

Anders Jönsson, Alexandru Panican & John Brauer

Skiftande rättigheter i fattigvården

– en jämförelse mellan den skäliga levnadsnivån för
äldreförsörjningsstöd och ekonomiskt bistånd

Different rights regarding poor relief – a comparison between the level of reasonable living standards for financial support for the elderly and financial assistance

In 2003, financial support for the elderly (ÄFS) was introduced in Sweden, which shifted the responsibility for older people in need of financial support from the municipalities to the state. Prior to the reform, the target group received municipal social assistance (SA), which is a means-tested support for people with little or no income.

The article compares ÄFS and SA, focusing on what is considered a “reasonable living standard”, a concept used for both benefits. This is done through a textual analysis of government bills relevant to the implementation of ÄFS.

The results show that at the time of implementation, the reasonable standard of living for ÄFS was comparable to SA. Gradually, ÄFS has become more generous compared to SA. The calculation of the reasonable living standards for ÄFS is characterised by administrative simplicity, where the assistance is easily calculated for each application rather than assessed to match the needs of the individual recipients, which can be contrasted to the less standardised administration of SA. However, the level of the ÄFS is below the EU poverty line. Thus, the ÄFS does not have a good capacity to lift recipients out of poverty.

The poor relief logic that characterises SA remains in the ÄFS, for instance, through means testing. It is thus possible to see ÄFS as a type of light version of the poor relief logic.

Keywords: poor-relief, financial support for the elderly, social assistance, social rights

Anders Jönsson är vik. lektor i socialt arbete, Lunds universitet.

Alexandru Panican är professor i socialt arbete, Örebro universitet.

John Brauer är fil.dr. samt adjunkt i socialt arbete, Örebro universitet.

Kontakt: anders.jonsson@soch.lu.se

Inledning

Äldreförsörjningsstöd (ÄFS) är en socialförsäkring som avknoppades från ekonomiskt bistånd 2003 genom äldreförsörjningslagen (ÄfsL, SFS 2001:853). Huvudansvaret för personer som uppnått pensionsålder och är i behov av ekonomiskt stöd skiftades därigenom från kommunerna till försäkringskassorna (i pluralis), till Försäkringskassan (i singularis) 2005 och sedan 2010 till den då nyskapade Pensionsmyndigheten.

Målgruppen för ÄFS är människor som uppnått pensionsålder med låg eller ingen pension. Utifrån pensionssystemets konstruktion är de flesta som levtt fyrtio år i Sverige berättigade till full garantipension¹ och behöver därigenom inte ÄFS. I praktiken blir ÄFS relevant för äldre invandrade som har uppnått pensionsålder och som inte kan försörja sig med andra medel (Dir. 1998:70; prop. 2000/01:136). Därmed överlappar målgruppen för ÄFS tre centrala grupper för socialt arbete: ekonomiskt utsatta, äldre och invandrade.

Målgruppen för ÄFS har växt markant från det att reformen infördes. Från drygt 10 000 över 65 som fick ekonomiskt bistånd 1998 (Albertsson, 2008) till drygt 12 000 som fick ÄFS när lagen trädde i kraft 2003 (pensionsmyndigheten.se, 1) för att sedan ligga relativt stabil fram till att Pensionsmyndigheten tog över huvudmannskapet 2010. Därefter har mottagarna av ÄFS ökat till 24 599 för januari 2024 (pensionsmyndigheten.se, 2). Det samlade biståndet har ökat från cirka 600 miljoner kronor 2003 till knappt 1,2 miljarder kronor 2023 (pensionsmyndigheten.se, 1,2). Även gruppen äldre invandrade har vuxit under senare decennier. 1970 fanns knappt 35 000 utrikesfödda över 65 år (Albertsson, 2008; Ekberg & Lindh, 2011, 2013), vilket nästintill har tiofaldigats till drygt 315 000 år 2023 (scb.se, 1). Gruppen utlandsfödda i åldern 55–64 år, som kan beräknas gå i pension inom drygt ett decennium, bestod 2023 av drygt 268 000 personer (ibid.), vilket indikerar en ökning av antalet mottagare av ÄFS framöver. En liknande bild hittas i många andra västländer (Gustafsson m.fl., 2022).

Pensionärens ekonomiska utsatthet har beforskats (Thelin, 2013), liksom invandrades tankar om sin framtida pension (Harrysson m.fl., 2016). Det ska även nämnas studier om fattigdom hos äldre invandrade personer utifrån mottagningsland och ursprungsland (Gustafsson m.fl., 2019; Gustafsson m.fl., 2022) och undersökningar om hur pensionsreformen 2002 påverkade dåvarande och framtida pension (Ekberg & Lindh, 2011, 2013). Likaså finns det studier om hur invandrades etablering på arbetsmarknaden påverkar deras framtida pension (Aldén & Hammarstedt, 2014; Gustafsson m.fl., 2017). Ur ett internationellt perspektiv har gruppen ekonomiskt

1 Åldern för garantipension har höjts från de 65 år som gällde 2003 till 66 år 2023 och förväntas höjas ytterligare framöver (SFS 2023:323).

utsatta äldre studerats utifrån ansvarsfördelningen mellan stat, familj och civilsamhälle att bistå äldre i ekonomiskt utsatthet (Tanskanen m.fl., 2018; Rakhimova, 2018), vilken betydelse offentligt finansierat bistånd har i att minska matfattigdom (Gajda & Jeżewska-Zychowich, 2021), fattigdomens roll vid självmord hos äldre (Park & Moon, 2016) samt skillnaden mellan invandrades och icke-invandrades pensionsinkomster (Heisig m.fl., 2018). Forskningen om ÄFS är begränsad till äldre invandrades upplevelser av ÄFS (Albertsson, 2008). Vid sidan av forskningen finns ett fåtal statliga rapporter (RIR 2013:7, 2019:22). Det innebär att kunskapsläget om ÄFS är begränsat.

I den här artikeln ämnar vi täcka en kunskapslucka genom att studera begreppet "skälig levnadsnivå" i relation till ÄFS. Detta stöd syftar till att säkerställa en "skälig levnadsnivå". Flera läsare noterar säkerligen den begreppsliga kopplingen till socialtjänstlagen och inte minst ekonomiskt bistånd² vilket också ska tillförsäkra en "skälig levnadsnivå". Den begreppsliga likheten till trots finns ett behov av att närmare undersöka hur de olika stödformerna relaterar till vad som är en "skälig levnadsnivå". När individer övergår från att ta emot ekonomiskt bistånd till ÄFS, sker ett skifte av regelverk från socialtjänstlagen (SoL, SFS 2001:453), en ramlag som inte detaljstyr arbetet och därigenom tillåter ett stort handlingsutrymme utifrån den specifika situationen (Kjellbom, 2016; Svensson & Åström, 2013; Wörlén, 2016), till socialförsäkringsbalken (SFB, SFS 2010:110) som utmärks av en starkare rättighetskaraktär. Skillnaderna i respektive lagrum väcker frågan hur begreppet "skälig levnadsnivå" definieras i respektive lagstiftning och preciseras genom handläggningsprocesser.

Syftet med artikeln är att studera det kommunala ekonomiska biståndets och det statliga äldreförsörjningsstödet "skäliga levnadsnivåer", med fokus på hur nivån uttrycks och motiveras i lagarbeten samt hur rättigheten till ekonomiskt bistånd respektive ÄFS konstrueras.

I den fortsatta framställningen presenterar vi först forskning på området. Därefter beskriver vi framväxten och utformningen av ÄFS. Artikelns analytiska bidrag utgörs av redogörelsen och jämförelsen av den skäliga levnadsnivån inom ÄFS respektive ekonomiskt bistånd. Artikeln avslutas med en summerande diskussion om ÄFS med fokus på biståndet i relation till fattigvårdslogikens fyra principer: (1) kategorisering av värdiga och ovärdiga fattiga, (2) tillskrivande av stigmatiserande och negativa egenskaper, (3) en lokal förankring och (4) stort tolkningsutrymme (Panican & Ulmestig, 2017). I den här artikeln uppmärksammas rättighet av juridisk karaktär som ska garantera likvärdighet, förutsebarhet samt formell rättstrygghet. En sådan rättighet ska ha en tydlig lagprecisering (lagstiftaren ska uppge i lagtexten eller i dess

² Vi använder oss i artikeln av termen ekonomiskt bistånd med vilket vi både inkluderar "försörjningsstöd" och "livsföring i övrigt" (se 4 kap. 1 § SoL).

förarbeten vad som krävs för att kunna förverkliga rättigheten samt vilken förmån som rättigheten omfattar), ska vara utkrävbar (beslutet kan överklagas) samt vara möjlig att genomdriva (uttvingbar, den enskilde ska kunna utkräva materialisering av den beviljade rättigheten) (Panican & Ulmestig, 2016).

Forskning om fattigdom hos äldre

Även om det går att peka på en kunskapslucka rörande ÄFS finns det forskning som är relevant för att förstå biståndsformen. I det här avsnittet berörs först forskning om ÄFS och ekonomisk utsatthet hos äldre i vid bemärkelse och därefter teman om äldre invandrades ekonomiska situation och pension.

Den enda forskningsstudie som är helt dedikerad till ÄFS är Albertssons (2008) licentiatavhandling vars empiri består av registerdata samt intervjuer med äldre som beviljats ÄFS. Studien slår fast att den standardiserade administrationen av ÄFS inte lyckas tillfredsställa de behov som de äldre uttrycker. Framförallt erbjuder inte handläggningen samma möjlighet till personlig kontakt som mottagarna fick hos socialtjänsten vid handläggningen av ekonomiskt bistånd. Samtidigt uttrycker de äldre en tacksamhet gentemot staten samt att ÄFS inte associeras med samma skam som socialbidraget ofta är förknippat med (jfr Angelin, 2009; Nybom, 2016).

Theelin (2013) studerar den ekonomiska situationen för pensionärer mellan 65 och 74 år. En slutsats är att ekonomisk utsatthet försvårar pensionärernas möjlighet att uppnå sina mål som att kunna ta hand om sin hälsa, funktionalitet och utseende samt att kunna behålla sin levnadssituation, ha sociala kontakter och delta i fritidsaktiviteter. Theelin argumenterar för att det därmed uppstår en social exkludering samt en exkludering från *den tredje åldern*, Lasletts (1989) begrepp för de tidiga pensionsåren som kännetecknas av ekonomiskt oberoende och god hälsa.

Harrysson m.fl. (2016) studerar hur invandrade som är nära pensionsåldern resonerar om framtida pension. De intervjuade kommer huvudsakligen från icke-europeiska länder och har inte kunnat ta med sitt pensionssparande till Sverige. De behöver därmed helt förlita sig på det svenska pensionssystemet. Intervjupersonerna har generellt en negativ syn på sin framtida ekonomiska situation. Även om de har en anställning har de kortare tid på sig att spara ihop till en tillräcklig pension. Författarna menar att de som invandrat sent i livet stängs ute i två bemärkelser. Dels blir deras inträde på den formella arbetsmarknaden fördröjt (se även Gustafsson m.fl., 2017) i kombination med att de under etableringsfasen inte har pensionsgrundande inkomst, dels sker en utestängning när de lämnar arbetsmarknaden och inte har rätt till full garantipension utan måste förlita sig på ÄFS.

Även Gustafsson m.fl. (2019) fokuserar på fattigdom hos äldre utlandsfödda och konstaterar att åldern vid invandringen samt ursprungslandet måste beaktas för

att förstå deras ekonomiska situation. Via analys av skattedata visar författarna hur utlandsfödda, och framförallt de som invandrat under 1980-talet och senare, har betydligt lägre inkomster och mer sällan en ekonomisk buffert. Framförallt befinner sig utlandsfödda som invandrat efter fyrtio års ålder från låg- eller medelinkomstländer i riskzonen för ekonomisk utsatthet som äldre. Gustafsson m.fl. (2022) visar i en senare artikel hur ankomstlandets ekonomi har stor betydelse för de utlandsföddas kommande ekonomi. En slutsats är att den utlandsföddas framtida pension till stor del beror på ankomstlandets ekonomi. Personer som invandrar under en tid då ankomstlandet befinner sig i recession har svårare att ta sig in på arbetsmarknaden vilket får negativa konsekvenser för kommande pension.

Torres (2002) genomlysning av forskning om "sent-i-livet"-invandrade tillkom visserligen innan implementeringen av ÄFS men visar ändå på mönster som är relevanta för att förstå ÄFS:s målgrupp i dag. "Sent-i-livet"-invandrade skiljer sig på många sätt från de som invandrat som yngre. Flera rapporter menar att ett starkt skäl till de äldres invandring till Sverige är att återknyta till sina vuxna barn som redan är etablerade i Sverige. Men det finns även ekonomiska motiv eftersom flera flyttar från länder där pensionssystemet är svagt eller obefintligt, samt att de saknar ekonomiskt stöd från familj i närområdet.

Ekberg och Lindhs (2011, 2013) genomgångar av pensionssystemets verkan för invandrade svenskar visar att det äldre ATP-systemet var mer generöst i jämförelse med nuvarande pensionssystem. ATP-systemet gäller till fullo för alla födda före 1938, och delvis för gruppen födda mellan 1938 och 1953. Skillnaden mellan pensionssystemen var tydligast bland yngre manliga pensionärer, där de svenskfödda tenderade att ha cirka 30 000 kr mer per år än invandrade i samma ålder. Bland kvinnor var skillnaderna mindre mellan svenskfödda och invandrade pensionärer, men gruppen kvinnor i stort fick lägre pension än män i samma ålder. Bland pensionärer över 70 år hade de invandrade ungefär samma pension som svenskfödda i samma ålder och författarna tillskriver det äldre ATP-systemet en utjämnande effekt; de yngre invandrade pensionärerna kommer med andra ord inte att senare få en pension liknande deras svenskfödda årsbarn. Ekberg och Lindh (2011) poängterar även att flera invandrade flyttar mellan länder även efter att de kommit till Sverige vilket påverkar den framtida pensionen.

Bistånd och stöd innan ÄFS infördes

En bra startpunkt för att ge en överblick över ÄFS är uppkomsten av den allmänna pensionen 1913. Innan dess låg försörjningsansvaret för äldre fattiga hos landets kommuner, men när en statlig allmän pension infördes blev cirka 80 000 äldre inte längre beroende av den kommunala fattigvården³ (Edebalk & Olsson, 2010). Den statliga pensionens lägstanivå, *ålderspension* fram till 2002 (lag om folkpensionering, SFS 1946:431; lag om försäkring för allmän tilläggspension, SFS 1959:291) och sedan *garantipension* (för vilken mottagaren ska ha bott fyrtio år i landet före pensionsålder för att till fullo kunna nyttja), har bidragit till att personer som uppnått pensionsålder generellt inte varit föremål för ekonomiskt bistånd under stora delar av 1900-talet. Emellertid förändrades detta under 1990-talet när en större grupp som uppnått pensionsålder, men saknade tillräcklig pension på grund av låg inkomst och otillräckligt många år i landet, blev beroende av ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå (RIR 2013:7).

Ytterligare en faktor som minskat äldres behov av ekonomiskt bistånd är bostadstillägg för pensionärer. Bostadstillägget kan spåras till 1946 års lag om folkpensionering och kom att utökas genom lagen om särskilt kommunalt bostadstillägg till folkpension (SFS 1991:162). Det bostadstillägg som pensionärerna kunde få utifrån dessa lagar var dock kommunalt och det var först när lagen om bostadstillägg för pensionärer (BTPL, SFS 1994:308) implementerades 1995 som huvudmannaskapet föll på det statliga Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. I propositionen för den senare lagen framhölls att det centrala motivet för att nationalisera bostadstillägget var att minska skillnader i ersättning mellan pensionärer som uppstod på grund av att kommunerna gjorde olika bedömningar.

ÄFS, ett särskilt ekonomiskt stöd för äldre utlandsfödda

På grund av pensionssystemets utformning har de flesta som bott hela sitt liv i Sverige en garantipension som medför att de inte är aktuella för ÄFS. De som erhåller ÄFS är huvudsakligen personer som invandrat till landet och inte haft tillräcklig pensionsgrundande inkomst innan de uppnådde pensionsålder. Det finns även en mindre grupp svenskfödda mottagare som tagit ut förtidspension eller inte betalt egenavgifter (Pensionsmyndigheten, 2016). Det bör även poängteras att det finns principer för hur pensionen kan föras över från anställning i ett annat EU-land (Ekberg & Lindh, 2011), men att många som invandrat från länder i bland annat Mellanöstern inte

3 Det bistånd som benämndes fattigvård har varit föremål för följande omdefinieringar: 1956 till socialhjälp, 1982 till socialbidrag samt 2001 till ekonomiskt bistånd, se Broström (2015). Framgent används ekonomiskt bistånd för att undvika uppräknningar av de olika begreppen.

kan flytta pensionsbesparingar i samband med migration (jfr Harrysson m.fl., 2016; Torres, 2002). I gruppen mottagare av ÄFS ingår "sent-i-livet"-invandrade (Torres, 2002), det vill säga de som invandrat till Sverige när de är äldre; de som har invandrat till Sverige som barn eller unga vuxna kan ha bott mer än fyrtio år i landet när de inträder i pensionsåldern och därmed ha rätt till garantipension. De som kan erhålla ÄFS är med andra ord personer som invandrat relativt sent i livet från länder utanför EU. I utredningen för en ny socialtjänstlag (SOU 1999:97, s. 372) framhölls att kommuner inte styrde över mottagandet av migranter eftersom det är en statlig fråga. Ett statligt äldreomsorgsstöd blev ett sätt för staten att ta ett större ekonomiskt ansvar för den gruppen och därmed utjämna fördelningen av ekonomiskt bistånd mellan kommunerna.

Antalet mottagare av ÄFS var under 2022 cirka 25 000 per månad⁴ och det totala utbetalade beloppet motsvarade cirka 1,2 miljarder (Pensionsmyndigheten, 2023). Dock tyder mycket på ett stort mörkertal rörande personer som uppnått pensionsålder och torde vara berättigade ÄFS, men som av olika anledningar inte söker. Riksrevisionen (RIR 2013:7) uppskattade att mörkertalet kunde vara så stort som 86 procent av de som är berättigade till stödet, vilket skulle medföra att cirka 60 000 pensionärer gick miste om bistånd som de hade rätt till. Enligt Pensionsmyndigheten (2023) har mörkertalet minskat något sedan 2013 och uppskattningsvis finns cirka 15 000 personer som har rätt till ÄFS men inte söker det. Förutom att gruppen mottagare av ÄFS beräknas öka under kommande år finns det med andra ord även en grupp äldre som är berättigade till ÄFS men som inte ansökt om det.

ÄFS utformning är tätt knutet till två andra former av bistånd som båda handläggs av Pensionsmyndigheten: bostadstillägg för pensionärer (BTP) och särskilt bostadstillägg för pensionärer (SBTP) (Pensionsmyndigheten, 2022; Riksförsäkringsverket, 2002). Sedan socialförsäkringsbalken implementerades 2011 regleras alla tre stöd av denna lag. De sökandes rätt till ÄFS utreds alltid tillsammans med rätt till BTP samt SBTP. BTP är ett stöd som ska bekosta majoriteten (96 %) av den sökandes bostadskostnad upp till 5 000 kr och syftar till att personer som uppnått pensionsålder ska kunna bo kvar i sina bostäder trots lägre pension än tidigare förvärvsinkomst. SBTP är ett tillägg och betalas ut till de personer som trots BTP inte uppnår en skälig levnadsnivå. Den maximala hyreskostnaden för SBTP uppgår till 7 500 kr.⁵ De som får ÄFS är de som trots BTP och SBTP inte uppnår en skälig levnadsnivå.

4 Pensionsmyndigheten redovisar statistik för ÄFS på månadsbasis medan Socialstyrelsen redovisar statistik för ekonomiskt bistånd på årsbasis.

5 För mer detaljerad beskrivning av hur BTP och SBTP beräknas, se Pensionsmyndigheten.se, 3.

Metod

Studien baseras på en textanalys av tre propositioner vilka är centrala för förståelsen av ÄFS: propositionerna till SoL (prop. 2000/01:80), ÄfsL (prop. 2000/01:136) och SFB (prop. 2008/09:200). Även om 2001 års socialtjänstlag, SoL, inte innehåller paragrafer om ÄFS är det i denna proposition som ÄFS föreslås som eget bistånd, huvudsakligen genom ett tilläggsdirektiv till utredningen om äldre invandrades försörjning (Dir 1998:70).

Textanalysen är en kombination av kvalitativ innehållsanalys (jfr Boréus & Bergström, 2005a), där vad som uttrycks explicit analyseras för att finna likheter och diskrepans mellan texterna och en argumentationsanalys (jfr Boréus & Bergström, 2005b) av hur motiven för vad som uttrycks lyfts fram och hur dessa skiljer sig åt mellan texterna. Analysen fokuserar på att jämföra ÄFS och ekonomiskt bistånd, både i vad som explicit lyfts fram som del av respektive bistånd och hur skillnader dem emellan motiveras.

Propositionerna till SoL och ÄfsL har lästs i sin helhet medan propositionen till SFB har lästs strategiskt där stycken som inte rörde ÄFS undantagits analysen. Detta eftersom den sista propositionen är betydligt mer omfattande än de två första i sidantal och vilka socialförsäkringar den nyskapade balken inkluderar eftersom den sammanfogar 30 tidigare existerande socialförsäkringslagar.

Tabell 1. Studerade propositioner.

Förarbete	År	Sidor	Resulterade i lag
Prop. 2000/01:80	2001	277	SoL
Prop. 2000/01:140	2001	91	ÄfsL
Prop. 2008/09:200	2009	1 187	SFB

Eftersom ÄFS härstammar från det ekonomiska biståndet och eftersom SFB i huvudsak är en sammanfogning av tidigare socialförsäkringslagar, finns det flera tidigare lagar och tillhörande förarbeten som har varit relevanta för analysen, bland annat propositioner för bostadstillägget för pensionärer (prop. 1990/91:119; prop. 1993/94:173; prop. 2000/01:140) samt budgetpropositioner (prop. 2008/09:1; prop. 2021/22:1) som påverkat ÄFS.

I analysen har textavsnitt som syftar till SFB:s skäliga levnadsnivån varit i fokus med avseende på hur nivån definieras och diskuteras, vilket i nästa steg relaterats till hur nivån med samma namn utmålas i förarbeten och kommentarer till SoL.

Den skäliga levnadsnivån

Både ÄFS och ekonomiskt bistånd syftar till att den enskilde ska garanteras en skälig levnadsnivå. Dock skiljer sig den skäliga levnadsnivån åt bistånden emellan. Den skäliga levnadsnivån som gäller ÄFS, samt även SBTP, utgår från SFB medan den som gäller det ekonomiska biståndet utgår från SoL.

Nedanstående avsnitt redogör för hur de olika definitionerna för skälig levnadsnivå beskrivs i respektive lagtext och förarbeten. Därefter följer ett avsnitt om hur respektive nivå förändrats de senaste decennierna.

ÄFS skäliga levnadsnivå

SFB redogör i detalj för hur mycket per månad som krävs för att uppnå en skälig levnadsnivå:

Skälig levnadsnivå i övrigt anses per månad motsvara en tolfedel av

- 1,5357 prisbasbelopp för den som är ogift, och
- 1,2353 prisbasbelopp för den som är gift. (74 kap. 15 § SFB)

Uppräkningen förtydligar hur mycket medel en person behöver för att uppnå en skälig levnadsnivå i enlighet med ÄFS samt SBTP. Ifall den äldre personen inte uppnår den nivån genom pension, BTP, SBTP eller andra inkomster, kan personen ha rätt till ÄFS. Så länge mottagaren av ÄFS har en hyra eller bostadsavgift kommer hen att ha BTP och SBTP.

Den skäliga levnadsnivå som pensionärer ska garanteras genom ÄFS kan liknas vid den vägledande bruttonorm som Socialstyrelsen (2009) presenterade mellan åren 1985 och 1993. Den innehöll schabloniserade kostnader för bland annat tandvård och möbler, vilket inte ingår i riksnormen för ekonomiskt bistånd.

Denna [skäliga levnads-]nivå bedöms möjliggöra för äldre personer att kunna få sina behov tillgodosedda både vad gäller de nödvändiga vardagsutgifter som ingår i den schabloniserade riksnormen och för skäliga kostnader för hushållsel, hemförsäkring, läkarvård och läkemedel upp till högkostnadsskyddet, viss tandvård samt skäliga kostnader för resor samt nyanskaffning av möbler och husgeråd. (Prop. 2000/01:136, s. 26)

Den skäliga levnadsnivån, som den presenterades i förarbeten, syftade med andra ord inte endast till att ersätta den pensionerades behov av försörjningsstöd utan även de mer sällan återkommande utgifterna som inom ekonomiskt bistånd ingår i ”livsföring i övrigt” (Socialstyrelsen, 2012).

I propositionen om kommunalt bostadstillägg till folkpension (prop. 1990/91:119)

uttrycks att den skäliga levnadsnivån ska utgå från kommunernas socialbidragsnormer, vilka då var olika mellan kommunerna eftersom riksnormen infördes först 1998. Vidare står det i propositionen till BTPL (prop. 1993/94:173, s. 32, 44f.) att den skäliga levnadsnivån ska vara något högre än bidragsnormen för att pensionärer inte ska bli beroende av ekonomiskt bistånd ovanpå bostadstillägget. Dock är det viktigt att poängtera att det kommunala yttersta ansvaret inte upphör när personen uppnår pensionsålder, något som poängteras tydligt i propositionen för äldreförsörjningsstöd (prop. 2000/01:136, s. 27). Knappt 4 000 personer med ”pension eller äldreförsörjningsstöd” beviljades ekonomiskt bistånd år 2022 (Socialstyrelsen, 2023). Statistiken anger inte varför de är i behov av ekonomiskt bistånd, det kan exempelvis bero på Pensionsmyndighetens längre handläggningstider (se ISF, 2022) eller att den äldre har kostnader utöver det som pension eller ÄFS täcker.

I propositionen till ÄfsL (prop. 2000/01:136, s. 26) poängteras rimligheten i att lägga den skäliga levnadsnivån något högre än riksnormen eftersom den senare endast syftar till att ge stöd för tillfälliga behov och att den ”erbjuder endast en ganska knapp, om än skälig, levnadsnivå för dem med ett flerårigt behov av stöd” (ibid.). Att den skäliga levnadsnivån är högre än riksnormen för ekonomiskt bistånd motiveras inte av att gruppen äldre skulle ha högre kostnader än de som ännu inte uppnått pensionsålder. Skillnaden i nivåer kan även förstås utifrån att biståndet ska vara ”enkelt att administrera” (SOU 1999:97, s. 24), bland annat genom att låna in nivån för skäligt bistånd från den redan etablerade nivån för BTPL (prop. 2000/01:136, s. 26; SOU 1999:97, s. 386), i stället för att ha olika nivåer för de olika lagarna. Efter implementeringen av SFB är samtliga former av bistånd (ÄFS, SBT och SBTP) samlade i samma balk.

Den enkla administrationen går även att återse i vilka som har rätt till ersättningen. Bedömningen utgår från om personen uppnått pensionsålder, ifall hen är bosatt i Sverige samt om hen har medel att försörja sig. Den äldre söker samtliga tre stöd (ÄFS, BTP och SBTP) gemensamt för perioder om 12 månader, med månatliga utbetalningar. Det medför att det inte blir en tät kontakt mellan den äldre och Pensionsmyndigheten.

I biståndsbedömningen beaktas den äldres egendomar, men den äldre får ha tillgångar som exempelvis bostadsinnehav och vissa sparade medel. Propositionen för ÄFS (prop. 2000/01:136, s. 32) poängterar att det kan vara tryggt för den äldre att ha ett visst sparkapital, men förmögenheter över 100 000 kan sänka den äldres ersättning (97 kap. 6 § SFB). Det görs ingen bedömning ifall den äldre hade kunnat undvika att hamna i situationen att vara i behov av stöd, och det ställs inga krav på motprestationer för att kunna ta emot stödet. Pensionsmyndigheten har inte heller några insatser för att de sökande ska hitta andra sätt att försörja sig eftersom de äldre ”i princip lämnat förvärvsaktiv ålder” (prop. 2000/01:136, s. 20).

Eftersom ÄFS utgår från behovsprövning går det inte att se det som ett univer-

salistiskt stöd, dock har stödet egenskaper som visar på en universalistisk karaktär, såsom att finansieras av offentliga medel samt att det handläggs vid en enda statlig myndighet (jfr Blomqvist & Palme, 2020). Samtidigt pekar mörkertalet på att stödet når långt från alla som torde ha rätt till det (RIR 2013:7, 2019:22). Albertsson (2008) uttrycker det som att ÄFS vilar på "universalistiska idéer". På grund av dess bundenhet till lagen och handläggarnas relativt låga handlingsutrymme går det att uppfatta ÄFS som ett stöd med hög förutsägbarhet i jämförelse med ekonomiskt bistånd.

SoL:s skäliga levnadsnivå

Till skillnad från SFB:s exakta definition av den skäliga levnadsnivån uttrycker Socialstyrelsen (2012; 2021, s. 38) att begreppet skälig levnadsnivå, utifrån SoL, inte bör definieras tydligt. Den statliga utredningen för ny socialtjänstlag (SOU 2020:47, s. 645f.) uttrycker att det även framöver finns ett syfte med att lämna tolkningen av skälig levnadsnivå öppen för att bevara socialtjänstlagens ramlagskaraktär. Det finns med andra ord en politisk ovilja att definiera SoL:s skäliga levnadsnivå på samma sätt som nivån definieras i SFB. Nivån ska snarare hållas öppen för tolkning och bero på en sammanvägning av den sökandes omständigheter (se prop. 2000/01:80, s. 91ff.). Socialtjänsten vilar även på principen om en helhetssyn (a.a., s. 81) och det finns inte några begränsningar av vad som kan eller bör ingå i bedömningen av ekonomiskt bistånd utifrån SoL.

Det tolkningsutrymme som SoL:s skäliga levnadsnivå lämnar skapar skillnader mellan kommuners tolkningar av begreppet (Angelin m.fl., 2014). Detta medför att en sökandes rätt till bistånd och ersättningsnivå vid beviljande kan avgöras av vilken kommun som hen bor i. Flera studier av ekonomiskt bistånd visar på en betydande variation kommuner emellan (Hussénus, 2019; Skogens, 2005; Stranz m.fl., 2017). Som orsak utmålats ofta SoL:s ramlagskaraktär (Wörlén, 2016) samt det kommunala självbestämmandet (se Bergmark & Minas, 2007). Därtill påvisar Stranz (2007) även skillnader mellan handläggare inom kommuner både vad gäller bedömningar av rätt till bistånd och graden av ersättning. Stranz (2007, s. 208) uttrycker att "handläggning av socialbidrag är en verksamhet som präglas av en låg grad av förutsebarhet och de faktiska differenser som går att iakta är relativt svårförklarade". Andra studier (Jönsson, 2023) pekar samtidigt på att tolkningsutrymmet öppnar upp för socialarbetarna att göra professionella bedömningar utifrån den sökandes individuella livssituation och en helhetssyn.

Det är viktigt att poängtera att den skäliga levnadsnivån utifrån SoL inte endast syftar till att säkerställa en skälig *ekonomisk* nivå. Alla insatser som beviljas genom den så kallade biståndsparagrafen (4 kap. 1 § SoL) ska försäkra den enskilde en skälig levnadsnivå, vare sig det är ekonomiskt bistånd, äldreomsorg eller missbruksbehandling (se SOU 2020:47, s. 645ff.). En person som söker ekonomiskt bistånd via kommunen

kan även beviljas insatser utöver det ekonomiska biståndet.

Precis som med nivån för SoL:s skäligen levnadsnivå kan det vara svårt att på förhand säga vilka som har rätt till ekonomiskt bistånd. En återkommande kritik är att biståndet som helhet är omgärdat av ett relativt stort handlingsutrymme och oförutsägbart (se Ulmestig & Marston, 2015). Ofta uttrycks i SoL generella regler för bedömning av bistånd men om det finns ”godtagbara” eller ”särskilda” skäl kan avsteg från dessa regler göras. Handläggarna har därmed ett förhållandevis stort handlingsutrymme. Viss vägledning ges i Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1). De är dock inte tvingande.

Att ekonomiskt bistånd handläggs på kommunal snarare än statlig nivå samt att den ersättningsnivå som beviljas är relativt låg medför att stödet inte kan ses som universalistiskt (jfr Blomqvist & Palme, 2020). Att förlägga biståndet till kommunnivå medför även en kommunal uppdelning av ansvar där kommunen endast behöver värna om ”sina” fattiga.

Eftersom det ekonomiska biståndet ska fungera som ett yttersta skyddsnät (Socialstyrelsen, 2021) bedömer socialsekreterare om det finns några andra sätt som behovet kan tillgodoses, antingen genom andra inkomster, såsom lön eller bistånd, eller genom försäljning av realiserbara tillgångar som lägenhet eller bil. Rätten till ekonomiskt bistånd är även avhängigt en bedömning av huruvida den enskilde anses ha gjort allt för att försörja sig själv när hen söker biståndet. Det inkluderar bland annat ifall hen har kunnat spara medel för sin försörjning och om hen har sökt andra inkomster i tillräcklig utsträckning. Bistånd kan även villkoras med att den enskilde ska delta i ”kompetenshöjande verksamhet” (4 kap. § 4 SoL). Ekonomiskt bistånd beviljas i regel månadsvis varför den enskilda varje månad behöver söka stödet så länge behovet finns. Både Angelin (2009) och Nybom (2016) poängterar att många av de som söker ekonomiskt bistånd uppfattar detta ständiga ansökningsförfarande som skamfyllt.

Det växande gapet mellan nivåerna

Sedan ÄFS infördes har nivån för den skäligen levnadsnivån höjts vid flera tillfällen. Till att börja med skedde en höjning från den nivå som föreslås i statens utredning *Socialtjänst i utveckling* (SOU 1999:97, s. 383ff.) till den nivå som föreslås i propositionen för ÄfSL, som kom något år senare (prop. 2000/01:136, s. 16). Höjningen motiverades huvudsakligen av att den skäligen levnadsnivån skulle vara i harmoni med den skäligen levnadsnivå som föreslogs i propositionen för lagen om bostadstillägg till pensionärer (prop. 2000/01:140, s. 87). År 2009 höjdes nivån igen vilket motiverades med en mer generell ”satsning på ålderspensionärer”. Skatten sänktes för pensionärer, men eftersom ÄFS ej är skattepliktigt kompengades mottagarna av detta med en höjd skäligen levnadsnivå (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 11). Slutligen höjdes

nivån som del av budgeten för 2022, vilket motiverades med att målgruppen var en av grupperna med minst ekonomiska marginaler och att de därför borde få en höjd disponibel inkomst (prop. 2021/22:1, utgiftsområde 11).

Tabell 2: Förändringarna av skälig levnadsnivå för ogifta och gifta pensionärer. Hur många prisbasbelopp per år som utgör skälig levnadsnivå. Summan delas med tolv för de månadsvisa utbetalningarna.

Skälig levnadsnivå	SOU 1999:97	ÄFS 2003	ÄFS 2009	ÄFS 2022
Ogift (prisbasbelopp)	1,22	1,294	1,3546	1,5357
Gift (prisbasbelopp)	1,01	1,084	1,1446	1,2353

Även om varje höjning var relativt liten har de sammantaget resulterat i en höjning om drygt 25 procent för ogifta och drygt 22 procent för gifta mellan 2003 och 2022 i förhållande till prisbasbeloppet. Detta kan jämföras med Riksnormen som sedan 2003, när ÄFS infördes, legat relativt oförändrad i förhållande till prisbasbeloppet där riksnorm och hushållskostnader för en person årligen har legat runt knappt ett prisbasbelopp. När den skäliga levnadsnivån för ÄFS preciserades 2003 var den cirka 30 procent högre än försörjningsstödets riksnorm och hushållskostnader för en person medan det med 2024 års biståndsnivåer skiljer drygt 45 procent. Gapet mellan ÄFS och ekonomiskt bistånd har därmed ökat sedan införandet av ÄFS.⁶

Även om den "skäliga levnadsnivå" som ÄFS-mottagarna erhåller är betydligt högre än den som gäller för klienter med ekonomiskt bistånd, är nivån för ÄFS fortfarande under EU:s fattigdomsgräns, det vill säga under 60 procent av medianinkomsten (EPRS, 2016). Även med BTP samt SBTP om 7 500 kr, det högsta som räknas inom skälig bostadskostnad, är ÄFS-mottagarens inkomster långt under 60 procent av medianinkomsten som 2022 var omkring 34 200 kr per månad (scb.se, 2). Enligt Pensionsmyndighetens (2016) beräkning hade 99,8 procent av ÄFS-mottagarna en inkomst under fattigdomsgränsen. ÄFS uppvisar med andra ord en bristande förmåga att föra mottagarna ur fattigdom även om det minskat gapet mellan deras inkomst och fattigdomsgränsen. Den skäliga levnadsnivån för ÄFS är även ett knappt prisbasbelopp per år lägre än beräkningen för garantipension (67 kap. 21–22 § SFB).

⁶ Det är dock viktigt att inte sätta ett likhetstecken mellan riksnormen och "skälig levnadsnivå" eftersom det ekonomiska biståndet även ska täcka behov utanför riksnormen (Socialstyrelsen, 2012). Dock kan en sådan jämförelse ge en fingervisning om biståndens nivå sinsemellan.

Slutsatser och diskussion

Slutsatserna av jämförelsen mellan de skäligen levnadsnivåer som definieras för ÄFS respektive ekonomiskt bistånd är att det finns skillnader i såväl utformning som storlek. För ÄFS kännetecknas den skäligen levnadsnivån av en generell ersättningsnivå som gäller alla mottagare medan det ekonomiska biståndet kännetecknas av en helhetssyn där de enskilda handläggarna och kommunerna har ett stort handlingsutrymme att operationalisera begreppet. Över tid har ÄFS nivå blivit mer generös jämfört med det ekonomiska biståndet. Den skäligen levnadsnivån för ÄFS och riksnormen för ekonomiskt bistånd var jämförbara 2003. Därefter skedde flera höjningar av den skäligen levnadsnivån för ÄFS i relation till riksnormen för ekonomiskt bistånd vilket medfört att mottagare av ÄFS i dagsläget får cirka 45 procent mer än en mottagare av ekonomiskt bistånd med samma hyreskostnad. Dock kvarstår att den skäligen levnadsnivån för ÄFS fortfarande är under EU:s fattigdomsgräns och därmed saknar förmåga att lyfta äldre ekonomiskt utsatta ur fattigdom.

Fattigvårdslogikens fyra principer (Panican & Ulmestig, 2017): (1) kategorisering av värdiga och ovärdiga fattiga, (2) tillskrivande av stigmatiserande och negativa egenskaper, (3) en lokal förankring och (4) stort tolkningsutrymme går att återfinna hos det ekonomiska biståndet och ÄFS, om än i olika grad.

Det ekonomiska biståndet präglas av motprestationer i form av kompetenshöjande verksamhet (4 kap. 4 § SoL; Govender, 2023) vilket inte är fallet för ÄFS. Mottagare av ÄFS har inga krav på motprestationer och behöver inte heller genomgå kontroller av om de hade kunnat undvika att hamna i behov av biståndet (prop. 2000/01:136). Det går dock att problematisera ifall ÄFS alltid utgör en skarp gräns i det avseendet. Som vi visar i en kommande artikel (Brauer m.fl., kommande) ställer vissa kommuner i praktiken lägre krav på försörjningsstödstagare nära pensionsåldern att vara aktiva i jämförelse med andra åldersgrupper, vilket motiveras av att den förra gruppen generellt har små möjligheter att få anställning. Dessa resultat indikerar att arbetslinjen i vissa kommuner avtar gradvis redan innan individen uppnår pensionsålder. En grundfråga här är hur samhället ska förhålla sig till individer där sannolikheten att finna arbete i praktiken är låg, där det bör vara tämligen okontroversiellt att inkludera blivande ÄFS-mottagare. I sitt remissvar till SOU 1999:97, Socialtjänst i utveckling, menade Föreningen Sveriges Socialchefer (2000) att åldersgränsen för ÄFS borde vara lägre än pensionsåldern, cirka 60 år. Detta förslag kan anses vara rimligt utifrån resonemanget att blivande ÄFS-mottagare har små möjligheter att finna arbete, vilket talar för att de bör undantas krav på aktivering. Samtidigt visar Bergmark (2000) att sådana krav även syftar till att upprätthålla arbetslinjen. Aktivering har därmed en avskräckande funktion i att motverka att individer nära pensionsåldern ansöker om ekonomiskt bistånd. Funktionen är inte i enlighet med nuvarande lagstiftning men har kommit att få ökad politisk legitimitet, inte minst genom idén om en "aktivitets-

plikt”, vilken framförts av både den rödgröna regeringskoalitionen under Magdalena Andersson och Tidöregeringen (Regeringskansliet, 2023).

Mottagare av ekonomiskt bistånd tillskrivs ofta negativa egenskaper som lättja eller på andra sätt som moraliskt klandervärdiga. De fattigas livsstil har historiskt setts som ett hot eller som ”smittsam” (Geremek, 1991; Qvarsell, 2018), vilket sedan 1990-talet manifesterats i ett upplevt behov av att aktivera biståndsmottagarna för att förebygga och åtgärda ”passivt biståndsmottagande” (se van Berkel m.fl., 2012). I materialet, eller i tidigare forskning, finns det dock inget som pekar på att en liknande tillskrivning av egenskaper skulle ske för mottagare av ÄFS. I propositionen för ÄFS (prop. 2000/01:136, s. 20, 32) uttrycks det bland annat att de äldre har lämnat ”förvärvsaktiv ålder” och att de därför bör undantas de regler om aktivering som mottagarna av ekonomiskt bistånd omfattas av. ÄFS beskrivs som en rättighet som den äldre kan få ifall hen inte kan försörja sig genom pension eller andra inkomster. Den äldre tillåts även ha ett visst sparad kapital och egenägt boende, vilket medför att hen inte behöver vara helt barskrapad för att kunna beviljas biståndet (97 kap. 6 § SFB; prop. 2000/01:136, s. 32). Den stigmatisering som flera som söker ekonomiskt bistånd upplever (se Angelin, 2009) beskrivs inte som lika påtaglig för mottagarna av ÄFS i Albertssons (2008) material. Dock kvarstår att ÄFS är ett behovsprövat stöd och då finns ett kontinuerligt behov av att söka biståndet, även om 12-månadersperioderna medför att det inte behöver göras lika ofta som med ekonomiskt bistånd.

Till skillnad från det ekonomiska biståndet där den kommunala anknytningen är stark, handläggs ÄFS av den statliga Pensionsmyndigheten och finansieras via den statliga budgeten. Som Albertsson (2008) tar upp går ÄFS-mottagarna miste om kontakten med socialsekreteraren och det går att argumentera för att en helhetssyn förloras när bemötandet flyttas från det professionella sociala arbetet (Jönsson, 2023) till centraliserad och mer standardiserad handläggning. Att kommunen fortfarande utgör det yttersta skydds nätet innebär att ÄFS är en rättighet som kan kompletteras med kommunens ekonomiska bistånd vid behov. Detta yttersta skydds nät gäller samtidigt alla oavsett vilka andra inkomster de har, men den relativt låga nivån på ÄFS kan medföra att dessa äldre måste uppsöka kommunen i högre grad jämfört med de som kvalificerat sig till det ordinarie pensionssystemet. Även om cirka 4 000 personer över pensionsålder (Socialstyrelsen, 2023) får ekonomiskt bistånd årligen, finns det oss veterligen inte några uppgifter om hur många som söker. I Albertssons (2008, s. 64) studie vittnar flera ÄFS-mottagare om att de sökt kompletterande stöd från kommunen men fått avslag eftersom ”man tillhör Försäkringskassans system”. En studie av Gustafsson (2002), innan ÄFS trädde i kraft, visade att potentiella mottagare av ekonomiskt bistånd över 55 var de som var minst benägna att söka trots att de kunde vara berättigade.

Slutligen präglas det ekonomiska biståndet av ett påtagligt handlingsutrymme.

SoL är en målinriktad ramlag och fokuserar på vad arbetet *bör* uppnå snarare än *hur* arbetet ska bedrivas, vilket ger både kommunen och de enskilda handläggarna ett betydligt handlingsutrymme. Något som kan kopplas till en större variation av beslut handläggare sinsemellan och därmed mindre förutsägbarhet (Stranz, 2007) såväl som en förmåga att se till den ansökandes individuella situation (Albertsson, 2008; Jönsson, 2023). SFB är en mer rättighetsbetonad lag som inte ger samma handlingsutrymme för handläggarna utan syftar snarare till att handläggningen ska kunna gå smidigt och enkelt. I propositionen rörande ÄFS motiveras den något högre skäligenivån med att det ska vara enkelt att handlägga (prop. 2000/01:136, s. 26; SOU 1999:97, s. 24, 386) snarare än att det skulle vara för den äldres bästa eller för att gruppen skulle ha utökat behov. Dock motiveras senare höjningar av den skäligenivån (prop. 2008/09:1, s. 87; prop. 2021/22:1, utgiftsområde 1) med att det skulle gagna den äldre.

Mottagarna av ÄFS torde få mer enhetliga bedömningar genom den centraliserade handläggningen och eftersom SFB ej har samma ramlagskaraktär som SoL. Eftersom handläggningen av ÄFS inte har analyserats i någon vetenskaplig studie, finns det dock en osäkerhet kring om så faktiskt är fallet och det finns ett behov att studera detta vidare.

ÄFS följer inte fattigvårdslogiken i samma utsträckning som det ekonomiska biståndet, men eftersom mottagarna av ÄFS kategoriseras som fattiga utifrån EU:s definition (EPRS, 2016), går det att förstå biståndet som en fattigvård med mindre inslag av fattigvårdslogik. ÄFS saknar därmed förmåga att lyfta de äldre ur fattigdom, men kan medföra en mindre villkorad tillvaro. De äldres rätt till stödet blir därmed starkare än det ekonomiska biståndet som helt och hållet vilar på fattigvårdslogiken. Samtidigt blir mottagarna av ÄFS mer ekonomiskt utsatta än de av sina jämnåriga som får full garantipension eftersom garantipensionens utbetalningar är nästintill ett fullt prisbasbelopp per år högre än för ÄFS (67 kap. 21–22 § SFB).

ÄFS kan liknas vid en social rättighet av juridisk karaktär eftersom SFB har en tydlig *lagprecisering*, beslutet är *överklagningsbart* och det finns en tydlig *materialisering* i hur biståndet betalas ut till mottagaren (Panican & Ulmestig, 2016). Dock finns det aspekter i denna rättighet som kan problematiseras. Som Albertsson (2008) tar upp upplevde flera av de äldre det svårt att navigera i de statliga systemen jämfört med den personliga kontakt de hade med socialarbetare i kommunen. Det relativt höga mörkertal som uppskattas för ÄFS (RIR 2013:7, 2019:22) pekar mot att flera som har denna rättighet inte är medvetna om den. Rättigheten kan därigenom bli utkrävningsbar i teorin, men i praktiken svår för de äldre att utkräva.

Det ekonomiska biståndet har alltid haft ambitionen att täcka enskildas tillfälliga behov av ekonomiskt stöd, samtidigt har nästan hälften av hushållen ekonomiskt bistånd i mer än 10 månader (Socialstyrelsen, 2024). För de som har ÄFS är tanken

att biståndet kommer att vara under resten av livet eftersom dessa personer har svårt att hitta andra sätt att försörja sig. Thelin (2013) tar upp hur pensionärer ibland köper lotter, söker fonder eller yrkesarbetar för att få extrainkomster, men att det ofta inte ger större utdelning. Eftersom ÄFS är behovsprövat kan en sådan inkomst medföra att biståndet minskar i samma omfattning. För mottagarna av ÄFS liknar biståndet därmed en rättighet till, eller dom om, livslång fattigdom och en utestängning från den "tredje åldern" (Laslett, 1989). Den äldre kan mycket väl ha hälsan och tiden att uppnå sina livsmål men kommer inte att ha de ekonomiska medlen som behövs för detta.

Införandet av ÄFS bör ses som ett stärkande av den äldres skydd, framför allt eftersom kommunens yttersta skyddsnät inte upphörde vid implementeringen. De äldre har en skälig levnadsnivå som ligger över mottagarna av ekonomiskt bistånd och de har rätt att äga bostad och fordon samt en viss rätt att ha sparat kapital. Dock går det samtidigt att se att mottagarna av äldreförsörjningsstöd inte har samma rättigheter som övriga pensionärer eftersom delar av fattigvårdslogiken kvarstår trots införandet av ÄFS.

Mycket tyder på att ÄFS kan bli en alltmer betydande del av Sveriges socialförsäkringssystem eftersom fler utlandsfödda uppnår pensionsålder. Det finns därmed goda skäl till att studera det här biståndet mer framöver.

Referenser

- Albertsson, M. (2008) *Från socialbidrag till äldreförsörjningsstöd: en reform ur äldre invandrades perspektiv*. Lic.-avh. Växjö: Växjö universitet.
- Aldén, L. & Hammarstedt, M. (2014) *Integration of immigrants on the Swedish labour market: recent trends and explanations*. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Angelin, A. (2009) *Den dubbla vanmaktens logik: en studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Diss. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Angelin, A., Hjort, T. & Salonen, T. (2014) Lokala handlingsstrategier för skäliga levnadsvillkor: reflektioner utifrån Malmökommissionens studier om försörjningsstödet och barns fattigdom. *Sociomedical tidskrift*, 91(5): 480–488.
- Bergmark, Å (2000) Med vilken måttstock? Om valet av kriterier vid utvärdering av arbete med socialbidrag. I: A. Puide (red.) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Förlagshuset Gothia AB.
- Bergmark, Å. & Minas, R. (2007) Decentraliserad välfärd eller medborgerliga rättigheter? Om omfördelning av makt och ansvar mellan stat och kommun. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(2–3). doi: 10.3384/SVT.2007.14.2-3.2587
- Blomqvist, P. & Palme J. (2020) Universalism in welfare policy: the Swedish case beyond 1990. *Social Inclusion*, 8(1): 114–123. [https://doi.org/10.17645/si.v8i1.2511].
- Boréus K. & Bergström, G. (2005a) Innehållsanalys. I: G. Bergström & K. Boréus (red.) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Boréus K. & Bergström, G. (2005b) Argumentationsanalys. I: G. Bergström & K. Boréus (red.) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Brauer, J., Panican, A. & Jönsson, A. (kommande) *Aktivera eller parkera? Om försörjningsstödstagare nära pensionsålder*. Artikelmanuskript i förberedelse.
- Broström, L. (2015) *En industriell reservarmé i välfärdstaten: arbetslösa socialhjälpstagare 1913–2012*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Dir. 1998:70. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av vissa frågor rörande socialtjänstlag och socialtjänstens uppgifter*.
- Edebalk, P.G. & Olsson, M. (2010) Poor relief, taxes and the first universal pension reform: the origins of the Swedish welfare state reconsidered. *Scandinavian Journal of History*, 34(4): 391–402. [http://dx.doi.org/10.1080/03468755.2010.491635].
- Ekberg, J. & Lindh, T. (2011) Pensionsreformen och invandrarna. *Ekonomisk debatt*, 39(5): 33–40.
- Ekberg, J. & Lindh, T. (2013) Immigrants in the old-age pension system: the case of Sweden. *International Migration*, 52(5): 5–14. [https://doi.org/10.1111/imig.12117].
- EPRS (2016) *Poverty in the European Union: the crisis and its aftermath*. Bryssel: EPRS.
- Föreningen Sveriges Socialchefer (2000) *Remissvar på SOU 1999:97*.
- Gajda, R. & Je ewska-Zychowicz, M. (2021) The importance of social financial support in reducing food insecurity among elderly people. *Food Security*, 13: 717–727. [https://doi.org/10.1007/s12571-021-01151-1].
- Geremek, B. (1991) *Den europeiska fattigdomens betydelse*. Stockholm: Ordfront.
- Govender, L. (2023) *Crumbs from the rich man's table? Municipal labour market policies and recognition of welfare recipients in Sweden*. Diss. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Gustafsson, B. (2002) Assessing non-use of social assistance. *European Journal of Social Work*, 5(2): 149–158. [https://doi.org/10.1080/03069887700760181].

- Gustafsson, B., Jakobsen, V., Mac Innes, H., Pedersen, P.J. & Österberg, T. (2022) Older immigrants: new poverty risks in Scandinavian welfare states? *Journal of Ethnic and Migrations Studies*, 48(19): 4648–4669. [https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.2011176].
- Gustafsson, B.A., Mac Innes, H. & Österberg, T. (2017) Age at immigration matters for labor market integration: the Swedish example. *IZA Journal of Migration*, 7(1): 1–23. [https://doi.org/10.1186/s40176-017-0087-1].
- Gustafsson, B., Mac Innes, H. & Österberg, T. (2019) Older people in Sweden without means: on the importance of age at immigration for being "twice poor". *Ageing & Society*, 48(19), 4648–4669. [https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.2011176].
- Harrysson, L., Montesino, N. & Werner, E. (2016) Preparations for retirement in Sweden: migrant perspectives. *Critical Social Policy*, 36(4): 531–550. [https://doi.org/10.1177/02610183166380].
- Heisig, J.P., Lancee, B. & Randl, J. (2018) Ethnic inequality in retirement income: a comparative analysis of immigrant–native gaps in Western Europe. *Ageing & Society*, 38(10): 1963–1994. [https://doi.org/10.1017/S0144686X17000332].
- Hussénius, K. (2019) Intersectional patterns of social assistance eligibility in Sweden. *Nordic Social Work Research*, 11(1): 19–33. [https://doi.org/10.1080/2156857X.2019.1601636].
- ISF (2022) *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg: en granskning av arbetssätt, prioriteringar och resultat*. Göteborg: Inspektionen för socialförsäkring.
- Jönsson, A. (2023) *Professionellt pappersgöra: att bemästra ett komplext handlingsutrymme i beslutstexter om ekonomiskt bistånd*. Diss. Lund: Lunds universitet.
- Kjellbom, P. (2016) Ekonomiskt bistånd vid hyresskulder. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 22(2). [https://doi.org/10.3384/SVT.2015.22.2.2349].
- Laslett, P. (1989) *A fresh map of life: the emmergence of the third age*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Nybohm, J. (2016) Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 21(1). [https://doi.org/10.3384/SVT.2014.21.1.2428]
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2016) Social rights in the shadow of poor relief: social assistance in the universal Swedish welfare state. *Citizenship Studies*, 20(3–4): 475–489.
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2017) Bekämpa fattigdomen – men med mer av samma fattigvårdslogik? Foucaults pendel. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119(3): 599–612.
- Park, S-M. & Moon, S-S. (2016) Elderly Koreans who consider suicide: role of health care use and financial status. *Psychiatry Research*, 244 (juli): 345–350. [https://doi.org/10.1016/j.psychres.2016.04.055].
- Pensionsmyndigheten (2016) *Äldreförsörjningsstödet utveckling över tid*. Stockholm: Pensionsmyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2022) *Åtgärdsplan för handläggning av bostadstillägg: svar på regeringsuppdrag*. Stockholm: Pensionsmyndigheten.
- Pensionsmyndigheten (2023) *Årsredovisning 2022*. Stockholm: Pensionsmyndigheten.
- Prop 1990/91:119 *Särskilt kommunalt bostadstillägg till folkpension*.
- Prop 1993/94:173 *Bostadstillägg till pensionärer*.
- Prop. 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag*.
- Prop. 2000/01:136 *Äldreförsörjningsstöd*.
- Prop. 2000/01:140 *Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer*.
- Prop 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*.
- Prop 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk*.
- Prop 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022*.

- Qvarsell, R. (2018) De fattigas vård i 1910-talets Sverige. I: H. Swärd (red.) *Bedöma och åtgärda fattigdom: om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skyddsnät*. Lund: Studentlitteratur.
- Rakhimova, N. (2018) Aging with financial insecurity: social resilience and adaptation in urban areas of the United States. *Natural Resources Forum*, 42(4): 227–272. [<https://doi.org/10.1111/1477-8947.12160>].
- Regeringskansliet (2023) *Uppdrag att utreda aktivitetsplikt: deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd (S 2022:E)*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Riksförsäkringsverket (2002) *Bostadstillägg till pensionärer och äldre försörjningsstöd*. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- RIR 2013:7 *Bostadstillägg och äldre försörjningsstöd till pensionärer – när förmånerna fram?* Stockholm: Riksrevisionen.
- RIR 2019:22 *Mörkertal inom bostadstillägget*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Skogens, L. (2005) Socialsekreterares bedömningar – finns någon form av konsensus? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 12(4): 328–344. [<https://doi.org/10.3384/SVT.2005.12.4.2615>].
- SOSFS (2013:1) *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling*.
- SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst: en ny socialtjänstlag*.
- Socialstyrelsen (2009) *Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) – 1985–2005*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2012) *Kartläggning om skälig levnadsnivå: överensstämmelse mellan SOSFS 2003:5 och kommunernas styrdokument för ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2021) *Ekonomiskt bistånd: handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2023) *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2024) *Statistik om ekonomiskt bistånd 2023*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Stranz, H. (2007) *Utrymme för variation: om prövning av socialbidrag*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.
- Stranz, H., Karlsson, P. & Wiklund, S. (2017) The wide-meshed safety net: decision-making on social assistance eligibility in Sweden. *European Journal of Social Work*, 20(5): 711–723. [<https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1255596>].
- Svensson, K. & Åström, K. (2013) The field of social regulation: how the state creates a profession. *Professions and Professionalism*, 3(2). [<https://doi.org/10.7577/pp.557>].
- Tanskanen A., Kallio, J. & Danielsbacka, M. (2018) Should the family or the state provide support for the elderly people? Findings from a two-generational Finnish study. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 39(1/2): 135–155. [<https://doi.org/10.1108/IJSSP-06-2018-0102>].
- Thelin, A. (2013) *Äldrefattigdom: ekonomisk utsatthet i yngre ålderspensionärers vardag*. Diss. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Torres, S. (2002) Att invandra till Sverige på äldre da'r: integrationsmöjligheter för "sent-i-livet"-invandrarna. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 9(4). [<https://doi.org/10.3384/SVT.2002.9.4.2784>].
- Ulmestig, R. & Marston, G. (2015) Street-level perceptions of procedural rights for young unemployed people: a comparative study between Sweden and Australia. *Social Policy & Administration*, 49(3): 394–411. [<https://doi.org/10.1111/spol.12085>].
- van Berkel, R., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (2012) Governance of the activation policies in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6): 260–272.

Wörlén, M. (2016) Att prioritera i socialtjänsten: om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 17(1). [<https://doi.org/10.3384/SVT.2010.17.1.2486>].

Lagar

SFS 1946:431. *Lag om folkpensionering.*

SFS 1959:291. *Lag om försäkring för allmän tilläggspension.*

SFS 1991:162. *Lag om särskilt bostadstillägg till folkpension.*

SFS 1994:308. *Lagen om bostadstillägg till pensionärer.*

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag.*

SFS 2001:853. *Lag om äldreförsörjning.*

SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk.*

SFS 2023:323. *Förordning om riktålder för pension för år 2029.*

Internetsidor

Pensionsmyndigheten.se (1) [<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/statistik/aldre-statistik-om-pension> Hämtat: 2023-09-25].

Pensionsmyndigheten.se (2) [<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter> Hämtat: 2024-02-21].

Pensionsmyndigheten.se (3) [<https://www.pensionsmyndigheten.se/for-pensionarer/ekonomiskt-stod/ansok-om-aldreforsorjningsstod> Hämtat: 2023-09-28].

SCB (1). *Utrikes födda i Sverige.* [<https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/utrikes-fodda-i-sverige/#utrikes-fodda-per-alder> Hämtat: 2024-03-06].

SCB (2) *Medianlöner i Sverige.* [<https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/medianloner-i-sverige/> Hämtat: 2024-04-03].