

# Det svenska icke-mottagandet

Magnus Karlsson

Magnus Karlsson, professor, Centrum för civilsamhällesforskning, Marie Cederschiöld högskola, Stockholm. E-post: magnus.karlsson@mchs.se

Den svenska välfärdstaten har under många decennier betraktats som en av världens bäst utbyggda. En återkommande ambition i den har varit att nå stora befolkningsgrupper med breda och generella stödinsatser. I föreliggande text diskuteras *icke-mottagande* (non-take up) i relation till svenska förhållanden, och hur sådant icke-mottagande kan försvåra särskilt för de ekonomiskt mest utsatta i samhället, men också på sikt vara ett hot mot den offentliga välfärdens legitimitet. Icke-mottagande förstås i texten som då människor med rätt till stöd av den offentliga välfärden inte får (full del av) det. Som en del av diskussionen kopplas fenomenet till en empirisk studie av av de svenska Stadsmissionernas insatser för personer i fattigdom.

For many decades, the Swedish welfare state has been regarded as one of the most well-developed in the world. A recurring ambition in it has been to reach large population groups with broad and general support efforts. In this present text, *non-take up* (“icke-mottagande”) is discussed in relation to Swedish welfare conditions, and how such can make it particularly difficult for the economically most vulnerable in society – but also in the long run be a threat to the legitimacy of public welfare. Here, non-take up is understood as a phenomenon where people entitled to public welfare support do not receive (a full share of) it. As part of the discussion, the phenomenon is linked to an empirical study of the efforts of the Swedish City Missions for people in poverty.

## Introduktion

En välfärdsstat har enkelt uttryckt som ambition att säkra ett grundläggande välmående hos sina medborgare, särskilt när det gäller lika villkor samt ekonomiska och sociala förutsättningar. Många välfärdsstater har också ambitioner när det gäller tillgång till vård, utbildning och boende. För att hantera och administrera sådana välfärdsinsatser förs en socialpolitik kring frågor som rör socialförsäkringar, bidrag, sjukvård, social service och utbildning. Den offentligt finansierade välfärden bygger grovt uttryckt på att medborgare skjuter till medel (skatt) när de har möjlighet och sedan har rätt att erhålla välfärdsinsatser när de är i behov av stöd. Ett sådant arrangemang betraktas ibland som ett ”sambällskontrakt” mellan staten och dess medborgare.

När det svenska finansdepartementet (2017) i en särskild rapport diskuterar den svenska välfärden – ”Den svenska modellen” – lyfter det fram att den svenska välfärdspolitiken ska vara generell och av hög kvalitet. Det sociala trygghetssystemet ska enligt rapporten ”ge rätt till ekonomisk trygghet för alla som uppfyllt sina skyldigheter” (s 1). Det betonas hur en viktig förutsättning för välfärdsmodellen är att den har hög legitimitet – att medborgarna känner tillit till systemet och är beredda att betala skatt för att finansiera detsamma.

I föreliggande text diskuteras fenomenet *icke-mottagande* – definierat som att människor som har rätt till stöd av den offentliga välfärden inte får (full del av) det – och hur sådant icke-mottagande kan försvåra särskilt för de ekonomiskt mest utsatta i samhället, men också på sikt vara ett hot mot den offentliga välfärdens legitimitet. Diskussionen förs mot bakgrund av att den svenska forskningen sällan uppmärksammar fenomenet trots att det länge diskuterats internationellt och trots att det troligen har hög relevans också för svenska förhållanden. Med vissa variationer visar forskningsstudier i flera olika välfärdsstater hur endast hälften av de medborgare som har rätt till det stöd från den offentliga som studerats faktiskt får sådant stöd (för översikter se Eurofound 2015, van Mechelen och Janssens 2017) och det finns ingen uppenbar anledning att tro att situationen på området är väsentligen annorlunda i Sverige.

## Icke-mottagande i välfärden

van Oorschot (1991) tillskrivs en viktig röst i den internationella diskussionen kring icke-mottagande och har också inspirerat den definition av fenomenet som används i föreliggande text. Han lyfter återkommande fram hur icke-mottagande i stor utsträckning uppstår i den konflikt som finns mellan socialdemokratiskt inspirerade (generella, frikostiga) välfärdsystem och (mer restriktiva, med fokus på egennytta) liberala idéer i det omgivande samhället.

I sin kunskapsgenomgång kring varför icke-mottagande uppstår diskuterar

van Oorschot (1991) problem på tre nivåer. På en *regelnivå* finns problem kring bland annat tung och komplicerad regleringstext, vaga kriterier, behovsprövning och stigmatisering. På *administrativ nivå* finns problem med svag och nedsättande kommunikation med den enskilde, övervakningsinslag, lågkvalitativa administrativa rutiner, komplexa procedurer, liten samverkan med andra välfärdsaktörer och felaktig lagtolkning av enskilda handläggare. På *individnivå*, slutligen, finns problem kring information, förväntad nytta, en ovilja att vara beroende och en rädsla för den administrativa processen (se också Kerr 1982, Janssens och van Mechelen 2017). Reijnders, Schlak och Steen (2018) diskuterar också hur den enskildes vilja att behålla sin frihet, sitt oberoende och sin självkänsla har betydelse för valet att söka stöd.

Det är rimligt att tänka sig att problem med icke-mottagande samspelar med varandra på de olika nivåerna, så att till exempel betydande oklarheter på regelnivån bidrar till att den enskilde inte förstår sina rättigheter och därför avstår från att söka stöd, på liknande sätt som rykten om svårtillgängliga, orättvisa, nedsättande och kontrollerande insatser på administrativ nivå. Eller att regelnivån påverkar den administrativa nivån genom att tung och komplicerade regleringstext leder till feltolkningar och att stigmatiserande och kontrollerande skrivningar får återverkningar också i den administrativa praktiken.

Ett förslag som återkommande har anförts som ett sätt att hantera icke-mottagande är att ”automatisera” de administrativa processerna (se t ex Eurofound 2015). Hur det tekniskt ska gå till skiljer sig naturligtvis åt i väsentliga delar mellan olika länder och system, men grundidén är att de inslag som van Oorschot (1991) identifierar som hindrande för en sökandeprocess ska elimineras genom helt standardiserade rutiner. Idealt sett skulle inslag av nedsättande bemötande, stigmatisering, felaktiga lagtolkningar, onödigt komplexitet och otillbörlig övervakning därigenom kunna uteslutas, och processen skulle bli mindre påfrestande för den enskilde. Omvänt kan förslagen på automatisering ses som ett kraftfullt underkännande av de semi-professioner och professioner som är engagerade i välfärdsinsatser. Vilken roll fyller egentligen dessa yrkesgrupper idag om nedsättande bemötande, stigmatisering, felaktiga lagtolkningar, onödigt komplexitet och otillbörlig övervakning skulle försvinna om deras arbetsinsats reducerades?

### *Följder av icke-mottagande*

Man kan vänta sig ett visst icke-mottagande även i en närmast idealisk organiserad och administrerad välfärdsstat; att det finns tillfällen då individer medvetet och trots de bästa förutsättningar gör valet att inte söka det stöd de har rätt till. Det kanske mest uppenbara skälet är att de kan hantera sitt behov på något annat sätt som sammantaget är enklare än att göra anspråk på sina medborgerliga

rättigheter. Men det finns också fall där icke-mottagandet får följder som går utöver den enskildes förlust av utlovade insatser och som kanske särskilt bör uppmärksammas.

### *Ökad ojämlikhet*

En sådan följd handlar om ökad ojämlikhet i en välfärdsstat. van Oorschot (1991) uppehåller sig vid relationen mellan icke-mottagande och fattigdom, och menar att fenomenet ursprungligen uppmärksammades av forskare eftersom det var ett hinder för effektiv fattigdomsbekämpning i första hand i England och Tyskland. Hade problemet med icke-mottagande varit mindre så hade grupper av människor som levde i fattigdom faktiskt haft bättre ekonomiska förutsättningar, argumenterar van Oorschot. Omvänd skulle hanteringen av icke-mottagande kunna vara ett kraftfullt vapen i kampen mot fattigdom.

När det gäller icke-mottagande och ojämlikhet är det inte orimligt att tänka sig hur välfärdsstatens stöd faller ut likt en normalfördelningskurva. Det faller tätast till den relativt stora grupp av befolkningen som emellanåt 1) behöver ta sina sociala medborgerliga rättigheter i anspråk, och som samtidigt 2) är tillräckligt rustad för att ta sig igenom ganska resurskrävande ansökningsprocesser. Denna ”normalgrupp” är flankerad dels av en grupp som är resursstark nog att kunna välja bort en sådan process, och en som är så resurssvag att den inte förmår ta sig an en sådan. Det förefaller i så fall imperativt att en välfärdsstat tar sig an den senare av dessa grupper – den som van Oorschot diskuterar som bestående av fattiga. Men det är värt att notera hur det finns goda skäl att också uppmärksamma den mest resursstarka gruppen – i syfte att vidmakthålla förtroendet för välfärdsstaten hos hela befolkningen.

### *Minskad tillit*

En annan följd av icke-mottagande handlar om just förlorat förtroende för välfärdsstaten. Som anfördes inledningsvis riskerar en hög andel icke-mottagande bidra till en minskad tillit till välfärdsstaten och till en föreställning om att staten inte uppfyller sin del av samhällskontraktet. En sådan minskad tillit kan i sin tur få negativa följder; den kan bidra till minskad legitimitet för välfärdsstaten och till att människor blir mindre benägna att söka det stöd de har rätt till (vilket i så fall ytterligare ökar icke-mottagandet!) Det blir en negativ spiral kring tillit för välfärdsstaten som ytterst kan leda till dess sönderfall. Återigen är det grupperna i ytterändarna av den tänkta normalfördelningskurvan som påverkas mest av den bristande tilliten. För de särskilt resurssvaga minskar incitamentet att gå in i en krävande ansökningsprocess ytterligare, och för de särskilt resursstarka minskar viljan att bidra till ett system som varken gagnar dem själva (egennyttan) eller förefaller vara särskilt hjälpsamt för andra (solidaritet).

### *Minskade möjligheter till förebyggande arbete*

En tredje följd av icke-mottagande är minskade möjligheter till förebyggande arbete. Om människor drar sig för att söka det stöd som de faktiskt har rätt till så innebär det rimligen att de ger sig in i en sökandeprocess först när alla andra möjligheter – och därmed möjligheterna att ge insatser i ett tidigt skede eller arbeta förebyggande – är uttömda. Det innebär i sin tur att det stöd som blir aktuellt troligen är mer kostsamt och har mindre förutsättningar att ge effekt.

De långsiktiga samhällsvinsterna i att arbeta förebyggande och att bistå i ett tidigt skede är i många fall välkänt. I socialt arbete är det till exempel vanligt att det behov som ligger till grund för en ansökan leder till en utredningssituation där andra behov hos den sökande kan identifieras och åtgärdas: en relativt enkel ansökan kan i bästa fall vara vägen mot ett mer omfattande stöd. En hög andel av icke-mottagande kan däremot leda till att vissa samhällsgrupper alierar sig från välfärdsstaten och som en följd av det försvårar till exempel strukturellt socialt arbete eller hälsoarbete – helt enkelt för att kontakten mellan stat och medborgare upphör. Karlsson (2021a) diskuterar till exempel hur icke-mottagande kunde försvåra arbetet mot smittspridning under den pandemi som orsakades av Covid.

### **Icke-mottagande och insatser i civilsamhället – ett exempel**

Hittills har icke-mottagande diskuterats i relation till den offentligt finansierade välfärden. Det är rimligt att göra i Sverige givet den välfärdstradition vi har, där staten<sup>1</sup> är välfärdsgarant och insatser från det civila samhällets framför allt setts som komplement eller alternativ till offentliga insatser. I andra välfärdsystem kan dock situationen vara en annan: Reijnders, Schalk och Steen (2018) diskuterar till exempel icke-mottagare i relation till det civila samhällets organisationer.

Möjligen kan delar av svenska civilsamhällesorganisationers arbete ses som en indikation på icke-mottagandet i Sverige: de som inte söker stöd hos det offentliga gör det istället hos sådana organisationer? Sedan snart tio år pågår ett forskningsarbete lett av författaren som fokuserar de insatser som *de svenska stadsmissionerna* gör för personer i fattigdom. Studien omfattar flera typer av insatser och behövande grupper och diskuteras i sin helhet i andra publikationer (Karlsson m fl 2015, Karlsson och Vamstad 2018). I studien ombeds stadsmissionernas personal att notera varje gång de bistår med en insats för en person som de bedömer leva i fattigdom, och i det ange vilken insats och vilken målgrupp som avses. Datainsamlingen sker återkommande: vid alla stadsmissioner

1. Det kan noteras hur Finansdepartementet i sin rapport om den svenska modellen diskuterar det svenska civila samhället endast en gång, och då med påståendet att modellen ”minimerar [...] det omedelbara beroendet av familj, släkt, grannar, arbetsgivare och civilsamhälleliga föreningar.” (s 3)

i Sverige, under en månad åt gången, tre månader om året, hittills mer än åtta år i följd. Hittills har uppgifter om drygt en halv miljon insatser samlats in. Ett grundantagande är att stadsmissionernas personal är väl lämpade att avgöra vem som befinner sig i fattigdom och vilken målgrupp denna person i så fall tillhör. Denna kunskap förstärks genom att personalen regelbundet utbildas inom ramen för forskningsprojektet, och att det inom stadsmissionerna finns en pågående intern diskussion kring bedömningarna. En utgångspunkt är också att eventuella felbedömningar (som inte är systematiska!) inte har någon statistisk betydelse för slutresultatet givet det stora underlaget.

### *De ohjälpta*

Bland de avgränsade grupper som studeras finns en som i studien benämns ”de ohjälpta” och definieras som ”personer som har rätt till stöd av de existerande socialförsäkringssystemen men som av något skäl inte får det”. Gruppen mottog under åren 2017–2019 cirka 10 % av alla de insatser som de svenska stadsmissionerna registrerade<sup>2</sup> - sammantaget nästan 30 000 insatser. Av det stöd som gavs till icke-mottagare bestod ungefär 60 % av *matrelaterade insatser*, 15 % vardera av *materiellt stöd* (t ex kläder) och *inkluderande insatser* samt 5 % vardera av *ekonomiskt stöd* och *hjälp med myndighetskontakter*. Fördelningen mellan olika hjälpsatser skiljer sig inte från den i det totala material som innefattar alla studerade grupper. Den enkla beräkningen ger för handen att Sveriges stadsmissioner bistår icke-mottagare i Sverige med i storleksordningen 40 000 insatser per år, varav 24 000 är matrelaterade.

De svenska stadsmissionerna gör således 100–150 insatser till följd av fattigdom per dag året om för gruppen icke-mottagare. Det är inte någon anmärkningsvärt hög siffra, och det går knappast att på något meningsfullt sätt ställa den i relation till de påfallande höga andelar av icke-mottagare som troligen finns i Sverige. Ändå manar det till eftertanke att människor som har rätt till stöd från det offentliga väljer att inte söka (eller inte får) sådant, utan i stället söker stöd hos stadsmissionerna. Företeelsen ställer frågor såväl när det gäller ansvarsfördelningen mellan staten och civilsamhället, men också när det gäller hur det offentliga stödet är beskaffat.

Från kvalitativa samtal med företrädare för de svenska stadsmissionerna (se t ex Karlsson 2021b) framträder tre företeelser återkommande som har betydelse för icke-mottagande och för det civila samhällets roll när det gäller sociala insatser. Den första har att göra med att socialtjänsten är svår att nå. Bilder målas upp av låsta socialkontor, rigida regelverk, stressad personal och – sedan pan-

2. Resultatet är extrapolerat från befintliga data så att bortfall med viss försiktighet kompenseras utifrån uppgifter från tidigare år och resultaten från ett års mätningar (tre månader) multiplicerats med fyra för att få en anvisning om resultatet på årsbasis.

demin – allt svårare att faktiskt få till mänskliga möten. Hit hör också de gånger då socialtjänstens personal enligt återkommande utsagor faktiskt hänvisar hjälpsökande till stadsmissionerna. Den andra har att göra med människors vilja att bevara sin värdighet och självkänsla. De vill inte bli registrerade, objektifierade och stigmatiserade. Det tredje har att göra med att de faktiskt är rädda för att söka socialtjänstens hjälp. Inte minst är det vanligt med berättelser om hur barnfamiljer vänder sig till stadsmissionerna snarare än till socialtjänsten eftersom föräldrarna i det senare fallet är rädda för att förlora vårdnaden om sina barn.

### Avslutande kommentar

Vi vet inte hur stort icke-mottagandet är i Sverige när det gäller till exempel sociala insatser, men internationella empiriska studier, teoretiska genomgångar och civilsamhällets utsagor antyder att det är tämligen omfattande. Kanske finns det skäl till att vi i föreliggande arbete egentligen inte hittat någon större svenska studie på området – trots idogt sökande och trots att den svenska välfärden ofta är väl dokumenterad. Ett sådant skäl torde vara att det helt enkelt är svårt att göra en tillförlitlig och samtidigt omfattande studie på området. Det som här övergripande och svepande diskuteras som icke-mottagande skulle inför empiriska studier behöva brytas ned i distinkta kategorier och skeden; kanske skulle det vara rimligt att till exempel fokusera personer som avbrutit sin ansökan om ekonomiskt bistånd i ett visst geografiskt område under en viss avgränsad tidsperiod. Men sådana studier skulle bara visa på någon bråkdel av det icke-mottagande som diskuteras ovan. Trots sådana svårigheter och begränsningar torde det vara mycket angeläget att mer systematiskt genomföra empiriska studier om icke-mottagande även i Sverige.

Ett annat skäl till att icke-mottagande inte fått större uppmärksamhet i en välfärdsstat som Sverige kan vara att ett flertal samverkande intressen mer eller mindre avsiktligt tonar ner diskussionen. Ett sådant intresse är naturligtvis ekonomiskt/politiskt: om faktiskt alla som hade rätt till stöd också fick det, så skulle de offentliga kostnaderna öka i samma takt som icke-mottagandet minskade. Det är knappast någon djärv tanke att vare sig centrala eller lokala politiska ledningar, kanske inte heller befolkningen, skulle vara oberörda inför en sådan utveckling. Den alternativa lösningen – att anpassa de sociala rättigheterna till plånboken – är inte heller något enkelt politiskt projekt. Ett annat sådant intresse som kan vilja tona ned diskussionen om icke-mottagande knyter an till professionssträvanden inom vård och social välfärd. Att det i litteraturen återkommande anförs förklaringar till icke-mottagande som har att göra med brister i administration och handläggning – och att en lösning som återkommer är att dessa brister ska lösas genom ”automatisering”! – är inte smickrande för framväxande professioner som försöker hävda särskild expertis inom just dessa

områden. Här kan noteras att när Sifo<sup>3</sup> (2021) sammanställer sitt förtroendeindex över svenska myndigheter så utmärker sig de socialt inriktade statliga myndigheterna (Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan) i botten.

Ett tredje skäl som kan tänkas bidra till den torftiga diskussionen kring icke-mottagande i Sverige har att göra med den enskildes integritet. Icke-mottagandet handlar närmast per definition om att den enskildes obehag eller förväntade obehag inför samhällets stödfunktioner. Det är därför inte sannolikt att enskilda individer först kommer att välja bort eller misslyckas i ett ansökningsförfarande för att sedan delta i ett offentligt samtal om just detta. Tvärtom är det rimligt att tänka sig att överväganden och handlanden kring hjälpsökande omgärdas av tystnad från den enskildes sida – ett tecken kan vara att det inte finns brukarföreningar kring till exempel ekonomiskt bistånd på motsvarande sätt som det finns inom medicinsk vård.

Så vilken är vägen framåt när det gäller det svenska icke-mottagandet? Är det att ”hyvla ned trösklarna” på det sätt som Eurofound (2015) diskuterar? Att bemärkta individer med juridiskt utkrävbara rättigheter såsom till exempel Trägårdh (1999, 2012) föreslår? Eller att stänga det gap mellan socialdemokratiska ambitioner och liberalt inspirerad verkställighet som Oorshot (1991) diskuterar genom att helt enkelt bli mer restriktiv med sociala rättigheter? En nödvändig början synes i alla fall vara att ordentligt studera fenomenet också på svensk botten.

## Referenser

- Eurofound (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Finansdepartementet (2017). *Den svenska modellen*. Regeringskansliet.
- Janssens, J., & Van Mechelen, N. (2017). *Who is to Blame? An Overview of the Factors Contributing to the Non-Take-Up of Social Rights*. (No. 1708).
- Karlsson, M., Carrigan, A., Malmberg, S. & Stiernström, A. (2015). *Stadens fattiga: En rapport om Sveriges Stadsmissioner och fattigdom*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Karlsson, M. & Vamstad, J. (2018). New Deeds for New Needs – Civil Society Action against Poverty in Sweden. *Voluntas*, 1–12, 2018.
- Karlsson, M (2021a) Pandemin och icke-mottagarna. I *Externa perspektiv (17)*. Delmos.
- Karlsson, M. (2021b). Corona och fattigdom – Röster från de svenska stadsmissionerna. I *Socialmedicinsk tidskrift*, 98(1), 71-81.
3. [https://www.kantarsifo.se/sites/default/files/reports/documents/sifo\\_anseendeindex\\_myndigheter\\_2021\\_kantar\\_public.pdf](https://www.kantarsifo.se/sites/default/files/reports/documents/sifo_anseendeindex_myndigheter_2021_kantar_public.pdf)



- Kerr, S. A. (1982). Deciding about supplementary pensions: a provisional model. I *Journal of Social Policy*, 11(4), 505-517.
- Reijnders, M., Schalk, J., & Steen, T. (2018). Services wanted? Understanding the non-take-up of social support at the local level. I *Voluntas*, 29(6), 1360-1374.
- Trägårdh, L. (1999). *Patientmakt i Sverige, USA och Holland: individuella kontra sociala rättigheter*. Stockholm: SPRI.
- Van Mechelen, N. och Janssens, J. (2017). *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights*. Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. I *Journal of European social policy*, 1(1), 15-30.