

VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

# **Borgerlønnsinspirerte forsøk i fire moderne velferdsstater**

**En litteraturstudie**

Ann-Helén Bay, Georg Espolin Johnson og Axel West Pedersen

**STORBYUNIVERSITETET**  
VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

NOVA NOTAT NR. 4/24



# **Borgerlønnsinspirerte forsøk i fire moderne velferdsstater**

En litteraturstudie

ANN-HELÉN BAY, GEORG ESPOLIN JOHNSON  
OG AXEL WEST PEDERSEN

Velferdsforskningsinstituttet NOVA  
Notat 4/2024

Velferdsforskningsinstituttet NOVA er et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på OsloMet – storbyuniversitetet.

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA

OsloMet – storbyuniversitetet 2024

ISBN (online): 978-82-7894-876-7

ISSN (online): 1893-9511

Layout: Aksell AS

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**

NOVA, OsloMet

Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo

Telefon: 67 23 50 00

Nettadresse: [www.oslomet.no/om/nova](http://www.oslomet.no/om/nova)

# Forord

---

Dette notatet er utarbeidet som del av prosjektet Borgerlønnforsøk i moderne velferdsstater: En kunnskapsoppsummering. Prosjektet ble initiert av forfatterne av notatet. Flere land har i senere år gjennomført forsøk som prøver ut ulike aspekter ved borgerlønnsideen. Det er vårt inntrykk at kunnskap og erfaringer fra disse forsøkene i liten grad inngår i den offentlige samtalen om utviklingen av det norske inntektssikringssystemet. For å bøte på situasjonen sendte vi en søknad til stiftelsen Sat Sapiendi om midler til å utarbeide en kunnskapsoppsummering. Søknaden ble innvilget, og prosjektet ble lagt til Kompetansesenter for arbeidsinkludering (KAI) som også har delfinansiert forskningsinnsatsen. KAI er en nettverksorganisasjon for ulike enheter ved OsloMet og er etablert i samarbeid med NAV, med ansvar for å styrke kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling innen områder som er viktige for arbeidsinkludering, herunder inntektssikringsordningenes betydning.

Prosjektet har hatt to formål: å oppsummere forskning fra borgerlønninspirerte forsøk i moderne velferdsstater og diskutere relevansen av dem for utformingen av eventuelle norske forsøk. I tillegg til dette notatet har prosjektgruppen i løpet av prosjektperioden arrangert en halvdagskonferanse. Konferansen ble støttet økonomisk av Norges forskningsråd og er tilgjengelig for nedlastning ([Verdas beste trygdesystem – modent for revisjon? – FilMet \(oslomet.no\)](#)).

Vi vil rette en stor takk til Universitetsbiblioteket ved OsloMet som foretok et omfattende litteratursøk for oss i oppstarten av prosjektet, og til Sat Sapiendi og KAI for økonomisk støtte. Stor takk også til prosjekts internasjonale referansegruppe, professor Olli Kangas ved universitetet i Åbo og professor Flemming Larsen ved universitetet i Ålborg.

Ann-Helén Bay har ledet prosjektet. Alle tre forfatterne har bidratt både under forskningsprosessen og til utarbeidelse av notatet og er ført opp som forfattere i alfabetisk rekkefølge.

Oslo, 25. september 2024

Ann-Helén Bay<sup>1</sup>, Georg Espolin Johnson<sup>2</sup>, Axel West Pedersen<sup>3</sup>

---

1 *Ann-Helén Bay* er professor på Handelshøyskolen, OsloMet og faglig rådgiver i Kompetansesenter for arbeidsinkludering (KAI).

2 *Georg Espolin Johnson* er cand.med. og cand.philol. Han har tidligere vært veileder for rådgivende leger i Nav og medisinsk kyndig medlem av Trygderetten.

3 *Axel West Pedersen* er professor i sosialpolitikk ved NOVA og Institutt for sosialfag, OsloMet.

# Innhold

---

<b>Sammendrag .....</b>	<b>6</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>7</b>
<b>2 Norsk inntektssikring i lys av dimensjonene i borgerlønnsideen .....</b>	<b>11</b>
<b>3 Data og metode .....</b>	<b>22</b>
<b>4 Borgerlønninspirerte forsøk i fire moderne velferdsstater .....</b>	<b>25</b>
4.1 Ontario Basic Income Study .....	25
4.2 Pilotprosjektet Grundeinkommen i Tyskland .....	29
4.3 Borgerlønnforsøkene i Nederland .....	31
4.4 Borgerlønnseksperimentet i Finland .....	34
4.5 Oppsummering .....	37
<b>5 Diskusjon og avslutning .....</b>	<b>42</b>
<b>Referanser .....</b>	<b>48</b>

# Sammendrag

---

Dette notatet er utarbeidet som del av prosjektet Borgerlønnforsøk i moderne velferdsstater: En kunnskapsoppsummering. Formålet med prosjektet har vært å oppsummere forskning fra borgerlønninspirerte forsøk i moderne velferdsstater og diskutere relevansen av dem for utformingen av eventuelle norske forsøk. Basert på tidligere forskning og annen offentlig tilgjengelig dokumentasjon studerer vi i notatet borgerlønninspirerte forsøk gjennomført i nyere tid i Canada, Tyskland, Nederland og Finland.

Innledningsvis redegjør vi kort for borgerlønnsideens historiske opphav og relaterer de internasjonale eksperimentene til en norsk kontekst. I kapittel 2 går vi nærmere inn på de ulike dimensjonene i borgerlønnsideen, skisserer ulike varianter av borgerlønn utviklet innenfor forskningen eller politikken og gir et riss av hovedposisjonene i borgerlønnsideen. Vi analyserer også trekk ved det norske inntektssikringssystemet i lys av dimensjonene i borgerlønnsideen.

Kapittel 3 redegjør for data og design av studien. De fire borgerlønnforsøkene blir studert basert på tre forskningsspørsmål: 1) Hva har vært *bakgrunnen for forsøket*, det vil si hvem tok initiativ til forsøket, hva ønsket de å teste ut, og hva kjennetegner velferdsmodellen i staten hvor forsøket ble iverksatt? 2) Hva har vært *innretningen på forsøket*, det vil si hvordan har forsøket blitt satt opp, hvilke intervensjoner ble valgt, hvordan ble deltakere og kontrollgruppe valgt ut m.m.? 3) Hva er *resultatene fra forsøket*?

I kapittel 4 studerer vi de fire forsøkene i lys av forskningsspørsmålene og sett i forhold til ulike dimensjoner ved borgerlønnsideen.

Avslutningsvis diskuterer vi i kapittel 5 hvilke lærdommer vi sitter igjen med fra gjennomgangen av litteraturen, både med henblikk på aktuelle reformbehov i det norske inntektssikringssystemet og med henblikk på sentrale hensyn i utformingen av forskningsbaserte forsøk utviklet med sikte på politikktutvikling.

# 1 Innledning

---

Dette notatet omhandler utvalgte borgerlønninspirerte forsøk gjennomført i nyere tid i Canada, Tyskland, Nederland og Finland. Det dreier seg om eksperimenter som innen rammene av etablerte velferdsstater prøver ut ett eller flere elementer avledet av den klassiske ideen om borgerlønn. Utformingen av og bakgrunnen for forsøkene varierer. Felles for dem er imidlertid at de gjennom eksperimentelle design prøver ut nye virkemidler for å møte utfordringer knyttet til inntektssikring og arbeidsinkludering. Det er vårt inntrykk at kunnskap og erfaringer fra denne typen forsøk internasjonalt i liten grad tilflytter politikkutviklingen og den offentlige samtalen om utviklingen av det norske inntektssikringssystemet.

Prosjektet som ligger til grunn for dette notatet, har hatt som ambisjon å bøte på denne situasjonen. Det ble etablert med to formål: å oppsummere forskning fra borgerlønninspirerte forsøk i moderne velferdsstater og diskutere relevansen av dem for utformingen av eventuelle norske forsøk. Notatet er basert på tidligere forskning og annen offentlig tilgjengelig dokumentasjon. I dette kapittelet skal vi først presentere innholdet i den klassiske borgerlønnsideen og dagens norske borgerlønnsideebatt. Deretter skal vi diskutere rollen til forskningsbaserte forsøk (også omtalt som eksperimenter) for utvikling av politiske tiltak generelt og innenfor inntektssikringen spesielt.

## Borgerlønnsideens historiske opphav

Ideen om borgerlønn kan føres tilbake til antikken, men den «moderne» historien anses gjerne å ha begynt med Thomas Mores bok *Utopia* fra 1516 der han lanserte ideen som et effektivt botemiddel mot datidens ekstreme fattigdom (Fasting, 2017). Også Mores samtidige, den spanske filosofen Juan Luis Vives, tok til orde for at staten burde ta ansvar for å sikre et minimum livsgrunnlag til alle borgere ut fra et moralsk krav til medmenneskelighet og rettferdighet. Ideen ble videreført 250 år senere da den engelsk-amerikanske politiske tenkeren Thomas Paine i boken *Agrarian Justice* (1796) argumenterte for at all jord i prinsippet tilhører fellesskapet og ikke bare eiendomsbesitterne som tjener penger på den. På den bakgrunn tok han til orde for en universell, vilkårsfri grunninntekt (Kildal & Thomassen, 2023).

Siden da har ideen med ujevne mellomrom dukket opp i politisk filosofi og i politisk debatt. Særlig på 1960-tallet var det en aktiv debatt om borgerlønn i form av en såkalt negativ inntektsskatt i USA og Canada, men den politiske interessen svant hen utover på 1970- og 1980-tallet. De aktuelle borgerlønnforsøkene som vi skal undersøke i dette notatet, er symptomer på et generelt oppsving i interessen for borgerlønn det siste tiåret i utviklede velferdsstater. Borgerlønnbegrepet har etter hvert etablert seg som et synonym til

grunninntekt og operasjonaliseres i lys av nåtidens terminologi med følgende kjennetegn: Ytelsen er universell i den forstand at den går til alle innbyggere uten vilkår, uten behovsprøving, og i sin ideelle utforming skal ytelsen være tilstrekkelig til å leve av.

## Norsk debatt om borgerlønn

Selv om borgerlønnsideen er sammensatt av flere elementer, er det stort sett det universelle elementet som er tema når borgerlønn fra tid til annen blir diskutert i Norge. Det skyldes nok at dette også er den mest kontroversielle siden ved ideen. En borgerlønn til alle på et nivå som er til å leve av, vil gjøre det mulig å velge bort inntektsgivende arbeid, og dette bryter med vår organisering av og tradisjonelle tenkning om velferdsstaten. Motargumentene går både på samfunnets behov for arbeidskraft og normen om å gjøre sin plikt og kreve sin rett. De fleste politiske partiene i Norge er samstemte i sin motstand mot ideen om en borgerlønn. Av partiene på Stortinget er det i hovedsak Miljøpartiet De Grønne (MDG) som tar til orde for en universell borgerlønn. I likhet med en rekke grønne partier i Europa ser MDG på borgerlønn som et virkemiddel for å bryte med økonomisk vekstideologi og for å stimulere til økt deltakelse innenfor familie og sivilsamfunn (Bay, 2020).

Skepsisen blant de store politiske partiene til en universell borgerlønn ser ut til å vinne gjenklang blant velgerne. For eksempel finner Roosma og Van Oorschot (2020) i en europeisk studie av velgerholdninger fra 2016 at tilslutningen til en universell borgerlønn er lavere i Norge enn i de andre landene som inngår i undersøkelsen (se også Bay & Hellevik, 2022).

Den utbredte forståelsen i Norge av borgerlønn som en universell ytelse kan være *noe* av forklaringen på den manglende interessen for de borgerlønnsinspirerte forsøkene som pågår eller har vært gjennomført i andre land. Som vi skal komme tilbake til, handler disse sjelden om å eksperimentere med en ytelse som skal være universell. Det er først og fremst forutsetningene om mindre, eller fravær av, økonomisk behovsprøving og færre vilkår knyttet til mottak som prøves ut. Forsøkene retter seg som regel også mot grupper som allerede er mottakere (eller potensielle mottakere) av støtte fra det offentlige inntektssikringssystemet. Utfordringene som eksperimentene er ment å løse, står også sentralt i norsk inntektssikrings- og velferdspolitik: forbedre levekårene til de svakest stilte og/eller legge til rette for deltakelse i inntektsgivende arbeid. Det tilsier at denne typen eksperimenter kan være av relevans for norsk politikktutvikling.

## Evidensbasert politikk

En annen forklaring på den svake interessen for de borgerlønnsinspirerte forsøkene som foregår i andre land, kan være en generell motvilje i Norge mot eksperimenter som grunnlag for politiske reformer og tiltak. Professor i



statsvitenskap Tore Wig ved Universitetet i Oslo påpeker i en artikkel i *Morgenbladet* (2024) at såkalt «evidensbasert politikk» har lav status i det norske statsapparatet. Politiske beslutninger blir som hovedregel tatt uten å teste ut tiltakene i forkant. Som eksempel nevner han politiske beslutninger under koronapandemien hvor flere forskere foreslo å gjøre forsøk med skolestenging for å finne ut hva som fungerte, noe som ble avslått av politisk ledelse, og skolene ble stengt uten kunnskap om effekten. Den begrensede bruken av eksperimenter i Norge i forkant av politiske vedtak bryter også med utviklingen internasjonalt. I en artikkel i *Stat og styring* påpeker Aspøy (2015) en økende tendens til evidensbasering av politiske beslutninger. Blant annet er det i regi av EU-kommisjonen og innenfor den britiske og amerikanske sentral-administrasjonen opprettet policy-laboratorier som ved hjelp av atferds-økonomiske tilnærminger utvikler kunnskap for politikktutvikling, og stadig flere land anvender såkalte kontrollerte eksperimenter (RCT) som grunnlag for politiske beslutninger.

Innenfor området inntektssikring, som er temaet for dette notatet, er det heller ikke vanskelig å finne eksempler fra Norge på viktige politiske vedtak uten forutgående utprøving i form av forsøk. Opprettelsen av NAV, en av de største forvaltningsreformene i nyere historie, ble for eksempel vedtatt uten forutgående forsøk. I likhet med en rekke andre politiske beslutninger med henblikk på inntektssikring og arbeidsinkludering ble det fra statlig hold initiert omfattende forskning for å evaluere *virkningene* av reformen. Evalueringer foretatt i etterkant av reformer som er gjennomført i fullskala, står overfor store metodiske utfordringer og kan sjelden gi sikre svar på hvilke effekter reformen har hatt, siden vi ikke kan vite sikkert hva som hadde skjedd uten reformen. Dertil kommer at det er utfordrende å endre en fullskala reform i etterkant. Det er ofte forbundet med praktiske omkostninger å endre politiske tiltak, det kan knytte seg politisk prestisje til den tidligere beslutningen, og ulike aktører på institusjons- og individnivå kan ha egeninteresse i at tiltaket videreføres.

Selv om Norge så langt har utgjort en baktrapp i utviklingen av sosialpolitisk eksperimentering og evidensbasert politikk, er det tegn til endring. I løpet av arbeidet med denne studien har vi for eksempel gjennom media blitt gjort kjent med at NAV Trondheim ønsker å etablere et forskningsbasert borgerlønnsinspirert forsøk rettet mot unge under 30 år som ikke er i utdanning eller arbeid. Ideen er å samle ulike statlige og kommunale ytelser i en såkalt ungdomslønn, for på denne måten å undersøke om mindre byråkrati og mindre vekt på diagnoser fører til at færre ender på uførepensjon (Baumberger, 2024; Jakobsen, 2024). Det har også blitt gjennomført et avgrenset, forskningsbasert forsøk i Skien kommune hvor en gruppe sosialhjelpsmottakere fikk forhøyet ytelse og færre vilkår for mottak over en periode på tolv måneder (Torbjørnsen et al., 2023). Gitt at utvikling av politikk generelt og innenfor inntektssikring spesielt i større grad skal basere seg på forskningsbaserte eksperimenter, er det viktig å trekke vekslers på erfaringer fra tidligere forsøk nasjonalt og internasjonalt. Mye kan gå galt i flere faser av et eksperiment. Hvis kunnskapen

ikke framkommer på faglig forsvarlig måte, vil den miste sin legitimitet som premiss for politikkutvikling. Og motsatt: Selv om et eksperiment er gjennomført faglig forbilledlig, er det ikke i seg selv en garanti for at funnene får politiske konsekvenser. Som et bidrag til den samlede kunnskapen om inntektssikringspolitiske forsøk har vi i vår studie vært opptatt av å etterspore styrker og svakheter ved ulike aspekter og faser av forsøkene.

Før vi i kapittel 3 redegjør for utvelgelse av forsøk, kilder og analysemetode, skal vi i kapittel 2 gå nærmere inn på de ulike dimensjonene i borgerlønnsideen, skissere ulike varianter av borgerlønn utviklet innenfor forskningen eller politikken samt gi et riss av hovedposisjonene i borgerlønnsideen. Vi skal her også diskutere trekk ved det norske inntektssikringssystemet i lys av dimensjonene i borgerlønnsideen. I kapittel 4 redegjør vi for de fire borgerlønninspirerte forsøkene og analyserer dem avslutningsvis i forhold til hverandre og i lys av de ulike elementene i borgerlønnsideen. Kapittel 5 diskuterer hvilke lærdommer vi sitter igjen med fra gjennomgangen av litteraturen, både med henblikk på aktuelle reformbehov i Norge og med henblikk på sentrale hensyn i utformingen av forskningsbaserte forsøk utviklet med sikte på politikkutvikling.

## 2 Norsk inntektssikring i lys av dimensjonene i borgerlønnsideen

---

### Et velutviklet inntektssikringssystem i møte med nye utfordringer

Norge har sammenlignet med de fleste land i verden et velutviklet system for offentlig inntektssikring. Det har et nedre sikkerhetsnett i form av sosialhjelp for personer som for kort eller lang tid ikke har en tilstrekkelig inntekt å leve av, og et sosialforsikringssystem gjennom folketrygden som både gir basistrygghet og sikrer at trygd og pensjon til tidligere yrkesaktive står i forhold til inntekten de hadde som yrkesaktiv.

Samtidig har systemet utfordringer som lenge har vært på agendaen for skiftende regjeringer: et høyt forbruk av helserelaterte ytelser, en økende andel unge utenfor arbeidslivet og økende inntektsfattigdom blant barnefamilier og eneboende unge voksne (nylig belyst i Meld. St. 33 (2023–2024)). Forutsetningen om et stabilt inntektsgivende arbeidsforhold som ligger til grunn for trygdesystemet, blir også utfordret av det nye arbeidslivet: en større endrings-hastighet i arbeidslivet som krever en mer mobil arbeidsstyrke og et mulig bortfall av visse typer jobber som følge av robotisering og automatisering. Koronakrisen bidro i tillegg til å synliggjøre huller i det offentlige inntektssikringssystemet. Noen grupper faller utenfor de rettighetsfestede ordningene, for eksempel utøvere innenfor kulturlivet med atypiske tilknytningsformer (Jansson & Elstad, 2023.) Erfaringene fra koronakrisen var dessuten at det tok for lang tid å få stønadsordninger på plass også for arbeidstakere med rettigheter i systemet.

I likhet med en rekke andre land har norske myndigheter i senere tiår reformert inntektssikringsordningene med sikte på at mottakerne pålegges å delta i ulike former for aktiveringstiltak (Lødemel & Trickey, 2001; Hagelund et al., 2016). Hensikten har vært todelt: å sørge for at flest mulig av mottakerne kommer over i inntektsgivende arbeid, og begrense antallet mottakere ved å gjøre det mindre attraktivt å motta offentlig inntektssikring. Den sterke satsingen i Norge på aktivering og arbeidsinkludering har imidlertid ikke gitt utslag i en betydelig reduksjon over tid av andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som står utenfor inntektsgivende arbeid, og blant de unge har det i senere år vært en sterk økning i antallet uføre (Riksrevisjonen, Dokument 3:17 (2023–2024)).

Den politiske debatten om løsninger på disse utfordringene handler i Norge først og fremst om hvordan NAV kan bli bedre i stand til å følge opp og sørge for kvalifisering av personer utenfor arbeidslivet. Det er selvsagt viktig og nødvendig at den organisasjonen som er satt til å hjelpe personer utenfor

arbeidslivet, er godt rustet til oppdraget både når det gjelder kompetanse og personell. Samtidig tyder både utviklingen og nye utfordringer på at det er behov for nytenkning om utformingen av inntektssikringsordningene. Her kan andre lands debatt og utprøving av nye løsninger tjene til inspirasjon.

Som et bakteppe for vår studie av forskningen om borgerlønninspirerte forsøk i moderne velferdsstater skal vi utdype elementene i den klassiske borgerlønnsideen og redegjøre for varianter av borgerlønnsideen som over tid har blitt utviklet. Deretter skal vi diskutere forholdet mellom de ulike dimensjonene i borgerlønnsideen og kjennetegn ved det norske inntektssikringsystemet.

## Borgerlønn som tilnærming til velferdspolitikken

Som vi viste til i kapittel 1, har ideen om borgerlønn en lang historie. Den ble unnfanget i en tid hvor staten i liten grad tok ansvar for samfunnsmedlemmenes velferd, i samfunn preget av utstrakt fattigdom og med store forskjeller mellom fattig og rik. Mangeårig forsker innenfor borgerlønnstematikken Jürgen De Wispelaere presenterer en visjon for forskningens bidrag til debatten om borgerlønn.<sup>1</sup> Han anfører at til tross for at borgerlønn i senere år har blitt et tema på den sosialpolitiske dagsordenen i mange europeiske velferdsstater, er det «surprisingly little engagement with questions of how to integrate universal and unconditional basic income schemes into the existing institutional configuration of the developed welfare state».<sup>2</sup> De Wispelaere leder for tiden et større prosjekt som tar for seg denne problematikken, og publiserte allerede i 2004 i samarbeid med Lindsay James Stirton artikkelen «The Many Faces of Universal Basic Income» (De Wispelaere & Stirton, 2004). Her trekker de opp et rammeverk for å analysere og diskutere borgerlønnmodeller i moderne velferdsstater. Rammeverket bygger på de ulike dimensjonene som inngår i borgerlønnsideen, og som ulike borgerlønninspirerte modeller kan variere i forhold til. De konkluderer sin artikkel med at både politikktutforming og policyanalyser bør følge et «fuzzy design» (s. 272): Borgerlønnsekspesimenter må tilpasses etablerte politiske virkemidler, og forskningen må få fram bredden i alternativer og deres virkninger på et bredt spektrum av utfallsmål.

Vi legger deres «forskningspragmatiske» program til grunn både for vår analyse av de fire forsøkene vi skal studere, og for diskusjonen om implikasjoner både av funn og av ideen om borgerlønn mer overordnet. La oss først vende tilbake til og utdype de fire hovedelementene i ideen som vi også omtalte i innledningskapittelet:

1. *Universell*: Borgerlønnen går til alle (voksne) medlemmer av et politisk fellesskap. Den er uten kategoriske avgrensninger, det vil si at den ikke bygger på kriterier for å opparbeide seg rett til ytelsen og stiller heller ikke

---

1 <https://www.isrf.org/fellows-projects/jurgen-de-wispelaere/>

2 [Dr Jurgen De Wispelaere | Independent Social Research Foundation \(isrf.org\)](https://www.isrf.org/)

krav om at mottakerne skal være i en bestemt behovssituasjon (være syk, arbeidsledig, ufør e.l.).

2. *Uten vilkår*: Borgerlønnen er uten krav til aktivitet eller annen form for pålagt atferd.
3. *Uten behovsprøving*: Borgerlønnen gis uavhengig av den enkeltes inntekt eller formue.
4. *Tilstrekkelig*: Borgerlønnen skal være på et nivå som gjør det mulig å leve av den, og vil dermed kunne erstatte inntekt fra lønnsarbeid.

Den fulle borgerlønnen er i sin essens en sosialliberal idé. Den kombinerer statlig omfordeling og korrigerende av markeds mekanismen med en høy grad av frihet for den enkelte innbygger til å forme sitt eget liv. Dette kommer til uttrykk når vi studerer de normative og empiriske implikasjonene av hver av dimensjonene:

*Tilstrekkelighetskriteriet* innebærer at mottakerne kan velge bort lønnsarbeid. Samfunnsmedlemmene blir «dekommodifisert» (jf. Esping-Andersen, 1990). Denne friheten fra markedet kan, som blant annet tilhengerne av borgerlønn innenfor nettverket Basic income earth network<sup>3</sup> legger stor vekt på, innebære at samfunnsmedlemmene bruker tiden til andre aktiviteter enn lønnsarbeid – for eksempel til uformelt omsorgsarbeid i familien eller deltakelse i sivilsamfunn og nabolagsaktiviteter. Den kan også føre til at samfunnsmedlemmenes forhandlingsposisjon overfor arbeidsgivere styrkes. Arbeidsgivere må tilby en lønn som gjør det attraktivt for potensielle arbeidstakere å velge lønnsarbeid framfor å nøye seg med å leve av borgerlønnen.

*Fravær av kategoriske avgrensninger* (universalismekriteriet) innebærer at den enkelte kan foreta livsvalg uten å skjele til om de har konsekvenser for rettigheter i det offentlige inntektssikringssystemet. Dette kan være livsvalg når det gjelder det å få barn, ta utdanning, yrkesaktivitet m.m.

*Fravær av vilkår* innebærer en styrking av individets autonomi og ansvar for eget liv. Staten gir økonomisk støtte, men legger seg ikke borti hvordan mottakerne innretter livene sine. Mottaker velger selv sine aktiviteter og sammensetningen av sitt forbruk og står ikke til regnskap for disse overfor myndighetene.

*Fravær av behovsprøving* innebærer at mottakerne ikke ender opp i en fattigdomsfelle (også omtalt som velferdsfelle, se Bay, 2022). Mottakerne får et insentiv til inntektsgivende arbeid i og med at borgerlønnen ikke blir redusert selv om mottakeren skaffer seg eller øker sin lønnsinntekt.

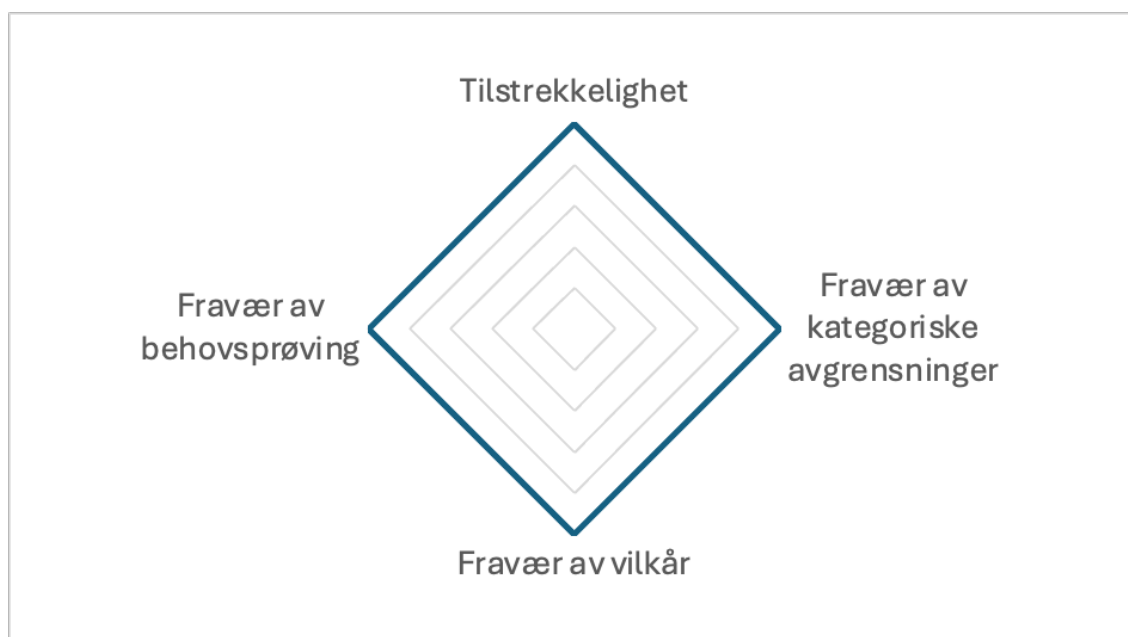
Et viktig poeng hos De Wispelaere og Stirton (2004) er at en ytelse (og et borgerlønnsinspirert eksperiment) kan variere langs alle dimensjonene som

---

3 <https://basicincome.org/>

inngår i borgerlønnsideen. Resonnementet kan illustreres med et diagram. En borgerlønn er «full» eller «ideell» når kvadratet er helt fylt ut. Samtidig får figuren fram at en reform eller et forsøk kan variere langs alle disse dimensjonene. Som vi allerede har vært inne på, og kommer tilbake til, er det ingen av senere års borgerlønnsinspirerte forsøk i moderne velferdsstater som har prøvd ut full borgerlønn. Blant annet har ingen av forsøkene omfattet hele befolkningen.

**Figur 1 Dimensjoner i borgerlønnsideen**



### *Varianter av borgerlønn*

Både innenfor forskning og politikk har det over tid blitt utviklet alternative «borgerlønnsmodeller» som modifiserer den ideelle modellen. Disse modellene varierer både med hensyn til hvilke elementer de tar med seg fra den opprinnelige modellen, og hvilke hensyn de primært er tiltenkt å ivareta.

**Partiell borgerlønn** betegner en ytelse som ikke er tilstrekkelig til å leve av alene. I et samfunn som garanterer borgerne dekning av basale behov, forutsetter partiell borgerlønn at det i tillegg finnes andre offentlige inntekts-sikringsordninger.

**Garantert minsteinntekt** avviker fra borgerlønn ved at ytelsen er forbeholdt personer eller husholdninger som ikke når opp til en på forhånd fastsatt minsteinntekt. I motsetning til en idealtypisk borgerlønn vil garantert minsteinntekt være basert på behovsprøving, og ytelsen vil bli avkortet i takt med at inntekten fra øvrige kilder øker. Avkortningen av ytelsen vil da gjerne komme på toppen av den vanlige inntektsbeskatningen og dermed kraftig redusere den økonomiske gevinsten ved deltakelsen i lønnet arbeid.

**Negativ inntektsskatt** er en borgerlønnsordning som er integrert i skattesystemet. Begrepet ble gjort kjent av Milton Friedman som foreslo innføringen av en negativ inntektsskatt i USA tidlig på 1960-tallet (Friedman, 1962). Som i en garantert minsteinntekt avtrappes ytelsen med stigende inntekt fra andre kilder, men avkortningen skjer her med de satsene som gjelder i det alminnelige skattesystemet.

Et sentralt aspekt ved en borgerlønnsordning er hvordan den forholder seg til et eksisterende trygdesystem. Hovedalternativene er at borgerlønnen

1. helt erstatter det eksisterende trygdesystemet
2. kommer som et rent supplement på toppen av det eksisterende trygdesystemet
3. samordnes på en eller annen måte med det eksisterende trygdesystemet og sikrer at mottakerne av øvrige trygdeytelser ikke får dobbelt opp

Det siste alternativet kan vi kalle for en integrert borgerlønn.

## Hovedposisjoner i debatten om borgerlønn

Selv om de forsøkene som i senere år har vært gjennomført i moderne velferdsstater, ikke har handlet om å prøve ut full borgerlønn, pågår det en debatt om borgerlønn både i Norge og internasjonalt som har den ideelle borgerlønnen som referanse, og som det er nyttig å kjenne til for å forstå opinionsklimaet også knyttet til borgerlønnsinspirerte modeller som i større eller mindre grad avviker fra denne. Vi skal derfor gi en kort oppsummering av hovedposisjonene.

Som vi var inne på i kapittel 1, er virkningene av en borgerlønn for tilbudet av arbeidskraft på individ- og samfunnsnivå et av de viktigste stridstemaene. Striden utspiller seg både som en normativ diskusjon og en diskusjon om empiriske konsekvenser. Ytterpunktene i den normative diskusjonen går mellom en fløy som anser at alle har en plikt til å yte for å nyte, og at en borgerlønn dermed er umoralsk, versus en motsatt fløy som framhever viktigheten av andre aktiviteter enn lønnsarbeid for den enkelte og samfunnet, som en borgerlønn vil legge til rette for, som frivillig arbeid og uformelt omsorgsarbeid. Ytterpunktene i diskusjonen om de empiriske konsekvensene av en borgerlønn spenner fra de som forventer at borgerlønnen vil føre til et drastisk fall i arbeidstilbudet og dermed en betydelig svekking av økonomien, til de som forventer at det samlede arbeidstilbudet vil være stabilt eller kanskje til og med øke.

Forventningene om et drastisk fall i arbeidstilbudet henger sammen med det som i økonomisk teori kalles inntektseffekten som innebærer at folk vil velge å jobbe mindre når de blir rikere, og når de grunnleggende behovene for inntekt er dekket av borgerlønnen (se Pedersen et al., 2015). Optimistene som forventer et uendret eller til og med økende arbeidstilbud, støtter seg på sin side på antakelser om at denne inntektseffekten er beskjeden, og på en forventning

om at flere vil velge å delta i lønnet arbeid på heltid eller deltid hvis den statlige støtten ikke blir tatt fra dem når de går ut i inntektsgivende arbeid. Til en viss grad gjenfinnes også det normative utgangspunktet i forventninger om og fortolkninger av empiriske konsekvenser. Motstandere både innenfor forskning og politikk ser det som udelte negativt om arbeidstilbudet reduseres, mens tilhengerne peker på at et eventuelt fall i deltakelsen i lønnet arbeid kan bli erstattet av andre verdifulle aktiviteter og kan oppveies av positive effekter på trivsel, helse osv.

*Tilhengere av borgerlønn* påpeker gjerne også at valg om egne liv gjennomgående treffes bedre av de som lever dem, enn av en offentlig instans. Økonomisk trygghet og forutsigbarhet vil gi helsegevinster og økt trivsel. Borgerlønn vil effektivt bekjempe fattigdom og føre til sterk reduksjon i byråkrati og administrativ kontroll og dermed til større valgfrihet for den enkelte.

*Skeptikere til borgerlønn* hevder på sin side at penger utdelt betingelsesløst vil passivisere mottakerne, redusere tilbudet av arbeidskraft og derfor dramatisk redusere verdiskapingen. En klassisk innvending mot borgerlønn er som nevnt at det åpner for at fullt ut arbeidsføre personer kan velge å leve av andres arbeid. Denne såkalte parasitt-innvendingen har blant annet blitt framført med styrke av Jon Elster (1986) i en debatt med en av borgerlønnsideens mest innflytelsesrike fortalere de siste 30 årene, den belgiske økonomen og filosofen Phillippe van Parijs (van Parijs & Vanderborght, 2017). Å frita fullt ut arbeidsføre personer fra plikten til å jobbe og på den måten bidra til fellesskapet vil av mange bli sett på som sterkt urettferdig både ut fra hensynet til de som jobber, og de som av ulike grunner ikke *kan* jobbe (Pedersen, 2021). Det oppfattes som et moralsk imperativ å yte for å kunne nyte. Folk flest trenger et visst press for å motiveres til lønnet arbeid. Siden borgerlønn i tillegg vil bli svært dyrt, vil viktige velferds- og øvrige samfunnsoppgaver bli stående ugjort og den eksisterende samfunnsordenen bryte sammen.

Skeptikerne reiser altså tvil om full borgerlønn vil være økonomisk bærekraftig, mens tilhengerne argumenterer for at tilstrekkelig mange vil velge å jobbe uansett. Tilhengerne viser blant annet til at borgerlønn vil påvirke lønnsdannelsen siden arbeidsgiverne må tilby en lønn som gjør det attraktivt også for lavlønnsgroppene å velge lønnsarbeid framfor å nøye seg med borgerlønnen.

Som Hiilamo (2022) påpeker: «There are strong arguments both in favour and against for any type of BI, but rather little real-world evidence as to how people would react and behave in real life when they would get an unconditional guaranteed income» (s. 11).



## Tidlige nordamerikanske forsøk med negativ inntektsskatt

Det lille vi inntil nylig har hatt av empirisk kunnskap om virkningene av en fullskala borgerlønn, stammer fra en rekke tidlige forsøk med negativ inntektsskatt som ble gjennomført på 1970-tallet i USA og Canada. Fire av forsøkene fant sted i USA og ett i Canada. Vi skal her kort oppsummere innretningen på disse klassiske borgerlønnforsøkene og det vi vet om resultatene.

Forsøkene sprang ut av en sterk politisk interesse for fattigdomsbekjempelse som gjorde seg gjeldende i USA på 60- og 70-tallet, og som ikke minst hadde kommet til uttrykk ved det såkalte «War on poverty»-programmet under president Lyndon B. Johnson (Hum & Simpson, 1993, s. 266). Forsøkene var samtidig inspirert av at en rekke framtrедende amerikanske økonomer med Nobel-prisvinnerne Milton Friedman, Paul Samuelson og James Tobin i spissen hadde tatt til orde for innføringen av en negativ inntektsskatt (Moffit, 2003).

De fire amerikanske forsøkene ble gjennomført på initiativ av den føderale regjeringen, mens det kanadiske eksperimentet ble gjennomført i samarbeid mellom den føderale regjeringen og lokale delstatsmyndigheter. Innretningen på ordningene som ble testet ut, varierte både med hensyn til størrelsen på den garanterte minsteinntekten og med hensyn til skatteraten på husholdningens inntekter fra arbeid (Robins, 1985). I alle forsøkene ble det trukket en tilfeldig utvalgt forsøksgruppe og en kontrollgruppe, og hovedtemaet i eksperimentene var virkningene av den negative inntektsskatten på arbeidstilbudet til de voksne i de berørte husholdningene. I tre av de amerikanske forsøkene var forsøksperioden satt til tre år, mens det i det siste og største forsøket var mindre undergrupper av forsøkspersoner som fikk beholde ordningen i en lengre årrekke.

Det er bred konsensus i den omfattende forskningslitteraturen som fulgte i kjølvannet av forsøkene, om at de utprøvde ordningene førte til en viss reduksjon av arbeidstilbudet til de berørte husholdningene, og da typisk sterkest for enslige mødre og ungdom (se for eksempel Robins, 1985). Det har imidlertid blitt antydnet at de forholdsvis sterke effektene som i spesielt ett av forsøkene ble observert for kvinner, kunne forklares med den spesifikke arbeidsmarkeds-konteksten (Moffit, 1979). Det er i det hele tatt omstridt om de observerte effektene generelt var sterke nok til å konkludere med at en fullskala negativ inntektsskatt ikke ville være økonomisk bærekraftig (se for eksempel Hum & Simpson, 1993 og Widerquist, 2018, kapittel 6).

Det som i samtiden fikk mest oppmerksomhet, var at det i det siste og mest omfattende av de fire eksperimentene (gjennomført i Seattle og Denver) ble observert en sterk økning av skillsmissraten i forsøksgruppen. Dette funnet var antakelig en viktig medvirkende årsak til at den politiske interessen for negativ inntektsskatt/borgerlønn forvitret i USA (Forget, 2011). I ettertid har det vært stilt spørsmål ved robustheten av dette funnet og ved den entydig negative tolkningen som ble gitt av dette i samtiden.

I de senere årene har forskere med interesse for negativ inntektsskatt/ borgerlønn dukket ned i dataene på nytt og funnet støtte for positive funn på andre utfallsmål enn arbeidsmarkedsdeltakelse. Det vises blant annet til signifikant positive effekter på barns skoleoppmøte, skoleresultater og antall skoleår. Noen studier viste økt deltakelse i kvalifiseringsaktiviteter for voksne, som altså i noen grad kunne forklare reduksjonen i arbeidstilbudet her og nå. Også en rekke andre effekter er nevnt, blant annet en reduksjon i vold i nære relasjoner (Widerquist, 2018).

Det kanadiske eksperimentet (MINCOME) ble utført i provinsen Manitoba i perioden 1974–1979. I motsetning til de fire amerikanske forsøkene inkluderte det kanadiske eksperimentet et såkalt «saturation site» (metningsområde), det vil si et geografisk område der forsøksordningen omfatter alle de individene som ville blitt omfattet av en eventuell fullskala versjon av ordningen som prøves ut. I byen Dauphin med om lag 10 000 innbyggere kunne enhver borger over 18 år med inntekt under en maksimumsgrense søke om deltakelse i forsøket. Inntektsgrensen representerer den eneste kategoriske avgrensningen, noe som gjør det mulig å studere samfunnsmessige effekter av forsøket (og ikke bare effekter på forsøkspersonene).

Også i det kanadiske eksperimentet ble det påvist en viss reduksjon i arbeidstilbudet blant de husholdningene som var omfattet av den negative inntektsskatten (Hum & Simpson, 1993; Forget, 2011). Effekten var som i de amerikanske forsøkene minst blant voksne familiefedre og spesielt stor blant unge. Det har imidlertid blitt antydnet at reduksjonen i arbeidsmarkedsdeltakelse i denne gruppen i betydelige grad var knyttet til økt deltakelse i utdanning og dermed til investeringer i framtidig arbeidsmarkedsdeltakelse (Forget, 2011).

Den kanadiske helseøkonomen Evelyn Forget har dessuten i ettertid analysert helsedata for den småbyen (Dauphin) som fungerte som et «saturation site» i det kanadiske eksperimentet. Hun konkluderer med at ikke bare de individene som kvalifiserte for stønaden, men også borgere som hadde for høy inntekt til å motta ytelsen, profitterte helsemessig på prosjektet (Forget, 2012). Ifølge Forgets analyser sank antall sykehusinnleggelser i Dauphin med 8,5 prosent i forhold til kontrollene, hovedsakelig som følge av færre ulykkesbetingede og psykiatriske innleggelser.

Erfaringen fra disse klassiske nordamerikanske studiene er interessante, men en kan åpenbart stille spørsmål om overføringsverdien til den aktuelle norske konteksten hvor både arbeidsmarkedet og velferdsstaten ser vesentlig annerledes ut.

## Det norske inntektssikringssystemet i lys av dimensjonene i borgerlønnsideen

Hvordan ser det norske inntektssikringssystemet ut i lys av dimensjonene i borgerlønnsideen, og er det reformbehov ved det norske systemet som et eller flere «borgerlønnselementer» har forutsetninger for å redusere? Vi skal ta for oss hver av dimensjonene i diagrammet over. (Vi behandler ikke tilstrekkelighetskriteriet separat i denne diskusjonen, da det er et kriterium som ikke «står på egne ben».)

### *Universell versus kategorisk avgrenset*

Det norske inntektssikringssystemet er på sett og vis universelt i den forstand at det er ment å fange opp alle som ikke har forutsetninger for å forsørge seg selv. I tillegg kan dagens barnetrygd og den universelle alderstrygden som gjaldt i Norge i perioden mellom 1959 og 1967, betraktes som borgerlønnslignende ordninger for en kategorisk avgrenset del av befolkningen – henholdsvis barnefamilie og personer over 70 år. Mens barnetrygden bryter med kriteriet om tilstrekkelighet, var derimot den universelle alderstrygden ment å være tilstrekkelig til å dekke et tilfredsstillende livsopphold for eldre som ikke hadde andre inntekter.

Ytelsene fra folketrygden, som er bærebjelken i det norske inntektssikringssystemet, er derimot kategorisk avgrenset. De er bygget opp rundt kategorier som gjennom det politiske beslutningssystemet har blitt vedtatt som legitime grunner for å fravike forutsetningen om at samfunnsmedlemmene skal være selvforsørget. Disse framgår i første avsnitt i folketrygdlovens formålsparagraf hvor det heter at folketrygdens formål er «å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsledighet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall». Systemet gir også standardsikring, det vil si at hvor mye du får utbetalt, avhenger av hvor mye du tidligere har tjent og betalt inn til systemet som yrkesaktiv. Innføring av en full borgerlønn som skulle gå til alle, ville blitt en svært stor utgiftspost og ville blant annet utfordre prinsippet om standardsikring. Mange ville tape på en slik omlegging, mens de med ingen eller få opptjente rettigheter kunne komme bedre ut gitt at en full borgerlønn ville bli på et nivå over dagens minsteytelser.

Et kjennetegn ved den kategoriske avgrensningen av norske trygdeytelser er at den gir forrang til sikring mot inntektstap som kan knyttes til en medisinsk diagnose. De helse relaterte ytelsene er i Norge i mange henseende gunstigere enn øvrige inntektssikringsordninger, presist oppsummert av Hatland og Øverbye (2011, s. 75): «Personkretsen er videre, opptjeningstiden er kortere, stønadsnivået er høyere, varigheten er lengre og pliktene er svakere.» Dette er nok en viktig forklaring på at Norge sammenlignet med andre land har en høy andel på uførepensjon (Barth, Moene & Pedersen, 2015). I andre land ville mange av de som i Norge er på uføretrygd, vært mottakere av en eller annen

form for arbeidsledighetstrygd. Annen forskning viser at Norge også har et høyt forbruk av sykepenger sammenlignet med andre land (Lien, 2019).<sup>4</sup>

Flere forskningsbidrag har gjennom årene påpekt at den sterke vekten på diagnoser er uheldig: Den kan sette et stempel på mottakerne innenfor arbeidslivet, og den kan forsterke en sykerolle hos mottaker. Den fører også til en rekke kontroll- og oppfølgingsoppgaver for helsetjenesten. Samtidig har sykdomspanorama og oppfatningene om hva som skal legges i begrepet sykdom, forandret seg. I dag er en stor del av den sykdomsbetingede uførheten knyttet til såkalte symptomdiagnoser, det vil si lidelser uten forklarende, målbare medisinske funn. Slike tilstander befinner seg i ytterkanten av biomedisinens kunnskapsunivers, og omfattende medisinsk utredning og behandling gir sjelden tilleggsmessig informasjon om arbeidsevne. Selv om legene beskriver helse-tilstanden og gir sin vurdering av arbeidsevnen, er det NAV som fatter vedtak. Med dagens regler og praksis er det på den ene siden en risiko for at det for mange som reelt sett er arbeidsuføre, tar for lang tid å få avklart retten til uføretrygd fordi lovens sykdomskrav ikke anses som oppfylt, og på den annen side er det en risiko for at systemet skaper en «kamp om sykdom» (medikalisering) som også kan inkludere personer som i utgangspunktet kunne vært kategorisert som arbeidsledige.

I det tidligere omtalte forsøksprosjektet som NAV Trondheim ønsker å iverksette, er tanken å slå sammen en rekke ytelser (som arbeidsavklaringspenger, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad m.m.) til en minstesats til alle under 30 år som ikke er i arbeid eller studier. Initiativet og de utfordringene som ligger til grunn for det, viser at det kan være inspirasjon å hente fra elementer i borgerlønns-ideen. De kategoriske avgrensningene er ikke hensiktsmessige og bør forsøksvis mykes opp. Løsningen som det blir pekt på, er ikke en full borgerlønn til alle under 30 år, men en forenklet ytelse til personer som allerede er inne i inntektssikringssystemet.

### *Behovsprøving eller faste ytelser?*

En fullskala borgerlønn forutsettes å gå til alle samfunnsmedlemmer med et likt beløp uavhengig av om mottaker er fattig eller rik. Et viktig argument for dette prinsippet er at det vil fjerne tilløp til trygdefeller som ligger innebygget i inntektssikringsordninger som legger stor vekt på økonomisk behovsprøving.

Selv om folketrygden hviler på opptjente rettigheter, oppstår det også i Norge fattigdomsfeller i deler av inntektssikringssystemet. Dette er blant annet grundig dokumentert i rapporten fra 2023 til ekspertgruppen som på oppdrag av regjeringen utredet tiltak rettet mot barn i fattige familier (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023). Sosialhjelpen er en behovsprøvd ytelse, hvor all inntekt kan tas med i beregning av stønadsbehov. Den strenge avkortningen av sosialhjelpen mot arbeidsinntekt er følgelig et disinsentiv til arbeid. Bostøtten

---

4 <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/norges-sykefravaer-passerte-sveriges-og-nederlands-etter-lovendringer>

retter seg mot husstander med lav inntekt og høye bostøtter, mange av mottakerne er også sosialhjelpsmottakere (Schøyen, 2012). Bostøtten utbetales på bakgrunn av månedlige inntektsopplysninger, som medfører at utbetalingene blir uforutsigbare for mottakere med variable månedsinntekter. I tillegg inngår inntekt fra husstandsmedlemmer over 18 år i grunnlaget, hvilket representerer et disinsentiv for de unge til å delta på arbeidsmarkedet. Ekspertgruppen foreslår blant annet å innrette bostøtten for familier med barn til en forutsigbar, fast støtte et halvt år fram i tid og utbetalt med et månedlig beløp (s. 154). Ekspertgruppen har også vurdert innretningen på barnetilleggene i uføretrygden. Barnetilleggene er for de uføretrygdede behovsprøvd og kan bidra til at uføre med en viss restarbeidsevne får et disinsentiv til å realisere denne. Problemforståelsen og de tiltak som foreslås, er i tråd med borgerlønnsideens begrunnelse for å gå bort fra behovsprøvde ytelser. Det samme kan sies om Skatteutvalgets forslag om innføring av et nytt fradrag i arbeidsinntekt som skal gjøre det mer økonomisk lønnsomt å ha arbeidsinntekt framfor trygdeinntekt (NOU 2022: 20, s. 16–17).

### *Vilkår eller vilkårsfrihet knyttet til mottak av ytelser?*

Hensikten med å fjerne eller svekke vilkår knyttet til mottak av en ytelse er å gi mottakerne et større ansvar for selv å løse sine problemer. Tankegangen er at når mottakerne gis tillit og trygghet for at de har en inntekt, vil det forløse et potensial hos den enkelte til å selv finne løsninger på sine problemer. Autonomien til mottaker styrkes, og behovet for omfattende oppfølging og kontroll kan trappes ned. Prinsippet er i tråd med ideen bak den klassiske sosialforsikringen; staten forsikrer personer som ikke kan forsørge seg selv, slik at de kan opprettholde en livsførsel som om de var selvforsørget. Dette prinsippet lå i sin tid til grunn for utformingen av folketrygdens ytelser rettet mot sykdom. Sykepenger rettet seg mot personer som var for syke til å jobbe, og som dermed for en periode ble unntatt krav om selvforsørgelse. Uføretrygden rettet seg mot personer som ikke tilfrisknet, og som derfor «fortjente» en trygd å leve av uten videre innblanding fra det offentlige. Trygd ved arbeidsledighet har det derimot alltid knyttet seg vilkår til: krav om tilgjengelighet for arbeidsmarkedet, til deltakelse i opplæring og utdanning m.m. Den «moderne arbeidslinjen» fra 1990-tallet brøt ned skillet mellom trygder rettet mot sykdom og trygd ved arbeidsledighet, og det er i dag knyttet krav om arbeid og aktivitet også til de helserelaterte ytelsene som sykepenger og arbeidsavklaringspenger, og det diskuteres å innføre en «arbeidsorientert uføretrygd» (NOU 2021: 2).

Den sterke satsingen på arbeidsinkludering har likevel ikke gitt seg utslag i en betydelig reduksjon i andelen helserelaterte ytelser i Norge. Det kan være et argument for å prøve ut om den såkalte arbeidslinjen kan forsterkes med alternativer til den rådende aktiveringspolitikken. Kanskje kan borgerlønnsideens insistering på tillit, autonomi og ansvar slå positivt ut for *noen* av de som i dag befinner seg i utenforskapet, og følgelig være verdt å prøve ut i et forsøk?

## 3 Data og metode

---

Vi skal i det følgende studere fire borgerlønnsinspirerte forsøk fra nyere tid gjennomført i det vi kan kalle moderne velferdsstater. Som vi redegjorde for i innledningen, er vi opptatt av om det er lærdommer fra disse forsøkene som kan inspirere norsk debatt om videreutvikling av inntektssikringssystemet, og om andre lands erfaringer kan inspirere til norske eksperimenter innenfor den offentlige inntektssikringen. Intensjonen er ikke å jakte på modeller for forsøk som vi kan ta blåkopi av. Lærdommer fra forsøkene kan like gjerne peke mot løsninger som *ikke* bør gjentas, eller gjøre oss oppmerksomme på risikoer ved for eksempel iverksettelse og gjennomføring. Å lære fra andre lands reformforsøk kan også sette vårt eget system i perspektiv; det kan klargjøre hvilke premisser det bygger på, og hvilke hensyn som preger debatten.

Vår studie bygger på forskningslitteratur og offentlig tilgjengelige dokumenter som internettsider og offentlige dokumenter. For å få en oversikt over tilfanget av relevant forskningslitteratur samarbeidet vi med universitetsbiblioteket ved OsloMet om et litteratursøk. Søket ble basert på begreper (på engelsk og norsk) som «borgerlønn», «grunninntekt» og «negativ inntektsskatt». Søket inkluderte også forsøk og eksperimenter med borgerlønn, grunninntekt og negativ inntektsskatt. Trefflisten ble grovsortert på bakgrunn av titler og sammendrag, hvoretter fulltekster ble vurdert og relevante artikler plukket ut. I tillegg har vi trukket veksler på referanser i de utvalgte forskningsarbeidene.

Søket avdekket et betydelig tilfang av studier om borgerlønn og borgerlønnsrelaterte eksperimenter. Et viktig bidrag for vår utvelgelse av forsøk har vært rapporten *Basic income experiments in OECD countries. A rapid evidence review* (Chrisp et al., 2022). Gjennom en såkalt scoping review har de undersøkt:

- What are the characteristics of basic income pilots or experiments and how do they relate to each other?
- What have been the indicators of interest in experiments? And what are the results of the studies including the policy and political outcomes?
- How do the design features of experiments relate to the outcomes? And how can pilots be designed in order to best achieve the goals of policymakers? (Chrisp et al., 2022, s. 9)

Studien begrenset seg, som tittelen på rapporten antyder, til OECD-land. Deres studie omfatter 38 eksperimenter foretatt i henholdsvis USA, Canada, Asia og Europa. Ti av eksperimentene utgjør en gruppe av kommunale eksperimenter i Nederland.

Rapporten summerer opp følgende hovedfunn:

- The majority were «bottom-up», i.e. not led by national governments, with a growing trend for the involvement of Non-Governmental Organisations.
- Most had only a small number of participants.
- Most focused on low-income households or benefit recipients rather than on a sample from a universal population.
- Nearly all were targeted and dispersed rather than universal within saturated sites. (Chrisp et al., 2022, s. 5)

Analyseresultatene viste i tillegg at for de fleste forsøkene var det tendenser til positive effekter for sysselsetting, men resultatene var på dette punktet svake og sjelden signifikante. De fleste forsøkene hadde positiv effekt på subjektiv livskvalitet, men også her var funnene begrensede. Studien viser at ingen av forsøkene har resultert i innføring av borgerlønn (Chrisp et al., 2022, s. 5).

Rapporten gir et godt og veldokumentert bilde av hovedkjennetegn ved borgerlønnsinspirerte forsøk innenfor OECD-området og er et viktig utgangspunkt både for videre forskning og for politikktvikling og praksis. Vi valgte å fordype oss i fire av de forsøkene som behandles i rapporten: de nederlandske borgerlønnseksperimentene, borgerlønnforsøket i Finland, et borgerlønnforsøk i Ontario (Canada) og et tysk borgerlønnforsøk. Alle forsøkene er av nyere dato, og de er enten fullført, avsluttet før planen eller pågår fortsatt. Vi har valgt disse fire for å få et spenn i forsøkene. De har ulik innretning og finner også sted innenfor ulike velferdsmodeller. Finland og Nederland har mye til felles med den nordiske (eller skandinaviske) velferdsmodellen, preget av universelle og komparativt sett sjenerøse ytelser. Tyskland inngår i gruppen av kontinentale velferdsstater, hvor ytelsene er sterkt knyttet til deltakelse i arbeidslivet og bidrag fra arbeidsgiver. Canada har på sin side både trekk fra den universelle nordiske modellen og den angloamerikanske modellens vekt på behovsprøvde ytelser.

Vår redegjørelse for og analyse av forsøkene er basert på en kvalitativ nærlesning av litteraturen. I og med at forsøkene eller studiene ikke er skåret over en felles lest, er det ikke uten videre enkelt å sammenligne dem ut fra et strengt sett med felles kriterier. Inspirert av studien av OECD-landene og i tråd med oppslaget for vårt prosjekt har vi vært opptatt av å gi et mer utfyllende bilde av disse elementene:

1) *Bakgrunnen for forsøket.* Vi har undersøkt hvem som tok initiativ til forsøket, hva de ønsket å teste ut, og hovedkjennetegn ved velferdsmodellen i staten hvor forsøket ble iverksatt.

2) *Innretningen på forsøket.* Her studerer vi hvordan forsøket ble satt opp, hvilke intervensjoner som ble valgt, utvelgelse av deltakere og kontrollgruppe, varighet m.m.

3) *Resultater fra forsøket.* Når det gjelder resultater, må vi selvsagt basere oss på de utfallene som er rapportert i studiene. Vi har vært på jakt etter effekter både på deltakernes arbeidsmarkedsdeltakelse og effekter på helse og velvære. I den grad temaet behandles i litteraturen, vil vi også inkludere virkninger av forsøkene for den politiske debatten og den politiske oppfølgingen av dem. («Eksperiment» og «forsøk» benyttes i notatet som synonymer.)



## 4 Borgerlønnsinspirerte forsøk i fire moderne velferdsstater

---

### 4.1 Ontario Basic Income Study

#### *Bakgrunn for forsøket*

Startskuddet for Ontario Basic Income Study var opprettelsen av en arbeidsgruppe i juni 2016 oppnevnt av den kanadiske provinsregjeringen i Ontario. Arbeidsgruppens mandat var å utarbeide en flerårig reformplan for systemet for inntektssikring. I tillegg ble det bestilt en utredning («discussion paper») om borgerlønnseksperimenter. Det siste resulterte i innspillet *Finding a Better Way: A Basic Income Pilot Project for Ontario* hvor borgerlønn ble omtalt som en mulighet for å redusere samfunnets kostnader knyttet til fattigdom. Utredningen ble ført i pennen av Hugh Segal, en framtrедende politiker fra det konservative partiet som også i løpet av sin karriere arbeidet innenfor akademien. Segal, som selv hadde vokst opp i fattige kår, var en sterk forkjemper for borgerlønn (Segal, 2020).<sup>5</sup>

I utredningen legger Segal vekt på borgerlønn som et virkemiddel for å bekjempe fattigdom (Segal, 2016, s. 1). Med hans egne ord i oppsummeringen av tilrådingene i rapporten:

The main purpose of a Basic Income Pilot must be to test replacing the broad policing, control, and monitoring now present in Ontario Works and the Ontario Disability Support program, with a modestly more generous Basic income, disbursed automatically to those living beneath a certain income threshold. Will a Basic Income reduce poverty more effectively, encourage work, reduce stigmatization, and produce better health outcomes and better life chances for recipients?

Utredningen ble etterfulgt av en grundig konsultasjon med befolkningen, i form av opinionsundersøkelser, møter med befolkningen og en høringsrunde (Hiilamo, 2022, s. 72; Ontario Government, 2019<sup>6</sup>). I 2017 ble forsøket designet med utgangspunkt i Segals utredning og vedtatt av provinsregjeringen som på det tidspunktet ble ledet av det liberale partiet. Forsøket ble betegnet som et pilotprosjekt for å teste virkningene av en borgerlønn rettet mot personer eller husholdninger med lav inntekt. Ifølge provinsregjeringens omtale av prosjektet skulle det følges opp med regelmessige effektanalyser av mottakernes helse, sysselsetting og boligsituasjon (<https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot>). I motsetning til blant annet borgerlønnforsøkene i Nederland og

---

5 Hans selvbiografi har tittelen *Bootstraps need boots. One Torey's Lonely fight to end Poverty in Canada*.

6 <https://www.ontario.ca/page/basic-income-consultations-what-we-heard>

Finland var ikke det kanadiske forsøket primært rettet mot å oppnå høyere sysselsetting blant mottakerne. Hensikten var først og fremst å undersøke om ytelsen førte til bedre helse og levekår for mottakerne (Hiilamo, 2022, s. 73). Forsøket startet opp våren 2018, men ble imidlertid brått avsluttet av en nyvalgt regjering fra det konservative partiet året etter (Hamilton & Mulvale, 2019).

### *Innretningen på forsøket*

Tre geografiske testområder i Ontario ble valgt ut. For å opprettholde et høyt presisjonsnivå gjengir vi dem i engelsk språkdrakt (hentet fra Hiilamo, 2022, s. 72): «the Hamilton, Brantford and Brant County Region», «Thunder Bay and surrounding area», «the city of Lindsay». Utvelgelsen ble gjort med sikte på å få et utvalg som var egnet til å speile den geografiske befolkningssammensetningen i hele Ontario.

I de to førstnevnte testområdene skulle deltakere og medlemmer av en kontrollgruppe plukkes ut tilfeldig i tråd med forutsetningene for en kontrollert, randomisert studie (RCT), mens i Lindsay fikk alle innbyggere som kom inn under inklusjonskriteriet, anledning til å søke om å få være med. Dette var for å inkludere et såkalt «saturation site» (metningsområde), som skulle gjøre det mulig å undersøke påvirkningen av forsøket på hele samfunnet og ikke bare på tilfeldig utvalgte forsøkspersoner (Hiilamo, 2022, s. 73). Inklusjonskriteriet var aldersgruppen mellom 18 og 64 år samt at deltakers inntekt i utgangspunktet var så lav at de kvalifiserte for offentlig støtte.

Forsøket ble utformet som en vilkårsfri, garantert minsteinntekt og samordnet med det øvrige inntektssikringssystemet. Minsteinntekten skulle komme til erstatning for den etablerte sosialhjelpen, som både var kjennetegnet av sterk behovsprøving og lave ytelser. Forsøket rettet seg mot personer som hadde en årsinntekt som var lavere enn 34 000 kanadiske dollar, og mot par med en husholdningsinntekt under 48 000 kanadiske dollar. Det ble satt som en forutsetning at mottaker hadde bodd minst ett år i en av de tre forsøksregionene. Deltakelse var frivillig, og det var fritt fram å trekke seg underveis. Ytelsen ble satt til 75 prosent av fattigdomsgrensen som i sin tur tilsvarte om lag 50 prosent av medianinntekten i provinsen. For enslige innebar dette en garantiinntekt på snaut 17 000 kanadiske dollar og for par drøyt 24 000 kanadiske dollar. Ved inntekt fra andre velferdsprogrammer ble garantiinntekten redusert dollar for dollar, bortsett fra for ytelser til barn. Forsøket gikk med andre ord ut på å prøve ut en garantert minsteinntekt som var samordnet med det øvrige inntektssikringssystemet. Det var ingen aktivitetskrav knyttet til ytelsen.

Ordringen skulle være målrettet mot lavinntektshusholdninger, og det ble oppnådd ved at ytelsen ble avtrappet med 50 prosent mot mottakernes eventuelle lønnsinntekter: 1000 dollar tjent innebar at ytelsen ble redusert med 500 dollar. Den garanterte minsteinntekten til en aleneboende ville dermed opphøre helt først ved en lønnsinntekt på 34 000 dollar (17 000 x 2) og ved 48 000 dollar for par (24 000 x 2). For mottakere som samtidig måtte betale

vanlig inntektsskatt av økte lønnsinntekter, kunne den reelle samlede marginalskatten på lønnsinntekt dermed komme opp i 70 prosent. For å unngå en såpass høy marginalsatt på lønnsinntekt ble det i forberedelsen av forsøket vurdert å fritta mottakerne for vanlig inntektsskatt, men dette ble ikke gjennomført i praksis (Mendelson, 2019, s. 9).

6000 personer ble rekruttert til prosjektet. 4000 av de rekrutterte mottok tilbud om borgerlønn, mens 2000 inngikk i kontrollgruppen. Inkluderingen av forsøkspersoner ble avsluttet våren 2018, og intensjonen var at prosjektet skulle løpe i tre år. Men allerede i juni 2018 valgte innbyggerne i Ontario en ny nasjonal-forsamling som stanset prosjektet. Utbetalingene ble videreført til mars 2019, mens analysearbeidet ble stanset umiddelbart (Mendelson, 2019). Ifølge Hiilamo (2022) hadde valgvinnerne forpliktet seg til å videreføre prosjektet, men stanset det likevel begrunnet med høye kostnader og en antakelse om at det motvirket målet om å flytte borgere fra ytelser til lønnet arbeid.

### *Resultater fra forsøket*

#### **En evaluering av forsøksdesignet**

Ved avviklingen av prosjektet ble det også satt en stopper for det igangsatte analysearbeidet som skulle følge prosjektet. Det foreligger følgelig ikke data generert innenfor selve forsøket. Mendelson (2019) påpeker i en rapport som tar for seg eksperimentet, at mangelen på studier etter at det ble avbrutt, kan ha sammenheng med sterke motsetninger mellom tilhengere og motstandere av borgerlønn. Sterke tilhengere ønsket ikke en kritisk gjennomgang av eksperimentet, fordi det kunne undergrave støtten til borgerlønnsideen og oppfattes som en konsesjon til motstanderne. Motstanderne på sin side var i utgangspunktet negative til forsøket og ønsket ikke å følge det opp med analyser.

Mendelsons rapport sikter mot å belyse styrker og svakheter ved selve designet av forsøket. Hans vurderinger er i hovedsak basert på hvordan forsøket ble satt opp sett i lys av kriteriene for en ideell borgerlønn. Bedømt som et borgerlønnseksperiment anfører han tre hovedsvakheter ved forsøket: 1) *Kravene til et metningsområde ble ikke oppfylt.* Selv om forsøket aspirerte mot å inkludere et metningsområde i regionen Lindsay, oppfylte ikke forsøket betingelsene for dette da det ville kreve at alle innbyggerne i samfunnet hadde mulighet til å søke om deltakelse. Forsøket var begrenset til lavinntektsgrupper og kunne dermed ikke teste ut virkninger av en borgerlønn for hele samfunnet. 2) *Utvelgelsen av testpersoner representerte ikke reell randomisering.* Det viste seg vanskelig å rekruttere et tilstrekkelig antall testpersoner. Til tross for at et betydelig antall skriftlige invitasjoner ble sendt til personer som kvalifiserte for deltakelse, var responsen svært begrenset. For å øke antallet ble det satt i verk aktive rekrutteringstiltak i form av folkemøter o.l., som førte til brudd på krav til randomisering. 3) *Måten inntekt ble beregnet på, var ikke tilstrekkelig treffsikker.* Inntekter ble i forsøket beregnet på basis av selvangivelsesdata og fanget

dermed ikke opp kortsiktige inntektsfluktasjoner. Det utelukket personer fra forsøket som med andre inntektsmål ville ha kvalifisert for opptak (Mendelson, 2019, s. 17). Mendelson er også kritisk til at selv om myndighetene omtalte det som et «basic income»-forsøk, gikk det i realiteten ut på å teste en garantert minsteinntekt.

Gitt en ambisjon om å teste ut en borgerlønnslignende ordning anbefaler Mendelson to hovedalternativer: enten å innføre en prøveordning som dekker hele befolkningen slik at samfunnseffekter lar seg etterspore, eller å innføre et mer beskjedent forsøk i form av en vilkårsfri sosialhjelp som ville være enklere å administrere.

### **Rapporterte erfaringer blant deltakere i forsøket**

Det foreligger som nevnt ikke analyser av virkinger av forsøket på mottakerne basert på data framkommet gjennom selve forsøket. Det har imidlertid blitt gjennomført studier av deltakernes rapporterte erfaringer gjennom andre undersøkelser.

Rapporten Southern Ontario's Basic Income Experience ble initiert og gjennomført av en gruppe forskere for å kompensere for mangelen på dokumentasjon av mottakernes erfaringer innenfor borgerlønnsprosjektet. Prosjektet ble samfinansiert av stiftelsen Hamilton Community Foundation, det kanadiske forskningsrådet og McMaster University hvor tre av forskerne var tilsatt. Rapporten bygger på en onlinesurvey og kvalitative intervjuer med mottakere i Hamilton, Brantford og Brant County, som var en av de tre forsøksregionene.

Et betydelig flertall av mottakerne intervjuet i studien rapporterte både forbedret livskvalitet og helse. Svært få ga uttrykk for at de hadde fått det verre under forsøksperioden. Samtidig viste studien at personer som var yrkesaktive ved inngangen til forsøket, hadde en noe sterkere tilbøyelighet til å rapportere positive konsekvenser enn personer som var uten arbeid ved inngangen til forsøket. Rundt en fjerdedel av alle respondentene rapporterte at de i forsøksperioden hadde startet med en form for utdanning eller et jobbtreningsopplegg. Tre fjerdedeler av de som var i jobb før forsøket startet, var fortsatt i jobb, mens rundt 80 prosent av de som var uten arbeid på forhånd, forble arbeidsledige (s. 28).

En annen studie, publisert i *Journal of Poverty*, var basert på kvalitative intervjuer med fem personer som i løpet av forsøket var del av en gruppe mottakere som hadde tatt på seg å rapportere sine løpende erfaringer fra prosjektet til offentligheten (Hamilton & Mulvale, 2019, s. 584). Også i dette materialet rapporterer mottakere om bedre økonomi og forbedret livskvalitet og at grunninntekten fjernet disinsentivet til å ta lønnsarbeid.

Basert på disse studiene framstår forsøket som vellykket ut fra de politiske målene som var satt i forkant. Svakheten ved det er at de rapporterte erfaringene ikke kan relateres til objektive utfallsmål, og at de ikke tilfredsstill

kravene til en randomisert, kontrollert studie, som var en forutsetning for forsøket. Dermed har nok heller ikke funnene vært tungtveiende i den videre politiske debatten.

## 4.2 Pilotprosjektet Grundeinkommen i Tyskland

### *Bakgrunn for forsøket*

Borgerlønnsideen står i utgangspunktet langt unna den tyske modellen for inntektssikring. I Esping-Andersens (1990) mye siterte typologi over moderne velferdsstater omtales Tyskland som en korporativ (eller konservativ) velferdsstat. Formålet med det offentlige inntektssikringssystemet er innenfor denne modellen først og fremst å sikre inntektsnivået til tidligere yrkesaktive. Systemet fungerer følgelig i liten grad omfordelende; det er stor forskjell på ytelsene til personer som har hatt en høy versus en lav inntekt. Modellen ble også konsipert med utgangspunkt i en mannlig forsørgermodell. Kvinner utførte ubetalt omsorgsarbeid og fikk først offentlig støtte ved tap av forsørger. Selv om både samfunnet og velferdsordningene har endret seg i senere år, med utvikling av offentlige omsorgstilbud og universelle kontantytelser rettet mot eldre og barnefamilier, er systemet fortsatt preget av tradisjonelle grunnprinsipper.

Den tyske velferdsstaten er imidlertid også kjennetegnet av et sterkt engasjement fra sivilsamfunnet. Frivillige organisasjoner utgjør et viktig element i den velferdspolitiske infrastrukturen i landet og er blant annet en betydelig leverandør av offentlig subsidierte velferdstjenester (Heinze & Schüpp, 2023). Innenfor denne tradisjonen har det i senere år blitt utviklet en borgerlønnspilot, som har fått stor oppmerksomhet nasjonalt og internasjonalt, og som har påvirket debatten om inntektssikring i Tyskland. Forsøket, som kalles Pilotprosjekt Grundeinkommen ([Pilotprosjekt Grundeinkommen – Basic Income Pilot Project \(pilotprojekt-grundeinkommen.de\)](#)), ble etablert i 2014 av entreprenøren Michael Bohmeyer (Heinze & Schüpp, 2023, s. 134). Bohmeyers bakgrunn for prosjektet er original. Han hadde i ett år levd på avkastningen av sin eierandel i en start-up-bedrift som han hadde vært leder for. I et intervju med avisen *der Welt*<sup>7</sup> har han gitt uttrykk for at erfaringen med å leve på «non-performing income» ga ham inspirasjon til å teste ut om det i befolkningen fantes vilje til å bidra til en vilkårsløs forsørgelse av samfunnsmedlemmer med behov for økonomisk understøttelse (s. 45). Gjennom sin webside [www.meinGrundeinkommen.de](http://www.meinGrundeinkommen.de) og sosiale medier oppnådde han å samle inn bidrag som hvert år siden 2014 har gjort det mulig å lodde ut en grunninntekt på 1000 euro per måned av ett års varighet.<sup>8</sup> Midlene forvaltes gjennom en egen stiftelse og hadde allerede i løpet av det første året 5000 vinnere.

---

7 Referert i Heinze & Schüpp, 2023, s. 134

8 Såkalt crowdfunding, omtalt som folkefinansiering på norsk. Det er knyttet til sosiale medier og innebærer at mange enkeltpersoner på frivillig basis går sammen om å finansiere et prosjekt.

I 2019 ble det utgitt en bok om erfaringene til mottakerne, som fikk mye oppmerksomhet i offentligheten (Bohmeyer, Cornelsen & Götz, 2019). Ansporet av arbeidet med og interessen for boken tok Bohmeyer initiativ til utviklingen av et forskningsbasert pilotprosjekt. Midlene til prosjektet blir som for mein Grundeinkommen ellers skaffet til veie gjennom såkalt crowdfunding. Pilotprosjektet er designet av forskere ved Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) og har samarbeidspartnere ved Universitetet i Köln og Universitetet i Wien (se [Pilotprojekt Grundeinkommen – Basic Income Pilot Project \(pilotprojekt-grundeinkommen.de\)](https://pilotprojekt-grundeinkommen.de)). Prosjektet blir ledet av professor i sosiologi Jürgen Schüpp. Ifølge prosjektets hjemmeside er forskningen finansiert av stiftelsen, men ellers faglig uavhengig.

### *Innretningen på forsøket*

Pilotprosjektet startet opp i august 2020 med en offentlig utlysning for å registrere seg for deltakelse i pilotprosjektet (Heinze & Schüpp, 2023, s. 47). Mer enn 2 000 000 personer registrerte seg som interessert i å delta, av disse ble 20 000 invitert til å besvare en onlinesurvey. 1500 ble plukket ut til deltakelse. 122 personer ble tilvist eksperimentgruppen som i tre år fra juni 2021 til juni 2024 har mottatt en månedlig ytelse på 1200 euro. 1378 personer inngår i kontrollgruppen. Forsøket er en randomisert kontrollstudie (RCT).

Deltakerne skulle være personer mellom 21 og 40 år som bor alene, og som til vanlig har mellom 1200 og 2600 euro i disponibel inntekt (Heinze & Schüpp, 2023, s. 48).

Forsøket er utformet som en vilkårsfri, garantert minsteinntekt, og nivået på inntekten er tilnærmet i tråd med forutsetningen om at den skal være mulig å leve av (i tråd med en ideell borgerlønn). Tildelingskriteriet bryter imidlertid med den ideelle modellen, i og med inklusjonskriteriet om å tilhøre et bestemt inntektsintervall. Ettersom pilotprosjektet er i regi av en frivillig organisasjon, er det ikke åpning for å samordne det med det offentlige inntektssikringssystemet. Hensikten med å sette en nedre inntektsgrense som inklusjonskriterium, var imidlertid å ekskludere personer som levde av offentlige overføringer (s. 49). Prosjektet retter seg med andre ord først og fremst mot å spore effekter innenfor «normalbefolkningen».

Pilotprosjektet ble avsluttet ved utgangen av mai 2024, og det foreligger i skrivende stund ikke resultater av de direkte virkningene av prosjektet for mottakerne. Den etablerte studien knyttet til prosjektet sikter mot å belyse disse spørsmålene: 1) Hvor mye av grunninntekten blir brukt opp? 2) Deltar mottakerne mer i samfunnet enn tidligere? 3) Endres nivået på yrkesdeltakelse? 4) Blir flere selvstendig næringsdrivende? 5) Påvirker mottak av grunninntekt den fysiske og psykiske helsen? 6) Endres holdninger og atferd i forsøksperioden? (Heinze & Schüpp, 2023, s. 49)

### *Politiske virkninger*

Prosjektet Grundeinkommen har siden oppstarten i 2014 hatt som del av sin agenda å opplyse og påvirke både opinionen og de politiske beslutningstakerne. Blant annet ble det blant deltakerne i pilotprosjektet utnevnt en gruppe såkalte mediapiloter som forpliktet seg til å svare på spørsmål om sine erfaringer med mottak av grunninntekt.<sup>9</sup> Prosjektet er også del av en større bevegelse innenfor sivilsamfunnet og blant såkalte sosiale entreprenører som engasjerer seg sosialpolitisk (Heinze & Schüpp, 2023, s. 135). Selve pilotprosjektet oppnådde også å bli omtalt i en betenkning publisert i 2021 av en fagavdeling i det tyske finansdepartementet (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen). Konklusjonen i denne betenkningen var likefullt at en borgerlønnsordning i Tyskland ikke vil være bærekraftig nærmest uansett innretning.

## 4.3 Borgerlønnsforsøkene i Nederland

### *Bakgrunn for forsøkene*

Det nederlandske inntektssikringsystemet har lite til felles med kjennetegn ved borgerlønnsmodellen. Det er i hovedsak kategorisk avgrenset, basert på opptjening og gradert etter inntekt (Vanderborght, 2004; Pedersen et al., 2019). Det er ingen minstesikring verken innenfor uføretrygden eller arbeidsledighetstrygden. Personer som er arbeidsledige uten opptjening, er henvist til sosialhjelp. I likhet med en rekke andre velferdsstater har det siden 1990-tallet vært stilt strenge krav til deltakelse i arbeid og aktivitet for mottak av sosialhjelp. Innskjerpningen av kravene til mottak av sosialhjelp kom samtidig med en serie reformer som siktet mot å få bukt med et vedvarende høyt forbruk av sykepenger og uføretrygd (Pedersen et al., 2019).

Den sterke vekten på aktivisering og innstramminger til tross har Nederland lang tradisjon for å diskutere borgerlønn. Helt siden 1970-tallet har ideen om borgerlønn med jevne mellomrom dukket opp på den politiske dagsordenen, med talspersoner innenfor et bredt spekter av de politiske partiene (Roosma, 2022; Vanderborght, 2004; Birnbaum et al., 2020). Borgerlønnsforsøkene som ble gjennomført i nederlandske kommuner mellom 2017 og 2019, er påvirket av begge disse hovedstrømningene. Den konkrete bakgrunnen for forsøkene var en ny lov fra 2015 (Participation Act), som skjerpet aktivitetskravene knyttet til mottak av sosialhjelp (Birnbaum et al., 2020, s. 43). Lovendringen innebar også at ansvaret for sosialhjelp ble overført til kommunene. Kommunene ble gitt i oppdrag å utforme hva som kunne kreves av ytelsesmottakerne for å oppfylle lovens krav til deltakelse, og det ble også gitt åpning for kommunene til å eksperimentere med løsninger som kunne øke sysselsettingen. Loven var omstridt, og mange kommuner opplevde at iverksettelsen av den medførte økt byråkratisering og store kostnader. I kjølvannet av lovendringen oppsto det en bred koalisjon av lokalpolitikere i ulike kommuner, sosiale aktivister og forskere

---

9 Se for eksempel [No Purse Strings Attached – LOLA \(lolamag.de\)](https://www.lolamag.de).

som ønsket å benytte åpningen i loven til å gjennomføre eksperimenter som gjorde det mulig å studere effektene av en vilkårsfri støtteordning som ga mottakerne mer tillit, større autonomi og færre krav og sanksjoner (Groot et al., 2019; Roosma, 2022). Loven begrenset en forsøksperiode til maksimalt to år og krevde en detaljert søknad med redegjørelse for det teoretiske grunnlaget og begrunnede hypoteser om effekter.

Etter lange forhandlinger med påfølgende revisjoner av design ble de kommunale forsøkene godkjent av staten (Birnbaum et al., 2020, s. 52). En viktig forutsetning for godkjenningen var at forsøkene skulle evalueres gjennom forskning. Evalueringene skulle i tillegg til å studere effekter av forsøkene for yrkesdeltakelse omfatte sosial integrering, helse, subjektivt velvære og livskvalitet (Merrill et al., 2022).

### *Innretningen på forsøkene*

Til sammen elleve kommuner gjennomførte ulike varianter av forsøkene. Disse var Utrecht, Tilburg, Groningen, Deventer, Nijmegen, Wageningen, Amsterdam, Apeldoorn, Oss, Epe og Geldrop-Mierlo (Muffels et al., 2018; Pedersen et al., 2019). De seks førstnevnte fikk sine forsøk hjemlet i loven, mens de fem sistnevnte har gjennomført forsøk utenom den eksplisitte lovhjemmelen for forsøk i den nederlandske sosialhjelpslovgivningen (Birnbaum et al., 2020, s. 55). Målgruppen var sosialhjelpsmottakere, og deltakerne som ble valgt ut til å være med i forsøket, måtte aktivt samtykke til deltakelse. Grunntanken i alle eksperimentene var å erstatte de gjeldende reglene basert på sanksjoner med selvhjelp og økonomiske insentiver til å komme i jobb (Pedersen et al., 2019, s. 130). Forsøkene ble med en fellesbetegnelse omtalt som tillitseksperimenter. Fire universitetsmiljøer i henholdsvis Groningen, Tilburg, Utrecht og Wageningen deltok sammen med de involverte kommunene i designet av forsøkene (Birnbaum et al., 2020, s. 46).

I de elleve lokale eksperimentene ble sosialhjelpsmottakere tilfeldig inndelt i fire hovedgrupper:

1. Selvhjelps- og unntaksgruppe: Deltakerne ble forventet å hjelpe seg selv tilbake til arbeid. I noen av kommunene fikk deltakerne anledning til å beholde en større del av stønaden selv om de kom i inntektsgivende arbeid, i andre kommuner var det ikke tilfellet. I to av kommunene fikk deltakerne ekstra økonomisk belønning hvis de kom i arbeid.
2. Gruppe med mildere avkortning mot lønnsinntekt: Når deltakerne selv kom i arbeid, ble avkortningen gjort til mildere 50 prosent i stedet for 75 eller 100 som er den vanlige avkortningsprosenten.
3. Tilpasset veiledningsgruppe: Deltakerne fikk tilgang på ekstra støtte ved hjelp av tilpasset veiledning og intensiv formidling, basert på deltakernes etterspørsel.



4. Standard hovedgruppe: Kontrollgruppe som mottok ordinær behandling og var underlagt strenge krav til aktivering som gjelder i øvrige nederlandske kommuner.

Forsøkene prøvde ikke ut en borgerlønnsordning i ideell forstand, da de rettet seg mot personer som i utgangspunktet mottok behovsprøvde ytelser. Ytelsen var imidlertid tilnærmet vilkårsløs. Riktignok lå det til grunn en form for gjensidig forventning om at mottaker deltok i avtalte aktiviteter, men ifølge Groot et al. (2019, s. 284) ble det utvist stor fleksibilitet i oppfølgingen av dette kravet. I tillegg var forutsetningen i den ideelle borgerlønnsmodellen om at ytelsen skulle være til å leve av, tilnærmet oppfylt. Det skyldes at den nederlandske sosialhjelpen, som lå til grunn for utmåling av ytelsen, er relativt sjenerøs (Pedersen et al., 2019). Grad av behovsprøving og avkortning av ytelsen varierte mellom de ulike forsøksgruppene.

### *Resultater fra forsøkene*

Evalueringene fra forsøkene konkluderte med at sysselsettingen innenfor mottakergruppene i liten grad avvek fra kontrollgruppen. Funnet kan, som forskningsbidragene peker på, tolkes på to måter. På den ene siden førte ikke mer tillit og færre krav og sanksjoner til at *flere* kom i arbeid. På den annen side førte ikke forsøket til at flere trakk seg tilbake fra inntektsgivende arbeid (Sanders et al., 2020, referert i Roosma, 2022, s. 203; Merill et al., 2022, s. 21).

Resultatene på øvrige utfallsmål viste heller ikke sterke effekter av forsøket. Det framkommer også en svak tendens til mer positive resultater på ulike resultatmål mot slutten av forsøksperioden. Som anført både av Groot et al. (2019) og Hiilamo (2022) er en forsøksperiode på rundt to år for kort til å kunne forvente betydelige endringer i atferd og livskvalitet.

Roosma (2022) har studert klimaet i debatten om borgerlønn i Nederland i forkant av og som resultat av eksperimentene samt effekten av dem på politiske forslag og vedtak på lokalt og nasjonalt nivå. Hun finner at kommunene i sin begrunnelse for å gjennomføre de borgerlønnsinspirerte eksperimentene introduserte andre begreper og begrunnelser enn den klassiske borgerlønnen. Reformene ble omtalt som tillitsreformer og ikke borgerlønnsreformer for å gjøre dem spiselige for de to regjeringspartiene, det sosialdemokratiske partiet og det liberalkonservative partiet, som tradisjonelt begge sto langt fra borgerlønns-ideen. Tillit til mottakerne ble av kommunene omtalt som et virkemiddel for å styrke og ansvarliggjøre den enkelte til å finne inntektsgivende arbeid og som et virkemiddel for å begrense offentlig byråkrati (Roosma, 2022, s. 196).

Sosialdepartementet oversendte en redegjørelse for resultatene av forsøkene til parlamentet i 2020. Med henvisning til de beskjedne effektene av forsøkene konkluderer redegjørelsen med at forsøkene ikke ga grunnlag for endringer i lov om sosialhjelp. Noen endringer i prinsippene for forvaltningen av loven på kommunalt nivå ble innført, med nødvendig godkjenning fra statlige myndig-

heter. Amsterdam innførte en midlertidig ordning som innebar at sosialhjelpsmottakere fikk beholde en større del av sosialhjelpen enn hva loven foreskriver, selv om de tar en deltidsjobb (Roosma, 2022, s. 205). I andre forsøkskommuner ble forsøket fulgt opp med en mildere og mer skreddersydd aktivering enn det nasjonale aktiveringsregimet. Roosma viser også til at forsøkene påvirket den sosialpolitiske debatten ved parlamentsvalget i 2021. Flere partier har i etterkant fremmet forslag inspirert av forsøkene vekt på tillit til mottaker og insentiv til arbeid ved å la mottakere beholde en større del av den offentlige støtten når de øker sin inntekt gjennom lønnsarbeid. To av de ti partiene med mer enn fem seter i parlamentet har endog foreslått en form for borgerlønn. I henhold til Roosma har forsøkene bidratt til en revitalisering av borgerlønsdebatten i Nederland: «The revived debate did not die out with the experiments; there is a bonfire burning, not a peat fire» (Roosma, 2022, s. 209).

## 4.4 Borgerlønnseksperimentet i Finland

### *Bakgrunn for forsøket*

Borgerlønnseksperimentet i Finland ble først proklamert i 2015 i regjeringserklæringen til en nylig tiltrådt sentrum-høyre-regjering, ledet av Juha Sipilä fra det finske Senterpartiet. Eksperimentet omtales (i den engelske versjonen) som «a basic income pilot study» (Kangas, 2021, s. 19). Det er det første nasjonale borgerlønnseksperimentet som har blitt gjennomført som en randomisert kontrollert studie (RCT), og det har blitt sett på med stor internasjonal interesse både politisk og i akademia.

Eksperimentet er i internasjonal sammenheng også spesielt ved å være drevet fram fra toppen av det politiske systemet og ikke fra grasrotaktivisme eller et mindretall av borgerlønnsaktivister innenfor de etablerte partiene. Hva kan forklare at den finske regjeringen gikk i spissen for et ambisiøst borgerlønnprosjekt? En studie av Birnbaum et al. (2020) anfører tre forklaringer. For det første har borgerlønnsideen blitt diskutert i offentligheten og mellom de politiske partiene helt siden 1970-tallet, fra 1990-tallet særlig diskutert som et virkemiddel i aktiveringspolitikken. For det andre har det historisk vært en viss støtte til ideen på tvers av politiske skillelinjer, ikke minst innenfor det finske Senterpartiet. For det tredje framholder Birnbaum et al. (s. 34) innflytelsen til den finske tankesmien Demos Helsinki ([Front Page – Demos Helsinki](#)) som over lang tid har tatt til orde for bruk av eksperimenter som grunnlag for sosialpolitiske reformer.

Regjeringens begrunnelse for forsøket var å prøve ut løsninger som kunne bidra til at trygdesystemet i større grad oppmuntret til arbeidsdeltakelse. Det etablerte systemet ble oppfattet å være belastet med så vel insentivproblemer som unødig byråkratiske regler. Regjeringen ønsket å stimulere arbeidsledige til arbeidsmarkedsdeltakelse gjennom å fjerne såkalte marginaleffekter knyttet til beskatning og tap av trygdeinntekt og sørge for at byråkratiske ordninger ikke hemmet de arbeidsledige fra å søke på kortsiktige jobber (Pedersen et al.,

2019; Varjonene, 2018). Forsøket ble utkontraktert til et forskningskonsortium, som fikk ansvar for i samarbeid med myndighetene å designe prosjektet og deretter forestå evalueringen.

En antologi redigert av lederen for forskningskonsortiet, Olli Kangas og medarbeidere, gir en oppsummering og evaluering av de ulike fasene av prosjektet og formidler de forskningsbaserte resultatene (Kangas et al., 2021). Konsortiets første oppgave var å utrede ulike borgerlønnsmodeller for utprøving. Denne utredningen skulle danne grunnlag for utforming av lov-hjemmel for forsøket og for valg av modell for eksperimentet. Kangas (2021, s. 33) rapporterer at for de som hadde forventning til utprøving av en fullskala borgerlønn, var det valgte designet en skuffelse. Imidlertid var det ifølge Kangas i tråd med regjeringens ambisjoner for borgerlønnprosjektet: å få flere som står utenfor arbeidslivet, inn på arbeidsmarkedet ved å fjerne systembaserte disinsentiver til inntektsgivende arbeid. I det opprinnelige lovforslaget for eksperimentet ble det gitt en åpning for å forlenge det etter at toårsperioden hadde utløpt. Dette ble imidlertid strøket i det endelige vedtaket, begrunnet med at det ville medføre en betydelig utgiftsøkning (Birnbäum et al., 2020, s. 36).

### *Innretningen på forsøket*

Ifølge loven som ble vedtatt som grunnlag for prosjektet, var hovedhensikten med prosjektet å undersøke effektene for deltakelse i arbeidsmarkedet blant deltakerne. Samtidig skulle evalueringen også undersøke om intervensjonen hadde positive effekter på mottakernes helse, deltakelse, integrasjon og opplevelse av mestring.

Utvalget av eksperimentdeltakere ble rekruttert fra hele landet. Målgruppen var arbeidsledige som i 2016 var mellom 25 og 58 år, og som i 2016 enten mottok en såkalt grunntilførsel ved arbeidsledighet eller arbeidssøkerstønning (De Wispelaere et al., 2023, s. 422–423). Denne gruppen utgjorde på den tiden 240 000 personer, hvorav 2000 ble trukket ut til å delta i eksperimentet, mens 175 000 ble tilordnet kontrollgruppen. Deltakelse i eksperimentet var obligatorisk.

Eksperimentet gikk ut på at deltakerne mottok en partiell borgerlønn på 560 euro i måneden – tilsvarende nivået på den arbeidsledighetstrygden de mottok fra før. For tiltaksgruppen var borgerlønnen uten vilkår, og mottakerne fikk også beholde den i eksperimentperioden selv om de kom i lønnet arbeid i mellom-tiden. På denne måten ville en teste ut om det økte insentivet til arbeids-markedsdeltakelse som den partielle borgerlønnen representerte, førte til at tiltaksgruppen kom raskere ut i jobb enn kontrollgruppen (Birnbäum et al., 2020, s. 40). I sin omtale av eksperimentdesignet påpeker Kangas (2021, s. 3) at en hovedavveining i diskusjonen om utforming av offentlige trygdeordninger generelt og borgerlønn spesielt knytter seg til forholdet mellom hvor sjenerøs ytelsen skal være, versus tilbudet av arbeidskraft. En forutsetning for at en ytelse kan påvirke mottaker til yrkesdeltakelse, er imidlertid at mottaker er i

stand til å jobbe – at vedkommende er frisk nok, har evner og kraft til å ta på seg inntektsgivende arbeid. Rekrutteringskriteriene til prosjektet innebar imidlertid ifølge Kangas at prosjektdeltakerne jevnt over sto langt fra arbeidslivet. Mange hadde vært langtidsledige, 80 prosent i mer enn ett år. Det var følgelig grunn til å forvente at for mange ville ikke økonomiske insentiver alene være tilstrekkelig til å komme seg i jobb.

Det framgår også i rapporteringen fra prosjektet at den generelle politikken overfor arbeidsledige underveis i prosjektperioden ble lagt om med sterkere krav til aktivering. Denne omleggingen kan ha påvirket utfallene av forsøket, da den både endret rammebetingelsene for medlemmene av kontrollgruppen og også kan ha påvirket medlemmer av tiltaksgruppen som kombinerte mottaket av grunninntekten med supplerende sosialhjelp (Birnbaum et al., 2020).

### *Resultater fra forsøket*

Evalueringen av sysselsettingseffekter ble først og fremst gjort ved hjelp av registerdata (Jauhiainen et al., 2021, s. 47). Disse dataene lå også til grunn for utvelgelsen av deltakere til eksperimentet, som i analysene ble delt i en eksperiment- og en kontrollgruppe. Resultatene viste beskjedne sysselsettingseffekter. I snitt økte sysselsettingen innenfor eksperimentgruppen med seks dager over en periode på ett år sammenlignet med kontrollgruppen. Analyser av undergrupper viste at yrkesdeltakelsen særlig økte blant fremmedspråklige og blant personer i en barnefamilie. Andelen ansatte versus selvstendig næringsdrivende varierte i liten grad mellom eksperiment- og kontrollgruppen (Ylikännö & Kangas, 2021, s. 68).

For å fange opp andre effekter av forsøket ble det gjennomført en surveyundersøkelse og kvalitative intervjuer med en mer begrenset gruppe. Analysene viste at eksperimentgruppen på alle relevante parametere rapporterte bedre helse og livskvalitet enn kontrollgruppen (Simanainen & Tuulio-Henriksson, 2021, s. 71). Forskerne bak analysen viser til at resultatene harmonerer med tidligere studier. De påpeker samtidig begrensninger ved studien, blant annet at svarprosenten var lav både innenfor eksperiment- og kontrollgruppen. En annen studie fra samme surveymateriale avdekket at eksperimentgruppen var noe mer fornøyd med sin økonomiske situasjon enn kontrollgruppen (Lassander & Jauhiainen, 2021, s. 89).

Evalueringen omfattet også en kvalitativ studie, basert på semistrukturerte intervjuer med 106 deltakere (Blomberg et al., 2021). Studien viser at borgerlønnen slår ulikt ut for ulike grupper. De fleste deltakerne ga uttrykk for at borgerlønnen hadde gitt dem en økt økonomisk forutsigbarhet. For deltakere som allerede var i inntektsgivende arbeid, førte ytelsen til økt levestandard, mens for deltakere som sto utenfor arbeidsmarkedet, førte den til få endringer i deres daglige liv (Blomberg et al., 2021, s. 167).

I et avslutningskapittel i antologien som oppsummerer erfaringer fra det finske borgerlønnseksperimentet, diskuterer lederen av forskningskonsortiet, Olli Kangas, hvorvidt det er realistisk at Finland innfører borgerlønn i overskuelig framtid. Han konkluderer med at «for the time being universal income is not a realistic policy option» (Kangas, 2021, s. 194).

Konklusjonen baserer seg på flere premisser: Tilhengerne av borgerlønn utgjør en fragmentert, liten gruppe og innehar ikke tilstrekkelig innflytelse til å få gjennomslag politisk. Interesser knyttet til det eksisterende inntektssikrings-systemet beskyttes av sterke vetogrupper, i tillegg er det utfordrende å koordinere borgerlønn med EU-lovgivningen. Resultatene fra eksperimentet er ifølge Kangas heller ikke egnet til å overbevise motstandere av borgerlønn. Den politiske hovedbegrunnelsen for å gjennomføre forsøket var å undersøke om en borgerlønn var egnet til å stimulere til økt deltakelse på arbeidsmarkedet. Den svake effekten forsøket hadde på sysselsetting, førte til at det i liten grad framsto som en suksess, selv om effekten for mottakernes opplevde livskvalitet var positiv. Kangas viser også til at det finske inntektssikringssystemet i motsetning til systemene i en rekke land viste seg egnet til å håndtere de økonomiske utfordringene som husholdninger sto overfor under koronapandemien. Det var i liten grad behov for ekstraordinære tiltak for å sikre befolkningen en inntekt å leve av. Dette er et interessant poeng all den tid pandemien i flere land har stimulert til en debatt om behov for en form for borgerlønn (se for eksempel De Wispelaere & Henderson, 2024), og skyldes formodentlig at Finland har en mer velutviklet minstesikring enn en rekke andre moderne velferdsstater.

## 4.5 Oppsummering

Hva skiller og hva forener de fire borgerlønnforsøkene? Vi skal oppsummere funnene ut fra de hovedkjennetegnene vi har navigert etter, det vil si bakgrunnen for, innretningen på og resultater fra forsøkene.

### *Bakgrunn for forsøkene*

I vår analyse av bakgrunnen for forsøkene har vi vært opptatt av å undersøke hvem som initierte og etablerte forsøket. Pilotforsøket Grundeinkommen skiller seg mest fra de øvrige på dette punktet. Pilotforsøket er i sin helhet initiert og drevet innenfor sivilsamfunnet. En sentral sosial entreprenør etablerte et lotteri for utlodning av en grunninntekt og tok deretter initiativ til et forskningsbasert pilotprosjekt. Både lotteriet og pilotprosjektet finansieres gjennom såkalt crowdfunding (folkefinansiering). Forsøkene i Ontario, Nederland og Finland var alle i offentlig regi. De nederlandske forsøkene var initiert og etablert av en gruppe kommuner, dog med godkjennelse fra staten. Kommunene finansierte selv forsøkene som del av sitt ansvar for sosialhjelpen. Både i den kanadiske delstaten Ontario og i Finland ble forsøkene initiert og etablert av regjeringen. At initiativet til og ansvaret for forsøkene varierer mellom de fire landene, har

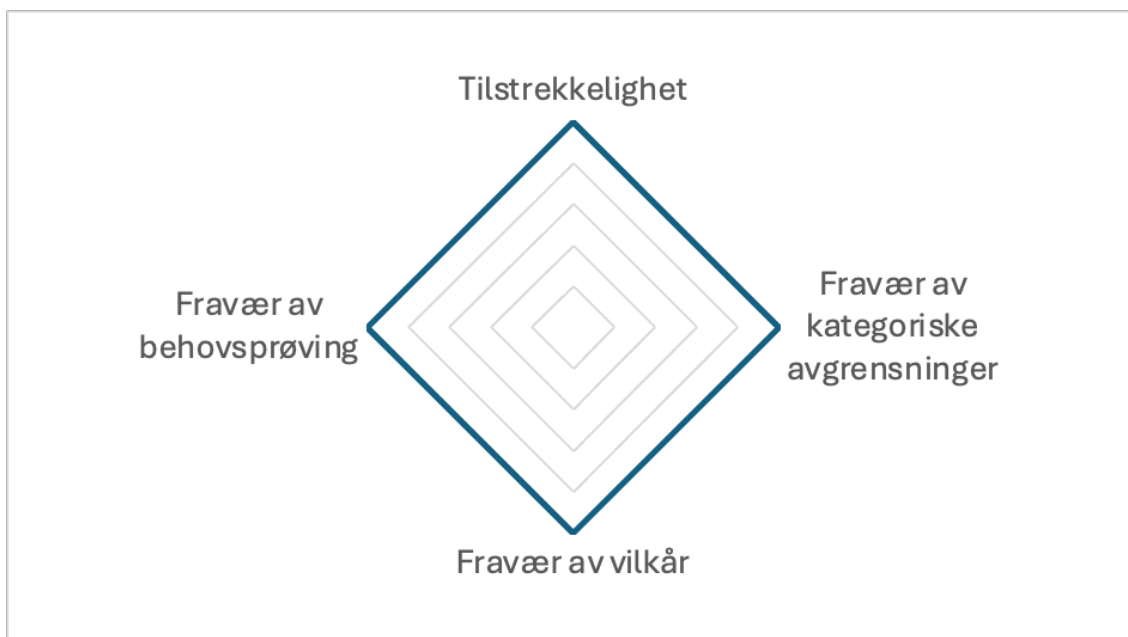
naturlig nok sammenheng med velferdsstatens institusjonelle utforming. Sivilsamfunnet er i større grad en integrert del av den velferdspolitiske infrastrukturen i Tyskland enn i de øvrige. Det kommunale initiativet i Nederland var i stor grad knyttet til at sosialhjelpen ble overført til kommunene. I Canada er sosialhjelp og sosiale tjenester et ansvar for delstatsregjeringen, mens Finland har en minsteytelse innenfor sitt statlige trygdesystem.

Motivasjonen for forsøkene varierer. Eksperimentet i Ontario var først og fremst rettet mot å bekjempe fattigdom. Dette framgår blant annet av mandatet til den utredningsgruppen som fikk i oppdrag å foreslå en modell for forsøket. Her heter det at forsøket skal søke å belyse om en borgerlønn er egnet til å redusere samfunnets kostnader til fattigdom. Arkitekten bak den valgte forsøksmodellen, Hugh Segal, hadde i sin politiske karriere innenfor det konservative partiet vært en sterk forkjemper for fattigdomsbekjempelse og borgerlønn. Den planlagte evalueringen fra forsøket skulle først og fremst undersøke betydningen av ytelsen for mottakernes helse og levekår samt for deres bruk av helse-tjenesten. Pilotprosjektet Grundeinkommen i Tyskland er ikke primært rettet mot fattigdomsbekjempelse. Deltakerne blir riktignok rekruttert fra et lavere lønns-sjikt, men den kategoriske avgrensningen innbefatter ikke personer som er direkte fattige. Det er heller ikke først og fremst rettet mot å stimulere til yrkesdeltakelse. Den pågående evalueringen av forsøket skal belyse en rekke aspekter, som helse og livskvalitet, sysselsetting, samfunnsdeltakelse og mottakernes holdninger og atferd. Det finske og de nederlandske forsøkene var først og fremst begrunnet med å bidra til arbeidsinkludering og dermed øke sysselsettingen. Borgerlønn skulle prøves ut som et alternativ til aktivering for å stimulere til jobbdeltakelse. Det finske forsøket ble initiert av regjeringen, mens de nederlandske forsøkene foregikk i kommunal regi etter søknad og godkjennelse fra staten. Effekter på sysselsetting var det viktigste premisset for evalueringene av forsøkene, selv om også effekter på livskvalitet og helse skulle måles.

### *Innretningen på forsøkene*

For å sammenligne innretningen på forsøkene skal vi returnere til den figuren vi innledningsvis utarbeidet for å illustrere dimensjonene i en full borgerlønn.

Figur 1 Dimensjoner i borgerlønnsideen



1. *Universell versus kategorisk avgrenset*: Ingen av forsøkene er universelle; de retter seg ikke mot alle (voksne) samfunnsmedlemmer eller et representativt utvalg av hele befolkningen. Dog representerer de åpenbart en justering og tidvis en utvidelse av kriteriene for tildeling sammenlignet med de eksisterende trygdeordningene i de respektive landene. Forsøket i Ontario var avgrenset til grupper som i foregående år hadde lav eller ingen inntekt. Pilotprosjektet Grundeinkommen er også avgrenset til personer i et visst inntektsintervall. Prosjektet aspirerer imidlertid mot å teste en «normalbefolkning», da det er satt en nedre inntektsgrense for deltakelse. Rekrutteringen av deltakere til forsøkene i Nederland og Finland var blant personer som allerede mottok ytelser fra staten. I Nederland var deltakerne sosialhjelpsmottakere. I Finland var deltakerne mottakere av enten en såkalt grunnytelse ved arbeidsledighet eller en arbeidssøkerstønad.
2. *Tilstrekkelighet*: Å avgjøre om ytelsen i de ulike forsøkene skal karakteriseres som tilstrekkelig eller ikke, er til dels et skjønsspørsmål. Ut fra Ontario-forsøkets karakter framstår det som intensjonen var at ytelsen skulle være mulig å leve av. Beløpet var imidlertid relativt beskjedent, satt til 75 prosent av fattigdomsgrensen, som i sin tur var fastsatt til 50 prosent av medianinntekten i regionen. Nivået på ytelsen i pilotprosjektet Grundeinkommen er tilnærmet til å leve av. Det finske og de nederlandske forsøkene avviker fra hverandre på dette punktet. Ytelsen i de nederlandske forsøkene var på nivå med den nederlandske sosialhjelpen som i komparativ målestokk er relativt sjenerøs og mulig å leve av. Den finske ytelsen var på nivå med grunnytelsen ved arbeidsledighet eller arbeidssøkerstønaden, som er mindre sjenerøs, og som ofte kombineres med sosialhjelp eller andre støtteordninger fra det offentlige.

3. *Vilkårsfrihet*: Alle forsøkene innebar vilkårsfrihet knyttet til mottak. Mottakerne ble (som hovedregel) ikke avkrevd dokumentasjon av hva eller om de foretok seg noe for å komme i inntektsgivende arbeid, underveis i forsøket.
4. *Behovsprøving*: Forsøket i Ontario innebar en oppmykning av det gjeldende regimet for behovsprøving, men ytelsen ble ikke gitt uten behovsprøving. For personer med inntekt fra lønnsarbeid ble ytelsen redusert med 50 prosent. Grundeinkommen-forsøket er ikke i offentlig regi, og det foregår dermed heller ingen samordning med det offentlige inntektssikringssystemet. Det foregår heller ingen avkortning av ytelsen innenfor forsøket om deltakerne øker sin inntekt gjennom lønnsarbeid eller på annen måte. Behovsprøvingen varierte mellom de fire forsøksmodellene i de nederlandske forsøkene. I en av modellene var hovedtiltaket at avkortningen mot lønnsinntekt ble mildnet i forhold til de vanlige reglene for avkortning av sosialhjelp. I Finland fikk mottakerne beholde støtten ubeskåret i forsøksperioden selv om de økte sin egen inntekt.

Ingen av de fire forsøkene tester ut den ideelle borgerlønnmodellen. Alle retter seg mot lavinntektsgrupper og/eller personer utenfor arbeidsmarkedet. Dette var som vi refererte til i kapittel 3, også et hovedfunn i den omfattende scoping review av borgerlønnforsøk i OECD-land foretatt av Chrisp (2022). De gir dermed ikke grunnlag for å undersøke samfunnsmessige effekter av en borgerlønn eller hvordan en borgerlønn vil slå ut for personer som er i jobb eller utdanning, og som ikke er avhengig av økonomisk understøttelse fra det offentlige. Forsøket i Ontario og det tyske Grundeinkommen-forsøket har flere fellestrekk med en ideell borgerlønn enn det finske og de nederlandske forsøkene. De har et videre siktemål enn å stimulere til arbeid, og utvelgelsen av deltakere er foretatt på et bredere grunnlag enn det finske og de nederlandske.

### *Resultater fra forsøkene*

Alle de fire forsøkene var designet med sikte på å bli forskningsmessig evaluert. Delstatsregjeringen i Ontario avvirket imidlertid evalueringen fra forsøket samtidig som de avsluttet selve forsøket underveis. Det har på initiativ fra forskningsmiljøer utenfor forsøket blitt gjennomført enkelte, avgrensede studier. Fra forsøket Grundeinkommen foreligger det foreløpig ikke forskningsbaserte resultater, da forsøket i skrivende stund fortsatt pågår. Både det finske og de nederlandske forsøkene har blitt evaluert som forutsatt. Evalueringene fra Nederland og Finland understreker imidlertid at det er vanskelig å trekke vidtrekkende konklusjoner av resultatene i og med at intervensjonen i begge land bare varte i to år. Borgerlønnseksperimentet retter seg mot et komplekst problem både på individ- og samfunnsnivå. Om mottakere kommer i jobb, handler for eksempel ikke bare om hvorvidt de selv øker sitt arbeidstilbud, men om arbeidsgivere etterspør dem. Det er grunn til å anta at atferdsendringer og praktiske tilpasninger av et visst omfang krever et lengre tidsspenn enn to år.



Et hovedinntrykk av det finske og de nederlandske forsøkene er at sysselsettingseffektene er beskjedne. Sysselsettingen blant deltakerne i forsøket var i store deler av perioden på nivå med kontrollgruppen, dog kunne det både i Finland og Nederland registreres en svak økning i sysselsetting blant deltakerne mot slutten av perioden. Forsøkene ble fra politisk hold testet ut for å undersøke om de borgerlønnsinspirerte ytelsene var et mer effektivt virkemiddel enn et – gjennom mange år – velprøvd aktiveringsregime. Da det viste seg at sysselsettingen ikke ble nevneverdig forbedret blant deltakerne sammenlignet med kontrollgruppen som fortsatte med tradisjonelle aktiveringstiltak, ble forsøkene raskt skrinlagt. Aktiveringslinjen var ikke «oppe til doms» i forsøkene. Det er likevel verdt å notere seg at standard aktiveringspolitikk ikke framstår som overlegen de elementene som ble forsøkt ut innenfor forsøkene, all den tid sysselsettingen ikke lå på et høyere nivå i kontrollgruppen sammenholdt med forsøksgruppene. Dette kunne ha ført til en kritisk debatt av de ressursene som blir brukt på oppfølging, aktivering og sanksjonering av mottakere. Det har det ikke vært et klima for, til tross for at politikken åpnet for relativt radikale borgerlønnsinspirerte forsøk.

De kvalitative studiene som ble initiert i kjølvannet av at borgerlønnsprosjektet i Ontario ble avvirket, peker mot at mottakerne erfarte økt livskvalitet og forbedret helse. Studien er imidlertid beheftet med svakheter, da det er få deltakere som er intervjuet, og det foreligger heller ikke objektive indikatorer som de kvalitative funnene kan sammenholdes med. Resultatet faller likevel sammen med funn fra det finske forsøket, som gjennom en omfattende surveyundersøkelse til deltakere i forsøket og medlemmer av kontrollgruppen dokumenterte at deltakernes rapporterte helse og livskvalitet var betydelig høyere enn innenfor kontrollgruppen.

Forskningen fra det finske og de nederlandske forsøkene har også sett på om forsøkene har hatt innflytelse på den inntektssikringspolitiske debatten i landet. Ifølge Roosma (2022) har forsøket revitalisert debatten om borgerlønn i Nederland. Kangas (2021) konkluderer på sin side med at forsøket i Finland har bidratt til at borgerlønn ikke er et realistisk alternativ i finsk politikk i nærmeste framtid. Det tyske pilotforsøket har som mål å påvirke opinion og myndigheter og har oppnådd å sette borgerlønnstemaet på dagsordenen både i delstater og på føderalt nivå. Forsøket har så langt ikke fått gjennomslag for borgerlønnsinspirerte reformer av inntektssikringssystemet. I Ontario ble forsøket stoppet underveis av myndighetene, og det er vel per nå uklart om forsøket får langsiktige politiske konsekvenser.

## 5 Diskusjon og avslutning

---

### Innledning

Vi har i dette notatet studert fire borgerlønnsinspirerte forsøk fra nyere tid. Forsøkene har blitt gjennomført i henholdsvis Canada, Tyskland, Nederland og Finland. Dette er alle land med komparativt sett velutviklede velferdsstater, som samtidig avviker fra hverandre både når det gjelder system for inntektssikring og ansvarsfordeling mellom styringsnivåer og mellom offentlig og privat sektor. Overordnet sett står de likevel overfor felles utfordringer når det gjelder blant annet bekjempelse av inntektsfattigdom og utenforskap, og et behov for en best mulig balanse mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Dette er utfordringer som også er gjenkjennelige i en norsk kontekst.

Forsøkene som er prøvd ut, karakteriseres i forskningslitteraturen og i den offentlige samtalen ofte som forsøk med borgerlønn. Studerer vi dem nærmere, slik vi har gjort her, ser vi at de ytelsene som er testet ut, står nokså langt unna den klassiske ideen om borgerlønn. Viktigste i så måte er at ingen av forsøkene går ut på å gi en ytelse til hele den voksne befolkningen. De retter seg mot grupper av befolkningen som enten allerede er mottakere av offentlig støtte, eller som har lave inntekter. De kunne for eksempel like gjerne vært omtalt som forsøk på forbedring eller forenkling av inntektssikringen. Det er grunn til å anta at en slik innramming av forsøkene ville ført til en større interesse for dem (og andre lignende forsøk) blant norske beslutningsfattere og politiske opinionsledere. Borgerlønn forbindes i Norge først og fremst med «something for nothing», og det er en idé som har liten appell i et samfunn hvor det er stor etterspørsel etter arbeidskraft innenfor mange deler av arbeidslivet.

Sosialpolitisk innovasjon (som innovasjon på en rekke samfunnsområder) foregår gjerne ved at ideer reiser (Røvik, 2007), fra land til land og ofte stimulert av internasjonale organisasjoner som OECD, EU osv. Aktiveringslinjen er et godt eksempel. Å bringe de som står utenfor arbeidslivet, inn i inntektsgivende arbeid har vært et sosialpolitisk hovedmål i Europa og andre vestlige land siden 1990-tallet. Dette formålet har preget utformingen av inntektssikringen så vel som forvaltningen av den. Den norske NAV-reformen hentet for eksempel inspirasjon fra England og andre land som hadde omorganisert sin velferdsforvaltning med sikte på å fremme arbeid og aktivitet framfor mottak av offentlige overføringer. Andre land, med like lange tradisjoner for aktiveringslinjen som Norge, vender seg nå også mot alternative eller supplerende løsninger for å fremme både arbeidslinjen og sosial integrasjon. At vi i Norge på tross av mange års erfaring med aktivering fortsatt har en høy andel på helserelaterte ytelser, og at andelen uføre blant ungdom øker, kan tilsi at det er fornuftig å følge med på og kanskje også bidra til å høste erfaringer fra en slik utvikling.

Det er krevende å legge om systemer for inntektssikring og arbeidsinkludering. Gode intensjoner lar seg ikke uten videre operasjonaliseres i konkrete tiltak. Sosialpolitiske forsøk er en måte å redusere risiko på knyttet til utvikling av reformer. De er midlertidige og kan prøves ut på en begrenset gruppe. Forsøket rettet mot unge under 30 år som NAV Trondheim ønsker å gjennomføre, virker i så måte som et godt sted å starte. Det tar opp mange av de største utfordringene for den norske inntektssikringen. En ytelse som samler en rekke av de beslektede ordningene som i dag dels er på kommunalt og dels er på statlig nivå, vil representere en administrativ forenkling. Den vil potensielt også kunne føre til mindre medikalisering og dermed redusere tilstrømmingen til uførepensjon blant unge. I beste fall vil den i tillegg kunne frigjøre tid hos velferdsforvaltningen til støtte og veiledning framfor byråkratisk saksbehandling.

Er det inspirasjon og lærdommer å hente fra de fire forsøkene vi har omtalt? En kritisk leser vil lett kunne konkludere med at det er lite «å bite i» for utviklingen av norske forsøk og norske reformer. Resultatene er beskjedne og til dels også nokså usikre. For å imøtekomme en slik defensiv konklusjon skal vi avslutte med å identifisere noen læringspunkter fra forsøkene; noen av disse er relatert til inntektssikring, andre gjelder etablering av forsøk mer generelt.

## Forsøk knyttet til inntektssikring

Vi refererte innledningsvis til De Wispelaere og Stirton (2004) som i en artikkel tar til orde for at borgerlønnsekspirimeter må tilpasses etablerte politiske virkemidler og derfor bør ha «a fuzzy design» (s. 272). Dette blir illustrert gjennom de fire forsøkene vi har studert. De er alle preget av det samfunnet og den velferdsmodellen de er utformet i. Av de fire forsøkene er det følgelig mest inspirasjon for utvikling av norsk inntektssikring å hente fra det finske og de nederlandske eksperimentene. Den norske velferds- og inntektssikringsmodellen har mye til felles med både den finske og den nederlandske. Det er verdt å notere seg at i begge land var hovedmålet med forsøkene å øke sysselsettingen blant personer som var helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Velferdsstatens innretning og det politiske holdningsklimaet tilsier at dette også må være et viktig premiss for etablering av norske borgerlønninspirerte forsøk. Det er per i dag lite politisk gjennomslag for ytelser som skal stimulere til andre aktiviteter enn inntektsgivende arbeid.

Det finske og de nederlandske forsøkene eksperimenterte med to hovedelementer innenfor borgerlønnsideen: fravær av vilkår og fravær av behovsprøving (i den forstand at ytelsen avkortet ved økt inntekt). Som vi så fra det finske og de nederlandske forsøkene, kan en utprøving med disse elementene foregå på ulike måter – helt eller delvis og på lang eller mellomlang sikt.

Sammenholdt med norske utfordringer er det interessant at verken det finske eller de nederlandske eksperimentene handlet om den kategoriske avgrensningen av ytelser. Det kan tyde på at dette ikke oppfattes å være en påtrengende

utfordring i de to landene, og det kan ha sammenheng med at begge landene har bedre minstesikringsordninger enn Norge. Finland har en minstesikring i sin dagpengeordning, som er tidsbegrenset og uten krav til tidligere opptjening. Dette er ikke tilfellet i Nederland, men landet har en større og mer rettighetsbasert sosialhjelpsordning enn den norske. I Norge representerer den kategoriske avgrensningen derimot en utfordring. Det at de helserelaterte ytelsene både er mer tilgjengelige og mer sjenerøse, kan føre til at for mange sluses inn i medikaliserte løp som ender med uføretrygd. Det er følgelig behov for forsøk som tester ut alternativer til dagens kategoriske avgrensning.

Evalueringene av det finske og de nederlandske eksperimentene påpeker i begge tilfeller at en varighet på to år er for kort tid for å teste ut virkninger på dette området. For personer som i utgangspunktet står langt fra arbeidsmarkedet, vil det ta tid å omstille seg. I tillegg forutsetter økt sysselsetting innenfor denne gruppen også omstillinger innenfor arbeidslivet. Erfaringene tilsier følgelig at en forsøksperiode bør være lenger enn to år. Dette er en viktig erfaring å ta med seg for utforming av norske forsøk.

## Generelle lærdommer for utforming og gjennomføring av borgerlønnsinspirerte forsøk

Selv om forsøkene i Ontario og i Tyskland er mindre relevante som modeller for norske forsøk innenfor inntektssikringen, er det fra alle fire forsøkene dokumentert noen allmenngyldige erfaringer som det er viktig å lære av. Vi skal peke på noen hovedtemaer.

### *Hva skal være utfallsmål: faglige og politiske avveininger*

Eksperimenter rettet mot politikkutvikling blir gjerne initiert av politiske myndigheter og deres administrasjon. Samtidig blir de designet og gjennomført av forskere. Erfaringene fra de studerte forsøkene understreker viktigheten av at de som bestiller et forsøk, og forskerne som utfører det, kommer fram til en felles forståelse av hva som ønskes belyst gjennom forsøket. Dette kan være krevende. Forskingen hviler på krav om vitenskapelig stringens. Politikken er på sin side ofte styrt av mange og i tillegg motstridende mål. For myndighetene kan det derfor være politisk utfordrende å formulere en klar hensikt med et forsøk. Dilemmaet ser vi gjør seg gjeldende i både det finske og de nederlandske forsøkene. Her skulle forsøket både belyse effekter av intervensjonen for arbeidsmarkedsdeltakelse og for helse og livskvalitet. Det var likevel (den beskjedne) sysselsettingseffekten som ble tungen på vektskålen da de politiske beslutningsfatterne skulle ta stilling til resultatene og oppfølgingen av dem. For å sikre at et forsøk utformes på en måte som kan gi kunnskap om det politiske myndigheter egentlig er opptatt av å få svar på, og for å forebygge at det i etterkant blir problematisk å fastslå positive eller negative effekter av en intervensjon, er det viktig å løfte fram denne typen dilemmaer i utformingsfasen av et forsøk.

Videre er det viktig å vurdere forholdet mellom målet med forsøket og rekruttering av personer som skal inngå i forsøksgruppen. Dette er et faglig ansvar, men som ofte også vil være påvirket av politiske hensyn. Rapporteringen fra det finske forsøket problematiserer utvelgelsen av forsøkspersoner. Her var hovedmålet med forsøket å teste ut virkningen av en borgerlønn på arbeidsmarkedsdeltakelse. En stor del av forsøkspersonene var imidlertid personer som over lang tid hadde stått utenfor arbeidslivet, og som dermed i utgangspunktet hadde større utfordringer knyttet til inntektsgivende arbeid enn personer som hadde stått utenfor arbeidslivet i kortere tid, eller som på grunn av alder i liten grad hadde vært eksponert for arbeidslivet.

### *Eksperimentelt design*

Gullstandarden for ethvert eksperiment er randomiserte, kontrollerte eksperimenter, hvor deltakere både i forsøksgruppen og kontrollgruppen er tilfeldig valgt ut, såkalt RCT-design. Det pågående forsøket i Tyskland er satt opp som en RCT. Av de tre øvrige vi har studert, var det bare det finske som aspirerte mot å oppfylle kriteriene for en RCT. Det finske forsøket fikk på grunn av sitt RCT-design stor internasjonal oppmerksomhet, både innenfor politiske og akademiske miljøer. Det rene eksperimentelle designet ble imidlertid forstyrret underveis av at myndighetene endret lovgivningen for mottak av sosialhjelp. Lovendringen skapte en viss usikkerhet rundt tolkning av resultatene, i og med at den kan ha influert både på forsøksdeltakerne og kontrollgruppen. Forsøket i Ontario var også planlagt som et randomisert forsøk, men fordi det var vanskelig å rekruttere deltakere, ble prinsippet etter hvert fraveket for å få nok deltakere. Dette er en type fallgruver ethvert forsøk som aspirerer mot å være randomisert og kontrollert, bør søke å unngå.

### *Politisk eierskap*

Når et forsøk initieres av myndighetene, er det viktig at det blir bredt forankret, og at beslutningsfatterne står ved de premissene som er lagt for prosjektet. Forsøket i Ontario er et eksempel på at forsøket manglet støtte hos opposisjonen og ble avvirket så fort det kom et regjeringsskifte. I Finland endret den sittende regjeringen selv rammebetingelsene for forsøket ved å innføre ny lovgivning. Det er naturligvis umulig å binde politikeres handlingsrom både når det gjelder egne og andres beslutninger, samtidig er det i Norge (og andre land) lang tradisjon for å bygge politisk konsensus om inntektssikringspolitiske reformer. Lov om folketrygd av 1966, NAV-reformen av 2006 og pensjonsreformen av 2011 ble alle vedtatt gjennom brede forlik på Stortinget. Denne tradisjonen bør også kunne videreføres for utvikling av forsøk som sikrer at framtidige vedtak om inntektssikring har forskningsbasert evidens å støtte seg på.

### *Avslutning: rammebetingelser for sosialpolitisk innovasjon i Norge*

Prosjektet Grundeinkommen avviker fra de tre andre forsøkene vi har studert, ved at det ble initiert av en sosial entreprenør, og ved at forsøket i dag i sin

helhet finansieres gjennom private midler bragte til veie gjennom crowdfunding forvaltet av en ideell organisasjon. Forsøket føyer seg inn i en tysk velferdsstatstradisjon med et sterkt engasjement fra sivilsamfunnet. Lærdommen av det for Norge er kanskje først og fremst at det får fram styrker og svakheter ved vår egen modell for sosialpolitisk innovasjon.

I og med at prosjektet i sin helhet blir drevet av private aktører, er det ikke underlagt politiske restriksjoner. Mål og virkemidler er på fritt grunnlag definert av den etablerte, private prosjektorganisasjonen. Dette åpner opp for å eksperimentere med virkemidler som myndighetene ikke selv kan iverksette, som å lodde ut en «borgerlønn» til et gitt antall personer. Prosjektet Grundeinkommen forholder seg også friere til arbeidslinjen enn de øvrige forsøkene vi har studert; det har satt seg fore å undersøke virkninger langs en rekke parametere både på individ- og samfunnsnivå.

Sivilsamfunnet og private stiftelser spiller en beskjeden velferdspolitisk rolle i Norge og en svært marginal rolle med hensyn til finansiering av forsøk og forskning. Forskere som ønsker å bidra til sosialpolitisk innovasjon, er i hovedsak henvist til å søke det norske Forskningsrådet eller EU om midler. Som omtalt i innledningskapittelet er det imidlertid først og fremst evaluering av etablerte tiltak som finansieres av det offentlige. Forsøk som innebærer intervensjoner overfor grupper som mottar offentlig støtte, eller som ikke omfattes av det offentlige inntektssikringssystemet, må i Norge forankres i staten. En fordel med den norske modellen er at myndighetene ved igangsetting av et forsøk (i prinsippet) er forpliktet til å forholde seg til resultatene fra det. Den forpliktelsen gjelder ikke når det er private aktører som har initiert og finansiert forsøket. Ulempen med modellen er at den ikke stimulerer til originale og politisk uortodokse sosialpolitiske forsøk. Dermed blir det også krevende å få fram forskning som kan utfordre etablerte tankeskjemaer for løsning av sosialpolitiske problemer.

Norge skiller seg på dette punktet ikke bare fra den kontinentale, tyske velferdsmodellen, men også fra vårt naboland Danmark. Mye forskning og innovasjon i Danmark er finansiert av private fond, for eksempel det kjente Carlsbergfondet ([Forside | Carlsbergfondet.dk](#)). To danske forsøk knyttet til offentlig inntektssikring kan illustrere fondenes rolle: 1) Inspirert av eksperimenter med bostedsløse i London og borgerlønnforsøk i ulike land eksperimenterte prosjektet Langtidsledige tager teten med å gi en gruppe langtidsledige i Århus 50 000 danske kroner som de selv fikk ansvar for å husholdere med for å komme i jobb (Mamsen & Lohman, 2019). Prosjektet var et samarbeid mellom Århus kommune og Socialt Udviklingscenter (SUS – «et non-profit sosialt prosjekt- og videnshus», [Home – SUS](#)), med finansiering fra det private forskningsfondet VELUX FONDEN ([Velux Fonden | Velux](#)). 2) CUBB, Center for Uvikling av Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser er et samarbeid mellom et knippe danske kommuner og Aalborg Universitet med sikte på å utvikle såkalt «dialogisk vidensproduksjon» for forbedring av tjenester rettet mot

arbeidsinkludering ved hjelp av forsterket brukermedvirkning. Senteret er samfinansiert av kommunene og universitetet, med en betydelig delfinansiering fra Den A.P. Møllerske Støttefond ([Støtteområder 2024: Den A.P. Møllerske Støttefond – Legatbogen.dk](#)).

Det har også i Norge blitt opprettet private stiftelser rettet mot forskning og utvikling, særlig på det medisinske området. Det er imidlertid liten grunn til å forvente at private stiftelser på kort og mellomlang sikt kommer til å spille en viktig rolle i finansieringen av sosialpolitiske utviklingsprosjekter. Ansvar for å legge til rette for innovasjon og eksperimenter forblir dermed først og fremst offentlig og bør forvaltes på en måte som også forløser kreativitet og ideer som i utgangspunktet er lettere å realisere innenfor et regime som innbefatter private stiftelser og sosiale entreprenører.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Prosjektet som ligger til grunn for dette notatet, er i så måte et hederlig unntak. Det er initiert og delfinansiert av den private stiftelsen Sat Sapiendi.

# Referanser

---

- Aspøy, T. (2015). Eksperimenterende stat. Teste løsninger, finne feil. *Stat & Styring*, 2015 (1), 2-5. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2015-01-0>
- Baumberger, B. (2024, 24. januar). Tillitsreform for unge. Nav vil gi ungdom 240.000 kroner i «lønn» i året. *Fontene*. <https://fontene.no/nyheter/nav-vil-gi-ungdom-240000-kroner-i-lonn-i-aret-6.487.1021446.0fe99933dd>
- Bay, A.-H. (2020, 10. september). Borgerlønn – et spørsmål om verdier. *KAI-kronikken*. OsloMet. <https://www.oslomet.no/om/nyheter/kai-kronikken/borgerlohn-verdier>
- Bay, A.-H. & Hellevik, T. (2022). Inntektssikring: Har venstre/høyre-dimensjonen betydning for velgerholdninger og politikktutforming? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 25(1), 1–15.
- Birnbaum S., De Wispelaere J. & van der Veen, R. (2020). *Basinkomstens nya väg – Lärdomar från medborgarlönsexperiment i välfärdsstater* (Forskningsrapport). Institut for framtidsstudier, Stockholm.
- Blomberg, H., Kroll, C. & Tarkiainen, L. (2021). Life on basic income – Interview accounts by basic income experiment participants on the effects of the experiment. I O. Kangas, S. Jauhiainen, M. Simanamen & M. Ylikännö (red.), *Experimenting with Unconditional Basic Income: Lessons from the Finnish BI Experiment 2017–2018* (s. 150–168). Edward Elgar Publishing.
- Bohmeyer, M., Cornelsen, C. & Götz, W.W. (2019). [Was würdest Du tun? Wie uns das Bedingungslose Grundeinkommen verändert – Antworten aus der Praxis](#). Econ.
- Chrisp, J., Smyth, L., Stansfield, C., Pearce, N. & Taylor, C. (2022). *Basic income experiments in OECD countries. A rapid evidence review* (Rapport). IPPO – The International Public Policy Observatory, University of Bath.
- De Wispelaere, J., Halmetoja, A. & Pulkka, V.-V. (2023). A Primer on the Finnish Basic Income Experiment: From Design and Implementation to Evaluation and Impact. I M. Torry (red.), *The Palgrave International Handbook of Basic Income* (2. utg., s. 413–435). Palgrave Macmillan.
- De Wispelare, J. & Henderson, T. (2024). Introduction: Emergency basic income: Distraction or opportunity? *International Social Security Review*, 77(1-2), 3–16.



- De Wispelaere, J. & Stirton, L.J. (2004). The Many Faces of Universal Basic Income. *The Political Quarterly*, 75(3), 266–274.
- De Wispelaere, J. & Stirton, L.J. (2018). The Case Against Participation Income – Political, Not Merely Administrative. *The Political Quarterly*, 89(2), 262–267. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12513>
- Ekspertgruppen om barn i fattige familier. (2023). *En barndom for livet. Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier* (Rapport). Barne- og familiedepartementet.
- Elster, J. (1986). Comment on Van der Veen and Van Parijs. *Theory and Society*, 15, 709–722.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Fasting, M. (2017). *Borgerlønn* (Civita-notat nr. 38, 2017). Civita.
- Forget, E.L. (2011). The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. *Canadian Public Policy. Analyse de politiques*, xxxvii(3), 283–305. <https://doi.org/10.3138/cpp.37.3.283>
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. University of Chicago Press.
- Groot, L., Muffels, R. & Verlaet, T. (2019). Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee. *Social Policy & Society*, 18(2), 277–287.
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L.I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(01), 24–43.
- Hamilton, L. & Mulvale, J.P. (2019). Human Again: The (Unrealized) Promise of Basic Income in Ontario. *Journal of Poverty*, 23(7), 576–99.
- Hatland, A. & Øverbye, E. (2011). Syk eller arbeidsledig? I A. Hatland (red.), *Veivalg i velferdspolitikken* (s. 71–90). Fagbokforlaget.
- Heinze, R.G. & Schupp, J. (2023). *Basic Income – From Vision to Creeping Transformation of the Welfare State*. Springer VS.
- Hiilamo, H. (2022). *Participation Income: An Alternative to Basic Income for Poverty Reduction in the Digital Age*. Edward Elgar Publishing.
- Hum, D. & Simpson, W. (1993). Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States. *Journal of Labor Economics*, 11(1), 263–296.

- Jakobsen, S.-E. (2024, 13. februar). Her kan unge folk få noe som ligner på borgerlønn – som de første i Norge. *Forskning.no*. <https://www.forskning.no/enkelt-forklart-finans-penger-og-privatokonomi/her-kan-unge-folk-fa-noe-som-ligner-pa-borgerloenn-som-de-forste-i-norge/2322876>
- Jansson, D. & Elstad, B. (2023, 23. mai). Koronastøtten traff ikke kulturarbeidere. *KAI-kronikken*. OsloMet. <https://www.oslomet.no/om/nyheter/kai-kronikken/koronastotte-traff-ikke-kulturarbeidere>
- Jauhiainen, S., Kangas, O., Simanainen, M. & Ylikännö, M. (2021). Evaluation of the experiment. I O. Kangas, S. Jauhiainen, M. Simanainen & M. Ylikännö (red.), *Experimenting with Unconditional Basic Income: Lessons from the Finnish BI Experiment 2017–2018* (s. 44–54). Edward Elgar Publishing.
- Kangas, O. (2021). The feasibility of universal basic income. I O. Kangas, S. Jauhiainen, M. Simanainen & M. Ylikännö (red.), *Experimenting with Unconditional Basic Income: Lessons from the Finnish BI Experiment 2017–2018* (s. 187–196). Edward Elgar Publishing.
- Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M. & Ylikännö, M. (red.). (2021). *Experimenting with Unconditional Basic Income: Lessons from the Finnish BI Experiment 2017–2018*. Edward Elgar Publishing.
- Lassander, M. & Jauhiainen, S. (2021). Financial well-being in basic income experiment. I O. Kangas, S. Jauhiainen, M. Simanainen & M. Ylikännö (red.), *Experimenting with Unconditional Basic Income: Lessons from the Finnish BI Experiment 2017–2018* (s. 89–105). Edward Elgar Publishing.
- Lien, H. (2019). *Norges sykefravær passerte Sveriges og Nederlands etter lovendringer* [SSB analyse 2019/08]. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/norges-sykefravaer-passerte-sveriges-og-nederlands-etter-lovendringer>
- Lødemel, I. & Trickey, H. (2001). *An offer you can't refuse*. Bristol University Press.
- Mamsen, E. & Lohman, M.B. (2019). *Langtidsledige tager teten. Personlige, borgerstyrede budgetter i beskæftigelsesindsatsen over for langtidsledige kontanthjælpsmodtagere: Erfaringer og foreløbige resultater* (Rapport). Socialt Udviklingscenter SUS, København.
- Meld. St. 33 (2023–2024). *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd*. [Arbeids- og inkluderingsdepartementet](https://www.arbeids-og-inkluderingsdepartementet.no/).
- Mendelson, M. (2019). *Lessons from Ontario's basic income pilot*. Maytree.

- Merrill, R., Neves, C. & Lain, B. (2022). *Basic Income Experiments — A Critical Examination of Their Goals, Contexts, and Methods*. Palgrave Macmillan.
- Moffitt, R. A. (2003). The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 17(3), 119–140.
- NOU 2021: 2. (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. [Arbeids- og inkluderingsdepartementet](#).
- NOU 2022: 20. (2022). *Et helhetlig skattesystem*. [Finansdepartementet](#).
- Paine, T. (1796). *Agrarian Justice* (Amazon paperback classics, 2010). Amazon.
- Pedersen, A.W. (2021). Borgerlønn «light». Skisse til en reform av det norske trygde- og skattesystemet. *Søkelys på arbeidslivet*, 38(2), 158–165. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2021-02->
- Pedersen, A.W., Grødem, A.S. & Wagner, I. (2019). *Trygdepolitikk og trygdemottak i åtte nordeuropeiske land* (Rapport 2019:14). Institutt for samfunnsforskning.
- Riksrevisjonen. (2024). *Arbeidsretta bistand frå styresmaktene til unge utanfor arbeidslivet* (Dokument 3:17 (2023–2024)). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2023-2024/ungeutenforarbeidslivet.pdf>
- Robins, P.K. (1985). A Comparison of the Labor Supply Findings from the Four Negative Income Tax Experiments. *The Journal of Human Resources*, 20(4), 567–582.
- Roosma, F. (2022). A Struggle for Framing and Interpretation: The Impact of the ‘Basic Income Experiments’ on Social Policy Reform in the Netherlands. *European Journal of Social Security*, 24(3), 192–212.
- Roosma, F. & Oorschot, W.V. (2020). Public opinion on basic income: Mapping European support for a radical alternative for welfare provision. *Journal of Social Policy*, 30(2), 190–205.
- Røvik, K.A. (2007). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget.
- Sanders, M., Betko, J. & Blom-Stam, K. (2020). *Experimenten participatiewet: weten wat werkt voor wie*. University of Groningen.
- Schøyen, M.A. (2012). *Bostøtte og økonomisk sosialhjelp*. NOVA. Biblioteket. Husbanken.no. [https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/FOU/03/NOVA\\_bostotte\\_notat1.pdf](https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/FOU/03/NOVA_bostotte_notat1.pdf)

- Segal, H. (2016). *Finding a Better Way: A Basic Income Pilot Project for Ontario*. A discussion paper. Archive. Government of Ontario. [Archived – Finding a Better Way: A Basic Income Pilot Project for Ontario | ontario.ca](#)
- Segal, H. (2020). *Bootstraps Need Boots. One Tory's Lonely Fight to End Poverty in Canada*. UBC Press, On Point Press.
- Simanamen, M. & Tuulio-Henriksson, A. (2021). Subjective health, well-being and cognitive capabilities. I O. Kangas, S. Jauhiainen, M. Simanamen & M. Ylikännö (red.), *Experimenting with Unconditional Basic Income: Lessons from the Finnish BI Experiment 2017–2018* (s. 71–88). Edward Elgar Publishing.
- Torbjørnsen, A., Utne, I. & Løyland, B. (2023). Long term social assistance recipients' experiences with an increased monthly payment: a qualitative pilot study. *Scandinavian Journal of Public Health*, 1-11. [doi:10.1177/14034948231209369](https://doi.org/10.1177/14034948231209369)
- Vanderborght, Y. (2004). *Universal Basic Income in Belgium and the Netherlands: Implementation Through the Back Door?* EUI Working Paper SPS 2004 (4). European University Institute, Florence. Department of political and social sciences. Badia Fiesolana, San Domenico (FI).
- Van Parijs, P. & Vanderborght, Y. (2017). *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press.
- Varjonene, S. (2018, 30. august–1. september). *Unconditionality, incentives and reciprocity: The lost momentum of the Finnish basic income experiment*. Paper prepared for the 16th annual conference of the ESPAnet, Vilnius, Lithuania.
- Widerquist, K. (2018). *A Critical Analysis of Basic Income Experiments for Researchers, Policymakers, and Citizens*. Palgrave Macmillan.
- Wig, T. (2024, 2. februar). Vi er blinde for den egentlige mastersyken. *Morgenbladet*.
- Ylikännö, M. & Kangas, O. (2021). Basic income and employment. I O. Kangas, S. Jauhiainen, M. Simanamen, M. Ylikännö (red.), *Experimenting with Unconditional Basic Income: Lessons from the Finnish BI Experiment 2017–2018* (s. 55–70). Edward Elgar Publishing.

## Lenker til nettsider

[Ann-Helén Bay: Why is it so hard to escape poverty? | TED Talk](#)

[Dr Jurgen De Wispelaere | Independent Social Research Foundation \(isrf.org\):](#)

Dr Jurgen De Wispelaere. ISRF Political Economy Fellow 2017-18

<https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot> Ontario's Basic Income Pilot Studying the impact of a basic income

[Front Page – Demos Helsinki: Demos Helsinki](#)

[Pilotprojekt Grundeinkommen – Basic Income Pilot Project \(pilotprojekt-grundeinkommen.de\):](#) Pilotproject Grundeinkommen

Velux Foundation | Velux ([veluxfonden.dk](http://veluxfonden.dk)): Velux Fonden

[Støtteområder 2024: Den A.P. Møllerske Støttefond – Legatbogen.dk:](#) Den A.P. Møllerske Støttefond