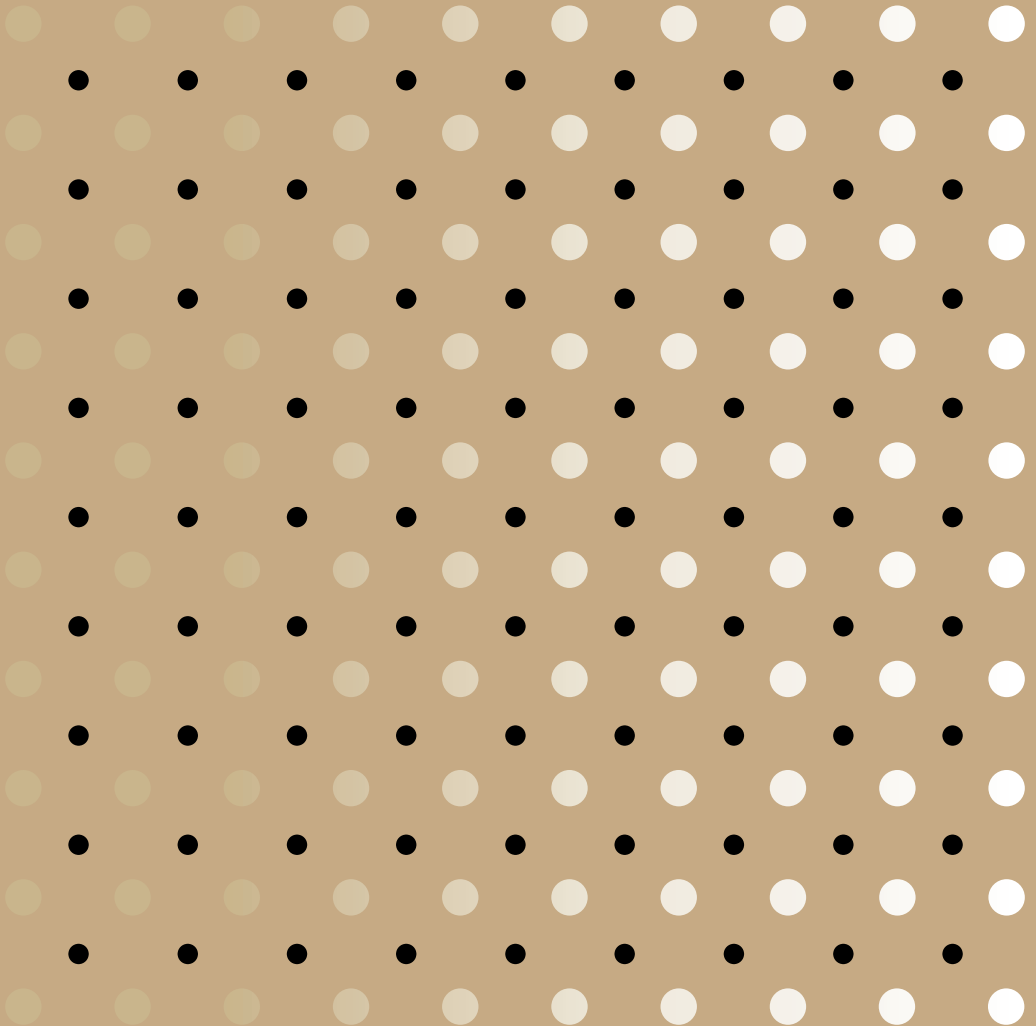


SIMON BIRNBAUM
JURGEN DE WISPELAERE
ROBERT VAN DER VEEN



BASINKOMSTENS NYA VÅG

LÄRDOMAR FRÅN
MEDBORGARLÖNSEXPERIMENT
I VÄLFÄRDSSTATER





FORSKNINGSRAPPORT
INSTITUTET FÖR FRAMTIDSSTUDIER
STOCKHOLM

BASINKOMSTENS NYA VÅG

LÄRDOMAR FRÅN
MEDBORGARLÖNSEXPERIMENT
I VÄLFÄRDSSTATER

SIMON BIRNBAUM
JURGEN DE WISPELAERE
ROBERT VAN DER VEEN

MED BIDRAG AV
ANTTI HALMETOJA
VILLE-VEIKKO PULKKA

INNEHÅLL

FÖRORD	6
INLEDNING: BASINKOMST – FRÅN IDÉ TILL VERKLIGHET?	8
1. BASINKOMST OCH EXPERIMENT MED BASINKOMST – VARFÖR BRY SIG?	
1.1. VAD ÄR BASINKOMST?	15
1.2. VARFÖR BASINKOMST?	18
1.3. VARFÖR EXPERIMENTERA?	22
1.4. CENTRALA KUNSKAPSLUCKOR	26
2. FINLANDS EXPERIMENT MED BASINKOMST	
2.1. DÄRFÖR BESTÄMDE SIG FINLAND FÖR ATT EXPERIMENTERA	31
2.2. EXPERIMENTET MED BASINKOMST I FINLAND – PROCESS, DESIGN, GENOMFÖRANDE	34
3. SOCIALA BISTÅNDEXPERIMENT I NEDERLÄNDERNA	
3.1. EXPERIMENTENS BÖRJAN	43
3.2. TEORETISK BAKGRUND	46
3.3. RÄTTSLIGA BEGRÄNSNINGAR OCH KRAV PÅ WORKFARE-INSLAG	49
3.4. STÄDERNAS SVAR	52
4. ANALYS, SLUTSATSER, LÄRDOMAR	
4.1. KAN EXPERIMENTRESULTAT VISA OM BASINKOMST ÄR ÖNSKVÄRT?	57
4.2. LÄRDOMAR FRÅN FINLAND	61
4.3. LÄRDOMAR FRÅN NEDERLÄNDERNA OCH ARGUMENT FÖR ETT NYTT SOCIALT BISTÅNDEXPERIMENT	71
4.4. SLUTKOMMENTAR: CENTRALA RESULTAT OCH BASINKOMST-EXPERIMENTENS FRAMTID	77
REFERENSER	83
FÖRFATTARNA	91

FÖRORD

Forskningen som presenteras i denna rapport bygger på argument och resultat som nyligen publicerats i olika vetenskapliga artiklar och bokkapitel om basinkomst och den nya vågen av basinkomstexperiment världen över: Simon Birnbaum (2019), "The Ethics of Basic Income" i: M. Torry (red), *The Palgrave International Handbook of Basic Income*, s. 507–522; Simon Birnbaum, "Basic Income" (2016), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*; Jurgen De Wispelaere, Antti Halmetoja och Ville-Veikko Pulkka, "The Finnish Basic Income Experiment: A Primer"; i M. Torry (red), *The Palgrave International Handbook of Basic Income*, s. 389–406; Jurgen De Wispelaere, Antti Halmetoja och Ville-Veikko Pulkka (2018), "The Rise (and Fall) of the Basic Income Experiment in Finland", *CESifo Forum* 19(3), s. 15–19; Robert van der Veen (2019), "Basic Income Experiments in the Netherlands?", *Basic Income Studies*, 14 (1). Vi vill tacka samtliga dessa publikationers redaktörer.

Denna rapport har tillkommit med avsikten att presentera centrala slutsatser från denna forskning i en sammanhållen och tillgänglig form för en svensk publik, men också att utveckla dessa analyser av basinkomstexperiment och deras potential genom att jämföra erfarenheterna från experiment med basinkomstliknande system i Finland och Nederländerna. Vi tackar Institutet för framtidsstudier – särskilt Gustaf Arrhenius och Folke Tersman – för att de inspirerat oss till en rapport om basinkomstexperiment, för deras stöd till Simon Birnbaums forskning i ämnet, samt för värdefulla synpunkter på ett tidigare utkast. Jurgen De Wispelaere tackar också fakulteten för samhällsvetenskap (SOC) vid Tammerfors universitet där han var gästprofessor under den period när större delen av rapporten skrevs. Alla författare har bidragit till rapportens samtliga delar. Simon Birnbaum har samordnat arbetet, integrerat de olika delarna och varit huvudförfattare till introduktionen, kapitel 1 och kapitel 4. Jurgen De

Wispelaere har varit huvudförfattare till de avsnitt som behandlar experimentet i Finland och Robert Van der Veen till de delar som behandlar experimenten i Nederländerna.

INLEDNING: BASINKOMST – FRÅN IDÉ TILL VERKLIGHET?

Tanken att alla medlemmar i samhället ska få en regelbunden och villkorslös inkomst har framförts i många versioner sedan 1700-talet på olika håll i världen och under en rad olika namn. Det som i dag vanligen kallas basinkomst på svenska (eller ibland medborgarlön) har figurerat under många olika namn på engelska, oftast *basic income* eller *universal basic income* – men även till exempel *social dividend*, *demogrant* eller *citizen's income* (Cunliffe & Erreygers 2004; Van Parijs & Vanderborght 2017).

Basinkomstidén har under senare år genomgått cykler av offentlig och politisk debatt. Intresset för fenomenet hos allmänhet och politiker har sporadiskt blossat upp de senaste årtiondena, men utan att ändra den allmänna opinionen på allvar eller skapa någon verklig öppning för att placera basinkomst på den politiska dagordningen en gång för alla. Tills helt nyligen har förslaget om basinkomst betraktats som en utopi och aldrig riktigt setts som ett seriöst alternativ på det politiska nytänkandets område i utvecklade välfärdsstater – en syn som de senaste åren dock har ändrats snabbt.

Det finns förvisso inget land som är på väg att mer permanent införa full basinkomst – tillräckligt hög för att täcka basbehoven – inom överskådlig tid. Men förslag om basinkomst behandlas i dag med en ny känsla av nyfikenhet och allvar i den politiska debatten, och med covid-19-pandemins framfart våren 2020 fick frågan ny aktualitet och konkretion. Blygsamma former av basinkomst har de senaste åren prövats i olika experiment och pilotprojekt. För första gången någonsin i basinkomstens historia finns ett brett stöd hos allmänheten i många länder och ett uppriktigt intresse från politiska nyckelaktörer och opinionsbildare på nationell, regional eller internationell nivå i olika delar av världen.¹ Villkorslösa former av

1. För tre exempel på denna trend, se de rapporter om basinkomst som nyligen publicerats av ILO (Ortiz m. fl. 2018), WHO (Haagh & Rohregger 2018) och Världsbanken (Gentilini m. fl. 2020).

inkomststöd var föremål för omfattande diskussioner i Nordamerika under en period av kortvarigt men intensivt intresse för en så kallad negativ inkomstskatt som då försvarades av en lång rad ekonomer, bland andra Milton Friedman och James Tobin (Steensland 2008).² På 1970-talet genomfördes faktiskt inte mindre än fem experiment med negativ inkomstskatt i Nordamerika (mer om dem nedan): fyra i USA (Munnell 1987; Widerquist 2005) och ett i Kanada (Hum & Simpson 1993; Calnitsky & Latner 2017). Men den nuvarande fasen av debatt och experimenterande har en mycket större geografisk spridning och rymmer även de allra första experimenten med basinkomst – eller liknande system – i ekonomiskt avancerade europeiska välfärdsstater.

Föreliggande rapport fokuserar just på samtida initiativ i denna senare kontext. Den beskriver och analyserar kritiskt de centrala egenskaperna hos experiment med basinkomstliknande lösningar i Finland och Nederländerna. I aktuella politiska samtal om den framtida utformningen och inriktningen för rika välfärdsstater betonas ofta arbete, motprestationskrav och aktivering mycket starkt. Blotta förekomsten av de här experimenten kan därför tyckas förbryllande. Vår huvuduppgift i rapporten är mot denna bakgrund att besvara följande frågor: *Vad är förklaringen till den överraskande lusten att experimentera med villkorslösa former av inkomststöd? Och vad kan vi (hoppas) lära oss av dessa och andra liknande projekt?*

Även om det finns andra aktuella experiment (nyligen avslutade, pågående eller planerade) med olika former av villkorslöst inkomststöd världen över – bland annat i Brasilien, Indien, Kenya och USA – ska vi främst fokusera på initiativen i Finland och Nederländerna. Anledningen är att dessa är de första och mest avancerade experimenten med sådana arrangemang i omfattande välfärdsstater och alltså de mest relevanta för diskussioner om basinkomst i Sverige och länder med liknande ekonomiska förutsättningar och institutionella miljöer. Vi vill understryka att vår undersökning av dessa specifika projekt motiveras av ett intresse för

2. Negativ inkomstskatt är inte exakt samma sak som basinkomst. Men båda ger en garanterad minimiinkomst utan att pröva arbetsviljan eller uppställa andra beteendevillkor. Främsta skillnaden mellan basinkomst och negativ inkomstskatt är att basinkomst betalas ut till alla (både rik och fattig) utan några motprestationskrav. Negativ inkomstskatt betalas däremot ut endast till låginkomstgrupper. I system med negativ inkomstskatt bestäms bidragsberättigande och bidragsstorlek av hur stora inkomster människor har från andra källor och anpassas därför till deras ekonomiska helhetssituation. Men när den negativa inkomstskatten utformas så att människor får regelbundna förskottsbetalningar blir de bägge systemen väldigt lika. I ett tidigt bidrag till denna diskussion presenterade James Tobin och hans medförfattare basinkomstalternativet (då kallat "demogrant") som den av dem föredragna tekniska utformningen av en negativ inkomstskatt (Tobin m. fl., 1967). I den andan kan alltså basinkomst utformas som en individanpassad negativ inkomstskatt, där skattekulder och det villkorslösa bidraget stäms av mot varandra årligen och basinkomsten betalas ut månadsvis för att säkra en stabil inkomst åt människor med instabila inkomster.

fenomenet med basinkomstexperiment i avancerade välfärdsstater – deras potential och begränsningar för forskning om och utveckling av basinkomstpolitik – snarare än av den politiska utvecklingen i just Finland eller Nederländerna. Vår analys knyter därför an till en bred litteratur om basinkomstförslag och basinkomstexperiment med sikte på att identifiera tidiga lärdomar från de båda projekten i ljuset av likheter och olikheter med beslätade studier som genomförts på annat håll.

En central händelse för att förstå det förnyade intresset för basinkomstliknande lösningar är det schweiziska medborgarinitiativet 2013 och den uppmärksammade kampanjen för folkomröstning om basinkomst som följde och slogs upp stort i media över hela världen. Betydelsen av det schweiziska initiativet för att få upp basinkomst på den politiska dagordningen förminskas inte av att ja-sidan förlorade folkomröstningen om basinkomst i Schweiz i juni 2016. Den globala uppmärksamheten kring den schweiziska folkomröstningskampanjen hade knappt lagt sig förrän Finland meddelade att man tänkte sätta det första landsomfattande experimentet med basinkomst. 2015 hade Juha Sipiläs nyvalda center-högerkoalition i sitt regeringsprogram åtagit sig att starta ett experiment med basinkomst. I december 2016 antog Finlands riksdag en lag som reglerade genomförandet av ett tvåårigt basinkomstexperiment som skulle pågå från januari 2017 till december 2018.

Det finska beslutet följdes snart av besked från flera andra länder om planerade experiment eller pilotprojekt med basinkomst och liknande förslag, bland annat en koalition av kommuner i Nederländerna, en EU-finansierad studie för att undersöka effekterna av en garanterad miniinkomst i fattiga stadsdelar i Barcelona ("B-Mincome"), fyra skotska städer med stöd från Scottish Assembly (som, när detta skrivs, fortfarande befinner sig i planeringsstadiet), och flera privata organisationer som Give Directly (som för tillfället genomför experiment i Kenya) och Y Combinator (som planerar pilotprojekt med basinkomst i två ännu ej namngivna delstater i USA) (Widerquist 2019). Ett av de mest ambitiösa initiativen under perioden var ett stort pilotprojekt med basinkomst som startades av den förra, liberala regeringen i Ontario (Kanada) 2017 men detta projekt avbröts hastigt när provinsen fick en ny konservativ regering i augusti 2018. Mer nyligen – från slutet av 2019 – började ett omfattande lokalt basinkomstprogram fasas in i staden Maricá i Brasilien som kommer att täcka hela 55 000 personer – en tredjedel av stadens befolkning.³

3. Beloppen ska motsvara närmare 2/3 av den nationella fattigdomsgränsen och utbetalas tills vidare utan motprestationskrav i en lokal valuta som endast kan användas i Maricá.

Till följd av det växande intresset för basinkomst innehöll European Social Survey (ESS) 2016 (omgång 8) för första gången frågor om basinkomst. Det var den första källan till systematiska, omfattande och jämförbara uppgifter i ämnet från hela Europa. Den visade att det fanns ett stort stöd hos allmänheten för basinkomst i många europeiska länder. 51,2 procent av de tillfrågade var positiva till införandet av basinkomst (Lee 2018).⁴ Dessa politiska initiativ och samtal uppstod i ett sammanhang där grundläggande socioekonomiska utmaningar och akuta miljöproblem hade debatterats brett, vilket bidrog till ett klimat där basinkomst för många framstod som ett alltmer relevant förslag. Basinkomst har diskuterats som ett inslag i strategier för att systematiskt parera växande ojämlikheter i förmögenhet och inkomst, och för att säkerställa att varje människa får sin rättmätiga andel av det ekonomiska och sociala arv som lämnats från tidigare generationer (Ackerman, Alstott & Van Parijs, 2006; Atkinson 2015; Van Parijs & Vanderborght 2017). Basinkomst har föreslagits som adekvat svar på ”prekariseringen” av arbetsmarknaden, där allt fler människor saknar förutsägbarhet och trygghet i sina arbetsliv och flyttar ”mellan jobb som ger väldigt lite mening åt deras liv” (Standing 2011).

Tongivande bidrag har särskilt lyft fram basinkomst som ett sätt att hantera konsekvenserna av automatiseringsprocesser, digitalisering och utvecklingen av artificiell intelligens de närmaste årtiondena. Basinkomst har sagts möjliggöra nödvändiga omställningar på arbetsmarknaden, hindra att produktivitetsvinsterna från snabb teknikutveckling koncentreras i händerna på ett fåtal, och hjälpa till att bevara trygghet, valfrihet och förhandlingsposition för arbetstagare, inte minst för dem vars jobb i dag kan äventyras av dessa omvandlingar (för inflytelserika bidrag som förespråkar basinkomst med fokus på just automatiseringsprocesser och deras sociala konsekvenser, se till exempel Brynjolfsson & McAfee 2014; Ford 2015; Bregman 2018).

En annan viktig impuls bakom intresset för basinkomst har varit sökandet efter politiska strategier för att hindra eller avlägsna sociala klyftor som står i vägen för brådskande övergångar till mer ekologiskt hållbara samhällen, och att styra våra ekonomier i en mindre konsumistisk riktning (Howard m. fl. 2019; för ett tidigt bidrag på temat se Offe 1992). Som

4. Storleken på stödet som uttrycks i sådana undersökningar beror naturligtvis i hög grad på hur det konkreta förslaget ser ut som man ombeds ta ställning till. I ESS-undersökningen definierades basinkomst som ett arrangemang där varje person får en månadsinkomst som täcker nödvändiga levnadsomkostnader och alla alltså garanteras en adekvat levnadsstandard. I den här versionen skulle basinkomsten finansieras skattevägen och ersätta många andra sociala förmåner. Alla skulle få samma belopp oavsett om de arbetar eller inte och människor får även behålla sina inkomster från jobb och andra källor.

framgår av folkrörelsen Gula västarna (som uppstod i Frankrike i oktober 2018) är insatser för att påskynda omställningen till en grönare ekonomi och för ett resolut politiskt svar på klimatkrisen svåra att legitimera om de innebär en oproportionerlig social och ekonomisk belastning för ekonomiskt missgynnade grupper eller (mer allmänt) uppfattas äventyra de jobb som många människor är beroende av för sina grundläggande behov och sin trygghet. Detta har lett till tanken att intäkterna från högre ekoskatter ska bli föremål för generella utdelningar (till exempel i form av ett så kallat ”carbon fee and dividend”-system), som en allmän basinkomst (Howard m. fl. 2019, s. 113 f.). Syftet är att på så vis förhindra att hållbarhetsreformer och radikala klimatåtgärder orsakar höjda levnadsomkostnader eller större utsatthet för människor med relativt låga eller instabila inkomster, i synnerhet på landsbygden.

Under den tidiga fasen av kampanjer inför det demokratiska partiets primärval i USA 2020 lyckades presidentkandidaten Andrew Yang mobilisera oväntat brett och långvarigt stöd för sin kandidatur – med fokus på kravet på en basinkomst (under beteckningen ”freedom dividend”) på 1 000 dollar i månaden till alla vuxna invånare. Yangs kampanj gjorde att övriga kandidater tvingades förhålla sig till förslaget och att idén vann vidare spridning och legitimitet. När sedan coronakrisen hastigt bröt ut hade visserligen Yang avslutat sin kampanj och gett sitt stöd till Joe Biden, men idén låg i luften och plockades upp från många och ofta oväntade håll. Inte bara ledande demokrater utan också till exempel republikanen Mitt Romney krävde nu plötsligt tillfälliga villkorlösa nödutbetalningar på just 1 000 dollar till varje vuxen person i USA och många kommentatorer drog slutsatsen att Yang vunnit en viktig politisk seger. Direkta villkorlösa utbetalningar (om än i en form som fasas ut vid högre inkomster och som engångsåtgärd) utgjorde också en viktig komponent i det massiva stimulanspaket som president Trump sjösatte i slutet av mars 2020. Olika former av tillfällig nödbasinkomst (*emergency basic income*) är i skrivande stund en del i den arsenal av åtgärder som övervägts eller faktiskt satts in som krisåtgärd i många länder.

Den nya vägen av diskussion och experiment pekar visserligen på en klar attitydförändring till basinkomst och har fått stort genomslag i media världen över. Men experimenten med basinkomst är fortfarande kontroversiella och det är långt ifrån säkert att de leder till politiska åtgärder i riktning mot införandet av basinkomst. Pågående eller planerade experiment har inte bara väckt misstänksamhet hos dem som motsätter sig basinkomst utan även mötts med avsevärd skepsis och inte sällan växande

besvikelse hos förespråkarna. I vår undersökning av projektens utveckling och deras potential för att sprida nytt ljus över effekterna av experiment och program med basinkomst kommer vi att ta oss an tre forskningsfrågor:

1. Vad ligger bakom viljan att experimentera med villkorslöst inkomststöd i Finland och Nederländerna, det vill säga vilken är den politiska bakgrunden till denna överraskande utveckling och hur tog experimenten form i de båda länderna?
2. Vad kan vi (förväntas) lära oss av experimenten i Finland och Nederländerna?
3. Vilken potential har – mer generellt – en experimentbaserad forskningsdesign för att generera kunskap om basinkomst och dess sannolika effekter i samtida välfärdsstater?

Rapporten är uppbyggd på följande vis. Vi börjar med att presentera förslaget om basinkomst, några av de allmänna skälen att intressera sig för ett sådant program under rådande omständigheter, samt varför experiment med basinkomst kan vara en bra strategi för att öka vår kunskap om effekten av en sådan reform (kapitel 1). Därefter beskriver och analyserar vi experimenten i Finland (kapitel 2) respektive Nederländerna (kapitel 3), hur de vann stöd politiskt och hur de utformades. Sammantaget besvarar detta vår första forskningsfråga. Utifrån experimentens utformning och de (politiska) processer som format dem diskuterar vi sedan några tidiga lärdomar från dessa erfarenheter (kapitel 4), med fokus på fyra dimensioner: (a) preliminära resultat om effekterna av basinkomst; (b) lärdomar om experimentens utformning och hur vi kan undvika väsentliga brister hos de aktuella projekten i framtida experiment; (c) vad de kan säga oss om hur en basinkomst kan integreras i en avancerad välfärdsstats existerande trygghetssystem; samt (d) förhållandet mellan experiment med basinkomstliknande lösningar och utsikterna för att faktiskt införa sådana program. Den andra och tredje forskningsfrågan besvaras av den inledande diskussionen i kapitel 1 och analysen av tidiga lärdomar i kapitel 4.

1.

BASINKOMST OCH EXPERIMENT MED BASINKOMST – VARFÖR BRY SIG?

1.1. VAD ÄR BASINKOMST?

Att offentliga institutioner ska säkra något slags garanterad minimiinkomst – ett försörjningsstöd åt medborgare som inte kan tillgodose sina grundläggande behov på annat sätt – är en idé som är brett accepterad och varit ett centralt inslag i de medborgerliga rättigheternas utveckling under hela 1900-talet. Förslag om basinkomst ger dock uttryck för en annan och mer inkluderande strategi för inkomststöd. Enligt dem ska en fast minimiinkomst inrättas för alla samhällsmedlemmar och regelbundet betalas ut utan någon form av beteendevillkor, behovsprövning eller andra rutiner som kan upplevas som kränkande eller stigmatiserande. Det finns en del utopiska förslag om global basinkomst – för alla människor på jorden – men oftast är basinkomsten mer realistiskt utformad som en social rättighet för medborgarna eller invånarna i en nation.⁵ Definitionsmässigt beviljas basinkomst oavsett mottagarens

Arbete (förmåga eller vilja att utföra något slags arbete, betalt eller obetalt, vare sig nu eller tidigare)

Behov (inkomster från andra källor, inkomstnivå eller förmögenhet)

Personliga omständigheter (ålder, hushållets sammansättning eller bostadsort).

I många av de viktigaste bidragen till diskussionen hävdas att en etiskt tilltalande basinkomst bör ligga på en nivå som tryggar grunden för (vad Carole Pateman kallar) en ”blygsam men anständig levnadsstandard” (Pateman 2003, s. 131) och att eventuella gradvisa steg i den riktningen

5. Detta väcker en rad frågor om vad som är relevanta kriterier för att omfattas och hur ett genomförande av en substantiell basinkomst i befintliga välfärdsstater i en värld präglad av ojämlikhet förhåller sig till fenomen som global rättvisa, gränser och migration. För en tydlig och omfattande översikt av debatter om sådana frågor och ett argument för en ”flerskiktad basinkomst” där sökandet efter nationella, övernationella och (i slutändan) globala former av basinkomst betraktas som komplementära projekt, se Van Parijs & Vanderborght 2017, kap 8.

ska försvaras och utformas med ett sådant mål i åtanke (Barry 2005; Widerquist 2013). Det är också vanligt att betona vikten av en för sammanhanget väl definierad tröskel för grundläggande behov genom att skilja mellan full och partiell basinkomst: Är den hög nog att helt (eller endast delvis) ersätta behovsprövade socialbidrag, arbetslöshetsersättning och andra transfereringar som syftar till att säkra grundbehoven för människor med otillräckliga inkomster?

I linje med denna konvention antar vi att en full basinkomst är hög nog att helt ersätta välfärdsstatens existerande bidrag (inklusive relevanta skatteavdrag och subventioner) samt arbetstagares socialförsäkringsförmåner upp till existensminimum eller motsvarande miniminivå. Det är emellertid viktigt att poängtera att basinkomst är helt förenlig med inkomstrelaterade socialförsäkringsförmåner (som ett statligt ansvar) utöver en sådan grundnivå (Van Parijs & Vanderborght 2017). Som till exempel Philippe Van Parijs ser det är avsikten inte att basinkomsten ”helt ska ersätta inkomstrelaterade socialförsäkringsförmåner som finansieras med avgifter från arbetstagare. Eftersom varje hushållsmedlem kommer att ha sin egen basinkomst kan dock kontantförmånernas nivåer och finansieringen de kräver i motsvarande grad reduceras, förmånerna individanpassas och förenklas, och fällorna som förknippas med förhållandena under vilka de tillämpas blir mindre djupa.” (Van Parijs 2018, s. 16f).

I standardutformningen finansieras basinkomst huvudsakligen genom inkomstskatt (Torry 2016). Men det finns många andra eller kompletterande förslag för hur en sådan reform bäst finansieras – vilka speglar den stora ideologiska variationen hos basinkomstens förespråkare. Ett centralt tema är att koppla basinkomst till miljöskatter, koldioxidavgifter eller fastighets-skatter, som ett uttryck för rättvisepuffattningen att jorden tillhör oss alla, och att hållbar miljö måste gå hand i hand med ett hållbart samhälle (Van Parijs & Vanderborght 2017, s. 228f.). Andra förslag innebär nya former av skatter på arv, stora förmögenheter och kapitalinkomster, eller inrättandet av nationella placeringsfonder för villkorlösa utbetalningar till alla, i linje med Alaskas Permanent Fund (Meade 1993; jfr. Atkinson 2016).⁶

En viktig skiljelinje i debatten gäller i vilken utsträckning basinkomsten är tänkt att ersätta befintliga arrangemang för inkomststöd och kanske

6. Alaskas Permanent Fund har gett samtliga permanent bosatta i Alaska en årlig och villkorlös avkastningsandel sedan 1982, som ibland kallas för basinkomst (men det belopp som utbetalas varierar från år till år beroende på hur gynnsamt fonden utvecklas vilket i sin tur speglar många faktorer, inte minst utvecklingen på aktiemarknaden). Delstaten inrättade denna placeringsfond med avsikten att omvandla sina väldiga tillfälliga oljeintäkter – efter att stora oljetillgångar upptäckts på delstatens mark – till en hållbar permanent tillgång som skulle komma alla Alaskabor tillgodo nu och i framtiden (Widerquist och Howard 2012).

också många subventionerade tjänster. Libertarianska förslag om (partiell) basinkomst eller en ekonomiskt jämförbar negativ inkomstskatt – som första gången fick bred spridning genom det förslag som lanserades av Milton Friedman i *Capitalism and Freedom* (1962) – betonar värdet i att förenkla eller helt ersätta många delar av välfärdsstaten och syftar till att minimera statsbyråkratins kostnader och närvaro i människors liv (se till exempel Murray 2006). Även om varje rimligt konstruerat basinkomstprogram skulle bidra till att förenkla och effektivisera de offentliga trygghetsystemen så betraktar dock de flesta förespråkare basinkomst som ett sätt att vidareutveckla (snarare än att avskaffa) den befintliga välfärdsstaten, inklusive existerande tjänster (sjukvård, skola, kultur etcetera). Den är avsedd att ge ett mer inkluderande och adekvat socialt stöd, och inte minst vänsterpolitiska initiativ för basinkomst är utformade för att kraftfullt motverka socioekonomiska ojämlikheter.

Att införa full basinkomst är dock dyrt, eftersom kostnaderna för att bevilja existensminimum åt alla vuxna (med barnbidrag på en lägre nivå) vida överstiger de intäkter som frigörs när olika former av villkorad socialförsäkring och behovsprövade bidrag blir överflödiga. Utan nya intäktskällor eller stora nedskärningar och besparingar i andra delar av välfärdsstaten är det därför troligt att högre marginalskatter (med tillhörande negativa incitament för arbete) behöver påföras delar av befolkningen i ett sådant system.

Det är i det här sammanhanget viktigt att inte falla för en vanlig missuppfattning om den ekonomiska belastning som följer med en inkomstskattefinansierad basinkomst. En sådan reform omfördelar köpkraft från höginkomsttagare till låginkomsttagare (vilket är en del av poängen). De uppskattade merkostnaderna för nettobidragsgivarna i ett sådant system överdrivs dock ofta. I många diskussioner om ett sådant universellt program multipliceras det till varje person utbetalade beloppet med storleken hos den relevanta befolkningen, och sedan försöker man räkna ut vilka inkomstskattenivåer som behövs för att finansiera ett program av den omfattningen. Men om man inte tar med andra faktorer blir beräkningen missvisande. Den extra skatt som krävs för att ”betala” för en basinkomst till rikare medborgare – *nettobidragsgivarna* (och inte bara nettoförmånstagarna) i ett sådant system – innebär ingen egentlig merkostnad, eftersom den extra skatten och basinkomsten tar ut varandra för den berörda gruppen och inte alls påverkar deras ekonomiska situation. Som Widerquist påpekar ”innebär [basinkomst] i hög grad att pengar tas från och ges tillbaka till samma människor samtidigt och i samma form” (Widerquist 2017, 1). För att undvika den vanliga missuppfattningen att

betalningar till de rika medför en reell (och högst avsevärd) merkostnad kan det vara pedagogiskt klokt att precisera basinkomsten som en negativ skatt och att skilja mellan bruttoskatten och den mycket lägre nettoskatten (bruttoskatten minus basinkomsten) i ett sådant system.⁷

Även om man tar hänsyn till detta är det dock rimligt att anta att införandet av full och permanent basinkomst kräver en lång övergångsperiod – kanske årtionden snarare än år – när nivån på en hållbar basinkomst inte räcker för att täcka grundläggande behov. Under en övergångsperiod av okänd men betydande längd tycks alltså den mest politiskt relevanta basinkomstreformen vara någon form av partiell basinkomst som kompletteras med välfärdsstatens villkorade minimiinkomststöd. Och till och med när full basinkomst införts – det vill säga på grundbehovsnivån – skulle olika kompletterande och ofta villkorade former av stöd vara motiverade för vissa samhällsgrupper, till exempel transfereringar till personer med särskilda behov (exempelvis funktionsnedsättningar) och antagligen inkomstrelaterade socialförsäkringar.

1.2. VARFÖR BASINKOMST?

Full basinkomst påstås av sina förespråkare ha två mycket viktiga fördelar jämfört med mer traditionella sätt att trygga människors inkomster. Genom att för det första ge alla ett inkluderande och icke-stigmatiserande skyddsnet utan några motprestationskrav skulle vi kunna få ett administrativt enkelt och förutsägbart system för att effektivt förebygga fattigdom och förbättra levnadsvillkoren för missgynnade grupper. För det andra kan den i en situation där anställningsformerna blivit alltmer olikartade, flexibla och kortvariga åstadkomma detta på ett sätt som främjar inkludering och produktivt deltagande på arbetsmarknaden. Genom att undanröja hinder för jobb och andra produktiva initiativ kan den för låginkomsttagare underlätta deltagandet i ekonomin och förenkla ekonomiskt nödvändiga omställningar. Skärsådär vi påståendet kan vi urskilja sex skäl till varför basinkomst skulle vara att föredra framför traditionella former av inkomststöd för den som eftersträvar att hindra fattigdom och *samtidigt* uppmuntra människors produktiva bidrag.

7. Därför hävdar Karl Widerquist att man i varje realistisk bedömning av kostnaderna för basinkomst måste dra av – nettoberäkna – detta tagande och givande. Det som blir kvar är fördelningsbördan – nettokostnaden, den faktiska kostnaden – för basinkomsten: beloppet som basinkomsten transfererar från en grupp människor till en annan, plus den därmed förknippade transaktionskostnaden (Widerquist 2017:1).

För det första finns i ett sådant system inget som står i vägen för att låginkomsttagare ska uppfylla kraven för eller alls känna till och aktivt söka de ersättningar som de formellt har rätt till – inga skamkänslor, ingen brist på information, kunskap, eller styrka att förstå och hävda sina rättigheter, inga byråkratiska hinder eller snåriga regelverk. I motsats till villkorade eller behovsprövade transfereringar skulle alltså basinkomst nå alla låginkomsttagare på ett förutsägbart sätt. Ingen faller mellan stolarna. Med basinkomst undviks orsaker till att sociala förmåner inte når ända fram, till exempel stigmatisering, osäkerhetsfaktorer om hur regler ska tolkas och tillämpas, eller den möda och oro som ofta är förknippade med komplicerade rutiner för behovsprövning och villkorlighet.

För det andra medför basinkomsten inga så kallade ”fattigdomsfällor”, vilka innebär att låga extrainkomster leder till en motsvarande minskning av hushållets behovsprövade förmåner och att den disponibla inkomsten därmed blir mer eller mindre oförändrad för bidragmottagare som arbetar. De traditionella, residuala skyddsnätens hushållsbaserade, behovsprövade förmåner – försörjningsstöd – medför typiskt sett en skyhög effektiv marginalskatt på låga inkomster, vilket riskerar att avskräcka låginkomsttagare från att ta produktiva initiativ. Det här kan vara särskilt negativt för fattiga hushåll i en snabbt föränderlig ekonomi där egenföretagande är vanligt och där människor förväntas kunna röra sig flexibelt mellan olika jobb och kombinera småinkomster från olika källor (Atkinson 2015, s. 209 f.). Mer allmänt kallas ofta situationer där den förväntade nettoinkomsten från en anställning inte sammantaget överstiger den inkomstnivå man som arbetslös har rätt till genom offentliga trygghetssystem – och det därmed saknas ekonomiska incitament att ta ett jobb – för ”arbetslöshetsfällor”. Eftersom basinkomsten betalas ut till alla på individnivå utan någon form av behovsprövning, oavsett om man arbetar eller inte, finns inga sådana fattigdoms- eller arbetslöshetsfällor som avskräcker från arbete eller skapar osäkerhet kring det ekonomiskt fördelaktiga med att arbeta. Varje intjänad krona ger alltid en högre disponibel inkomst.

För det tredje undviks så kallade byråkratifällor som i många system med behovsprövning och beteendevillkor uppställer hinder för konstruktivt samhällsdeltagande. I traditionella socialförsäkringar måste människor till exempel vara tillgängliga för arbete för att vara berättigade till bidrag. Vanligtvis innebär detta att man inte fritt får ägna sig åt exempelvis informellt arbete eller studier av tidskrävande slag. Mer generellt gör regeltensiva rutiner för behovsprövning och villkorlighet det ofta svårt för dem som är beroende av inkomststöd för att täcka grundläggande behov att

förstå om eller hur tillfälliga jobb, extrainkomster, eget företagande eller andra produktiva aktiviteter (som lokalt frivilligarbete) kan påverka deras rätt till ersättning. Förespråkarna för basinkomst har därför poängterat hur oron för att äventyra eller stoppa regelbundna utbetalningar i sådana system ofta kan avskräcka människor med små marginaler från att ta ekonomiska initiativ eller bidra till samhället på andra sätt.

Den kombinerade styrkan i dessa tre argument var det som fick filosofen Brian Barry att ta ställning för basinkomst. Enligt honom är det ”ju något galet med kravet att de som får a-kassa måste vara ’tillgängliga för arbete’ när som helst, vilket betyder att de inte kan använda tiden för att bättra på sin kompetens, engagera sig i lokalt frivilligarbete eller hjälpa en granne för en liten extrainkomst. Detta är i min mening det avgörande argumentet för basinkomst på existensminimum” (Barry 2001, s. 65 f.; se även Barry 2005). Denna typ av argumentation knyts till exempel ofta till alla behov av informella insatser i vardagen för barn och äldre, för att upprätthålla och utveckla ett lokalsamhälles infrastruktur och vitalitet, i kulturlivet och demokratin – som kräver tid och närvaro, och ofta utförs helt utan ekonomisk ersättning.

Även om det är självklart att sådana insatser och initiativ har stort individuellt och socialt värde är det varken möjligt eller önskvärt att formalisera eller kontrollera dem alla.⁸ Det gäller också de så kallade ”collaborative commons” i vilka produkter och tjänster utvecklas och är fritt tillgängliga utan avgift tack vare användarnas obetalda arbete. Några exempel på sammanhang för den sortens innovativa massarbeten är mjukvara med öppen källkod, Wikipedia och den lokala delningsekonomin (Wright 2010). Den springande punkten är att basinkomst inte begränsar människors aktivitet: ingen som får den behöver be om lov för att ta ett produktivt initiativ på arbetsmarknaden eller på annat håll.

En fjärde (besläktad men mer specifik) poäng i sammanhanget är att basinkomst kan möjliggöra lokala insatser och utbyten utanför marknaden på sätt som genomförda i tillräckligt stor skala kan minska vår materiella konsumtion och avsevärt reducera ekonomins ekologiska fotavtryck. Paul-Marie Boulanger hävdar att basinkomst kan vara en oundgänglig del av en infrastruktur för att ”flytta” många ekonomiska aktiviteter och

8. Detta speglar ofta en könsdiskriminerande syn på vad som menas med arbete, produktiva bidrag och samhällsnyttiga aktiviteter. Överallt i världen tenderar kvinnor än i dag att ta avsevärt större ansvar för hemarbete, informell vård och omsorg, och för att se till att vardagsrelationerna fungerar. Ofta leder detta till att de får det ekonomiskt sämre än män och blir mer sårbara socialt och ekonomiskt. Därför har basinkomst även försvarats som ett sätt att motverka en viktig och förkastlig form av snålskjutsåkande, där män i typfallet drar nytta av kvinnors obetalda arbete (Pateman, 2003, 2006; McKay, 2001).

göra dem mer hållbara ”genom att främja [lokal] resursdelning, bilpools, återanvändning, återvinning och reparationer”, vilket leder till mindre materiell konsumtion, lägre transportkostnader och mindre föroreningar (Boulanger 2009, s. 7–8). Eftersom det här är tidskrävande aktiviteter som det dessutom är svårt eller omöjligt att få banklån för är det osannolikt att de kan utvecklas i tillräckligt stor skala för att åstadkomma betydande samhällsförändringar om det inte finns en form av långsiktigt inkomststöd som tillåter människor att använda det för sådana syften. Återigen hindrar traditionella stödformers krav på att ”stå till arbetsmarknadens förfogande” människor från att med hjälp av fördelningspolitiska transfereringar ägna sig åt den sortens tidsintensiva, obetalda insatser för lokalsamhället. I ljuset av punkt tre och fyra kan basinkomsten, som ofta beskrivs som en inkomst utan arbete, i många fall betraktas som en inkomst för alla dem som faktiskt ”arbetar utan inkomst” (Offe 1992; jfr. Gorz 1999).

För det femte kan människors förmåga att hitta lämpliga jobb och därmed deras arbetsmotivation förbättras av att inkomststöd för grundtrygghet skiljs från arbetskrav. Tanken är att deras arbetsmotivation generellt stärks och att de blir mer lämpade för sina jobb om de är i stånd att aktivt välja att arbeta och med vad, i stället för att *bara* jobba för att kunna betala räkningarna. Med basinkomst som grundtrygghet måste ingen längre söka jobb de absolut inte vill ha eller inte har någon rimlig chans att få. I ett sådant system för grundtrygghet kan man därför få bort kostnader förknippade med att skriva och behandla meningslösa ansökningar, och det behövs ingen byråkrati för kontroll och tillämpning av krav på att aktivt söka arbete (oavsett omständigheter eller preferenser). Inte heller blir människor fastlåsta i jobb som de vantrivs med för att de inte vet om de kan hitta något annat sätt att försörja sig. Mer allmänt kan människor tänkas handla mer självsäkert och produktivt som entreprenörer och vara mer öppna för att prova nya saker och acceptera de förändringar som krävs i en dynamisk ekonomi (snarare än att klamra sig fast vid sina nuvarande jobb) om de vet att de alltid har basinkomsten att falla tillbaka på (Van Parijs 1992).

Den sjätte och sista anledningen är besläktad och säger att om människor har den förhandlingsposition och trygghet som följer med basinkomst kan det bidra till att främja en mer inkluderande och human arbetsmarknad där alla har större möjlighet att hitta meningsfulla jobb. Ett argument som anförts för detta är att basinkomst (allt annat lika) borde göra det möjligt för arbetstagare att tacka nej till dåliga bud och alltså kräva bättre arbetsvillkor, till exempel högre lön eller arbete som i

sig är mer tillfredsställande (Calnitsky 2018). Ett annat argument för att basinkomst kan öka utbudet av (mer) attraktiva jobb är att den kan fördela jobben på fler människor. Om arbetslösheten är hög eller skillnaderna stora i tillgången på attraktiva jobb, vore det inte bättre att ”avmoralisera” arbetsmarknaden på ett sådant sätt att de ofrivilligt arbetslösa eller ofrivilligt sysselsatta (om möjligt) kan byta plats? (Groot 2004) Om ”översysselsatta” (som arbetar mer än de vill) frivilligt kan minska sin arbetstid för att de har basinkomst kanske det blir lättare för ”undersysselsatta” (som arbetar mindre än de vill) att hitta arbete (Calnitsky & Latner 2017, s. 9).

1.3. VARFÖR EXPERIMENTERA?

Medan förespråkarna för basinkomst har många argument för varför ett sådant system ”skulle kunna” ge unika fördelar beträffande välmående, meningsfullt arbete och produktivt samhällsdeltagande i vidare mening hävdar kritikerna att det finns skäl att vänta sig ett långt mindre önskvärt resultat. Den vanligaste farhågan bland kritikerna är att avsaknaden av formaliserade plikter kan leda till att basinkomstens nettomottagare arbetar mycket mindre eller rentav lämnar arbetskraften helt för att ägna sig åt improduktiva, onödiga eller till och med socialt destruktiva projekt. I den andan menar Bo Rothstein rentav att ”det finns en risk att en avsevärd del av dem som börjat vuxenlivet med att leva på [basinkomst] kommer att försöka höja sin levnadsstandard med olika sorters ’olagliga’ inkomster (narkotikahandel, prostitution etcetera)” (Rothstein 2017, s. 107). I en underlagsrapport till en regeringstillsatt analysgrupp för arbetets framtid när Klas Eklund en liknande slutsats i sin helhetsbedömning av basinkomstens potential. Även om han framhåller att detaljutformningen – inte minst ersättningsnivån – spelar stor roll för de sannolika konsekvenserna av en sådan reform och att vi noggrant bör följa pågående basinkomst-experiment är han starkt fokuserad på att basinkomst riskerar att vara skadlig för människors arbetsvilja (Eklund 2016).

Av argumenten som presenterats ovan ska vi inte ta för givet att det i en sammanvägd bedömning alltid är dåligt om volymen avlönat arbete minskar. En minskning kan till exempel leda till bättre levnadsvillkor och hälsa för grupper med väldigt stressiga arbetsvillkor. Eller så kan den vägas upp av att mer tid läggs på utbildning eller att annan socialt värdefull verksamhet ökar (omsorg, collaborative commons). Den kan också spegla effekten av en förbättrad förhandlingsposition som potentiellt stärker den

sociala ställningen, lönerna och möjligheterna för missgynnade grupper över tid (Calnitsky & Latner 2017; Calnitsky 2018). Kritikerna oroar sig dock för att basinkomst skulle kunna försvaga många människors förankring på arbetsmarknaden och därigenom förvärpa mottagarnas långsiktiga utsikter och hälsa, till exempel genom kompetensbortfall, gradvis förlust av ekonomiska nätverk, sociala kontakter, och sämre självkänsla. Det i sin tur kan få oönskade långsiktiga sociala konsekvenser genom att tunna ut arbetsmoralen i samhället och ha negativ inverkan på välfärdsstatens ekonomiska hållbarhet och politiska legitimitet.

Det är i syfte att ta sig an den här sortens empiriska meningsskiljaktigheter och ofta direkt motstridiga förväntningar på ett *evidensbaserat* (snarare än fördomsfullt) sätt som experiment blir särskilt relevanta. Här är det emellertid viktigt att vara medveten om att experimentvågen i dag faktiskt bygger på ett antal redan genomförda experiment och deras resultat. Tidigare experiment med villkorslösa transfereringar tycks inte stödja farhågor om pengaslöseri, eventuell ökning av kriminalitet eller livsstilar som tenderar att *försämra* mottagarnas hälsa och välbefinnande. I områden där organisationen Give Directly delat ut villkorslösa kontantbidrag i Kenya sluter sig till exempel Haushofer & Shapiro (2016) i sin forskning till att mottagarna av transfereringarna ”upplever att deras psykiska välbefinnande kraftigt förbättras” (s. 1). ”Med undantag för alkohol och tobak ökar utgifterna i samtliga kategorier på grund av transfereringarna, inklusive mat, vård och utbildning, samt sociala evenemang. I absoluta termer är konsumtionsökningen störst för mat” (Haushofer & Shapiro 2016, s. 29).

Två omfattande pilotförsök med blygsamma villkorslösa transfereringar i den indiska delstaten Madhya Pradesh gav ett liknande positivt resultat för hälsa och näringsintag (Davala m. fl. 2015; se även liknande utfall från experiment med basinkomst i Namibia, Haarman & Haarman 2012). Forskningsöversikter som studerar effekterna av partiell basinkomst (eller liknande kontantöverföringar) på arbetsutbudet i låginkomstländer tyder så här långt inte på att de påverkar arbetsviljan negativt (Banerjee m. fl. 2017; Banerjee m. fl. 2019). Forskning som pekar på positiva effekter för välbefinnandet av villkorslöst inkomststöd finns inte bara från låginkomstländer. Enligt Evelyn Forget visade Kanadas experiment med negativ inkomstskatt på 1970-talet på positiva hälsoeffekter, ”bland annat minskade sjukhusvistelserna för deltagarna (det vill säga mottagarna av garanterad minimiinkomst] med 8,5 procent jämfört med kontrollgruppen” (Forget 2011).

Det här är bara några få belysande exempel ur ett växande material empiriska belägg för effekterna av villkorslösa transfereringar av olika slag, vid olika tidpunkter och i högst varierade institutionella och ekonomiska kontexter (för aktuella genomgångar av tidigare, samtida och planerade experiment världen över, se t.ex. Ortiz m. fl. 2018; Standing 2019; Widerquist 2019). Det måste dock framhållas att det fortfarande råder stor osäkerhet om helhetseffekterna av basinkomst och hur mekanismerna ser ut i nämnda samband.

Även om det finns värdefulla empiriska resultat från flera ambitiösa experiment där – ur rika välfärdsstaters perspektiv – ytterst blygsamma basinkomster betalats ut för att bekämpa fattigdom i låginkomstländer kan man inte rakt av tillämpa de forskningsresultaten på en eventuell substantiell, eller till och med full, basinkomst i höginkomstländer. Och fastän det även finns omfattande forskning från fem experiment med negativ inkomstskatt på 1970-talet om verkningarna av garanterad minimiinkomst i höginkomstländer (i Nordamerika) är de resultaten i flera avseenden tvetydiga och osäkra beträffande effekten av villkorslösa transfereringar, delvis på grund av a) metodologiska svårigheter och frågor kring validitet (se t.ex. Munnell 1986; Widerquist 2005)⁹, b) vi vet inte om (eller i vilken grad) de gäller för *dagens förhållanden* ens i samma land eller c) om de också gäller för de väldigt annorlunda institutionella och politiska förutsättningar som råder i (jämförelsevis omfattande) välfärdsstater i norra Europa, och d) eftersom experimenten rörde olika behovsprövade och hushållsbaserade former av villkorslös garantiinkomst är det oklart i vilken utsträckning denna evidens är giltig för basinkomst. Båge typerna av arrangemang – basinkomst och negativ inkomstskatt – är visserligen villkorslösa såtillvida att utbetalningarna inte är knutna till några prestationskrav. Men till skillnad från negativ inkomstskatt är basinkomst (definitionsmissigt) ett individualiserat och universellt arrangemang helt utan behovsprövning, kontroll eller uppföljning – vilket sannolikt innebär att de upplevs ganska annorlunda av mottagaren.

En klarare och rikare förståelse av hur basinkomst och skattesatserna

9. Det övergripande resultatet från de flesta av experimenten med negativ inkomstskatt under denna period var en blygsam minskning i arbetstid, ofta parad med en ökning (för unga vuxna) i tid som ägnades åt utbildningar eller (för föräldrar, oftast mammor) åt att stanna hemma med småbarn. Men en viktig farhåga kring slutsatsernas tillförlitlighet är experimentens beroende av självrapporterade inkomster. I motsats till kontrollgrupperna hade försöksgrupperna ett incitament att underrapportera inkomst och anställning eftersom de då fick rätt till högre bidrag (Munnell 1986). En annan svårighet är att de olika planer som testades inte bara skilde sig från kontrollgruppernas inkomststöd på så vis att deras utbetalningar var villkorslösa utan dessutom att beloppen (i genomsnitt) var högre (Widerquist 2005:57). Det gör det svårt eller omöjligt att veta om skillnader mellan försöks- och kontrollgrupper kan tillskrivas frånvaron av villkor eller de högre bidrag som försöksgruppsdeltagarna fick.

som krävs för dess finansiering skulle påverka ekonomiska och sociala beteenden är viktigt inte bara för bedömningen av de empiriska antaganden som vägleder centrala argument för eller emot det önskvärda med en sådan reform. Den är även högst relevant för frågor kring hur långsiktigt genomförbara system med basinkomst är och vilken nivå på basinkomsten som vore ekonomiskt hållbar över tid. Den ekonomiska vetenskapen har fortfarande långt kvar innan den kan räta ut de här frågetecknen med hjälp av modellsimulering. Inte heller är det möjligt att genomföra landsomfattande experiment där ena hälften av befolkningen omfattas av full basinkomst med tillhörande skattesatser och den andra lever vidare som vanligt med välfärdsstatens nuvarande skyddsnet och skattenivåer. I praktiken kommer man att i experimenten vara hänvisad till att belysa basinkomstens tredelade villkorslöshet – arbete, ekonomiska behov, personliga omständigheter – pragmatiskt och ofullständigt inom de befintliga ramarna för välfärdsstatens sociallagstiftning.

Det betyder att man i realistiska experiment oftast kommer att studera effekterna av basinkomst på ett relevant urval av låginkomsttagare eller arbetslösa i arbetsför ålder, snarare än på samtliga vuxna individer – inklusive medelklassen och de rika.¹⁰ Viktiga val måste göras inte bara vad gäller urval av kategorier (låginkomsttagare, arbetslösa, specifika åldersgrupper, i ett särskilt område i landet eller rikstäckande?) utan också för hur grupperna utsätts för experimentåtgärderna. Om det inte uppfattas som rimligt att testa full basinkomst (eller bedöms som mindre relevant att studera på grund av de förväntade kostnaderna för genomförandet) finns två riktningar för att hitta lösningar som inte spränger budgetramarna.¹¹ Man kan antingen studera effekterna av en helt villkorslös *partiell*

10. Även om basinkomstexperiment kan ge värdefull kunskap om hur sådana system påverkar nettobidragstagarna kan de inte fånga nettobidragsgivarnas reaktioner på systemen. Ett basinkomstexperiment är inte ett experiment med en basinkomst och den högre marginalskatt som nettobidragsgivarna ställs inför och de besparingar (kanske minskade transfereringar eller tjänster i andra delar av välfärdsstaten) som krävs för att basinkomsten skulle vara realistisk att genomföra i en nära framtid. Det innebär att den testade basinkomstmodellen på viktiga punkter skiljer sig från hur en realistisk och fullt finansierad basinkomst skulle se ut – och att ett sådant experiment endast ger belägg för hur vissa delar av befolkningen (som tillhör basinkomstsystemets nettobidragstagare) skulle påverkas. Då experimenten fokuserar helt på basinkomstens effekter på nettobidragstagare blir det omöjligt för dem att upptäcka effekterna av skatteändringar på människors arbetskraftsutbud, eller effekten av att andra transfereringar eller tjänster avlägsnas som kan anses överflödiga med basinkomst (eller åtminstone acceptabelt att avskaffa som ett nödvändigt pris att betala för att basinkomsten ska bli ekonomiskt genomförbar).

11. Experiment måste förvisso alltid drivas inom fastställda budgetramar. Men budgetbegränsningarnas betydelse för valet av experimentåtgärder beror i viss mån på avsikterna bakom projektet. Ordet "pilot" används ofta för att beskriva småskaliga arrangemang som syftar till att så långt som möjligt efterlikna den faktiska modell som realistiskt skulle kunna skalas upp och genomföras om pilotförsöket visar sig vara framgångsrikt. Men somliga projekt kan naturligtvis fokusera mer på att testa hypoteser om en specifik modell oberoende av hur politiskt realistisk den (för tillfället) är.

basinkomst på de sämst ställda hushållen – där basinkomsten står fri från de krav på arbete och behovsprövning som diskuterades i avsnitt 1.1 ovan men ligger under existensminimum. Eller så kan man undersöka effekterna av en full *men inte helt villkorlös* basinkomst på de sämst ställda hushållen, det vill säga ett bidrag på en nivå som anses hög nog för att täcka grundläggande behov men bara delvis befriar individen från motprestationskrav eller behovsprövning. Intressant nog speglas de här båda alternativen i skillnaden i utformning mellan det landsomfattande finska experimentet – med en basinkomst under existensminimum på 560 EUR i månaden – och experimenten på stadsnivå i Nederländerna – med en full garanterad men behovsprövad minimiinkomst på ca 960 EUR.¹² I båda länderna utgörs den undersökta populationen av låginkomsthushåll: mottagare av arbetslöshetsersättning och/eller socialbidrag i Finland och socialbidragstagare i Nederländerna.

1.4. CENTRALA KUNSKAPSLUCKOR

En del av de generella argumenten för varför basinkomst kan ha positiva stimulanseffekter för deltagandet på arbetsmarknaden styrs av standardantaganden om ekonomisk rationalitet i neoklassisk teori. Inte minst har ekonomer länge betonat det skadliga med så kallade fattigdoms- och arbetslöshetsfällor i konventionella skyddsnet. Som redan påpekats i avsnitt 1.2 är det en vanlig uppfattning att basinkomst kan uppmuntra arbete och entreprenörskap genom att undanröja (eller reducera) den typ av ”fällor” som innebär att det inte lönar sig ekonomiskt att arbeta i trygghetssystem där bidraget provas eller tas bort i takt med att arbetsinkomster ökar. Basinkomsten kan fritt kombineras med inkomster från andra källor vilket gör att alla arbetsinkomster konsekvent och förutsägbart ger högre disponibel inkomst. Mottagarna får alltid bättre ekonomi (och behöver aldrig oroa sig för att äventyra sin tillgång till förutsägbar inkomsttrygghet) om de arbetar. Den här typen av fällor och incitamentseffekter är också ett mycket centralt tema i det finländska experimentet.

Ett annat problem som utforskades i både Finland och Nederländerna är de potentiellt negativa verkningarna av en komplicerad och regelinintensiv byråkrati. Den sortens frågeställningar fångas upp väl av det betendeekonomiska ramverk som vägleder experimentet i Utrecht (Groot & Verlaet 2016). Utifrån Groots och Verlaats teoretiska utgångspunkter ska

12. För det finska experimentet, se FPA 2017.

vi här utveckla vissa av de generella tankar och antaganden de nämner för varför (steg i riktning mot) basinkomst kan vara en bra idé om vi har som mål att förebygga fattigdom och *samtidigt* ge ekonomisk stimulans till produktivt deltagande.

Beteendeekonomin (behavioural economics) pekar på två evidensbaserade skäl till varför mindre strikta villkor för social miniinkomst kan förbättra bidragstagarnas välbefinnande och göra det enklare för fattiga att återvända till arbetsmarknaden. Det första skälet stöds av nyare empirisk forskning (sammanfattad i Mani m.fl., 2013) och enligt denna leder fattigdom – i bemärkelsen att inte ha tillräckligt med pengar för att täcka grundläggande behov i en given social kontext – till att den kognitiva förmågan försämras, eftersom ”fattigdomsrelaterade problem slukar mentala resurser så att mindre blir kvar till andra uppgifter” (Mani 2013, s. 976). Forskningen pekar på att de specifika uppgifter som måste utföras med reducerad mental förmåga av en socialbidragstagare inte bara rör det faktiska jobsökandet utan även handlar om att efterleva de sociala biståndsprogrammets alla regler och villkor: ”Att fylla i långa formulär, förbereda sig inför långa intervjuer, dechiffrera nya regler eller reagera på komplicerade incitament – allt det slukar kognitiva resurser.” (Mani 2013, s. 980). Om de sociala biståndsprogrammen blir mindre regelintensiva frigörs alltså mentala resurser för att hantera en svår ekonomisk situation och hitta en väg ur fattigdom.¹³

Eftersom mottagare av villkorade bidrag oftast har att göra med handläggare som också de måste följa regler för tillämpningen av komplicerade lagar finns alltså en andra orsak till varför ett mindre regelintensivt system ibland kan ge bättre resultat. Inom en välkänd uppsättning forskningsresultat konstateras att graden av *uppfattad rättvisa och ömsesidighet* i hur man bemöts i många fall leder till avvikelser från den av egenintresse motiverade och handlande ”ekonomiska människan”. Denna typ av motiv och erfarenheter understödjer samarbete eller motstånd, beroende på om människor upplever att de behandlas rättvist eller orättvist av andra.

13. Tanken får dessutom stöd i diskussionen om vad Calnitsky och Latner kallar för ”Karelis-effekten” (efter filosofen Charles Karelis verk). ”Karelis premisser är att de fattiga är lika rationella och styrda av ekonomiska incitament som alla andra. Han liknar fattigdom vid att ha dussintals bisticck. Med endast ett bisticck kanske en person känner sig motiverad att arbeta såg en timme för att söka lindring för det enstaka sticket. Men att arbeta en timme för lindring av samma marginella stick om det bara är ett av dussintals andra stick tycks irrationellt. Om grundläggande behov inte täcks framstår ett ’fattigdomsreducerande beteende’ – här en timmes arbete – som ett suboptimalt val för rationella fattiga, eftersom det gör mycket lite för att minska den uppsjö av svårigheter som fattigdomen medför. I motsats till den neoklassiska visionen föreslår Karelis att fattigdom i sig leder till att arbetets marginalnytta blir låg. Genom att minska de ekonomiska umbärandena lyfter en basinkomst människor ur en situation präglad av negativa incitament till arbete och placerar dem i ett läge där det blir lättare att arbeta” (Calnitsky & Latner 2017).

Denna typ av motivation har analyserats i situationer av frivillig samverkan (Fehr & Schmidt 2000) men kan också antas ha betydelse i juridiskt bindande system för minimiinkomst med dess markanta maktobalans mellan administratör och mottagare.

Att göra ett sådant system mindre regelintensivt och beroende av hårda straff för den som inte lyder kan leda till att både handläggare och bidragstagare blir mer villiga att samarbeta kring systemets generella mål att främja ett återinträde på arbetsmarknaden och social delaktighet. Enligt tesen om rättvisa och ömsesidighet är förklaringen att en mindre rigorös regim minskar den upplevda risken för orättvisa sanktioner. Detta antas underlätta en tillitsfull relation, där tjänstemän och handläggare lär sig att lita mer på klienternas goda vilja än på deras förmodade egoistiska tendens att smita från sina plikter.

Att lita på människors goda vilja kanske kan verka naivt. Och många initiativ på det sociala biståndsområdet under senare årtionden har i stället styrts av det motsatta antagandet att motprestationskrav och hårt strukturerade, noga kontrollerade aktiviteter ofta krävs för att hjälpa mottagarna att förbättra sin situation (se Mead 1987). Men viss beteendekonomisk forskning pekar alltså i annan riktning. Människor har i normalfallet starka inre motiv att rätta sig efter officiella regler och samarbeta med andra frivilligt bortom rena egenintresset. Men det har också visat sig att dessa inre motiv ibland kan *trängas undan* om människor ges skäl att lyda eller samarbeta i form av yttre motiv – alltså belöningar eller sanktioner till följd av att deras beteende kontrolleras (Frey & Jegen 2001). Sammanfattningsvis pekar det beteendekonomiska ramverket på en rad mekanismer genom vilka ett mindre regelintensivt socialt bistånd kan främja bidragstagares välbefinnande och göra det enklare för dem att röra sig i riktning mot arbetsmarknaden och socialt produktiv verksamhet: mentala resurser frigörs, en tillitsfull atmosfär skapas utifrån ömsesidiga förväntningar om rättvist bemötande, och konstruktivt samarbete för att uppnå målen underlättas genom att understödja människors inre motivation.

I diskussionen ovan har vi visat på olika alternativ för hur kombinationer av fattigdom, beteendevillkor och regelkomplexitet kan inverka på deltagandet på arbetsmarknaden och välbefinnandet för bidragstagare. Även om det verkar uppenbart att människors vilja och beteende påverkas av annat än enbart ekonomiska stimulanser och att olika sorters motiv samspelar på komplicerade sätt måste vi nog anta att en förändring i riktning mot villkorslöst stöd inte kommer att få en och samma effekt i alla situationer

och för alla personlighetstyper.¹⁴ Vi bör inte förvänta oss att den empiriska forskningen på området ska ge entydiga eller universellt tillämpliga svar på vad som i grunden motiverar människors beteende (både ekonomisk egennytta och andra slags motiv – såsom upplevd rättvisa och ömsesidighet – kan antas spela in). I stället måste vi noggrant undersöka vilka sorters motiv och reaktioner som *tenderar att överväga i specifika kontexter och situationer*, och en experimentbaserad ansats tycks väl lämpad för denna uppgift. Efter den här genomgången av argumenten för basinkomst och dess eventuella effekter ska vi nu titta närmare på experimenten i Finland respektive Nederländerna, se hur de utvecklats och hur de kan kasta nytt empiriskt ljus över frågan om basinkomst i avancerade välfärdsstater.

14. Tack till Geoffrey Brennan för klargörande kommentarer om detta.

2.

FINLANDS EXPERIMENT MED BASINKOMST

2.1. DÄRFÖR BESTÄMDE SIG FINLAND FÖR ATT EXPERIMENTERA

När Juha Sipilä – då Finlands statsminister – 2015 meddelade att hans center-högerkoalition tänkte starta ett experiment med basinkomst kom det som en överraskning för förespråkare av basinkomst i Finland och utomlands. Vad är förklaringen till att Finland av alla Europas länder gick i spetsen för den nuvarande vågen av experiment med basinkomst? Och varför just nu? Och vad är förklaringen till den inriktning som det finska experimentet kom att få, dess centrala frågor och begränsade forskningsdesign?

Vi menar att beslutet att experimentera och den utformning experimentet fick måste förstås i ljuset av tre grupper av nyckelfaktorer. För det första är Finland ett av få länder i Europa som har en långvarig och välutvecklad debatt i ämnet som går tillbaka till 1970-talet, en debatt som sedan 1990-talet haft ett tydligt fokus på aktivering (se Ikkala, 2012; Koistinen & Perkiö 2014; Perkiö 2018; Halmetoja, De Wispelaere & Perkiö 2018). På 1970-talet och i början av 1980-talet florerade en rad likartade begrepp i det offentliga och politiska samtalet, till exempel basinkomst, negativ inkomstskatt och garanterad minimiinkomst. Men från mitten av 1990-talet har basinkomstbegreppet (*perustulo*) dominerat. Detta var inte enbart ett semantiskt skifte utan speglade även en avsevärd omorientering i synen på syftet med en villkorslös grundtrygghet och de sociala mål som en sådan reform inriktar sig på. Den tidigare debatten handlade om att effektivisera de olika sociala trygghetssystemen, förbättra deras täckning och stärka de sociala rättigheterna för alla medborgare genom att garantera en minimilevnadsstandard. Sedan andra hälften av 1990-talet har dock basinkomst alltmer kommit att betraktas som ett verktyg för aktiveringspolitik, som visserligen skiljer sig från konventionella aktiveringsåtgärder med fokus på byråkratisk kontroll och sanktioner, och i stället är inriktat på att eliminera socialförsäkringens inbyggda incitamentfallor (Perkiö 2018; Halmetoja, De Wispelaere & Perkiö 2018).

Förutom internationella trender inom social- och arbetsmarknadspolitik drevs detta skifte mot att i högre grad betrakta basinkomst som en aktiveringsåtgärd under den ekonomiska recessionen på 1990-talet, som ledde till att arbetslösheten sköt i höjden från 3,4 procent 1990 till 17,7 procent 1993 (Ploug 1999, s. 82). Den jämförelsevis höga arbetslösheten har varit kännetecknande för Finland de senaste 25 åren, och det primära målet för varje finsk regering sedan 1990-talet har varit att få ner arbetslösheten som än i dag ligger omkring 7 procent. Efterdyningarna till den ekonomiska krisen 2008 fick knappast intresset för en aktiv sysselsättningspolitik att minska och har påverkat debatten om arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsersättning. Föga överraskande då att samma aktiveringsfokus alltså jämt genomsyrar debatten om basinkomst och till stora delar har format parametrarna i det finska experimentet med basinkomst (Perkiö, 2018). Målet för experimentet var lika tydligt som begränsat: att ” hitta sätt att anpassa socialförsäkringssystemet till förändringar i arbetets natur, skapa bättre stimulanser till arbete inom systemet, minska byråkratin ” (Kangas & Pulkka 2016, s. 4). Finska förespråkare för basinkomst har presenterat idén, inte som en möjlighet att lämna arbetsmarknaden, utan som en pragmatisk åtgärd för att stimulera sysselsättning och reducera fattigdomsfällor och byråkrati. Den digitala ekonomins konsekvenser för arbetskraften och arbetsmarknadens sätt att fungera har varit centrala drivkrafter bakom det växande intresset för basinkomst i många länder på 2010-talet, men intressant nog var det inte oro för automatisering och teknologisk arbetslöshet som primärt motiverade det finska experimentet.¹⁵

För det andra vill vi framhålla att den finska debatten om basinkomst, förutom ett fortsatt starkt fokus på aktivering, även kännetecknas av ett engagemang i frågan från politiska partier över hela spektrumet och kommit att inriktas mot konkreta, genomförbara förslag. Även om basinkomst från och till figurerat i den politiska debatten sedan 1970-talet ökade det politiska intresset för frågan markant på 1990-talet hos Centern, Gröna förbundet, ett litet liberalt parti, Ungfinnarna och Vänsterförbundet (som förespråkade en progressiv ”medborgarinkomst”). Basinkomst tog plats på allvar i politiken 2007 när det Gröna förbundet gjorde en partiell ”basinkomstmodell” till ett av sina valteman. Ett annat mellanstort parti, Vänsterförbundet, följde efter fyra år senare och lanserade en egen modell för partiell basinkomst.

En viktig skillnad mot tidigare debatter är att båda modellerna nu var fullt kostnadsberäknade med hjälp av mikrosimuleringar, där budgetef-

15. Men Perkiö, Rincon och van Draanen (2019) ger belägg för att automatisering blev ett mycket viktigare motiv under 2017, när försöket var i full gång.

fekterna av basinkomst och de skattereformer som behövdes analyserats. De talade ett språk som de politiskt ansvariga förstod och speglade en övergång från basinkomst som utopi till ett mer eller mindre praktiskt genomförbart politiskt förslag vid en tidpunkt när frågan fortfarande diskuterades i termer av samhällsideal och generella principer i många andra europeiska länder. Samtalet om mer generösa modeller för basinkomst marginaliserades dessutom handfast och den politiska och offentliga debatten kom att domineras av förslag om partiell basinkomst.

Att det konsekvent funnits politiskt stöd för basinkomst även från Centern (om än halvhjärtat) särskiljer Finland från de flesta andra länder i Europa där mainstreampartier vanligen är mycket mer skeptiska. Andra finska partier, oavsett färg motsätter sig fortfarande basinkomst (Stirton m.fl. 2018), trots att aktuella opinionsundersökningar tyder på att deras väljare generellt är positiva (Pulkka 2018). Den historiska polariseringen i frågan verkar dock inte följa någon tydlig ideologisk linje. Både Socialdemokraterna till vänster och Samlingspartiet till höger är framträdande motståndare. Men senare forskning pekar på att det finns visst utrymme att bygga en politisk koalition runt en center-högervariant av basinkomst, med snävt fokus på en aktiv sysselsättningspolitik som främsta mål (Stirton m.fl. 2018; Perkiö 2018).

Denna dynamik i finsk partipolitik är delvis förklaringen till varför en center-högerkoalition hade en unik möjlighet att starta ett experiment med basinkomst, om än med strikt inriktning på aktiveringspolitik. Å ena sidan kunde Centern övertala koalitionspartierna till höger – Sannfinländarna och Samlingspartiet som var misstänksamma respektive öppet fiendliga mot basinkomst – att gå vidare med projektet, samtidigt som de i sin tur blev en garanti för att experimentet aldrig skulle utvidgas över den aktuella begränsade omfattningen. I praktiken undvek regeringspartierna att fatta viktiga beslut, och samordningen av politiken mellan de departement som deltog i experimentet var minimal. Detta är en talande inaktivitet – ett fall av det som Jacob Hacker kallar *policy drift* (Hacker 2005). Å andra sidan befann sig traditionella förespråkare av basinkomst som De gröna och Vänsterförbundet i den paradoxala situationen att de uppmanades stödja en politik som de kämpat för i årtionden samtidigt som de var ytterst kritiska till den konkreta form som experimentet, skulle ta, inte minst för att det riktades in på arbetslösa och utslöt studenter och alla som var yngre än 25 år. Oppositionspartierna svarade med att högljutt motsätta sig designparametrarna för experimentet men ändå låta lagen godkännas av riksdagen.

En tredje viktig faktor som bidragit till att möjliggöra det finska experimentet var inflytandet från den finska tankesmedjan Demos Helsinki och dess fortsatta främjande av en kultur av samhällsexperiment i socialpolitiken. Experimentkulturen antogs formellt av den nya center-högerregeringen efter riksdagsvalet 2015. Och som en del av den strategin letade sig basinkomst in i statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram.

Experiment med negativ inkomstskatt diskuterades redan på 1980-talet i Finland, i spåren av liknande experiment som ägt rum i USA och Kanada (Widerquist 2005; Forget 2011). Men diskussionen ledde aldrig till något större initiativ förrän den partipolitiskt obundna tankesmedjan Tänk publicerade en rapport 2014 som föreslog ett försök med negativ inkomstskatt i en randomiserad kontrollerad studie (RCT) (Forss & Kanninen 2014). Ett experiment med basinkomst hade redan föreslagits två månader tidigare i ett blogginlägg av dåvarande riksdagsledamoten (och blivande statsministern) Juha Sipilä, men det verkar som om förslaget hade sitt ursprung i Tänks pågående arbete. En av författarna till rapporten skulle senare ingå i det forskningskonsortium som under FPA:s ledning svarade för de rekommendationer om experimentdesign som lämnades till regeringen.

Flera av de viktigaste inslagen i det finska experimentet med basinkomst förekom redan i Tänks rapport, till exempel ett rikstäckande randomiserat urval av deltagare och obligatoriskt deltagande. Rapporten argumenterade för ett försök med negativ inkomstskatt på fyra olika ersättningsnivåer i ett urval av den arbetande befolkningen med intäkter under medianinkomsten. Den belyste vikten av att utvärdera basinkomstens effekt på sysselsättningen, men uppmanar även till en mer heltäckande metod som bland annat omfattar indikatorer som subjektivt välbefinnande och livshantering. Även om Tänk-rapporten påverkade det aktuella basinkomstexperimentet finns inte alla dess rekommendationer med i rapporten från forskningskonsortiet (FPA 2016) eller i den slutgiltiga experimentdesign som godkändes av den finska riksdagen och sedan genomfördes.

2.2. EXPERIMENTET MED BASINKOMST I FINLAND – PROCESS, DESIGN, GENOMFÖRANDE

Den finska regeringen utkontrakterade designen av basinkomstexperimentet till ett forskningskonsortium under ledning av finska försäkringskassan FPA:s forskningsenhet och dess före direktör, Olli Kangas. Konsortiets

uppdrag var att studera olika basinkomstmodellens lämplighet för experimentet. Instruktionerna från statsministern beskrev fyra olika alternativ som skulle undersökas och utvecklas: 1) full basinkomst; 2) partiell basinkomst; 3) negativ inkomstskatt; och 4) alternativ till basinkomst, som till exempel delaktighetsinkomst, *participation income* (Atkinson 1996).¹⁶

Konsortiet publicerade sin preliminära rapport 30 mars 2016 och slutrapporten kom i december samma år. Den preliminära rapporten presenterade rekommendationer för en ambitiös forskningsmiljö, men med anledning av flera praktiska och politiska inskränkningar rekommenderade slutrapporten ett mer begränsat system med start i januari 2018. (Den innehöll dock förslag på hur experimentet kunde utvidgas i en förmodad andra fas som emellertid aldrig nåddes, eftersom regeringen Sipilä inte gick med på att utvidga eller förlänga experimentet utöver den ursprungligen beslutade omfattningen och tidsramen.)

Så snart den preliminära rapporten publicerats stod det klart att lagstiftningsprocessen genast måste inledas om experimentet skulle kunna starta i januari 2017. Lagförslaget om basinkomst bereddes väldigt snabbt av social- och hälsovårdsministeriet och skickades på remiss till viktiga intressenter – till exempel fackförbund och olika forskningsinstitut – redan i augusti 2016, långt innan konsortiet släppte sin slutrapport. Forskningskonsortiet samrådde visserligen med tjänstemännen på ministeriet, men besluten om forskningsmiljön fattades av politiska aktörer utanför expertgruppen.

Farhågor fanns att grundlagsutskottet inte skulle godkänna en forskningsdesign som innebar att de som skulle väljas ut för att ingå i experimentets åtgärds- respektive kontrollgrupper behandlades olika under lagförslaget, vilket potentiellt stred mot den finska grundlagens jämlikhetsklausul.¹⁷ I slutänden accepterade grundlagsutskottet designen med motiveringen att ingen enskild individ som valdes ut för att ingå i experimentet skulle få det sämre genom att delta och projektet i sig gagnade

16. Delaktighetsinkomst är en idé som presenterats av ekonomen A.B. Atkinson. I likhet med basinkomst är den ett bidrag avsett att ge varje vuxen medborgare rätt till inkomst på individnivå, oavsett förmögenhet eller andra inkomstkällor (Atkinson 1996; 2005). Men, till skillnad från basinkomst ställs krav på "deltagande" i vid mening som motprestation för bidraget. Deltagande uppfattas här dock som mycket vidare än som enbart arbete (eller insatser för att söka eller kvalificera sig för arbete) och knyts här till en föreställning om socialt värdefulla aktiviteter snarare än deltagande på arbetsmarknaden. Deltagandebegreppet i detta förslag omfattar visserligen alla som deltar på arbetsmarknaden men inkluderar dessutom (till exempel) dem som ägnar sig åt godkända utbildningar och kurser eller frivilligarbete, och människor som tar hand om barn, äldre eller funktionsnedsatta.

17. Grundlagsutskottet är ett riksdagsutskott i Finland som tillser att lagförslag är grundlagsenliga. Utskottet skriver en rapport om varje lagförslag och kan rekommendera att förslaget godkänns i befintlig form, godkänns med smärre eller större justeringar, eller avslås.

samhället generellt (Kalliomaa-Puha, Tuovinen & Kangas 2016), vilket var ett viktigt prejudikat för framtida samhällsexperiment. Efter expertutfrågningar i olika riksdagsutskott (arbetslivs- och jämställdhetsutskottet, social- och hälsovårdsutskottet, finansutskottet) och två korta debatter i riskdagen antogs lagen 20 december av en betryggande majoritet: 170 av de 200 riksdagsledamöterna röstade ja.

Experimentet startade 1 januari 2017 och pågick till slutet av 2018. Resultatet utvärderas av FPA:s forskningsenhet i samarbete med olika akademiska institutioner. De första resultaten publicerades i början av 2019 och slutrapporten kom i maj 2020. Lagförslaget innehöll en diskussion om att förlänga och utvidga experimentet med basinkomst 2018, men den faktiska lagen strök det alternativet. Uppskattningar pekade på att en expansion av experimentet skulle kräva att den aktuella budgeten på 20 miljoner EUR mångdubblades under två år, och social- och hälsovårdsministeriet signalerade i mitten av 2018 att det inte var intresserat av det alternativet.

Fyra parametrar är centrala för att förstå det finska experimentet och skilja ut det från andra pågående eller planerade experiment i andra länder. För det första är det finska experimentet med basinkomst det allra första av alla experiment med ovillkorat inkomststöd som utformats som en landsomfattande randomiserad kontrollerad studie (RCT). RCT-designen skiljer mellan en grupp som är föremål för åtgärden ("behandlingen") och alltså får basinkomst, basinkomstmottagarna, och en kontroll- eller jämförelsegrupp som omfattas av den "vanliga" socialförsäkringen. Randomiseringen förmodas säkerställa att den enda systematiska skillnaden mellan basinkomstmottagarna och jämförelsegruppen rör åtgärden som utvärderas, alltså basinkomsten. Allt annat är lika. I motsats till de nederländska experimenten består gruppen basinkomsmottagare i Finland av ett urval från hela landets befolkning, utan att någon extra tyngd ges åt särskilda regioner eller kommuner i experimentet.

Trots att forskningskonsortiet argumenterade för en experimentdesign som var en kombination av både en landsomfattande RCT och lokalt viktade inslag uteslöts detta av budgetrelaterade och praktiska skäl. Att utöver den landsomfattande RCT-designen i experimentet även inkludera en avgränsad plats där alla i den tänkta mottagarkategorin (och inte bara ett urval av socialt utspridda personer) vore berättigade till experimentåtgärden (jfr. Calnitsky & Latner 2017) – en så kallad "saturation site" – skulle ha krävt avsevärda ytterligare investeringar (Kangas m.fl. 2016, s. 22–24).

En landsomfattande RCT-studie gjorde det möjligt för FPA att få kost-

nadseffektiv och tillförlitlig tillgång till en betydande databas med cirka 240 000 personer som erhöll grundläggande inkomstskydd för arbetslösa (36 910 mottagare av arbetslöshetsersättning, så kallad grunddagpenning, och 198 954 personer som fick arbetsmarknadsstöd 2016). Experimentets design innebar visserligen att det var mycket representativt för dem som erhöll grundläggande inkomstskydd för arbetslösa i hela landet: till exempel undviker en sådan landsomfattande RCT-design skevheter som speglar olikheter mellan stad och landsbygd. Men att experimentdeltagarna var utspridda över hela landet innebar också att det inte gick att undersöka effekterna av att basinkomstmottagare samspelar med varandra – och sådana sociala effekter tycks ha varit betydande i det kanadensiska experimentet med minimiinkomst ("Mincome") på 1970-talet (Forget 2011; Calnitsky 2016; Calnitsky & Latner 2017). Vi återkommer till detta i kapitel 4.

För det andra: även om en sådan RCT-design möjliggör ett större befolkningsurval än ett lokalt experiment var det finska experimentets utformning samtidigt inriktad på en speciell målgrupp i befolkningen: de arbetslösa. Mer specifikt var det finska experimentets målgrupp arbetslösa som 1 december 2016 var i åldern 25–58 år och som i november 2016 fick antingen grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd – båda i FPA:s regi. Kriterierna uppfylldes av nästan 240 000 arbetslösa finländare. Ur dem gjordes ett slumpmässigt urval på 2 000 personer som fick basinkomst medan 173 000 fungerade som kontrollgrupp.¹⁸ Till skillnad från andra experiment med basinkomst var deltagande i det finska experimentet obligatoriskt för att undvika urvalsfel (Kangas & Pulkka 2016; Kangas, Simanainen & Honkanen 2017). Urvalskriterierna uteslöt (med avsikt) arbetslösa som omfattas av mer generösa men tidsbegränsade inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningar, primärt i facklig regi. De uteslöt även många sociala kategorier som det FPA-ledda konsortiet och flera kritiker anser borde ha inkluderats för att få en bättre uppfattning om helhetseffekten av att införa en basinkomst: låginkomsttagare, studenter, egenföretagare och arbetslösa under 25 års ålder.

Begränsningen till denna snäva målgrupp motiverades återigen delvis av budgetmässiga och praktiska hänsyn: ett urval utanför de registrerade FPA-mottagarna skulle snabbt ha krävt en större budget och även inneburit att ytterligare system måste inrättas för att administrera basinkomsten och utvärdera mottagarna. Den finska regeringen gav dessutom ett tydligt politiskt direktiv om att prioritera basinkomstens eventuella stimulans-

18. För att jämföra administrativa data har ett mindre randomiserat urval på 2 000 personer ur den större kontrollgruppen även deltagit i en undersökning.

effekter på arbetsmarknaden. Som det står i lagen: ”Syftet med försöket med basinkomst är att få information om hur en basinkomst påverkar arbetsmarknadsbeteendet hos dem som deltar i försöket och att utreda andra konsekvenser av basinkomsten” (Finlex 1528/2016). Regeringen ville också att experimentet skulle starta i januari 2017, vilket gjorde det omöjligt att ens fundera över rimliga lösningar på de praktiska utmaningarna med en vidgad målgrupp. De politiska direktiven förklarar inte bara varför experimentet medvetet begränsades till arbetslösa, utan också varför försökets primära fokus var på dem som antogs vara mest känsliga för införandet av en basinkomst eftersom de löper större risk än andra att hamna i fattigdoms-, arbetslöshets- och byråkratifällor (se avsnitt 1.2.) under det rådande systemet för grundersättning vid arbetslöshet. Föga förvånande har experimentets begränsade fokus kritiserats hårt av förespråkare för basinkomst i Finland – inte minst av inflytelserika ekonomer, Gröna förbundet och Vänsterförbundet – och utomlands. Till exempel har ekonomen Osmo Soininvaara – före detta riksdagsledamot för Gröna förbundet och minister, samt en av de mest inflytelserika förespråkarna för basinkomst sedan 1980-talet – kritiserat den testade modellen för att vara oralistisk och skulle leda till ett stort budgetunderskott om den genomfördes i hela landet (Soininvaara, 2017).

En tredje viktig parameter i det finska experimentet gäller basinkomstens storlek och hur utbetalningen av basinkomst påverkar inkomster från avlönat arbete, andra sociala förmåner och skatt. För att få en uppfattning om de budgetmässiga och fördelningspolitiska konsekvenserna av olika modeller för basinkomst gjorde forskningskonsortiet i sin preliminära analys ett stort antal mikrosimuleringar där olika nivåer på basinkomsten kombinerades med olika skattesatser (Kangas & Pulkka 2016; Kangas, Simanainen & Honkanen, 2017). Medan forskningsgruppen rekommenderade experiment med olika basinkomstmodeller beslutade regeringen senare att genomföra ett experiment med en enda partiell basinkomstmodell i vilken basinkomsten uppgick till 560 EUR i månaden. Det är en nivå som motsvarar grundskyddet för dem som får arbetsmarknadsstöd och grunddagpenning, och därmed blir det möjligt att låta experimentet fullt ut ersätta de befintliga villkorade programmen med en villkorslös basinkomst – och i praktiken utplåna de byråkratifällor de ofta är förknippade med. Samtidigt säkrar man att ingen i experimentets försöksgrupp (som får basinkomst) får det sämre när de måste gå över till basinkomstsystemet (Kallioma-Puha, Tuovinen & Kangas 2016). Med den finska grundersättningen vid arbetslöshet som institutionell bakgrund

ter sig nivån 560 EUR som ett slags Schelling-punkt (*focal point*) för införandet av en partiell basinkomst i Finland (Schelling 1960). Även om nivån ofta kritiserats för att vara för låg är det viktigt att förstå att de som fick basinkomst fortfarande hade rätt till andra former av förmåner, till exempel bostadsbidrag, samt försörjningsstöd som sista utväg. En annan sak som kännetecknade försökets utformning var just att basinkomsten kunde kompletteras med andra privata inkomster, inklusive avlönat arbete, utan att basinkomsten trappades ned vilket är avsett att minimera de arbetslöshets- och fattigdomsfällor som följer med det rådande sociala grundskyddet. Ett centralt syfte för experimentet var att ta reda på om de i gruppen som fick partiell och villkorlös basinkomst som ett resultat av detta skulle återintegreras snabbare på arbetsmarknaden jämfört med dem i kontrollgruppen.

En allvarlig komplikation i det finska experimentet är emellertid skattehanteringen av de 2 000 personerna i försöksgruppen. Basinkomst är i princip ett skatte- och transfereringssystem, vilket betyder att effekten beror på kombinationen av både den erhållna basinkomsten och hur den påverkar den egna skatteplikten. Det finska experimentet räknade dock inte med basinkomstens konsekvenser för skatterna. Därmed uppstår två olika problem. Dels visade mikrosimuleringar att genomförandet av den modell för basinkomst som användes i experimentet skulle kräva politiskt omöjliga skattenivåer. Det betyder att experimentmodellen var väsentligt annorlunda än vad som effektivt skulle kunna institutionaliseras i praktisk politik. Och det väcker frågor om vad som i själva verket testades. Det är visserligen tekniskt möjligt att tillämpa den rådande progressiva beskattningen tillsammans med basinkomst. Men att generellt genomföra den aktuella försöksmodellen skulle uppskattningsvis leda till ett budgetunderskott på 11 miljarder EUR. Det är därför ingen överraskning att experimentmodellen fick omfattande kritik för att vara ekonomiskt ogenomförbar och politiskt irrelevant (t.ex. Soininvaara 2017). För det andra var den ekonomiska situationen bättre för personerna i försöksgruppen än för dem i kontrollgruppen: basinkomsten i experimentet var ett oförutsett tillskott som kan ha orsakat andra beteenden än vi kunnat vänta oss av att införa en realistisk basinkomstmodell över hela Finland. Tillsammans väcker de två problemen tvivel kring om experimentresultaten verkligen kan användas som forskningsbevis rörande effekterna av att införa en ekonomiskt realistisk modell för basinkomst i Finland.

Det finns både praktiska och politiska förklaringar till varför det finska experimentet inte lyckades införliva skattedimensionen på ett rimligt

sätt. Av de tidsmässiga begränsningar som redan nämnts visade det sig i praktiken svårt att inom det befintliga systemets ramar anpassa skattehanteringen av 2 000 individer. Men mer avgörande var att varken skattemyndigheterna eller ens den ansvariga finansministern var politiskt villiga att engagera sig i experimentet. Med ett tillräckligt politiskt engagemang hade det förmodligen gått att övervinna de praktiska hindren och tillämpa en passande skattemodell. Med facit i handen ledde en tydligt bristande politisk samordning mellan social- och hälsovårdsministeriet (ansvarigt för att förbereda och genomföra försöket), arbets- och näringsministeriet (ansvarigt för skattelagstiftning och tillsyn) och skatteförvaltningen (ansvarig för beskattningens tillämpning i praktiken) till förseningar i processen. Detta belyser återigen det faktum att det krävs politiskt ledarskap och engagemang för att säkra smidigt samarbete och samordning av olika sektorer inom regering och administration (ett tillvägagångssätt som inbegriper hela statsförvaltningen) för att genomföra ett vetenskapligt robust experiment med basinkomst.

En sista parameter som är viktig att uppmärksamma i det finska försöket är att det skulle rullas ut under en tvåårsperiod och sedan följas av en systematisk utvärdering. Jämfört med andra tidigare, pågående eller planerade experiment som i typfallet är tre- eller fyraåriga, är det i kortaste laget. Kritikerna hävdade med rätta att effekterna av ett tvåårigt projekt sannolikt inte leder till väsentligt ändrade beteenden av två skäl: de som får basinkomst behöver tid för att anpassa sig till de nya livsomständigheterna, och än viktigare: insikten att det nya programmet endast varar under en kortare tid innebär att vi inte kan vänta oss beslut som mer radikalt förändrar livets inriktning, vanor eller värderingar. Ändå kan en kortvarig förändring i arbetslöshets- och andra beslätade fällor göra det möjligt för vissa personer att utnyttja chanser som annars inte skulle finnas. Och förväntade vinster i hälsa och välbefinnande förknippade med minskad stress brukar visa sig också under korta tidsrymder (Forget 2011, 2013). Beslutet att satsa på ett tvåårigt projekt med start 2017 och slut under 2018 var helt och hållet politiskt motiverat och fungerade som en fast begränsning för forskningskonsortiet som utformade experimentet. Flera försök att berättiga ett senareläggande av startdatumet eller utvidga (och expandera) projektet efter ett eller två år föll för döva politikeröron. Resultatet var frustrerande men inte helt oväntat med tanke på budgetrelaterad njugghet och behovet för politiska aktörer att få avkastning på sina ”investeringar” under mandatperioden.

Experimentet med basinkomst genomfördes av FPA, som även ansvarar

för att betala ut dagpenningen (arbetslöshetsersättningen) och arbetsmarknadsstödet i Finland. Motiven till detta upplägg var praktiska. Eftersom befolkningsurvalet utgjordes av FPA:s dåvarande ”kunder” behövde man inte utveckla nya och dyra betalnings- och utvärderingssystem för genomförandet. Att samordna basinkomsten med andra förmåner som till exempel bostadsbidraget blev dessutom mycket enklare och risken för fel minskade eftersom FPA ansvarar för utbetalningen av de grundläggande socialförsäkringsförmånerna. FPA var juridiskt ansvarig för att upprätthålla ett register över basinkomstförsöket, med information om både försöks- och kontrollgrupperna. FPA hade därtill redan kontor över hela landet vilket underlättade genomförandet av en landsomfattande RCT-studie.

Genomförandet av experimentet med basinkomst gick ganska bra. Men utvärderingen stötte på en del allvarliga problem. Eftersom tonvikten låg på att studera hur sysselsättningen påverkades av basinkomst skulle framför allt administrativa register användas vid utvärderingen av försöket. Liksom övriga nordiska länder har Finland omfattande register över bidragsansökningar, inkomst av förvärvsarbete och skatteskulder. Detta gjorde det relativt enkelt att kombinera data från basinkomstregistret med andra administrativa data för både försöks- och kontrollgruppen, inklusive hälsodata som till exempel ersättning för läkemedelskostnader. Men att förlita sig på administrativa data ger dessvärre ingen heltäckande bild av basinkomstens potentiella effekt på de arbetslösas välbefinnande, något som poängterades i forskningskonsortiets slutrapport, och även påtalats av många frivilligorganisationer och kritiker från oppositionspartierna. Saken kompliceras ytterligare av att social- och hälsovårdsministeriet inte lyckades utse FPA till att leda utvärderingsgruppen förrän i juni 2018. Eftersom man inte lyckats tillsätta en utvärderingsgrupp innan experimentet startade kunde man inte heller genomföra någon baslinjeenkät och därför blir den efterföljande utvärderingen av effekterna på välbefinnandet begränsad och mindre tillförlitlig. Vi återkommer till de här och andra av experimentets begränsningar i kapitel 4.

3.

SOCIALA BISTÅNDEXPERIMENT I NEDERLÄNDERNA

3.1. EXPERIMENTENS BÖRJAN

Liksom Finland är Nederländerna ett land där basinkomst regelbundet diskuterats. De senaste 40 åren har basinkomst avvisats gång på gång, för att sedan åter dyka upp igen efter en stunds tystnad. Men basinkomst betraktas alltjämt som en radikal idé. Den är mer populär bland väljare än bland politiker. För många i Nederländerna i dag verkar basinkomstens stund nu till sist vara inne, efter ett omfattande intresse för experiment som undersöker effekterna av att socialt bistånd (vad som i svensk debatt brukar kallas försörjningsstöd, socialbidrag eller ekonomiskt bistånd) frikopplas från skyldigheten till ”återintegrering” – den holländska termen för aktiviteter som jobbsökande, vidareutbildning och utbildning som syftar till att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. I motsats till det finländska experimentet med basinkomst genomförs dessa holländska experiment på lokal nivå i olika nederländska städer. Strängt taget handlar det här inte om experiment med *basinkomst* enligt definitionen i 1.1, och man ska inte vänta sig att de nödvändigtvis för landet in på en väg som leder till införandet av basinkomst. Av skäl som vi förklarar närmare nedan bidrar de trots det på värdefulla sätt till en evidensbaserad bedömning av förslag till basinkomst i dagens välfärdsstater.

Hur började experimenten? I januari 2015 infördes i Nederländerna en ny lag om socialt bistånd, lagen om deltagande (Participatiewet, i den följande texten PA-lagen). I ett avsteg från tidigare lagstiftning flyttade den nya lagen ansvaret för socialt bistånd från central till lokal nivå. Och som en följd av den globala finanskrisens fortsatta inverkan på den holländska ekonomin skars det också ner på den sociala biståndsbudgeten. PA-lagen introducerade också strängare regler för vem som hade rätt till bistånd, som bland annat innebar obligatoriskt deltagande i återintegreringsaktiviteter som jobbsökande och uppgradering av arbetsmarknadskompetenser. Lagen medförde också ett slags arbetslinje i välfärden (*workfare*), så kallade ”motprestationer” (på holländska *tegenprestatie*).

I workfare-program måste bidragstagare utföra sociala tjänster som uttryckligen syftar till att få dem att göra något i gengäld för de sociala biståndspengarna, även om denna motprestation dessutom ibland kan motiveras med den för mottagaren positiva egenskapen av att ”ge arbetslivserfarenhet”. Kommunerna måste inkludera bestämmelser om workfare i sina lokala förordningar, men är fria att tillämpa bestämmelserna på eget sätt, som vi förklarar i 3.3. Workfare infördes på experimentbasis i storstaden Rotterdam långt innan PA-lagen antogs, med ett projekt som hette WorkPays och som började testas under 2012 för att se hur det påverkade utnyttjandet av socialt bistånd och återinträdet på arbetsmarknaden. Efter att ha drivit experimentet i tre år fann man att effekterna var måttligt positiva – lägre utnyttjande, mer återinträde – och att det alltså i viss mån levde upp till sitt projektnamn (se de Koning m.fl. 2017). Till skillnad från de workfare-regler som tillämpas i dag i Rotterdam – och som är klart impopulära bland biståndsmottagarna – har det här experimentet inte uppmärksammats särskilt mycket utanför Rotterdam.

Månaderna efter att PA-lagen infördes 2015 gavs kommunerna i Nederländerna frihet att utarbeta sina egna tolkningar av den. Samtidigt var de tvungna att tillämpa en lista med nya regler för vem som hade rätt till bistånd. Omständigheterna varierade från stad till stad, liksom de lokala myndigheternas inställning till reglerna, och lagen mötte både uppskattning och kritik. Men det är ingen överdrift att säga att missnöjet med den byråkratiska bördan och de höga kostnaderna för att genomföra de nya reglerna var stort.¹⁹ En utbredd uppfattning var att den detaljerade beskrivningen av bidragstagarnas plikter gjorde det svårt för handläggarna att förhålla sig flexibelt till återintegrering och att lagen bidrog till mistro mellan de lokala myndigheterna och de berörda medborgarna. Huvudanledningen tycks vara att den som inte följer de minutiösa PA-reglerna till punkt och pricka möts av hårda sanktioner. Det nya och främmande med de nya reglerna och rutinerna gjorde att beslut om krav på obetalda tjänster som motprestation, användningen av disciplinära straff eller tillämpningen av rabatter på personer i familjehushåll ofta fattades godtyckligt – vilket är fallet än i dag. Sådana beslut betraktades därför ofta av bidragstagarna som nyckfulla och förödmjukande.

Nyckeln till de basinkomstinspirerade experimenten är att PA-lagen innehåller en bestämmelse (artikel 83) för tillfälligt upphävande av villkoren i experimentsyfte. De främsta målen som sådana experiment bör rikta in sig på är att öka utflödet av biståndstagare in i avlönat arbete

19. Se Bommeljé (2017), i en intervju med ekonometrikern och basinkomstaktivisten Sjir Hoeijmakers.

och effektivisera lagen genom att sänka kostnaderna för genomförande. PA-lagens artikel 83 blev snabbt en öppning för en bred koalition forskare, lokalpolitiker (framför allt på vänsterkanten) och sociala aktivister. Koalitionen ville studera effekterna av basinkomstens villkorslöshet och därigenom utveckla en evidensbaserad politisk grund för en reform av PA-lagen. Dessutom ville man förankra förslag om basinkomst mer stabilt på den politiska dagordningen (se Bommeljé 2017, s. 21). Tillsammans med kommunala myndigheter som 2015 var beredda att använda artikel 83 föreslog forskarna experiment i fyra holländska universitetsstäder: Groningen, Tilburg, Utrecht och Wageningen. Målet var att studera hur arbetsmotivationen påverkas om man avskaffar jobbsökarkrav och obligatorisk utbildning, ser med nya ögon på återintegrering och fokuserar på coachning (snarare än krav), samt sänker avtrappningstakten på stödet vid stigande arbetsinkomster. Forskningsgrupperna i de fyra städerna bestämde sig för att studera inte bara hur dessa ändringar av befintliga regelverk påverkade utflödet till avlönat arbete utan även hur de påverkade den sociala delaktigheten, och viktigast av allt: bidragstagarnas hälsa och välbefinnande. Dessutom skulle forskningen också undersöka handläggarnas jobbtillfredsställelse. Den breddade forskningsagendan speglar en önskan hos koalitionen mellan akademiker, lokalpolitiker och aktivister att gå vidare med ett mer progressivt experiment än försöket med workfare i Rotterdam, som helt fokuserat på nyttjandegrad och utflöde till avlönat arbete – det vill säga minskat bidragsberoende. Det var också en signal om att man ville se bortom den inlussning på arbetsmarknaden som PA-lagen syftade till, samtidigt som man erkände vikten av detta mål.

Det överlägset mest berömda av de nya experimenten är det i Utrecht, som bevakades intensivt i internationella medier under våren 2015 efter en artikel i den amerikanska tidskriften *The Atlantic* (se Hamilton 2016). Utrecht-försöket går under namnet *Weten wat werkt* vilket signalerar dess praktiskt inriktade ambitione att ta reda på ”vad som fungerar” (se Utrechts stad 2017). Det pågick i två år i regi av Utrechts stad och Utrecht University School of Economics. Experimentet beskrivs officiellt som en alternativ metod för att nå ut med socialt bistånd, snarare än som ett experiment med den politiskt kontroversiella idén om villkorlös basinkomst. Och det med rätta. Som svar på entusiastiska rapporter i internationella medier har det poängterats att de holländska experimenten till sin design är långt ifrån några försök med basinkomst (såsom denna definierades i kapitel 1): de är begränsade till hushåll med försörjningsstöd och innebär alltså på intet sätt individuella utbetalningar till samtliga vuxna medborgare eller

permanent bosatta (om detta med avseende på medierapporteringen, se McFarland 2017).

Men som vi tidigare förklarat (se 1.4) är det hur som helst nästan omöjligt att genomföra ett fullskaligt forskningsexperiment om hur befolkningen som helhet påverkas av basinkomstens tredelade villkorlöshet på existensminiminivå, där man dessutom använder en realistisk simulering av skatteincitamenten som följer med en sådan modell. Med detta i åtanke ser vi det som berättigat att betrakta experimentet i Utrecht – och de liknande försöken i andra holländska städer – som forskning med potentiell relevans att på vetenskaplig grund belysa effekterna av basinkomst på det ekonomiska beteendet och välbefinnandet hos fattiga hushåll, som är mest uppenbart utsatta för välfärdsstatens två viktigaste former av villkor: arbetsvilja och behovsprövning. Frågan är bara hur stor denna potential för vetenskapligt solid forskning faktiskt är. Liksom i det finska fallet har det knappast varit lätt för forskarna att lotsa sina förhoppningar och ambitioner runt de nationella juridiska och administrativa ramverkens grynnor och begränsningar. Vilken var forskningsdesignen? Och vad gjorde de holländska städerna för att skydda och säkra sin forskningsdesign inom de gränser som fixeras av dessa ramverk och de politiska processer som formar dem?

3.2. TEORETISK BAKGRUND

När man talar om att ”minska” eller ”mildra” reglerna för socialt bistånd måste man skilja mellan regler som befriar biståndstagare från återintegreringsplikterna jobbsökande och utbildning, och regler som hindrar dem från att behålla extrainkomster från arbete – att nå en högre disponibel inkomst genom att bygga på bidraget med intjänade inkomster (regler som anger en avtrappningstakt för bidraget, som i PA-lagen i normalfallet är nära 100 procent). PA-lagen kan göras mindre regelintensiv om den tillåtna maxinkomsten på 960 EUR i månaden blir mindre beroende av *arbetsprövning* eller om beviljandet av bidragspengar blir mindre beroende av *behovsprövning*. En genuin basinkomst åstadkommer båda dessa förändringar. De insikter från beteendekonomisk forskning som beskrivs av Groot och Verlaat (2016) – och som redan diskuterats i 1.4 ovan – rör främst effekterna av en mildring av arbetsprövningen. Men konsekvenserna av avskaffad behovsprövning är lätta att förstå med hjälp av den ekonomiska standardmodellen för rationella val. Att sänka den effektiva

skattesatsen på fattigas inkomster reducerar fattigdomsfällan, eftersom det frigör egennyttiga stimulanser till att söka arbete.

Med tanke på att fattigdom hämmar kognitiva resurser kan emellertid effekterna av mildare arbets- och behovsprövningar tillsammans förstärka varandra. När arbetsprövningen mildras innebär det att inblandningen i bidragstagarnas liv minskar. Mer mentala resurser blir tillgängliga för den fattiga och hen kan använda dem för att utnyttja de nya möjligheter som ges att höja sin inkomst genom eget arbete. Det teoretiska ramverket pekar alltså på möjligheten att när arbetsprövningen blir mindre sträng *samtidigt* som behovsprövningen mjukas upp eller tas bort ges vidgat spelrum för det egennyttiga motivet att söka inkomster från avlönat arbete. Detta är en beteendeeconomisk slutsats som stödjer standardargumentet att basinkomst uppmuntrar fattiga att frivilligt söka sig in på arbetsmarknaden.

Det finns ytterligare ett beteendeeconomiskt motiverat antagande i utgångspunkterna här som visserligen inte har något med basinkomst att göra men ändå är relevant för de holländska experimenten. Enligt detta antagande kommer borttagen eller mildrad behovsprövning i kombination med frivillig återintegrering i form av ”skräddarsydd” coaching dessutom att stärka det materiella vinstmotiv som följer med den reducerade behovsprövningen. Skräddarsydd frivillig hjälp kan i detta sammanhang ge en sådan motiverande effekt dels genom att ge kognitivt stöd åt bidragstagarna i deras återintegrering, dels genom att bidra till en högre grad av tillit i deras mellanhavanden med handläggarna.

Den teoretiska bakgrunden är beskriven utifrån Groot och Verlaat (2016) och är den teoretiska kärna som vägleder de holländska experimenten. Jämfört med en kontrollgrupp i en randomiserad kontrollerad studie med ett urval sociala biståndstagare förväntas personer som omfattas av någon av följande tre åtgärder prestera bättre i termer av olika indikatorer för välbefinnande, arbetsmarknad och social delaktighet:

Undantag (U). Personerna befrias från befintliga återintegreringsplikter: de är inte tvungna att söka avlönat arbete eller delta i utbildningar eller andra kurser, men har individuell tillgång till stadens standardutbud av sådana resurser.

Intensivcoaching (IC). Utöver (vissa av) standardprogrammen är personerna föremål för skräddarsydda återintegreringsåtgärder under ledning av handläggare. Deltagande i de här extraaktiviteterna är frivilligt.

Ekonomiskt incitament (EI). Vid inträdet på arbetsmarknaden får personerna behålla en högre procentandel av den injänade nettomånadsinkomsten än vad PA-lagen i normalfallet tillåter.

Den exakta designen av ett experiment baserat på dessa åtgärder beror på lokala förhållanden som speglar hur gruppens sociala biståndstagare är sammansatt, arbetsmarknadsprognosen för staden eller regionen, samt detaljutformningen av de befintliga PA-regler som tidigare antagits av staden. Enligt de teoretiska kärnantagandena ovan bör vi i ett sådant experiment – om det är korrekt utformat – i princip förvänta oss att försöksgrupper som omfattas av en enda åtgärd (antingen U, IC eller EI) kommer att nå ett bättre utfall än kontrollgruppen. Dessutom bör försöksgrupper med kombinationsåtgärderna U+IC, U+EI, IC+EI och U+IC+EI nå ett ännu bättre utfall än de tre enåtgärdsgrupperna vad gäller de relevanta indikatorerna. För överskådlighetens skull sammanfattas den teoretiska kärnans huvudbudskap och dess relation till de tre olika komponenterna av basinkomstens villkorslöshet (definierade i avsnitt 1.1 ovan) i tabell 1.

TABELL 1. FÖRVÄNTADE EFFEKTER AV ENSTAKA ÅTGÄRDER ENLIGT FÖRSÖKETS TEORETISKA KÄRNANTAGANDEN.

BASINKOMSTENS VILLKORSLÖSHET	ÅTGÄRDER	KONTROLLGRUPP
Arbete	U >	K
Behov	EI >	K
Personliga omständigheter	täcks inte av experimentet	
INSLAGET AV COACHNING		
Frivillig och skräddarsydd	IC >	K

Förkortningarna och tecknen betyder: K kontrollgrupp, U undantag, EI ekonomiskt incitament, IC intensivcoachning. Tecknet > betyder bättre förväntat utfall vad gäller relevanta arbetsmarknads- och välbefinnandeindikatorer.

I förberedelsestadiet från 2015–2017 samarbetade universiteten från de fyra städer som deltog i experimenten (Groningen, Tilburg, Utrecht och Wageningen) nära i utvecklingen och utformningen av sina respektive randomiserade kontrollerade studier. I samtliga rekryteras personer från gruppen försörjningsstödmottagare som frivilligt kan delta i en försöksgrupp under en tvåårsperiod. Med vissa variationer och tillägg följer städerna i princip de teoretiska kärnantaganden om effektiva åtgärder som vi med utgångspunkt i Groot och Verlaat (2016) beskrivit ovan.²⁰

20. I Tilburg har till exempel betoningen på att främja samarbete genom ömsesidig tillit kombinerats med Amartya Sens så kallade capability approach. (Tilburgs ansökan, 2017, sid. 5, se även Muffels och Headey 2013.)

Men de faktiska experimenten i städerna skiljer sig åt i en del andra avseenden. Det beror på att det nederländska social- och arbetsmarknadsdepartementet under processens gång skapade betydande juridiska och administrativa hinder och dessa hanterades på olika sätt av städerna. Regeringen gjorde detta för att främja ett nationellt ramverk för experiment som skulle respektera den övergripande avsikten med PA-lagen och samtidigt lugna konservativa politiker som betraktade de planerade experimenten som ett försök att bakvägen smuggla in basinkomst i trygghetssystemen. Som vi nu ska se svarade de respektive städerna olika på komplikationerna i utvecklingen av sin experimentdesign.

3.3. RÄTTSLIGA BEGRÄNSNINGAR OCH KRAV PÅ WORKFARE-INSLAG

Samtliga experiment måste rätta sig efter vad vi kallar *PA-bilagan*, som trädde i kraft 1 april 2017. Detta är en rättslig handling som utgör bilaga till PA-lagens artikel 83, som reglerar experimenten (Staatsblad 2017).²¹ PA-bilagan anger fyra villkor för designen av experiment som lämnas in efter 1 maj 2017. För det första måste personer som slumpmässigt tilldelas kontrollgruppen eller någon av försöksgrupperna (efter informerat samtycke) stanna i den gruppen under hela experimentet. Underlåtelse faller under PA-lagens sanktionsregler (och medför krav på betalning av ett inledande vite på 30 procent av det beviljade biståndet). För det andra måste alla åtgärder av undantagstyp kontrolleras efter sex månader och igen efter ett år, för att se om personerna aktivt sökt avlönat arbete. Bristande initiativ härvidlag efter ett år är grund för uteslutning ur försöksgruppen för återstoden av tiden och kan omfattas av påföljd. I stället för undantagsåtgärden U som beskrivs i 3.2 tillåter departementet alltså endast ett partiellt undantag, som nedan hänvisas till med förkortningen PU.

För det tredje måste varje design som innehåller en undantagsgrupp även innehålla en försöksgrupp med obligatoriskt deltagande i minst dubbelt så många aktiviteter som i dag ingår i stadens standardprogram för återintegrering. Till skillnad från åtgärden intensivcoachning IC – som består av skraddarsydda tilläggsresurser för frivillig återintegrering (se 3.2) – är det här enbart en dubbling av standardprogrammets aktiviteter, till exempel att förbereda anställningsintervjuer att delta i ”motprestations-

21. PA-bilagans villkor debatterades utförligt under 2016 av de fyra städerna och drivande universitetsforskare å ena sidan, och departementet å den andra, i bilaterala kontakter och i utfrågningar i parlamentets andra kammare. Bilagans slutliga formulering var resultatet av en långdragen diskussion och var en djup besvikelse för forskarna.

grupper” eller att anmäla sig till handläggare. Alla dessa extraaktiviteter är föremål för de vanliga reglerna för kontroll och sanktioner. PA-bilagan skapar alltså en ny åtgärd som innebär ”skärpta plikter”, som vi i det följande hänvisar till med förkortningen SP. Vad gäller arbetsplikten är åtgärden i praktiken ett stort steg i riktning mot workfare. Enligt renodlade workfare-modeller får det naturligtvis inte heller finnas några ekonomiska incitament för att behålla inkomster intjänade på arbetsmarknaden samtidigt som man omfattas av ett workfare-program.

Slutligen medför PA-bilagan en fjärde designinskränkning: den sätter nämligen en strikt gräns för hur mycket man får behålla av det man tjänar utöver bidraget. Bidragstagare får behålla 50 procent av månadsinkomster upp till ett tak på 199 EUR under de två experimentåren. Detta tak på strax under 200 EUR är avsett att säkra de ”rättvisa villkor” som konservativa politiker kräver: genom att göra det omöjligt för en bidragstagare som behåller 199 EUR att med hjälp av försörjningsstöd få högre nettoinkomst än en heltidsarbetande på minimilön utan bidrag. Detta innebär en kraftig minskning av stimulans effekten av åtgärden ekonomiskt incitament EI (se 3.2). Om man vill studera effekten av att avlägsna fattigdomsfällan är det alltså under PA-bilagan endast tillåtet att införa ett mycket svagt ekonomiskt incitament. Vi hänvisar till denna begränsade åtgärd med förkortningen SEI (svagt ekonomiskt incitament). Det behöver knappast påpekas att SEI är något helt annat än incitamenten hos en full basinkomst som har en avtrappningstakt på noll och ingen övre gräns för ytterligare inkomster efter skatt. Även om inkomstskatten realistiskt sett (vid konventionell finansiering) skulle behöva vara avsevärt högre än i det befintliga systemet ger full basinkomst ett mycket större ekonomiskt incitament för låginkomsttagare att ta ett jobb – lägre effektiva marginalsatser – än vad som är fallet med SEI.

I ett detaljerat brev till departementet berättade forskarna på universitetet i de fyra städerna om sin allvarliga oro beträffande PA-bilagan. De påpekade att de nya begränsningarna gjorde det svårt att testa de hypoteser experimenten grundade sig på (Forskarnas svar 2016). Samtidigt öppnar faktiskt en design som parar ihop åtgärderna PU och SP för en intressant möjlighet som forskarna förbisett. Enligt försökens teoretiska kärnanta-ganden borde åtgärden SP visa skadliga effekter jämfört med kontrollgruppen, eftersom de extra plikterna och sanktionerna måste konsumera mer av personens mentala resurser, skapa fler risker för orättvis behandling som kan underminera samarbetet med handläggarna, och tränga ut personens inre motivation att delta i jobbsökande och aktiviteter för återintegrering.

Ur ett etiskt perspektiv kan åtgärden SP verka tveksam, inte minst med tanke på PA-bilagans krav att försökspersonerna måste utföra de beordrade extra arbetsmarknadsaktiviteterna under det tvååriga experimentets hela förlopp. Men ur vetenskaplig synvinkel kan det vara en bra idé att testa SP-åtgärden. Enligt försökens teoretiska kärnantaganden borde vi anta att försöksgrupper med PU skulle nå lite bättre utfall än kontrollgruppen enligt de olika måtten för arbetsmarknadsdeltagande, hälsa och välbefinnande, trots att undantaget från arbets- och återintegreringsplikten endast är partiellt. En PU-grupp borde enligt detta synsätt komma att överträffa SP-gruppens utfall med större marginal än kontrollgruppen. PA-bilagans påbud att PU och SP ska inkluderas i experimentdesignen gör det därför möjligt att testa ett spektrum av *åtgärdstyper* (PU, kontrollgrupp, SP), där SP enligt teorin skulle förväntas vara den minst effektiva av de experimentella åtgärderna. Eftersom återintegreringsplikter bland annat kan utgöras av skyldigheter att utföra arbete under PA-lagens klausul om motprestationer kan den här tredelade teoretiska rankningen betraktas som ett segment på ett kontinuum som sträcker sig från villkorlös basinkomst i ena änden och heltids-workfare i den andra. Tanken vidareutvecklas i kapitel 4.3. De teoretiska antaganden som vägleder försöken medför ett par intressanta skillnader i förväntad effekt av de åtgärder som ursprungligen föreslogs av forskarna och dem som påfördes av PA-bilagan. Skillnaderna sammanfattas i tabell 2.

TABELL 2. EFFEKTEN AV ENSTAKA ÅTGÄRDER SOM FÖRESLAGITS AV FORSKARNA OCH SOM PÅFÖRDES AV PA-BILAGAN, ENLIGT FÖRSÖKEN TEORETISKA KÄRNANTAGANDEN.

BASINKOMSTENS VILLKORSLÖSHET	ÅTGÄRDER			KONTROLLGRUPP		
Arbete	U	>	PU	>	K	
Behov	EI	>	SEI	>	K	
INSLAGET AV COACHNING						
Frivillig och skraddarsydd	IC	>			K	> SP

Förkortningarna och tecknen betyder: K kontrollgrupp. Åtgärder som föreslogs av forskarna: U undantag, EI ekonomiskt incitament, IC intensiv coaching. Åtgärder som påfördes av PA-bilagan: PU partiellt undantag, SEI svagt ekonomiskt incitament, SP skärpta plikter. Tecknet > betyder bättre förväntat utfall vad gäller relevanta arbetsmarknads- och välbefinnandeindikatorer.

3.4. STÄDERNAS SVAR

Som nämnts hade villkoren i PA-bilagan (slutförd i april 2017) diskuterats utförligt. Städerna hade gott om tid att inse att slutresultatet skulle bli en besvikelse och att öppet försöka ifrågasätta eller kringgå designbegränsningarna i tabell 2. De hanterade situationen på ett av två sätt: antingen ändrade de helt enkelt villkoren i PA-bilagan till PA-lagens artikel 83 i sin ansökan till social- och arbetsmarknadsdepartementet; eller så vägrade de att lämna in någon ansökan och försökte hitta en rättslig grund för att genomföra sitt lokala experiment inom ramarna för PA-lagens egna (vederbörligen omtolkade) artiklar, och kringgick därmed PA-bilagan och undvek en direkt konfrontation med departementet.

Om vi börjar med det första alternativet så lyckades de fyra ursprungliga initiativtagarna – Groningen, Tilburg, Wageningen och senare Utrecht – att i sina ansökningar ifrågasätta restriktionerna för att undanta bidragstagare från återintegreringsplikten och erbjuda skraddarsydd hjälp (PU och SP). Efter flera diskussionsrundor med Jetta Klijnsmas – då socialdemokratisk statssekreterare – specificerar slutdesignen för städernas experiment i praktiken obegränsade undantag och frivillig skraddarsydd intensivcoaching i försöksgrupperna, med andra ord åtgärder som ligger mycket nära definitionen av U och IC (se 3.2). Tilburgs ansökan godkändes i juli 2017, tillsammans med ansökningarna från Groningen och Wageningen, med oktober 2017 som startdatum. Detta följde alltså på långa samtal på departementet i början av sommaren 2017. Jetta Klijnsmas poängterade hela tiden att projektledarna för experimenten har ”viss frihet” att tillämpa PA-bilagan. Och forskarna tog den chansen.²² Beträffande restriktionerna för ekonomiska incitament kände alla städerna sig tvungna att acceptera det låga taket för deltidssinkomster (SEI).²³ Ändå lyckades städerna avsevärt mildra de mest betungande sidorna av PA-bilagan. Två nya städer såg nu chansen – Nijmegen och Deventer – och valde omedelbart samma modell. Deras ansökningar godkändes så snabbt att de hann börja rekryteringen till försöks- och kontrollgrupperna i oktober 2017. I december anammade Utrecht – en av de mest pådrivande krafterna bakom försöken – samma

22. I Utrechts slutgiltiga design behöver till exempel deltagarna i undantagsgruppen inte personligen rapportera till sina handläggare var sjätte månad. Det räcker med ett enkelt telefonsamtal för att stämma av ”hur det går”. Och det finns inte längre någon påföljd för otillräckligt jobbsökande. Se sammanfattningen av ”överenskommelser” för respektive försöksgrupp i Utrechts stad, 2018.

23. Tilburg argumenterade emellertid för att PA-lagen faktiskt tillåter ytterligare ekonomiska incitament, nämligen utbetalningen av en bonus på strax under 2 400 EUR per år och individ utifrån bidragstagarens arbetsmarknadsutsikter (PA-lagen, artikel 31j). Till slut godkändes detta av departementet.

förhållningssätt. Ett annat tecken på att städerna faktiskt kunde slå tillbaka mot PA-bilagan är att inga experiment som nu godkänts av departementet innehåller någon sträng rättslig skyldighet för deltagare att stanna kvar i sina grupper under hela experimentperioden.

Det främsta exemplet på det andra sätt som användes för att kringgå PA-bilagans begränsningar är Amsterdam (för en mer detaljerad diskussion av processen se Van der Veen 2019). Som vi redan påpekat tillämpas PA-lagens bestämmelser lokalt. Städer har därför omfattande frihet att tillämpa någon form av workfare i viss grad. Och de har mycket varierande inställning till workfare som aktiveringspolitisk metod, med Rotterdam som huvudförespråkare och Utrecht och Amsterdam som huvudmotståndare. Amsterdam har dock på ett särskilt skarpt sätt tagit avstånd från workfare-principerna.²⁴ I juni 2017 godkände Amsterdams stadsfullmäktige en motion om att stå emot alla påtryckningar från departementet om att ens göra ”kosmetiska” ändringar i befintliga regler om frivillig workfare.²⁵ Då Amsterdam väntade sig att departementet skulle avslå stadens ansökan meddelade man därefter att man skulle söka rättslig grund att genomföra sitt experiment utanför PA-bilagans ramar. Hittills har det tunga juridiska artilleriet inte behövt avfyras i den politiska debatten. Trots att den borgerliga holländska regeringen som tillträdde i oktober 2017 är föga förtjust i experimenten har den liberala social- och arbetsmarknadsministern och hans statssekreterare lovat att låta dem fortsätta utan förändring.

Nästan utan publicitet – och under den känsliga perioden inför de holländska kommunalvalen i mars – drog Amsterdam igång en stor rekryteringskampanj i februari 2018, där samtliga mottagare av försörjningsstöd (40 000 personer) fick en inbjudan att anmäla sitt intresse att delta i Amsterdams experiment med socialt bistånd. I brevet med erbjudandet fanns ett tydligt incitament: varje deltagare kan ha extrainkomster under PA-bilagans SEI-åtgärd (50 procent, upp till en månatlig nettointkomst på 200 EUR i två år). Slutdatum för deltagande var 31 juli 2018 och experimentet var planerat att löpa fram till början av 2020.²⁶ I Amsterdamsförsöket jämförs en undantagsåtgärd (som visserligen inte är

24. Strax efter att PA-lagen infördes 2015 förklarade till exempel den ansvariga för sociala frågor, Arjan Vliegthart, stridslystet att motprestationer endast skulle vara ett frivilligt alternativ för bidragstagare i Amsterdam – aldrig en obligatorisk åtgärd – och att åtgärden skulle användas bara om staden själv ville det – och det ville den inte.

25. Motionen konstaterade att statssekreterare Klijnsmas propsande på en workfare-regel ”som du inte själv skriver under på och som du hur som helst föreslår ska avskaffas i ett experiment är ganska meshuggah” (Amsterdams stadsfullmäktige 2017).

26. Vad vi vet pågick rekryteringen även efter detta datum. Men projektet startade redan 8 april 2018 med ett urval på 750 socialbidragstagare (se HVA 2019).

perfekt, eftersom återintegreringsplikter lever kvar utanför PA-bilagans ramar) och en intensivcoachnings- och pliktåtgärd (som mer liknar SP än IC) med en åtgärd där allt förblir vid det gamla, men som innehåller ett ekonomiskt incitament. En separat kontrollgrupp måste därför bildas. En grupp från Amsterdams universitet ska följa upp deltagarna i fyra år (se Amsterdams stad 2018).

I skrivande stund har Amsterdamprojektet rullat på utan några uttryckliga kommentarer från departementet. Det kan bara betyda att det behörighetskrav som skrivits in i PA-bilagan för att tvinga igenom workfare inte haft den reglerande effekt som departementet ursprungligen avsett. Att ställa sig utanför PA-bilagan verkar i dag ha blivit normalalternativet. Under denna period har nämligen flera städer dykt upp på scenen och vill starta egna experiment.

Almere kommun vill till exempel jämföra sin kontrollgrupp med en (icke-perfekt) undantagsgrupp och två grupper med intensivcoachning, där den ena erbjuder standardinsatser (som SP) och den andra skraddarsydd hjälp i samråd med bidragstagarna (mer som IC). Apeldoorn, en annan kommun, gick samman med två mindre orter på annat håll (Epe och Oss) för att starta ett experiment i regi av Tilburgs universitet, och fler städer och byar har bjudits in för att delta.²⁷ Det är ett enkelt experiment som består av endast en icke-perfekt undantagsgrupp och en intensivcoachningsgrupp med skraddarsydda inslag. Experimenten är relativt småskaliga och saknar åtgärder som ger ekonomiskt incitament. De passar ändå in i de mer sofistikerade experimentens generella format i Amsterdam och städerna med försök inom PA-bilagans ramar.

Experimentdesignen i samtliga städer sammanfattas i tabell 3 med användning av förkortningarna ovan för försöksgruppernas åtgärder och fetstil för åtgärder som förestavas av PA-bilagan. Observera att kategoriseringen av åtgärdstyperna i tabell 3 i viss mån är bedömningar, inte minst kategorierna *undantag* (U, PU) och *intensivcoachning* samt *plikter* (IC, SP). Detta gäller även de avvikande egenskaper som nedan markeras med extrasymboler. Samma karakterisering kan dessutom variera lite i innebörd beroende på hur PA-lagen tillämpas i respektive stad.

27. Nederländska kommunförbundet 2018, och Divosa 2017, Munsters, 2018.

**TABELL 3. SAMMANFATTNING AV
EXPERIMENTDESIGNEN I VALDA HOLLÄNDSKA STÄDER.**

STAD	FÖRSÖKSGRUPPER			
Inom PA-bilagans ramar				
Groningen	U	IC	SEI	Val: U, IC, SEI
Tilburg	U & SEI*	IC	U & IC & SEI	
Utrecht	U	IC	SEI	
Wageningen	U	IC	SEI	
Nijmegen	U & SEI	IC & SEI		
Deventer	U** & SEI^	U & SEI^	IC & SEI^	SEI^
Utanför PA-bilagans ramar				
Amsterdam	U# & SEI	SP & SEI	SEI	
Almere	U#	SP	IC	
Apeldoorn/Epe/Oss	U#	IC		

Förkortningarna för åtgärderna som definierats i avsnitt 3.3 och 3.4 betyder: U undantag från återintegreringsplikt; IC intensiv coachning; SP skärpta plikter; SEI svagt ekonomiskt incitament (inkomsttak på 200 EUR i månaden, avtrappningstakt 50 procent). Avvikande egenskaper: * plus en arbetsbonus på 2 400 EUR; ** endast onlinekontakt; ^ avtrappningstakt 25 procent; # mildrad återintegreringsplikt men inget strikt undantag. Val: försökspersonerna får välja mellan de angivna åtgärderna och tilldelas sedan handläggare i respektive försöksgrupp.

4.

ANALYS, SLUTSATSER, LÄRDOMAR

4.1. KAN EXPERIMENTRESULTAT VISA OM BASINKOMST ÄR ÖNSKVÄRT?

Att döma av mediebilden skulle man lätt kunna tro att experiment med basinkomst och liknande former av inkomststöd en gång för alla kan klargöra huruvida basinkomst ”fungerar” eller ej och äntligen ge oss ett handfast svar på om det är möjligt och önskvärt att införa basinkomst. Sådana förväntningar är förstås väl uppskruvade. Det beror inte bara på att resultatet av ett tillfälligt experiment endast kan ge en ofullständig antydning om den sannolika effekten av permanent basinkomst (beläggen är osäkra och beaktar långtifrån alla politiskt relevanta effekter) eller på att resultatet ofta till stor del hänger ihop med den specifika form av basinkomst som undersökts (dess nivå, vad den är tänkt att ersätta, hur den ska finansieras och så vidare) och hur den samverkar med andra olika egenskaper i den konkreta kontext som testats (resultatets generaliserbarhet är begränsad). Den viktigaste anledningen är helt enkelt att politiker och medborgare ofta har olika syn på vilka resultat som vore (mest) önskvärda och hur olika värden och mål ska viktas i händelse av besvärliga målkonflikter och kompromisser.

Naturligtvis kan inte ens den mest perfekta experimentdesign tala om för oss hur vi ska göra avvägningar mellan konkurrerande mål eller avgöra om ett givet resultat är önskvärt eller inte. För att forskningen ska understödja en välinformerad debatt om basinkomstens potential är det därför viktigt att en empiriskt driven diskussion om basinkomstens effekter på beteende och attityder (som står i centrum för den aktuella experimentvägen) förbinds med den omfattande litteratur inom politisk filosofi som handlar om hur basinkomstförslag relaterar till centrala idéer om social rättvisa, demokrati och andra grundläggande värden (se till exempel Birnbaum 2012, 2016; Van Parijs 1995; Van Parijs & Vanderborght 2017; White 2003; Van der Veen 1998).

Detta är lätt att inse när man beaktar att den vanligaste invändningen mot basinkomst är av principiell natur. Den hävdar att det alldeles oavsett

vilka konsekvenser basinkomsten har är orättvist *i sig* med tvångstransfereringar (skattefinansierad fördelningspolitik i motsats till frivillig välgörenhet) till människor som kan arbeta men hellre låter bli, och att detta är ett slags institutionaliserad exploatering av hårt arbetande människor. Inte ens om det skulle visa sig att fattigdom och relaterad ohälsa närmast skulle kunna utplånas en gång för alla med universell basinkomst – tack vare dess höga täckningsgrad och potential att nå ut till alla behövande – anser kritiker som drivs av ett sådant principiellt motstånd att idén är bra: den bryter nämligen mot en grundläggande rättvisenorm genom att bortse från allas individuella ansvar att göra vad de kan för att försörja sig själva innan de ber sina medmänniskor om hjälp. Motprestationskrav och villkor – som säkrar att den som tar emot statliga transfereringar är villig att arbeta och gör ett uppriktigt försök att bidra produktivt till samhället – tillmötesgår den sortens rättvisekrav. Att avgöra om basinkomst är önskvärt eller inte i ljuset av dess sociala konsekvenser – till exempel för mottagarnas hälsa och välbefinnande – är enligt det här synsättet ungefär som att säga att stöld är både acceptabelt och rimligt om man kan visa att det gör tjuven frisk och lycklig. Basinkomst, kan de hävda, är helt enkelt fel och hur det påverkar människors hälsa och lycka har inte med saken att göra.

I samhällen som präglas av ständigt växande inkomstklyftor och ökad förmögenhetskoncentration har emellertid basinkomstens förespråkare ett kraftfullt motargument mot sådana invändningar om exploatering. Detta svar tar sin utgångspunkt i idén om lika tillgång till (värdet av) gemensamma tillgångar. Utan att förneka betydelsen av individuellt ansvar, ömsesidighet eller förtjänst är det svårt att försvara tanken att någon förtjänar att ärva en mycket större del än andra av den ackumulerade rikedom som lämnats – eller frukterna av de tekniska framsteg som gjorts – av tidigare generationer. Förmåner av det slaget är ju inte frukten av eget arbete. På liknande sätt är det befogat att ställa frågan om vissa förtjänar att utnyttja och använda en mycket större andel naturresurser än andra (t.ex. mark, eller atmosfärens begränsade förmåga att absorbera koldioxidutsläpp). Eller mer allmänt: Varför ska somliga ha ensamrätt på att tjäna på offentlig infrastruktur och automatiseringens väldiga produktivitetsvinster (t.ex. nyttan av robotisering, artificiell intelligens, digitala uppfinningar)?

Den generella idén kan tolkas och preciseras på många olika sätt och knyts till en mångfald av konkreta finansieringsförslag. Men den centrala tanken är att basinkomst är ett inkluderande och icke-diskriminerande sätt att ge varje person sin rättmätiga andel av ett kollektivt arv eller gemen-

samma tillgångar som alla i någon mån har berättigade anspråk på, och som (därmed) stödjer lika möjligheter för alla oavsett familjebakgrund, födelseort eller andra omständigheter som i allt väsentligt är bortom vår kontroll (Ackerman, Alstott & Van Parijs 2006; Atkinson 2015). Kan vi med trovärdighet hävda att samarbetsvillkoren i ett samhälle är rättvisa – och genomsyrade av ömsesidighet och respekt för varandra – om vi tillåter somliga att ta mycket mer än sin jämlika andel av gemensamma tillgångar ("allmänningar") för sina egna privata projekt, utan att behöva kompensera andra för deras förlust? Detta pekar än en gång på att basinkomstens önskvärdhet inte nödvändigtvis har så mycket att göra med dess effekter. Om en person *har rätt* till något – om något ur moralisk synvinkel är deras – tycks det (återigen) mindre relevant att fråga sig om betalningen är bra eller dålig för hens välbefinnande – eller, för den delen, om hen verkligen kan förväntas använda den i produktivt syfte eller föredrar en tillvaro i hängmattan.

Det är uppenbart att vågen av experiment – och de försöksresultat de genererar – inte kan lösa den sortens djupgående normativa motsättningar i synen på hur basinkomst förhåller sig till centrala idéer om rättvisa, frihet och det goda samhället. Men som redan antytts i avsnitt 1.3 och 1.4 menar vi likväl att välutformade experiment med basinkomstliknande arrangemang har stor potential att kasta nytt ljus över flera omtvistade frågor som är betydelsefulla i den politiska och vetenskapliga debatten om basinkomst. Genom att skörda frukterna (i form av forskningsresultat) från alltmer ambitiösa och väldesignade experiment finns goda utsikter att med mycket större precision uppfatta – och på ett rikare, mer nyanserat och levande sätt klargöra – vad som står på spel i beslut om sådana reformer.

Med detta sagt måste också understrykas att inte ens filosofer som riktar invändningen om exploatering mot basinkomst, och anser att principer om ömsesidighet eller förtjänst erbjuder giltiga argument mot basinkomst, nödvändigtvis drar slutsatsen att de ger oss *avgörande* skäl mot en sådan reform (White 2006). Ett pragmatiskt svar på påståendet att människor alltid måste bidra som motprestation för bidrag (om de kan) är: a) nästan alla kan väntas bidra produktivt med basinkomst i någon mån, och en välutformad modell undanröjer betydande hinder, fällor och negativa incitament som motverkar produktivt deltagande i nuvarande trygghets-system; b) produktiva bidrag kan ta sig många olika uttryck, många av de viktigaste utförs i nuläget helt utan ersättning, och basinkomsten stödjer och erkänner sådana bidrag på sätt som befintliga program inte gör; c) i slutänden kan ett fåtal drönare trots allt vara ett rimligt pris att betala för

ett fritt och mänskligt samhälle, med tanke på alla fördelar med basinkomst i relation till fattigdomsbekämpning, egenmakt och andra tungt vägande sociala mål (Pateman 2003, 2006). Och för den som accepterar att argumentet om gemensamma tillgångar ger oss viktiga rättviseskäl *för* basinkomst tycks det samtidigt bara politiskt rimligt att fullt ut genomföra en socialpolitik som vilar på en sådan rättviseuppfattning om arrangemangen också kan visas fungera i praktiken och vara hållbara över tid.

Flera av huvudargumenten rörande basinkomstens eventuella önskvärdhet och hållbarhet verkar alltså i hög grad bero på huruvida ett sådant system för inkomststöd främjar deltagandet på arbetsmarknaden, meningsfull social delaktighet och bidragande till samhällslivet, eller om rörelsen bort från krav och villkor i stället – som kritikerna hävdar – skulle motverka arbetsviljan och skada den sociala integrationen. Tenderar de som har basinkomst att utföra mer eller mindre eller ungefär samma mängd avlönat arbete jämfört med övriga, och är de mer eller mindre benägna att ta andra produktiva initiativ (egenföretagande eller informellt arbete)? Andra viktiga frågor som väl bör kunna belysas av forskningsresultat från experiment gäller hur basinkomsten påverkar människors hälsa och subjektiva välbefinnande (i bemärkelsen lyckokänsla och livstillfredsställelse) mer generellt. Experiment kan visa hur sådana automatiska utbetalningar faktiskt uppfattas av individer som befinner sig i (riskzonen för) fattigdom och om deras ekonomiska och sociala situation (inkomstnivå, upplevd trygghet och social ställning) förbättras så som många förespråkare för den sortens lösningar hävdar.

Upplever de som får basinkomst verkligen inkomststöd annorlunda än mottagare av mer konventionella (villkorade) bidrag – vad gäller förutsägbarhet, icke-stigmatisering, eller upplevelse av människovärde, oberoende och egenvärde? Hur påverkas mottagarnas vardagsliv och vad de tycker och tänker om välfärdsstaten? Och hur påverkas socialarbetarnas arbete och samspelet mellan medborgare och handläggare? Vi har alltså många goda skäl att noga följa den nya vägen av forskningsexperiment om basinkomst och att uppmuntra politikerns och beslutfattarens intresse för pilotprojekt och andra experiment på området.

Det är samtidigt viktigt att vara medveten om de många svårigheter och begränsningar som är förknippade med experimentbaserade angreppssätt för att belysa effekterna av basinkomstliknande insatser, vilka många framgår av experimenten i Finland och Nederländerna. Detta är viktigt för att undvika den överdrivna optimism som ofta uttrycks om att sådana försök kan förväntas leverera vetenskapligt solida eller slutgiltiga resultat i

försökens mest brännande frågor och för att undvika fallgropar som leder till feltolkningar av de resultat som experimenten genererar. De senare är aldrig långt borta i diskussionen om basinkomst som ju tenderar att innehålla mycket kontroversiella och politiskt laddade empiriska påståenden. En del av dessa begränsningar och fallgropar speglar brister i en viss experimentdesign (vilket i princip kan avhjälpas med hjälp av bättre, mer väl designade och ambitiösa experiment). Andra är (mer eller mindre) oundvikliga begränsningar hos ett experimentbaserat sätt att närma sig de här forskningsfrågorna.

Mot denna bakgrund ska vi i detta kapitel närmare undersöka de forskningsbidrag som förväntas från aktuella och framtida experiment och diskutera tidiga lärdomar från de finska och holländska försöken med avseende på fyra frågor: 1) preliminära resultat om effekterna av basinkomst; 2) de främsta begränsningarna i experimentens design vad gäller att etablera vetenskapligt robusta resultat och hur dessa begränsningar skulle kunna undvikas eller hanteras i framtida projekt; 3) vad de kan säga oss om hur en basinkomst kan införlivas i befintliga välfärdsstaters strukturer; samt 4) relationen mellan experiment med basinkomstorienterade lösningar och utsikterna för genomförandet av en sådan politik.

Vi börjar med att diskutera dessa frågor utifrån erfarenheterna från det finska (4.2) respektive de holländska (4.3) experimenten. Avslutningsvis avrundar vi med en kartläggning av några av de mer allmänna slutsatser som följer av våra resultat för värdet, begränsningarna och den framtida inriktningen för experiment med basinkomst (4.4).

4.2. LÄRDOMAR FRÅN FINLAND

Som framgår av det hastigt avbrutna pilotprojektet i Ontario (Kanada) vilar ödet för både basinkomstexperiment och ett efterföljande politiskt genomförande i händerna på nyckfulla politiska krafter. Experimentbaserad forskning som startas på politiskt initiativ eller som i grunden är beroende av politiska processer påverkas ofta av oförutsägbara förändringar eller – ur vetenskapligt perspektiv – godtyckliga begränsningar och restriktioner som ofta drabbar resultatens kvalitet negativt. Det väcker flera viktiga frågor om samspelet mellan politik och forskning, som alltid måste ställas vid tolkning och bedömning av slutsatserna från sådana experiment. Är experimenten redan på förhand inriktade på att endast mäta en snävt avgränsad uppsättning effekter och därmed förväntas missa mycket

av det som överhuvudtaget gör basinkomst tilltalande? Kan man lita på att de som ansvarar för att genomföra experimenten hanterar resultaten öppet och objektivt? Och finns det någon typ av försäkran – och i så fall vilken – om att beslutsfattarna efter att försöken utvärderats kommer att låta den politiska debatten påverkas av de objektiva resultaten snarare än av ideologi?

Det finska experimentet belyser flera av de här farhågorna. Experimentet avslutades i slutet av 2018. En del preliminära resultat presenterades i februari 2019 (Kangas m.fl. 2019). En mer slutlig rapport offentliggjordes i maj 2020 (Kangas m.fl. 2020). Den senare har i skrivande stund endast publicerats på finska och vid presentationen av denna slutrapport underströks att detta på intet vis är en slutpunkt för analysen av experimentets rika empiriska material och de övergripande mönster som framkommit i de tidiga resultaten (som i många fall pockar på närmare undersökning).²⁸ Här ska vi peka på några tidiga lärdomar från basinkomstexperimentet för både vetenskap (experimentdesign) och basinkomstpolitik. Sysselsättnings- och inkomsteffekterna är baserade på statistisk analys av data från officiella register om in- och utflöden på arbetsmarknaden, beskattningsbar inkomst, deltagande i jobbfrämjande åtgärder samt utnyttjande av bidrag från FPA. Effekterna på sysselsättning och inkomst jämförs mellan försöksgruppens 2 000 personer med basinkomst och kontrollgruppens 173 000 personer.

Det viktigaste resultatet ifråga om sysselsättningen under första försöksåret var att basinkomsten inte hade någon klar effekt på mottagarnas anställningsförhållanden (mätta som dagar per år i sysselsättning) (Kangas m.fl. 2019). Inkomsteffekten för försöksgruppen pekade på både en svag inkomstökning från deltagande på arbetsmarknaden och en svag minskning av inkomster från egenföretagande. Det kan tolkas som att vi – i motsats till farhågor om att basinkomst leder till massiva bortfall från arbetsmarknaden eller kraftigt minskade arbetsinsatser (se 1.1) – inte ska vänta oss några större konsekvenser av en partiell basinkomst för volymen arbetade timmar eller för deltagandet på arbetsmarknaden. Denna slutsats gavs ytterligare stöd när slutrapportens mer fullständiga resultat presenterades. Här bekräftades frånvaron av signifikanta sysselsättningseffekter under det första försöksåret men framkom också att basinkomstmottagare

28. Denna första presentation av de fullständiga resultaten från hela experimentperioden gjordes alldeles i slutskedet av arbetet med föreliggande rapport. Vi har inkluderat de huvudsakliga slutsatserna nedan men inte kunnat analysera slutrapporten på ett mer djupgående eller systematiskt sätt här. För närmare information och uppdateringar hänvisas till hemsidan för fpa: <https://www.kela.fi/web/sv/forsok-med-basinkomst>.

under experimentets andra år i genomsnitt var i arbete under sex dagar *mer* än kontrollgruppen. Personer som fick basinkomst tycktes alltså i genomsnitt haft lättare än kontrollgruppen att hitta jobb, en skillnad som var större för familjer med barn och personer med utländskt modersmål (Kangas m.fl. 2020, s. 47). En betydande komplikation är emellertid att Finland mitt under experimentet – i början av 2018 – införde en ny aktiveringsmodell för arbetslösa. Denna innebar åtstramad villkor för att få arbetslöshetsförmåner – vilket konkret ändrade förutsättningarna för alla som mottog sådana ersättningar men också medförde en intensiv offentlig debatt kring aktivering som kan ha påverkat båda grupperna, oavsett om de fick arbetslöshetsersättning eller inte. Därför är slutsatsen att basinkomsten visserligen hade en statistiskt signifikant, positiv effekt på sysselsättningen men att denna effekt inte tillförlitligt kan separeras från den införda aktiveringsmodellen.

Om syftet med experimentet å andra sidan uppfattas vara att specifikt undersöka om basinkomst kan bidra till att berörda grupper arbetar mycket mer kan man se frånvaron av tydligare sysselsättningseffekter som problematiskt för basinkomsten och dess politiska relevans. Frånvaron av sysselsättningseffekter i de första preliminära resultaten 2019 välkomnades som ett betydande positivt resultat av förespråkare för basinkomst, medan motståndare tolkat detta som en bekräftelse på att basinkomsten inte fungerar. Detta stödjer vår mening att belägg från denna typ av experiment alltid är föremål för politisk tolkning.

Vi menar emellertid att det inte heller är förvånande att tydliga effekter på sysselsättning och inkomster lyser med sin frånvaro. Till stora delar är detta nämligen en direkt följd av de beslut om design och genomförande som ligger bakom det finska experimentet. För det första är det rimligt att vänta sig att de som fick basinkomsten behövde lite tid för att anpassa sig till sin nya situation och helt och hållet förstå och aktivt använda sig av basinkomstens möjligheter. Om den korta tidsramen dämpar effekten av att få basinkomst kan vi se andra resultat först när basinkomsten funnits på plats en tid och det är därför helt i linje med forskargruppens förväntningar att sysselsättningseffekter kan skönjas först i experimentets senare skede.

För det andra utformades experimentet som en rikstäckande randomiserad kontrollerad studie med relativt kort varaktighet – endast två år – och utan att i försöket också inkludera en så kallad *saturation site*, det vill säga en plats där alla (i den relevanta sociala kategorin) inom ett avgränsat område (till exempel en utvald stad) berättigades till den testade

stödformen. Det innebär att vi inte kan förvänta oss att basinkomstens eventuella strukturella effekter på *efterfrågan* på arbetskraft ska märkas av i försöket, ens på lokala arbetsmarknader (mer om detta nedan).²⁹

För det tredje finns det en annan sida av det finska försökets design och genomförande som är ännu mer problematisk. I ett system med basinkomst förmodas villkorsfriheten och möjligheten att behålla inkomster från deltagande på arbetsmarknaden utan att mista basinkomsten öppna ett vidgat handlingsutrymme för produktiva initiativ (jämfört med villkorade skyddsnet). Idealiskt sett skulle vi alltså vilja att experimentet lät oss noga undersöka om och hur basinkomstmottagare utnyttjar sådana nya möjligheter. I praktiken kom emellertid det finska experimentet att begränsas påtagligt härvidlag, beroende på att basinkomsten var otillräckligt samordnad med andra delar av välfärdsstatens trygghetssystem. För att fortsätta vara berättigade till bidrag utöver den grundnivå för arbetslöshetsersättning som byttes mot basinkomst (det vill säga utöver 560 EUR i månaden) var försöksgruppens deltagare hänvisade till att söka arbetslöshetsersättning på vanligt sätt. Som rapporterna från experimentet tydligt visar gäller detta i synnerhet familjer med barn som behöver kompletterande stöd (Kangas m.fl. 2019, s. 13). Arbetslösa med barn var berättigade till högre belopp (så kallade barntillägg) men tilläggen var inte utformade som en integrerad del av försöksgruppens basinkomst – vilket de borde ha varit – och var alltså inte villkorslösa, som forskargruppen föreslagit. Det betyder att ett stort antal basinkomstmottagare fortfarande tillhörde ett system med villkorade förmåner – med den byråkrati och de motprestationskrav som följde med på köpet – också när de fick villkorslös basinkomst.

Rapporten från 2019 pekar i själva verket på att försöksgruppen (basinkomsttagarna) endast fick 20 procent mindre bidrag från FPA än kontrollgruppen (som omfattades av det vanliga systemet) och slutrapporten noterar att nästan hälften i försöksgruppen ännu fick arbetslöshetsersättning mitt i experimentet (Kangas m.fl. 2020, s. 46). Det innebär också att deras beteende troligen fortfarande var kraftigt styrt av villkoren de hade gemensamt med kontrollgruppen och som de måste uppfylla för att inte förlora arbetslöshetsersättningen utöver basinkomstens 560 EUR. Det komplicerade samspelet mellan basinkomsten och den stramare aktiveringsmodell som infördes i början av 2018 måste också ses i ljuset av detta.

29. Kritiken är giltig för basinkomstexperiment i allmänhet, som i typfallet endast fokuserar på utbudssidan medan en storskaligt genomförd basinkomst också förväntas påverka efterfrågesidan (Widerquist 2019).

Med andra ord var basinkomstmottagare i hög grad fortfarande bundna till det vanliga trygghetssystemets villkor och krav och därför är försöket behäftat med allvarliga brister vad gäller undersökningen av villkorslöshet och dess effekter. Många av basinkomsttagarna behöll också sitt sociala bistånd (försörjningsstödet). Detta omfattas visserligen inte av samma villkor som arbetslöshetsersättningen men det är behovsprövat. De som fick både behovsprövat försörjningsstöd och basinkomst riskerade alltså att förlora åtminstone delar av sin kombinerade inkomst om de tog ett lönearbete – något som (återigen) undergräver en central aspekt av basinkomst, i detta fall tanken att befria mottagarna från behovsprövning och de stärkta ekonomiska incitament för arbete som kan följa med detta. Vi återkommer till den här viktiga begränsningen i slutkommentarerna nedan (4.4.).

Effekterna på välbefinnandet undersöktes med hjälp av en telefonenkät i oktober–december 2018 där man intervjuade de 2 000 personerna i försöksgruppen och ett urval av 5 000 från kontrollgruppen. Enkäten visar på (små) positiva effekter av basinkomsten på en rad indikatorer, bland annat tillit, livstillfredsställelse, psykologisk hälsa och ekonomiskt välbefinnande samt upplevelser av byråkratin. Jämfört med kontrollgruppen var ”basinkomstmottagarnas välbefinnande klart bättre” (Kangas m.fl. 2019, s. 30), som framgick av frågor om välmående, upplevda problem rörande hälsa, stress, oro och koncentrationsförmåga. De uttryckte också större tillit till andra medborgare och samhällsinstitutioner. De såg mer positivt på sina chanser på arbetsmarknaden, sina kognitiva förmågor och sin förmåga att påverka samhället. Resultaten för välmående och tillit ger alltså viss anledning till optimism om basinkomstens potential att bidra positivt till politiska mål som hälsa, gemenskap och egenmakt (se Kangas m.fl. 2020, kap. 4). Dessa mönster är särskilt intressanta med tanke på de hypoteser som de holländska experimenten bygger på (1.3) – med fokus just på eventuella samband mellan villkorslöshet, tillit och välbefinnande, och bör noggrant följas upp i framtida jämförelser mellan experimenten i Finland och Nederländerna i takt med att resultaten inkommer.

Det bör understrykas att dessa resultat måste tolkas med försiktighet. Deltagarfrekvensen för enkäten var ganska låg då endast 31 procent av basinkomstmottagarna och 20 procent av kontrollgruppen svarade, vilket gör att man ska undvika långtgående slutsatser. Å andra sidan ligger resultaten i linje med vad som framkommit i de experiment som tidigare nämnts med negativ inkomstskatt i Kanada (Forget 2011) och med blygsamma former av basinkomst i Indien (Davala m.fl. 2015) respektive Namibia

(Haarman & Haarman 2012). De överensstämmer också med resultaten från andra experiment och observationsstudier med olika former av (mer eller mindre) villkorlösa, direkta kontantöverföringar i utvecklingsländer (Banerjee m.fl. 2019). En intervjubaserad undersökning som ingår i experimentets slutrapport – baserad på intervjuer med 81 experimentdeltagare – ger också en hel del stöd och illustrationer av hur basinkomsten för många deltagare medförde sådana vinster, bland annat genom stärkt trygghet och upplevd autonomi, minskad byråkratisk stress och ett vidgat handlingsutrymme (Kangas m.fl. 2020, kap. 8).

Det är centralt att eventuella effekter på hälsa, välbefinnande, tillit och relaterade attityder faktiskt utvärderas noggrant och systematiskt och inte behandlas som perifera sidofrågor i framtida studier. Detta är väsentligt, dels för att det är områden där det – att döma av tidigare studier – finns mycket som talar för att viktiga skillnader faktiskt kan påvisas mellan basinkomst och villkorade skyddsnet, dels för att de effekterna är genuint viktiga. Regeringen Sipilä föredrog visserligen ett snävt arbetsmarknadsfokus som utgångspunkt för experimentet i Finland. Men det är svårt att argumentera för att hälsa, tillit, välbefinnande och olika former av (upplevd) egenmakt saknar betydelse.

Det är ännu alltför tidigt att bedöma experimentets betydelse för den politiska utvecklingen i Finland och på annat håll och många frågor om basinkomstens effekter återstår att utreda närmare. Men det finns redan nu mycket att lära av experimentets tillkomstprocess. För det första måste vi tydligt se att basinkomstexperiment är politiska till sin natur, och det politiska spelet blir ofta avgörande för basinkomstexperimentens specifika former och inriktning (De Wispelaere, Halmetoja & Pulkka 2018). Politiken är en nyckelfaktor när regeringar och styren på nationell, regional eller kommunal nivå bestämmer sig för att experimentera med basinkomst, och den tenderar att sätta mycket strikta ramar för sådana experiment. Politiken påverkar i grunden experimentets design och genomförande, inte minst för att det krävs politiskt engagemang för att övervinna en uppsjö av hinder och svårigheter – ett engagemang som inte nödvändigtvis är särskilt starkt bara för att beslutsfattarna uttalar sitt stöd för experimentet (De Wispelaere 2016).

Experimentdesignen för basinkomstförsök förutsätter följaktligen att man bemästrar kompromissandets konst. Det behöver knappast påpekas att politiska överväganden har mycket stor inverkan på hur robust utvärderingen av experimentet blir, och hur utvärderingen i sin tur påverkar de politiska diskussioner och beslutsprocesser som sedan följer. Politiska

nyckelfaktorer i Finland var bland annat den starka fokusering på aktiveeringspolitik, den begränsade budget och den strikta tidsram som regeringen krävde. Regeringskraven ledde till fyra allvarliga begränsningar: det mycket begränsade urvalet i experimentet, avsaknaden av ett eller flera mer heltäckande lokala försök (saturation sites) som komplement till den landsomfattande studien, den korta tidsramen, samt betoningen av arbetsinsats. Vi ska diskutera begränsningarna i tur och ordning.

Idealiskt sett skulle vi vilja att ett basinkomstexperiment ger resultat som visar hur basinkomst påverkar många olika kategorier. Hur påverkas till exempel småföretagare och deltidsanställda? Och hur påverkas heltidsanställda eller studerande? I slutänden inriktades det finska experimentet helt och hållet på en viss kategori arbetslösa som inte omfattades av någon inkomstrelaterad socialförsäkring. Åldersrestriktionen innebär att försöket inte ens fångar effekten på arbetslösa som är yngre än 25 år.

Värdet av att lägga till ett eller flera lokala försöksområden där basinkomsten testas på ett mer heltäckande sätt (som komplement till det statistiska urvalet i en rikstäckande RCT-studie) är att det skulle göra det möjligt för oss att se effekten av basinkomst på lokal samhällsnivå. Att ha med en plats där alla på orten omfattas av basinkomst eller liknande kan hjälpa oss att undersöka de vidare sociala eller kulturella effekterna av en sådan reform och – i viss mån – de strukturella konsekvenserna för det sociala och ekonomiska samspelet. I ett experiment där enskilda basinkomsttagare är utspridda över hela landet (som i det finska försöket) och alltså inte samspelar med varandra är det troligt att de beter sig annorlunda än basinkomstmottagare som finns i hög lokal koncentration på en ort, där de kan diskutera hur man bäst använder sig av nyvunna möjligheter, kanske samordna sitt agerande eller rentav använda sina resurser gemensamt i specifika syften.

I RCT-designen för ett rikstäckande experiment får basinkomsten endast en marginell effekt på arbetsmarknaden och ekonomin i stort i ett land, eftersom basinkomstmottagarna är ytterst få (jämfört med den totala ekonomin) och glest utspridda över hela landet. Basinkomst i en hel stad eller region är i detta avseende något helt annat. Denna kan antas påverka det sociala och ekonomiska livet i ett lokalsamhälle och den miljö som mottagarna verkar i (med möjliga återverkningar på sociala attityder, normer och beteenden) och detta kan även ha effekter på dem som inte själva får villkorslösa bidrag. Flera studier har undersökt data från det lokala försöket som ingick i det kanadensiska Mincome-experimentet (1974–1979) – i småstaden Dauphin i Manitoba där alla låginkomsttagare berättigades till

villkorlösa överföringar – och sagt sig påvisa sådana samhällsförändrande sociala effekter. Dessa handlar bland annat om bättre hälsa (Forget 2011), minskad upplevelse av social stigmatisering hos låginkomsttagare med inkomststöd (Calnitsky & Leitner 2017) och löneökningar i låglönejobb i delar av ekonomin eftersom lokala arbetsgivare nu fick anstränga sig mer för att locka till sig personal när många personer som annars hade svag förhandlingsmakt kunde tillgå en villkorlös garanterad minimiinkomst (Calnitsky 2018; om studiet av eventuella lokala samhällseffekter i basinkomstexperiment se även Davala m.fl. 2015).

Beträffande den begränsade tidsramen för det finska experimentet är det viktigt att inse att experiment som pågår under så pass kort tid – två år i det aktuella fallet – endast kan påvisa effekter av en tillfällig basinkomst. Och om data endast samlas in under eller i direkt samband med experimentperioden kan försöket endast ge belägg för korttidseffekter av sådana tidsbegränsade arrangemang. Den senare begränsningen kan hanteras genom att i uppföljningsstudier undersöka om också ett korttidsprogram har långtidseffekter, om skillnader mellan försöks- och kontrollgrupper uppstår *efter* experimentet, eller hur snabbt sådana skillnader mellan grupperna klingar av. Men den korta tidsramen för experimentet är den grundläggande begränsningen. Denna är viktig eftersom effekterna av en tillfällig basinkomst – *både* kort- och långsiktiga – troligen skiljer sig markant från effekterna av en permanent basinkomst.

Samtidigt är det svårt att på förhand bedöma hur dessa skillnader kan förväntas se ut. Om man till exempel fokuserar på arbetsmarknadseffekten är det – som Van Parijs och Vanderborght påpekar – knappast självklart huruvida effekten av en tillfällig basinkomst blir svagare eller starkare än effekten av en som är permanent. Å ena sidan kan människor vilja ta tillfället i akt att göra något radikalt annorlunda om de plötsligt ges chansen till vad som upplevs som en unik engångsmöjlighet. Men *just för att* det är ett tillfälligt program där basinkomstmottagarna vet att de måste återgå till sina vanliga liv direkt efter experimentperioden kan de å andra sidan tycka att det är säkrast att inte göra några stora ändringar i sin arbets- och livssituation – ändringar som kunde vara både rimliga och attraktiva med en permanent basinkomst att tillgå (Van Parijs & Vanderborght 2017, s. 140).

Eftersom experiment som det finska pågick under så kort tid kan de inte heller fånga in några viktiga strukturella långtidseffekter, till exempel förändringar i tillgång och efterfrågan på arbetskraft för vissa sorters arbete och effekten på löner och arbetsvillkor, eller eventuella normförändringar

till följd av en permanent basinkomst. Förespråkare för basinkomst hävdar ofta att en väntad korttidseffekt av basinkomst är att människor med oattraktiva jobb (mindre stimulerande, dåliga ekonomiska villkor, eller båggedera) kommer att jobba mindre och bereda större plats åt aktiviteter som de tycker är mer meningsfulla i sig. Den effekten kan mycket väl märkas av i ett korttidsexperiment med basinkomst. Men de hävdar *även* att detta skulle pressa arbetsgivare att höja lönerna eller förbättra arbetsvillkoren, och att det i sin tur kan förväntas leda till att de berörda grupperna på nytt arbetar mer – men nu med bättre villkor.

I motsats till permanenta program kan emellertid tillfälliga, småskaliga experiment inte få den typen av genomgripande strukturella effekter på arbetsmarknadens sätt att fungera och alltså kan de aldrig fullt ut förverkliga en sådan dynamik. Som redan nämnts kan en viss experimentdesign – som att komplettera en landsomfattande RCT-studie med heltäckande lokala försök – kanske *partiellt* fånga en del sådana strukturella effekter (vilket alltså är precis vad Calnitsky 2018 säger sig ha gjort med data från Mincome-experimentets lokala försöksdel i Kanada). Effekter av det slaget kan dock i detta fall aldrig vara annat än högst lokala – de kan ofta antas spegla kontextspecifika omständigheter och deras genomslag begränsas av den korta experimenttiden.

Betoningen på avlönat arbete innebär ytterligare en begränsning, nämligen den enkla distinktion mellan arbete och fritid som angett riktningen för många tidigare experiment och fortfarande speglas i utgångspunkterna för det finska försöket. Om det enda viktiga är avlönat arbete (och om ett reducerat arbetskraftsutbud uppfattas som ökad fritid) kommer en minskad volym arbetade timmar entydigt att tolkas som ett negativt, önskat resultat. I själva verket tenderar beslutet att vara mycket mer komplicerat: människor väljer inte bara mellan arbete och fritid utan ofta mellan avlönat arbete och andra (informella) typer av produktiva bidrag. Om människor väljer att tillbringa färre timmar i avlönat arbete är det centralt att förstå vad de gör i stället och om detta är kopplat till andra sociala resultat av stor betydelse (se kapitel 1.2). Speglar det en större förmåga för missgynnade grupper att tacka nej till oattraktiva jobb eller minskad stress och oro knuten till arbetsvillkor och försörjning (Calnitsky 2018)?

Vad kan det finska försöket lära oss om sambandet mellan basinkomstexperiment och prognosen för ett eventuellt genomförande av basinkomstliknande lösningar? Bristen på samordning mellan motvilliga koalitionsparter påverkade alldeles klart utformningen och utvärderingen av det finska experimentet. Men inget av detta är förvånande när vi väl

accepterat att basinkomstförsök av detta slag är alltigenom politiska till sin natur, eftersom de ingår i en dynamisk och ofta konfliktfylld politisk utvecklingsprocess. Beslutet att experimentera med basinkomst kan ha varit överraskande. Men med tanke på hur den finska debatten om basinkomst såg ut (inte minst dess tydliga aktiveringsfokus) och hur den finska välfärdsstaten utvecklats de senaste årtiondena är det ganska förutsägbart att försöket skulle kännetecknas av betydande restriktioner och oinspirerat engagemang från centrala aktörer.

Sådana här experiment är motsägelsefulla till sin natur, och det är viktigt att förstå särskilt om man förespråkar basinkomstexperiment som led i en mer övergripande strategi för att bereda väg för införandet av ett basinkomstprogram – eller för att åtminstone säkra det politiska stödet för att bedöma dess potential på ett nyanserat och systematiskt sätt. Å ena sidan finns inget skäl att tro att experiment i sig är uttryck för ett dramatiskt och beständigt omslag i politikernas uppmärksamhet, som öppnar dörren för nya efterlängtade möjligheter som förespråkarna hittills inte haft. Tvärtom tyder det mesta i stället på att experimentlustan inte är något annat än en tillfällig uppmärksamhetstopp från politikernas sida och att intresset svalnat påtagligt efter experimentets tidiga fas.

I det finska fallet var det ju så att de initiativ som den dåvarande Sipilä-regeringen tog under försöksperioden faktiskt gick i riktning mot en aktiveringspolitisk modell med fler, snarare än färre, villkor och det gör det mindre sannolikt att det finska socialförsäkringssystemet ska närma sig en basinkomst som direkt följd av basinkomstförsöket (De Wispe-laere, Halmetoja & Pulkka 2018). Å andra sidan tycks experiment vara enda vägen framåt för basinkomstangångare i nästan alla länder i dag, och med det menar vi att regeringar helt enkelt inte vill genomföra full basinkomst utan att först prova det i något slags pilotprojekt. Om det är det enda alternativet har basinkomstförespråkarna kanske inget annat val än att ta den chansen – trots alla brister.

Detta betyder dock inte att basinkomstförespråkarna är hänvisade till rollen som passiva åskådare. För det första: med tanke på att politiska faktorer avgör basinkomstexperimentens design och genomförande är en central lärdom från det finländska försöket att ett robust politiskt engagemang måste säkras redan från starten. Politiskt engagemang kan ta sig olika former, men primärt handlar det om att säkra en tillräcklig budget, att samtliga huvudpersoner i departement och administration vill samarbeta i projektet, samt att en oberoende forskningsgrupp inrättas som ansvarar för både design och utvärdering. För det andra: medan

experimentet pågår är politikernas och beslutsfattarnas uppmärksamhet på topp, och basinkomstförespråkarna måste dra nytta av detta faktum. I det finska exemplet sjönk den offentliga uppmärksamheten tvärt – följt av politikernas – så snart experimentet godkänkts och dragits igång i början av 2017.

I stället för att hålla ett stort engagemang vid liv genom folkbildning och debatter med viktiga intressenter och beslutsfattare under försöksperioden intog man en passiv hållning och väntade för att se vad som skulle hända. Att de finska basinkomstförespråkarna lät frågan trilla bort från agendan gjorde det lättare för regeringen att gå vidare med sin aktiveringspolitiska modell – och kommer att göra det mycket svårare att återuppta debatten när alla resultat finns att tillgå. Experimentet har inte lett till intensifierade samtal om basinkomst eller till någon politisk utveckling i den riktningen. Det bör påpekas att fempartiregeringen som under Socialdemokraternas ledning tillträdde i juni 2019 något oväntat meddelade att basinkomstförsöket och dess resultat ska följas upp med ett framtida experiment med negativ inkomstskatt – en form av villkorlös inkomstgaranti. Men i skrivande stund har inga ytterligare detaljer ännu presenterats.

4.3. LÄRDOMAR FRÅN NEDERLÄNDERNA OCH ARGUMENTFÖR ETT NYTT SOCIALT BISTÅNDEXPERIMENT

Vad kan det kommunala holländska sociala biståndsexperimentet bidra med i en vetenskaplig debatt om basinkomst? Och vad kan redogörelsen i kapitel 3 säga oss om utvecklingsmöjligheter inom socialpolitiken på kort sikt, och förutsättningarna för basinkomst längre fram? De frågorna är naturligtvis svåra att besvara innan vi sett de faktiska resultaten från experimenten. I skrivande stund har inga samlade resultat från försöken ännu presenterats. Städer som lyder under PA-bilagan förväntas inkomma med resultat under 2020. Och städer som står utanför bilagan får rapportera preliminära resultat när som helst, men åtminstone i Amsterdams fall blir de slutgiltiga resultaten inte tillgängliga förrän i början av 2022. Som vi hävdar i det följande pekar vår redogörelse på att många jämförelser mellan kontroll- och åtgärdsgrupper i de olika experimenten troligen kommer att ge osäkra resultat snarare än entydigt positiva eller negativa slutsatser om effekten av att införa full basinkomst på dem som i dag får försörjningsstöd.

Det bör påpekas att det trots de pågående experimenten inte råder något särskilt gynnsamt politiskt klimat i Nederländerna för basinkomst. Basinkomst är visserligen populärare än någonsin i den allmänna opinionen och har fått den fasta förankring i lokalpolitiken som vi beskrev ovan, om än inte i alla kommuner. Det är även sant att Grön vänster – som är för experiment och relativt positiva till basinkomst – nyligen fått mer makt i många städer, inte minst Amsterdam. Men på nationell nivå är basinkomst långt ifrån accepterat i vardagspolitiken (i parlamentet, regeringen, partiplattformarna), vare sig som seriöst reformförslag eller ens som principiellt ”god idé”. Grön vänster ingår inte i den styrande koalitionen mellan liberaler och kristdemokrater. Och inget av koalitionspartierna är för basinkomst.

Talande nog tog den nya liberala ministern för sysselsättning och socialt arbete (SZW) Wouter Koolmees – från det socialliberala partiet Demokraterna 66 – tillfället i akt att besvara parlamentets frågor om sambandet mellan experimenten och basinkomst. Han sa rakt ut att basinkomst inte är en bra idé eftersom den strider mot ”principen att alla som kan arbeta ska göra det”, och att basinkomst bortser från det principiella värdet för individ och samhälle av att sträva efter oberoende genom avlönat arbete. Därför, konstaterade Koolmees, har den nuvarande regeringen inte genomfört experiment med verklig basinkomst eller negativ inkomstskatt och kommer inte heller att göra det. Han sa avslutningsvis att experimenten som nu pågår endast ska betraktas som verktyg för att ta reda på hur PA-lagen kan förbättras, och den bygger ju på de båda principerna ovan.³⁰ Detta politiska uttalande står i samklang med den tidigare regeringens insatser för att förankra de kommunala experimenten i ett ramverk som är mer positivt till workfare än basinkomst (se 3.3).

I detta politiska klimat kommer basinkomst att synas noga i sömmarna. När forskningsrapporterna från försöken börjar inkomma från 2020 och framåt, kommer politikernas uppmärksamhet säkert att vara riktad mot konkreta resultat som pekar på hur bidragstagares prestation på arbetsmarknaden påverkas av att de får basinkomst jämfört med om de stannar kvar i dagens workfare-orienterade system. Sådana resultat kan bara komma från jämförelser mellan de grupper som omfattas av de ”behandlingar” vi betecknat som undantag respektive ekonomiska incitament och kontrollgrupperna. Men i den aktuella designen med försöksgrupper på mellan 150 och 200 personer är incitamentsbehandlingen antingen helt frånvarande eller alltför svaga för att ge någon statistiskt signifikant effekt.

30. Social- och arbetsmarknadsdepartementet, 2018 se särskilt svaren på frågorna 5, 6, 10 och 11.

Även om försöksgrupper med undantag från motprestationskrav förekommer i alla städer – som framgår av tabell 3 – är det heller inte alls klart i vilken grad deltagarna i grupper med undantag faktiskt *känner sig* genuint befriade från PA-lagens återintegreringsplikter. I vissa fall är de inte formellt underrättade om att de har den friheten. Som vi sett ovan är det på det viset i städer som verkar utanför PA-bilagans ramar. I alla övriga fall är medlemmar i undantagsgrupper formellt befriade från att söka jobb och delta i standardutbildningar. Mest uttalat är detta i de toleranta tolkningarna av bilagan i Tilburg, Groningen och Utrecht. Men inte heller personerna i de försöksgrupperna är långt ifrån så subjektivt fria från arbete som de skulle vara med full basinkomst.³¹ Därför kan vi nog utgå från att åtminstone somliga undantagsgrupper inte alls producerar de effekter på bidragstagare som förväntas av en basinkomst. Effekten de får beror starkt på hur och hur ofta försökspersonerna träffar handläggarna. Och det i sin tur beror på exakt vilka instruktioner de handläggare fått som deltar i experimentet. Liksom i det finska försöket visar alltså detta att den omfattning i vilken bidragstagare verkligen befrias från villkor eller upplever bidraget som genuint villkorslöst – även om bidraget formellt är villkorslöst – i högsta grad beror på modellens specifika detaljer och hur den samverkar med andra delar av välfärdsstaten.

Undantagsgrupperna måste för övrigt jämföras inte bara med kontrollgruppen utan också med försöksgrupperna med intensivcoaching och plikter, och dessa varierar mycket i sin specifika utformning. Kanske visar sig skillnaderna i effekt mellan grupper med undantag respektive intensivcoaching inte vara särskilt stora, vilket faktiskt är vad man kan förvänta sig utifrån försökens teoretiska kärnantaganden i 3.2. Men även slutsatser om sådana skillnader blir svåra att dra med större säkerhet, eftersom experimenten i de olika städerna utförs mot bakgrund av vitt skilda standardregler som avgör situationen för respektive kontrollgrupp.

Eftersom experimenten i så pass ringa grad faktiskt simulerar en basinkomst är det motiverat för basinkomstförespråkare att inta en defensiv hållning när de ställs inför osäkra resultat. De kan säga att om grupperna med undantag och ekonomiskt incitament oväntat visar klart positiva effekter för arbetsmarknadsdeltagande, social delaktighet, hälsa och/eller subjektivt välbefinnande (för att nämna några av utvärderingskriterierna) så talar det starkt för värdet av basinkomstens dubbla frihet från arbets-

31. Undantag från återintegreringsplikter befriar dock inte från andra av PA-lagens plikter, som till exempel att upplysa om sin personliga ekonomiska situation (se överenskommelserna för undantagsgruppen i Utrechts stad 2018). Plikterna tillämpas med kraft och är belagda med tunga sanktioner, se PA-lagen 2015 artikel 9.

krav och behovsprövning. Men om experimenten pekar på att de båda åtgärderna tycks närmast betydelselösa – vilket verkar mest troligt med nuvarande design – så beror det sannolikt till stor del på att den holländska regeringen vägrat ställa sig bakom den bättre experimentdesign som forskarna ursprungligen föreslog. Basinkomstförespråkare som argumenterar på det sättet får problem bara om arbetsmarknadseffekten för grupperna med undantag och/eller ekonomiskt incitament ger klart sämre utfall än kontrollgruppen.

Att vi påpekar svagheterna i dessa försök betyder inte att vi vill antyda att den aktuella omgången experiment saknar värde för att belysa konsekvenserna av basinkomst och att resultaten bör avfärdas på förhand. Förutom att se till att frågan om basinkomst lever kvar på den politiska agendan i Nederländerna stärker experimenten tanken att socialpolitiska vara evidensbaserad snarare än enbart driven av den vanliga opportunistiska blandningen av ideologi och särintressen. Så länge som de pågående experimenten inte ger rent negativa resultat verkar alltså de politiska förutsättningarna för en fortsatt engagerad och evidensbaserad debatt om basinkomst föreligga i Nederländerna, inte minst med tanke på hur populär idén är på gräsrotsnivå.

Som vi noterade ovan är basinkomst emellertid ingen okontroversiell idé i holländsk politik och det är nog en rimlig gissning att PA-lagen eller något liknande är i kraft i minst fyra eller fem år till. I dagens institutionella och politiska situation är det centrala problemet i den holländska idédebatten om bättre sociallagstiftning och fattigdomsbekämpning enligt vår mening motsättningen mellan basinkomst och workfare. PA-lagen är förvisso mycket workfare-orienterad men vi ska nu avslutningsvis argumentera för att den samtidigt rymmer goda möjligheter att på ett konstruktivt och evidensbaserat sätt även undersöka basinkomstorienterade alternativ. Inom PA-lagens juridiska ramar finns möjligheter för en framtida omgång kommunala experiment i Nederländerna, med större potential än nuvarande försök att blottlägga skillnader i utfall mellan dessa två politiska huvudriktningar. Experimenten kan då utformas för att framkalla effekterna av att mildra respektive skärpa villkoren i rådande regelverk. Med andra ord skulle alltså experimentdesignen göra det möjligt att jämföra åtgärder av typen full basinkomst med åtgärder av typen full workfare.

Hur kan utformningen av framtida experiment med en sådan agenda bygga vidare på och förbättra de försök som pågår i dag? För att komma till rätta med de centrala begränsningarna i dessa behövs en tolerantere

PA-bilaga, som ger större utrymme för genuina försök med undantag och ekonomiska incitament i åtgärder som i likhet med basinkomst upphäver fattigdomsfällan och befriar från arbetskrav. Vad gäller workfare behöver inga ändringar göras i dagens PA-bilaga, eftersom städerna har full frihet att införa workfare-modeller av olika slag och i olika omfattning. Som vi dessutom antydde i 3.3 är åtgärden med skärpta plikter (SP) i gällande PA-bilaga också ett steg i riktning mot workfare, då den helt enkelt medför ytterligare plikter utan anpassning till bidragstagarens person och situation. SP kan därför betraktas som ett sätt att säkra aktivitet (obligatoriska sociala tjänster, motprestationer) i utbyte mot inkomst, snarare än som ett genuint arbetsmarknadsverktyg.

Enligt försökens teoretiska kärnaantaganden som beskrevs i 1.4 och 3.2 borde vi anta att SP-interventionen – till skillnad från den åtgärd med intensiv coachning (IC, skraddarsydd, frivillig hjälp) som forskarna ursprungligen föreslog – kommer att ge sämre utfall jämfört med kontrollgruppen. Med detta i åtanke kunde ett nytt experiment för att testa både basinkomst och workfare idealiskt sett kunna förläggas till storstaden Rotterdam, med cirka 40 000 socialbidragsmottagare. Som forskarna poängterade när de argumenterade mot SP i samtalen med departementet uppstår ett negativt urvalsproblem (*selection problem*) om man kräver obligatorisk ytterligare återintegrering i ett experiment med frivilliga deltagare. Men workfare-plikterna i Rotterdam för bidragstagare som bedöms kunna hitta fast jobb (i det lokala WorkPays-projektets regi, se 3.1) innehåller redan regler om vidareutbildning och obligatoriskt arbete i stadens projekt som standard (de Koning m. fl. 2017).

Medan urvalsproblemet alltså uppstår i andra städer – om de försöker inkludera workfare i sin åtgärdsmeny – uppstår det inte i Rotterdam. För i Rotterdam gäller redan en renodlad form av workfare för alla. Det är alltså ett inslag i situationen som råder i en kontrollgrupp. Det gör det möjligt att i ett utvidgat format göra om experimentet i Rotterdam 2012 där workfare ställdes mot standardregler för jobbsökande och utbildning – förutsatt att staden vill samarbeta med andra holländska städer. I Rotterdam utgörs kontrollgruppen av människor som rutinmässigt omfattas av både workfare- och återintegreringsplikter, som i praktiken fyller flera veckodagar för vissa kategorier bidragstagare. I termer av tabell 2 blir den kontrollgruppen relativt lik SP. Kontrollgruppen kan sedan jämföras med flera försöksgrupper med åtgärder som spänner över ett kontinuum från workfare till basinkomst. På den tänkta linjen befinner sig alltså Rotterdams kontrollgrupp i workfare-änden. Experimentet kan dessutom

innehålla den försöksgrupp – utan undantag från återintegreringsplikter och ingen workfare – som fanns med i Rotterdamexperimentet 2012 och som liknar kontrollgruppen K i tabell 1 och 2. Enligt den teoretiska kärnan skulle då den gruppen väntas prestera något bättre än den workfare-intensiva kontrollgruppen.

Men experimentet skulle naturligtvis också breddas i riktning mot basinkomst och innehålla försöksgrupper med åtgärder av en typ som – återigen enligt de nuvarande försökens teoretiska kärnantaganden – väntas ge än mer positiva effekter. Det handlar om åtgärderna U, IC och SEI i tabell 2. Med en mer tolerant PA-bilaga kan dessutom de ekonomiska incitamenten höjas avsevärt. Och undantagsarrangemangen kan göras mer genuint befriande, till exempel genom att sluta kontrollera att folk verkligen söker jobb. Det skulle placera de åtgärderna i andra änden av den tänkta linjen, närmare full basinkomst.

Det teoretiska argumentet för en ny design av det här slaget är starkt: den skulle rymma både Utrechtforskarnas hypoteser som åtminstone delvis fångar förväntningar av vikt för basinkomstförespråkare (Groot & Verlaat 2016) och Rotterdamforskarnas kontrasterande hypoteser om de positiva konsekvenserna av workfare (de Koning m.fl. 2017). I vad vi kan kalla ”det nya Rotterdamexperimentet” skulle de intressanta resultaten inte heller handla enbart om utnyttjandet av socialt bistånd och utflödet till avlönade jobb, som i Rotterdamexperimentet 2012. Det nya försöket skulle dessutom studera effekterna av olika åtgärder på bidragstagarnas sociala delaktighet och på deras hälsa och välbefinnande. Experimentet kan även täcka frågor kring samspelet mellan handläggare och bidragstagare, som i Amsterdamexperimentet (se HvA 2019).

För att avrunda vår sammanfattning av hur de kommunala experimenten skulle kunna bidra till en vetenskapligt informerad debatt om det centrala val mellan basinkomst och workfare som dykt upp i det rådande politiska läget, skulle ett experiment utformat som ”det nya Rotterdamexperimentet” kunna riktas in mot att släcka kunskapsörsten hos både basinkomstförespråkare och workfare-entusiaster och ställa alternativen mot varandra på ett intressant sätt. Forskningsresultaten har därför troligtvis större potential att locka till sig social och politisk uppmärksamhet än de experiment som pågår i dag. Men utan en noggrann utvärdering av experimenten de kommande två åren – och ett genuint löfte om att även fortsättningsvis följa upp dessa frågor även om resultaten visar sig osäkra – är det knappast troligt att det blir någon andra experimentomgång. Precis som i Finland tycks det alltså vara basinkomstförespråkarnas förmåga att

hålla liv i debatten i samband med utvärderingen av de pågående experimenten som avgör vad de framtida experimenten får för betydelse för basinkomstens sak.

4.4. SLUTKOMMENTAR: CENTRALA RESULTAT OCH BASINKOMSTEXPERIMENTENS FRAMTID

Eftersom de övergripande slutsatserna om effekterna av basinkomst i olika försök ofta verkar peka åt samma håll (se 1.3 och 4.2) infinner sig frågan: Varför upprepa experimenten om resultaten tycks bekräfta vad vi redan vet? För det första är det naturligtvis alltför tidigt att sluta sig till att en sådan samstämmighet faktiskt finns, inte minst med tanke på att de specifika former av inkomststöd som faktiskt testas och sammanhangen för experimenten varierar mycket stort. I synnerhet är det – som vi betonat genom hela vår analys – en högst öppen fråga om, och i vilken grad, rönen beträffande effekterna av villkorslöst inkomststöd från tidigare experiment i Nordamerika eller försök med små villkorlösa bidrag i låginkomstländer är giltiga även för väsensskilda institutionella och socialpolitiska kontexter i relativt omfattande välfärdsstater i Nordeuropa.

Men även om de generella resultaten – när alla slutgiltiga utvärderingar av de aktuella projekten är tillgängliga – skulle peka i samma riktning är den främsta vetenskapliga anledningen till fortsatta experiment att resultaten påverkas av experimentdesignen och av hur den genomförs i en specifik miljö (Cartwright & Hardie 2012). Det kan finnas stora skillnader i både design och miljö och vi kan läras oss mycket om exakt vad som genererar det slags resultat vi får genom att studera även små variationer i olika experiment och varsamt sätta dem i samband med skillnader i design och/eller bakgrundsparametrar. Somliga experiment försöker locka fram och särskilja olika drivkrafter i ett enstaka land – till exempel de hypotesdrivna studierna i Nederländerna – genom att testa och jämföra ett brett spektrum av åtgärder. Men priset för variationen i ett sådant angreppssätt är att det blir mindre sannolikt att studien hittar signifikanta effekter (litet antal i varje åtgärds försöksgrupp). Experiment i andra länder – till exempel Finland – rymmer i stället långt mer statistisk kraft (fler personer i en enskild åtgärd) men är sämre rustade att blottlägga intressant variation.

Här skulle en lösning kunna vara att noga samordna och kombinera experimentdesign och utvärderingar mellan länder – alltså samarbete i

riktning mot en samordning av utvärderingsparametrar där man använder samma utvärderingsinstrument (baslinjeenkäter och så vidare). Detta är särskilt angeläget i länder med relativt likartade välfärdssystem. Att jämföra resultat från länder som Finland eller Nederländerna med Indien, Kenya eller Namibia är däremot mindre intressant på grund av de enorma skillnaderna i social, kulturell och ekonomisk bakgrund mellan dem.

Experimenten i Finland och Nederländerna kompletterar varandra i vissa avseenden – men som vi påpekat har de viktiga begränsningar gemensamt, till exempel ett exklusivt fokus på låginkomsthushåll: mottagare av arbetslöshetsersättning och/eller socialt bistånd i Finland, och mottagare av socialt bistånd i Nederländerna. Som vi visade i 4.2 vore det önskvärt att i framtida experiment studera hur villkorslöst inkomststöd påverkar flera olika delar av befolkningen, och hur reaktionerna kan variera mellan olika sociala kategorier och åldersgrupper. Det vore också önskvärt att gå bortom dagens fixering vid arbetskraftsutbud och arbetsmarknadsdeltagande. I en mer ambitiös forskning bör resultaten från heltäckande lokala försök (*saturation sites*) kombineras med ekonometriska allmänna jämviktsmodeller. Större uppmärksamhet bör ägnas lokala samhällseffekter och hur basinkomst generellt påverkar samhälle, hälsa, sociala relationer, livskvalitet, delaktighet utöver anställning och så vidare.

Genom att undvika en snäv inriktning på arbetskraftsutbud och i stället studera tidsanvändning och produktiva bidrag eller meningsfull delaktighet på ett mer allsidigt sätt kan vi även få en bättre uppfattning om hur basinkomst påverkar jämställdhet och strukturella maktobalanser mellan män och kvinnor (med olika bakgrund och identitet). Och det är viktigt. Basinkomst kan ha potentiella konsekvenser för maktfördelningen mellan medlemmarna i ett hushåll, eftersom den betalas ut till varje enskild individ och inte som ett bidrag till hushållet. Den kan påverka hur hushållsmedlemmarna delar upp det obetalda omsorgsarbetet mellan varandra, tillfällena till – och erkännandet av – sådant arbete, och den upplevda balansen mellan avlönat arbete, omsorg och fritid i olika grupper.

Basinkomst har av vissa feminister välkomnats som ett ickepaternalistiskt sätt att stärka kvinnor genom att hjälpa kvinnor att omstrukturera könsroller och erbjuda större personligt oberoende och fler valmöjligheter. Enligt sådana teorier kan basinkomst omfördela inkomster på ett sätt som generellt skulle gynna fler kvinnor än män, eftersom kvinnor löper större risk att drabbas av fattigdom, otrygga levnadsvillkor och våld, och en basinkomst kan öppna för en bredare och mer inkluderande tolkning av vad som räknas som ett produktivt bidrag (McKay 2001, Pateman 2003,

Pateman 2006). Men det finns samtidigt allvarliga farhågor om att basinkomst kan leda till att fler kvinnor än män minskar sitt utbud av avlönat arbete och i stället ägnar sig åt obetalt omsorgsarbete, och att detta kan bidra till att de traditionella könsrollerna stärks i stället för att omstöpas i mer jämställd riktning (Robeyns 2001, Robeyns 2008, Koslowski & Duvander 2018). Detta ger ytterligare skäl för att fortsätta experimentera med villkorlösa utbetalningar på *individnivå* (i stället för hushållsbaserade system), som i Finland. Vi måste dessutom gå bortom det enkla motsatsparet arbete-fritid om vi ska fånga den komplicerade dynamiken i samspelet mellan (steg mot) basinkomst, social delaktighet och könsbaserade normer för helhetseffekten på kvinnors sociala egenmakt.

Samtidigt som vi pekat på framkomliga vägar för att konstruktivt bygga vidare på experimenten i Finland och Nederländerna och utforma bättre, mer ambitiösa basinkomstförsök i framtiden har vi lyft fram flera problem som tycks svårare och ibland omöjliga att övervinna inom ramen för en experimentbaserad forskningsdesign. Inte minst har vi framhävt alla de hinder för att nå vetenskapligt robusta resultat som hänger ihop med samspelet mellan politiker och forskare, till exempel experimentens korta varaktighet och bristande stabilitet samt politikernas inblandning i dem. En del av dessa begränsningar kan lindras på olika sätt. För att studera skillnaderna mellan en tillfällig och en långsiktig eller permanent basinkomst skulle ett experiment kunna innehålla åtminstone en grupp som får basinkomst under en mycket längre tidsperiod på kanske tio år eller mer. Det kan bli mycket dyrt i ett rikt land – åtminstone i större skala. Och det kan även vara svårt att åstadkomma stabil finansiering och politisk uppslutning för ett sådant projekt. I det vardagliga politiska spelet har politikerna sällan tid eller intresse för den sortens långvariga experiment. Politiska majoriteter förändras ju troligen många gånger under en så lång tidsperiod, och det gör det problematiskt att säkra det fortlöpande intresse och stöd som långtidsstudier kräver. Basinkomstexperiment är i högsta grad en kompromiss mellan vetenskapliga och politiska strävanden.

Med detta i åtanke är det spännande att se hur andra experiment med privata initiativtagare kan ta sig runt åtminstone några av dessa hinder. Det storskaliga Give Directly-projektet med basinkomst som just nu äger rum i Kenya planeras pågå i 10–15 år. Privatfinansierade projekt i välgörenhetsorganisationers regi med fokus på extrem fattigdom i låginkomstländer kan åstadkomma mycket mer både vad gäller skala och varaktighet med en given programbudget. Det gör det inte bara möjligt att studera deltagare under en längre tid. Framför allt kan man mäta deras beteendeförändringar

utifrån deras *förväntning* om en långsiktig garanterad minimiinkomst. Eftersom projekten drivs av välgörenhetsorganisationer och inte regeringar är de också mindre känsliga för nya politiska vindar – till exempel hastiga omprioriteringar, ideologiska skiften eller politiska beslutsfattares ekonomiska beslut – även om de naturligtvis kräver att en regering tillåter att de äger rum.³² Som vi flera gånger påpekat är det högst diskutabelt om eller i vilken grad resultat från experiment med en med europeiska mått blygsam basinkomst i en sådan kontext – i det kenyanska fallet handlar det om byar – kan generaliseras till höginkomstländer med avancerade välfärdssystem. Men de har samtidigt stor potential att ge viktig kunskap om skillnaderna mellan korttids- respektive långtidseffekterna av stabila – kanske permanenta – program för villkorslösa former av inkomststöd.

Andra viktiga lärdomar av experimenten vi studerat i denna rapport rör interaktionseffekterna av basinkomst och dess politiska miljö – inte minst hur mottagare av villkorslöst inkomststöd i avancerade välfärdstater fortfarande kan vara beroende av andra (kompletterande) transfereringar eller tjänster och de faktiska eller upplevda villkor som förknippas med dem. Som framgår av erfarenheterna från både Finland och Nederländerna har vi redan lärt oss mycket av experimenten om svårigheterna med att försöka införa basinkomst i en redan befintlig politisk miljö (till exempel i en avancerad välfärdsstat). Experiment är mycket användbara för att hitta saker som annars kan förbises när vi endast tänker kring basinkomstmodeller ”på papperet”. I det finska försöket blev en viktig begränsning uppenbar när man gjort den första utvärderingen. Det visade sig nämligen finnas ett komplicerat samspel mellan basinkomst och andra sociala stödssystem som höll en stor andel av basinkomstmottagarna fast vid villkor och behovsprövning, i synnerhet i kategorin arbetslösa med barn. Om basinkomstmottagare fortsätter att i stor utsträckning vara beroende av *andra* transfereringar som medför olika slags behovsprövning eller beteendevillkor är det osannolikt att experimentet genererar de väntade effekterna av en helt villkorslös basinkomst.

Experimentet tycks ha innehållit ett beroende av långt fler andra transfereringar än vad som vore rimligt och ändamålsenligt i ett klokt utformat förslag om basinkomst. Om bidragstagarna fortfarande är beroende av villkorliga stöd eller tjänster – eller åtgärderna inte subjektivt upplevs som villkorslösa (trots att de är det) – kan experimentet inte undersöka effekterna av en helt villkorslös form av inkomststöd (alltså en viktig läxa för framtida experimentdesign). I viss mån verkar det emellertid ound-

32. För mer information om projektet, se <https://www.givedirectly.org/basic-income>.

vikligt med ett sådant samspel under en partiell basinkomst (som inte täcker basbehoven). Samtidigt som problemen berodde på den konkreta designen och genomförandet av det finska försöket pekar de alltså även på en mer allmän svårighet vid utformandet av en välfungerande basinkomstpolitik. Hur inför man partiell basinkomst i en välfärdsstat där andra villkorade eller behovsprövade program är tänkta att fungera tillsammans med basinkomsten? Att övervinna ”konstant dualism” är en utmaning för varje avancerad välfärdsstat som försöker genomföra basinkomst (Halmetoja m.fl. 2019). Det visar att det inte alls räcker med att introducera starka inslag av villkorlöshet för att förverkliga löftena (eller de påstådda fördelarna) med en helt villkorlös basinkomst – om kompletterande (och villkorade) stödformer fortfarande spelar en central roll för basinkomsttagarnas trygghet och möjligheter.

En annan viktig lärdom är att också evidensbaserat beslutsfattande när allt kommer omkring är politik. Resultat är alltid ”grå” snarare än ”svartvita”: det finns alltid rum för tolkningar, och i synnerhet politiska värderingar. Somliga kommer att se ett något reducerat arbetskraftsutbud som nådaskottet för basinkomst – och slutgiltigt bekräfta att idén står i motsättning till mål som social integration och ekonomiskt hållbar välfärd. Andra kommer att se samma resultat som en spegling av basinkomstens potential att ge önskvärda förbättringar i arbetsvillkor och levnadsstandard för missgynnade grupper – inklusive större trygghet, fler möjligheter och bättre förhandlingsposition. För att diskussionen av resultat i en sådan miljö av ideologisk mångfald ska vara transparent och välinformerad är det väsentligt att forskarnas analys av experimentens utfall inte är avskurna från de välutvecklade debatterna om basinkomst inom normativ politisk teori och att man främjar breda, öppna samtal snarare än en elitdriven utvärdering.

Sambandet mellan basinkomstexperiment och politikers stöd och engagemang för basinkomst är komplicerat och inte helt klarlagt. Å ena sidan har vi sett att politik är en viktig ingrediens i de flesta basinkomstexperiment. Och politiska faktorer är centrala för att förklara varför experiment sker, var och när de sker, och vilken form de tar. Allt detta framgår tydligt av försöken i både Finland och Nederländerna. Å andra sidan spelar basinkomstexperiment en viktig roll för att mobilisera stöd för själva basinkomstpolitiken, till exempel genom att synas i medierna, engagera allmänheten, generera debatter med intressenter eller politiker och få partierna att klargöra sina ståndpunkter, eller genom att skapa möjligheter för lobbying och så vidare. Basinkomstexperiment tycks i

många fall vara enda vägen framåt för anhängare av basinkomst eftersom försök av det slaget är just så pass långt som politikerna är villiga att sträcka sig som svar på krav på en sådan politik. Basinkomstförespråkarna har då inte råd att tacka nej till den möjligheten. Men det bör vid det här laget även vara uppenbart att experiment inte är någon enkel garanti för linjära framsteg mot det politiska genomförandet av basinkomst – eller ens reformer i den riktningen. Basinkomstexperiment är med andra ord ofta en viktig men inte nödvändig eller tillräcklig förutsättning för att utveckla och införa basinkomstpolitik.

REFERENSER

Ackerman, B., Alstott, A., & Van Parijs, P. (2006), *Redesigning distribution: Basic income and stakeholder grants as cornerstones for an egalitarian capitalism*. London: Verso.

Amsterdams stad (2018), "Het amsterdamse experiment met de bijstand". Tillgänglig på: <https://www.amsterdam.nl/werk-inkomen/uitkeringen/amsterdamse-experiment-met-de-bijstand/>. Hämtad 2018-08-20.

Amsterdams stadsfullmäktige (2017), Motion från Groot Wassink, Verheul & Bijleveld om ett experiment med socialt bistånd i Amsterdam, 20 juli.

Arbets- och näringsministeriet (2018), *Työllisyyskatsaus* [sysselsättningsstatistik]. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160982/TKAT_Hein%C3%A4_2018.pdf. Hämtad 2019-01-30.

Atkinson, A. B. (2015), *Inequality: What can be done?* Cambridge, MA.: Harvard University Press.

Banerjee, A Niehaus, P., Suri, T. (2019), "Universal basic income in the developing world". *Annual Review of Economics* 11(1), sid. 959-983.

Banerjee, A., Hanna, R., Kreindler, G., Olken, B.A. (2017), "Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs". *The World Bank Research Observer*, 32 (2), sid. 155–184.

Barry, B. (2001), "UBI and the Work Ethic". I: P. Van Parijs, J. Cohen & J. Rogers (red), *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston, MA: Beacon Press.

Barry, B. (2005), *Why Social Justice Matters*. Cambridge: Polity Press.

Baumgartner, F.R. & Jones, B. D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.

Birnbaum, S. (2012), *Basic Income Reconsidered: Social Justice, Liberalism, and the Demands of Equality*. New York: Palgrave Macmillan.

Birnbaum, S. (2016), "Basic Income". I: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-116>. Hämtad 2019-05-16.

- Bommeljé, Y. (2017), "Experimenten geïnspireerd op het basisinkomen" (Experiment inspirerade av basinkomst). *Sociaal Bestek*, februari-mars.
- Boulanger, P. (2009), "Basic Income and Sustainable Consumption Strategies." *Basic Income Studies* 4 (2), artikel 5.
- Bregman, R. (2018), *Utopia for Realists*. London: Bloomsbury.
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014), *The Second Machine Age*. New York: W.W. Norton.
- Cairney, P. (2016), *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Calnitsky, D. (2016), "'More normal than welfare': The Mincome experiment, stigma, and community experience". *Canadian Review of Sociology*, 53(1), sid. 26–71.
- Calnitsky, D. (2018), "The Employer Response to the Guaranteed Annual Income". *Socio-Economic Review*, mwy009, <https://doi.org/10.1093/ser/mwy009>.
- Calnitsky, D. & Latner, J. P. (2017), "Basic income in a small town: Understanding the elusive effects on work". *Social Problems*, 64(3), sid. 373-397.
- Cartwright, N. & Hardie, J. (2012), *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. Oxford: Oxford University Press.
- Cunliffe, J. & Erreygers, G. (red.) (2004), *The Origins of Universal Grants: An Anthology of Historical Writings on Basic Income and Basic Capital*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Davala, S., Jhabvala, R., Mehta, S.K. & Standing, G. (2015), *Basic Income: A Transformative Policy for India*. London: Bloomsbury.
- de Koning, J. m. fl. (2017), "Re-integratie aan de kop van een bijstandsuitkering". *Economisch Statistische Berichten* 102 (4749) 11 maj, sid. 202–204.
- De Wispelaere, J. (2016a), "Basic Income in Our Time: Improving Political Prospects through Policy Learning?". *Journal of Social Policy* 45, sid. 617–634.
- De Wispelaere, J. (2016b), "The Struggle for Strategy: On the Politics of the Basic Income Proposal". *Politics* 36, sid. 131–141.
- De Wispelaere, J., Halmetoja, A. & Pulkka, V.-V. (2019), "The Finnish Basic Income Experiment: A Primer". I: Torry, M. (red), *International Handbook on Basic Income*. New York: Palgrave, sid. 389-406.
- De Wispelaere, J., Halmetoja, A., & Pulkka, V.-V. (2018), "The rise (and fall) of the Finnish Basic Income experiment", *CESifo Forum*, 19(3), sid. 15–19. Tillgänglig på internet: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/CESifo-Forum-2018-3-de-wispelaere-halmetois-pulkka-unconditional-basic-income-september.pdf>. Hämtad 2019-01-30.
- Divosa (2017) "Apeldoorn nodigt gemeenten uit voor experiment regelluwe bijstand", 2 februari, www.divosa.nl.
- Dowding, K., Hindmoor, A. & Martin, A. (2016), "The Comparative Policy Agendas Project: Theory, Measurement and Findings". *Journal of Public Policy* 36, sid. 3–25.
- Eklund, K. (2016), "Lön utan arbete? Arbetstider och arbetets värde". *Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden*. Stockholm: Uppdrag Framtid.

Fehr, E., & Schmidt, K. M. (2000), "Fairness, incentives, and contractual choices". *European Economic Review*, 44, sid. 1057–1068.

Finlex 2016/1528 (2016), Lag om försök med basinkomst.

Folkpensionsanstalten (FPA) (2017). "Basic income experiment", *Kela*: <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment>

Folkpensionsanstalten (FPA) (2017), "Who can get a Basic Income?". <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-who-can-get>. Hämtad 2019-01-30.

Folkpensionsanstalten (FPA) (2018), "Kostnaderna för arbetslöshetsersättning minskade 10 % under 2017". *FPA:s statistik*. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201803013640> [på finska]. Hämtad 2019-01-30.

Ford, M. (2015), *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*. New York: Basic Books.

Forget, E. (2011), "The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment". *Canadian Public Policy*, 37 (3), sid. 283–305.

Forget, E. L. (2013), "New questions, new data, old interventions: The health effects of a guaranteed annual income". *Preventive Medicine*, 57(6), sid. 925–928.

Forskarnas svar (2016), "Reactie wetenschappers op de inhoud van de op 30 september j.l. ahangig gemaakte AMvB tot nadere invulling van experimenteerartikel 83 in de Participatiewet". *Brev till den parlamentsutskottet om sociala frågor och sysselsättning, 2016-10-25* (dokumentet förevisas på begäran av författaren).

Forss, M., & Kanninen, O. (2014), "Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkoekulttuurin lyhyt oppimäärä". Helsingfors: Tänk.

Frey, B. S., & Jegen, R. (2001), "Motivation Crowding Theory". *Journal of Economic Surveys*, 15(5), sid. 589–611.

Gentilini, U, Grosh, M., Rigolini, & Yemtsov, R. (red.) (2020), *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*, Washington, DC: World Bank Group (Världsbanken).

Gorz, A. (1999), *Reclaiming Work: Beyond the Wage-based Society*. Cambridge: Polity Press.

Groot, L. (2004), *Basic Income, Unemployment and Compensatory Justice*. Dordrecht: Kluwer.

Groot, L. & Verlaat, T., (2016), "The Rationale Behind the Utrecht Experiment". *document*, 7 september. Utrecht University School of Economics.

Haagh, L. & B. Rohregger (2019), *Universal basic income policies and their potential for addressing health inequities: Transformative approaches to a healthy, prosperous life for all*. Köpenhamn: Världshälssoorganisationen, WHO:s europeiska regionkontor.

Haarman, C & Haarman, D. (2012), "Namibia – Seeing the Sun Rise – The Realities and Hopes of the Basic Income Grant Pilot Project". I: M. Murray & C. Pateman (red), *Basic Income Worldwide: Horizon of Reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, sid. 33–58.

- Halmetoja, A., De Wispelaere, J., & Perkiö, J. (2018), "A policy comet in Moominland? Basic Income in the Finnish welfare state". *Social Policy and Society*, 18(2), sid. 319–330.
- Hamilton, T. B., (2016), "The Netherlands' Upcoming Money-for-Nothing Experiment". *The Atlantic*, 21 juni: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2016/06/netherlands-utrecht-universal-basic-income-experiment/487883/>
- Haushofer J. & J. Shapiro (2016), "The Short-Term Impact of Unconditional Transfers to the Poor: Experimental Evidence from Kenya". *The Quarterly Journal of Economics* 131 (4), sid. 1973–2042.
- Hoeijmakers, Sjr (2016), "Alternativ PA-bilaga". Utkast till dokument av Sjr Hoeijmakers, som bifogades ett öppet brev från de ansvariga för sociala frågor i elva städer till social- och arbetsmarknadsdepartementet. 25 oktober.
- HvA, Hogeschool van Amsterdam, (2019), "Het amsterdamse experiment met de bijstand". Centre for Applied Research on Business and Economics. 11 juli. www.hva.nl.
- Honkanen, P. (2018), "Aktiv modell och tillfälliga jobb: kvinnor och unga har mer arbetsinkomster". *FPA:s forskarblogg*. <http://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4495> [på finska]. Hämtad 2019-01-30.
- Howard, M., Pinto, J. & Schachtschneider, U. (2019), "Ecological Effects of Basic Income". I Torry, M. (red.) (2019), *The Palgrave International Handbook of Basic Income*, Cham: Springer/Palgrave Macmillan, sid. 111–132.
- Hum, D. & W. Simpson (1993), "Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States". *Journal of Labor Economics* 11 (1), sid. 263–296.
- Ikkala, M. (2012), "Finland: Institutional resistance of the welfare state against a Basic Income". I: R. Caputo (red), *Basic Income Guarantee and politics: International experiences and perspectives on the viability of income guarantee*. New York, NY: Palgrave, sid. 63–82.
- Jones, B.D. och Baumgartner, F.R. (2005), *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: Chicago University Press.
- Kalliomaa-Puha, L., Tuovinen, A.-K., & Kangas, O. (2016), "The Basic Income experiment in Finland". *Journal of Social Security Law*, 23(2), sid. 75–88.
- Kananen, J. (2012), "Nordic Paths from Welfare to Workfare: Danish, Swedish and Finnish Labour Market Reforms in Comparison". *Local Economy* 27, sid. 558–576.
- Kangas, O., & Pulkka, V.-V. (2016), *From idea to experiment. Report on Universal Basic Income experiment in Finland*. Helsingfors: Statsrådets kansli. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/167728>. Hämtad 2019-01-30.
- Kangas, O., Honkanen, P., Hämäläinen, K., Kanerva, M., Kanninen, O. & Laamanen, J.-P. m. fl. (2016), *Från idé till experiment – Slutrapport gällande experiment med basinkomst*. Helsingfors: Statsrådets kansli. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=15703> [på finska]. Hämtad 2019-01-30.

- Kangas, O., S. Jauhiainen, M. Simanainen & M. Ylikännö (red) (2019), *The Basic Income Experiment 2017–2018 in Finland. Preliminary results*. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161361>. Hämtad 2020-05-06.
- Kangas, O., S. Jauhiainen, M. Simanainen & M. Ylikännö (red) (2020), *Suomen perustulokeilun arviointi* (Utvärdering av det finska basinkomstexperimentet), Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162219>. Hämtad 2020-05-06.
- Kangas, O., Simanainen, M., & Honkanen, P. (2017), "Basic Income in the Finnish context". *Intereconomics*, 52(2), sid. 87–91.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Koistinen, P., & Perkiö, J. (2014), "Good and bad times of social innovations: The case of Universal Basic Income in Finland". *Basic Income Studies*, 9(1), sid. 25–57.
- Koslowski, A. & Duvander, A-Z. (2018), "Basic Income: The Potential for Gender Empowerment?". *Social Inclusion*, 6(4), sid. 8-15.
- Kuivalainen, S. & Niemela, M. (2010), "From Universalism to Selectivism: The Ideational Turn of the Anti-Poverty Policies in Finland". *Journal of European Social Policy* 20, sid. 263–276.
- Lee, S. (2018), "Attitudes Toward Universal Basic Income and Welfare State in Europe: A Research Note", *Basic Income Studies*, 13 (1). Publicerad online 2018-08-25.
- MacKay, D., & Chakrabarti, A. (2018), "Government policy experiments and informed consent". *Public Health Ethics*. Publicerad online: <https://doi.org/10.1093/phe/phy015>.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., & Zhao, J. (2013), "Poverty Impedes Cognitive Function". *Science*, 341, augusti, sid. 976–980.
- McFarland, K. (2017), "The Netherlands: Social Assistance Experiments Under Review". *Basic Income Earth Network*, 9 maj: <https://basicincome.org/news/2017/05/netherlands-social-assistance-experiments-review/>
- McKay, A. (2001), "Rethinking Work and Income Maintenance Policy: Promoting Gender Equality through a Citizens' Basic Income". *Feminist Economics* 7(1), sid. 97–118.
- Mead, L. (1987), *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press.
- Meade, J. (1993), *Liberty, Equality and Efficiency*. London: Macmillan.
- Muffels, R. och Headey, B. (2013), "Capabilities and choices: do they make sense for understanding objective and subjective well-being? An empirical test of Sen's capability framework on German and British panel data." *Social Indicators Research*, 110 (3), sid. 1159–1185.
- Munnell, A., (red.) (1987), *Lessons from the Income Maintenance Experiments*. Boston: Federal Reserve Bank of Boston.
- Munsters, Lieke (projectleider) (2018), "Zelf aan het stuur en op maat", *PM för Apeldoorns stad*.

Murray, C. (2006), *In Our Hands: A Plan to Replace the Welfare State*. Washington D.C.: AEI Institute.

Nederländska kommunförbundet (2018), "Regelluwe bijstand proberen, iets voor uw gemeente?" *VNG*. 8 februari: <https://vng.nl/nieuws/regelluwe-bijstand-proberen-iets-voor-uw-gemeente>.

Offe, C. (1992), "A Non-Productivist Design for Social Policies". I: P. Van Parijs (red), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.

Official Statistics of Finland (OSF). (2018). *Labour force survey*. Helsingfors: Statistikcentralen. http://www.stat.fi/til/tyti/2018/06/tyti_2018_06_2018-07-24_tie_001_en.html. Hämtad 2019-01-30.

Ortiz, I., Behrendt, C., Acuña-Ulate, A. & Nguyen, Q. A. (2018), *Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing*. ESS – Working Paper nr 62. Genève: ILO (Internationella arbetsorganisationen).

PA-lagen. "Wetstekst Participatiewet per 1 januari 2015", Wolters Kluwer.

Parkhurst, J. (2016), *The Politics of Evidence: From Evidence-based Policy to the Good Governance of Evidence*. London: Routledge.

Pateman, C. (2003), "Freedom and Democratization: Why Basic Income is to be Preferred to Basic Capital". I: (red) K. Dowding, J. De Wispelaere & S. White, *The Ethics of Stakeholding*. London: Palgrave.

Pateman, C. (2006), "Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income". I: B. Ackerman, A. Alstott och P. Van Parijs (2006), *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*. London & New York: Verso.

Perkiö, J. (2018), "From rights to activation: The evolution of the idea of Basic Income in the Finnish political debate, 1980–2016". *Journal of Social Policy*. <https://doi.org/10.1017/s0047279418000867>.

Perkiö, J., Rincon, L. & van Draanen, J. (2019), "Framing Basic Income: Comparing Media Framing of Basic Income in Canada, Finland, and Spain". I: M. Torry (red), *The Palgrave International Handbook of Basic Income*. New York: Palgrave Macmillan.

Piketty, T. (2014), *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: Harvard University Press.

Piketty, T. (2015), "Capital, Inequality and Justice: Reflections on Capital in the Twenty-First Century". *Basic Income Studies*, 10 (1), sid. 141–156.

Ploug, N. (1999), "Cuts in and reform of the Nordic cash benefit systems". I: M. Kautto, M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund, & N. Ploug (red), *Nordic social policy: Changing welfare states*. New York: Routledge, sid. 79–103.

Pulkka, V.-V. (2018), "Finland shares unconditional money, but the public view remains polarized". *IPR-bloggen*. Bath: University of Bath. <http://blogs.bath.ac.uk/ipr-blog/2018/01/23/finland-shares-unconditional-money-but-the-public-view-remains-polarised/>. Hämtad 2018-05-17.

- Robeyns, I. (2001), "Will a Basic Income do Justice to Women?". *Analyse & Kritik* 23 (1), sid. 88–105.
- Robeyns, I. (red.), (2008), "Should Feminists Endorse Basic Income?". *Basic Income Studies*. Specialnummer 3 (3).
- Rothstein, B. (2017), "UBI: A Bad Idea for the Welfare State". I: P. Van Parijs, *Basic Income and the Left: A European Debate*. London: Social Europe.
- Schelling, T. C. (1960), *The strategy of conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sipilä, J. (2012), *Vaihtoehto* [Ett alternativ]. Helsingfors: Centern i Finland [på finska].
- Social- och arbetsmarknadsdepartementet (2017), Brev till parlamentets andra kammare 10 och 14 juli 2017.
- Social- och arbetsmarknadsdepartementet (2018), Svar på frågor från Van Raan, parlamentets andra kammare, 18 januari.
- Soininvaara, O. (2017), "Därför är den testade basinkomstmodellen inte den rätta". *Soininvaara blogg*. <http://www.soininvaara.fi/2017/02/10/miksi-kokeilussa-oleva-perustulo-malli-ei-ole-se-oikea/> [på finska]. Hämtad 2019-01-30.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2017), "Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet", (Tillfälligt beslut om experiment i enlighet med PA-lagen), Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 22 februari. Tillgänglig på: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-69.html>.
- Standing, G. (2011), *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury.
- Standing, G. (2019), *Piloting Basic Income as Common Dividends: A Report for the Shadow Chancellor of the Exchequer*. London: Progressive Economy Forum.
- Statistics Finland (2018), "Growth in employment continued". https://www.stat.fi/til/tyti/2018/06/tyti_2018_06_2018-07-24_tie_001_en.html. Hämtad 2019-01-30.
- Steensland, B. (2008), *The Failed Welfare Revolution: America's Struggle over Guaranteed Income Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Stirton, L., De Wispelaere, J., Perkiö, J., & Chrisp, J. (2017), "Modelling political parties' support for Basic Income in Finland, 1979–2016". *Dokument presenterat på 17:e BIEN-kongressen*, Lissabon.
- Tilburg kommun (2016), "Aanvraagformulier Tijdelijk Besluit Experimenten Participatiewet, Gemeente Tilburg, 2016, deel B". *Ansökan*.
- Tobin, J., Pechman, J. A. & Mieszkowski, P. (1967), "Is a Negative Income Tax Practical?". *Yale Law Journal*, 77 (1), sid. 1–27.
- Torry, M. (2016), *The Feasibility of Citizen's Income*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1981), "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice". *Science*, 211 (4481), sid. 453–458.
- Utrecht kommun (2017), "Aanvraagformulier Tijdelijk Besluit Experimenten Participatiewet, Gemeente Utrecht, 2016, deel B". *Ansökan*.

- Utrechts stad (2017), videoinspelning av Utrechts stadsfullmäktiges sammanträde 7 september, *Commissie Mens en Samenleving*, punkt 7. www.utrecht.nl.
- Utrechts stad (2018), "Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand", www.utrecht.nl. Hämtad 2018-08-20.
- Van der Veen, R. J. (1998), "Real Freedom versus Reciprocity: Competing Views on the Justice of Unconditional Basic Income". *Political Studies* 46 (1), sid. 140–163.
- Van der Veen, R.J. (2019), "Basic Income Experiments in the Netherlands?". *Basic Income Studies*, 14 (1), 20180023. doi: <https://doi.org/10.1515/bis-2018-0023>.
- Van Parijs, P. (1992), "The Second Marriage Between Justice and Efficiency". I: P. Van Parijs (red), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.
- Van Parijs, P. (1995), *Real Freedom for All. What (if Anything?) Can Justify Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Parijs, P. (2018), *Basic Income and the Left*. London: Social Europe.
- Van Parijs, P. & Vanderborght, Y. (2017), *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Varjonen, S. (2018), "Unconditionality, Incentives and Reciprocity: The Lost Momentum of the Finnish Basic Income Experiment". *Dokument presenterat på 16:e ESPAnet-konferensen, Vilnius, 2018-08-30 till 2018-09-01*.
- White, S. (2003), *The Civic Minimum: On the Rights and Obligations of Economic Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- White, S. (2006), "Reconsidering the Exploitation Objection to Basic Income". *Basic Income Studies* 1 (2), artikel 4.
- Widerquist, K. (2005), "A Failure to Communicate: What (If Anything) Can We Learn from the Negative Income Tax Experiments?". *The Journal of Socio-Economics*, 34(1), sid. 49–81.
- Widerquist, K. (2013), *Independence, Propertylessness and Basic Income*. New York: Palgrave Macmillan.
- Widerquist, K. (2017), "The Cost of Basic Income: Back-of-the-Envelope Calculations". *Basic Income Studies*, 12(2). Hämtad 2019-08-19. Tillgänglig på: DOI:10.1515/bis-2017-0016.
- Widerquist, K. (2019), *A Critical Analysis of Basic Income Experiments for Researchers, Policymakers, and Citizens: The Devil's in the Caveats*. New York: Palgrave Macmillan.
- Widerquist, K. & Howard, M.W. (red.) (2012), *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wright, E.O. (2010), *Envisioning Real Utopias*. London: Verso.

FÖRFATTARNA

SIMON BIRNBAUM är docent i statsvetenskap vid Södertörns högskola i Stockholm, forskare vid Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet och affilierad forskare vid Institutet för framtidsstudier. Han har publicerat flera böcker som påverkat den akademiska debatten om basinkomst och den generella välfärdsstaten, däribland *Basic Income Reconsidered: Social Justice, Liberalism and the Demands of Equality* (Palgrave, 2012) och *The Generational Welfare Contract: Justice, Institutions and Outcomes*, tillsammans med Kenneth Nelson, Tommy Ferrarini och Joakim Palme (Edward Elgar, 2017).

JURGEN DE WISPELAERE är Policy Fellow vid Institute for Policy Research, University of Bath, och gästforskare vid Stockholm School of Economics i Riga. De Wispelaeres primära forskningsintresse är basinkomstfrågan och han är författare till en lång rad artiklar och böcker på området. Under senare år har han bland annat bidragit till Världsbankens stora rapport *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices* (2020) och färdigställer nu den kommande boken *Basic Income Experiments: Theory, Practice and Politics*, tillsammans med Evelyn Forget (Policy Press).

ROBERT VAN DER VEEN är statsvetare vid University of Amsterdam. Han innehade 1999–2001 professorsstolen i politisk teori vid Department of Politics and International Studies, Warwick University och var 2010–2015 hedersprofessor i statsvetenskap vid Århus universitet. Van der Veen är en av grundarna till BIEN, Basic Income Earth Network (bildat 1986), och har som forskare bland annat ägnat det senaste decenniet åt frågor om global rättvisa, basinkomst och välfärdspolitik.

ANTTI HALMETOJA är statsvetare vid Tammerfors universitet.

VILLE-VEIKKO PULKKA är statsvetare vid Helsingfors universitet.

TIDIGARE UTGIVET

Med migranternas röst. Den subjektiva integrationen.

Av Bi Puranen. Forskningsrapport 2019:2.

Sweden Democrat voters. Who are they, where do they come from, and where are they headed?

Av Kirsti Jylhä, Pontus Strimling och Jens Rydgren. Forskningsrapport 2019:1.

Ett manifest för sociala framsteg. Idéer för ett bättre samhälle.

Av Marc Fleurbaey, Olivier Bouin, Marie-Laure Salles-Djelic, Ravi Kanbur, Helga Nowotny och Elisa Reis. 2018.

Sverigedemokraternas väljare. Vilka är de, var kommer de ifrån och vart är de på väg?

Av Kirsti M. Jylhä, Jens Rydgren och Pontus Strimling. Forskningsrapport 2018:2.

Hur går det för våra unga vuxna? En rapport om sysselsättning och levnadsvillkor.

Av Stephanie Plenty, Anton B Andersson, Simon Hjalmarsson, Carina Mood, Frida Rudolphi och Georg Treuter. Forskningsrapport 2018:1.

Människan och maskinen. En essä om AI och välfärdssystemet.

Av Anders Ekholm. 2017.

Kunskapshöjande åtgärder om afrofobi. En pilotstudie.

Av Matilda Håkansson Bolve, Karim Jebari, Måns Magnusson, Gina Manzizila och Irina Vartanova. Forskningsrapport 2017:1.

Bortom IT. Om hälsa i en digital tid.

Av Anders Ekholm (red). Forskningsrapport 2016:2.

Att lämna våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt.

Av Christoffer Carlsson, Forskningsrapport 2016:1.

Institutet för framtidsstudier är en självständig forskningsstiftelse finansierad genom bidrag från statsbudgeten och via externa forskningsanslag. Institutet bedriver tvärvetenskaplig forskning kring framtidsfrågor och verkar för en offentlig framtidsdebatt genom bland annat publikationer, seminarier och konferenser.

© Författarna och Institutet för framtidsstudier 2020

Översättning: Nordén & Berggren HB

Formgivning: © Liljemärker

Distribution: Institutet för framtidsstudier

Tanken på en villkorlös grundersättning för samhällets alla medlemmar har diskuterats av och till sedan 1700-talet men under senare år har förslag om basinkomst fått en spridning som aldrig tidigare i historien. 2020 års pandemi och lamslagning av världsekonomin har dessutom gett basinkomst förnyad aktualitet.

Ett viktigt inslag i denna nya våg av intresse är en rad experiment i olika delar av världen med sikte på att sprida ljus över några av de konfliktfyllda frågorna kring basinkomst. I den här rapporten analyserar ledande basinkomstforskare medborgarlönsexperiment i Finland och Nederländerna och undersöker vad dessa kan säga oss om vilka konsekvenser en basinkomst skulle få i avancerade välfärdsstater.

Rapporten tecknar en bild av de politiska processer som ledde fram till experimenten och belyser i vilken mån dessa och liknande experiment kan klargöra hur en basinkomst skulle påverka samhället. Varför har dessa experiment genomförts? Vilka vetenskapliga och politiska lärdomar finns att dra? Och vad – om något – kan de säga oss om basinkomstens önskvärdhet och genomförbarhet?