFB.

5. Begreppsbildningen på området är otydlig och det är svårt att använda ordet ”socialförsäkringen” eller ”socialförsäkring” som termer som tydligt eller principiellt särskiljer viss socialrättslig reglering från annan. Vi återkommer till denna fråga senare i rapporten.

6. Prop. 2008/09:200.

7. 1 kap. 1 § SFB.

Socialförsäkringsbalken är i grunden en tydlig och stark rättighetslagstiftning som vänder sig till enskilda individer med målet att säkra deras sociala trygghet, samtidigt som regelverket på olika sätt tycks fjärma sig från den försäkrade och även från idén om trygghet som något värdefullt. Det finns, utifrån såväl forskning och vetenskapliga granskningar som utredningar, rapporter och kommittébetänkanden från statliga myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer, grund för att ifrågasätta om regelverket förmår svara mot löftet om social trygghet.⁸ Bland annat har Inspektionen för socialförsäkringen visat att kompensationsgraden generellt sett minskat och att bidragen urholkats över tid, något som lett till både ökade inkomstkyftor och sämre social trygghet.⁹ Vad gäller bostadsbidraget har Riksrevisionen i ett flertal rapporter pekat på problem med till exempel skuldsättning och negativa konsekvenser av att förmånen inte följer löne- och prisutvecklingen.¹⁰

I den här rapporten är socialförsäkringens övergripande syfte att garantera den sociala tryggheten i förgrunden, och den övergripande fråga vi ställer oss handlar om reglernas ändamålsenlighet. Är socialförsäkringens regelverk utformat på ett sådant sätt att det förmår att leva upp till målsättningen om social trygghet?

Syftet med rapporten är således att med utgångspunkt i socialförsäkringsbalkens målsättning om social trygghet och med hjälp av konkreta exempel diskutera förmånernas rättsliga utformning och kritiskt analysera lagstiftningens *ändamålsenlighet* ur juridiskt perspektiv. Bedömningen av regleringens ändamålsenlighet tar avstamp i reglernas formella och materiella beskaffenhet och hur dessa aspekter samverkar. Vår granskning av ändamålsenlighet från formell utgångspunkt baseras på den rättsliga normeringens former och regelverkets rättsliga kvalitet. Den materiella utgångspunkten baseras på en tolkning av begreppet social trygghet och om den rättsliga utformningen är sådan att ändamålsenlighet nås. Vi återkommer och utvecklar vad vi menar med detta i nästa kapitel (om en ändamålsenlig reglering).

För att konkretisera analysen lyfter vi upp tre förmåner, såväl ar-

8. Se exempelvis Försäkringskassan (2022), Inspektionen för socialförsäkringen (2023, 2013), Rautio (2024), Altermark (2020), Johnson (2010) och Salonen (2011).

9. Inspektionen för socialförsäkringen (2022, 2014a).

10. Se rapporter från Riksrevisionen (2014, 2017, 2018a, 2024).

betsbaserade som bosättningsbaserade, nämligen sjukpenning, sjukersättning och bostadsbidrag. Våra exempel är konkreta och i viss mån tekniska. Vi har valt dem för att de synliggör hur själva normeringen, rättskapandet, och därmed utformningen av olika rättsliga konstruktioner på ett genomgripande sätt förändrats över tid. Det, tillsammans med förändringar avseende graden eller nivån av den sociala tryggheten, tycks ha skapat en rättslig konfliktyta inom socialförsäkringsbalken.

Det rättsliga systemet med alla dess regler, normer, aktörer och institutioner kan betraktas ur såväl rättsvetenskapliga som samhällsvetenskapliga perspektiv. Rättsvetenskapliga perspektiv innebär att rätten är både objektet och subjektet i analysen. Vi tar ett tydligt avstamp i socialförsäkringsbalken som ett juridiskt regelverk och som den huvudsakliga samling normer som genom lagstiftaren fått rättslig status. Juridikens grundläggande redskap är språket. När de folkvalda, riksdag och regering, väljer att styra genom lagstiftning ställer det specifika krav på den språkliga utformningen. Det finns därför anledning att ligga nära texten i en granskning av den svenska socialförsäkringen. I svensk rättslig tradition är lagtexten den primära rättskällan, och vi kommer därför att förhålla oss nära reglerna och undersöka vad som står i dem, hur de är uppbyggda och hur de har förändrats. Det rättsliga systemet har också sina egna interna normer och principer. Rätten är på så sätt något mer än summan av alla lagar och regler. För att det rättsliga systemet ska ge politiken den legitimitet som lagstiftaren önskar, måste lagstiftaren underordna sig olika grundläggande rättsstatliga principer. Det gäller exempelvis förbudet mot retroaktiv lagstiftning eller iakttagande av proportionalitetsprincipen, det vill säga att en avvägning måste göras så att åtgärder som införs inte är mer ingripande än vad som krävs för att uppnå ändamålet. Detta krav på underordnande i förhållande till rättsstatens principer gäller för såväl reglernas utformning, deras teoretiska uttolkning och deras praktiska tillämpning. Juridiken är därtill en profession som utvecklat en egen språklig verktygslåda i en strävan efter precision och tydlighet.

Med rättsvetenskapligt perspektiv följer också rättsvetenskaplig metod, som tar sin utgångspunkt i rättens normativa källor. Såväl metodologiskt som rättsteoretiskt finns det en förförståelse om att det genom textanalytisk metod går att uttolka juridikens innebörd baserat på olika normativa källor (rättskällor), där lagen är hierarkiskt överordnad och

den enda rättskälla som formellt sett är bindande. Som framgått ovan analyseras således främst lag och i något fall prejudikat från Högsta förvaltningsdomstolen. Som tolkningskällor används också uttalanden i förarbeten och lagmotiv samt rättsvetenskaplig forskning. Vidare har vi beaktat betänkanden från offentliga utredningar, analyser, tillsynsrapporter och annat material från myndigheter. Det sistnämnda materialet utgör inte traditionella källor till rätten, utan bidrar till en allmän förståelse av juridikens innehåll och tillämpning, inte minst för att kunna följa dess förändring över tid. Eftersom rätten är en del av samhället nyttjar vi, utöver det rättsliga materialet, även annan samhällsvetenskaplig forskning, främst för att beskriva samhälleliga problem och utmaningar eller samhällskontextuella faktorer och skeenden.

2. Socialförsäkringens rättsliga byggstenar

I det här kapitlet resonerar vi kring centrala begrepp som *social trygghet*, *social försäkring*, *socialförsäkring* och *försäkring*, och vi presenterar grunderna för den diskussion om lagstiftningens ändamålsenlighet som vi återkommer till i analysen. De frågor vi lyfter särskilt handlar om i) vad vi menar med social trygghet, ii) vad vi menar vi med ”socialförsäkringen” och iii) vilken rättslig betydelse ”försäkring” som teknologi för riskhantering har i socialförsäkringen. Avslutningsvis diskuteras vad vi avser med ändamålsenlighet, utifrån normgivning inom socialförsäkringsområdet, krav på rättslig kvalitet och förmånens rättsliga innehåll.

Vad är social trygghet?

I de välfärdsstater som växte fram efter andra världskriget utvecklades ett omfattande statligt ansvarstagande för vård, skola och omsorg. I dagligt tal är det rimligt att tänka att vi med uttrycket *social trygghet* inkluderar en välfungerande välfärd inom dessa sektorer. Som begreppet används i den rättsliga regleringen och i den vetenskapliga litteraturen avses dock något mer avgränsat. Regler om social trygghet handlar om pengar, det vill säga ekonomiska förmåner. Det är pengar att leva på, pengar att betala hyra med och pengar som ersättning för kostnader för olika typer av sociala behov. De sociala trygghetssystemen handlar om transferering av pengar, om solidaritet, om omfördelning mellan olika grupper och mellan olika generationer. Det är det allmänna som står för denna omfördelning. Ofta är förmånerna som betalas ut skattepliktiga, men inte alltid.

Begreppet *social security* (social trygghet) användes inte i lagstiftningssammanhang förrän år 1934 i USA när det fick ge namn åt president Franklin D. Roosevelts Social Security Act, en socialförsäkring riktad till arbetare. Termen fick senare en bredare innebörd i efterkrigstidens Storbritannien när den så kallade Beveridgeplanen sattes i verket och hela befolkningen, inte bara arbetare, omfattades av det socialförsäkringsskydd som staten skulle stå som garant för.¹¹ Även denna typ av socialförsäkring innefattades i begreppet social trygghet som det formuleras i artikel 22 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna år 1948:

Var och en har, i egenskap av samhällsmedlem, rätt till social trygghet, och är berättigad till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som krävs för hävdandet av hans eller hennes människovärde och utvecklingen av hans eller hennes personlighet, förverkligas genom nationella åtgärder och mellanfolkligt samarbete i enlighet med varje stats organisation och resurser.¹²

Enligt Jef Van Langendonck fångades begreppet upp av olika europeiska stater efter år 1948, så också av de stater som redan långt innan FN:s deklaration etablerat sociala försäkringar och andra konstruktioner för socialt skydd. Även dessa stater anammade således utan större tvekan uttrycket ”social trygghet” och förde in det i sina nationella lagstiftningar.¹³

I denna anda uttrycker även svensk lagstiftning att det allmänna har ett ansvar att verka för social trygghet. Begreppet förekommer i socialförsäkringsbalken men också i svensk grundlag genom att det lyfts fram i första kapitlet, andra paragrafen, regeringsformen (RF).

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grund-

11. Beveridgerapporten presenterades år 1942 och genomförandet av reformer som presenterades i planen skedde åren 1946–1948. Se Edebalk (1999), Van Langendonck (2007) och Pennings (2012).

12. Artikel 22, Förenta Nationerna, Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. Antagen av FN:s generalförsamling den 10 december 1948.

13. Van Langendonck (2007).

läggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.¹⁴

Utformningen av målsättningarna i grundlagen riktar sig till riksdagen och baseras på gemensamma, grundläggande värden om hur Sverige som land ska utformas. Per Ahlin beskriver det som att grundlagen, och målsättningsstadgandet, lägger fast ramarna för det politikerna kan bestämma.¹⁵ Så har också riksdagen under lång tid agerat för att förverkliga regeringsformens målsättningsstadgande om social trygghet genom att lagstifta om de konkreta, individuellt utkrävbara, sociala rättigheter som vi nu hittar i exempelvis socialförsäkringsbalken.¹⁶

Den rättsliga betydelsen av att grundlagsfästa en målsättning om välfärden, enligt vilken det allmänna särskilt ska verka för bland annat social trygghet, har diskuterats inom rättsvetenskaplig forskning.¹⁷ Vi ska inte fördjupa oss i denna fråga, men konstaterar att regeringsformens legala betydelse och tyngd anses ha stärkts över tid i takt med internationaliseringen, det fördjupade EU-samarbetet, inkorporeeringen av Europakonventionen i svensk rätt, beslutet att göra barnkonventionen till svensk lag med mera.¹⁸ Om målsättningsstadgandet

14. 1 kap. 2 § 1–2 st. regeringsformen (RF). Den citerade bestämmelsen (av vilken vi endast tagit med de två första styckena) är ett så kallat målsättningsstadgande, vilket innebär att formuleringen är allmänt hållen. Som paragrafen är konstruerad ger den inte den enskilda rättigheter som direkt kan åberopas i domstol. Inte desto mindre har de sociala rättigheterna ansetts vara av så stor vikt och betydelse att samhällets ansvar i relation till dessa målsättningar formulerats i grundlagen. Se vidare Lind (2009) om infogandet av sociala rättigheter i den svenska grundlagen.

15. Ahlin (2022).

16. I socialförsäkringsbalken finns således de rättsliga konstruktioner som skapar utkrävbara, individuella, sociala rättigheter. Det materiella innehållet i dessa rättigheter, nivån på den sociala tryggheten, har visst konstitutionellt skydd genom 1 kap. 2 § RF. Sveriges åtaganden i relation till mänskliga rättigheter i allmänhet och sociala rättigheter i synnerhet påverkar det politiska utrymmet att fullt ut definiera och äga innebörden av till exempel ”social trygghet”. Det finns till exempel rättsliga argument mot åtgärder som är retroaktiva, oproportionerliga, diskriminerande eller försämrande. Se vidare Lind (2009).

17. Lind (2009), Ahlin (2022), Lebeck (2023) och Wiske (2024).

18. De sociala värden som uttrycks i 1 kap. 2 § 2 st. RF hittar vi även i olika internationella och regionala konventioner om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som Sverige skrivit under, som till exempel FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter: ILO konvention 102: European Social Charter (revised),

i RF mer specifikt, påminner Ahlin om hur den sociala frågan hör ihop med en grundläggande strävan att trygga fred och främja demokrati; utan social trygghet minskar förmågan att ta del av politiska friheter och utan social trygghet ökar risken för social oro.¹⁹ Vår granskning ser närmare på ändamålsenligheten i det regelverk som ska säkra den sociala tryggheten.

Betydelsen och tolkningen av begreppet ”social trygghet” har intresserat rättsvetenskapen. Med anledning av artikel 22 i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna skriver till exempel Jef Van Langendonck:

It should be noted that the article speaks of the right of ”everyone” to such social security. It therefore cannot be sufficient to provide social insurance to most of the population, completing this with social assistance for the persons not covered by this scheme: the right to social insurance is meant to be a right for everyone, and its benefits can be completed and topped up by assistance and by other types of benefits.²⁰

Det finns således olika nivåer, där begreppet *social trygghet* knyts till socialförsäkringarna och en mer omfattande nivå på de sociala förmånerna jämfört med nivån i den typ av behovsprövade bidrag som fångas upp av begreppet *socialt bistånd*. På liknande sätt drar Matti Mikkola en klar gränslinje mellan social trygghet och socialt bistånd, där han gör tolkningen att nivån på social trygghet är en annan och högre än den som avspeglas i de behovsprövade bidrag som ska svara mot människors mest grundläggande behov.²¹

I den svenska regleringen av socialförsäkringen finns, som vi redan konstaterat, det övergripande målet om social trygghet inskrivet i lag. Mer utvecklade, konkreta och detaljerade beskrivningar av hur de olika

European Code of Social Security (revised) med protokoll och EU Charter of Fundamental Rights.

19. Ahlin (2022).

20. Van Langendonck (2009), s. 6.

21. Mikkola (2010). För en något annorlunda gränsdragning, se Pennings (2012).

Pennings låter socialt bistånd och socialförsäkringen inordnas under det övergripande begreppet social trygghet. Pennings systematik bygger dock, till skillnad från till exempel Mikkola och Van Langendonck, på argument där det är olika regeltekniska krav som avgör om en förmån ska inkluderas eller inte.

förmånerna i socialförsäkringsbalken ska svara mot målsättningen syns främst i olika förarbeten. Inte endast lagtextens utformning utan också uttalanden i lagmotiven blir därför centrala för att få en tydligare bild av lagens målsättning.

Vad menas med socialförsäkring?

Med vår utgångspunkt i lagen är svaret på frågan om vad som avses med begreppet socialförsäkring både enkel och svår.²² Den är enkel därför att svaret står i lagen, men svår eftersom lagen i denna del är pragmatisk snarare än principiell. Av första paragrafen i socialförsäkringsbalken framgår att balken innehåller bestämmelser om social trygghet genom de sociala försäkringar samt andra ersättnings- och bidragssystem som behandlas i avdelningarna B–G (socialförsäkringen).²³

Vad som kan förstås av bestämmelsen är att det visserligen går att göra en åtskillnad mellan ”sociala försäkringar” och ”socialförsäkringen”, men gemensamt för alla bestämmelser som samlats i det som kallas socialförsäkringsbalken, och som utgör socialförsäkringen, är att de syftar till social trygghet.

I de drygt 100 kapitel som ingår i socialförsäkringsbalken återkommer inte distinktionerna mellan sociala försäkringar och andra bidrag och ersättningar. I reglerna talas genomgående om ”den försäkrade” och om ”förmåner” oavsett lagstiftningsteknik. Att vara försäkrad enligt lagens mening är ett grundläggande krav för att en person ska kunna få tillgång till förmånerna i balken. Det som avgör om man är försäkrad är olika regler om bosättning och arbete, vilket diskuteras vidare senare i rapporten.²⁴ Med förmån avses ersättningar, pensioner, livräntor, bidrag och andra utbetalningar eller åtgärder som räknas upp i kapitlen 4–7 socialförsäkringsbalken.²⁵ Någon tydlig distinktion mellan eller förtydliganden av de skilda förmånsbegreppen görs inte i balken.

22. Begreppet socialförsäkring – internationellt och i Sverige – diskuterades i samband med införandet av socialförsäkringslagen år 2001 utförligt i prop. 1998/99:119 och SOU 1997:72.

23. 1 kap. 1 § SFB.

24. 4 kap. 2–4 §§ SFB.

25. 4 kap. 11 § SFB.

Detta ointresse för att legalt utveckla det ”socialförsäkringsmässiga” i socialförsäkringen är inte en slump eller ett förbiseende. När socialförsäkringsbalken infördes resonerade regeringen kring formuleringen av den första paragrafen i den proposition som ställdes till riksdagen. Regeringen fann att det förslag som lämnats av kommittén var rimligt, trots vissa remissinstansers önskemål om en mer principiell avgränsning.²⁶

Regeringen delar SamSol:s [utredningens namn, författarnas anmärkning] uppfattning att det i detta sammanhang inte är lämpligt att bestämma gränsen för socialförsäkringsområdet enbart utifrån teoretiska eller principiella utgångspunkter. Vid denna avgränsning bör det kunna anläggas ett praktiskt betingat synsätt i syfte att uppnå en ändamålsenlig avgränsning av socialförsäkringen i förhållande till andra delar av de offentliga trygghetssystemen. Enligt regeringens mening innebär detta att det i första hand är materiella och inte formella hänsyn som läggs till grund för avgränsningen.²⁷

Både utredning och regering betonade till stöd för en sådan praktiskt avgränsad socialförsäkring att reglerna vände sig till den enskilde försäkrade, det vill säga till medborgaren. Man kallade detta ett medborgarligt perspektiv och motiverade således att den valda utformningen av balken skulle underlätta för den enskilde som lagen berörde och riktade sig till.

Om en lagstiftning är skapad för att utgöra en rättighetslagstiftning för den enskilda medborgaren i olika skeenden under hans eller hennes levnad, kan

26. SOU 2005:114. Även Lagrådet var uttryckligen kritiskt mot valet att skapa ett nytt begrepp ”socialförsäkringen” som ansågs vara både för smalt och för brett samtidigt. Lagrådet: ”Det är uppenbart att syftet inte i första hand är att samordna de egentliga socialförsäkringarna. Ambitionen är i stället främst att i balken ta med sådana förmåner som administreras av Försäkringskassan: balkens innehåll motsvarar därför i stort sett innehållet i den regelbok som Försäkringskassan ger ut årligen. Härigenom har inte materiella utan formella hänsyn kommit att bestämma balkens innehåll. Rättssystematiska hänsyn har kommit i skymundan, om de över huvud har beaktats. Någon närmare rättslig analys av de komponenter som avses ingå i balken har inte redovisats i lagstiftningsärendet.” (prop. 2008/09:200, bilaga 5, s. 1105 f, Lagrådets yttrande).

27. Prop. 2008/09:200, s. 354.

detta tala för att lagstiftningen tekniskt bör konstrueras med utgångspunkt från ett medborgerligt perspektiv och intresse och inte utifrån enbart teoretiskt eller principiella utgångspunkter.²⁸

Rättsligt finns således i ordet ”försäkring” inte mycket att hämta. Balken förde samman olika redan existerande men mer avgränsade lagar som alla hade det gemensamt att de syftade till social trygghet. När balken infördes ansåg inte lagstiftaren att det var viktigt att göra legal skillnad mellan dessa. Det kan argumenteras att orden ”social försäkring”, ”förmån”, ”ersättning” och ”bidrag” som nu står i lagen primärt haft en historisk innebörd, men att dess betydelser lämnades därhän när de gamla lagarna samlades ihop och ersattes av socialförsäkringsbalken. Ingenstans i balken finns uttryck för att lagstiftaren haft ett explicit intresse av att kunna särskilja en ”social försäkring” från ett ”socialt bidrag” eller en ”annan social ersättning”. Frågan om det fanns ett behov av att definiera begreppen hade diskuterats tidigare, men även då beslöt man att förhålla sig pragmatiskt snarare än principiellt till begreppet socialförsäkring.²⁹ Som balken konstruerades har i stället begreppet ”social trygghet” fått en primär och samlande ställning, ett begrepp som ansågs kunna ha en något vidare innebörd jämfört med uttrycket social försäkring (särskrivet).³⁰ I den svenska socialförsäkringen (hopskrivet) inkluderas dock alla förmåner som ingår i balken och alla dessa ska uppfattas som en del av statens åtagande att säkerställa social trygghet.

Om den materiella avgränsningen av förmånerna i socialförsäkringsbalken handlar om att de syftar till social trygghet, handlar den funktionella avgränsningen om det statliga ansvaret. Det finns en central gränsdragning i det svenska systemet för social trygghet och socialt

28. Prop. 2008/09:200, s. 355.

29. Prop. 1998/99:119. I arbetet med socialförsäkringen vid den här tiden fanns det således en medvetenhet om vagheten i de olika begrepp som var centrala i diskussionen om hur enskilda i välfärdsstaten skulle tillförsäkras ekonomisk trygghet genom olika sociala regleringar. I propositionen från 1999 diskuteras hur olika begrepp används både nationellt och internationellt. När balken införs konstateras att definitionsfrågan är ett nationellt beslut och att det därmed är upp till regering och riksdag att bestämma vad som ska betecknas som socialförsäkringen i Sverige (prop. 2008/09:200).

30. Se prop. 1998/99:119, s. 74 och prop. 2008/09:200, s. 352 (den senare propositionen hänvisar till den tidigare där frågan om begreppsanvändning utvecklas något mer). Se även ovan under rubriken Vad är social trygghet?

bistånd, nämligen den mellan det som är statens ansvar och det som är kommunernas ansvar. Socialförsäkringen är ett paraplybegrepp på de förmåner där staten bär ett ansvar för den sociala tryggheten, oavsett förmånernas rättsliga karaktär eller konstruktion i övrigt, medan kommunerna har det primära ansvaret för det sociala biståndet. Med den funktionella avgränsningen i fokus blir hopsamlandet av balkens alla förmåner i en gemensam rättslig kostym mer begriplig än om vi ger oss in i ett försök att förstå förmånernas grad av försäkringsmässighet. Denna konstruktion bygger på att samtliga förmåner samlas under det explicita ändamålet om social trygghet, att förmånerna konstrueras som legala, utkrävbara, rättigheter, vilka alla i lika hög grad innefattas i begreppet ”socialförsäkringen”.

Av lagen framgår att följande statliga myndigheter ansvarar för socialförsäkringens administration: Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Fondtorgsnämnden och Skatteverket. Arbetsförmedlingen, däremot, finns inte i listan.³¹ I det svenska systemet är arbetslöshetsförsäkringen en udda fågel som är svårplacerad givet dess historiska rötter och organisatoriska särdrag. I den vetenskapliga litteraturen definieras ofta socialförsäkringen som ett svar på olika identifierade sociala risker och då ingår arbetslöshetsförsäkringen tveklöst bland socialförsäkringarna. Men med de gränser som socialförsäkringsbalken sätter upp ingår inte arbetslöshetsförsäkringen i definitionen av den svenska socialförsäkringen.

Varför ordet försäkring?

Ovan har vi konstaterat att lagstiftaren valde att inte slå in på en väg där socialförsäkringens karaktär av ”försäkring” skulle renodlas. Hade det gjorts annorlunda hade man behövt fokusera på försäkringens finansieringsmodell. Frågan om avgifter och i vilken grad premieinbetalningar till socialförsäkringen ska öronmärkas hade behövt redas ut. En stark försäkringskonstruktion i socialförsäkringen leder också till en distinktion mellan generella försäkringsförmåner som knyts till rekvisit och selektiva förmåner som renodlat knyts till individens behov. Oavsett hur den svenska socialförsäkringen finansieras, med allmänna skatter, socialavgifter eller andra sociala egenavgifter, har detta emellertid inte

31. 1 kap. 2 § SFB.

någon distinkt betydelse för vare sig konstruktionen eller uttolkningen av rättigheterna i socialförsäkringsbalken.³²

Finns det då något skäl att lyfta betydelsen och innebörden av ordet försäkring? Ett ord som i socialförsäkringssammanhang mest tycks ha lånats in för att kommunicera att det allmänna garanterar oss alla en förutsägbar social grundtrygghet. Den allmänna socialförsäkringen blir med en sådan konstruktion ett löfte där ordet försäkring signalerar att ”det ordnar sig”. Även om du skulle drabbas av någon av livets alla okontrollerbara sociala risker finns där ett skyddsnät som fångar upp dig.

Det finns två skäl att ändå stanna ett tag vid ordet försäkring. Det ena skälet handlar om de sociala försäkringarnas historia medan det andra handlar om att mer teoretiska försäkringsbegrepp dyker upp i statliga utredningar och propositioner. Tankegods från ekonomisk försäkringsteori följer således lagstiftningen, även om det juridiska regelverket inte är systematiserat utifrån sådana tankegångar. Efterhand har utformningen av delar av socialförsäkringen tagit intryck även av detta tankegods, något som vi också återvänder till i våra exempel.

Initialt fanns frön till dagens socialförsäkring i de lokala initiativ som togs i industrialismens följd. Arbetare skapade på eget initiativ frivilligt kassor till vilka medlemmarna kollektivt bidrog med avgifter och där de kunde få visst ekonomiskt stöd om något inträffade. Här fanns en tydlig koppling mellan avgifter och förmåner och allt byggde på frivillighet. Ersättning betalades ut om den risk man försäkrat sig mot inträffade.³³

Detta syns exempelvis i motiven till den första allmänna sjukförsäkringen där två huvudlinjer diskuterades när det gällde att förbättra hjälpåtgärderna vid sjukdom, nämligen understödslinjen och socialförsäkringslinjen.³⁴ Understödslinjen kunde utformas med eller utan behovsprövning. Med en sådan prövning skulle förmånen få karaktär

32. Gunnarsson (2003), Mannelqvist (2003) och Erhag (2002).

33. Se bland annat Edebalk (1996) och Andersson (2000). Även Berge (1995) har skrivit om den konflikt mellan principer som uppstod när välfärdsstaten växte fram: ”T. H. Marshall framhöll den ’konflikt mellan principer’ som låg i att de kapitalistiska samhällena samtidigt sökte upprätthålla marknadens logik och en egalitär princip om alla medborgares rätt till viss levnadsstandard. Den svenska staten försökte hantera denna konflikt, när den i de sociala försäkringarna sammanflätade den liberala egenansvarsmoralen, det allmännas ansvar och det delade samhällsansvaret.” (s. 127).

34. Prop. 1946:312 och SOU 1944:15.

av en form av socialhjälp (fattigvård), och utan sådan endast utge förmåner vid vissa bestämda risktillfällen. Socialförsäkringslinjen skulle innebära att medborgarna genom särskilda avgifter skulle bära kostnaderna i försäkringen. Försäkringsbegreppet i sjukförsäkringen vilar således på utgångspunkten att sociala hjälpåtgärder ska utgå vid sjukdom utan att någon individuell behovsprövning ska företas.³⁵

Att staten, som en effekt av industrialismen, urbaniseringen och den framväxande marknadsekonomin, stod med ökat ansvar för den sociala frågan är ett tema i T. H. Marshalls klassiska text om de sociala rättigheterna.³⁶ Det är också ett tema vi berört ovan när vi konstaterade att det allmännas ansvar för medborgarnas sociala trygghet nu är grundlagsfäst. Detta historiskt nya ansvar som kom med välfärdsstatens framväxt ställde krav på statlig intervention och förklarar behovet av att hitta system, tekniker och lösningar för att hantera den nya uppgiften.

Francois Ewald har skrivit om hur framväxten av välfärdsstaten från sent 1800-tal genom 1900-talet byggde på en föreställning om att det var möjligt att på aggregerad nivå identifiera och kalkylera kollektiva sociala risker vars kostnader samhället med hjälp av försäkringsteknologi kunde distribuera solidariskt.³⁷ Försäkring som teknologi var inte nytt utan hade tidigare använts i privaträttsliga sammanhang. Det fångades emellertid upp i tiden och blev grund för en politik där de ekonomiska konsekvenserna av vissa risker, som dittills burits av kyrkan, familjen eller individen, nu spreds mer solidariskt över hela samhället. Det individuella ansvaret blev mindre, och det gemensamma ansvaret blev större.

François Ewalds intresse för välfärdens historiska rötter och hur försäkring som en teknologi tog plats i efterkrigstidens europeiska välfärdsstater kommer ur ett sociologiskt och socialvetenskapligt kunskapsintresse. Men den teoretiska diskussionen om försäkringar som grundas i ekonomisk teori ställer delvis andra frågor och har ofta en eller flera kritiska vinklar på försäkringen som en beteendepåverkande teknologi. För den fortsatta diskussionen behöver vi därför bekanta oss också med vad den begreppsbildningen för med sig. En artikel av Joseph Stiglitz från år 1983, med titeln Risk, Incentives and Insurance:

35. Mannelqvist (2011).

36. Marshall (1950 [1992]).

37. Ewald (2000) och Ewald (1991).

The Pure Theory of Moral Hazard, ger grundläggande insikter i tankegodset. Efter en lång uppräknings av exempel på hur försäkrings-tagaren, den som har bäst möjlighet att kontrollera risken, bara behöver betala en bråkdel av de kostnader som ett försäkringsfall kostar, sammanfattar Stiglitz problematiken:

This is the fundamental conflict: the more the better insurance that is provided against some contingency, the less the incentive individuals have to avoid the insured event, because the less they bear the full consequences of their actions.³⁸

Ekonomisk teori, utifrån både samhälls- och försäkringsperspektiv, har under de senaste decennierna haft ett tydligt genomslag i diskussionerna kring socialförsäkringen. Det noteras inte minst i statliga utredningar, där brister på bland annat riskfördelning och samband mellan premiesättning och ersättning, tillsammans med moral hazard och en effektiv skadereglering, framhålls som tillkortakommanden i socialförsäkringen.

Det märks också i konstruktionen av lagreglerade system som ska svara mot det allmännas ansvar för den sociala tryggheten, där det alltid funnits en diskussion om nivån på den sociala trygghet som är eftersträvarsvärd. Initialt, i uppbyggnadsskedet, begränsades den här diskussionen primärt av statens budget. Gränsen för graden av kompensation till den enskilde, förmånens storlek, var en resursfråga. Det fanns även vid denna tid en medvetenhet om risker med överutnyttjande och fusk, men det var inte denna risk som satte gräns för förmånernas storlek. Överutnyttjande uppfattades som en avart, inte som ett normalt beteende, inte som den naturliga, givna, konsekvensen av ekonomiska incitament. Efter 1990-talet har själva målsättningen om trygghet utmanats i takt med att tron på försäkringen som en fungerande riskhanteringsmekanism ifrågasatts. Ansvar för de sociala riskerna har därmed också förskjutits.³⁹

38. Stiglitz (1983), s. 6.

39. Stendahl (2015). Se exempelvis SOU 2000:121, SOU 2006:86, SOU 2009:89 och SOU 2024:26.

En ändamålsenlig reglering?

Om vi än en gång återvänder till socialförsäkringsbalkens inledande bestämmelse om social trygghet, uppstår frågan om *hur* en analys kan ske av hur lagens målsättning uppfylls. Vi granskar inte ekonomiska effekter för enskilda individer (eller staten) eller använder oss av andra välfärdsåtgärder för att mäta lagens utfall. Vi avser i stället att närmare analysera om socialförsäkringsbalken är utformad på ett sådant sätt att den lever upp till lagens ambition att skapa social trygghet, det vill säga om regleringen är ändamålsenlig. För att avgöra det behöver vi först diskutera vad som avses med en ändamålsenlig lagstiftning ur juridiskt perspektiv.

I vår granskning av regleringens ändamålsenlighet utgår vi ifrån reglernas formella och materiella beskaffenhet och hur dessa aspekter samverkar. Den formella ändamålsenligheten handlar om dels den rättsliga normeringens former, dels regelverkets rättsliga kvalitet. Den materiella utgångspunkten vilar på en tolkning av begreppet social trygghet och på frågan om den rättsliga utformningen är sådan att detta uppnås. Vad innebär då dessa tre utgångspunkter? Vi inleder med den materiella aspekten, och fortsätter därefter med de två utgångspunkter som är aktuella i granskningen av lagens formella ändamålsenlighet.

FÖRMÅNERS MATERIELLA INNEHÅLL

Granskningen av *lagens materiella ändamålsenlighet* bygger på antagandet att ”social trygghet” inte är ett tomt begrepp (som diskuterats tidigare), utan att begreppet som sådant ger en rättslig ram som kan knytas till såväl grundlag som internationella konventioner.

För att målsättningen om social trygghet ska uppnås behöver socialförsäkringens juridiska utformning vara sådan att förmånen når en viss nivå. Som rättighetslagstiftning förutsätts socialförsäkringen vara på en mer omfattande nivå än de behovsprövade bidragen som ingår i det kommunala sociala biståndet. Socialförsäkringen förväntas generellt sett ge en mer långsiktig trygghet och ett bättre ekonomiskt läge än ett akut skydd för att täcka grundläggande behov under en övergångsperiod.

Nivån på olika förmåner i socialförsäkringsbalken varierar, utifrån både den försäkringsgren som förmånen befinner sig inom och vad syftet med förmånen är. Handlar det om att täcka ett inkomstbortfall

behöver den ersättning som förmånen ger ligga i nivå med förlorad inkomst. Handlar det om att stärka köpkraft eller minska risken för fattigdom, kan förmånen ha en delvis annan utformning. För att avgöra nivån eller omfattningen behöver således de olika förmånstyperna analyseras var för sig

Konkretiseringen av målsättningen genom förmånernas materiella innehåll varierar över tid och sker i relation till de olika förmånerna. Vi återkommer till det i våra exempel rörande sjukförsäkring och bostadsstöd.

NORMGIVNING INOM SOCIALFÖRSÄKRINGSOMRÅDET

Den första utgångspunkten för vår granskning av *lagens formella ändamålsenlighet* fokuserar på normgivning och normering inom socialförsäkringen, såsom den definieras i socialförsäkringsbalkens inledande paragraf. Socialförsäkringen är, som framgått, utformad som en lag, vilket inte är helt självklart konstitutionellt sett eftersom hela området ses som att det består av bestämmelser som är gynnande för den enskilde. Exempel på områden som kräver lagreglering är skatterätten och straffrätten. Men regler som ger den enskilde tillgång till social trygghet anses fördelaktiga för den enskilde och det ställs inga grundlagskrav på lagstiftning. Riksdagen har trots detta sedan länge valt att tillförsäkra medborgaren det rättsliga skydd som styrning genom lag ska garantera. En reglering via lag skapar nämligen hinder för en regering att ändra lag genom förordning, eftersom det finns en tydlig normhierarki.

Utöver den normgivning som tillkommer riksdag och regering enligt grundlag, kan riksdagen medge att regeringen överlåter till förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter genom så kallad subdelegation. Härigenom kan alltså regeringen besluta om både omfattningen av den vidaredelegerade kompetensen och välja ut den myndighet som ges föreskriftsrätt.⁴⁰ Därutöver har regeringen också rätt att i förordning delegera rätten att meddela verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som inte enligt grundlag ska beslutas av riksdagen, den så kallade restkompetensen, till underordnade myndigheter.⁴¹ Riks-

40. 8 kap. 10 § RF.

41. 8 kap. 7 § och 11 § RF. Frågan har behandlats i rättsvetenskaplig forskning, se till exempel Vahlne Westerhäll (2011) och Wenander (2016).

dagen kan inte påverka regeringens möjligheter att utnyttja denna delegeringsrätt på annat sätt än genom att införa lagstiftning på ett område.⁴² En myndighet kan således besluta om rättsligt bindande föreskrifter genom en bemyndigandeförordning eller enligt utrymme som angivits i lagstiftning, exempelvis i socialförsäkringsbalken.⁴³ Det sammantagna system av bindande normer och regler som styr socialförsäkringen är omfattande. Här finns lagar och förordningar men också en rik flora av verkställighetsföreskrifter och andra föreskrifter. Utöver lagar, förordningar och föreskrifter finns dessutom ett EU-rättsligt regelverk och internationella konventioner som Sverige som land förbundit sig att följa.

Det finns också en stark normgivning inom myndigheterna som är bindande för medarbetare vid bland andra Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten men inte för andra. Försäkringskassan uttolkar och sammanfattar socialförsäkringsbalken och rättspraxis i olika former av styrdokument som exempelvis vägledningar och rättsliga ställningstaganden. Handläggarna på myndigheten har sedan att följa myndighetens ståndpunkter. Systemet gör alltså att myndighetens uttolkning av lagstiftningen på central nivå binder de handläggare och beslutsfattare som arbetar inom myndigheten. Det är primärt i enskilda ärenden genom överklagande till domstol som myndighetens uttolkning blir utmanad och prövas rättsligt. Det ska noteras att i regel har enskilda inte rätt till rättshjälp när de överklagar Försäkringskassans beslut. Försäkringskassan har anställda processjurister medan enskilda i stor omfattning driver sina ärenden på egen hand. Advokater och ombud är sällsynta, vilket påverkar den rättsliga utvecklingen på området.

I den traditionella rättsliga systematiken är socialförsäkringsrätten – det vill säga de rättsregler som numera återfinns i socialförsäkringsbalken – en del av socialrätten, som i sin tur utgör en del av speciella förvaltningsrätten. Tillsammans med flera andra rättsområden är socialförsäkringsrätten en del av det offentlighetsrättsliga fältet. I den dogmatiska traditionen, den tradition som rättsvetenskapen delar med de praktiserande juristerna, har systematiken betydelse för att avgöra vilka tolkningsmetoder som är tillämpliga, vilka rättskällor som är relevanta och vilka allmänna rättsprinciper och rättsgrundsatser som det går att

42. 8 kap. 10–11 §§ RF.

43. Se exempel på det i Enqvist (2021). Se även Vahlne Westerhäll (2024).

bygga en välgrundad rättslig argumentation på. Olika rättsområden har olika karaktär, olika principer har olika tyngd i olika områden, och principerna kan också ha relevans i ett bredare eller smalare sammanhang.⁴⁴

Den rättsliga normeringen av socialförsäkringen består således av rättsregler och rättsprinciper vilka återfinns på olika hierarkiska nivåer, såväl i socialförsäkringens reglering som i grundlag och internationell rätt. För att vara ändamålsenlig behöver lagstiftningen beakta den rättsliga normeringens utgångspunkter, som bland annat handlar om var och av vem som regler kan tillföras eller uttolkas.

Normeringen inom socialförsäkringsområdet är omfattande och lagändringar i socialförsäkringsbalken går vanligtvis relativt snabbt, samtidigt som principiella ställningstaganden och grunden till lagstiftningen många gånger är intakt. Och i motiven till lagändringarna förs sällan principiella diskussioner om grundläggande värden eller förändringar av desamma.

REGELVERKETS RÄTTSLIGA KVALITET

Den andra utgångspunkten för vår granskning av lagens formella ändamålsenlighet fokuserar på regelverkets rättsliga kvalitet. För att reglerna i socialförsäkringsbalken ska kunna leverera social trygghet ställs krav på deras utformning. Fungerande lagstiftning – det vill säga lagstiftning som är godtagbar och ändamålsenlig – kräver ett gott rättsligt hantverk. Att en lagstiftningsprodukt kan granskas och kritiserats för sin utformning är inte i sig en kontroversiell ståndpunkt, men att formulera generella kvalitetskrav, giltiga lika för all lagstiftning, är svårare.⁴⁵

Det är politiken som beslutar om socialförsäkringsbalkens form och innehåll. Som vi konstaterat ovan har politiken, vad avser förmånerna i balken, valt att skapa en stark rättighetslagstiftning där olika rekvisit är formulerade i lag. Dessa rättigheter ger även den enskilde en lagstadgad rätt att överklaga myndighetsbeslut i domstol. Ett stort ansvar läggs därför på enskilda att ha kunskap om sina rättigheter, göra rätt i sina ansökningar om förmåner och ha förmåga att klaga och driva sin sak i domstol om myndigheterna gör felaktiga bedömningar.⁴⁶ När vi

44. Vahlne Westerhäll (2012).

45. Se Wahlgren (2014).

46. För en redogörelse av hur rättsvetenskapen diskuterat och problematiserat före-

diskuterar lagstiftningens kvalitet är det med utgångspunkt i politikens val att på det aktuella området – den sociala tryggheten – skapa en rättighetslagstiftning.

En kritisk granskning av kvaliteten på själva regelverket, det vill säga hur lagstiftningen är utformad och konstruerad, tar inte sikte på omfattningen av den sociala tryggheten, utan på lagens kvalitet som lag. Att politiken valt att skapa en rättighetslagstiftning, med den enskilda individen som lagens mottagare, ger således resonans åt en sådan kritisk granskning.⁴⁷

Vilka krav kan då ställas på en god lagstiftning? Som andra före oss vill vi inleda en sådan diskussion med hänvisning till Lon F. Fullers text om den fiktiva kung Rex.⁴⁸ Fuller skrev en allegori om hur denna kung strävar efter att skapa en fungerande rättsordning i sitt rike, men misslyckas. Allt blir kaos. Sagan slutar i en lista med åtta punkter som behöver uppfyllas för att inte lagstiftaren ska misslyckas. Bland de åtta punkterna återfinns krav på lagstiftningens tillgänglighet och begriplighet såväl som krav på att den skrivna lagens normativa innehåll ska speglas i dess tillämpning.⁴⁹ Rättsstaten bygger på vissa fundamentala grundsatser, och Fullers lista visar på några av dessa. Det handlar till exempel om medborgarnas skyldighet att känna till de lagar som gäller och lagstiftarens skyldighet att göra lagen begriplig. Vem ska då begripa lagen? Svaret på den frågan är att lagen ska kunna begripas av den som lagen berör.

I fallet med socialförsäkringsbalken är det en lagstiftning som formulerar rättigheter till enskilda individer som av olika sociala skäl har rätt till ekonomiska förmåner. Många, dock inte alla, som arbetar och bor i Sverige är försäkrade och blir vid något tillfälle i livet berörd av

komsten av sociala rättigheter i svensk offentlig rätt, se Lind (2009). Lind återger bland annat den kravlista som ofta (i en eller annan form) används inom rättsvetenskapen för att diskutera den legala styrkan på en social rättighet: Är förmånen formulerad som en rättighet? Är förutsättningarna att erhålla förmånen tydligt angiven i lag? Finns en överklaganderätt? Och, även om förmånens innehåll är angiven i lag, är den beroende av budgetanslag? (Lind, 2009, s. 35, med referens till Stoor, 1990).

47. Wahlgren (2014) skriver för att understryka detta: ”Vad som uppfattas som en rationell lagstiftning skiljer sig åt från fall till fall. Klart är att vad som kännetecknar en ändamålsenlig lag varierar med sammanhanget. Behoven skiftar från område till område.” (s. 35).

48. Fuller (1969).

49. Fuller (1969).

regelverket. Dessa människor är lagens mottagare. Att lagen handlar om förmåner som konkret rör de flesta människors vardag har tagits som intäkt för att detta handlar om enkla och vardagliga frågor. Det förklarar också varför den enskilde inte anses ha behov av rättshjälp vid överklaganden.

Ett annat svar på vad som kan krävas för att lagstiftningen ska uppfattas som god kan utläsas i regeringsformens specificering av Lagrådets uppgifter.⁵⁰ Lagrådets uppgift är att granska och göra en helhetsbedömning av nya lagförslag för att säkerställa deras kvalitet. Det är alltså en granskning där politikens vilja att utforma ny lag ska balanseras mot de värden som är fundamentala för fungerande rättsordning. Enligt regeringsformen ska Lagrådets granskning avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, och
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.⁵¹

Redan när socialförsäkringsbalken infördes framförde Lagrådet kritiska synpunkter just på förslagets kvalitet som lagstiftningsprodukt. Här väljer vi att ta fasta på den del av kritiken som handlade om tydlighet och begriplighet i ljuset av ambitionen att balken vände sig till enskilda individer, till de försäkrade. Lagrådet trodde således inte att reformen skulle lyckas med ambitionen att genom balken göra det rättsliga materiellt lättförståeligt och lättillgängligt för de många. Två skäl lyftes särskilt till stöd för kritiken. För det första påpekades att de olika författningar som slogs ihop var innehållsligt komplexa från början, i sig själva. Att lägga samman dem till en, utan att göra materiella förändringar, anfördes som en brist givet syftet att öka tillgängligheten. För det andra gav Lagrådet också exempel på hur sammanfogningen av de olika författningarna i balken i sig innebar än mer ökad komplexitet, eftersom det i många paragrafer nu fanns infogade hänvisningar till andra lagrum i balken. Lagrådet skriver:

⁵⁰ 8 kap. 22 § RF.

⁵¹ 8 kap. 22 § RF.

Den som vill ta del av bestämmelserna om en förmån nödgas således inte så sällan söka på ett flertal ställen i den omfattande balken för att få grepp om innebörden. Detta kan nog uppfattas som besvärande, särskilt för andra än juridiskt skolade läsare.⁵²

Redan i dessa synpunkter uppfattar vi Lagrådets kritik, trots de lågmälda ordvalen, som allvarlig. Lagrådet vill dock i denna fråga själva vara mycket tydliga och utvecklar grunden för sin kritik genom att ta avstamp i regeringens uttryckta ambitioner med reformen.

Regeringens mål är att göra de föreslagna bestämmelserna så lättlästa som möjligt. I detta syfte skall meningsbyggnaden ha förenklats och moderna och allmänspråkliga ord och uttryck ha använts. Vad man vill uppnå är att lagstiftningen skall vara förståelig ur den enskilde medborgarens perspektiv, vilket i remissen uttrycks bl.a. på så sätt att den enskilde skall stå i centrum.⁵³

I samma anda underströk Lagrådet vikten av att lagbestämmelserna skulle vara ”så entydiga och fullständiga att de möjliggör en enhetlig och förutsägbar rättstillämpning”.⁵⁴ Lagrådet konstaterade sedan att den föreslagna lagprodukten var under standard. Språk, termer och uttryck kritiserades för bristande stringens, inkonsekvens och rena felaktigheter. Lagrådet uttryckte sig avvägt och diplomatiskt, men det undgick få att detta var mycket allvarlig kritik.

Det kan finnas anledning att hålla Lagrådets varningssignaler i minnet. Det fanns således frågetecken redan från början om hur väl balken skulle klara sin uppgift och fylla sitt ändamål. När vi nu granskar lagstiftningens kvalitet som ett led i en analys av balkens ändamålsenlighet, gör vi det från liknande utgångspunkter: lagen ska vara begriplig, möjlig att förstå för enskilda medborgare och skapa förutsättningar för en rättstillämpning som är stringent och förutsebar.

Att det kan finnas en konflikt mellan å ena sidan lagstiftarens politiska ambitioner och å andra sidan juridikens omsorg om rättssystemet, och att dessa motsättningar kan komma upp till ytan i Lagrådets

52. Prop. 2008/09:200, bilaga 5, s. 1105.

53. Prop. 2008/09:200, bilaga 5, s. 1109.

54. Prop. 2008/09:200, bilaga 5, s. 1109.

granskningar av lagförslag, är väl bekant.⁵⁵ Peter Wahlgren har behandlat olika aspekter av lagstiftningens rationalitet och belyser vad denna konfliktyta mellan politik och juridik kan handla om.⁵⁶ Wahlgren tydliggör att frågor om lagstiftningens rationalitet (kvalitet) har starka beröringspunkter med frågor om rättens legitimitet.

Om vi förenklar Wahlgrens resonemang kan vi konstatera att det inte finns något enkelt för alla tider och alla regleringar givet recept på hur en rationell och legitim lagstiftningsprodukt ska se ut. Det är en omfattande kravlista som kan ställas upp. Det innebär till exempel, enligt Wahlgren, att då flera av dessa krav kan vara motsägelsefulla skapas legitimitet genom att olika aspekter av rationalitet balanseras mot varandra.⁵⁷

På det nu relevanta området, regleringen i socialförsäkringsbalken, har lagstiftaren, som vi påpekat tidigare, uttryckligen slagit fast att detta är en rättighetslagstiftning som vänder sig till den enskilde individen. Givet detta är det rimligt att ställa krav på att lagen ska vara begriplig för den enskilde, stå i överensstämmelse med grundlag och präglas av intern logik och konsekvens.

55. Se till exempel Åhman (2018), som skriver att "[e]n allmän tendens i dag är att Lagrådet är mer tydligt med hur det ser på förslag som granskas och att det oftare är kritiskt. Frågan är om det finns en tendens till mindre genomarbetade förslag i dag eller om Lagrådet intagit en mer offensiv position" (s. 842). Åhman noterar också att det finns en tendens att politiken inte lyssnar på Lagrådet (fotnot 16).

56. Wahlgren (2014).

57. Wahlgren (2014) identifierar totalt 34 funktioner eller egenskaper, inklusive de som nämns i texten ovan, som är av relevans för att bedöma frågan om lagars legitimitet.

3. Granskning av ändamålsenlighet – juridisk-tekniska exempel

För att konkretisera vår analys av lagstiftningens ändamålsenlighet kommer vi i detta kapitel diskutera centrala aspekter av regelverkets materiella och formella beskaffenhet. Våra exempel hämtas från tre socialförsäkringsförmåner: sjukpenning, sjukersättning och bostadsbidrag.

Vi inleder med en diskussion om vårt val av exempel. Därefter granskar vi förmånerna i två separata delar, dels sjukförsäkringen som innehåller sjukpenning och sjukersättning, dels bostadsbidraget. Som framgått inledningsvis är de förmåner som återfinns i socialförsäkringsbalken uppdelade på huvudsakligen två försäkringsgrenar, nämligen arbetsbaserade respektive bosättningsbaserade förmåner.⁵⁸ Sammantaget återfinns ett 30-tal olika förmåner i balken, och dessa är indelade i åtta avdelningar, och omfattar bland annat familjeförmåner, förmåner vid sjukdom eller arbetsskada, funktionshinder, ålderdom, förmåner till efterlevande samt bostadsstöd.

Förmånerna är många och delvis varierande, och även om ambitionen med socialförsäkringsbalken var att den skulle förbättra enhetligheten inom socialförsäkringen, finns det tydliga skiljelinjer såväl inom som mellan både försäkringsgrenarna och enskilda förmåner. Regleringen i sin helhet är mycket omfattande, detaljerad, teknisk och komplex. Vi kan således inte uttala oss om socialförsäkringens ändamålsenlighet på ett generellt plan utan att gå i närkamp med den faktiska juridiska utformningen av förmånerna. Först därefter kan vi

58. Det finns även en tredje försäkringsgren, som består av förmåner som grundas på andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige (övriga förmåner), 4 kap. 2 § 3 p. SFB.

konkret analysera lagstiftningens förmåga att uppfylla målsättningen om social trygghet.

Ett urval är således nödvändigt inom balkens mycket omfattande regelverk. Givet vår utgångspunkt i balkens inledande bestämmelse vill vi ha med förmåner som är distinkt olika men ändå innefattas i detta breda begrepp ”socialförsäkringen”. I vår granskning av den sociala tryggheten har vi därför avgränsat oss till de arbetsbaserade förmånerna sjukpenning och sjukersättning inom avdelningen förmåner vid sjukdom eller arbetsskada, samt det bosättningsbaserade bostadsbidraget inom avdelningen bostadsstöd.

Urvalet motiveras såväl av juridisk-tekniska skäl som med samhällsrelevans och sociala skäl. Juridiskt-tekniskt omfattar de valda förmånerna båda försäkringsgrenarna, det vill säga både arbetsbaserade och bosättningsbaserade ersättningar. Sjukpenningförsäkringen är en förmån enbart för de försäkrade som uppfyller kraven för arbetsbaserade förmåner, sjukersättningen är en förmån som är både arbetsbaserad och bosättningsbaserad. Bostadsbidraget, slutligen, är en bosättningsbaserad förmån. Men den är också selektiv genom att rätten till förmånen inte omfattar alla som uppfyller de uppställda kraven utan är beroende av den sökandes inkomst och andra tillgångar. Detta är en stor skillnad från de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna, där bedömningen om rätten till ersättning aldrig handlar om den enskildes ekonomiska tillgångar.

Även om det finns uppenbara skillnader mellan arbetsbaserade och bosättningsbaserade förmåner, förekommer det också begrepp eller rättsliga kriterier med samma eller likartade språkliga utformningar eller formuleringar. Det ger lätt intrycket av att lagstiftaren medvetet valt gemensamma termer, eller metoder för bedömningar, för att dels öka överensstämmelsen mellan olika förmåner, dels skapa en tydlighet och överskådlighet i regelverket.

Urvalet motiveras också utifrån samhällsrelevans och sociala skäl. Sjukpenning är en central och viktig del av socialförsäkringen som många kommer i kontakt med någon gång under ett arbetsliv. Sjukersättning har ersatt förtidspension, och båda förmånerna avser att med ekonomiska medel ge social trygghet vid sjukdom. De har dessutom under senare år varit föremål för såväl rättsliga förändringar som politisk debatt och diskussion, där sänkta sjuktal varit ett genomgående tema.

Det bosättningsbaserade bostadsbidraget avser att skapa social

trygghet för grupper med svag ekonomi. Bostadsbidraget består till del av ett behovsprövat statligt barnbidrag som riktar sig till barnfamiljer med låga inkomster. Därtill syftar en annan del av bostadsbidraget till att stärka samma barnfamiljers, och därtill unga vuxnas, position på bostadsmarknaden så att rätten till en god bostad kan förverkligas. Ett ytterligare skäl att använda bostadsbidraget som ett exempel är lagstiftarens oförmåga att över tid hantera erkända regleringstekniska utmaningar i förmånen, trots de sociala risker detta medfört.

För att omfattas av socialförsäkringen behöver den enskilde, utöver bosättning eller arbete, uppfylla andra villkor som gäller för olika förmånstyper.⁵⁹ Varje förmån innehåller olika krav och villkor och det kan handla om specifika kriterier som måste uppfyllas, olika begränsnings- eller kvalifikationsregler, eller detaljerade bedömningsgrunder. Det innebär att varje individuell förmån i socialförsäkringsbalken är omgärdad av bestämmelser som kan vara avgörande för om någon ersättning överhuvudtaget utgår, trots att den enskilde på ett generellt plan omfattas av förmånen.

I vår granskning av förmånerna sjukpenning, sjukersättning och bostadsbidrag har vi därför behövt avgränsa också de villkor och kriterier som analyseras. Vi har valt att i huvudsak lägga fokus vid de regler som påverkat rätten till och omfattningen av förmånerna.

Avslutningsvis, socialförsäkringens olika förmåner har införts över lång tid. När såväl ekonomi och arbetsmarknad som politiska ambitioner och samhällsstruktur förändras, kan det påverka både redan existerande och tillkommande förmåner. Genom att visa på långa utvecklingslinjer och principiella skiften inom socialförsäkringen när de tre förmånernas rättsliga reglering analyseras, vill vi synliggöra om, och i så fall hur, den rättsliga konstruktionen påverkar förutsättningarna för enskilda att omfattas av rätten till ekonomiskt stöd för att därmed erhålla social trygghet.

Vilka slutsatser kan då dras utifrån konkreta exempel hämtade från tre förmåner i socialförsäkringsbalken? Det heter att en kedja inte är starkare än dess svagaste länk, vilket från vårt perspektiv betyder att socialförsäkringsbalken behöver vara ändamålsenlig och leverera social trygghet i alla förmåner. Vi menar därför att vi utifrån våra konkreta exempel kan analysera och diskutera ändamålsenligheten i socialförsäkringens regelverk, utan att för den skull granska varje enskild förmån.

59. 4 kap. 3–4 §§ SFB.

Sjukpenning och sjukersättning

Alla kan känna trygghet i vetskap om att det finns ett inkomstskydd för den som på grund av sjukdom eller skada förlorar förmågan att försörja sig själv genom eget arbete.⁶⁰

Utgångspunkten i rapporten är som framgått den inledande bestämmelsen i socialförsäkringsbalken och målsättningen om social trygghet. Vårt första juridisk-tekniska exempel hämtas från balkens tredje avdelning: Förmåner under sjukdom eller arbetsskada.⁶¹ Det som vanligtvis benämns som sjukförsäkringen består egentligen av ett flertal olika förmånstyper, med såväl skilda som lika eller överensstämmande rättsliga principer och bevekelsegrunder, och de är både arbets- och bosättningsbaserade.⁶² Generellt sett vilar förmånernas utformning och rättsliga konstruktion på sjukfrånvarons omfattning och längd. I den följande diskussionen om sjukförsäkringen avgränsas den till att i huvudsak beröra sjukpenning och sjukersättning. Sjukpenningen är en central del av sjukförsäkringen och tjänar i många avseenden som utgångspunkt också för de andra förmånstyperna som ingår i sjukförsäkringen. Men även om förmånerna vilar på vissa gemensamma grunder, finns också särskiljande regler och principer som blir framträdande vid en jämförelse mellan olika förmåner inom sjukförsäkringen.

Generellt sett är förvärvsarbete grunden för sjukförsäkringen, och det är oförmågan att försörja sig genom förvärvsarbete som ska ersättas. Försäkringen är således i huvudsak en arbetsbaserad förmån, vilket innebär att den som förvärvsarbetar och i övrigt uppfyller lagens kvalifikationskrav omfattas av försäkringen.⁶³

Kapitlet om sjukförsäkringen inleds med en genomgång av och diskussion om inkomstbortfallsprincipen och dess rättsliga reglering. Därefter lyfter vi två centrala kriterier för rätten till sjukpenning, nämligen sjukdom och nedsatt arbetsförmåga, och analyserar dessa i ljuset av rättsliga förändringar över tid och regelkonstruktionens utformning. Kapitlet avslutas med en diskussion om den sociala tryggheten i sjukförsäkringen.

60. Prop. 1997/98:III, s. 4.

61. Avdelning C, SFB. Se även 23 kap. 2 § SFB.

62. Förutom sjukpenning och sjukersättning återfinns även aktivitetsersättning, rehabiliteringsersättning och arbetsskadeersättning inom balkens avdelning.

63. 6 kap. 6 § SFB.

INKOMSTENS BORTFALL

Den allmänna sjukförsäkringen tillkom relativt sent i Sverige jämfört med andra europeiska länder. Den första försäkringen beslutades år 1946 av riksdagen och bestod av två delar: ersättning för utgifter för sjukvård (sjukvårdsförsäkring) och ersättning i penningar (sjukpenningförsäkring). Motivet att införa en allmän och obligatorisk försäkring var huvudsakligen att den frivilliga försäkringen inte tillgodosåg de hjälpbehov som fanns vid sjukdom. Även om anslutningen till sjukkassorna hade ökat ansågs det socialt sett vara otillfredsställande, framför allt för dem som återfanns i de lägsta inkomstskikten.⁶⁴

I utredningen som föregick beslutet om en allmän sjukförsäkring förordades att sjukpenningen skulle baseras på inkomstbortfallsprincipen, så att ersättningen kunde samordnas med arbetsolycksfallsförsäkringen som införts redan år 1916.⁶⁵ I det slutliga lagförslaget till sjukförsäkringen hade emellertid sjukpenningen fått konstruktionen av ett grundskydd (”obligatorisk bottenförsäkring”⁶⁶) med enhetsersättning. Den som önskade en högre ersättning fick frivilligt försäkra sig för tilläggssjukpenning. Enligt det dåvarande statsrådet Gustav Möller skulle försäkringen ge skydd mot nöd, och ersättningen skulle betraktas som en medborgerlig rättighet utan koppling till inbetalda avgifter.⁶⁷

Det samhällsekonomiska läget gjorde dock att sjukförsäkringens införande dröjde, och när det till sist skedde år 1955 hade försäkringen bytt skepnad och baserades då på inkomstbortfallsprincipen. Det motiverades med att den försäkrades ersättning vid sjukfrånvaro inte skulle orsaka någon standardförskjutning åt någotdera hållet. Om ersättningen var för låg kunde det medföra stora ekonomiska förluster för den försäkrade, medan en för hög ersättning innebar en risk för att viljan till arbete försvagades.⁶⁸

När lagen om allmän försäkring infördes år 1963 bibehölls principen

64. Lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring; prop. 1946:312 och SOU 1944:15.

65. Lagen den 17 juni 1916 (nr 235) om försäkring för olycksfall i arbete m.m. Inkomstbortfallsprincipen hade redan dessförinnan introducerats i samband med pensionsförsäkringen år 1914, lag (1913:120) om allmän pensionsförsäkring.

66. Prop. 1953:178, s. 138.

67. Prop. 1946:312 och Edebalk (1996).

68. SOU 1952:39 och prop. 1953:178.

om att sjukpenningen skulle täcka den försäkrades inkomstbortfall.⁶⁹ Lagen innebar att

sjuk- och moderskapsförsäkringen, folkpensioneringen och tilläggspensioneringen fr. o. m. den 1 januari 1963 sammanföres i en lag om allmän försäkring till ett enhetligt system, som ger den enskilde skydd mot inkomstbortfall vid sjukdom och barnsbörd, ålderdom, invaliditet och försörjarens frånfälle.⁷⁰

Principen underströks ytterligare i samband med att beräkningsunderlaget för ersättningen ändrades från sjukpenningklasser till sjukpenninggrundad inkomst år 1974.⁷¹ Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) baseras på ”den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att få tills vidare”⁷², vilket innebär att tillfälliga inkomständringar eller inkomstvariationer normalt inte ska påverka SGI. Avsikten var emellertid att den sjukpenninggrundande inkomsten i princip skulle motsvara den inkomst som den försäkrade kunde erhålla enligt tidigare klassificeringssystem.⁷³

BEGRÄNSNING OCH URHOLKNING

Inkomstbortfallsprincipen är alltså förhärskande inom sjukpenningförsäkringen, men under senare år har kritik framförts när det gäller bland annat kompensationsgraden i försäkringen.⁷⁴ Principen begränsas nämligen genom tak-, golv- och kvalifikationsregler. Med takregeln avses de begränsningar i ersättningsnivån som innebär att den faktiska ersättningen sällan motsvarar den inkomstförlust som uppstår vid sjukfrånvaro. Ersättningen begränsas nämligen genom ett inkomsttak för den sjukpenninggrundande inkomsten som motsvarar 10 prisbasbelopp.⁷⁵

69. Lag (1962:381) om allmän försäkring.

70. Prop. 1962:90, s. 2.

71. Prop. 1973:46. Övergången till sjukpenninggrundande inkomst skedde i samband med att sjukpenningen blev skattepliktig, se Westerhäll (1985).

72. 25 kap. 2 § SFB. Bestämmelsens lydelse motsvarar 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring.

73. Prop. 1973:46.

74. Se exempelvis Stendahl (2015).

75. 25 kap. 5 § SFB. Prisbasbeloppet för år 2025 är 58 800 kronor, vilket innebär att inkomster över 588 000 kronor inte ingår i beräkningsunderlaget för den sjukpenninggrundande inkomsten. Noteras kan emellertid att någon motsvarande begränsning inte

Vidare beräknas sjukpenningen på ett underlag som motsvarar 80 procent av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst (sedan den multiplicerats med 0,97) under det första året (sjukpenning på normalnivå) och därefter motsvarande 75 procent (fortsättningsnivå). Det innebär således att den högsta ersättning som kan utgå under år 2025 uppgår till drygt 450 000 kronor, vilket motsvarar en månadslön på cirka 38 000 kronor.

Takregeln introducerades i samband med att den sjukpenninggrundande inkomsten infördes år 1974 och motiverades då med att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte var möjligt att fullt ut kompensera dem med höga inkomster. Det beslutades därför att taket skulle kopplas till basbeloppet på samma sätt som inkomstunderlaget till den allmänna pensionen, och det kom även att motsvara den tidigare högsta inkomstgränsen för sjukpenningklasser.⁷⁶ Därefter har taket ändrats vid några tillfällen. År 2006 höjdes taket till 10 prisbasbelopp av dåvarande regeringen med Göran Persson i spetsen. Höjningen motiverades med att allt fler hade inkomster som översteg inkomsttaket. Enligt propositionen som låg till grund för höjningen beräknades mer än 34 procent av alla arbetstagare tjäna över taket år 2006, till skillnad från år 1976 och år 1995 när cirka 6,5 procent hade inkomster över inkomstgränsen.

Om en allt större grupp av de försäkrade får inkomster som överstiger sju och en halv gånger gällande prisbasbelopp finns det en risk för att försäkringens legitimitet försvagas och dess roll som allmän försäkring bortfaller.⁷⁷

Höjningen blev dock kortvarig för redan året efter, 1 januari 2007, sänktes taket till 7,5 prisbasbelopp efter förslag av den då nyligen tillträdde regeringen Fredrik Reinfeldt. Det ansågs nämligen vara mycket angeläget att minska kostnaderna för sjukfrånvaron och stimulera människor att återgå till arbete. Genom sänkningen kunde ett ekonomiskt utrymme skapas, som bland annat skulle användas för att sänka skatterna för dem med låga och genomsnittliga inkomster, och därmed stärka drivkrafterna för arbete.

finns när det gäller arbetsgivaravgiften som finansierar försäkringen.

76. Se utförlig motivering och diskussion kring detta i prop. 1973:46 och SOU 1972:60.

77. Prop. 2005/06:142, s. 14.

Detta är mycket mer angeläget än att sjukförsäkringen ger en hög ersättning till dem som har höga inkomster.⁷⁸

Det kom därefter att dröja fram till år 2018 innan taket höjdes igen, efter förslag i regeringen Stefan Löfvens budgetproposition. Denna gång höjdes det till 8 prisbasbelopp, för att återigen höjas till 10 prisbasbelopp år 2022.⁷⁹ Höjningarna ansågs öka den ekonomiska tryggheten och motiverades utifrån i huvudsak två argument. Det första argumentet var att stärka inkomstbortfallsprincipen, eftersom de reala inkomsterna i samhället hade ökat, samtidigt som taket för sjukpenninggrundande inkomst varit oförändrat.

Att de reala inkomsterna har ökat samtidigt som taket för sjukpenninggrundande inkomst har varit oförändrat har medfört att inkomstbortfallsprincipen i försäkringen har försvagats.⁸⁰

Det andra argumentet var att höjningen skulle ge positiva konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv, då fler kvinnor än män nyttjade försäkringen.⁸¹

[...] höjt inkomsttak i sjukförsäkringen bedöms öka den ekonomiska tryggheten för såväl kvinnor som män. Det bedöms vara positivt ur ett jämställdhetsperspektiv då kvinnor löper högre risk att drabbas av ohälsa och är sjukfrånvarande i högre utsträckning än män.⁸²

Genom sjukpenningförsäkringens koppling till prisbasbeloppet följer den sålunda kostnadsutvecklingen i samhället i relativt god utsträckning, men däremot inte den allmänna löneutvecklingen. Det tenderar med andra ord att försvaga inkomstbortfallsprincipen i försäkringen.

Golv- och kvalifikationsreglerna medför att den försäkrade måste ha ett arbete med viss varaktighet, minst sex månader eller årligen återkommande, och att inkomsten uppgår till minst 24 procent av

78. Prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 10, s. 52.

79. Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 10 och prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 10.

80. Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 10, s. 37.

81. Prop. 2021/22:1 Utgiftsområdet 10.

82. Prop. 2021/22:1, s. 37.

prisbasbeloppet.⁸³ I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen år 2021 fastslogs emellertid en tidigare princip om att en anställning kan vara kortare än sex månader men ändå bedömas som varaktig, förutsatt att den försäkrade har för avsikt att arbeta under längre tid.⁸⁴ Golv- och kvalifikationsreglerna påverkar också upprätthållandet av inkomstbortfallsprincipen, men i betydligt mindre utsträckning.

En annan delvis begränsande faktor för inkomstbortfallsprincipen är att sjukpenning lämnas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån.⁸⁵ Sjukpenningen är en så kallad dagersättning, vilket gör att ersättningen beräknas för varje enskild dag som arbetsförmågan är nedsatt med motsvarande andelar (en fjärdedel, halv, tre fjärdedels eller hel nedsättning).⁸⁶ Den begränsade flexibiliteten i sjukpenningen gör att nedsättningar måste motsvara den fastlagda gränsen för att ersättas.⁸⁷

VID LÄNGRE INKOMSTBORTFALL

Även sjukersättning baseras på inkomstbortfallsprincipen. Sjukersättning riktar sig till den vars arbetsförmåga är långvarigt nedsatt, och som har fyllt 30 år. Förmånen, som infördes år 2003, ersatte den tidigare förtidspensionen och var en konsekvens av det förändrade ålderspensionssystemet. En central utgångspunkt var att förmånen skulle innehålla en väl avvägd balans mellan målen att ge ekonomisk trygghet och att stimulera eget arbete.⁸⁸ Varaktig arbetsförmåga hade alltsedan införandet av den allmänna pensionen år 1914 ersatts inom ramen för pensionsförsäkringen, men ersättningen var både blygsam och delvis omstridd.⁸⁹ När folkpensionen infördes år 1948 diskuterades

83. 25 kap. 3 § SFB. Prisbasbeloppet för år 2025 är 58 800 kronor, vilket innebär att inkomsten måste uppgå till minst 14 112 kronor årligen för att SGI ska fastställas.

84. HFD 2021 ref. 72.

85. 27 kap. 2 § och 45 § SFB.

86. Förordning (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan.

87. Det kan jämföras med sjuklönen som betalas av arbetsgivare under de två första veckorna i sjukperioden. Sjuklönen betalas ut vid sjukdom som sätter ned arbetsförmågan, oavsett hur stor nedsättningen är, 4 § lag (1991:1047) om sjuklön.

88. Prop. 2000/01:96. Samtidigt med sjukersättning infördes aktivitetsersättning, som också utgår vid långvarig nedsättning av arbetsförmågan men riktar sig till personer under 30 år.

89. Lag (1913:120) om allmän pensionsförsäkring och prop. 1913:126. Se även Edebalk (2013), Åmark (2005) och Mannelqvist (2003) samt lag (1935:434) om folkpensionering och prop. 1935:217.

om invalidpensionen borde flyttas över till sjukförsäkringen, men det ansågs mer effektivt att behålla sambandet mellan invalidpension och ålderspension.⁹⁰ Folkpension i form av invalidpension utgick till den som ännu inte fyllt 67 år och

[...] som på grund av kropps- eller sinnessjukdom, sinnesslöhet, vanförhet eller annat lyte är ur stånd att försörja sig genom sådant arbete som motsvarar hans krafter och färdigheter, under förutsättning att nedsättningen av arbetsförmågan kan anses varaktig.⁹¹

År 1963 infördes förtidspensionen. I motiven till lagstiftningen framhölls den som mer modern och inkluderande och att den bidrog till en mer sammanhängande och effektiv struktur för ekonomiskt stöd.⁹² Förtidspensionens storlek kopplades till den dåvarande ålderspensionen (folkpensionen), som i sin tur var relaterad till basbeloppet.⁹³

I samband med pensionsreformen på 1990-talet beslutade riksdagen om riktlinjer för en förändrad förmån vid varaktig nedsättning av arbetsförmågan av medicinska skäl.⁹⁴ Det ansågs finnas ett behov av att reformera socialförsäkringarna och skapa mer stabila trygghetssystem. I motiven framhölls att det fanns en naturlig och stark koppling mellan sjukförsäkring och förtidspension, då sjukförsäkringen inträdde i början av ett sjukfall och förtidspensionen när arbetsförmågan blev varaktigt nedsatt. Efter ytterligare en utredning och ett delvis justerat förslag kom förtidspensionen därför att ersättas av sjukersättning år 2003.⁹⁵

I utredningen som låg till grund för propositionen framskymtade även ett annat motiv till förändringen: att förtidspensionen nyttjades på ett inte önskvärt sätt, av bland annat arbetsmarknadsskäl och

[...] att förskjutningar av såväl enskilda individers inställning som den allmänna attityden till i vilken utsträckning man skall behöva arbeta när man har en sjukdom eller ett funktionshinder kan vara av betydelse.⁹⁶

90. Prop. 1946:220.

91. 3 § 2 mom. lag (1946:431) om folkpensionering.

92. Lag (1961:381) om allmän försäkring, prop. 1962:90 och SOU 1961:29.

93. 4 § lag om allmän försäkring.

94. Prop. 1997/98:III.

95. Ds 2000:39 och prop. 2000/01:96.

96. Ds 2000:39, s. 81.

Med införandet av sjukersättning flyttades således bestämmelserna om ersättning vid varaktig nedsättning av arbetsförmågan över från pensionssystemet till sjukförsäkringen i den rättsliga systematiken. Sjukförsäkringen skulle därmed utgöra en sammanhållen försäkring för alla ersättningsfall som uppstod på grund av sjukdom och annan nedsättning av den fysiska eller psykiska arbetsförmågan, oavsett varaktighet. Övergången från förtidspension till sjukersättning innebar därför en ny principiell inriktning, och i motiven kom den att beskrivas som en kompromiss mellan en intjänad pensionsrätt och inkomstbortfallsprincipen.⁹⁷

I en utredning från år 1997 diskuterades en variant av sjukpenningen – långtidssjukpenning – som skulle utgå till den som hade en längre tids frånvaro. Förslaget fick emellertid hård kritik av remissinstanserna. Det beslutades därför att sjukersättningen skulle vara tvådelad: en ersättning som var tidsbegränsad och en ersättning som utgick tills vidare (med möjlighet till omprövning) vid varaktig nedsättning. Den tidsbegränsade ersättningen, som utgick i de fall arbetsoförmågan var långvarigt nedsatt och kunde förväntas bestå i minst ett år, slopades emellertid år 2008, med motiveringen att så många människor som möjligt ska försörja sig själva genom förvärvsarbete.⁹⁸

Sjukersättningen innehåller både en inkomstrelaterad ersättning och ett grundskydd.⁹⁹ Den inkomstrelaterade ersättningen förutsätter emellertid att det finns en fastställd pensionsgrundande inkomst för minst ett år under en viss tidsperiod året före försäkringsfallet inträffar. Tidsperioden, som också benämns ramtid, avgörs utifrån den försäkrades ålder, och omfattar exempelvis fem år för den som är 53 år eller äldre, och åtta år för den som är högst 46 år vid försäkringsfallet. Underlaget för beräkningen av ersättningen kan beskrivas som en framtida uppskattad inkomst – antagandeinkomst – som utgår från den försäkrades bruttoårsinkomster, det vill säga den pensionsgrundande inkomsten, inom ramtiden. På liknande sätt som vid sjukpenning begränsas ersättningen av tak- och golvregler, exempelvis genom att vid beräkandet av bruttoårsinkomst bortses det från pensionsgrundande inkomster och pensionsgrundande belopp som sammantagna över-

97. Prop. 1997/98:III och prop. 2000/OI:96.

98. SOU 1997:166, prop. 2000/OI:96 och prop. 2007/08:124.

99. 33 kap. 3 § SFB.

stiger 7,5 gånger prisbasbelopp. Även ersättningsbeloppets storlek är begränsat och uppgår som mest till 64,7 procent av den försäkrades antagandeinkomst.¹⁰⁰ Och precis som för sjukpenning motsvarar förmånsnivåerna en fjärdedel, halv, tre fjärdedelar eller hel ersättning.¹⁰¹

INKOMSTBORTFALLSPRINCIPEN OCH DESS RÄTTSLIGA KONSTRUKTION

Det finns också andra delar av socialförsäkringen som bygger på samma rättsliga logik när det gäller inkomstskyddet vid inkomstbortfall. Ett sådant exempel är föräldrapenningen.¹⁰² Den är, precis som sjukersättningen, både bosättningsbaserad och arbetsbaserad. Föräldrapenningen kan lämnas på tre ersättningsnivåer, nämligen sjukpenningnivå, som är kopplad till arbete och inkomstbortfall, och grundnivå samt lägsta nivå som baseras på bosättning och behov.¹⁰³

Grundnivå omfattar dem som saknar en sjukpenninggrundad inkomst eller inte uppfyller kvalifikationskravet, även kallad 240-dagarsvillkoret, som innebär att föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen har varit försäkrad för sjukpenning och under hela den tiden skulle ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning, det vill säga 180 kronor om dagen. Grundnivån uppgår till 250 kronor per dag. Ersättningen på lägstanivå uppgår till 180 kronor per dag och kan tas ut i totalt 90 dagar, under de dagar när det inte utgår föräldrapenning på sjukpenning- eller grundnivå.¹⁰⁴

Föräldrapenning utbetalas som längst tills barnet fyllt 12 år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat femte klass, och den omfattar som regel högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna.¹⁰⁵ De olika ersättningsnivåerna kan både kombineras och vara uteslutande, och den rättsliga regleringen av föräldraförsäkringen är mycket detaljerad och fyllda av korshänvisningar i lagtexten.

Sammantaget kan konstateras att inkomstbortfallsprincipen, utifrån

¹⁰⁰. 34 kap. 3–12 §§ SFB.

¹⁰¹. 27 kap. 4 § och 33 kap. 9 § SFB.

¹⁰². 12 kapitlet SFB. Se även Duvander och Lundqvist (2025).

¹⁰³. 12 kap. 18 § SFB.

¹⁰⁴. 12 kap. 23 §, 26 § och 35 § SFB.

¹⁰⁵. 12 kap. 13 § SFB. Vid flerbarnsfödslar utgår ersättningen under längre tid, se 12 kap. 42–46 §§ SFB.

en övergripande förståelse, handlar om att ersätta ett inkomstbortfall som kan vara orsakat av exempelvis sjukdom eller föräldraskap. Men den rättsliga konstruktionen av principen varierar, och beräkningarna av de olika inkomstunderlagen för olika förmåner är komplicerade och detaljerade. Reglerna är utformade utifrån en strävan att uppnå precision och exakthet, vilket gör dem svåra att överblicka och dess resultat svåra att förutse. Många regler är därtill behäftade med olika former av undantag, vilket försvårar förståelsen. De rättsliga utformningarna av inkomstbortfallsprincipen gör att principen blivit komplicerad, begränsad och delvis urholkad.

SJUKDOM OCH NEDSATT ARBETSFÖRMÅGA

Förutom de ekonomiska kvalifikationsreglerna finns andra rättsregler som starkt påverkar förutsättningarna att omfattas av förmånen. Rätten till sjukförsäkring i form av sjukpenning eller sjukersättning fordrar nämligen att den försäkrade har en sjukdom som sätter ned arbetsförmågan.¹⁰⁶ Det krävs ett kausalt förhållande mellan sjukdom och arbetsförmågans nedsättning, vilket gör att enbart ett sjukdomstillstånd eller nedsatt arbetsförmåga inte ger rätt till ersättning.

Vad som betraktas som sjukdom diskuterades redan vid införandet av sjukförsäkringen på 1940-talet, och utan direkt rättslig definition av begreppet anses det omfatta både det som bedöms som sjukdom utifrån medicinsk vetenskap och det som uppfattas som sjukdom utifrån vanligt språkbruk. Det rättsliga sjukdomsbegreppet är centralt för att avgöra rätten till ersättning, men det är emellertid något vagt och skiljer sig delvis från det medicinska begreppet. Juridiskt sett är sjukdom varje onormalt kropps- eller själstillstånd som inte är en del av den normala livsprocessen, vilket inkluderar såväl fysiska som psykiska tillstånd.¹⁰⁷ Begreppet sjukdom i dess rättsliga mening kan därför i vissa avseenden ses som något vidare än vad som bedöms ha medicinvetenskaplig evidens, och begreppet är därtill, liksom inom medicinen,

¹⁰⁶ 27 kap. 2 § och 33 kap. 2 § och 5 § SFB.

¹⁰⁷ Se bland annat SOU 1944:15, SOU 1995:149, prop. 1946:312, prop. 1994/95:147, Westerhäll-Gisselsson (1983), Stendahl (2004), Vahlne Westerhäll, Thorpenberg och Jonasson (2009) och Enqvist (2019). Se även RÅ 2009:102 I och II, där Högsta förvaltningsdomstolen menade att såväl graviditetsbesvär som hade sjukdomskaraktär som ångesttillstånd som utlösts av eget agerande är att bedöma som sjukdom i försäkringsmässig mening.

föränderligt över tid. Under 1980- och 1990-talen framhölls i både offentliga utredningar och politiska diskussioner att det skett en glidning i tillämpningen av sjukdomsbegreppet och att begreppet därför fått en alltför vid och oprecis tillämpning.¹⁰⁸ Det resulterade i en lagändring med en så kallad renodling av begreppet, som innebar att man vid bedömningen av sjukdom skulle bortse från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden.¹⁰⁹

Diskussionen om sjukdomsbegreppets innehåll och påståenden om glidningar eller förskjutningar av dess betydelse fortsatte även under 2000-talets första decennium. Det resulterade i bland annat statliga utredningar och ansträngningar från Försäkringskassans sida att med hjälp av olika metodstöd, som exempelvis det försäkringsmedicinska beslutsstödet, tydliggöra handläggning och bedömning.¹¹⁰ Något tydligt empiriskt stöd för diagnosglidning eller medikalisering av allvarliga livshändelser har emellertid inte direkt kunnat påvisas.¹¹¹

När det gäller sjukpenning är bedömningen av sjukdom tidsmässigt avgränsad, men ju längre sjukskrivningen sträcker sig, desto mer preciserad bör beskrivningen av sjukdomen och dess konsekvenser bli.¹¹² Inom sjukersättningen varierar kraven på den medicinska bedömningen. Initialt är de i stort sett samma bedömning som för sjukpenning, medan den framtida prediktionen blir mer schematisk och övergripande. Bedömningen kan, utöver sjukdom, omfatta även annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan.¹¹³

För rätt till ersättning krävs som framgått även att den försäkrades förmåga att arbeta är nedsatt. Bedömningen av arbetsförmågan är central, och den omgärdas av både detaljerade och komplicerade regler i sjukförsäkringen.

Generellt sett kan begreppet arbetsförmåga beskrivas som relativt, och hur det förstås varierar både inom rätten och mellan vetenskapsom-

108. Se till exempel Riksdagsmotion 1983/84:1185, SOU 1988:41, prop. 1990/91:141 och prop. 1994/95:147.

109. Bestämmelsen återfinns i dag i 27 kap. 3 § SFB. Prop. 1994/95:147 och prop. 1996/97:28.

110. SOU 2006:86, Dir. 2008:11 och SOU 2009:89.

111. Inspektionen för socialförsäkringen (2018).

112. Bedömningen av sjukdomstillstånd för sjukpenning följer i många avseenden den tidsmässiga prövningen som görs utifrån rehabiliteringskedjan, se vidare diskussion om arbetsförmågebdomningen.

113. 33 kap. 5 § SFB. Se även HFD 2011 ref. 63 I-III.

råden. Det saknas en legaldefinition, det vill säga en juridisk definition i lagtext, av begreppet i lagstiftningen, men utifrån regleringen kan begreppet beskrivas som både kontext- och tidsberoende. Kontextuellt kan arbetsförmåga ha olika betydelser beroende på i vilket eller vilka sammanhang den ska förstås och bedömas. Utifrån ett samhällsperspektiv, där välfärden i många avseenden baseras på att människor deltar i lönearbete, blir förmågan att arbeta central, men den kan också vara en förutsättning för människors välbefinnande i olika sammanhang eller ett resultat av medicinsk behandling eller sociala åtgärder.

Även inom juridiken är förmågan att arbeta relevant och den har lite olika betydelser i skilda rättsliga sammanhang, som exempelvis när skadestånd eller ersättning från privata försäkringar ska fastställas, vilka krav arbetsgivaren kan ställa på en arbetstagare eller när en kommun ska bevilja sociala stödåtgärder. Arbetsförmågans tidsmässiga beroende betyder att den inte kan ses som konstant, utan att den ändras över tid av olika orsaker som kan hänföras till medicinska, sociala, arbetsmässiga eller andra omständigheter kopplade till såväl individen som samhället. Ur rättsligt perspektiv kan tidsberoendet ta sig uttryck genom att förmågan ska prövas och omprövas vid olika tillfällen, eller att precisionen i bedömningen kan variera över tid.¹¹⁴

I sjukförsäkringen bedöms arbetsförmågan olika såväl inom som mellan skilda förmåner och över tid. Det finns två tydliga utgångspunkter för sjukpenning. Den första är att förmåga att arbeta finns om den försäkrade trots sjukdom har en tillräcklig förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete, och den andra är att arbetsförmåga inte är något statiskt påvisbart tillstånd, utan kan variera såväl över tid som beroende på vad den jämförs emot. Diagnos och sjukdomstillstånd har stor betydelse, där fysiska orsaker ger andra konsekvenser än psykiatriska tillstånd, och samma sjukdom kan påverka människor på skilda sätt. En sedan länge etablerad socialförsäkringsrättslig princip är att den enskilde är försäkrad i befintligt skick.¹¹⁵ Det innebär således att bedömningen av den försäkrades sjukdomstillstånd och förmågan att

114. Se exempelvis Tengland (2006), Vahlne Westerhäll (2010), Ekberg (2014), Carlsson (2008) och Holm (2021) samt 5 kap. 1 § 2 st. skadeståndslagen (1972:207) och 4 kap. 1 § 2 st. socialtjänstlagen (2001:453).

115. Se exempelvis prop. 1954:60, SOU 1995:149, SOU 2009:89, SOU 2021:69, Vahlne Westerhäll, Thorpenberg och Jonasson (2009), Mannelqvist (2012) och Stendahl (2009).

arbete ska göras i relation till den försäkrades individuella förutsättningar. Arbetsförmågan måste även beskrivas i kvantifierbara termer, eftersom den behöver vara nedsatt i en viss omfattning för att kunna ersättas, nämligen som tidigare framgått med en fjärdedel, en halv, tre fjärdedelar eller hel nedsättning.¹¹⁶

Arbetsförmågan i sjukpenningförsäkringen bedöms inom ramen för den så kallade rehabiliteringskedjan, vilken består av tre tidsbestämda steg där bedömningen görs mot olika rekvisit som beskriver skilda typer av arbeten.¹¹⁷ De första 90 dagarna i en sjukperiod provas förmåga mot den försäkrades vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt kan erbjuda. Efter 90 dagar vidgas bedömningsgrunden och då ska även andra arbeten som arbetsgivaren kan erbjuda genom omplacering ingå i prövningen. Vid dag 180 ska arbetsförmåga provas mot ett förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller mot ett annat lämpligt arbete som är tillgängligt. Det är således en utvidgad prövning som sker mot andra arbeten än dem som finns hos arbetsgivaren, vilket motiveras med att sjukpenningförsäkringen inte ska ses som en yrkesförsäkring samt att den arbetsförmåga som faktiskt finns ska tas tillvara fullt ut.¹¹⁸ Finns arbetsförmåga mot annat arbete förväntas således den enskilde ställa sig till arbetsmarknadens förfogande, och förlorar därmed rätten till sjukpenning.

Att arbetsförmågan ska provas mot inte endast det faktiska arbete som den försäkrade har, utan även mot andra arbeten på arbetsmarknaden är något som har gällt ända sedan sjukförsäkringen infördes år 1947. Det blev emellertid förtydligat i lagtexten genom en särskild bedömningsmodell (steg-för-steg-metoden) först år 1997. Därefter tidsbegränsades modellen år 2008, och kom att benämnas rehabiliteringskedjan.¹¹⁹ Hur ett normalt förekommande arbete ska definieras juridiskt är emellertid inte helt enkelt, då arbetsmarknaden är i ständig omvandling. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att det ska röra

116. 27 kap. 2 § och 4 § SFB. Se även prop. 1996/97:28 och HFD 2018 ref. 51.

117. 27 kap. 46–49 §§ SFB.

118. Prop. 1996/97:28, prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 10, och prop. 2020/21:171.

119. Prop. 1946:312, prop. 1996/97:28 och prop. 2007/08:136. Se även Stendahl (2011) om reformer i sjukförsäkringen under åren 2006–2010 och en rättslig ambition att förenkla genom strikta regler och när dessa strikta regler inte kunde upprätthållas, en övergång till nya oklarheter och ny komplexitet.

sig om ett vanligt arbete på arbetsmarknaden, där den försäkrades arbetsförmåga kan tas tillvara i full eller närmast full omfattning. Arbetet ska innebära krav på normal prestation utan anpassning, annat än möjligtvis i ringa omfattning, med beaktande av funktionshinder eller medicinska besvär hos den försäkrade. Bedömningen ska därtill vara verklighetsförankrad, med hänsyn tagen till förhållandena på arbetsmarknaden i stort och utifrån en anpassning efter hur arbetsmarknaden förändras över tid. Vidare ska den försäkrade kunna uppfylla de krav som ett arbete på den öppna arbetsmarknaden ställer, varför arbetsförmågan måste vara tillräcklig för att leva upp till de krav och förväntningar som arbetsgivare allmänt sett har när det gäller exempelvis arbetsprestationer och arbetstakt.¹²⁰

År 2021 införde den dåvarande socialdemokratiska regeringen en undantagsregel som innebär att arbetsförmågan fortsatt kan bedömas mot arbete hos arbetsgivaren om övervägande skäl talar för återgång i arbete hos arbetsgivaren senast dag 365 i rehabiliteringskedjan. Orsaken uppgavs vara att det behövdes en flexiblere reglering, som möjliggjorde att bedömningen av arbetsförmågan mot arbetsmarknaden kunde skjutas upp eftersom det kunde medföra negativa konsekvenser för den enskilde om den vidgade prövningen gjordes alltför tidigt i ett sjukfall. I motiven poängterades att det är en undantagsregel som bygger på en avvägning mellan risken att stanna kvar i försäkringen och möjligheten att komma tillbaka i arbete hos den ordinarie arbetsgivaren.¹²¹ Efter dess införande har undantagsbestämmelsen varit föremål för diskussion, då det finns vissa som menar att den undergräver sjukpenningens tidsbegränsning och syftet med rehabiliteringskedjan, medan andra menar att undantaget behövs för att regelverkets tillämpning annars tenderar att bli alltför strikt och utan möjligheter att ta hänsyn till den försäkrades befintliga skick.¹²²

Det har över tid skett en juridisk förskjutning från övergripande och generella normer till detaljerade och specifika regler när det gäller såväl förståelsen som bedömningen av rekvisitet arbetsförmåga, med syfte att bland annat

120. RÅ 2008 ref. 15 och HFD 2018 ref. 51 (I och II).

121. 27 kap. 48 § 3 st. 1 p. SFB och prop. 2020/21:78.

122. Se exempelvis remissyttranden på utredningen SOU 2024:26: www.regeringen.se/remisser/2024/04/remiss-sou-202426.-en-utvardering-av-forandringar-i-sjuk-forsakringens-regelverk-under-2021-och-2022.

utforma klarare regler som medverkar till att tydliggöra gränserna för vad som bör ersättas från socialförsäkringen.¹²³

Den rättsliga regleringen av arbetsförmågan är komplicerad och svår att förstå, såväl för den enskilde som för beslutsfattare vid myndighet eller i domstol. Under de senaste 30 åren har det genomförts en rad lagändringar, vilka bestått av både genomgripande förändringar och mindre justeringar. Syftet har varit att öka tydligheten och begränsa nyttjandet, eller – som blev påtagligt under pandemin – möjliggöra ett visst ökat nyttjande av försäkringen. Sammantaget har det varit snabba och frekventa ändringar som bitvis resulterat i en motsägelsefull reglering.

NORMERINGEN KRING MEDICINSKA UTLÅTANDEN OCH LÄKARINTYG

Läkarintygen har stor betydelse för bedömningen av rätten till ersättning från sjukförsäkringen.¹²⁴ Det framgår bland annat i den rättsliga regleringen genom ett lagkrav på att den försäkrade ska styrka sin sjukdom och nedsatta arbetsförmåga med läkarintyg.¹²⁵ Ur ett rättsligt perspektiv behöver läkarintyget innehålla en medicinsk bedömning av sjukdomen och dess konsekvenser, då utgångspunkten för arbetsförmågebedömningen tas i just detta. Därvid förutsätts intyget innehålla en beskrivning av orsakssambandet mellan den medicinska funktionsnedsättning och det arbete eller de arbetsuppgifter som den relateras till. Ett läkarintyg bör således innehålla en beskrivning och bedömning av undersökningsfynd som exempelvis blodprov, röntgen eller fysiologiska undersökningar vid somatiska sjukdomar, eller den enskildes uppgifter och läkarens värdering och bedömning av dessa i kombination med eventuella egna iakttagelser läkaren gjort vid psykiska sjukdomar och psykiatriska tillstånd. När det gäller psykiatriska tillstånd förväntas också läkarens bedömning kunna fördjupas ju längre tillståndet består, vilket i många fall innebär att det kan ställas högre krav på läkarens bedömningar för att det ska anses vara sannolikt att

¹²³ Prop. 1996/97:28, s. 9.

¹²⁴ Se exempelvis Torén och Castenbrandt (2023), Westerhäll-Gisselson (1983) samt Vahlne Westerhäll, Thorpenberg och Jonasson (2009).

¹²⁵ 27 kap. 25 § SFB.

arbetsförmågan är nedsatt ju längre sjukskrivningen pågår. Vaga eller sparsamt formulerade läkarintyg, som kan vara tillräckliga initialt i en sjukskrivning, utifrån såväl sjukdom som dess utveckling, behöver således över tid utvecklas och förtydligas vad gäller både precision och tydlighet i den medicinska bedömningen.¹²⁶

Som framgått finns alltså ett konkret rättsligt krav i socialförsäkringsbalken på att den försäkrade ska styrka den nedsatta arbetsförmågan till följd av sjukdom med ett läkarintyg. Utöver den tolkning av bestämmelsen som gjorts i rättspraxis, finns också annan uttrycklig, och väldigt styrande, normering av just läkarintyget. Riksdagen har nämligen meddelat en subdelegation till regeringen i lagtexten när det gäller läkarintyg. Den är emellertid begränsad och omfattar endast möjligheten att medge undantag från skyldigheten att lämna läkarintyg från och med sjunde dagen efter sjukperiodens första dag, eller om den ska gälla från och med en annan dag. Den avser således inte innehållet i eller formen för ett läkarintyg.¹²⁷

Regeringen å sin sida har genom bemyndigande gett Försäkringskassan möjlighet att meddela föreskrifter om bland annat skyldighet för den som har rätt till ersättning från föräldraförsäkringen eller sjukförsäkringen att lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan kan därtill meddela ytterligare föreskrifter för verkställighet av försäkringen, vilket handlar om regler av administrativ eller kompletterande karaktär som inte får tillföra regelverket något väsentligt nytt.¹²⁸ Försäkringskassan har därför i en föreskrift reglerat ett sådant undantag.¹²⁹

I samma föreskrift återfinns emellertid också en regel om att läkarintygen ska lämnas i specifika formulär som fastställts av Försäkringskassan i samråd med Socialstyrelsen.¹³⁰ Formulären, som företrädesvis är digitala, är mycket styrande avseende vilken information som Försäkringskassan anser att man behöver för att kunna besluta om

126. HFD 2022 ref. 47. Se även bland annat Westerhäll-Gisselsson (1983), Vahlne Westerhäll, Thorpenberg och Jonasson (2009) samt Mannelqvist (2024).

127. 27 kap. 25 § 2 st. SFB.

128. 2–3 §§ förordning (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan (bemyndigandeförordningen). Se även Lavin (2008).

129. 6–8a §§ Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:13) om kontroll i sjukpenningärenden och ersättning för merutgifter vid resa till och från arbetet m.m.

130. 9 § RFFS 1998:13.

ersättning. Exempelvis innehåller formuläret för intyget för sjukpenning krav på diagnos, inklusive diagnoskod, funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning, den så kallade DFA-kedjan, där läkaren i detalj behöver tydliggöra grunderna för sin bedömning.¹³¹ DFA-kedjan tycks uppfattas som rättsliga rekvisit som ska vara uppfyllda för att rätten till ersättning ska föreligga. Men såväl kravet på som själva innehållet i DFA-kedjan saknar rättsligt stöd i lag. Så även om den kan ses som ett stöd eller en metod för att bedöma arbetsförmåga, har kraven på den i läkarintyget gått utöver vad lagen möjliggör.¹³² Här menar vi att Försäkringskassan inte endast nyttjat möjligheten till normering via föreskrifter, utan att man även gått utöver den normgivning som tilldelats myndigheten, eftersom den är begränsad att endast omfatta undantag från att lämna läkarintyg.

En möjlig förklaring till varför Försäkringskassan valt att reglera innehållet i läkarintyget kan vara att det också är en central del av Försäkringskassans utredning när det gäller rätten till ersättning. Utöver krav på att DFA-kedjan ska beskrivas för sjukpenning, återfinns den i än mer detaljerad form när det gäller sjukersättning och aktivitetsersättning.¹³³ Sammantaget innebär detta att läkarintyget har två funktioner: dels ett bevis som den försäkrade ska använda för att styrka sin nedsatta arbetsförmåga, dels ett utredningsmaterial för Försäkringskassan som underlag för bedömning. Den dubbla funktionen riskerar att leda till en kollision mellan å ena sidan den försäkrades juridiska rätt att bestämma över ett bevismedels utformning och å andra sidan Försäkringskassans rättsliga befogenhet att kräva ett intyg med särskild utformning och särskilt innehåll. Det här kan beskrivas som en bristande samstämmighet mellan principer och regler som ligger till grund för läkarintyget som bevismedel och de som styr Försäkringskassans utredningsbefogenheter.¹³⁴

Normering av sjukförsäkringen sker således inte endast på formell

131. FK 7804 Läkarintyg för sjukpenning. Se även SOU 2023:48. Under hösten 2025 kommer nya versioner av FK 7804 att introduceras.

132. Se exempelvis granskningar från Riksrevisionen (2018b, 2022) och Inspektionen för socialförsäkringen (2014b) samt Vahlne Westerhäll, Thorpenberg och Jonasson (2009) och Mannelqvist (2019).

133. FK 7800 Läkarutlåtande för sjukersättning och FK 7801 Läkarutlåtande för aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga.

134. Mannelqvist (2024).

rättslig nivå genom lag, förordning eller föreskriftsnivå, utan delar av uttolkningen och tillämpningen av rätten återfinns också i myndighetsinterna dokument och vägledningar. Ett exempel på det utgörs av det försäkringsmedicinska beslutsstödet som nämndes tidigare. Det introducerades år 2007 och har utformats av Socialstyrelsen som en vägledning för sjukskrivande läkare, men används även av Försäkringskassan i handläggningen av sjukpenningärenden. Stödet, som är webb-baserat och uppdateras löpande, bygger på kunskaper om sjukdomars förlopp och funktionspåverkan samt kategoriseringar av arbetets typ av belastning och krav. Beslutsstödet består av cirka 120 diagnoser inordnade i 15 sjukdomsgrupper, som exempelvis hjärt-kärlsjukdomar, psykisk sjukdom och rörelseorganens sjukdomar, och innehåller rekommendationer om symtom och behandling, funktionsnedsättningar och aktivitetsbegränsningar.¹³⁵ Trots att beslutsstödet endast ska utgöra en rekommendation, vilket också framhålls av både Socialstyrelsen och Försäkringskassan, har det blivit normerande för tillämpningen av sjukpenningreglerna.¹³⁶ När stödet riskerar att bli styrande, och därtill bidrar till att individuella faktorer blir undantag i stället för huvudregel utifrån att individen är försäkrad i befintligt skick, finns stor risk att myndighetsnormeringen tar överhand.

Inom beslutsstödet finns det tidigare även en definition av begreppet allvarlig sjukdom. Som framgått tidigare sänks sjukpenningen i normalfallet efter ett år, från 80 procent av sjukpenninggrundande inkomst till 75 procent. Men i de fall den försäkrade lider av en allvarlig sjukdom kan ersättning motsvarande normalnivån fortsätta utgå efter ett år.¹³⁷ Begreppet allvarlig sjukdom ersatte år 2010 det tidigare begreppet synnerliga skäl, som är ett vanligt rättsligt uttryck som innebär att lagstiftaren ger tillämparen eller domstolen en möjlighet att frånga en huvudregel, om det finns ovanliga och särskilt beaktansvärda omständigheter i ett enskilt fall som talar för det. I motiven till lagstiftningen uppgavs undantagsfallen utgöras av mycket allvarlig sjukdom, men eftersom det kommit att tolkas alltför restriktivt ansåg riksdagen att det behövdes ett förtydligande. Ändringen innebar att fler sjukdo-

135. <https://forsakringsmedicin.socialstyrelsen.se/beslutsstod-for-diagnoser/>.

136. Se exempelvis Försäkringskassans vägledning 2015:1, version 19, samt beslutsstödet preamble. Se också Mannelqvist, Karlsson och Järholm (2016).

137. 27 kap. 19 § och 23 § SFB. Begreppet har även betydelse vid tillämpningen av oskälighet i 27 kap. 48–49 §§ SFB.

mar skulle medföra rätt till ersättning på normal nivå och i motiven framhölls att även sjukdomar som exempelvis tumörsjukdomar som i det enskilda fallet inte var mycket allvarliga kunde omfattas. Vidare uppgavs att Socialstyrelsen borde kunna precisera begreppet allvarlig sjukdom, vilket också kom att ske.¹³⁸ Socialstyrelsens förtydligande innehöll fem kriterier på vad som ansågs utgöra en allvarlig sjukdom, varav minst två kriterier skulle vara uppfyllda. Till detta fanns också en lista med ett antal uttalade diagnoser som ansågs omfattas av begreppet allvarlig sjukdom.¹³⁹ Socialstyrelsens definition av begreppet gick utöver det som lagstiftaren avsåg med förtydligandet av begreppet, då det i huvudsak motsvarade den medicinska vetenskapens förståelse och bedömning av begreppet allvarlig sjukdom. Myndighetsnormeringen kom i detta fall att beskära det rättsliga begreppets initiala innebörd. Försäkringskassan har använt sig av Socialstyrelsens definition av begreppet fram till juni 2025. Därefter hänvisar Försäkringskassan till ett eget rättsligt ställningstagande rörande begreppet allvarlig sjukdom, och framhåller att

allvarlig sjukdom enligt 27 kap. 23 § SFB ska vara av så livsomvälvande karaktär att den innefattar ett potentiellt hot mot den försäkrades liv. Med potentiellt hot avses att den försäkrade utan behandling riskerar en förtida död.¹⁴⁰

Om, och i så fall hur, Försäkringskassans tolkning av begreppet förändrar den tillämpning som tidigare gjorts utifrån Socialstyrelsens definition återstår att se.

Sedan början av år 2024 finns det även ett nytt nationellt kunskapsstöd om försäkringsmedicin vid Socialstyrelsen, som syftar till att underlätta sjukskrivningsprocessen för läkare.¹⁴¹ Det är en processbeskrivning som framhåller att hälso- och sjukvården gör den försäkringsmedicinska bedömningen av patientens förmåga till arbete och eventuellt behov av sjukskrivning som en del av patientens vård och att läkaren utfärdar medicinska intyg eller utlåtanden när det finns behov. Vidare framhålls att Försäkringskassan gör en försäkringsjuridisk

138. Prop. 2007/08:136 och bet. 2009/10:SfU13.

139. Socialstyrelsen 2014-05-09, dnr 3.1-10780/2014.

140. Försäkringskassan Rättsligt ställningstagande 2025:03, beslutad 2025-05-16, dnr FK 2025/010831.

141. <https://forsakringsmedicin.socialstyrelsen.se/>.

bedömning och att myndigheten har en utredningsskyldighet som innebär att den ska utreda ett ärende i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bilden som framträder överensstämmer emellertid inte med det lagkrav som den enskilde står inför, nämligen att det i första hand är den försäkrade som ska styrka sin nedsatta arbetsförmåga.

Förutom den juridiska kritik som kan riktas mot myndighetsnormering som går utöver det som lagstiftaren meddelat, finns det en uppenbar risk att förtroendet för socialförsäkringen urholkas.

Reglerna i den allmänna försäkringen får inte leda till en tillämpning som inte finner stöd hos den försäkrade allmänheten eller i det allmänna rättsmedvetandet. Om bedömningen av arbetsförmågan hos sjuka försäkrade skulle leda till en rad beslut som, såväl ur ett mänskligt som ekonomiskt perspektiv, framstår som oförsvarliga och oförklarliga riskerar såväl lagstiftning som administration att förlora allmänhetens förtroende.¹⁴²

Utöver alla juridiska detaljer och distinktioner kring normering finns det också andra utmaningar vid bedömningen av arbetsförmågan som förtjänar att lyftas och som handlar om kopplingen till arbetets utformning och innehåll. För det första kan konstateras att arbetets innehåll är centralt för att kunna avgöra om en försäkrad har en nedsatt förmåga. För det andra utvecklas arbetsmarknaden på olika sätt och med skilda konsekvenser för arbetets innehåll. Trots det ska bedömningen göras mot en ganska teoretiskt definierad arbetsmarknad, som försvårar för försäkrade, läkare och Försäkringskassan eller domstolen att göra en konkret bedömning. Även om det hänvisas till förvärvsarbeten i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, är rekvisiten rättsligt oklara och riskerar att bidra till en rättsosäker sjukförsäkring.

SJUKFÖRSÄKRINGEN OCH TRYGGHETEN

Ger då sjukförsäkringen social trygghet? Som tidigare diskuterats handlar den sociala tryggheten om ekonomiska förmåner, vilka baseras på en rättslig reglering som uppfyller de förväntningar som kan ställas på juridiken, normeringen och dess rättsliga kvalitet för att lagen ska vara ändamålsenlig.

¹⁴². SOU 1995:149, s. 231.

Sjukförsäkringen är en inkomstbaserad förmån som vilar på den socialrättsliga försäkringsidén, vilken innebär att den som får ett inkomstbortfall som beror på nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, omfattas av rätten till förmånen utan behovsprövning. Inkomsten ska alltså användas som underlag för ersättningen för att undvika individuella behovsprövningar, vilket framhölls redan i Socialvårdskommitténs betänkande från år 1944.

[...] att de hjälpbehövande känna tillfredsställelse i medvetandet om att de genom sina bidrag till försäkringen förskaffat sig rätt till hjälpen.¹⁴³

Trots det har den eftersträlvade precisionen i regleringen medfört att såväl begränsningen av inkomstunderlaget som bedömningen av rekvisiten sjukdom och arbetsförmåga resulterat i att ändamålsenligheten inte uppnås. När det gäller arbetsförmågebedömning överensstämmer den nämligen i många avseenden med de bedömningar som sker inom ramen för behovsprövade förmåner. Vid en jämförelse mellan olika standardiserade formulär för läkarintyg och utlåtanden avseende den information som efterfrågas för å ena sidan inkomstbaserade ersättningar, till exempel sjukpenning och sjukersättning, och å andra sidan behovsbaserade ersättningar, som exempelvis assistansersättning eller omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning, framgår att dessa i stort sett är utformade på samma sätt.¹⁴⁴ Vidare har det uppstått en skiljelinje mellan den faktiska arbetsmarknaden och den juridiska, eller teoretiska, arbetsmarknaden som bedömningen ska göras emot, eftersom prövningen inte behöver göras i relation till ett konkret arbete. Det kan därför vara svårt för den enskilde att påvisa nedsatt arbetsförmåga, då varken försäkrade eller läkare känner till eller kan bedöma arbeten på arbetsmarknaden. Bedömningen av sjukdom och arbetsförmåga riskerar därmed att bli ett nålsöga som kan vara svårt att ta sig igenom.

Sjukförsäkringens reglering är, som visats, detaljrik, komplicerad och svåröverskådlig. Det finns en tydlig strävan mot precision i lagtexten, med bland annat fastlagda tidsgränser, preciserade belopp och

143. SOU 1944:15, s. 117.

144. 7804 Läkarintyg för sjukpenning: 7800 Läkarutlåtande för sjukersättning: 7805 Läkarutlåtande för assistansersättning samt 3220 Läkarutlåtande för omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning.

procentsatser. Det gör att behovet av konkretiserade regler blir större och risken för rättsliga kollisioner eller bristande samstämmighet ökar. Möjligheterna att ta individuell hänsyn är begränsade och måste då formuleras i undantagsbestämmelser.

Och, som konstaterades av en offentlig utredning år 1995, finns det en uppenbar risk att med ett regelverk med små möjligheter att göra rimlighetsbedömningar eller ta individuell hänsyn, kommer

[...] betoningen på social i ordet socialförsäkring att helt försvinna.¹⁴⁵

Till detta kommer en rik flora av myndighetsnormering, som uppfattas mer eller mindre bindande, inte endast inom myndigheters verksamhet utan också av andra aktörer, exempelvis hälso- och sjukvård eller domstolar.

Styrningen genom både rättsliga regler och myndigheters normering har ökat sedan mitten av 1990-talet och en statlig utredning framhöll år 2006 att sjukförsäkringen var alltför ”mjuk” och att det behövdes en ökad tydlighet i regelverket som möjliggjorde en större kontroll.¹⁴⁶ Det som emellertid inte diskuterades är juridikens förutsättningar att tillhandahålla en reglering som kan tillgodose sådana förväntningar och samtidigt upprätthålla den rättsliga kvalitet som krävs. Generellt sett saknas en diskussion om och avvägning mellan å ena sidan en större rättslig tydlighet, det vill säga en detaljrik reglering, och å andra sidan risken för minskad flexibilitet som gör det svårt att anpassa bedömningar utifrån individuella förutsättningar. Reglernas detaljnivå har också medfört en ökad byråkratisering, vilket riskerar att resultera i både minskad effektivitet och ökade kostnader inom sjukförsäkringen.

Under de senaste 30 åren har sjukförsäkringen genomgått lagändringar, varit föremål för rättslig prövning i domstol samt stått i fokus för en mängd samhällsekonomiska diskussioner och analyser. Med syfte att renodla lagstiftningen, genom skärpta rättsliga rekvisit och en skarpt tidsatt rehabiliteringskedja, har de politiska ambitionerna att sänka nyttjandegraden och försäkringens kostnader varit helt överskuggande. Individens ansvar har kommit att betonas alltmer.¹⁴⁷

145. SOU 1995:149, s. 232.

146. SOU 2006:86.

147. Hermansson och Johnson (2007).

Den försäkrade bör ha ett större ansvar än hittills för att ta till vara sin arbetsförmåga och ta initiativ till och efterfråga insatser på arbetsplatsen som kan medföra att han eller hon kan återgå i arbete.¹⁴⁸

Huruvida de samhällsekonomiska ambitionerna har påverkat den sociala tryggheten har inte varit ett centralt inslag i dessa diskussioner.

Sammantaget kan vi konstatera att urholkningen av inkomstbortfallsprincipen, tillsammans med begränsningarna av arbetsförmågebedomningarna, leder till att reglernas materiella innehåll inte motsvarar den nivå av social trygghet som kan förväntas för att vara ändamålsenlig. Vidare innebär både normeringen inom sjukförsäkringen och den rättsliga kvaliteten att det finns brister också när det gäller regleringens formella beskaffenhet.

En statlig utredning, som lämnade sitt betänkande i april 2024, föreslog en rad förändringar av reglerna för att bedöma arbetsförmåga, med motivet att tidigare lagändringar, vilka trätt i kraft år 2021 och år 2022, inte uppfyllde lagstiftarens intention.¹⁴⁹ Det kan såklart finnas anledning att analysera rättens utformning och tillämpning, särskilt utifrån dess ändamål. Men givet den korta tid som gått mellan regeländringarna och utredningens utvärdering, är det vanskligt att dra alltför långtgående slutsatser. Det som särskilt framhölls i utredningen var att de förändrade reglerna resulterat i ett ökat nyttjande av sjukförsäkringen då färre sjukskrivningar avslutades efter 180 dagar. Utredarna menade att alltför många fick sjukpenning under alltför lång tid, och att det i förlängningen försämrar rättssäkerheten.

De minskade kraven på omställning och fokuset på materiell snarare än formell rättssäkerhet har inneburit att sjukfrånvaron ökat och förväntas fortsätta öka. Vi konstaterar att det i de förarbeten som föregick reformerna, genomgående saknas analyser av hur regeländringarna påverkar drivkrafterna inom sjukförsäkringen.¹⁵⁰

I betänkandet framhölls att det finns en risk med ett alltför stort fokus på materiell rättssäkerhet, då det ofta är liktydigt med ett beviljande av

148. Prop. 2007/08:136 s. 64.

149. SOU 2024:26.

150. SOU 2024:26, s. 201.

ersättning. En central slutsats i utredningen tycks således vara att regeländringarna fick oönskade ekonomiska konsekvenser. Man menade att med en strikt försäkring, med låg ersättningsnivå och hög grad av kontroll kan såväl en lägre sjukfrånvaro som en högre arbetsåtergång genereras, till skillnad från en försäkring som präglas av motsatsen. I motiven till de regeländringar som utvärderades poängterades emellertid att regelverket bör vara utformat så att det speglar en avvägning mellan risken att stanna kvar i försäkringen och möjligheten att komma tillbaka i arbete hos den ordinarie arbetsgivaren.¹⁵¹ Någon sådan avvägning gjordes dock inte i betänkandet. Den här utredningen, liksom många andra under de senaste decennierna, utgick från samhällsekonomiska resonemang där den sociala tryggheten för individen inte närmare berördes. Vi kan konstatera att målsättningen med sjukförsäkringen är att ge social trygghet genom att kompensera ett inkomstbortfall och inte att minska nyttjandet.¹⁵²

Bostadsbidraget

Vår utgångspunkt i rapporten är som framgått socialförsäkringsbalkens inledande bestämmelse om social trygghet. När vi nu lyfter fram bostadsbidraget som ett av våra juridisk-tekniska exempel ger det oss en möjlighet att visa på spännvidden i den svenska socialförsäkringen. Utformningen av den arbetsbaserade sjukpenningförsäkringen och det bostadningsbaserade bostadsbidraget är på många sätt väsensskild, samtidigt som båda förmånerna ska säkra den enskildes sociala trygghet. Ett skäl att använda bostadsbidraget som exempel är att lyfta det faktum att det trots sedan länge etablerad kunskap om bristerna i förmånens rättsliga utformning och de negativa konsekvenser dessa brister ger upphov till för de ersättningsberättigade, har det fått vara så. Kritik mot den rättsliga konstruktionen av bostadsbidraget har gett upphov till flera utredningar utan att man kommit till rätta med problematiken, något vi återkommer till nedan. Den senaste statliga utredningen, den så kallade BUMS-utredningen (SOU 2021:101) lämnade sitt förslag om reform till regeringen Kristersson i januari

151. Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 10, s. 48.

152. Se även Vahlne Westerhäll (2023), som argumenterar för en empatisk tillämpning av socialförsäkringsreglerna.

2022. Det var en efterlängtd utredning och många remissinstanser var försiktigt positiva till det förslag som presenterades. Men förslaget fick också kraftfull kritik från Försäkringskassan som ansåg att en reform i linje med utredningens förslag skulle innebära att ett redan krångligt regelverk skulle ersättas av något ännu mer svårbegripligt.¹⁵³ Regeringen gav därefter Försäkringskassan i uppdrag att arbeta vidare i linje med utredningens förslag för att undersöka möjligheterna att komma framåt. Något färdigt lagförslag har inte presenterats ännu, dock ett utkast till lagrådsremiss.¹⁵⁴

Bostadsbidragets konstruktion anses vara en starkt bidragande orsak till de problem med återkrav och ekonomisk skuldsättning som förmånen dras med.¹⁵⁵ Detta misslyckande i relation till den centrala idén om social trygghet gör förmånen intressant för vår undersökning och är ytterligare ett skäl till att titta närmare på just denna förmån. Den ekonomiska risken förknippad med att ansöka om bostadsbidrag har över tid kommit att uppfattas som så stor att man vet att det finns barnfamiljer som avstår från att söka.¹⁵⁶ Det finns även en bredare kritik

153. Försäkringskassan, Remissvar 2022-06-07, FK 2022/006574.

154. Något lagförslag har inte presenterats men i budgetpropositionen 2023/24:I, utgiftsområde 12, s. 28 skrev regeringen att det fanns en avsikt att komma med ett förslag på reform. Den 12 juni 2025 fattade regeringen beslut om att ge Försäkringskassan i uppdrag att ”förbereda införandet av månadsberäkning av bostadsbidraget” (Regeringsbeslut 2025-06-12, S2025/01189). Den 27 juni 2025 publicerade Socialdepartementet ett utkast till lagrådsremiss (Utkast till lagrådsremiss Ett mer träffsäkert och korrekt bostadsbidrag). Remissvar ska ha kommit in till departementet senast den 1 oktober 2025.

155. Se till exempel SOU 2021:101, volym 1, s. 167 f): ”Det problem som ofta lyfts fram först med bostadsbidragen är konstruktionen med preliminära bidrag som betalas ut [och] som sedan fastställs lång tid senare, ofta med krav på återbetalning som följd. De problem som konstruktionen leder till, kan delas upp i tre delar. För det första blir bidraget både svårt att förstå för den sökande och besvärligt att administrera. För det andra leder den slutliga avstämningen inte bara till att krav på återbetalning många gånger riktas mot bidragsmottagare, utan också till mer långsiktig skuldsättning. För det tredje kan en som under en del av året får ett bostadsbidrag som motsvarar det behov hen då har, ändå bli återbetalningsskyldig på grund att inkomsten under annan del av året är högre.” Utredningen refererar också flera olika myndighetsrapporter som över åren kommit fram till liknande slutsatser. Se till exempel Inspektionen för socialförsäkringen (2016) och Riksrevisionen (2018a).

156. I SOU 2021:101 framhålls att ”Ett problem som lyfts fram med bostadsbidraget är att det underutnyttjas. En stor del av detta underutnyttjande antas hänga samman med att konstruktionen med preliminära bidrag som slutligt fastställs långt i efterhand leder till att vissa hushåll avstår från att söka bidrag på grund av risken för att det utbetalade beloppet krävs tillbaka i efterhand.” (volym 1, s. 174). Kommittén konstaterar också att

mot utformningen av bostadsbidraget som också har relevans för målsättningen om social trygghet.¹⁵⁷ Vi har dock valt att specifikt granska de regler som har störst betydelse för de många återkraven, det vill säga de regler som konstruerats för att möjliggöra en behovsprövning av förmånen.

Vad är det då som hänt med bostadsbidraget om man tittar på det från ett juridiskt och rättsvetenskapligt perspektiv? Finns det rättsliga förklaringar till vad som rimligen måste beskrivas som ett misslyckande givet intentionerna om social trygghet? Vi kommer här att beskriva hur utformningen av regleringen av bostadsbidraget har förändrats över tid i syfte att kritiskt diskutera regelverkets kvalitet som juridisk produkt. Fokus för undersökningen är de avvägningar som avgjort utformningen av den del av regleringen som styr *fastställandet av den bidragsgrundande inkomsten*. Eftersom den valda tekniken att fastställa den bidragsgrundande inkomsten är en viktig förklaring till återkraven, tittar vi särskilt på hur denna reglering utformats över tid. Det ska dock påpekas redan nu att det också kommer att göra texten delvis teknisk.

Det vi kommer att visa är hur lagstiftarens ambition att skapa en ekonomiskt träffsäker reglering har fått trumfa andra intressen med resultat att det blivit en juridisk produkt som är dysfunktionell. Det tycks saknas insikt om att rättsliga styrmedel har interna kvaliteter som sätter gränser för lagstiftningens utformning. Den så högt eftertraktade träffsäkerheten finns där, men regleringen fungerar ändå inte. Förmånen har i stället medverkat till att för vissa familjer skapa ökade sociala problem fast syftet med lagen var social trygghet och delat ansvarstagande för den uppväxande generationen.

Efter en inledande kort bakgrund som beskriver bostadsstödens plats i socialförsäkringsbalken, och då särskilt bostadsbidraget, försöker vi följa denna tråd som handlar om fastställandet av den bidragsgrundande inkomsten i utvecklingen av bostadsbidragets rättsliga utformning. Den poäng vi vill göra illustreras väl genom att vi ordagrant återger de mest relevanta föreslagna paragraferna från utkastet till lagrådsremiss. De återfinns därför i sin helhet i slutet av kapitlet.

många av de som krävs på återbetalning inte kan betala tillbaka (volym I, s. 175).

157. Exempel på kritik som har betydelse för den sociala tryggheten är: storleken på förmånen, avgränsningen av den målgrupp som anses berättigad och urholkningen av de ursprungliga bostadspolitiska målsättningarna.

BOSTADSSTÖDEN

Bostadsstöden har sin egen avdelning i socialförsäkringsbalken, avdelning G. Tittar vi närmare hittar vi tre olika socialförsäkringsförmåner: bostadsbidrag, bostadstillägg och boendetillägg.¹⁵⁸ Bostadsbidraget i sin nuvarande form riktar sig till barnfamiljer och unga vuxna medan bostadstillägget riktar sig till pensionärer och yngre personer som får annan ersättning från socialförsäkringen på grund av stadigvarande nedsatt arbetsförmåga. Boendetillägget är mer en udda figur och en marginell förmån jämfört med de två övriga.¹⁵⁹ För att vara berättigad till något av bostadsstöden i socialförsäkringen ställs ett grundläggande krav på att vara försäkrad genom bosättning. Alla bostadsförmåner är behovsprövade.¹⁶⁰ Och förmånerna är skattefria.

I efterkrigstidens Sverige blev den sociala bostadspolitiken ett mycket viktigt politikområde. Texter som provinsialläkare Lubbe Nordströms ”Lort-Sverige” hade redan före kriget visat på en utbredd förekomst av miserabla bostadsförhållanden. Frågan om bostad knöts genom texter som hans också tidigt till övergripande frågor om människors liv och hälsa. Efter andra världskriget utvecklades över tid olika varianter av bostadsstöd som del av en expansiv bostadspolitik där staten ville stimulera bostadsbyggandet (bygga mer, bygga om och bygga bättre) och stärka bostadskonsumenten (oavsett val av bostadsform). Flera omfattande utredningar om den sociala bostadspolitiken har genomförts och legat till grund för stora reformer. Genom de riktade bostadsstöden var den ursprungliga tanken att det allmänna skulle stödja personer med svag ekonomi i deras roll som aktörer på bostadsmarknaden så att de uppmuntrades att bo större och bättre än vad deras ekonomi annars tillät.

158. Vi använder här den begreppsbildning som återfinns i lagtexten. Vad gäller avdelning G i balken (Bostadsstöden) framgår således att det finns tre olika *socialförsäkringsförmåner i form av bidrag*. En av dessa förmåner är bostadsbidraget. Det finns sedan *olika former av bostadsbidrag*. När detta skrivs i september 2025, finns fyra former av bostadsbidrag och endast en av dessa former är knuten till kostnader för bostad (och har ett bostadspolitiskt ändamål), övriga tre former av bostadsbidrag har ett familjepolitiskt ändamål. Till de familjepolitiska formerna av bostadsbidrag hörde ”tilläggsbidraget till barnfamiljer”, en förmån som utbetalades utan ansökan till och med juni 2025.

159. Boendetillägget är riktat till de personer som fick (den nu avskaffade) förmånen tidsbegränsad sjukersättning.

160. Utöver inkomstkrav påverkar även andra ekonomiska tillgångar rätten till bidrag.

Över tid har dock bostadsbidragets riktade bostadspolitiska betydelse minskat drastiskt. Bostadsbidraget är år 2025 konstruerat som en rättighet för den enskilde och som en behovsprövad förmån med primärt två syften: ett bostadspolitiskt och ett familjepolitiskt.¹⁶¹ Förmånen ”bostadsbidrag” har alltså två primära ändamål. Det bostadspolitiska syftet har en längre historia och det har gett namn till förmånen även om innehållet urholkats över tid (allt färre är berättigade till denna del av förmånen).¹⁶² Tanken bakom denna del är dock fortfarande att ge primärt barnfamiljer, men också unga vuxna, med lägre inkomster förutsättningar att skaffa sig bättre bostäder än de annars hade haft råd med.¹⁶³ Den familjepolitiska delen av bostadsbidraget riktar sig till samma grupp av barnfamiljer med avsikt att på ett generellt plan stärka dessa familjers ekonomiska situation. Bostadsbidragets storlek är i denna familjepolitiska del inte knuten till bostadens storlek och fungerar inte som en drivkraft för att säkra den försäkrades bostadsstandard. I sin nuvarande skepnad har bostadsbidraget beskrivits som ”statens yttersta ekonomiska skyddsnät för barnfamiljer”.¹⁶⁴ Det är, eller har blivit, ett behovsprövat barnbidrag. BUMS-utredningen skriver:

Genom detta bidrag ger staten hushåll med barn tillgång till resurser innan dess att familjens behov av kommunalt ekonomiskt bistånd eventuellt behöver prövas. Bostadsbidraget är inte tillräckligt för alla för att klara sig utan ekonomiskt bistånd, samtidigt som det är en rimlig målsättning att bidraget hjälper många

161. Utöver dessa två huvudsyften har bostadsbidraget på senare år också använts som ett sätt att kanalisera ett riktat, mer akut och tillfällig ekonomiskt stöd till den utvalda gruppen. Under åren 2020–2025 har ett tillfälligt tilläggsbidrag betalats ut till barnfamiljer som får bostadsbidrag. Se även Holappa (2023), s. 125 ff. samt fotnot 158.

162. Riksrevisionen (2024). Riksrevisionen konstaterar att bostadsbidragets bostadspolitiska måluppfyllelse försämrats och anser att detta till del kan förklaras av att bidragsbeloppet inte följt med hyresutvecklingen. Riksrevisionen är också kritisk mot bostadsbidragets tudelade syfte (kombinationen av det bostadspolitiska och det familjepolitiska).

163. Om den utveckling som urholkat bostadsbidragets bostadspolitiska betydelse, se SOU 2021:101, volym 2, s. 431 f. Holappa (2023), s. 131, återger andra exempel och konstaterar att det inte är givet att hyresvärdar accepterar bostadsbidrag som inkomst i sina krav på hyresgäster, vilket leder till slutsatsen att ”För personer som står långt från bostadsmarknaden innebär bostadsbidraget således inte per automatik att möjligheterna att efterfråga bostäder ökar.”

164. SOU 2021:101, volym 2, s. 464. Tidigare har det kallats ”ett näst sista socialt skyddsnät” (prop. 1995/96:186, s. 20).

att vara mindre eller inte alls beroende av sådant bistånd.¹⁶⁵

Hur denna tolkning av målsättningen förhåller sig till vår inledande diskussion om social trygghet är något vi återkommer till i den avslutande analysen. Vi kan notera redan nu att Riksrevisionen gör bedömningen att bostadsbidragets familjepolitiska måluppfyllelse förbättrats med hänvisning till att antalet familjer som får bostadsbidrag och ändå lever i absolut fattigdom minskar. Riksrevisionen bedömer inte måluppfyllelse i termer av bostadsbidragets förmåga att ge alla barnfamiljer rätt till social trygghet.¹⁶⁶

Det allmänna har ett familje- och bostadspolitiskt intresse av att säkerställa att alla som behöver bidraget vet om att det finns, att dessa individer har kapacitet att ansöka om stöd och att eventuella risker med att ansöka om stöd minimeras. Därutöver krävs förstås att bidraget ligger på en sådan nivå att det grundläggande syftet uppnås, det vill säga att barnfamiljer och bostadskonsumenter med svag ekonomi stärks. Förutsättningarna att uppnå detta beror bland annat på hur man rättsligt väljer att konstruera förmånen.

FASTSTÄLLANDET AV DEN BIDRAGSGRUNDANDE INKOMSTEN

Bostadsbidraget är inkomstprövat och behovsprövat. Inkomstprövningen betyder att familjer med inkomster över en viss nivå inte är kvalificerade. Behovsprövningen innebär att man också tar hänsyn till andra tillgångar. Bland de som är kvalificerade avgör den sökandes hela ekonomi om förmån beviljas (och hur stor förmånen blir). Det är beslutet att skapa en behovsprövad förmån som kräver regler om hur den bidragsgrundande inkomsten ska fastställas.

Bidragets konstruktion, att det ska vara riktat, differentierat, inkomstprövat och behovsprövat, ger upphov till regleringstekniska problem. Avsikten med differentieringen är att nå en specifik avgränsad grupp av mottagare: familjer med svag ekonomi. Hur ska då ambitionen om träffsäkerhet i relation till denna grupp konstrueras rättsligt?

165. SOU 2021:101, volym 2, s. 464. Fortsättning på citatet: ”Enligt utredningens mening är det kanske viktigaste egenskapen hos detta statens yttersta skyddsnät, att det riktas mot just den grupp som kan lyftas ur ett behov av ekonomiskt bistånd. Inte utan betydande utgiftsökningar skulle bidraget kunna lyfta även de hushåll som har mycket små eller inga egna inkomster alls.”

166. Riksrevisionen (2024).

Vilka uppgifter krävs om den enskildes ekonomi för att avgöra rätten till bidrag? Vi vill hävda att svaren på dessa och likartade frågor inte har funnit en tillfredsställande lösning trots de snart hundra år som vi nu haft någon form av inkomst- eller behovsprövade bostadsbidrag. Det ligger nu ett förslag om ändring på regeringens bord som rör just frågan om hur den bidragsgrundande inkomsten ska beräknas och fastställas.¹⁶⁷ Men även om förslaget skulle visa sig lösa ett problem, det vi nedan kommer att kalla eftersläpningsproblemet, riskerar det samtidigt att förstärka delar av ett annat.¹⁶⁸ Det är dessa frågor vi nu ska fördjupa oss i.

ATT INKOMST- OCH BEHOVSPRÖVA EN FÖRMÅN

Redan i den bostadssociala utredningen år 1935 diskuterades den så kallade differentieringsfrågan.¹⁶⁹ Hur ska förmånen, bostadsbidraget, konstrueras för att nå ut till den avgränsade målgrupp vars behov reformen vill möta? I utredningen avvisades tanken om en långtgående inkomstprövning. Inkomst kunde vara ett kriterium bland flera men man såg en risk med att bidraget fick samma karaktär som dåtidens arbetslöshetsersättning och fattigvård. När utredningen från 1935 diskuteras av boende- och bostadsfinansieringsutredningen 40 år senare, konstateras att det 1935 fanns en oro för att

[i]nkomstprövning skulle kunna ge bidragen ett inslag av fattigvårds- och välgörenhetssynpunktersom utredningen ville hålla dem fria från.¹⁷⁰

167. SOU 2021:101, volym 1. Förslaget lämnades till socialförsäkringsminister Anna Tenje den 18 januari 2022. Remissrundan var klar den 11 maj 2022. Den 3 oktober 2023 meddelade ministern via pressmeddelande att Försäkringskassan skulle tilldelas 6 miljarder under 2024 ”för att påbörja förberedelserna inför införandet av månadsuppgifter som nya inkomstunderlag”. I budgetpropositionen för 2024 hänvisas till utredningen och regeringen skriver att betänkandet bereds i Regeringskansliet och att regeringen avser att återkomma med förslag (prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 12, avsnitt 3.8). Se även ovan fotnot 154.

168. Eftersläpningsproblematiken handlar i korthet om vid vilken tidpunkt det går att fastställa vilka inkomster en person faktiskt haft. Använder man uppgiften i fastställd inkomstdeklaration (vilket blir mest korrekt) har en lång eftersläpning uppstått i relation till den tidpunkt när en individ eller familj faktiskt behöver bidraget.

169. SOU 1935:2.

170. SOU 1975:51, s. 322.

Redan år 1935 problematiserades också en rättslig konstruktion som fick en sådan utformning att om hyreskostnaderna höjdes när inkomsten förbättrades skulle det kunna uppfattas som en bestraffning av skötsamhet. Det vill säga, det uppfattades som problematiskt med en ordning där den person som belönas av arbetsmarknaden med högre lön ändå inte kommer att öka sin disponibla inkomst eftersom staten genom inkomstprövningen tar bort eller sänker bostadsbidraget. Detta är en problematik som i modern terminologi aktualiseras när vi talar om tröskel- och marginaleffekter.¹⁷¹ På grund av de olika problem man såg med ett inkomstprövat bostadsbidrag föreslog den bostadssociala utredningen därför en variant med en differentiering baserad på barnantal. Riksdagen beslöt dock att gå på en annan linje och valde trots varningar att ta fasta på hushållets behov, sammansättning och samlade inkomst vid bedömning av om det fanns rätt till bidrag.¹⁷² Fokus har sedan dess varit på att hitta differentieringslösningar som fokuserar på familjernas inkomstförhållanden snarare än betalningsförmåga. Som vi kommer att se nedan har olika utredningar över tid fortsatt att avråda från sådana inkomstprövade lösningar.

När vi går igenom hur konstruktionen av den bidragsgrundande inkomsten diskuteras över tid tar vi vår utgångspunkt i en proposition från år 1968.¹⁷³ Det är som resultat av arbetet med denna proposition som bostadsbidraget får det dubbla syfte som vi beskrivit ovan och som återfinns i dagens reglering. Det är alltså med grund i 1968 års proposition som man knyter vad som i praktiken är ett statligt behovsprövat

171. Innebörden av dessa två begrepp, tröskeleffekt och marginaleffekt, beskrivs i BUMS-utredningen: "... marginaleffekten [är bara] ett av flera mått på hur förändrade bidrag, skatter eller avgifter påverkar de ekonomiska incitamenten till arbete. Marginaleffekten av bostadsbidrag visar hur stor andel av en marginell bruttolöneökning, 100 kronor låt säga, som en individ eller ett hushåll inte får behålla (i disponibel inkomst) i det fall löneökningen minskar just bostadsbidraget." /.../ "Detta mått [tröskeleffekt] beskriver hur stor andel av ett bruttolönebortfall som kompenseras av lägre skatt och de ekonomiska trygghetssystemen om en individ går från arbete till sjukdom eller arbetslöshet. Den principiella skillnaden mellan måtten är alltså att marginaleffekten beskriver vad som händer med den disponibla inkomsten vid marginell löneökning medan tröskelleffekten beskriver effekten av ett kliv till eller från arbete." (SOU 2021:101, volym 2, s. 408). En dubbel marginaleffekt diskuteras när man vill påpeka att höjd inkomst medför såväl lägre bidrag som högre skatt.

172. Återgivet i SOU 1975:51, s. 322.

173. Prop. 1968:42. Propositionen hade föregåtts av betänkandet från Familjepolitiska kommittén, SOU 1967:52.

barnbidrag, ett generellt konsumtionsstöd, till ett tidigare etablerat och renodlat bostadspolitiskt regelverk. Flera paragrafer i existerande lagstiftning kan fortfarande närmast ordagrant knytas till propositionen från år 1968.

1969 – NUVARANDE REGLERS URSPRUNG

I propositionen från år 1968 föreslogs en ny reglering: ett nytt statligt bostadstillägg som del av en familjepolitisk reform.¹⁷⁴ Syftet var att skapa ett konsumtionsstöd riktat mot flerbarnsfamiljer och ensamstående föräldrar med svag ekonomi. Camilla Odhnoff, ansvarig minister i dåvarande socialdemokratiska regering under Tage Erlander, presenterade ett förslag på ny lag som byggde på en kombination av ett sedan tidigare existerande kommunalt familjebostadstillägg och ett nytt inkomstprövat familjetillägg. Familjebostadstillägget hade funnits sedan slutet av 1940-talet så när man nu vill införa ett nytt inkomstprövat bidrag till barnfamiljer fanns erfarenhet att bygga på. Detta förslag till statligt bostadstillägg tar fasta på kända utmaningar knutna till konstruktionen av inkomstprövade bidrag och präglas av en ambition att reparera erkända brister i den tidigare regleringen. De problem som redan då var kända var ”olägenheter av bidragsteknisk art”.¹⁷⁵ Till dessa hörde tröskeffekter, en eftersläpningsproblematik och dubbla marginaleffekter.¹⁷⁶

Den specifika fråga som intresserar oss, det vill säga hur den bidragsgrundande inkomsten ska fastställas, diskuteras utförligt i propositionen. Där redogörs också för det mer radikala förslag som den familjepolitiska kommittén kom fram till: ett skattereglerat familjebidrag i form av ett allmänt barnbidrag och ett inkomstprövat familjetillägg, där progressiviteten i beskattningen skulle fungera omfördelande. Ett förslag som ministern efter remissrunda valde att frånga.¹⁷⁷ För att

174. Det som år 1968 kallas bostadstillägg är föregångare till den förmån vi nu kallar bostadsbidrag.

175. Prop. 1968:42, s. 28.

176. Om eftersläpningsproblematiken se ovan fotnot 168, se även fotnot 171 ovan om dubbla marginaleffekter.

177. Även detta ett mönster som kommer att upprepa sig. De kommittéer som arbetar med frågan ser ofta så stora utmaningar och en inneboende problematik i det som direktiven efterfrågar att de rekommenderar och diskuterar andra vägar framåt. Se även SOU 2021:101, volym 1 och 2.

förstå andan bakom det kombinerade bostads- och familjepolitiska regelverket finns skäl att citera från propositionen:

Kommittén framhåller att man från trygghetssynpunkt kan se familjepolitiken som ett led i en allmän socialpolitisk strävan att minska skillnaderna i levnadsstandard mellan olika skeden i en människas liv, där familjepolitikens roll är att minska den standardnedpressning som förekomsten av barn ofta medför – en nedpressning av levnadsstandarden som blir särskilt kännbar för familjer i lägre inkomstlägen och för familjer med många barn. En utjämning av detta slag ger också familjer som annars av ekonomiska skäl skulle avstå från att skaffa sig barn eller flera barn ökad valfrihet för det barnantal de önskar. Från rättvisesynpunkt bör enligt kommitténs mening riktmärket vara att åstadkomma större jämlikhet i materiella villkor mellan barnfamiljer och familjer utan barn liksom mellan olika kategorier av barnfamiljer inbördes. Kommittén framhåller att familjepolitiken också kan ses ur aspekten att den bör medföra en rättvisare fördelning av barnkostnaderna, så att hela den nu aktiva generationen – även de barnlösa – deltar i försörjningen av den unga generation som senare i sin tur får försörja dem som nu är aktiva, när dessa lämnar förvärvslivet.¹⁷⁸

Texten ger vid handen att dåvarande regering strävade efter omfördelning av resurser till förmån för barnfamiljer med många barn och svag ekonomi. Man argumenterar för den valfrihet som en trygg ekonomi ger upphov till och rättvisan i att försörjningsbördan för barn, i varje given tid, bör fördelas inom hela den aktiva generationen.

Ministerns förslag är följande. Ett avskaffat kommunalt familjebostadsbidrag som ersätts av ett inkomstprövat bostadstillägg (nu bostadsbidrag). Det ska konstrueras så att ett grundbelopp, som inte är knutet till något bostadsvillkor, och som ökar med antal barn, ska utgå som allmänt konsumtionsstöd till barnfamiljer med lägre inkomster.¹⁷⁹ Dessutom, och lika viktigt enligt ministern, ska vara att det nya bostadstillägget dessutom ska höja barnfamiljernas bostadsstandard och motverka trångboddhet. Bostadstilläggets storlek, utöver grundbeloppet, ska därför knytas till rumsantal, utrustningskrav och bostadsstorlek. Basen ska alltså vara ett konsumtionsstöd och ovanpå det ska tillkomma ett bidrag som fungerar som en subvention som möjliggör

¹⁷⁸. Prop. 1968:42, s. 13.

¹⁷⁹. Prop. 1968:42, s. 61.

bättre boende. Bidraget ska kallas bostadstillägg även vad avser det belopp som utgår utan särskilda bostadsvillkor.¹⁸⁰

Och hur löser då ministern problematiken med att avgöra hur fastställandet av den bidragsgrundande inkomsten ska gå till? Eftersom kommitténs huvudförslag (ett skattereglerat familjebidrag och ett inkomstprövat familjetillägg) faller, faller också logiken med att använda sjukpenningklassplacering som inkomstbegrepp. De olika lösningar på problemen med dubbla marginaleffekter, eftersläpning och tröskeffekter är nu åter på bordet. Ministern får konstatera att förslaget är tillbaka i ”en mera traditionell form av inkomstprövning som sker med ledning av makarnas beskattningsbara inkomst enligt senaste taxering”.¹⁸¹

Ministern understryker att det vore problematiskt givet det sociala syftet med regleringen om barnfamiljer som har behov av bostadsbidrag nekas på grund av att det är gamla inkomstuppgifter som ligger till grund för prövningen. Lösningen år 1969 blir att skapa undantagsregler till huvudregeln. Det behövs en reglering som gör det möjligt att bedöma rätten till bostadstillägg ”med hänsyn till en beräknad beskattningsbar inkomst för det år bostadstillägget avser i sådana fall då familjens inkomster väsentligen har minskat i förhållande till vad som framgår av senaste taxering”.¹⁸² Sådana regler bör utvecklas av tillsynsmyndigheten, men i förarbeten understryks att en sådan regel, av praktiska skäl, ”måste begränsas till sådana fall då det skett en påtaglig förändring av inkomstförhållandena”.¹⁸³ Det föreslås vidare att en reducering av bostadstilläggets maxbelopp bör göras i form av en stegvis avtrappning. Detta är i linje med kommitténs förslag att utforma en glidande skala med avsikt att minska de tröskeffekter som fanns i det gamla familjebostadsbidraget.

Vad gäller de oönskade dubbla marginaleffekterna skriver ministern:

180. Prop. 1968:42, s. 62. Konstruktionen är densamma i dag även om förmånen bytt namn från ”bostadstillägg” till ”bostadsbidrag”. Förmånen har samma namn, ”bostadsbidrag”, oavsett om utbetalt belopp avser den bostadspolitiska eller den familjepolitiska delen.

181. Prop. 1968:42, s. 68.

182. Prop. 1968:42, s. 68. Det som bekymrar ministern är således risken att familjen skulle få för lite i bidrag. Risken att det skulle utbetalas för mycket lyfts inte som ett problem.

183. Prop. 1968:42, s. 68.

Som familjepolitiska kommittén framhållit är marginaleffekter – den samlade effekten av skatteökning och bidragsminskning – ofrånkomlig i varje system där bidragsbeloppen sätts i relation till inkomsten på sådant sätt att högre bidrag utgår vid lägre inkomster.¹⁸⁴

Slutsatsen blir enligt ministern att om man vill undvika marginaleffekter får man avstå från riktade stöd. Ministern accepterar sedan att det blir mindre marginaleffekter i det förslag som kommittén lagt fram (som inte är inkomstprövat i traditionell mening) än i det som ministern nu föreslår, men detta är då något man ”nödgas acceptera”.¹⁸⁵ Man beslutar också att utöver beskattningsbar inkomst ska även hänsyn tas till den sökandes förmögenhet (behovsprövning i tillägg till inkomstprövning).

Varje höst skickas ett kontrollbesked till alla som får bidrag. Då provas också om bidraget ska upphöra eller fortsatt beviljas. Det är det faktum att bidraget är inkomstprövat som gör den årliga kontrollen nödvändig. Ansökningsblanketter med upplysningar om möjligheten att få bostadstillägg skickas ut en gång om året till alla mottagare av det allmänna barnbidraget. Alla som får sitt första barn ska få ett sådant meddelande i samband med första barnbidragsutbetalningen. Att kunskap om förmånen etablerades var en viktig del av att säkerställa att lagens målsättningar skulle uppfyllas.

Om återkrav och eftergift skriver ministern:

I likhet med vad som gäller på andra bidragsområden bör det finnas en bestämmelse om återbetalningsskyldighet för obehörigen uppburna bostadstillägg. Återbetalningsskyldigheten bör givetvis begränsas till de fall där vederbörande insett eller skäligen bort inse att tillägget uppburits obehörigen. Bostadsstyrelsen har rätt att medge eftergift från återbetalningsskyldighet. Föreligger det återbetalningsskyldighet för någon bör kvittning kunna ske mot därefter utgående belopp. Fordran på bostadstillägg bör inte kunna överlätas eller utmätas.¹⁸⁶

Den ovan beskrivna regleringen fanns i kungörelsen (1968:425) om bostadstillägg till barnfamiljer och kungörelsen (1973:379) om statskommunala bostadstillägg.

¹⁸⁴. Prop. 1968:42, s. 70.

¹⁸⁵. Prop. 1968:42, s. 70.

¹⁸⁶. Prop. 1968:42, s. 76.

1990-TALET – SKIFTAT FOKUS

Regeringen Carl Bildts bostadsbidrag

På 1990-talet återkommer olika regeringar till det som vi ovan benämnt eftersläpningsproblematiken, en problematik som följer av valet att inkomstpröva förmånen och att använda den taxerade inkomsten som grund för att fastställa den bidragsgrundande inkomsten. Med uppgift att hitta en mer tillfredsställande lösning på de problem som följer av detta tillsätter regeringen Carl Bildt en särskild utredare som levererar betänkandet ”Bostadsbidrag”.¹⁸⁷ Betänkandet följs upp med ett lagförslag¹⁸⁸ där det konstateras att frågan om vilket inkomstbegrepp som ska användas har utretts många gånger, och man nämner det arbete som gjorts av bostadsbidragskommittén (SOU 1982:58) och bostadskommittén (SOU 1986:5). Gemensamt för dessa utredningar har funnits en strävan att få fram ett mer aktuellt inkomstmått.¹⁸⁹ Redan år 1982 föreslogs att bidraget skulle baseras på en beräknad inkomst som sedan skulle stämmas av med den slutliga taxeringen för inkomståret. En sådan ordning fick dock kritik från företrädare för bidragstagarna som invände att detta skulle bli

[d]yrt och komplicerat samtidigt som det [var] otillfredsställande för bidragstagarna att inte veta vilka bidrag de [var] berättigade till förrän två år efter utbetalningen.¹⁹⁰

1982 års kommitté föreslog dessutom ett förenklat alternativ där även slutliga beslut skulle fattas på de beräknade uppgifterna. Förslaget ledde dock inte till någon reform. I en rapport från Boverket kom liknande förslag år 1990: den bidragsgrundande inkomsten skulle fastställas utifrån en beräknad inkomst och avstämning skulle ske mot den preliminära taxeringen. För högt utbetalt bidrag skulle enligt förslaget kunna krävas tillbaka och för lågt betalas ut i efterskott.¹⁹¹ När 1992 års utredning lägger fram sitt förslag om att byta inkomstbegrepp för att räkna ut den bidragsgrundande inkomsten väljer man denna modell.

187. SOU 1992:89. Särskild utredare var Carl-Filip Hammar, då direktör för Socialstyrelsen.

188. Prop. 1992/93:174.

189. Prop. 1992/93:174, s. 19.

190. Prop. 1992/93:174, s. 19.

191. Prop. 1992/93:174, s. 19.

Uppgifter från hushållet om beräknad inkomst för 12 månader framåt (med olika tillägg för kapitalinkomster och förmögenhet) ska lösa eftersläpningsproblematiken. Man betonar dock behovet av kontroll. Försäkringskassan bör göra efterkontroller ”med inte allt för stora tidsmellanrum”.¹⁹² Ministern specificerar detta och skriver att alla beslut ska omprövas inom en 15-månadersperiod (men hushåll med osäkra inkomster ska kontrolleras oftare än hushåll med stabila inkomster).

Avgörande för ministerns argumentation är att behovsprövningen bör grundas på hushållens aktuella inkomst. Förhoppningen är att det nya systemet ska ge en mer rättvisande bild av det faktiska behovet. Förhoppningen är också att den så kallade ”fördelningspolitiska träffsäkerheten” ska bli avsevärt mycket bättre.¹⁹³ Propositionen redogör i viss detalj för hur inkomst av näringsverksamhet ska hanteras, likaså inkomst av kapital, även detta en uppgift som ska beräknas framåt i tiden. Propositionen är detaljerad kring både vilka poster som ska ingå i beräkningen och vilka som ska utgå. Vad gäller kapitalinkomster föreslås ett fribelopp. Bidragstagaren (den försäkrade) får en skyldighet att successivt anmäla inkomstökningar som påverkar bidraget. För att detta inte ska bli för betungande även vid mindre ändringar av förutsättningarna införs ett fribelopp. Ministern avslutar med att skriva:

Slutligen vill jag peka på behovet av uppföljning av regelsystemet för bostadsbidragen. Det innehåller förhållandevis många komplicerade regler. Det är därför viktigt med en analys av hur de olika reglerna fungerar för att ändringar ska kunna vidtas när det behövs.¹⁹⁴

Två genomgripande förändringar träder i kraft år 1993. Dels får vi en lagstiftning där den bidragsgrundande inkomsten baseras på en beräknad aktuell inkomst i stället för på en historisk inkomst inhämtad från den senaste taxeringen, dels flyttas ansvaret för bostadsbidraget nu helt över till staten som står för hela kostnaden och till de allmänna försäkringskassorna som ska sköta administrationen.

År 1995, några år efter de nya reglernas införande, genomförde Riksförsäkringsverket en utvärdering där man fann ett samband mellan

192. SOU 1992:89, s. 47.

193. Prop. 1992/93:174, s. 50.

194. Prop. 1992/93:174, s. 50 f.

det system för inkomstprövning som infördes 1993 och en oönskad kostnadsutveckling.¹⁹⁵ Man fann vidare att ”för bidrag som löpt utan ändring under en 15-månadersperiod, har verket konstaterat dels att i drygt 30 procent av de fall som granskats har bostadsbidrag betalats ut med för högt belopp, dels att återkrav gjorts endast i mindre än hälften av dessa fall.”¹⁹⁶ Riksrevisionens resultat indikerade ”kraftigt underskattade inkomstuppgifter”¹⁹⁷

Regeringen Göran Persson och budgetsaneringen

Innan 1990-talet är över kommer regeringen Göran Persson att införa ytterligare kraftfulla reformer i regleringen av bostadsbidraget, denna gång primärt för att ”sanera budgeten”.¹⁹⁸ Syftet med reformerna 1997 är alltså explicit att spara pengar. Vad gäller frågan om hur den bidragsgrundande inkomsten ska fastslås fortsätter man på den väg som föregående regering redan slagit in på, men man skärper efterkontrollen och inför striktare återkravsregler. Man ökar också inkomstbasen, vilket innebär att fler inkomster och ekonomiska tillgångar räknas in i den bidragsgrundande inkomsten. Detta med argumentet om bättre fördelningspolitisk träffsäkerhet.

Det är nu vi får den begreppsbildning som vi känner igen från dagens reglering med ett preliminärt bidrag som betalas ut och som grundas på en uppskattad årsinkomst. Bidragets slutliga storlek bestäms i efterhand på grundval av inkomstuppgifter som fastställs av skattemyndigheten. Reformen föregicks av en utredning med direktiv att lägga fram förslag till åtgärder som skulle innebära en besparing på 1 500 miljoner kronor per helår (från och med 1 juli 1996). Det var alltså primärt kostnadsökningarna och statsfinanserna som var i fokus för denna reform. De förändringar som genomdrevs år 1997 omfattade flera aspekter av bostadsbidraget men införandet av en konstruktion

195. Riksförsäkringsverket (1995). Genom den efterkontroll som inleddes i slutet av mars 1995 för bidrag som löpt utan ändring under en 15-månadersperiod, har verket konstaterat dels att i drygt 30 procent av de fall som granskats har bostadsbidrag betalats ut med för högt belopp, dels att återkrav gjorts endast i mindre än hälften av dessa fall. Efterkontrollen grundar sig på drygt 86 000 ärenden eller cirka 16 procent av det totala antalet bidragsberättigade hushåll. Orsaken till felutbetalningar har till övervägande del varit icke rapporterade förändringar av hushållens bidragsgrundande inkomster.

196. Prop. 1995/96:186, s. 14.

197. Prop. 1995/96:186, s. 14.

198. SOU 1995:133 och prop. 1995/96:186.

med ett preliminärt bidrag som senare ska fastställas är den förändring som är mest relevant att lyfta fram givet ämnet för vår undersökning. Att de förändringar som genomfördes år 1992 nu vrids ett varv till görs också explicit eftersom 1992-konstruktionen i dess dåvarande form pekas ut som en viktig förklaring till kostnadsökningar i förmånen.¹⁹⁹ Samtidigt som dessa kraftfulla besparingar genomförs understryks dock att de socialpolitiska värderingar och ändamål som styr bostadsbidragen ligger fast.

Bostadsbidragens uppgift är således att ge ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Bostadsbidragen ingår vidare som en viktig del i det ekonomiska familjestödet, som främst syftar till att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer under den period de har stor försörjningsbörda. Familjer med barn är generellt sett unga och har ofta låga inkomster. Genom bostadsbidraget omfördelas resurser dels över livscykeln, dvs. från perioder när familjen inte har barn till perioder när familjen har barn, dels från familjer med goda inkomster till familjer med, i förhållande till försörjningsbördan, lägre inkomster. Bostadsbidragen omfördelar också resurser från de familjer som inte har barn till de familjer som har barn. Genom inkomstprövningen gynnar bostadsbidragen särskilt de hushåll som har de lägsta inkomsterna. En stor del av dessa är ensamstående med barn.

De värderingar som styr utformningen av bostadsbidragen ligger fast.²⁰⁰

Precis som år 1992 håller regeringen fast vid värdet av att den bidragsgrundande inkomsten ska beräknas på uppskattade inkomster, det är så man vill komma åt eftersläpningsproblematiken. Aktuella inkomster föredras alltså fortsatt framför taxerad inkomst. Reformen innebär inga ändringar i den delen av konstruktionen, utan förändringarna sker i den kontroll som utförs när bidragets storlek fastställs i efterhand på grundval av taxerade uppgifter om verklig inkomst. Här skriver ministern att detta innebär ”att en ny sorts återbetalningar kommer att införas vid sidan av dem som förekommer enligt nuvarande bestäm-

199. Finns en oro för att ändringar i bostadsbidraget kommer att öka kostnaderna för kommunerna, då risken med att minskade bostadsbidrag leder till att behoven av socialbidrag ökar är stor.

200. Prop. 1995/96:186, s. 19.

melser”²⁰¹, så kallade avstämningsåterbetalningar.

Motiven som de skrivs fram i propositionen betonar de fördelningspolitiska målen, värdet av skärpt träffsäkerhet och långsiktig hållbarhet. För att nå dit anser ansvarig minister att bidragsreglerna behöver konstrueras så att ”överutnyttjande kan förebyggas och bättre kontroll underlättas”.²⁰² Ett sätt att ge eftertryck åt återkraven, som nu inkluderar avstämningsåterbetalningarna, är att man inför regler om ränta och avgift på belopp som ska återbetalas. Man skriver att det bör finnas drivkrafter ”som gör att bidragstagarna vid bedömning av sin årsinkomst inte underskattar den”.²⁰³ Regeringen ansåg vidare att ”återbetalningen vid avstämningen bör vara ovillkorlig, men en möjlighet bör finnas för försäkringskassan att efterge kravet om särskilda skäl motiverar detta.”²⁰⁴ För att förenkla handläggningen kring återkrav/återbetalning och undvika arbetet med parallella system prövas inte längre om den försäkrade förorsakat felet eller borde ha insett det. Detta blir således irrelevant i den nya regleringen, men möjligheten till eftergift kvarstår.²⁰⁵

Det är en stor besparing och på flera ställen i propositionen nämns en oro för övervältring av kostnader på kommunerna genom ökat behov av socialbidrag [ekonomiskt bistånd]. Som ett skäl för varför man inte tror att behovet av socialbidrag kommer att öka skriver ministern att ”Eftersom socialbidrag inte ingår i bidragsgrundande inkomst torde många bostadsbidragstagare med socialbidrag inte komma upp i en bidragsgrundande inkomst som överstiger de gällande inkomstgränserna och därmed inte beröras av dessa typer av besparingsåtgärder”.²⁰⁶ Med detta sagt, anser regeringen att risken för övervältring på kommunerna kommer att bli relativt liten.

Lagstiftningstekniskt innebär 1990-talsförändringarna, med sin strävan efter maximal träffsäkerhet, genom ökad inkomstbas, en kom-

201. Prop. 1995/96:186, s. 23.

202. Prop. 1995/96:186, s. 20.

203. Prop. 1995/96:186, s. 24.

204. Prop. 1995/96:186, s. 25.

205. Konsekvenserna av de hårda återkravsreglerna blir så kraftfulla att regeringen återkommer med ny proposition år 1999 (prop. 1998/99:77). Nu föreslås att försäkringskassorna ges möjlighet att efterge krav på återbetalning vad gäller personer som inte på översiktlig tid anses komma att kunna fullgöra sin återbetalningsskyldighet. Man föreslår också att vissa pågående återkravsärenden ska avbrytas.

206. Prop. 1995/96:186, s. 41.

plex modell av preliminära bidrag som stäms av i efterhand och skärpta återkrav en påtaglig tillväxt av paragrafer och en alltmer teknisk och svårgenomtränglig rättslig materia.

Återkravskonstruktionen lägger därtill en stor risk på den enskilde som har ett personligt ansvar att förstå denna komplexitet och agera i enlighet med den. För den med svag ekonomi och i behov av försörjningsstöd är det också svårt eller omöjligt att avstå från att söka förmånen, eftersom kommunerna ser det som en intäkt som den enskilde inte har rätt att avstå från om denne ansöker om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Det är konsekvenserna av detta vägval i regleringen av bostadsbidraget som vi fortsatt lever med snart 30 år senare och som gett upphov till en del av den kraftfulla kritik som nämndes inledningsvis i detta avsnitt om bostadsbidrag.

Framtiden och BUMS-utredningens förslag²⁰⁷

På Socialdepartementet år 2018 skrivs direktiv till en ny utredning som ska

[a]nalysera och föreslå hur tillgång till aktuella inkomstuppgifter från Skatteverket kan öka träffsäkerheten med bostadsbidrag och underhållsstöd med särskilt fokus på hushållens marginaleffekter och hur incitamenten att arbeta kan förbättras.²⁰⁸

Det är Annika Strandhäll, socialminister i Stefan Löfvens regering, som tar initiativet. I bakgrunden finns rapporter från till exempel Inspektionen för socialförsäkringen och Riksrevisionen som slagit fast att modellen med preliminära bostadsbidrag skapat problem med återkrav och skuldsättning. Men, det är primärt förändringar i skattesystemet som skapat förutsättningar för en ny utredning och som styr utformningen av direktiven. Från och med år 2019 ska ett nytt system införas där arbetsgivardeklarationer ska innehålla uppgifter på individnivå och

207. SOU 2021:101, volym 1 och 2. BUMS-utredningen fick sina direktiv av socialförsäkringsminister Annika Strandhäll i augusti 2018 och lämnade sitt betänkande till socialförsäkringsminister Anna Tenje i januari 2022. Enligt ett pressmeddelande från Socialdepartementet i oktober 2023 fick Försäkringskassan i uppdrag att arbeta vidare med förslaget under 2024. BUMS står för Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet.

208. Dir. 2018:97, s. 1.

kontrolluppgifterna skickas till Skatteverket varje månad. Det finns också redan ett förslag från Försäkringskassan som innehåller en ny modell för att beräkna den bidragsgrundande inkomsten som tar avstamp i de nya månadsvisa kontrolluppgifterna.²⁰⁹ Strandhäll skriver:

I och med att uppgifterna normalt ska lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration öppnas nya möjligheter att förändra regelverket för bostadsbidrag. Försäkringskassan har i skrivelsen Ett moderniserat bostadsbidrag föreslagit en ny bostadsbidragsmodell som bygger på de inkomstuppgifter som framöver normalt ska lämnas till Skatteverket månadsvis. Ett bostadsbidrag som bygger på mer aktuella inkomstuppgifter skulle minska såväl risken för återkrav och skuldsättning som Försäkringskassans administration. Bostadsbidraget skulle bli mer korrekt redan från början, och återkraven skulle sannolikt minska. Bostadsbidraget skulle inte heller behöva stämmas av på samma sätt som i dag. Det går dock inte att få information löpande från Skatteverket om alla inkomster som är bidragsgrundande och därför kommer vissa uppgifter att behöva hämtas in på annat sätt. Det gäller bl.a. uppgifter om inkomst av näringsverksamhet och kapital samt uppgifter om förmögenhet.²¹⁰

Den så kallade BUMS-utredningen redovisar sitt uppdrag i två volymer.²¹¹ I den första volymen återfinns ett förslag om hur de nya kontrolluppgifterna ska kunna ersätta den nuvarande modellen och på så sätt förbättra möjligheten att ge enskilda med inkomstprövade förmåner en ersättning som mer omedelbart stäms av mot faktisk inkomst. Den innehåller också, som brukligt, förslag på ny lagstiftning. I den andra volymen har utredningen valt att presentera mer omfattande idéer om hur stödet till barnfamiljer med svag ekonomi skulle kunna utvecklas. I denna del finns inga konkreta förslag till lagändringar och remissinstanserna har inte sällan avstått från att kommentera. I denna andra volym har nuvarande bostadsbidrag ersatts med en ny förmån kallad bofast. Det är tydligt att kommittén känt sig kringskuren av direktiven, men att den genom att också leverera en andra volym, utan lagförslag, känt sig friare att lämna sitt bidrag till framtida lösningar.²¹²

209. Försäkringskassan (2018).

210. Dir. 2018:97, s. 6.

211. SOU 2021:101.

212. I volym 2 av BUMS-utredningen (SOU 2021:101) skriver kommittén: "Utredningens mening är att det noggrant bör övervägas om den hittillsvarande uppfattningen

Givet utredningens direktiv och hur de tolkas av kommittén är det även fortsatt ett behovsprövat bidrag som ska utredas och därmed följer även i denna utredning en diskussion om tröskeffekter, margineffekter och eftersläpningsproblematik.²¹³ Det ministern hoppas kunna lösa är, liksom tidigare, primärt eftersläpningsproblematiken och därmed även de stora problem med återkrav och skuldsättning som kom som effekt av de reformer som infördes på 1990-talet. Liksom då betonas nu margineffekter (i termer av "arbetslinjen") och att reformen inte får kosta något.

Den stora förändringen med det förslag utredningen levererar är att beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten ska baseras på aktuella inkomstuppgifter (volym 1 av betänkandet). I volym 2 i betänkandet finns en mer problematiserande diskussion och mer långtgående idéer om möjliga utvecklingslinjer. Till skillnad från den proposition som presenterades av Odhnoff på 1960-talet återfinns nu referenser till barnkonventionen.²¹⁴ Men ett sådant ramverk hindrar inte utredningen från att understryka att försörjningsansvaret för barn primärt ska ligga på föräldrarna och staten bara ska ge stöd när deras resurser inte räcker till.²¹⁵ Här finns således i betänkandet inget explicit uttryck för den ursprungliga tanken att bostadsbidraget motiveras av att det finns ett kollektivt ansvar i den vuxna populationen för de barn som växer upp under varje given tid; ett ansvar som sträcker sig över generationer, och där det är rimligt och rättvist att den ekonomiska tyngden av att

om att de margineffekter som bostadsbidraget ger upphov till inte kan tillåtas bli högre. /.../ Utredningen har emellertid tolkat direktivens skrivningar om fokus på margineffekter 'och hur incitamenten för arbete kan förbättras' så att förslag om ökade margineffekter inte kan lämnas." (s. 467). Vidare: "En viktig del i tydliggörandet av det behovsprövade bidraget i den ekonomiska familjepolitiken är just dess roll som behovsprövat bidrag, som komplement till de generella bidragen och inkomstbortfallsförsäkringarna. Syftet är, och måste i större utsträckning än i dag bli, att lyfta ekonomiskt svaga hushåll. Ett sådant syfte kräver enligt utredningens mening att bidraget mer effektivt än i dag har förmåga att fördela bidrag till de hushåll som har störst behov. Ett bidrag med genomgående låga margineffekter är i denna mening inte effektivt." (s. 476).

213. Ur SOU 2021:101, volym 2: "Utredningen har i uppdrag att ha särskilt fokus på hushållens margineffekter och hur incitamenten att arbeta kan förbättras. Det gäller både överväganden kring hur månatliga inkomstuppgifter kan användas och förslag på regeländringar för att förbättra den fördelningsmässiga träffsäkerheten." (s. 408).

214. SOU 2021:101, volym 2, s. 457.

215. SOU 2021:101, volym 2, s. 457.

försörja och ta hand om barnen måste delas av alla vuxna.

Förslaget som utredningen lägger fram innebär att den sökande i sin ansökan inte längre behöver bedöma sina framtida inkomster. Skuldproblematiken, detta att många har fått skulder som uppstått på grund av skillnader mellan uppskattad inkomst och verklig inkomst, skulle enligt utredningen i hög grad förhindras om regeringen gick på utredningens förslag. Därutöver, anser utredningen, att aktuella inkomstuppgifter skapar möjlighet till snabb anpassning av bidragets storlek, detta benämns ökad träffsäkerhet.²¹⁶ Bidraget kan alltså enligt förslaget variera över året, om inkomsterna varierar.

Det kan synas enkelt, men förslaget från utredningen kompliceras av olika hänsynstaganden. Att låta bidragets storlek styras löpande av föregående månads inkomst kan tyckas rimligt ur aktualitetssynpunkt, men inte ens med det nya systemet är det möjligt att få tillgång till uppgifter så snabbt. Inkomstuppgifterna från arbetsgivardeklarationerna ”finns tillgängliga fram till den inkomstmånad som ligger två månader före den månad som bidraget betalas ut”.²¹⁷ Utredningens förslag är att basera inkomstunderlaget (till den bidragsgrundande inkomsten) på ett genomsnitt av inkomster under tre månader. Utredningen anser att ett mindre antal månader kanske inte är möjligt men inte heller lämpligt som bas för den inkomstgrundande inkomsten eftersom det kan skapa för stor variation i bidragets storlek. En längre tidsperiod anses inte heller lämpligt givet målet att bidraget ska motsvara aktuell betalningsförmåga, inte mer, inte mindre.²¹⁸

Utredningen föreslår att inhämtning av uppgifter för att beräkna bidraget i så stor utsträckning som möjligt ska vara automatisk. Försäkringskassan kan hämta in uppgifter från arbetsgivardeklarationer (vad gäller inkomstslaget tjänst), och ersättningar från andra socialförsäkringar har Försäkringskassan redan kunskap om. Mer bekymmersamt blir det med inkomster från näringsverksamhet och förmögenhet. Särskilt uppgifter om förmögenhet eftersom inga register finns efter det att förmögenhetsbeskattningen avskaffades år 2007.²¹⁹ Uppgifterna

216. SOU 2021:101, volym 1, s. 201.

217. SOU 2021:101, volym 1, s. 237.

218. SOU 2021:101, volym 1, s. 214.

219. SOU 2021:101, volym 1, s. 215. År 2022 presenterades en statlig utredning förslag om att införa ett sorts förmögenhetsregister (SOU 2022:51). I juli 2024 beslutade dock regeringen Kristersson att inte gå vidare med utredningens förslag. Kritiken mot

som ligger till grund för beräkningen ska kontrolleras av den enskilde i anslutning till Försäkringskassans beslut. Försäkringskassan ska göra efterkontroller.

Så långt kan man följa de övergripande dragen i BUMS-förslaget, men vi behöver gå närmare in i detaljerna för att förstå den kraftfulla kritik förslaget möter från Försäkringskassan.

Förslaget från BUMS-utredningen innebär följande: Den bidragsgrundande inkomsten i bostadsbidraget ska som utgångspunkt beräknas som genomsnittet av inkomsten under de tre mest aktuella månaderna. I genomsnittet ska inkomst av tjänst ingå. Till inkomsten ska också för varje månad läggas vissa andra inkomster och en tolfedel från inkomstslaget kapital från det senaste beslutet om slutlig skatt. Dessutom ska göras ett tillägg med en tolfedel av den del av förmögenheten som ska beaktas från den 31 december året innan. Under vissa förutsättningar kan också motsvarande inkomster under ytterligare nio månader dessförinnan påverka rätten till bidrag. Har den försäkrade överskott i inkomstslaget näringsverksamhet ska den bidragsgrundande inkomsten beräknas enligt gamla regler.

Det inkomstunderlag som ska ligga till grund för bidragsgrundande inkomster ska [som huvudregel] utgöras av beräknade månadsinkomster under en ramtid av 12 månader [...]. Ramtidens sista månad är den kalendermånad som infaller två månader före den månad då bostadsbidraget betalas ut.²²⁰

För varje månad i ramtiden ska en månadsinkomst beräknas.

Månadsinkomsten ska vara summan av överskottet av inkomst av tjänst för den månaden, vissa övriga inkomster under månaden, en tolfedel av överskottet i inkomstslaget kapital enligt det senaste beslutet om slutlig skatt som fattats före utgången av ramtiden och för bostadsbidrag en tolfedel av 15 procent av den förmögenhet överstigande 100 000 kronor som den sökande hade den 31 december som infaller under ramtiden.²²¹

förslaget handlade om oro för integritetskränkningar och återinförd förmögenhetsskatt. Att det saknas tillgängliga officiella uppgifter om förmögenhet, samtidigt som förmånen fortsatt föreslås vara inte bara inkomstprövad utan behovsprövad, ökar komplexiteten i den föreslagna bostadsbidragsregleringen.

220. SOU 2021:101, volym I, s. 239.

221. SOU 2021:101, volym I, s. 239 f.

Ramtiden består av tre perioder. Dessutom ska beaktas ”andra inkomster”: inkomster från utlandet som inte beskattas i Sverige, studiebidrag, studiestartsstöd, skattefria stipendier med mera samt barns inkomster och förmögenhet. Detta blir kanske ekonomiskt träffsäkert, men också lagtekniskt krångligt och svårbemästrat för såväl jurister som för den enskilde.

När utredningens förslag ska möta upp önskemålen om att med bibehållen behovsprövning komma ifrån eftersläpningsproblematiken, vara träffsäker vad gäller målgruppen utan att öka tröskel- och marginaleffekter blir resultatet alltså tekniskt, detaljrikt och krångligt. Detta syns redan i beskrivningen av regleringen ovan och än mer i konstruktionen av de bestämmelser som ska bära upp systemet. Försäkringskassan skriver följande i sitt remissvar:

En nackdel med förslagen är att reglerna blir svårbegripliga. Utredningen har konstaterat att bostadsbidragets nuvarande konstruktion är svår att förstå. Enligt Försäkringskassans mening löser den föreslagna konstruktionen inte detta problem. Förslagen ser i stället ut att leda till att det blir ännu krångligare för den enskilde att förstå och förutsäga hur bostadsbidraget [...] kommer att beräknas. [...].

Det är tänkt att Försäkringskassan ska arbeta aktivt med att komma tillrätta med mörkertalet inom bostadsbidraget och utredningen bedömer att fler kommer att våga ansöka om bostadsbidrag med den nya regleringen. Försäkringskassan ser en risk för att resultatet blir det omvända, eller att förslaget i vart fall inte leder till fler ansökningar. De nya reglerna är både svårtillgängliga och svåra att överblicka [...].²²²

Med detta citat från Försäkringskassans remissvar är vi också tillbaka där kapitlet om bostadsbidraget inleddes. Finns det då något vi kan säga från ett rättsvetenskapligt perspektiv om de svårigheter som vi nu uppmärksammat i detalj och som har följt regleringen av bostadsbidraget över tid, från 1930-talet och fram till nu?

222. Försäkringskassan, Remissvar 2022-06-07, FK 2022/006574S. s. 1 ff.

BOSTADSBIDRAGET OCH TRYGGHETEN

Vi vill plocka upp några olika spår när vi avslutningsvis diskuterar hur bostadsbidraget förhåller sig till det övergripande ändamålet om social trygghet. Det handlar om att lagen genom val av regeltekniskt utförande blivit svårbegriplig för de personer som reglerna primärt vänder sig till, det vill säga de försäkrade. I ljuset av statens ansvar för de lagtekniska konstruktioner som prioriterat övergripande mål om fördelningspolitisk träffsäkerhet framför individens rättssäkerhet ställs frågor om den ekonomiska och rättsliga risk som den försäkrade löper är proportionell. Vi ställer också frågan om hur fördelningspolitiskt träffsäker (det vill säga hur selektivt) ett bostadsbidrag kan vara och samtidigt rymmas inom ambitionen att ge social trygghet.

Vi inledde kapitlet om bostadsbidraget med att konstatera att det finns stor samsyn om de brister i den nuvarande regleringen som har att göra med konstruktionen av den bidragsgrundande inkomsten. Det har, som vi visat ovan, påtalats av flera olika myndigheter och utredningar att bristerna i detta avseende haft oönskade sociala och ekonomiska konsekvenser. Det måste beskrivas som ett misslyckande ur trygghetssynpunkt om en förmån som ska vara gynnande för enskilda är konstruerad på ett så intrikat sätt att effekten blir den motsatta, det vill säga att enskilda genom att söka bostadsbidrag riskerar att fastna i en skuldfälla till staten. Om försäkrade avstår från att söka en ekonomisk socialförsäkringsförmån för att de är rädda för de ekonomiska konsekvenserna, har lagstiftaren hamnat mycket långt från målsättningen om social trygghet.

Redogörelsen ovan av hur regleringen blev som den blev har inte haft som primärt syfte att bevisa misslyckandet, eftersom detta till del fanns med som en utgångspunkt. Syftet har varit att redovisa de olika steg som över tid tog oss dit. Vi kan se att det finns kontinuitet i de varningar som framförts i olika utredningar, från 1930-tal till 2020, för just de negativa konsekvenser som en behovsprövad socialförsäkringsförmån för med sig. Med samma kontinuitet, mer eller mindre beklagande, har dessa invändningar förts åt sidan av olika regeringar.

Men det finns skillnader. Initialt, i sin 1960-tals version, var regleringen av bostadsbidraget enklare, mer begriplig, mindre teknisk och mer förlåtande. Detta samtidigt som alla beståndsdelar som finns i nuvarande regelverk redan då var på plats. Varför har regelverket då tillåtit bli så erkänt krångligt? Ett skäl till detta är att även om kritiken

mot tröskel- och marginaleffekter är inbyggda i det behovsprövade bidraget, det vill säga ofrånkomliga om politiken väljer selektiva lösningar, så är det annorlunda med eftersläpningsproblemet. Eftersläpningsproblemet är en teknisk problematik och det fanns förhoppningar om att lösa detta. Politiken lämnade således vissa problem som hör med inkomst- och behovsprövningen åt sidan och fokuserade på det som i förarbeten kallas fördelningspolitisk träffsäkerhet, vilket gynnas av att underlaget till den bidragsgrundande inkomsten är så aktuell som möjlig.

Studerar man förändringarna av regelverket i termer av medborgerlig rättighetslagstiftning blir det juridiskt-tekniskt allt sämre, men också alltmer fördelningspolitiskt träffsäkert givet de mått som används. De enskilda försäkrade som är lagens mottagare behöver förstå lagen för att kunna ansöka om förmånerna, men också för att kunna överklaga beslut och för att kunna stå till svars för eventuella felaktigheter. Den personliga ekonomiska risk som uppstår för försäkrade som möter en kombination av krångliga regler, skarpa återkrav och svårigheterna att medges eftergift tycks oproportionerlig givet statens ansvar för regelverkens utformning och tillämpning. Det är också problematiskt att det, givet riskerna, ställs krav på mottagare av kommunalt försörjningsstöd att söka bostadsbidrag. Trots att de försäkrade ska tillerkännas autonomi och personligt ansvar ges de inget reellt handlingsutrymme i denna situation.

Den nuvarande regleringen ger intryck av att inte väga intresset av ”träffsäkerhet” mot några andra av de värden (och begränsningar) som finns inbäddade i det rättsliga systemets möjligheter och begränsningar. I de förarbeten som ligger till grund för bostadsbidraget har vi inte heller hittat värden som hade kunnat balansera intresset för maximal träffsäkerhet, det vill säga inget om riskerna med till exempel stigmatisering och inget om den försäkrade som ett autonomt rättssubjekt. Om man bortser från de enskilda försäkrade som lidit skada till följd av den nuvarande utformningen av bostadsbidraget kan man också betrakta det hela som ett intressant experiment. I den rättsliga konstruktionen av bostadsbidraget har en ekonomisk rationalitet fått fritt spelrum, resultatet blev berömvärd träffsäkerhet, men bra blev det inte.

I tillägg, ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet innebär större fokus på en mindre grupp av mer ekonomiskt utsatta barnfamiljer. Ordet träffsäker används ofta och gärna för att beskriva något eftersträ-

vansvärt. Användandet av ordet säger dock inget om hur stor träffytan bör vara för att uppnå de familje- och bostadspolitiska målen i termer av social trygghet. Ordvalet kan indikera att det blir bättre ju snävare träffyta som definieras. I den mån bostadsbidraget får karaktär av ett kompletterande statligt försörjningsstöd till barnfamiljer med mycket svag ekonomi väcks frågan om personkretsen är tillräckligt vid för att förmånen kan anses uppfylla socialförsäkringens målsättning att säkra social trygghet för alla barnfamiljer – det vill säga vara något annat än ett komplement till ekonomiskt bistånd. I motiven till regleringen var ambitionen att bostadsbidraget skulle ge ett skydd för barnfamiljer mot den grad av ekonomisk utsatthet som är förknippad med det kommunala försörjningsstödet.

Vi avslutar kapitlet med att infoga en illustration bestående av det, av Försäkringskassan, reviderade förslaget till ny konstruktion av inkomstbegreppet baserat på BUMS-utredningens förslag.²²³ Vi vill samtidigt påminna om att vad gäller den sociala tryggheten är det den försäkrade som är lagens primära mottagare och att ambitionen när socialförsäkringsbalken infördes var att reglerna skulle vara tillgängliga, lättlästa och ha den enskilde medborgarens perspektiv i centrum. Vi påminner också om att det inte finns någon rätt för enskilda till rättslig rådgivning eller rättsligt ombud i denna typ av frågor. När man läser förslaget till bestämmelser framgår problematiken till fullo.

EXEMPEL PÅ FÖRSLAG TILL NY UTFORMNING AV NÅGRA AV DE GRUNDLÄGGANDE BESTÄMMELSERNA I 97 KAP SFB

1 a §

Den bidragsgrundande inkomsten ska beräknas enligt 2 och 3 §§ för ett hushåll med en försäkrad, om

- 1. den försäkrade bedriver näringsverksamhet,*
- 2. bostadsbidraget ska samordnas som en familjeförmån enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och den försäkrade har haft inkomst av tjänst som inte redovisats i en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration*

223. Försäkringskassan fick i uppdrag att se till att det fanns ett it-system och en automatiserad administration på plats som ska verkställa en månatlig beräkning av bostadsbidrag från och med den 1 januari 2027 (Regeringsbeslut 2025-06-12, S2025/01189). När detta skrivs (september 2025) har ett utkast till lagrådsremiss lämnats ut för remissbehandling. I detta utkast har kommitténs förslag omarbetats.

enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) för en månad under ramtiden enligt 13 b §, eller

3. den försäkrade har haft inkomst av tjänst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i inkomstslaget tjänst och inkomsten inte har redovisats i en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen för en månad under ramtiden enligt 13 b §.

1 b §

Den försäkrade ska alltid anses bedriva näringsverksamhet enligt 1 a § 1 om

1. det senaste beslutet om slutlig skatt för honom eller henne omfattar inkomstslaget näringsverksamhet,
2. han eller hon är godkänd för F-skatt enligt 9 kap. 1 eller 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244), eller 73.
3. han eller hon är delägare i ett handels- eller kommanditbolag.

1 c §

För ett hushåll med makar ska den bidragsgrundande inkomsten beräknas enligt 2 och 3 §§ om någon av makarna uppfyller förutsättningarna enligt 1 a §.

1 d §

För andra hushåll än sådana som avses i 1 a och 1 c §§ ska den bidragsgrundande inkomsten beräknas enligt 13 a §.

13 a §

Den bidragsgrundande inkomsten motsvarar den försäkrades genomsnittliga månadsinkomst under ramtiden enligt 13 b §.

För varje månad i ramtiden ska en inkomst beräknas enligt 13 c–13 n §§.

13 b §

Ramtiden är de tre första månaderna i en period om fyra månader närmast före den månad som bostadsbidraget avser.

13 c §

Summan av följande ska ligga till grund för beräkning av den försäkrades bidragsgrundande inkomst:

1. inkomst av tjänst enligt 13 d och 13 e §§,
2. inkomst av kapital enligt 13 f §,
3. del av egen och barns förmögenhet enligt 13 g–13 j §§,
4. del av barns inkomst av kapital enligt 13 j och 13 k §§, och
5. vissa andra inkomster enligt 13 l–13 n §§. Vid beräkning av inkomster som avses i första stycket 5 ska studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd ingå med 80 procent.

13 d §

Inkomst av tjänst motsvarar intäkten i inkomstslaget tjänst enligt 10 och 11 kap. inkomstskattelagen (1999:1229).

13 e §

Inkomst av tjänst bestäms med ledning av uppgifter i en arbetsgivardeklaration eller i en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

Om det inte har lämnats någon sådan deklaration eller om deklarationen innehåller ofullständiga eller felaktiga uppgifter ska inkomsten i stället bestämmas med ledning av uppgifter som är kända för Försäkringskassan.

13 f §

Inkomst av kapital motsvarar överskottet i inkomstslaget kapital enligt det senaste beslutet om slutlig skatt för ett inkomstår före utgången av ramtiden, fördelat med en tolfedel per månad. Före fördelningen ska överskottet ökas eller minskas med avdrag och schablonintäkter enligt 5 §.

Om beslutet om slutlig skatt har meddelats under ramtiden ska överskottet ingå som månadsinkomst enligt 13 a § andra stycket från och med månaden för beslutet.

13 g §

Ett tillägg till månadsinkomsten enligt 13 a § andra stycket ska göras med en tolfedel av 15 procent av den sammanlagda förmögenhet som överstiger 100 000 kronor, avrundad nedåt till helt tiotusental kronor.

I den sammanlagda förmögenheten ingår förmögenhet för varje försäkrad samt för varje barn som avses i 96 kap. 4, 5 a och 9 §§. I fråga om barn som avses i 96 kap. 5 a § ska dock endast hälften av den förmögenhet som tillhör barnet ingå i den sammanlagda förmögenheten.

13 h §

Tillägg för makars förmögenhet ska fördelas på makarna i förhållande till deras respektive andel av den sammanlagda förmögenheten.

Tillägg för barns förmögenhet ska fördelas lika mellan makar.

13 i §

Förmögenheten beräknas enligt lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner, om inte annat följer av 9 och 10 §§.

Förmögenheten beräknas per den 31 december varje år och gäller i fråga om tillägg enligt 13 g § för tid därefter.

13 j §

Om ett eller flera barn som avses i 96 kap. 4, 5 a och 9 §§ har överskott i inkomstslaget kapital, ska till den försäkrades månadsinkomst enligt 13 a § andra stycket läggas en tolfedel av varje barns överskott i inkomstslaget kapital i den utsträckning som överskottet överstiger 1 000 kronor per år. I fråga om barn som avses i 96 kap. 5 a § ska dock endast en tjugofjärdedel av varje barns överskott läggas till månadsinkomsten i den utsträckning överskottet överstiger 1 000 kronor per år.

Vid beräkning av överskott i inkomstslaget kapital tillämpas 5 §.

Tillägget ska fördelas lika mellan makar.

13 k §

Om beslutet om slutlig skatt för barnet har meddelats under ramtiden ska överskottet ingå som månadsinkomst enligt 13 a § andra stycket från och med månaden för beslutet.

13 l §

Med vissa andra inkomster enligt 13 c § första stycket 5 avses följande inkomster:

- 1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i inkomstslaget tjänst eller kapital,*
- 2. studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, utom de delar som avser tilläggsbidrag,*
- 3. skattefria stipendier över 3 000 kronor,*
- 4. skattepliktiga inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, och*
- 5. etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare.*

13 m §

Ett skattefritt stipendium som betalas ut med ett engångsbelopp ska fördelas med en tolfedel per månad från och med månaden för utbetalningen.

13 n §

Inkomster som avses i 13 l § 4 bestäms med ledning av uppgifter i en arbetsgivardeklaration, i en förenklad arbetsgivardeklaration eller i en särskild skattedeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

Om det inte finns någon sådan deklaration eller om deklarationen innehåller ofullständiga eller felaktiga uppgifter ska inkomsten i stället bestämmas med ledning av uppgifter som är kända för Försäkringskassan.

4. Social trygghet genom socialförsäkringen

Lever då socialförsäkringen upp till ambitionen och målsättningen i socialförsäkringsbalkens inledande bestämmelse om social trygghet ur ett juridiskt perspektiv? Juridik kan beskrivas som frusen politik, och där politiken slutar tar juridiken vid. För att socialförsäkringen ska resultera i social trygghet krävs därför att reglerna är utformade på ett sådant sätt att målsättningen uppfylls. Reglerna måste helt enkelt vara ändamålsenliga.

Klart är att det rättsliga, normativa, innehållet i begreppet social trygghet är förankrat i grundlag och internationella konventioner, och regleringens ändamålsenlighet behöver därför relateras till nivån på den sociala målsättning som rättsligt kan knytas till social trygghet. Rättsligt handlar denna diskussion om att rättigheter som utlovar social trygghet ska erbjuda något utöver det yttersta skyddet mot fattigdom som återfinns i kommunernas sociala arbete.

Tveklöst finns mycket stort utrymme för politiken att över tid utveckla innebörden av begreppet social trygghet. Men följer av detta att begreppet kan betyda vad som helst? Det är en hypotetisk fråga. Skulle till exempel en svensk riksdagsmajoritet utan att möta juridiska invändningar kunna sänka nivån på de ekonomiska förmåner som ska ge social trygghet så att dessa inte skiljer sig från nivån på de sociala bidrag som ska ge skälig levnadsstandard? Som vi konstaterade inledningsvis bör svaret vara nej enligt den uttolkning av begreppet social trygghet (*social security*) som särskiljer det materiellt från begreppet socialt bistånd (*social assistance*).²²⁴ Visserligen finns stor spännvidd i

224. Se ovan avsnittet Vad är social trygghet? 18 ff.

vad som kan innefattas i den sociala tryggheten, men social trygghet är inte tomt som rättsligt begrepp. Det uppdrag som läggs på lagstiftaren genom målstadgandet i andra kapitlet regeringsformen, vilket förstärks av olika internationellrättsliga förpliktelser, omgärdar utfästelsen om social trygghet med olika rättsliga skyddsmekanismer. Dessa handlar, utöver krav på förutsebarhet, rättssäkerhet, rättighetsskydd och proportionalitet, också om ett skydd som håller viss nivå. Det går att argumentera för att ett yttersta ändamål med reglerna om social trygghet är att förhindra att människor hamnar i en situation där de har behov av försörjningsstöd. Med den historiskt starka inkomstbortfallsprincipen i till exempel sjukförsäkringen var målsättningen om social trygghet betydligt högre.

En analys av den formella ändamålsenligheten leder oss till en granskning av både normering och rättslig kvalitet. En sådan granskning bör vara så pass specifik att analysen tar hänsyn till vilken typ av lagstiftning som granskas. Vi har tagit fasta på att socialförsäkringsbalken är en rättighetslagstiftning där den enskilde är den uppenbara mottagaren av lagens bestämmelser. Det är den enskilde som ansvarar för att ansöka om förmåner, att se till att uppgifter är korrekta, att påtala om myndighetens uppgifter är felaktiga, att begära överprövning och överklaga när det blir fel och i hög grad även ta de ekonomiska, och rättsliga, konsekvenserna om myndigheten anser att för mycket medel betalas ut. Denna karaktär som präglar reglerna i socialförsäkringen, som alltså lägger ett stort ansvar på den enskilde, ger upphov till skarpa krav på lagstiftningen som har att göra med förändringstakt, begriplighet, logik och konsekvens. Rättigheterna behöver inte bara ha viss nivå utan också vara rättsligt tillgängliga för den enskilde, för att ändamålsenligheten i lagstiftningen kan bedömas vara god.

Förmånerna i socialförsäkringsbalken varierar i både utformning och innehåll. Vi har därför valt att närmare analysera socialförsäkringen genom tre exempel, som avser att spegla olika rättsliga konstruktioner av den sociala tryggheten. Sjukpenning avser att täcka ett inkomstbortfall, sjukersättning ska tillgodose både inkomstbortfall och grundtrygghet, och bostadsbidraget skulle säkra en mer rättvis fördelning av barnkostnader. Men juridiken existerar inte i ett vakuum, utan den påverkas av samhällsliga förändringar, politiska målsättningar och ekonomiska förutsättningar. Reglernas utformning samt dess förståelse och tillämpning förändras därför över tid. I granskningen har vi därför

valt att analysera våra exempel inte endast utifrån den juridik som gäller i dag, utan med beaktande av den tidsmässiga utvecklingen av rätten.

Vad har vi då dragit för slutsatser utifrån våra exempel när det gäller ändamålsenligheten för att uppnå social trygghet? I de arbetsbase-
rade förmånerna i socialförsäkringen har målsättningen varit att ge en ersättning som följer inkomstbortfallsprincipen, det vill säga en tillräckligt hög ersättningsnivå förutsätts för att ge social trygghet. I exemplen sjukpenning och sjukersättning framträder dock en begränsad och delvis fragmentiserad inkomstbortfallsprincip, som över tid har urholkats genom bland annat den rättsliga konstruktionen av inkomstbegreppen i förmånerna. Granskningen visar också på ett tillägnande av normgivningsmakt och hur politisering av grundläggande rättsliga rekvisit skapar ryckighet, otydlighet och rättslig inkonsekvens. Här brister således reglernas utformning avseende ändamålsenlighet.

Vad gäller bostadsbidraget är det konstaterat att det finns personer som är berättigade att söka förmånen men inte gör det. Det finns alltså ett problematiskt mörkertal, det vill säga ett okänt antal personer som politiken inte når, trots en lagstadgad rättighetslagstiftning. Det är inte ändamålsenligt. Det har också visat sig att mottagare av bostadsbidrag på ett oroande sätt får återkrav som kan leda till skuldsättning. Ett sådant förhållande brister inte bara i ändamålsenlighet utan är direkt kontraproduktivt, eftersom förmånen skadar dessa personers ekonomiska situation och ökar otryggheten. Därutöver har träffytan för vilka som omfattas blivit snävare, där värdet av en allt mindre träffyta för träffsäkerheten tillåts bli viktigare än den försäkrades rättssäkerhet. Många av mottagarna får också kommunalt försörjningsstöd, men nivån på detta stöd sänks om familjen får bostadsbidrag. Bostadsbidraget hjälper då inte till att höja nivån på social trygghet utöver det skydd mot fattigdom som försörjningsstödet ger. Om förmånen inte har effekten att barnfamiljer får en social trygghet utöver den nivå som erbjuds av det kommunala försörjningsstödet, uppnås då ändamålet om att säkra den sociala tryggheten för alla barnfamiljer? Det är tveksamt givet de förarbetsuttalanden som gjorts men också utifrån diskussionen om grundlagsskydd för sociala rättigheter och innebörden av att innefatta bostadsbidraget i den svenska socialförsäkringen.²²⁵

Vidare påverkar både konstruktion och tillämpning av de rättsli-

225. Prop. 1995/96:186, s. 19.

ga rekvisiten sjukdom och arbetsförmåga för sjukpenning möjligheterna att erhålla ersättning. Förväntningar på objektiva och mätbara tolkningar av begreppen, tillsammans med den rättsliga regleringens detaljrikedom och komplexitet, har trängt undan individuella bedömningar i enskilda fall. Försäkringens kostnader, tillsammans med den enskildes ansvar och krav på ökad flexibilitet, har fått företrädare framför den enskildes sociala trygghet. Med exemplet bostadsbidrag synliggörs hur regleringen av denna behovsprövade förmån över tid ökat i komplexitet, blivit trasslig och svårgenomtränglig men också skapat tunnelseende. En målsättning om fördelningspolitisk träffsäkerhet har tillåtit trumfa rättsliga värden om lagtextens begriplighet, om proportionalitet i ansvarsutkrävande och respekt för den enskildes autonomi. Med komplexa och svåröverskådliga regler minskas möjligheterna för enskilda att tillvarata sina rättigheter, vilket i sin tur begränsar tillsynen över de materiella besluten och ändamålsenligheten i regelverket.

Från individuell rättighetslagstiftning till instrument för statliga transfereringar?

Socialförsäkringen syftar till att ge enskilda social trygghet genom ekonomiska förmåner. Den rättsliga utformningen av socialförsäkringen kan beskrivas som omfattande, detaljrik och komplicerad. Genom att samla lagstiftningen inom socialförsäkringsområdet i en enhetlig socialförsäkringsbalk fanns en förhoppning om att det skulle bli lättare att hitta och förstå de olika bestämmelserna. Balkens indelning förväntades bidra till en systematisering av lagstiftningen inom området samt bidra till kontinuitet och igenkänning i rättssystemet.²²⁶ Men de gemensamma bestämmelser som gäller för hela socialförsäkringen, exempelvis försäkringstillhörighet utifrån bosättning eller arbete, förlorar i många avseenden i betydelse, eftersom olika kvalifikationsvillkor och specifika begränsningar kan bli helt avgörande för om den enskilde faktiskt omfattas av en ekonomisk ersättning, mellan och inom förmånerna. Vidare saknar balken en sammanhållande funktion utifrån principiella ståndpunkter, vilket gör att den fungerar mer som en katalog av bestämmelser. I nuläget hade det möjligen varit lite mer

226. Se exempelvis Holmbäck (1941) för resonemang som fördes på 1940-talet om balkar som en del av den svenska rättstraditionen.

klargörande om socialförsäkringsbalken i stället kallades försäkringskassebalken. Till del har tiden gett Lagrådet rätt, och de farhågor som formulerades vid balkens införande har besannats. Vi kan nu se att det sätt på vilket flera olika, i sig komplexa, regelverk slogs samman till en mer omfattande balk har ökat komplexiteten, trots en målsättning om det motsatta. Detta samtidigt som den språkliga stringensen minskat genom exempelvis den införda (men inte uppföljda) distinktionen mellan ”sociala försäkringar” och ”socialförsäkringen”.

Socialförsäkringsbalken innehåller lagstiftning som utformats under mycket lång tid. I den nu gällande regleringen finns samtidigt och parallellt relevanta rättskällor som har formulerats vid olika tidpunkter, från åtminstone 1940-talet och framåt. När balken infördes år 2011 gjordes få egentliga ändringar i materiellt hänseende. Kontinuitet betonades, liksom lagstiftningens karaktär av rättighetslagstiftning. Detta har vi tagit fasta på i vår undersökning. Vi har även noterat att rättsutvecklingen inom sjukförsäkring och bostadsbidrag mycket tydligt förändrats över tid.

Fram till mitten av 1900-talet kan vi se att vikten av att tillgodose ekonomiskt skydd för alla i samhället var betydelsefullt. I motiven till invaliditetspensionen och sjukförsäkringen framhålls därför bland annat socialförsäkringens obligatorium som förutsättning för att försäkringarna i stor utsträckning skulle ge olika former av grundskydd, lika för alla, med möjlighet för den enskilde att själv ombesörja ett mer fullgott skydd.²²⁷ Bostadsbidraget har en otydligare historia i det att de ursprungliga bostadspolitiska målsättningarna över tid har nedprioriterats medan de familjepolitiska målsättningarna har blivit tydligare. Rötterna till den del av bostadsbidraget som syftar till att stötta barnfamiljer ekonomiskt kan dras till införandet av det generella barnbidraget år 1947. I tidens anda var det ett obligatoriskt bidrag, lika för alla, en förmån som skulle stärka alla barnfamiljers sociala trygghet.

Den ökade köpkraften var ett av argumenten som framfördes när den första sjukförsäkringen trädde i kraft år 1955. Då övergavs nämligen den tidigare rättsliga konstruktionen med grundskydd, och i stället

227. När grundskyddet är lågt växer betydelsen av kollektivavtal. I system som förlitar sig på kompletterande försäkringar blir nivån på social trygghet beroende av de avtal den enskilde omfattas av, vilket leder till bristande likformighet i den sociala tryggheten. Se Svärdman (2023) för exempel på kollektivavtalens betydelse i det nuvarande socialförsäkringsskyddet.

blev kompensation för inkomstbortfall framträdande. Sjukförsäkringsregleringen baserades på inkomstbortfallsprincipen, och ersättningsens storlek kopplades till det inkomstbortfall som uppkommit på grund av sjukdom. Inom förtidspensionen, som då ersatte invaliditetspensionen, var emellertid även fortsatt en del av stödet kopplat till grundskydd. Motiveringen var att det fanns ett behov av skydd för dem som ännu inte etablerat sig tillräckligt på arbetsmarknaden på grund av sjukdom eller skada. När bostadsbidraget på 1960-talet kompletterades med ett generellt ekonomiskt stöd som stärkte konsumtionsförmågan hos barnfamiljer med svag ekonomi, var det med argument om rättvisa. Man betonade det rättvisa i att fördela barnkostnader solidariskt mellan alla arbetsföra i befolkningen, inkluderat de som inte hade barn. Trots varningar från olika utredningar som behandlat frågan om regelverkets utformning, gjordes bidraget behovsprövat.²²⁸ Det har inte återinförts någon indexreglering av de summor som avgör vem som har rätt till förmånen och inte heller någon indexreglering av hur stor ersättning den får som har rätt till bostadsbidrag.²²⁹ I inte obetydlig utsträckning är sådana angivelser av summor också direkt inskrivna i lagen, med innebörd att den sociala tryggheten över tid urholkas i takt med inflationen.

Från och med 1990-talet och framåt har både lagstiftning och tillämpning rört sig i snabb riktning mot en syn på de sociala förmånerna som primärt ekonomiska styrmedel av mänskligt beteende. Synen på de sociala förmånerna som problematiska ur ett incitamentsperspektiv har utgjort det huvudsakliga argumentet för ökade begränsningar i regelverket och stramare tolkning i praxis. Socialförsäkringen kom nu att kritiseras för sin bristande försäkringsmässighet och otillräckliga riskallokering, som i klartext handlade om att färre skulle omfattas av sjukförsäkringen. Det har införts skärpta bedömningar av arbetsförmågan och det talas om smalare portar in i försäkringen och bredare vägar ut ur densamma.²³⁰ Och i reglerna om bostadsbidraget tilläts argumentet om fördelningspolitisk träffsäkerhet motivera en allt snä-

228. Se till exempel SOU 1935:2 och SOU 1967:52. I BUMS-utredningen (SOU 2021:101) frångås inte idén om behovsprövning, men enligt kommittén går det inte att lämna förslag som kan åtgärda problem med barnhushållens ekonomiska standard, om arbetet samtidigt måste förhålla sig till utredningens direktiv.

229. Om indexeringsprinciper i bostadsbidraget, se Riksrevisionen (2017), s. 24.

230. SOU 2009:89, s. 90 ff.

vare träffyta. Målsättningar om att bostadsbidraget skulle förhindra att den försäkrade behövde söka försörjningsstöd har inte uppnåtts.²³¹

Den solidariska tanken i socialförsäkringen har utmanats under 2000-talet på ett sätt som påverkat balansen mellan vad som anses vara individens ansvar och det allmännas ansvar.²³² Individens egna ansvar att hantera konsekvenserna av de sociala riskerna har åter ökat, men fortsatt inom samma rättsliga ramverk ”socialförsäkringen” och dess löften om en rättighetsbaserad social trygghet.

Socialförsäkringen saknar rättslig stabilitet. Det visar sig genom de omfattande regeländringar som är ständigt återkommande i försäkringen och den avsaknad av bredare konsekvensanalyser utifrån såväl individ- som samhällsaspekter. Socialförsäkringen ska garantera social trygghet och vara ekonomiskt hållbar för både samhället och individen, och dess rättsliga utformning påverkar såklart förutsättningarna för det. Men socialförsäkringen som rättsligt system måste också förstås i en vidare kontext. Det innebär att lagstiftaren vid utformningen av regelverket även behöver ta hänsyn till risker för exempelvis övervältring mellan välfärdssystemen, arbetsmarknadens villkor och påverkan från andra samhällssektorer, som exempelvis hälso- och sjukvården eller bostadsmarknaden.²³³ Socialförsäkringens rättsliga utformning och dess förutsättningar att tillgodose social trygghet kan således samverka med eller motverkas av andra inomrättsliga eller utomrättsliga faktorer.

Hur kan då en lag konstrueras som vänder sig till enskilda för att tillse att deras rätt till social trygghet på bästa sätt garanteras med rättigheter som var och en ska ha möjlighet att förstå och förmåga att tillgodogöra sig? Det finns nog många svar på det, men inget av dem ser ut som socialförsäkringsbalkens nuvarande lagstiftningskonstruktion. Ett sätt att förstå utformningen av dagens socialförsäkringsrättsliga regelverk är att lyfta dess karaktär som ett gigantiskt transfereringssystem. Ett system som kan användas som ett ekonomiskt styrmedel, där kontroll över flödet gör det möjligt att påverka medborgarnas beteende. Om det görs på ett sätt där förmånernas storlek primärt är beroende av politisk majoritet och dagsaktuella prioriteringar kan detta kanske

231. Se Holappa (2023), s. 130 med referens till Riksrevisionen (2017).

232. Baker och Simon (2002).

233. Se exempelvis Riksrevisionen (2018a) och Inspektionen för socialförsäkringen (2024).

försvaras med hänvisning till ekonomiska teorier om incitament, nytta och effektivitet, men fortsatt kritiserats från ett rättsligt perspektiv. Att det är detta som hänt, det vill säga att socialförsäkringen skiftat karaktär från att vara ett socialpolitiskt grundat rättighetssystem till ett finanspolitiskt styrt transfereringssystem, stärks av hur försäkringen kom att användas under covid 19-pandemin och av hur det tillfälliga tilläggsbidraget i bostadsbidraget blev kvar efter pandemin och sedan fungerade som separat krisflöde av riktade medel under fem år.²³⁴ Det sistnämnda var en förmån som de försäkrade inte ansökte om utan som bara, sex månader i taget, fanns kvar så länge den politiska majoriteten ansåg att behovet fanns.

Slutord

Så, utifrån den inledande övergripande frågan om reglernas ändamålsenlighet ur juridiskt perspektiv, det vill säga om förmånerna lever upp till målsättningen om social trygghet genom ekonomiska förmåner, finns det anledning att vara kritisk. Det är oklart vilken nivå av social trygghet som det allmänna vill garantera den enskilde genom socialförsäkringen och därmed hur mycket otrygghet man måste räkna med att kunna hantera på egen hand. Den rättsliga komplexiteten riskerar att leda till att den enskilde har svårt att förstå och förutse vad som krävs för att omfattas och tillgodogöra sig de rättigheter som finns, något som i förlängningen kan leda till minskad tilltro till och legitimitet för socialförsäkringen. I ökad utsträckning tycks vi dessutom närma oss en situation där försäkringen i sig själv kan utgöra en social risk för den enskilde i och med genomdrivandet av strikta återkrav.

Mot bakgrund av alla förändringar som skett – som inneburit avsteg bort från portalparagrafens övergripande ändamål om social trygghet – är vår slutsats är att politiken behöver ta förnyad ställning till balkens syfte och målsättningsstadgandets formulering, då det kan argumenteras för att bestämmelsen annars riskerar att bli innehållslös. Om balkens alla förmåner utgör träden, är vårt intryck att det krävs förnyad omsorg om skogen, den sociala tryggheten som idé och värde. Vi har hittills inte sett en öppen och tydlig politisk argumentation *för*

234. Om användning av socialförsäkringssystemet under kristid, se Stendahl och Erhag (2022). Om det tillfälliga tilläggsbidraget i bostadsbidraget, se bet. 2024/25:SfU3, s. 14.

social otrygghet eller *för* en nedmontering av det individuella sociala rättighetsskyddet. Samtidigt är det vad en urholkad, rättsligt bristfällig, begreppsligt oklar, otillgänglig och höggradigt teknifierad ”socialförsäkring” leder fram till. Här behöver nog våra folkvalda begrunda hur den grundlagsstadgade uppgiften att särskilt verka för social trygghet ska uppnås i framtiden.

Referenser

Offentligt tryck

- Prop. 1913:126 lag om allmän pensionsförsäkring.
- Prop. 1935:217 med förslag till lag om folkpensionering m.m.
- Prop. 1946:220 med förslag till lag om folkpensionering, m.m.
- Prop. 1946:312 med förslag till lag om allmän sjukförsäkring, m.m.
- Prop. 1953:178 med förslag till lag angående ändring i lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring, m.m.
- Prop. 1954:60 med förslag till lag om yrkesskadeförsäkring m.m.
- Prop. 1962:90 med förslag till lag om allmän försäkring, m.m.
- Prop. 1968:42 om ökat ekonomiskt stöd åt barnfamiljer.
- Prop. 1973:46 ang. utformning av beskattade sjukpenning, m.m.
- Prop. 1990/91:141 om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.
- Prop. 1992/93:174 om administration av bostadsbidragen till barnfamiljer m.m.
- Prop. 1994/95:147 Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension för gifta.
- Prop. 1995/96:186 Nya regler för bostadsbidrag.
- Prop. 1996/97:28 Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension.
- Prop. 1997/98:III Reformerad förtidspension, m.m.
- Prop. 1998/99:77 Eftergift vid återbetalning av bostadsbidrag m.m.
- Prop. 1998/99:119 Socialförsäkringens personkrets.
- Prop. 2000/01:96 Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension.

- Prop. 2005/06:142 Höjt inkomsttak vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst och höjd lägstanivå för hel föräldrapenning.
- Prop. 2006/07:1 Budgetproposition för 2007. Utgiftsområde 10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.
- Prop. 2007/08:124 Från sjukersättning till arbete.
- Prop. 2007/08:136 En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete.
- Prop. 2008/09:200 Socialförsäkringsbalk.
- Prop. 2017/18:1 Budgetproposition för 2018. Utgiftsområde 10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.
- Prop. 2020/21:78 Extra ändringsbudget för 2021 – Vissa ändrade regler inom sjukförsäkringen.
- Prop. 2020/21:171 Angiven yrkesgrupp – åtgärder för en begriplig sjukförsäkring.
- Prop. 2021/22:1 Budgetproposition för 2022. Utgiftsområdet 10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.
- Prop. 2023/24:1 Budgetproposition för 2024. Utgiftsområde 12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn.
-
- SOU 1935:2 Betänkande med förslag rörande lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer jämte därtill hörande utredningar. Bostadssociala utredningen.
- SOU 1944:15 Socialvårdskommitténs betänkande VII: Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring.
- SOU 1952:39 Socialförsäkringsutredningen. Sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring.
- SOU 1961:29 Förtidspensionering och sjukpenningförsäkring m.m. Förslag avgivet av 1958 års socialförsäkringskommitté.
- SOU 1967:52 Barnbidrag och familjetillägg. Familjepolitiska kommittén.
- SOU 1972:60 Beskattade förmåner vid sjukdom och arbetslöshet m.m. Betänkande avgivet av sjukpenningutredningen.
- SOU 1975:51 Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. Slutbetänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna.
- SOU 1982:58 Bostadsbidragen. Betänkande av Bostadsbidragskommittén.

- SOU 1986:5 Bostadskommitténs slutbetänkande. Del I.
- SOU 1988:41 Tidig och samordnad rehabilitering. Betänkande av rehabiliteringsberedningen.
- SOU 1992:89 Bostadsbidrag – enklare, rättvisare, billigare.
Betänkande av utredningen om bostadsbidragens administration.
- SOU 1995:133 Bostadsbidragen – effektivare inkomstprövning, besparingar. Betänkande av Bostadsbidragskommittén -95.
- SOU 1995:149 Försäkringsskydd vid sjukdom – ett delbetänkande om rätten till ersättning och beräkning av inkomstunderlag under sjukpenningtid. Delbetänkande av Sjuk- och arbetsskadekommittén.
- SOU 1997:72 En lag om socialförsäkringar. Huvudbetänkande av Utredningen om socialförsäkringens personkrets.
- SOU 1997:166 Ohälsöförsäkringen. Trygghet och aktivitet.
Betänkande av Förtidspensionsutredningen.
- SOU 2000:121 Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag.
Slutbetänkande av Sjukförsäkringsutredningen.
- SOU 2005:114 Socialförsäkringsbalk. Betänkande av Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol).
- SOU 2006:86 Mera försäkring och mera arbete. Betänkande av Socialförsäkringsutredningen;
- SOU 2009:89 Gränslandet mellan sjukdom och arbete.
Arbetsförmåga/Medicinska förutsättningar för arbete/Försörjningsförmåga. Slutbetänkande av Arbetsförmågeutredningen.
- SOU 2021:69 En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Betänkande av Utredningen om sjuk- och aktivitetsersättningen samt förmåner vid rehabilitering.
- SOU 2021:101 Träffsäkert. Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållstödet. Slutbetänkande av Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS). Volym 1: Träffsäkert. Införandet av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet, Volym 2: Träffsäkert. Ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) och statlig underhållsreglering.
- SOU 2022:51 En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder.
Betänkande av Utredningen om hushållens tillgångar och skulder.

SOU 2023:48 Rätt förutsättningar för sjukskrivning. Betänkande av Utredningen om läkarintygets betydelse i sjukpenningärenden.

SOU 2024:26 En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. Betänkande av Utredningen om sjukförsäkringen i förändring – en utvärdering.

Ds 2000:39 Sjukersättning i stället för förtidspension: Ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad nedsättning.

Direktiv 2008:11 Översyn av begreppen sjukdom och arbetsförmåga samt en enhetlig bedömning av arbetsförmåga.

Direktiv 2018:97 Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd.

Betänkande 2009/10:SfU13 Vissa ändringar i sjukförsäkringen.

Betänkande 2024/25:SfU3 Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Utkast till lagrådsremiss Ett mer träffsäkert och korrekt bostadsbidrag, diarienummer S2025/01299.

Litteratur och rapporter

Ahlin, Per (2022). Ett målsättningsstadgande kan trygga demokratin (och därmed freden). Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3, s. 337–348.

Altermark, Niklas (2020). Avslagsmaskinen: byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring. Verbal förlag.

Andersson, Jenny (2000). Staten och sjukförsäkringen: Regleringarna av den svenska sjukförsäkringen 1891 och 1910. Uppsala Papers in Financial History nr 14. Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet.

Baker, Tom och Jonathan Simon (red.) (2002). Embracing Risk: The Changing Culture of Insurance and Responsibility. University of Chicago Press.

Berge, Anders (1995). Medborgarrätt och egenansvar. De sociala försäkringarna i Sverige 1901–1935. Arkiv förlag.

Berghman, Jos, Annelies Debels och Ine Van Hoyweghen (2012). Prevention. The Cases of Social Security and Healthcare. I Greve, Bent (red.) The Routledge Handbook of the Welfare State. Routledge, s. 47–58.

- Carlsson, Mia (2008). *Arbetsskada: samspelet mellan skadestånd och andra ersättningsordningar*. Jure förlag.
- Christensen, Anna (1996). Skydd för etablerad position – ett normativt grundmönster. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, nr 4, s. 519–574.
- Christensen, Anna (1997). Rätten i ett samhälle under förändring. I Strömholm, Stig (red.) *Svensk rättsvetenskap 1947–1997*. Norstedts Juridik.
- Duvander, Ann-Zofie och Åsa Lundqvist (2025). *Ett svenskt lapptäcke: Föräldraförsäkringen under 50 år*. SNS Förlag.
- Edebalk, Per Gunnar (1996). *Välfärdsstaten träder fram*. Svensk socialförsäkring 1884–1955. Arkiv förlag.
- Edebalk, Per Gunnar (1999). Beveridgeplanen – en klassiker. *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 6, nr 2, s. 159–171.
- Edebalk, Per Gunnar (2013). 1913 års pensionsförsäkring: den första allmänna socialförsäkringen. *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 20, nr 3–4, s. 241–248.
- Ekberg, Kerstin (red.) (2014). *Den relativa arbetsförmågan: teoretiska och praktiska perspektiv*. Studentlitteratur.
- Enqvist, Lena (2019). *En myndighet i samverkan: Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården*. Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet nr 42.
- Enqvist, Lena (2021). Kasuistiska myndighetsföreskrifter som hinder för proportionalitet? Exemplet Försäkringskassans föreskrifter FKFS 2019:1 om försäkringsmedicinska utredningar. *Juridisk Tidskrift*, vol. 2021/22, nr 1, s. 137–157.
- Erhag, Thomas (2002). *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet – en rättslig studie av EG-rättens inverkan på medlemsstaternas uttag av avgifter för finansiering av social trygghet*. Santérus Förlag.
- Ewald, François (1991). Insurance and Risk. I Burchell, Graham, Colin Gordon och Peter Miller (red.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. University of Chicago Press.
- Ewald, François (2000). *The Birth of Solidarity: The History of the French Welfare State*. Duke University Press Books.
- Fuller, Lon L. (1969). *The Morality of Law*. Andra reviderade upplagan. Yale University Press.

- Försäkringskassan (2018). Ett moderniserat bostadsbidrag. Skrivelse till regeringen, 2018-01-22, diarienummer 053107-2017.
- Försäkringskassan (2022). Gravidas socialförsäkringsskydd: Jämlik, ekonomisk trygghet? Socialförsäkringsrapport 2022:2.
- Gunnarsson, Åsa (2003). Fördelningen av familjens skatter och sociala förmåner. Iustus förlag.
- Hermansson, Annika och Björn Johnson (2007). Överutnyttjandediskursen: En innehålls- och konsekvensanalys av diskursen kring överutnyttjande av sjukförsäkringen. Arbetsliv i omvandling 2007:9. Arbetslivsinstitutet.
- Holappa, Tim (2023). Rätten till bostad i det sociala skyddsnätet: En rättsvetenskaplig studie om enskildas rättigheter och det allmännas ansvar. Doktorsavhandling. Juridiska institutionen, Stockholms universitet.
- Holm, Johan (2021). Ett hållbart arbetsliv: arbetsgivarens rättsliga ansvar för arbetsmiljö och rehabilitering. Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet nr 47.
- Holmbäck, Åke (1941). Lag och balk. Svensk Juristtidning (SvJT), s. 191–214.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2013). Personer som uppnår maximal tid i sjukförsäkringen: Vilka är de och vad händer efteråt? Rapport 2013:6.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2014a). Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet. Rapport 2014:4.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2014b). Läkartygens betydelse för sjukfrånvaron. Rapport 2014:5.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2016). Kontroller i handläggningen av bostadsbidrag. Rapport 2016:7.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2018). Social problematik och sjukskrivning: En analys av sambandet mellan allvariga livshändelser och sjukskrivning under tidsperioden 1995–2015. Rapport 2018:9.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2022). Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna under de senaste 30 åren. Rapport 2022:2.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2023). Gigarbetare och socialförsäkringen. Om möjligheten att få ersättning vid sjukdom och föräldraskap. Rapport 2023:3.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2024). Vem tar del av sjukpenningen och hur fördelas kostnaden? En analys av

- omfördelningen av inkomster och risker mellan kvinnor och män samt mellan hög- och låginkomsttagare. Rapport 2024:13.
- Johnson, Björn (2010). Kampen om sjukfrånvaron. Arkiv förlag.
- Lavin, Rune (2008). Regeringsrätten och normkontrollen. I Moëll, Christina, Vilhelm Persson och Henrik Wenander (red.) Festskrift till Hans-Heinrich Vogel. Juristförlaget.
- Lebeck, Carl (2023). Mellan målsättningsstadgande och tolkningsprincip – något om RF 1:2. Svensk Juristtidning (SvJT), s. 165–173.
- Lind, Anna-Sara (2009). Sociala rättigheter i förändring: En konstitutionellrättslig studie (akademisk avhandling). Juridiska institutionen, Uppsala universitet.
- Mannelqvist, Ruth (2003). Samband i socialförsäkringen. En rättsvetenskaplig studie av sambandet mellan förmåner och avgifter i socialförsäkringen. Iustus förlag.
- Mannelqvist, Ruth (2011). Försäkringsmässighet i socialförsäkringen. I Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll. Santérus Förlag, s. 205–227.
- Mannelqvist, Ruth (2012). Arbetsförmåga i sjukförsäkringen: Rätt och tillämpning. Iustus förlag.
- Mannelqvist, Ruth (2019). Kraven på läkarintyg för sjukpenning: En lagstridig begränsning av den allmänna sjukförsäkringen? I Festskrift till Örjan Edström. Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet nr 41, s. 337–344.
- Mannelqvist, Ruth (2024). Att styrka nedsatt arbetsförmåga: bevisbörda, bevismedel och beviskrav för sjukpenning. Nordisk socialrättslig tidskrift, nr 40, s. 153–176.
- Mannelqvist, Ruth, Berndt Karlsson och Bengt Järholm (2016). Arbete och arbetsmarknad i sjukförsäkringen. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) Rapport 2016:6.
- Marshall, T. H. (1950 [1992]). Citizenship and Social Class. I Marshall, T. H. och Tom Bottomore, Citizenship and Social Class. Pluto Press, s. 1–52.
- Mikkola, Matti (2010). Social Human Rights of Europe. Legislatio.
- Pennings, Frans (2012). Social Security. I Greve, Bent (red.). The Routledge Handbook of the Welfare State. Routledge.
- Rautio, Kjell (2024). Vi är inte maskiner: Tankar om sjukförsäkringen och välfärdsstaten. Premiss.

- Riksdagsmotion 1983/84:1185. Görel Bohlin, Avgränsning av sjukdomsbegreppet i den allmänna försäkringen.
- Riksförsäkringsverket (1995). Bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl. RFV redovisar 1995:19.
- Riksrevisionen (2014). Bostadsbidragets måluppfyllelse – trångboddhet och absolut fattigdom. RiR 2014:15.
- Riksrevisionen (2017). Bostadsbidraget ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv. RiR 2017:9.
- Riksrevisionen (2018a). Återkrav av bostadsbidrag: lätt att göra fel. RiR 2018:4.
- Riksrevisionen (2018b). Bedömning av arbetsförmåga vid psykisk ohälsa: en process med stora utmaningar. RiR 2018:11.
- Riksrevisionen (2022). Digitala läkarbesök och hyrläkare i sjukskrivningsprocessen. RiR 2022:06.
- Riksrevisionen (2024). Bostadsbidragets måluppfyllelse. RiR 2024:15.
- Salonen, Tapio (2011). Välfärd inte för alla: Den ekonomiska familjepolitikens betydelse för barnfattigdomen i Sverige. Rädda Barnen.
- Stendahl, Sara (2004). *Communicating Justice, Providing Legitimacy: The Legal Practices of Swedish Administrative Courts in Cases Regarding Sickness Cash Benefit*. Iustus förlag.
- Stendahl, Sara (2009). Arbetsförmåga i rättstillämpningen. *Prövning av rätten till kompensation för inkomstförlust efter en trafikolycka – en empirisk jämförelse mellan rättstillämpningen i allmän domstol och förvaltningsdomstol*. Arbete och Hälsa, nr 8. Arbets- och miljömedicin vid Göteborgs universitet.
- Stendahl, Sara (2011). *The Complicated Made Simple? The Reinfeldt Government's 2006–2010 Reforms of Swedish Social Security Protection for Those with Reduced Capacity for Work*. I Devetzi, Stamatia och Sara Stendahl (red.) *Too Sick to Work? Social Security Reforms in Europe for Persons with Reduced Earnings Capacity*. Wolters Kluwer, s. 95–118.
- Stendahl, Sara (2015). Social otrygghet som värde: den nya incitamentsbaserade sjukförsäkringen. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, nr 3–4, s. 296–332.
- Stendahl, Sara och Thomas Erhag (2022). *Temporary Changes and Long-Term Problems – Regulating the Swedish Labour Market*

- and Social Security System during the COVID-19 Pandemic. I Becker, Ulrich och Anika Seemann (red.) *Protecting Livelihoods. A Global Comparison of Social Law Responses to the COVID-19 Crisis*. Studien aus dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik 77. Nomos, s. 475–496.
- Stiglitz, Joseph E. (1983). Risk Incentives and Insurance: The Pure Theory of Moral Hazard. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 8, nr 26, s. 4–33.
- Stoor, Håkan (1990). Rättslig reglering av den kommunala socialvården. Juridiska institutionen, Helsingfors universitet.
- Svärdman, Håkan (2023). Försäkringsvär(l)den: En resa från antikens skeppsförsäkring till morgondagens insurtech. Bokförlaget Atlas.
- Tengland, Per-Anders (2006). Begreppet arbetsförmåga. IHS Rapport 2006:1. Linköpings universitet.
- Torén, Kjell och Helene Castenbrandt (2023). Läkarintyg, arbetsförmåga och förtidspensionering 1901–1937. *Läkartidningen* nr 20–21, 2023-05-15, <https://lakartidningen.se/aktuellt/kultur-2/2023/05/sa-fick-lakaren-en-viktig-roll-vid-sjukersattning/>.
- Vahlne Westerhäll, Lotta (red.) (2010). *Arbets(o)förmåga: ur ett mångdisciplinärt perspektiv*. Santérus Förlag.
- Vahlne Westerhäll, Lotta (2011). Maktdelning och normgivning på socialförsäkringsområdet. *Retfærd*, nr 4, s. 20–37.
- Vahlne Westerhäll, Lotta (2012). Socialrättens regelsystem, rättskällor och tolkningsnormer. *Nordisk Socialrättslig Tidskrift*, nr 5–6, s. 7–33.
- Vahlne Westerhäll, Lotta (2023). Tankar om empatisk tillämpning av reglerna i sjukförsäkringen. *Nordisk Socialrättslig Tidskrift*, nr 35–36, s. 79–84.
- Vahlne Westerhäll, Lotta (2024). *Försäkringskassan: Tankar om juridik och politik*. Santérus Förlag.
- Vahlne Westerhäll, Lotta, Stefan Thorpenberg och Magnus Jonasson (2009). *Läkarintyget i sjukförsäkringsprocessen: Styrning, legitimitet och bevisning*. Santérus Förlag.
- Van Langendock, Jef (2007). *The Meaning of Social Security*. I Van Langendock, Jef (red.) *The Right to Social Security*. Social Europe Series, vol. 12. Intersentia.

- Wahlgren, Peter (2014). Lagstiftning: rationalitet, teknik, möjligheter. Jure förlag.
- Wenander, Henrik (2016). Myndighetsföreskrifter: Demokratisk anknytning, politisk styrning och rättssäkerhet. Tidskrift för Rättsvetenskap, nr 5, s. 489–517.
- Westerhäll, Lotta (1985). Sjukpenninggrundande inkomst. Norstedts Förlag.
- Westerhäll-Gisselsson, Lotta (1983). Sjukdom och arbetsoförmåga. Om rätten till sjukpenning. Norstedts.
- Wiske, Olof (2024). Regeringsformen och författningskulturen. I Jonsson Cornell, Anna, Mikael Ruotsi, Caroline Taube och Olof Wiske (red.) Regeringsformen 50 år 1974–2024. Iustus förlag, s. 299–320.
- Åhman, Karin (2018). Konstitutionell kontroll av grundläggande rättigheter under lagstiftningsprocessen: ett perspektiv på kritiken om politiserade utredningar. I Edlund, Lars, Johnny Herre, Svante O. Johansson, Jan Kleineman och Gertrud Lennander (red.) Festskrift till Stefan Lindskog. Jure förlag.
- Åmark, Klas (2005). Hundra år av välfärdspolitik. Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige. Boréa.

Socialförsäkringen är en central del av den svenska välfärdsmodellen, med ett övergripande syfte att tillgodose social trygghet genom ekonomiska förmåner. Det innebär att samhället genom socialförsäkringen garanterar alla mer än ett grundläggande skyddsnät. Mycket talar emellertid för att så inte alltid är fallet.

Sedan år 2011 regleras socialförsäkringen i socialförsäkringsbalken. För att undersöka ändamålsenligheten i socialförsäkringsbalken granskar författarna den ur ett juridiskt perspektiv. Med fokus på sjukpenning, sjukersättning och bostadsbidrag undersöker de lagstiftningens kvalitet och regelverkets förmåga att skapa social trygghet.

Ruth Mannelqvist är professor i rättsvetenskap vid Juridiska institutionen vid Umeå universitet. *Sara Stendahl* är professor i offentlig rätt vid Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet.

Rapporten är en del i SNS forskningsprojekt ”Ekonomisk trygghet”.

