

Fattigdom i folkhemmet

Välfärdsrådets
rapport 2008

Fattigdom i folkhemmet

*Från socialbidrag
till självförsörjning*

Matz Dahlberg
Karin Edmark
Jörgen Hansen
Eva Mörk

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
order@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av opinionsbildare och beslutsfattare i privat och offentlig sektor. SNS vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

Fattigdom i folkhemmet – från socialbidrag till självförsörjning
Välfärdsrådets rapport 2008
Matz Dahlberg, Karin Edmark, Jörgen Hansen och Eva Mörk

Första upplagan
Första tryckningen

© 2008 Författarna och SNS Förlag
Omslag och grafisk form: Patrik Sundström
Tryck: Elanders i Mölnlycke, 2008

ISSN 1653-3909
ISBN 978-91-85695-68-3

INNEHÅLL

Förord	7
1. Introduktion	9
2. Från fattighjälp till försörjningsstöd	12
3. Fattigdomen i Sverige	18
4. Socialbidragstagandet i Sverige	26
5. Står socialbidragstagarna nära arbetsmarknaden?	44
6. Hur kan antalet bidragshushåll minskas?	57
7. Socialbidrag och barn	103
8. Organisatoriska aspekter	114
9. Föreslagna policyåtgärder: Välfärdsrådets åtta punkter	122
Appendix: Beskrivning av datamaterialet	129
Referenser.....	138
Välfärdsrådet 2008	149
Referensgrupp.....	150

Förord

Sedan 1999 har en politisk målsättning i Sverige varit att halvera socialbidragstagandet. Att minska socialbidragstagandet och socialbidragskostnaderna i Sverige är en högt prioriterad fråga även för den alliansregering som tillträdde efter valet 2006. Bland annat har den genomfört ett flertal åtgärder ämnade att göra det mer lönsamt att arbeta och därmed mindre attraktivt att ta emot socialbidrag.

Detta mål har dock visat sig vara svårt att uppnå. Visserligen minskade socialbidragstagandet från 1997 när toppen nåddes efter 1990-talets djupa recession, men minskningen har varit långt från en halvering. 400 000 individer får för tillfället socialbidrag i Sverige, vilket motsvarar drygt fyra procent av befolkningen.

Att minska socialbidragskostnaderna har visat sig vara ännu svårare och sedan år 2003 har kostnaderna legat på en relativt konstant nivå. Under de senaste åren har cirka nio miljarder kronor betalats ut i socialbidrag varje år.

SNS Valfärdsråd 2008 analyserar socialbidragstagarna i Sverige och vad den ekonomiska och sociala politiken kan göra för att minska deras antal. Den centrala frågeställningen är vilka åtgärder som krävs för att minska andelen individer som går på socialbidrag och öka andelen självförsörjande. För att besvara den frågan kartlägger vi socialbidragstagandet och analyserar om socialbidragstagarna står nära eller långt från arbetsmarknaden. Det påverkar vilka åtgärder som är lämpliga att använda. Därefter diskuterar vi olika åtgärder för att minska socialbidragstagandet; dels genom att ge en översikt över erfarenheter från välfärdsreformer i andra länder, dels genom att redovisa forskning om vad som styr socialbidragstagandet och om effekterna av olika svenska reformer.

Valfärdsrådet består av professor Matz Dahlberg, Uppsala universitet och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering,

IFAU (ordförande), docent Eva Mörk, IFAU, fil.dr Karin Edmark, IFAU, och associate professor Jörgen Hansen, Concordia University i Kanada.

Vi är tacksamma för värdefulla kommentarer och synpunkter från professor Peter Fredriksson, IFAU, fil.dr Malin Junestav, IFAU, docent Ann-Sofie Kolm, Stockholms universitet och fil.dr. Katarina Hjertner Thoren, Växjö universitet, som alla kommenterade ett tidigt utkast av manuset. Vi vill också tacka Anna Persson vid Uppsala universitet för effektiv bearbetning och analys av vissa delar av datamaterialet, Kjell Jansson på scb för värdefulla kommentarer och hjälp med information om data, Roger Wahlberg vid Göteborgs universitet för hjälp med att ta fram data över boendekostnader och Staffan Khan, Pebbe Selander och Jörgen Strömqvist för hjälp med datauttag.

En referensgrupp under ledning av Jens Magnusson från SEB TryggLiv har varit knuten till arbetet med rapporten och har i olika skeden bidragit med kommentarer som gett kompletterande och värdefulla synpunkter för vilka vi är tacksamma. Vi är också tacksamma för den finansiering referensgruppen har bidragit med.

Uppsala och Montreal i september 2008

Matz Dahlberg, Karin Edmark, Jörgen Hansen och Eva Mörk

I alla typer av samhällen har det alltid funnits, och kommer förmodligen alltid att finnas, individer som inte klarar av att försörja sig själva, utan är i behov av hjälp för att överleva. Samhället står därmed inför ett viktigt ställningstagande: I vilken utsträckning ska det garantera dessa individers försörjning och hur kan individerna på bästa sätt hjälpas för att komma ur sin ekonomiskt utsatta situation?

Sverige har valt en tudelad välfärdsstat där väl utbyggda socialförsäkringar kombineras med ett behovsprövat socialbidrag för individer som inte omfattas av försäkringssystemet. För tillfället får cirka 400 000 individer (4,5 procent av befolkningen) ekonomiskt bistånd, som i vardagsspråk benämns »socialbidrag«. I denna rapport kommer vi också att använda denna mer vanliga benämning. Kostnaderna har under de senaste åren legat på ungefär nio miljarder kronor. Risken finns dock att kostnaderna kommer att öka ytterligare framöver, då många av de reformer som för tillfället genomförs inom socialförsäkringssystemet med stor sannolikhet kommer att öka antalet individer som står utanför det systemet.

I denna rapport kommer vi att diskutera vad samhället kan göra för att minska socialbidragstagandet och hjälpa bidragstagare att bli självförsörjande. Det finns flera anledningar till att vi fokuserar på socialbidragstagandet. För det första är socialbidraget ett enkla mål att identifiera och använda än många andra fattigdomsmål, för vilka andelen fattiga kan variera mycket beroende på vilket mål som används. Socialbidraget är ett behovsprövat mål som syftar till att fånga upp de individer som inte har tillräckliga resurser för att klara den egna försörjningen. I prövningen av socialbidrag tar man hänsyn till alla typer av inkomster, inklusive fasta tillgångar, samt till att levnadskostnaderna varierar över landet. För det andra har det under ett antal år funnits ett starkt politiskt

fokus på att minska socialbidragstagandet i Sverige. Detta gäller även för många andra länder och, som kommer att visas i rapporten, finns det många exempel på reformer som har införts med syftet att få individer att gå från bidrag till självförsörjning.

Ett dilemma med en generös omfördelning från självförsörjande till hjälpbehövande är att sådan omfördelning kommer att påverka individers incitament att anstränga sig för att klara sig själva. Bland de hjälpsökande kommer det därför att finnas både individer som skulle kunna klara sig själva om de ansträngde sig lite mer och individer som på grund av fysiska, psykiska, eller sociala problem skulle gå under i frånvaro av hjälp, och allt däremellan. I rapporten kommer vi att diskutera hur samhället kan gå till väga för att med hjälp av ekonomiska incitament skilja de verkliga behövande från de som kan försörja sig själva.

Ekonomiska incitament kan dock bara förväntas fungera på individer som står nära arbetsmarknaden. Det finns även individer som står så långt från arbetsmarknaden (antingen för att de har ett lågt humankapital eller fysiska och psykiska hinder för att utöva något slags arbete överhuvudtaget) att de aldrig kan finna en arbetsgivare som är villig att anställa dem till en lön som de kan försörja sig på. En annan viktig uppgift är därför att på olika sätt göra dessa individer mer anställningsbara, antingen genom att höja deras produktivitet eller subventionera företagens kostnader för att anställa dem. Även detta kommer vi att diskutera i rapporten.

Rapporten är upplagd på följande sätt. Först kommer tre kapitel som ger en bakgrund till och en ökad förståelse för den kommande analysen. I kapitel 2 ger vi en historisk överblick över hur dagens system vuxit fram. Därefter kommer ett kapitel där vi diskuterar hur fattigdomen ser ut i Sverige idag, följt av ett kapitel som ger en bakgrund till socialbidragstagandet i Sverige. Sedan kommer fyra kapitel bestående av den analys som slutsatserna baseras på. I kapitel 5 analyserar vi hur nära arbetsmarknaden socialbidragstagarna står och i kapitel 6 går vi igenom och analyserar ett antal åtgärder som kan användas för att minska antalet socialbidragshushåll. Därefter kommer ett kapitel där vi fokuserar på barnens situation och ett kapitel om organisatoriska aspekter där

vi diskuterar vilka aktörer som ska ansvara för de olika åtgärderna. Rapportens avslutande kapitel innehåller ett åttapunktsprogram med förslag på hur vi tycker att samhället bör organisera arbetet för att förbättra situationen för de ekonomiskt utsatta och för att göra det mer effektivt ur samhällets synvinkel.

För att få en bättre förståelse för dagens försörjningsstöd kan det vara värt att ta en titt i den historiska backspegl. Varför har till exempel kraven på aktivering av bidragstagare ökat under senare år? Och varför ligger ansvaret för försörjningsstödet hos kommunerna och inte hos staten?²

Under medeltiden sköttes hjälpen till fattiga av kyrkan. Denna hjälp bestod av organiserad omsorg om dem som av någon anledning inte kunde tas omhand av sina närmaste, såsom föräldralösa barn och fattiga äldre utan anhöriga. Hjälp till fattiga betraktades dock mer som en moralisk plikt för givaren än som en rättighet för den fattige. Vid reformationen på 1500-talet övertog staten kyrkans sociala förpliktelser, men i praktiken gällde detta endast sjukvården, och även det i begränsad omfattning. Fattigvården i övrigt sköttes av kyrsocknarna. 1686 års *kyrkolag* ålade varje socken att instifta fattighus eller fattigstugor. En av drivkrafterna bakom fattigvården, förutom den kristna värderingen om medmänsklighet, var en önskan att reglera och helst helt eliminera tiggeriet.

Redan den medeltida lagstiftningen gjorde klart att det var varje arbetsför människas plikt att försörja sig. Det gjordes alltså redan mycket tidigt en åtskillnad på »värdiga« fattiga utan arbetsförmåga och »ovärdiga« fattiga som var arbetsförmögna och som därmed borde kunna försörja sig själva. Denna syn gällde även under 1700- och 1800-talen då tjänstetvång gällde. Detta innebar att det var förbjudet att inte ha ett arbete, vilket medförde att fängelserna tidvis var fyllda med så kallade lösdrivare. Arbetslöshet ansågs bero på tillkortakommanden hos individen, och samhället hade därför inget ansvar att hjälpa dessa. Under 1700-talet inrättades arbetshus i de större städerna, såsom Stockholm, Göteborg, Malmö,

Norrköping, Gävle, Sundsvall, Helsingborg och Eskilstuna där arbetsföra fattiga blev tvungna att arbeta för att få ta del av hjälpen. De »värdiga« fattiga, å andra sidan, det vill säga föräldralösa barn, åldringar och sjuka utan familj, placerades på fattighus eller auktionerades ut som fattighjon. Fattighjonen förväntades arbeta åt den husbonde som vann auktionen. Dessutom tilläts under vissa tider även tiggeri som en försörjningsform, ibland endast i hemsocknen och endast om individen hade ett så kallat tiggarpass. Wallentin (1987) sammanfattar socialpolitiken i början av 1800-talet enligt följande »... arbetstvång för de arbetsföra, välgörenhetsliknande fattigvård för de allra mest behövande arbetsoförmögna och tiggeri för övriga«.

I och med 1847 års *fattigvårdförordning* fick fattigvården en fastställd organisation, där varje socken förordnades att instifta en fattigvårdsstyrelse. 1853 kom ytterligare en ny förordning som var generösare och som också gav den enskilde en möjlighet att överklaga fattigvårdsstyrelsens beslut till länsstyrelsen. Det är väl dock tveksamt huruvida den hjälpsökande verkligen förmådde överklaga fattigvårdsstyrelsens beslut. Tanken bakom såväl denna lag som den för 1847 var emellertid fortfarande att ge hjälp till »värdiga« fattiga, men arbete eller straff till arbetsföra. År 1871 beskars dessutom möjligheterna att få hjälp kraftigt, samtidigt som möjligheten att överklaga avskaffades. En lindring för fattighjon inträffade dock i och med 1918 års fattiglag där fattigauktioner förbjöds och kommunerna ålades att inrätta ålderdomshem som skulle ersätta de gamla fattighusen.

Allt eftersom städerna växte och folk flyttade från landet till städerna för att börja arbeta i industrin blev lönearbete den dominerande formen av försörjning. I och med 1920-talets depression uppstod tidvis mycket utbredd arbetslöshet och antalet arbetsföra individer som inte kunde försörja sig ökade. Reaktionen på detta blev inrättandet av Arbetskommissionen (AK), som tillhandahöll arbetslösa med diverse nödarbeten. AK kan ses som den allra första statliga arbetsmarknadspolitiken. De arbeten den tillhandahöll fanns långt hemifrån och bestod av fysiskt ansträngande arbeten som vägbyggen och dylikt. Lönerna var dessutom mycket låga. En

arbetslös som vägrade ta ett erbjudet nödarbete förlorade rätten till bidrag. Städernas arbetslösa sågs alltså endast som »värdiga« bidragstagare om de uppvisade villighet att arbeta.

Under 1920- och 1930-talen växte kritiken mot AK-politiken som ansågs vara inhuman och ineffektiv. Redan i slutet av 1800-talet hade fackförbunden börjat inrätta arbetslöshetskassor för sina medlemmar. 1934 beslutades att dessa arbetslöshetskassor kunde få statligt stöd och med detta tillkom också en statlig reglering. 1938 tillsattes Socialvårdskommittén med uppgift att lägga fram förslag om socialförsäkringar, men flertalet av kommitténs förslag kom inte att genomföras förrän på 1950-talet. Bland annat pågick en lång och intensiv strid om huruvida försäkringar skulle vara inkomstrelaterade och huruvida en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle införas. I slutänden infördes en obligatorisk inkomstrelaterad sjukförsäkring, medan arbetslöshetsförsäkringen förblev frivillig.

Även för de övriga traditionella mottagargrupperna av bidrag minskade behovet av fattighjälp i och med utbyggnaden av det svenska välfärdssamhället. I och med 1924 års barnavårdslag inrättades barnavårdsnämnder som fick ansvaret för den offentliga barnavården och 1948 infördes allmänna barnbidrag. 1913 införde Sverige, som första land i världen, en lag om allmän pensionsförsäkring, med en garanterad pension för alla efter 67 års ålder, om än inte tillräckligt stor för en fullgod försörjning. 1948 utökades detta till en allmän och enhetlig folkpension som blev tillräcklig för att täcka de äldres elementära behov. 1947 öppnades också ålderdomshem och långvårdssjukhem, vilka tog hand om de äldre. Dessutom öppnades olika institutioner för handikappade.

Det svenska välfärdssystemet hade vid mitten av 1900-talet fått sin tudelade struktur där försäkrade hade rätt till ersättning från de statliga socialförsäkringarna, medan oförsäkrade var hänvisade till kommunernas behovsprövade fattigvård. Under 1960- och 1970-talen växte en opinion fram som pekade på ökade sociala klyftor mellan olika grupper i samhället. En socialutredning tillsattes vars arbete ledde fram till ett förslag om socialförsäkrings-tillägg (Soft). Tanken var att socialförsäkringen skulle breddas till

fler grupper och ta över stora delar av kommunernas fattigvård. Detta förslag kom dock aldrig att genomföras mer än på försök i vissa län.

Ansvar för hjälp till oförsäkrade individer kom alltså även i fortsättningen att ligga på kommunerna. Arbetsföra bidragstagare skulle stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket tolkades som att de skulle söka arbete och inte tacka nej till »lämpliga jobberbjudanden«. Dock var definitionen av lämpliga jobb tämligen smal och i realiteten var kraven på arbetslösa socialbidragstagare små, delvis beroende på att dessa stod relativt långt från arbetsmarknaden. 1982 fick alla svenska invånare, i och med en ny socialtjänstlag, rätt till behovsprövad socialhjälp. 1990-talets ekonomiska kris satte dock den svenska socialpolitiken under hårt tryck. Antalet arbetslösa ökade kraftigt och en ny stor grupp hjälpbehövande uppstod, nämligen ungdomar och invandrade som aldrig hade kommit in på arbetsmarknaden och därmed inte var berättigade till a-kassa och andra ersättningar. Ökningen av gruppen arbetslösa oförsäkrade ledde till dramatiskt ökade kostnader för socialbidrag vilket försämrade kommunernas ekonomi. Ett sätt att klara de ökade kostnaderna var att utforma högre krav och ökade skyldigheter för personer som ansökte om bidrag av arbetsmarknadsskäl. 1998 ändrades socialtjänstlagen och gav kommunerna rätt att ställa krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar (18–24 år) med försörjningsstöd (som socialbidraget nu bytte namn till). Bestämmelserna kunde även tillämpas på ungdomar närmast över 25 år som av särskilda skäl var i behov av kompetenshöjande insatser.³ Även inom arbetsmarknadspolitiken stärktes fokus på att den arbetslöse skulle aktiveras, vilket till exempel införandet av aktivitetsgarantin är ett uttryck för.

Viktiga årtal i svensk socialpolitik

- 1686 *Kyrkolagen* ålade varje socken att instifta fattighus eller fattigstugor.
- 1763 I *hospitalsordningen* identifierades tre slags »värdiga« fattiga: psykiskt och svårt fysiskt sjuka som skulle erbjudas plats på hospitalen, barn som saknade föräldrar som kunde försörja dem och som skulle utackorderas, och åldringar som socknen ansvarade för. För övriga, inte godkända, fattiga, gällde tjänstetvång. Denna lag ses enligt somliga som inledningen till den obligatoriska fattigvården här i landet.
- 1788 En statlig kungörelse fastslog »att en fattig borde af det samhälle, inom hvilket han användt sin mesta verksamhet, försörjas, då hans egen förmåga dertill upphörde«.
- 1847 I och med *fattigvårdförordningen* fick fattigvården en fastställd organisation, där varje socken förordnades att instifta en fattigvårdsstyrelse.
- 1853 Ny, frikostigare, *fattigvårdförordning* som gav den hjälp-sökande rätten att överklaga fattigvårdsstyrelsens beslut hos länsstyrelsen.
- 1871 Ny *fattigvårdförordning* tog bort rätten till överklagande.
- 1893 Den första arbetslöshetskassan startades.
- 1913 Som första land i världen införde Sverige en lag om allmän pensionsförsäkring, en garanterad pension för alla som uppnått 67 års ålder, om än inte tillräckligt stor för en fullgod försörjning.
- 1914 Statens Arbetslöshetskommision inrättas. Denna tillhandahöll diverse nödarbeten till arbetslösa arbetare.
- 1916 En statlig yrkesskadeförsäkring med inkomstersättning införs.
- 1918 I och med *fattigvårdslagen* reformerades fattigvården. Bland annat förbjöds fattighjonsauktioner, krav på inrättande av ålderdomshem infördes och överklagandemöjlig-

- heten återinfördes. Nu tilläts även kommunerna att ge stöd till arbetslösa individer.
- 1924 *Barnavårdslag* som bland annat ledde till barnavårdsnämnder som tog hand om den offentliga barnavården.
- 1934 Riksdagen antog en förordning om erkända arbetslöshetskassor och om statsbidrag till dessa.
- 1946 Beslut om en allmän och enhetlig folkpension som blev tillräcklig för att täcka de äldres elementära behov.
- 1947 Riksdagsbeslut om ålderdomshem för alla äldre med behov av social service.
- 1948 Allmänna barnbidrag införs.
- 1955 Allmän sjukförsäkring med inkomstrelaterad sjukersättning och subventionerad sjukvård införs.
- 1956 *Fattigvårdslagen* ersattes med *lagen om socialhjälp*. Samtidigt bytte stödet namn från »fattigvård« till »socialhjälp« och gavs hädanefter mest i form av ekonomisk hjälp.
- 1973 Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) inrättas för oförsäkrade arbetssökande.
- 1982 I och med *socialtjänstlagen* blev rätten till bidrag universell. Innan hade det varit upp till kommunerna huruvida friska vuxna utan barn kunde få bidrag eller inte. I samband med den nya lagen bytte bidraget återigen namn, nu till »socialbidrag«.
- 1998 En ny *socialtjänstlag* antogs som innebar att kommunerna fick rätt att ställa krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar (18–24 år) med försörjningsstöd (kommunala aktiveringsåtgärder). Bestämmelserna kunde även tillämpas på ungdomar närmast över 25 år som av särskilda skäl var i behov av kompetenshöjande insatser. Socialbidrag byter namn till försörjningsstöd.

Det övergripande målet vid fattigdomsbekämpning är förstås att minska andelen individer som lever i fattigdom. Men vad menas med fattigdom? Och vilka är fattiga? I denna rapport har vi valt att fokusera på socialbidragstagarna och diskutera hur man via olika politiska åtgärder kan få dessa individer att bli självförsörjande. För att förstå hur en minskad andel socialbidragstagare kan tänkas påverka fattigdomen är det dock viktigt att förstå hur socialbidragstagandet relateras till fattigdom i stort.

Vad är fattigdom?¹

Vad är fattigdom? Vem är fattig? Detta är komplexa frågor och beroende på vem man frågar kommer man sannolikt att få olika svar. Att vara fattig handlar delvis om vilka monetära tillgångar man har, men också om vilka behov och utgifter man möter, och om vilka sociala nätverk och andra resurser man har. Många skulle även säga att det är den egna situationen *i relation* till omgivningen som spelar roll för om man är fattig eller inte.

Inom forskningen förekommer flera olika definitioner på fattigdom; Rauhut (2006) hänvisar till minst 13 sätt att mäta fattigdom. Grovt sett kan man dela in olika definitioner på fattigdom i två typer av mått, absoluta och relativa. I det första fallet räknar man alla som har mindre tillgångar än ett visst belopp som fattiga. I det andra definierar man fattigdom som att ha låga tillgångar jämfört med vad andra har. Tanken med de relativa måtten är att fånga upp dem som inte kan delta i samhällslivet på samma villkor som befolkningen i allmänhet. Det finns även definitioner på fattigdom som utvecklar fattigdomsbegreppet till att handla om såväl relativ som absolut fat-

tigdom, samt tillgång till grundläggande hälsa och utbildning.² Man kan även lägga in en tidsaspekt; det är kanske inte den som behöver låna pengar en månad men annars klarar den egna försörjningen som är fattig, utan bara den som ständigt har för lite pengar.

Den kanske vanligaste definitionen inom Europa är att klassificera individer som har en disponibel inkomst som understiger 50 eller 60 procent av median- eller medelinkomsten som fattiga. I Sverige är det också vanligt att definiera de som får socialbidrag eller de som har inkomster under socialbidragsnormen eller någon annan låginkomstgräns som fattiga. Måtten kan naturligtvis också kombineras. Salonen (2007) räknar exempelvis alla som växer upp i hushåll som antingen får socialbidrag eller som har inkomster under en av scb framtagna låginkomstgräns som fattiga i sin rapport om barnfattigdom. Alla dessa mått är relativa i någon mening, eftersom de påverkas av vilken levnadsstandard som råder i landet i fråga. Måtten 50 respektive 60 procent påverkas direkt av inkomstfördelningen. För de mått som baseras på socialbidragsnormen är kopplingen mer indirekt. Normen grundar sig på Konsumentverkets beräkningar av vad som kan anses utgöra en skälig levnadsnivå, och vad som anses som skäligt påverkas av levnadsstandarden i stort i befolkningen.

Det finns för- och nackdelar med att använda olika mått; måtten 50 eller 60 procent av medianen har till exempel fördelen att de är lätta att ta fram och att använda i jämförelser mellan regioner eller länder. Något som kan vara en nackdel är dock att fattigdom enligt dessa definitioner beror på inkomstspridningen i hela befolkningen. En konsekvens av det är att andelen som räknas som fattiga kan öka även om inkomsterna ökar för alla, så länge som inkomsterna ökar mer i de övre än i de nedre delarna av fördelningen. Måtten säger inte heller något om vad det i praktiken innebär att vara fattig. Att ha inkomster under socialbidragsnormen säger kanske mer om detta, eftersom normen tagits fram med hänsyn till vad det kostar att leva och vad som anses vara en skälig levnadsnivå i landet i fråga. Men att vad som anses vara skäligt varierar gör också att det kan vara svårt att använda den här typen av mått för jämförelser mellan länder. Den tredje typen av mått, att få social-

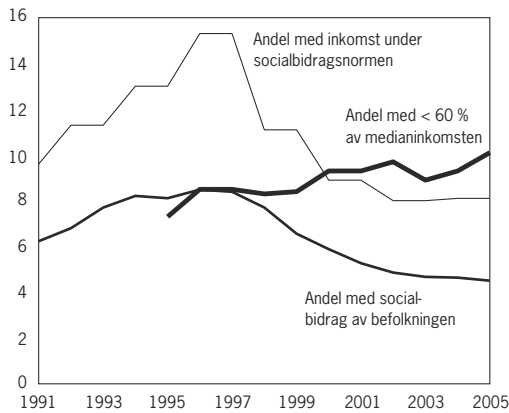
bidrag eller inte, har också för- och nackdelar. Å ena sidan är detta ett behovsprövat bidrag, vilket kan tolkas som att det bara ges till dem som är fattiga. Å andra sidan kan det tänkas att det finns fattiga som av en eller annan anledning väljer att inte söka socialbidrag. Vem som beviljas socialbidrag har också visat sig variera mycket mellan socialkontor.³

Hur ser det ut i Sverige idag?

Figur 3.1 visar utvecklingen av andelen fattiga i Sverige under 1990-talet och början av 2000-talet baserad på några av de fattigdomsmått som beskrivs ovan: (i) att ha en disponibel inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten, (ii) att ha en disponibel inkomst som understiger socialbidragsnormen, samt (iii) att få socialbidrag.

Som framgår av figuren varierar andelen fattiga beroende på vilken definition som används, från drygt fyra till drygt tio procent år 2005. Andelen av individerna som har disponibla inkomster under 60 procent av medianen ökar från drygt sju procent 1995, till drygt tio procent 2005. Utvecklingen av andelen med inkomster under socialbidragsnormen, respektive andelen med socialbidrag, avspeglar i större utsträckning utvecklingen av konjunkturen under perioden, med en ökning under 1990-talets mitt följt av en minskning under början av 2000-talet.

Figuren visar också att det är långt ifrån alla som har en inkomst under socialbidragsnormen som får socialbidrag. En del av skillnaden kan bero på mätfel i statistiken och skillnader i hur de olika måtten tagits fram.⁴ En del personer kan också ha tillgångar som inte syns i statistiken över disponibel inkomst, men som gör att de inte behöver söka eller inte beviljas socialbidrag. Det kan till exempel handla om inkomster från svartjobb, men också om att man har fasta tillgångar eller besparingar, eller att man är företagare och inte tar ut egen lön.⁵ Andra möjliga förklaringar till att det finns individer som har låga disponibla inkomster, men som inte har socialbidrag kan vara att individer kan känna motvilja mot att



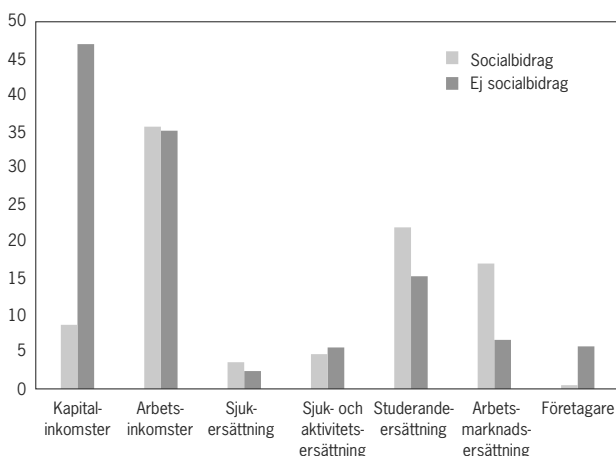
Figur 3.1 Mått på ekonomisk utsatthet i procent 1991–2005.

Se appendix för definition av data i samtliga tabeller och figurer i rapporten.

söka socialbidrag, till exempel på grund av skamkänslor och/eller stigmatisering. Benägenheten att bevilja socialbidrag har dessutom visat sig skilja sig åt mellan olika delar av landet (detta diskuteras mer detaljerat i kapitel 8).

Figur 3.2 visar hur låginkomsttagare 18 år och äldre, som har disponibla inkomster under scb:s riktvärde för låga inkomster men inte får socialbidrag, skiljer sig från dem som har låga inkomster, enligt samma definition, men får socialbidrag. Figuren visar hur stor andel i de olika grupperna som haft inkomster från olika typer av ersättningar under året (definierat som alla som fått mer än noll kronor, oavsett belopp), samt andelen företagare.

Eftersom besparingar och andra fasta tillgångar måste användas innan socialbidrag beviljas, är det först och främst intressant att se hur många i de olika grupperna som har tillgång till besparingar. Som figuren visar är kapitalinkomster mycket vanligare bland dem som inte får socialbidrag – 47 procent av dem som inte fick socialbidrag hade inkomster av kapital, jämfört med nio procent av socialbidragstagarna. Förekomsten av besparingar förklarar således troligen en del av skillnaden i bidragstagandet mellan grupperna. Förekom-



Figur 3.2 Andel i procent av alla individer 18 år och äldre med disponibla inkomster under SCB:s riktvärde för låga inkomster 2005, som får inkomster av olika slag samt andelen företagare, fördelat på socialbidragstagare och icke-socialbidragstagare.

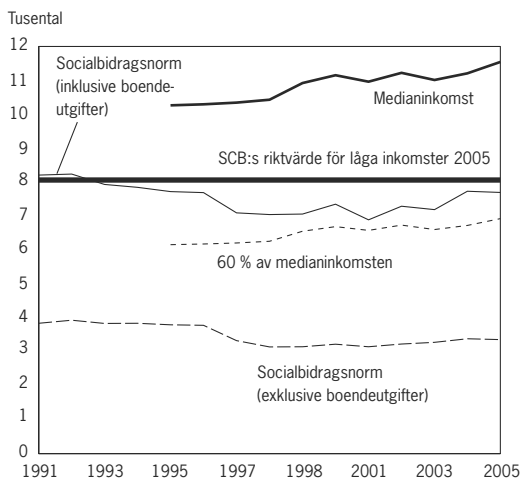
ten av arbetsinkomster är dock ungefär lika stor i båda grupperna.⁶ Gruppen som inte får socialbidrag har något oftare sjukrelaterad ersättning, och något mer sällan sjuk- och aktivitetsgaranti, men även här är skillnaderna mellan grupperna små. Studerandeersättning och arbetsmarknadsrelaterad ersättning är dock vanligare bland socialbidragstagarna. Slutligen framgår att en relativt stor andel, sex procent, av alla som har låga inkomster men inte får socialbidrag är företagare. För dessa kan det vara svårt att mäta de verkliga tillgångarna och inkomsterna med våra registerdata, och att klassificera dem som låginkomsttagare kan därför vara missvisande.

För att få en indikation på om benägenheten att söka socialbidrag skiljer sig åt mellan individer i olika åldrar och med olika familjesituation, har vi undersökt hur ett antal demografiska faktorer samvarierar med socialbidragstagandet bland låginkomsttagarna givet att man konstanthåller för de inkomstrelaterade faktorer som ingår i figur 3.2 samt för nivån på den disponibla inkomsten. Vi finner att det är vanligare att ungdomar (18–29 år) får socialbidrag

än att äldre låginkomsttagare får det. Det är också vanligare att ensamstående och utrikes födda får socialbidrag.

Hur mycket har man att leva på per månad om man räknas som fattig? Figur 3.3 visar utvecklingen av följande månadsbelopp, i 2005 års penningvärde, för en ensamstående utan barn: 60 procent av medianinkomsten, socialbidragsnormen inklusive boendeutgifter, samt socialbidragsnormen exklusive boendeutgifter. Beloppet för socialbidragsnormen avser riksnormen varje år. Figuren visar även SCB:s riktvärde för hur mycket en ensamstående utan barn behövde per månad för att inte hamna under socialbidragsgränsen år 2005, samt för jämförelsens skull medianinkomsten per månad för samma grupp.

Figur 3.3 visar att socialbidragsnormen, inklusive boendekostnader, sjönk under senare delen av 1990-talet, för att åter öka under slutet av perioden. Ökningen beror på stigande boendekostnader. För socialbidragsnormen exklusive boendekostnader har det snarare skett en minskning från cirka 3 800 kronor 1991 till cir-



Figur 3.3 Månadsbelopp i kronor i 2005 års penningvärde för olika mått på låga inkomster för ensamstående utan barn, 1991–2005.

ka 3 400 kronor 2005.⁷ Denna minskning kan vara en bidragande förklaring till att andelen socialbidragstagare samt andelen med inkomster under socialbidragsnormen sjunkit under de senare åren, som framgick av figur 3.1. Medianinkomsten och följaktligen även 60 procent av medianinkomsten har däremot ökat, det senare från cirka 6 000 kronor 1995 till cirka 6 900 kronor 2005 (i 2005 års penningvärde). För år 2005 ger de två fattigdomsgränserna socialbidragsnormen (inklusive boendekostnader) och scb:s riktvärde för låga inkomster ungefär samma belopp att leva på i månaden: ungefär 8 000 kronor i disponibel inkomst (efter skatt och transfereringar) för låginkomstgränsen, och cirka 7 700 kronor för normen, för en ensamstående utan barn.

Barnfattigdom

Internationellt sett har Sverige, liksom de övriga nordiska länderna, låga nivåer av barnfattigdom. I en rapport från UNICEF (2007), som mäter såväl materiellt välstånd som andra aspekter av fattigdom, hamnar Sverige, Norge, Finland och Danmark i den översta tredjedelen i en rangordning av barns välmåga och välstånd.⁸ De relativt höga nivåerna av välmående för barn betyder dock inte att de nordiska länderna är fria från barnfattigdom.

Tapio Salonen har under flera år tagit fram rapporter om barnfattigdom för Rädda Barnen. I dessa definierar han fattigdom som att leva i en familj som antingen har socialbidrag eller låg inkomststandard enligt scb. Enligt den senaste rapporten levde år 2005 ungefär en kvarts miljon svenska barn (242 000 eller knappt 13 procent av Sveriges barn) i en fattig familj.⁹ Av dessa barn har en majoritet (135 000) utländsk bakgrund, definierat som att själv vara född utomlands eller att ha minst en förälder som är född utomlands. Andelen fattiga är således mycket högre bland barn med utländsk bakgrund, 31 procent, att jämföra med 7 procent bland barn med svensk bakgrund.¹⁰ En annan grupp som är särskilt utsatt är barn till ensamstående föräldrar; drygt 28 procent av alla barn till ensamstående föräldrar levde i fattigdom 2005, jämfört

med knappt nio procent av barnen till sammanboende föräldrar. Att växa upp under knappa ekonomiska villkor minskar möjligheten att delta i sociala sammanhang och kan vara en påfrestning för relationen mellan barn och föräldrar.¹¹

Det är dock värt att notera att andelen fattiga varierar en hel del beroende på vilken typ av mått man använder. I Socialstyrelsen (2006a) definieras fattiga som de som har låg inkomststandard enligt scb, men, till skillnad från i Salons rapporter, inte de som får ekonomiskt bistånd men har inkomster över låginkomstgränsen. Med det måttet levde cirka sju procent av alla barn i fattiga familjer år 2003, och sex procent 1991. Även här löper barn till ensamstående föräldrar, barn i hushåll med många barn, och barn till utrikes födda större risk att vara fattiga. Andra viktiga riskfaktorer är en låg utbildningsnivå hos föräldrarna samt en låg förvärvsfrekvens.

Siffrorna för andelen fattiga barn skiljer sig också mycket åt beroende på om man mäter tillfällig fattigdom eller långvarig fattigdom. Lindquist och Sjögren Lindquist (2008) finner i sin undersökning av barnfattigdom under 1990- och 2000-talet att ett av fem barn är fattiga med avseende på disponibla inkomsten under någon tidpunkt av uppväxten, men att bara två procent är fattiga under en längre period (minst sju år) av uppväxten.¹² De finner också att barnfattigdom är mer vanligt när barnen är yngre; 20 procent av alla barn föds in i fattigdom, men knappt fyra procent är fattiga vid 17 års ålder. Ensamstående mödrar är överrepresenterade när det gäller tillfällig fattigdom (mindre än sju år av uppväxten), och barn med utländsk bakgrund (vars föräldrar har invandrat till Sverige) samt de med lågutbildade föräldrar är överrepresenterade bland de långvarigt fattiga.

Det finns även markanta skillnader mellan olika kommuner och stadsdelar. I Malmö levde till exempel, enligt Salonen (2007), 31 procent av barnen i en fattig familj 2005, medan motsvarande siffra i Lomma endast var fyra procent. Även i Stockholmsområdet är barnfattigdomen hög, men med stora variationer mellan olika kommuner och stadsdelar. Variationerna följer den etniska segregationen på så sätt att i områden med hög andel utlandsfödda tenderar även barnfattigdomen att vara hög.

För att ge en bättre förståelse för den kommande analysen, ger vi i detta kapitel en kort bakgrund till socialbidragstagandet i Sverige: Vad ingår i socialbidraget och vilka har rätt till det? Hur har utvecklingen sett ut under de senaste 10–15 åren?

Vad ingår i socialbidraget?

Den korrekta termen för socialbidrag är *ekonomiskt bistånd*. Med detta menas all ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen. *Försörjningsstödet* är en del av det ekonomiska biståndet och består som namnet antyder av ersättning för att täcka den dagliga försörjningen. Förutom försörjningsstödet ingår också tillfälligt *stöd för oregelbundna kostnader* i det ekonomiska biståndet (till exempel läkar- och tandläkarkostnader).

Vilka poster som ska ingå i försörjningsstödet, och hur mycket som ska betalas ut för varje post, regleras i en riksnorm som varje år sedan 1985 fastställs av regeringen. Riksnormen var från början enbart vägledande, men sedan 1998 har den formen av en miniminivå som kommunerna inte får understiga.

Socialbidrag: Sammansättning och terminologi

Ekonomiskt bistånd (eller socialbidrag i vanligt språkbruk) består av delkomponenterna:

- *Försörjningsstöd*: Beviljas enligt en fast norm för ett antal poster som avser att täcka den dagliga försörjningen, såsom livsmedel, kläder och hygienartiklar, samt enligt tilläggsbelopp för boendekostnader med mera.

- *Tillfälligt stöd för oregelbundna kostnader* som tandvård, glasögon, hemutrustning, begravning med mera.

Riksnormen baseras på Konsumentverkets beräkningar av skäligen levnadskostnader. Dessa syftar till att utgöra ett mått på »en rimlig konsumtionsstandard av de varor och tjänster, som man vanligen behöver för att klara vardagen i dagens samhälle«.¹ Enligt normen ska en fast ersättning ges för var och en av följande poster: livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien, dagstidning, telefon och tv-avgift. Dessutom ska ersättning, enligt skäligen kostnader, också ges för boende, hushålls- el, arbetsresor, hemförsäkring och medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Riksnormen för de poster som täcks med en fast ersättning år 2008 var 3 550 kronor per månad för en ensamstående person utan barn. Detta belopp ska alltså täcka den dagliga försörjningen, undantaget det som enligt ovan ersätts enligt skäligen kostnader, exempelvis boendekostnader. För hushåll bestående av sammanboende samt hushåll med barn gäller andra normbelopp, anpassade efter till exempel barnens ålder.²

I rutan på nästa sida beskrivs vilka olika individuellt behovs- prövade ersättningar, inklusive socialbidraget, som finns i Sverige idag.

Vem kan få socialbidrag?

Socialbidrag beviljas på hushållsnivå, det vill säga det är hushållets gemensamma inkomster och besparingar som ligger till grund vid prövningen. Grundprincipen är att var och en är skyldig att efter förmåga bidra till sin försörjning. Detta innebär att socialbidrag blir aktuellt först när andra inkomster, såsom arbetsinkomst eller inkomster från andra generella förmåner, inte är tillräckliga för att täcka hushållets försörjning. Till andra inkomster räknas även spar- kapital/banktillgodohavanden eller lätt realiserbara tillgångar.³

Individuellt behovsbaserade ersättningar i Sverige i dag

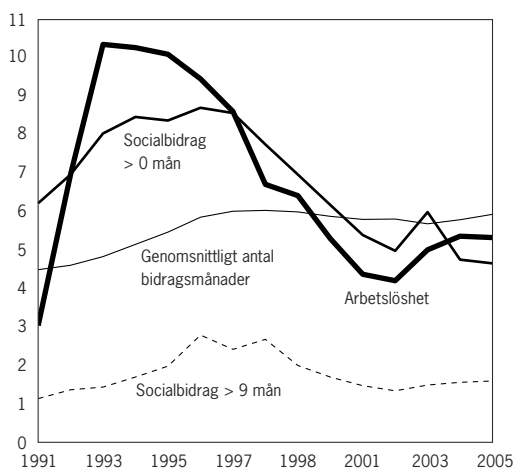
- *Socialbidrag* (eller ekonomiskt bistånd) kan sökas av den som själv inte har möjlighet att ordna egen försörjning. 219 000 hushåll fick ekonomiskt bistånd någon gång under 2006.
- *Bostadsbidrag* ges bara till ungdomar mellan 18 och 29 år samt till barnfamiljer. 212 000 hushåll fick bostadsbidrag i maj 2006.
- *Bostadstillägg för pensionärer* kan erhållas av personer över 65 år med hel ålderspension, pension från annat EES-land eller änkepension, samt av individer med sjuk- och aktivitetsersättning.
- *Garantipension* betalas ut till personer över 65 år som saknar eller har en låg inkomstgrundad pension. För att få full garantipension krävs att man varit bosatt i Sverige minst 40 år mellan 16 och 64 års ålder.
- *Äldreförsörjningsstöd* betalas ut till personer över 65 år med en inkomst efter skatt och skälig boendekostnad som understiger skälig levnadsnivå, och som inte uppfyller kraven för att få garantipension.
- *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade* (LSS) ger rätt till personligt stöd för personer med utvecklingsstörning, autism, betydande och bestående funktionshinder efter hjärnskada eller annat betydande funktionshinder som inte beror på normalt åldrande och som innebär svårigheter i den dagliga livsföringen.
- *Färdtjänst* beviljas personer som har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller med allmänna kommunikationsmedel. Omkring 360 000 personer har tillstånd att resa med färdtjänst.
- *Äldrevård* beviljas i den form som socialtjänsten efter biståndsbedömning anser vara lämpligt med hänsyn tagen till personens sammantagna situation.

Introduktionsersättning och socialbidrag till flyktingar

Statistiken över socialbidrag inkluderar även introduktionsersättning och socialbidrag till flyktingar, det vill säga den ersättning som betalas ut under den första tiden i Sverige, medan flyktingen till exempel deltar i introduktionskurser och innan han eller hon funnit annan försörjning. Sedan den 1 januari 1993 har kommunerna, enligt lag, möjlighet att införa en särskild introduktionsersättning som betalas ut under den tid som flyktingen följer kommunens introduktionsplan. Ersättningen är vanligen ungefär samma belopp som socialbidraget. År 2007 fanns introduktionsersättning i cirka 125 kommuner. Till skillnad från socialbidragsutbetalningar till andra invånare, får kommunerna en kompensation av staten som är avsedd att täcka den ersättning som betalas ut till flyktingarna under ankomståret samt under de tre följande åren.

Utvecklingen av socialbidragstagandet 1990–2005

Figur 4.1 visar utvecklingen av andel hushåll som fått socialbidrag någon gång under året för perioden 1990–2005, tillsammans med det långvariga socialbidragstagandet (definierat som andel hushåll som fått socialbidrag under mer än nio av årets månader) och arbetslösheten. Figuren illustrerar också att det finns en stark samvariation mellan andelen socialbidragstagare och arbetslösheten, vilka båda ökade kraftigt under första halvan av 1990-talet. Kulmen för andelen socialbidragshushåll nåddes 1997, under vilket år antalet bidragsmottagare uppgick till nästan 750 000 individer, eller över åtta procent av befolkningen. Efter en kraftig nedgång under slutet av 1990-talet har andelen socialbidragshushåll under de senaste åren närmast sig fyra procent. Andelen långvariga socialbidragstagare har dock inte minskat i samma utsträckning utan ligger kvar på nivåer över dem som gällde 1990. Det genomsnittliga antalet bidragsmånader bland socialbidragstagarna, som också vi-

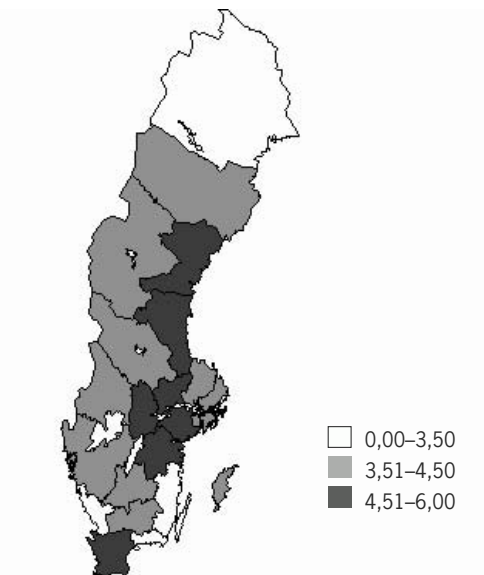


Figur 4.1 Andel i procent av hushållen med socialbidrag, arbetslöshet samt genomsnittligt antal bidragsmånader, 1990–2005.

sas i figur 4.1, ökade också från 4,5 till nästan sex månader mellan 1990 och 2005.

De totala kostnaderna för socialbidragstagandet följer i stort sett samma mönster som andelen socialbidragstagare i befolkningen, med skillnaden att de totala socialbidragskostnaderna för 2006 (8 700 miljoner kronor) ligger kvar på nivåer som är högre än de som gällde 1990 (6 500 miljoner kronor uttryckt i 2006 års prisnivå). Detta avspeglar det faktum att de som får socialbidrag nu i genomsnitt får det under längre perioder under året, och utbetalningarna per socialbidragstagare har ökat kontinuerligt sedan 1990, från 12 530 kronor 1990 till 22 190 kronor 2006 (uttryckt i 2006 års penningnivå). De flesta med långvarigt bistånd kombinerar inte en låg arbetsinkomst med bidrag utan saknar helt löneinkomster (Socialstyrelsen, 2006a). Det långvariga socialbidragstagandet kostar därför betydligt mer än det kortvariga. Trots att de som har långvarigt socialbidragstagande bara utgör en minoritet av alla socialbidragshushåll så står de för mer än hälften av kostnaderna för socialbidragssystemet (se exempelvis Mossler, 1998).

Figur 4.2 visar andelen socialbidragstagare, definierat som alla individer som bor i ett hushåll som tar emot socialbidrag eller introduktionsersättning under året, på länsnivå. Socialbidragstagandet är särskilt lågt, under 3,5 procent, i Kalmar, Blekinge, Hallands och Norrbottens län. Allra lägst är det i Hallands län där 2,5 procent av befolkningen fick socialbidrag någon gång under året. Högst andel socialbidragstagare, över fem procent, finns i Södermanlands och Västmanlands län. Eftersom även flyktingar är inkluderade i figuren kan en del av skillnaderna bero på att andelen flyktingar berättigade till introduktionsersättning skiljer sig åt mellan länen. Andra förklaringar till skillnaderna kan vara andra demografiska skillnader, skillnader i arbetslöshetsnivå eller regionala skillnader i tillämpningen av sjukförsäkring och sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare sjukpension).⁴



Figur 4.2 Andel socialbidragstagare i procent per län år 2007.

Hur skiljer sig socialbidrags- tagandet mellan olika grupper?⁵

Det finns flera undersökningar av vilka faktorer som är korrelerade med sannolikheten att få socialbidrag.⁶ Resultaten från dessa visar att lågutbildade, utrikesfödda och ensamstående, och i synnerhet ensamstående med barn, är grupper som har en högre sannolikhet att vara socialbidragstagare än befolkningen i övrigt. En annan grupp som är överrepresenterad i socialbidragsstatistiken är ungdomar. Det finns flera möjliga förklaringar till detta. Unga etablerar sig i vuxenlivet med högre »ingångskostnader« än vad som gäller för genomsnittshushållet på bostadsmarknaden, och unga kan ha högre utgifter för att köpa mer varaktiga varor, som möbler. Ungdomsstyrelsens Fokusrapport för 2005 finner att ungas disponibla inkomster har minskat sedan 1990, och att boendekostnader utgör en allt större del av utgifterna. Många ungdomar är dessutom skuldsatta.⁷ Det är också möjligt att attityderna till socialbidrag är annorlunda bland unga än bland äldre. De ungas överrepresentation i socialbidragsstatistiken kan också delvis förklaras av att ungdomar kan ha svårt att ta sig in på arbetsmarknaden, samtidigt som de ännu inte kvalificerat sig för socialförsäkringssystemets ersättningar. Denna förklaring kan även tänkas gälla för personer som invandrat till Sverige. Slutligen är arbetslöshet, såsom figur 4.1 indikerade, positivt korrelerad med socialbidragstagande. Detta gäller i synnerhet för dem som inte är berättigade till a-kassa, och sambandet var särskilt starkt under 1990-talets lågkonjunktur.⁸

Tabell 4.1 visar hur vanligt det är att få socialbidrag i olika demografiska grupper, uppdelat på män och kvinnor, samt gruppernas andelar i befolkningen och hur stor andel respektive grupp utgör av det totala antalet socialbidragstagare. Tabellen illustrerar det tidigare studier funnit, nämligen att det är grupperna ensamstående med barn (särskilt kvinnor), unga, samt utrikes födda (särskilt födda utanför Västeuropa, Nordamerika och Oceanien) som är överrepresenterade som socialbidragstagare i förhållande till sin andel av befolkningen. Det är dock värt att poängtera att många av socialbidragstagarna sett till antal är svenskfödda, ensamstående utan barn eller över 40 år.

Tabell 4.1 Olika gruppers andel i procent av socialbidragstagarna respektive i befolkningen, 18–64 år, 2005.

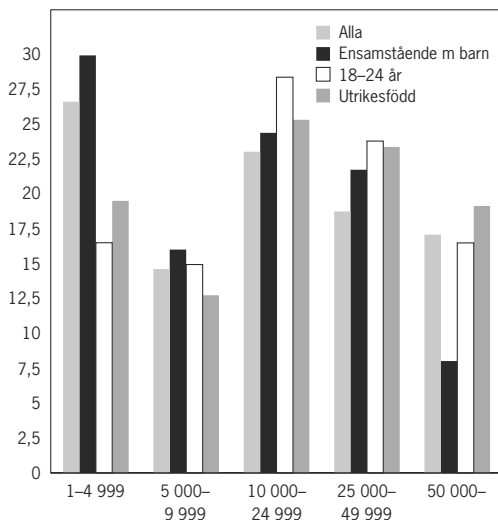
Grupp	Andel med socialbidrag	Andel av befolkningen	Andel av alla socialbidragstagare
Män			
Ensamstående med barn	6,4	1,0	1,5
Gifta/sambo med barn	3,2	16,3	11,6
Ensamstående utan barn	5,9	20,9	27,9
18–24 år	10,9	2,9	7,2
25–40	4,0	17,8	16,1
41–64	3,6	29,0	23,6
Född i Sverige	3,0	43,2	28,7
Född i Västeur/NordAm/Aus	7,4	3,5	5,9
Född i övriga världen	18,2	3,0	12,3
Kvinnor			
Ensamstående med barn	15,3	4,4	15,1
Gifta/sambo med barn	3,1	16,3	11,5
Ensamstående utan barn	4,8	15,6	16,9
18–24 år	12,2	3,6	9,9
25–40	4,7	17,8	19,0
41–64	3,7	28,8	24,2
Född i Sverige	3,3	43,1	31,9
Född i Västeur/NordAm/Aus	8,3	4,0	7,5
Född i övriga världen	19,5	3,1	13,7
Observationer		4 840 174	215 068

Vi kommer i det följande förutom att undersöka socialbidragstagandet generellt, även att särskilt fokusera på grupperna unga, ensamstående med barn, samt utrikes födda. Anledningen är dels att dessa är överrepresenterade i socialbidragsstatistiken, dels att de har identifierats som de grupper som drabbades särskilt hårt av 1990-talets ekonomiska kris.⁹ Vi kommer däremot inte att särredovisa resultat uppdelat på män och kvinnor, eftersom vi i våra analyser funnit att skillnaderna mellan könen är små. Noteras kan dock att gruppen ensamstående med barn till största delen utgörs

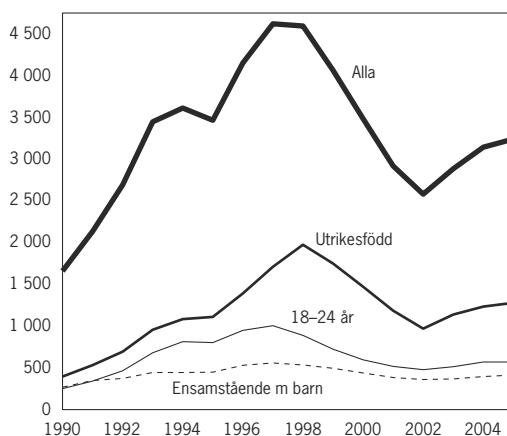
av ensamstående mödrar, medan de ensamstående fäderna endast utgör en mindre andel av gruppen.

Hittills har vi definierat socialbidragstagare som alla individer som får socialbidrag under ett år, oavsett vilket belopp som har betalats ut. Hur mycket socialbidrag man får under ett år skiljer sig dock mycket mellan socialbidragstagarna – vissa behöver bara ett litet belopp som komplement till andra inkomster, medan socialbidraget för andra står för den huvudsakliga inkomstkällan. Figur 4.3 visar fördelningen av socialbidragstagarna 2005 indelat efter utbetalat årsbelopp. Figuren visar dels fördelningen för alla socialbidragstagare 18–64 år, dels fördelningen för ensamstående med barn, unga och utrikes födda.

En stor andel av socialbidragstagarna får relativt små utbetalningar under ett år. För socialbidragstagarna generellt gäller exempelvis att över en fjärdedel har utbetalade årsbelopp som understiger 5 000 kronor, och för ensamstående med barn uppgår



Figur 4.3 Fördelning av andel socialbidragstagare i procent, 18–64 år, efter utbetalat årsbelopp i kronor 2005.



Figur 4.4 Totalt utbetalat socialbidragsbelopp i mnkr för alla individer 18–64 år, samt för unga 18–24 år, ensamstående med barn samt utrikes födda 18–64 år, under 1990–2005, i 2005 års prinsnivå.

den siffran till 30 procent. Många har alltså socialbidrag som ett komplement till andra inkomster. Över 15 procent av alla socialbidragstagare tar dock emot belopp som överstiger 50 000 kronor, och får därmed huvuddelen av sin försörjning av socialbidrag.

Figur 4.4 visar utvecklingen av de totala socialbidragskostnaderna för alla bidragstagare 18–64 år över perioden 1990–2005, samt för de tre grupper av socialbidragstagare som vi valt att studera närmare.¹⁰ Mönstret i denna figur tyder på att kostnaderna för grupperna unga och utrikes födda följer ungefär samma mönster som kostnaderna för socialbidragstagarna generellt, det vill säga en kraftig ökning i samband med 1990-talets ekonomiska kris, följt av en nedgång under decenniets sista år och början av 2000-talet. För ensamstående med barn är dock variationen över tiden betydligt mindre än för de andra grupperna.

Socialbidragstagandets dynamik

Det är allmänt accepterat att andelen biståndstagare är en värdefull årlig indikator för att bestämma beståndet av ekonomiskt utsatta hushåll. Men eftersom andelen socialbidragstagare ett givet år beror dels på hur många som börjar ta emot bidrag under detta år, dels på hur många av dem som haft bidrag tidigare och som lämnar bidragstagandet är det även viktigt att studera dynamiken i socialbidraget. Genom att enbart studera årliga andelar av socialbidragshushåll är det nämligen inte möjligt att avgöra om en viss nivå av andelen socialbidragshushåll beror på att det är en hög risk att bli biståndstagare (flödet in till bidragstagande) tillsammans med en relativt stor chans att lämna socialbidragstagandet (flödet ut ur bidragstagande), eller om nivån i stället beror på en låg risk att bli socialbidragstagare i kombination med små möjligheter att lämna bidragstagandet. I det första fallet är ekonomisk utsatthet en relativt kort och tillfällig händelse medan den är mer bestående i det senare fallet. Det är därför viktigt att studera både in- och utflöden i socialbidragssystemet för att få en bättre kartläggning av de ekonomiskt utsatta.

Tabell 4.2 Sannolikheter för att lämna socialbidragstagande under perioden 1991–2001.

År	Alla	Ungdomar 18–24 år	Alla invandrade
1991–92	0,396	0,404	0,369
1992–93	0,361	0,364	0,311
1993–94	0,374	0,367	0,290
1994–95	0,378	0,382	0,309
1995–96	0,344	0,344	0,254
1996–97	0,328	0,310	0,243
1997–98	0,355	0,354	0,249
1998–99	0,400	0,407	0,345
1999–2000	0,375	0,399	0,312
2000–2001	0,390	0,395	0,339
Genomsnitt för 1991–2001	0,370	0,373	0,302

Att ta sig ur socialbidragstagande

Tabell 4.2 redovisar andelen individer som upphörde att ta emot socialbidrag mellan 1991 och 2001 för olika demografiska grupper. Dessa andelar kan tolkas som genomsnittliga sannolikheter för att lämna socialbidragstagandet. Den första raden presenterar sannolikheten att ett hushåll inte har socialbidrag 1992, givet att det hade socialbidrag 1991, och följande rader visar motsvarande sannolikheter för övriga år. Den första kolumnen visar denna utträdessannolikhet för alla hushåll vars urvalsperson är mellan 18 och 65 år båda åren. I kolumn två till sju redovisas dessa sannolikheter för olika delpopulationer; ungdomar mellan 18 och 24 år, invandrarhushåll (baserat på invandrarstatus på urvalspersonen), invandrade från icke-OECD-länder, ensamstående män utan barn, ensamstående kvinnor utan barn samt ensamstående kvinnor med barn. Sannolikheten att lämna socialbidragstagande minskade med nästan 20 procent under 1990-talets första hälft. Bland dem som tog emot socialbidrag 1996 var det knappt 33 procent som inte tog emot socialbidrag under 1997. Mellan 1997 och 2001 steg antalet hushåll som lämnade socialbidrag och utträdessannolikheten

Invandrade från icke-OECD länder	Ensamstående män utan barn	Ensamstående kvinnor utan barn	Ensamstående kvinnor med barn
0,364	0,346	0,448	0,385
0,303	0,327	0,386	0,310
0,280	0,346	0,396	0,341
0,289	0,362	0,401	0,307
0,229	0,344	0,366	0,279
0,218	0,310	0,380	0,278
0,231	0,335	0,421	0,328
0,333	0,360	0,414	0,337
0,294	0,365	0,407	0,351
0,325	0,377	0,417	0,354
0,286	0,347	0,404	0,327

år 2001 var nästan tillbaka på 1992 års nivå. Denna tidsvariation i utträdet från socialbidrag är i överensstämmelse med konjunkturscykeln och förändringarna på arbetsmarknaden under perioden.

Av tabellen framgår också att det finns stora skillnader i utträde från socialbidragstagande mellan olika grupper i samhället. Lägst chans för att lämna socialbidragstagandet har ensamstående mödrar och invandrade personer, i synnerhet de som invandrat från »icke-OECD«-länder. Sett över hela tidsperioden 1992–2001 så är utträdessannolikheten till exempel 12 procent lägre för ensamstående mödrar än för hela befolkningen och den är 23 procent lägre för invandrade personer från »icke-OECD«-länder. Däremot är utträdet ungefär lika stort för ungdomar som för populationen som helhet, trots att andelen ungdomar med socialbidrag överstiger andelen i befolkningen (se föregående avsnitt). Sammanfattningsvis visar tabell 4.2 att det finns ett tidsberoende (så kallad persistens) i socialbidraget då en majoritet av dem som tar emot socialbidrag ett givet år också tar emot socialbidrag under nästkommande år. Denna persistens är högst bland ensamstående mödrar och invandrade personer och dessa hushållstyper riskerar att bli marginaliserade i samhället med allt mindre möjligheter att ta sig ur socialbidragstagandet.

Även om tabell 4.2 ger en värdefull översiktsbild på utflödet ur socialbidrag så säger den ingenting om hur dessa flöden samvarierar med bakgrundskaraktäristika som utbildning och arbetslöshet. När vi undersöker detta finner vi att sannolikheten att lämna socialbidragstagandet är lägre i kommuner (och i tider) med hög arbetslöshet. Det finns vidare ett starkt samband mellan utbildning och utträdet ur socialbidragstagande. Individer med en eftergymnasial utbildning har en avsevärt högre sannolikhet att lämna socialbidragstagandet än motsvarande individer med en utbildningsnivå som understiger gymnasiekompetens. Detta samband tycks vara mer tydligt för män än för kvinnor. Vi finner också att invandrade personer, i synnerhet de från »icke-OECD«-länder, har lägre utträdessannolikheter än svenskfödda personer. Bland invandrade personer är utträdessannolikheten lägst bland nyanlända invandrare. Avslutningsvis visar analysen att hushåll med barn,

framför allt med barn under sex år, verkar ha sämre möjligheter att ta sig ur socialbidragstagandet än jämförbara hushåll utan barn.¹¹

Många studier har fokuserat på persistens i socialbidragstagandet.¹² Sådan persistens innebär att sannolikheten att lämna socialbidragstagandet minskar ju längre tid personer haft socialbidrag. Detta betyder att bidragstagandet kan bli bestående och leda till en fattigdomsfälla. Det finns flera olika skäl till persistens i socialbidragsutnyttjandet och den ekonomiska forskningen skiljer ofta på individspecifika och strukturella faktorer. Det är rimligt att anta att långvarigt socialbidragstagande delvis kan förklaras av ofördelaktiga personliga egenskaper, framför allt låg utbildning, ohälsa och preferenser för arbete och fritid. Som vi kommer att visa i nästa kapitel, löper individer som är arbetsoförmögna på grund av ohälsa en stor risk att bli långtidsberoende av socialbidrag. Det är också möjligt att en del av bidragstagarna hyser starka preferenser för fritid och därför hellre mottar bidrag än arbetar.

Alternativt är det möjligt att det finns strukturella skäl för långvarigt socialbidragsutnyttjande. Med strukturella skäl menas att mottagande av socialbidrag idag orsakar en högre sannolikhet för att ta emot socialbidrag också i nästkommande tidsperiod. Exempel på strukturella orsaker är att individer som inte är aktiva på arbetsmarknaden riskerar att förlora viktiga arbetsrelaterade kunskaper, samt att potentiella arbetsgivare betraktar arbetssökande socialbidragstagare som mindre produktiva än andra arbetssökande (så kallad signalering eller *scarring*).

Även om det är svårt att empiriskt bestämma hur mycket av den observerade persistensen i socialbidragsutnyttjandet som beror på så kallade strukturella faktorer och hur mycket som beror på andra faktorer är det en viktig fråga. Om persistens i socialbidragstagandet huvudsakligen beror på att socialbidragstagare förlorar humankapital under den tid de tar emot stöd kan vidareutbildning vara en effektiv åtgärd för att bryta långtidsberoendet. Om däremot persistensen i hög grad existerar på grund av ohälsa kan rehabiliteringsåtgärder i stället vara verkningsfulla. Svenska studier såsom Andrén (2007) och Hansen och Löfström (2006, 2008) finner alla att det finns ett tidsberoende i det svenska social-

bidragssystemet och detta tidsberoende är större för invandrade personer än för svenskfödda. Resultaten i Hansen och Löfström (2008) indikerar dessutom att individspecifika egenskaper dominerar persistensen eller tidsberoendet i socialbidrag för svenskfödda personer medan strukturella faktorer är viktigare för utrikes födda personer, i synnerhet för flyktingar. Det är således möjligt att olika åtgärder kan ha olika verkningsgrad för svenskfödda och för invandrade.

Vilka börjar ta emot socialbidrag?

Även inflödet till socialbidragstagandet spelar en viktig roll i socialbidragstagandets dynamik. Under senare år har intresset för inflödets betydelse ökat i många länder. Det är viktigt att notera att inflödet även inkluderar återinflöde, det vill säga personer som tidigare har mottagit socialbidrag. Det har bland annat visat sig att de som är mindre benägna att lämna socialbidragstagandet också är mer benägna att återvända till socialbidragstagandet efter en period utan ekonomiskt stöd (Hansen, 2007).

Tabell 4.3 Sannolikheter för att påbörja socialbidragstagande under perioden 1991–2001.

År	Alla	Ungdomar 18–24 år	Alla invandrade
1991–92	0,017	0,047	0,042
1992–93	0,019	0,061	0,047
1993–94	0,015	0,055	0,038
1994–95	0,015	0,052	0,036
1995–96	0,016	0,055	0,040
1996–97	0,015	0,049	0,035
1997–98	0,011	0,044	0,027
1998–99	0,013	0,041	0,047
1999–2000	0,010	0,029	0,024
2000–2001	0,009	0,029	0,019
Genomsnitt för 1991–2001	0,014	0,046	0,036

Tabell 4.3 redovisar andelen individer som började ta emot socialbidrag under olika kalenderår för olika demografiska grupper i Sverige mellan 1991 och 2001. I den första raden presenterar vi sannolikheten (eller risken) för ett hushåll att ha socialbidrag 1992, givet att det inte hade socialbidrag 1991. Följande rader visar motsvarande sannolikheter för övriga år. Sannolikheten att påbörja socialbidragstagande var som högst 1993 och sjönk därefter kraftigt. Inträdessannolikheten år 2001 är ungefär hälften så stor som den var 1993, oavsett vilken delgrupp som avses. Reduktionen i inträdet till socialbidrag under 1990-talet inträffade samtidigt som arbetsmarknadsläget förbättrades kraftigt. Tabellen visar också att det finns stora skillnader i inträdet till socialbidrag mellan olika grupper i samhället. Störst risk för att börja ta emot socialbidrag har ensamstående kvinnor med barn, ungdomar och invandrade personer från »icke-OECD«-länder. Inflödessannolikheten är till exempel fem gånger så stor för ensamstående mödrar som för hela populationen.

Vidare analyser visar att sannolikheten att börja ta emot socialbidrag är högre i kommuner (och tider) med hög arbetslöshet.

Invandrade från icke-OECD-länder	Ensamstående män utan barn	Ensamstående kvinnor utan barn	Ensamstående kvinnor med barn
0,049	0,036	0,023	0,086
0,058	0,038	0,031	0,101
0,044	0,031	0,026	0,078
0,043	0,031	0,023	0,085
0,048	0,029	0,026	0,091
0,042	0,028	0,023	0,074
0,033	0,022	0,017	0,060
0,062	0,021	0,016	0,055
0,031	0,019	0,013	0,051
0,022	0,017	0,012	0,051
0,043	0,027	0,021	0,073

Vidare finns det ett starkt samband mellan utbildning och inträdet i socialbidrag. Individer med en eftergymnasial utbildning har avsevärt lägre sannolikhet att börja ta emot socialbidrag än motsvarande individer med en utbildningsnivå som understiger gymnasiekompetens. Invandrade personer har högre inträdessannolikheter än svenskfödda personer och bland invandrade personer är inträdessannolikheten högst bland nyanlända invandrare. Avslutningsvis har hushåll med barn, främst med barn under sex år, högre sannolikhet att börja ta emot socialbidrag än jämförbara hushåll utan barn.¹³

Vilken roll spelar in- och utträde för det totala antalet socialbidragstagare?

Sannolikheten att påbörja socialbidragstagande och sannolikheten att ta sig ur detsamma kan också användas för att beskriva hur andelen socialbidragstagare förändras över tiden. Beståndet av socialbidragstagare kan minskas genom: (i) en minskning av inflödet till socialbidragstagandet, (ii) en ökning av utflödet från socialbidragstagandet, eller (iii) en kombination av dessa. Då olika åtgärder kan tänkas ha olika effekter på in- respektive utträdet är det intressant att studera om det är in- eller utträdet som kan förväntas ha störst effekt på andelen bidragstagare. Den ekonomiska forskningen har främst fokuserat på utflödet från socialbidragstagandet (förutom möjligen återinflöde), bland annat på grund av databrist. Det är dock viktigt att även studera vilka faktorer som bestämmer inflödet eftersom en alltför stark fokusering på utflödet missar en viktig aspekt av socialbidragsutnyttjandet.

Hansen och Löfström (2006) simulerar socialbidragsutnyttjandet för svensk- och utrikesfödda hushåll och finner att skillnader i observerbara egenskaper (utbildning, hushållssammansättning, region med mera) mellan dessa grupper enbart förklarar en liten del av gapet i socialbidragsutnyttjandet. Den huvudsakliga anledningen är skillnader i inflödet till socialbidrag. Exempelvis är invandrade hushåll betydligt mer benägna att påbörja socialbidragstagande i tider med svag arbetsmarknad än motsvarande

svenskfödda hushåll. En trolig orsak är att många invandrade personer inte är berättigade till arbetslöshetsunderstöd och i stället måste förlita sig på socialbidrag för sin försörjning. Förbättringen på den svenska arbetsmarknaden under senare hälften av 1990-talet och början av 2000-talet innebar att andelen invandrade hushåll med socialbidrag minskade kraftigt och mer än för svenskfödda hushåll. Detta indikerar att svenskfödda socialbidragstagare potentiellt står längre från arbetsmarknaden än invandrade bidragstagare.

Sammanfattning

Socialbidragstagandet har varierat kraftigt under perioden 1990–2005. Medan andelen socialbidragstagare i stort har följt konjunkturutvecklingen ligger de totala kostnaderna för socialbidrag 2005 kvar på nivåer över de som gällde i början av 1990-talet, och det genomsnittliga antalet bidragsmånader under ett år liksom utbetalningarna per bidragstagare har ökat kontinuerligt under perioden. Socialbidragstagande är inte heller någon statisk företeelse; såväl inflödet till som utflödet från bidragstagandet är viktiga för att förklara det totala bidragstagandet. Grupper som är överrepresenterade som socialbidragstagare är främst unga, ensamstående med barn samt utrikes födda. Sett i antal är dock många av socialbidragstagarna ensamstående utan barn, svenskfödda och äldre.

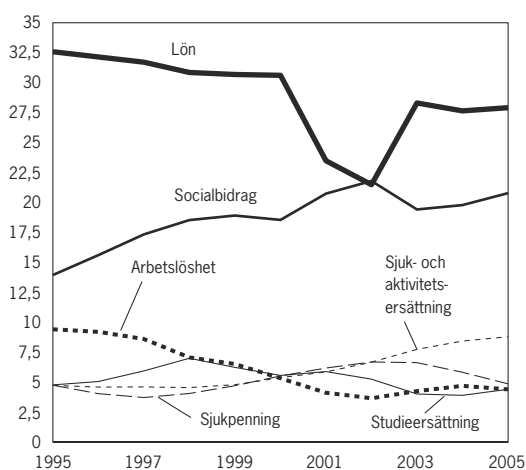
Det huvudsakliga syftet med denna rapport är att diskutera vilka åtgärder som kan fungera för att minska socialbidragstagandet och öka självförsörjningen. Eftersom olika åtgärder kommer att fungera olika bra beroende på hur »arbetsför« en individ är, är det viktigt att veta hur nära arbetsmarknaden socialbidragstagarna står. Att få något entydigt svar på den frågan är inte helt enkelt, men genom att analysera olika närliggande frågor går det att få en indikation om majoriteten av socialbidragstagarna står nära arbetsmarknaden eller inte. I detta kapitel kommer vi därför att studera vilka övriga inkomster som socialbidragstagarna har (vilket är nära kopplat till frågan om i vilka övriga delar av socialförsäkringssystemet som socialbidragstagarna finns), hur det långvariga socialbidragstagandet ser ut, vad som händer med socialbidragstagarna när de slutar att få socialbidrag samt hälsan hos socialbidragstagarna.

Vilka övriga inkomster har socialbidragstagarna?

Ett första sätt att undersöka om socialbidragstagarna står nära arbetsmarknaden eller inte är att studera vilka övriga inkomster de har. Som framgick av föregående kapitel är det många socialbidragstagare som får relativt små socialbidragsbelopp under ett år. Socialbidraget utgör således ett komplement till andra inkomster för de flesta socialbidragstagare. Vilka är de andra inkomsterna?

Figur 5.1 visar utvecklingen av olika inkomsters ungefärliga andelar av den disponibla inkomsten under perioden 1995–2005 för socialbidragstagarna.¹ Av figuren framgår att lön utgör den allra största andelen av den disponibla inkomsten för socialbidragsta-

garna, vilket återspeglar det faktum att många får socialbidrag som ett komplement till otillräckliga arbetsinkomster. Detta indikerar att flertalet socialbidragstagare faktiskt är inne på arbetsmarknaden. Löneinkomsternas andel av de totala disponibla inkomsterna har dock minskat mellan 1995 och 2005, medan socialbidragets andel har ökat. En förklaring till detta är troligen att sammansättningen av biståndstagare har förändrats under perioden, genom att de som får socialbidrag nu får det under längre perioder. Detta kan bero på att de som tidigare fick små belopp som ett komplement till lönearbete eller andra inkomster i samband med den förbättrade konjunkturen kunnat lämna bidragstagandet helt, medan de som får en större andel av sin försörjning från socialbidraget stannat kvar på socialbidrag. Det kan också vara så att striktare bedömning gör att det krävs en sämre ekonomisk situation för att få socialbidrag, vilket kan ha gjort att de som behöver socialbidrag som komplement till löneinkomster i större utsträckning fått avslag på socialbidragsansökningar under den senare delen av perioden.



Figur 5.1 Olika ersättningsars andel i procent av den disponibla inkomsten för socialbidragstagare 18-64 år, 1995-2005.

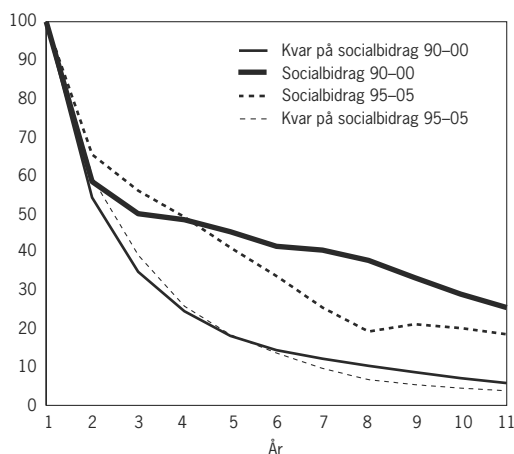
Övriga inkomstslags andelar av den disponibla inkomsten ligger runt 5–10 procent. Noterbart är att sjuk- och aktivitetsersättningens andel av den disponibla inkomsten bland socialbidragstagarna har ökat, medan sjukpenningens andel ökade fram till 2002–2003, för att sedan åter minska till cirka 5 procent. Detta skulle kunna tyda på att gruppen socialbidragstagare som (åtminstone tillfälligt) lämnar arbetskraften har ökat.

Det verkar alltså som om en majoritet av socialbidragstagarna står relativt nära arbetsmarknaden i den meningen att deras löneinkomster utgör en stor andel av deras disponibla inkomst, men att det finns en grupp som står relativt långt från arbetsmarknaden och att denna grupps andel av bidragstagarna har ökat.

Långvarigt socialbidragstagande

Ett annat sätt att undersöka om socialbidragstagarna står nära arbetsmarknaden eller inte är att studera hur långvarigt deras bidragstagande är. Analysen i föregående kapitel visade att socialbidragstagandet generellt sett har minskat under de senaste fem åren, men att detta gäller det kortvariga bidragstagandet i större utsträckning än det långvariga. I det här avsnittet kommer vi att studera långvarigt socialbidragstagande närmare genom att följa alla de som hade socialbidrag 1995 under en tioårsperiod. Till skillnad från tidigare avsnitt definieras här långvarigt socialbidragstagande som alla som får socialbidrag under flera år i rad, oavsett hur många månader under året man får bidrag.

En intressant fråga är hur länge de som får socialbidrag ett visst år stannar kvar på bidrag och hur många av dem som lämnar socialbidragstagandet som senare kommer tillbaka. Figur 5.2 följer samtliga individer som fick socialbidrag 1990 respektive 1995 och redovisar hur stor andel av dessa som är kvar på socialbidrag varje år under tio år framåt. Dessutom visar figuren andelen av respektive grupper som får socialbidrag under ett visst år, oavsett om de fick bidrag året innan. Detta ger en bild av hur många som går in i och ut ur socialbidragstagande.



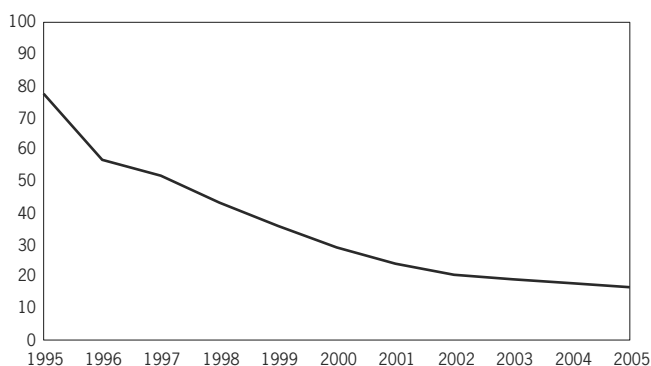
Figur 5.2 Andel i procent som erhåller socialbidrag respektive år, av alla som får socialbidrag 1990 respektive 1995.

Figuren visar att mönstret för andelen som får socialbidrag år efter år i stort sett är detsamma oavsett om startåret är 1990 eller 1995. Minskningen är kraftig de första åren; knappt 20 procent får socialbidrag under fem år i rad. En liten grupp, sex procent av alla med socialbidrag 1990, och fyra procent av alla med socialbidrag 1995, får socialbidrag under elva år i följd. Figuren visar dock att det är relativt många som går in i och ut ur socialbidragstagande – andelen som får socialbidrag under respektive år (oavsett om de fick socialbidrag året innan eller inte) i de olika grupperna ligger på runt 50–60 procent under de första åren, och minskar till 20–30 procent under de sista åren.

Vi har även undersökt hur olika inkomsters andel av den disponibla inkomsten utvecklas för de individer som fick socialbidrag 1995. Analysen visar att löneinkomsternas andel ökar betydligt i början av perioden, i synnerhet fram till år 2001. Socialbidragets andel av disponibel inkomst uppvisar ett spegelvänt mönster och minskar ungefär i samma takt som lönens andel ökar. Det ser således ut som om en stor del av minskningen i socialbidragsta-

gandet under de första åren är i form av ökat lönearbete. De övriga ersättningarna förhåller sig relativt stabila över tiden och utgör en ganska liten del av den disponibla inkomsten. Det är värt att notera att arbetslöshetsersättningens andel halveras från 1995 till 2005, medan sjuk- och aktivitetsersättningens andel fördubblas.

En analys av olika grupper av socialbidragstagare 1995 visar att ensamstående med barn samt utrikes födda tenderar att vara kvar i socialbidragstagande under något längre tid än genomsnittet.² Skillnaden är störst i mitten av tidsperioden. Unga personer följer genomsnittet de första åren, men efter tre år avviker de och lämnar socialbidragstagandet något snabbare än gruppen i stort. Om vi delar in socialbidragstagarna efter olika kommuntyper (efter var de bodde år 1995), är sannolikheten att vara kvar på socialbidrag under många år något högre än genomsnittet i större städer, och något lägre i glesbygds- och pendlingskommuner.³ Skillnaderna mellan kommuntyperna är dock små och avtar dessutom mot slutet av perioden. En separat analys för män och kvinnor tyder inte heller på några större skillnader i varaktigheten av socialbidragstagandet mellan könen. Ensamstående mödrar har något längre varaktighet i bidragstagandet än ensamstående fäder och ensam-



Figur 5.3 Socialbidragets andel i procent av den disponibla inkomsten bland individer med högt socialbidrag 1995.

stående män utan barn har längre varaktighet än kvinnor i samma familjesituation, men skillnaderna är små.

Ett intressant faktum är att socialbidragstagandet avtar relativt snabbt även bland dem som får mycket i bidrag. Figur 5.3 visar socialbidragets genomsnittliga andel av den disponibla inkomsten bland de individer som hade högt socialbidrag 1995, i den meningen att socialbidraget det året utgjorde minst 50 procent av individens disponibla inkomst. Socialbidragets andel av inkomsten sjunker på fem år från cirka 80 till drygt 30 procent. Många i gruppen som får mycket socialbidrag under ett år verkar alltså kunna minska sitt socialbidragstagande avsevärt.

Sammantaget verkar det alltså som att en majoritet av socialbidragstagarna står nära arbetsmarknaden i den meningen att de inte uppbär socialbidrag under flera år i följd och att de växlar mellan arbete och bidrag. Men det finns också en liten grupp personer som verkar stå långt från arbetsmarknaden i den meningen att de får socialbidrag år efter år och för vilka socialbidraget utgör en väsentlig del av den disponibla inkomsten.

Vad händer med dem som lämnar socialbidragstagandet?

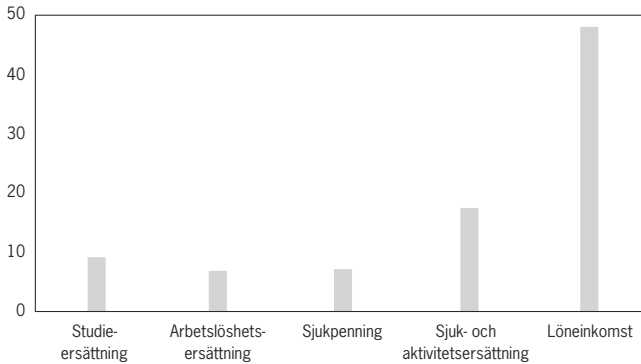
Ett tredje sätt att undersöka om socialbidragstagarna står nära arbetsmarknaden eller inte är att studera vart de tar vägen när de slutar få socialbidrag. I Sverige är det främst Åke Bergmark och Olof Bäckman som studerat vad som händer med personer som lämnar socialbidragstagande efter längre eller kortare perioder av bidragstagande. Bergmark och Bäckman (2007) visar att det är mycket få individer som lyckas gå från socialbidragsberoende till självförsörjning genom arbete, i synnerhet om man har en längre period av socialbidragstagande bakom sig. Bland de personer som lämnar bidragsberoendet efter högst ett halvår övergår 24 procent av männen och 20 procent av kvinnorna till det som författarna kallar kärnarbetskraften (detta innebär att man har en arbetsinkomst på minst 3,5 basbelopp och därmed kan vara självförsörjande ge-

nom arbete).⁴ För personer som lämnar bidrag efter ett beroende under 19 eller fler sammanhängande månader är dessa siffror 14 procent för män och 6 procent för kvinnor. Betydligt vanligare för kvinnor och något vanligare för män är att man efter långvarigt bidragsberoende övergår till den instabila arbetskraften, till exempel tillfälligt arbete och deltidsarbete med en årsinkomst på mindre än 3,5 basbelopp. Bland dem med längst bidragstagande är det en mycket stor andel, omkring 38 procent, som övergår till studier. Denna höga siffra kan bero på att kategorin studier även omfattar arbetsmarknadspolitiska utbildningar. Att delta i dessa är sannolikt vanligt i synnerhet bland yngre personer i långvarigt socialbidragstagande. I en tidigare studie (Bergmark och Bäckman, 2004) visar samma författare att det är bland dem som övergår till kärnarbetskraften som återinträdet i socialbidragsberoende är lägst.⁵ Högst är återinträdet bland personer som övergår från socialbidrag till den kategori som kallas övrig försörjning. Denna kategori kan innehålla till exempel vistelse utomlands eller försörjning av närstående. Andelen bidragstagare som övergick till kärnarbetskraften varierade i takt med läget på arbetsmarknaden och var betydligt lägre i början av 1990-talet än i slutet.

Figur 5.4 undersöker vilka inkomster och ersättningar de får som lämnade socialbidragstagandet mellan 2004 och 2005, det vill säga som fick socialbidrag 2004 men inte 2005. Figuren visar närmare bestämt fördelningen av dessa individer indelat efter varifrån de under år 2005 får huvuddelen av sin försörjning (definierat som minst 50 procent av den disponibla inkomsten).

47 procent fick sin huvudsakliga försörjning från löneinkomster, 17 procent från sjukpension, sju procent från sjukpenning, sju procent från arbetslöshetsersättning och nio procent från studieersättning. Nära hälften av dem som lämnade socialbidragstagandet mellan år 2004 och 2005, verkar således ha arbete som huvudinkomst 2005.

Vilka grupper döljer sig bakom staplarna i figur 5.4? En närmare undersökning visar att studieersättning är vanligare förekommande som huvudsaklig försörjningskälla bland ensamstående än bland sammanboende, dock inte bland ensamstående med barn,



Figur 5.4 Fördelning i procent av inkomster och ersättningar som utgör minst 50 procent av den disponibla inkomsten, bland dem som lämnade socialbidragstagande mellan 2004 och 2005.

samt bland invandrare från länder utanför Västeuropa, Nordamerika och Australien/Nya Zeeland. Arbetslöshetsersättning är också vanligare bland ensamstående som inte har barn, bland dem som invandrat till Sverige, samt vanligare bland män än bland kvinnor. Fördelningen av sjukpenning som huvudsaklig inkomst är relativt jämnt spridd mellan olika grupper av individer, medan sjuk- och aktivitetsersättning, föga förvånande, är mindre vanlig bland unga och mer vanlig om man är lågutbildad (utan avslutad gymnasieutbildning) eller ensamstående utan barn. Slutligen är det vanligare att ha lön som huvudsaklig inkomst om man är man, och mindre vanligt bland ensamstående jämfört med de som är gifta eller sambo.⁶

Hälsa och socialbidragstagande

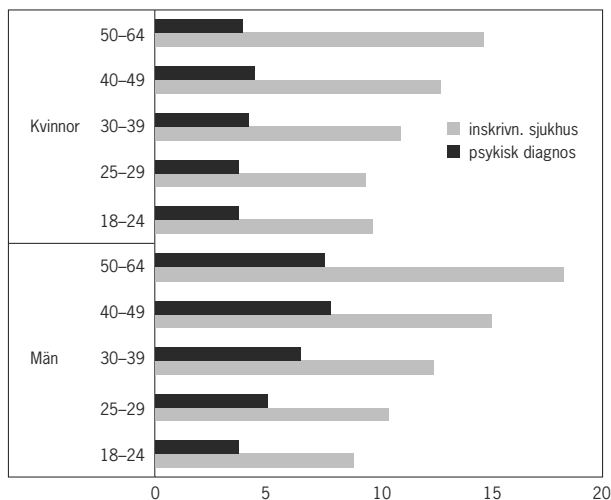
Ett fjärde sätt att undersöka om socialbidragstagarna står nära arbetsmarknaden eller inte är att studera deras hälsostatus. Att vara frisk är givetvis en förutsättning för att kunna arbeta och bli självförsörjande. I det här avsnittet presenterar vi först lite deskriptiv statistik över hälsotillståndet hos socialbidragstagare för att därefter, med hjälp av ett exempel från Stockholms stad och från en enkät genomförd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), redovisa hur ofta hälsoskäl anges som försörjningshinder när individer beviljas bidrag.

Dahlberg m.fl. (2008a) undersöker hur vanligt det är att socialbidragstagare är inskrivna på sjukhus. Resultaten visar att sjuktalen skiljer sig mycket åt mellan socialbidragstagare och den övriga befolkningen. Som tabell 5.1 visar, var andelen som varit inskriven på sjukhus någon gång under 2004 mer än dubbelt så hög, nästan 13 procent, bland socialbidragstagarna i åldrarna 18–64 år, jämfört med den övriga befolkningen (knappt 6 procent).⁷ För inskrivningar med en psykiskt relaterad diagnos är skillnaden ännu större; drygt 5 procent bland socialbidragstagarna och mindre än en procent bland dem som inte går på socialbidrag.⁸ Tabellen visar också att det bland alla som är inskrivna på sjukhus under året, är det mycket vanligare att socialbidragstagare har en psykiskt relaterad diagnos (knappt 41 procent) än icke-socialbidragstagare (cirka 11 procent).

Figur 5.5 visar fördelningen av inskrivningar på sjukhus efter ålder och kön. Som ses i figuren är det vanligare att ha varit inskriven på sjukhus bland äldre, i synnerhet bland män. Överrepresen-

Tabell 5.1 Andel inskrivna på sjukhus i procent 2004.

	Socialbidrag	Inte socialbidrag
Inskrivna på sjukhus	12,9	5,8
Psykisk diagnos	5,3	0,6
Andel av inskrivna med psykisk diagnos	40,7	10,9

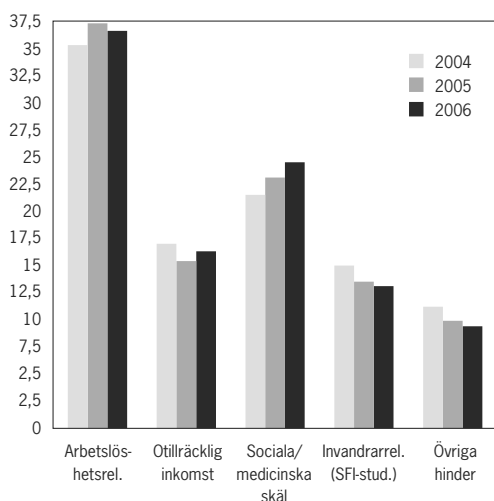


Figur 5.5 Andel i procent av alla 18–64 år med socialbidrag som var inskrivna på sjukhus någon gång under 2004, samt andel som var inskrivna med psykiskt relaterad diagnos.

tationen av äldre män blir tydligare om vi bara studerar inskrivningar relaterade till psykisk diagnos; detta är ungefär dubbelt så vanligt förekommande bland män 40–64 år än bland kvinnor i samma åldersspann, och dubbelt så vanligt bland äldre män än bland yngre.

Med hjälp av en regressionsanalys på samma datamaterial kan man undersöka vilka andra faktorer som är relaterade till om man varit inskriven på sjukhus.⁹ Analysen visar att det bland socialbidragstagare är vanligare att vara inskriven på sjukhus om man är ensamstående utan barn, äldre, om man saknar avslutad gymnasieutbildning, samt om man är man. Motsvarande mönster återfinns även hos dem som inte får socialbidrag, men korrelationerna är där svagare. Hos socialbidragstagarna är det också vanligare att vara inskriven på sjukhus om man är svenskfödd, medan det motsatta gäller för icke-socialbidragstagare.

Sjukdom, indikerat av att vara inskriven på sjukhus någon gång under året, är således vanligare bland socialbidragstagare än



Figur 5.6 Andel socialbidragstagare i procent i Stockholms stad indelade efter vanligaste försörjningshinder.

bland den övriga befolkningen. Det säger dock inget om huruvida sjukdomen är orsaken till att individen behöver socialbidrag. Tack vare att Utrednings- och statistikkontoret i Stockholms stad löpande redovisar information om orsakerna till att socialbidrag beviljas, så kallade försörjningshinder, kan man dock få en uppfattning om detta. Vid behandling av varje ansökan om försörjningsstöd registrerar socialförvaltningen i Stockholms stad vilket försörjningshinder som är aktuellt i det specifika fallet. Figur 5.6 visar andelen av alla vuxna socialbidragstagare i Stockholms stad under åren 2004–2006 indelade efter försörjningshinder.

Omkring 36 procent av bidragstagarna år 2006 var huvudsakligen i behov av ekonomiskt stöd på grund av arbetslöshet, och 16 procent fick socialbidrag som ett komplement till otillräckliga inkomster från Försäkringskassan. Knappt 25 procent hade sociala/medicinska skäl till bidragsbehovet. I denna grupp ingår de som är sjukskrivna men nollplacerade hos Försäkringskassan och därför inte får sjukpenning. Denna grupp har i Stockholm ökat de senaste

åren och utgjorde 2006 nästan hälften av alla i gruppen med sociala/medicinska försörjningshinder. 13 procent av fallen är vidare relaterade till invandring och inkluderar individer som får socialbidrag medan de deltar i SFI-undervisning, samt flyktingar som har nedsatt arbetsförmåga eller är äldre än 60 år.

Individer med sociala eller medicinska försörjningshinder tenderar att vara bidragsberoende under längre tid än övriga, och utbetalningarna till denna grupp utgjorde den enskilt största kostnaden (35 procent) för socialbidrag i Stockholms stad 2006, tätt följd av arbetslöshetsrelaterat bidragstagande (32 procent av de totala kostnaderna).

Hur många som får socialbidrag för att de är sjuka men saknar sjukpenning undersöks vidare i en enkätundersökning till kommunerna som sammanställts av Jansson (2004). Enligt undersökningen utgörs socialbidragshushållen i genomsnitt av femton procent (omkring 35 000 hushåll) av hushåll där minst en person är sjuk men inte får ersättning från Försäkringskassan. Denna andel varierar stort över landet och är högst i storstadskommuner och lägst i glesbygdskommuner.¹⁰ De sjuka socialbidragstagarna utgör en stor del av de samlade kommunala kostnaderna för socialbidrag. I mer än en fjärdedel av kommunerna uppger man att mer än 20 procent av summan av det utbetalade socialbidraget går till hushåll där det finns minst en person som är nollplacerad hos Försäkringskassan. I hela i landet står sjuka nollplacerade för omkring 18 procent av kostnaderna för socialbidrag. Detta motsvarar minst 1,5 miljarder kronor per år. Enligt rapporten var det endast cirka en fjärdedel av dessa sjuka bidragshushåll som under 2002 fick eller tidigare hade fått rehabiliteringsinsatser (medicinska, sociala och arbetslivsinriktade insatser). I många kommuner var det i synnerhet vanligt att unga och utrikes födda socialbidragstagare var sjuka.¹¹

Sammanfattning

Analysen ovan har visat att tämligen många av socialbidragstagarna verkar vara arbetsföra, även om många går in och ut i bidragstagande, vilket tyder på att de har en svag ställning på arbetsmarknaden. Det verkar dock också finnas en grupp som står långt från arbetsmarknaden på grund av att de är sjuka. Det finns en svag tendens till att denna grupp ökat över tiden.

Det finns ett antal åtgärder som kan tänkas minska socialbidragstagandet och öka självförsörjningen. De vi tar upp här är aktiveringskrav, tidsbegränsade bidrag, skatteavdrag och andra finansiella instrument, lönesubventioner, barnomsorg, samt utbildning och rehabilitering. Vi kommer att diskutera varför de olika åtgärderna kan tänkas vara verkningsfulla och om de främst påverkar flödet in i eller ut ur socialbidragstagandet. Vi kommer också att ge exempel på hur åtgärderna har använts i olika länder, och även presentera de empiriska resultat som föreligger.¹ Vi avslutar varje åtgärdsavsnitt med att diskutera om åtgärden kan vara lämplig att använda i Sverige.

För att lättare förstå hur de olika åtgärderna verkar kan det vara bra med en gemensam tankeram.² Vi tänker oss att målet för de olika åtgärderna är att öka andelen individer som är självförsörjande. Det finns två alternativa sätt att åstadkomma detta. För det första kan olika åtgärder påverka individer som egentligen skulle kunna försörja sig själva att faktiskt göra det. Denna typ av åtgärder har potentiellt goda möjligheter att minska antalet socialbidragstagare eftersom, som framgick av kapitel 5, en majoritet av socialbidragstagarna verkar stå relativt nära arbetsmarknaden. För det andra kan åtgärder öka anställningsbarheten hos de individer som för tillfället inte är anställningsbara (vid gällande löneläge).

Tabell 6.1 sammanställer ett antal faktorer som påverkar sannolikheten att en individ blir självförsörjande och så att säga går från bidrag till arbete och som kan påverkas med hjälp av politikåtgärder. Överst i tabellen är faktorer som påverkar individens incitament att arbeta, såsom värdet av fritid, inkomst från socialbidrag respektive arbete samt stigma av att erhålla bidrag. Reformen som förändrar dessa faktorer kan påverka såväl inflödet till som utflö-

Tabell 6.1 Faktorer som påverkar om individen är självförsörjande eller inte och som kan påverkas med hjälp av politik

Faktorer som påverkar sannolikheten att individen väljer att ta ett arbete	
Värdet av fritid	Ju mer individen värderar fritid, desto lägre är sannolikheten att hon/han väljer att ta ett arbete
Inkomst från socialbidrag	Ju högre socialbidraget är, desto lägre är sannolikheten att individen väljer att ta ett arbete
Inkomster från arbete	Ju mer individen har kvar i plånboken av lönen efter skatt och arbetsrelaterade utgifter, desto större är sannolikheten att individen väljer att ta ett arbete
Stigma av att erhålla bidrag	Ju större socialt stigma som kommer av bidragstagande, desto större är sannolikheten att individen väljer att ta ett arbete
Faktorer som påverkar anställningsbarheten hos individen	
Individens produktivitet	Ju högre individens produktivitet är, desto högre är sannolikheten att individen får ett jobberbjudande med en lön som överstiger individens reservationslön
Kvaliteten i jobbansökningar	Ju duktigare individen blir på att söka arbete, desto större är sannolikheten att hon/han får ett jobberbjudande
Företagets anställningskostnader	Ju lägre företagens kostnader för att anställa en individ är, desto högre är sannolikheten att individen får ett jobberbjudande

det ut ur socialbidragstagandet. Därefter kommer faktorer som främst påverkar individens anställningsbarhet, såsom individens produktivitet, förmåga att söka jobb samt arbetsgivarens anställningskostnader. På kort sikt kommer politikåtgärder som påverkar dessa faktorer enbart att påverka utflödet ur socialbidrag, men på lite längre sikt kan de även tänkas påverka inflödet (till exempel genom förbättrad grundskola).

Aktiveringskrav

Ett sätt att skilja på individer som verkligen behöver bidrag och individer som egentligen skulle kunna vara självförsörjande om de ansträngde sig mera kan vara att införa krav på motprestation i form av deltagande i ett program. Aktiveringskrav innebär alltså att individer blir tvungna att delta i någon sorts aktivering för att få rätt till ekonomiskt bistånd. Denna aktivering kan se olika ut och bestå i allt från utbildning, hjälp med jobbsökande, arbetsträning eller praktik till arbete inom offentlig sektor.³ Det är ofta svårt att avgöra om det är just kravet på aktivering eller innehållet i aktiveringen som har effekter. I detta avsnitt kommer vi att definiera aktiveringsprogram som alla typer av obligatoriska program där det finns tydliga krav på bidragstagaren och där icke-deltagande med viss sannolikhet kommer att leda till minskad eller utebliven ersättning.

Vilka effekter kan man förvänta sig?

Aktiveringsprogram kan påverka socialbidragstagandet via två kanaler, dels genom kravet på motprestation för att få bidrag, dels genom programmens innehåll. Kraven på en motprestation påverkar individens incitament att försöka vara självförsörjande genom att individens fritid minskar med den tid man måste delta i aktiveringsprogrammet. Det minskar det eventuella positiva värdet av att leva på socialbidrag i stället för att arbeta och ökar därmed individens incitament att ta ett arbete. Detta gäller såväl individer som står inför beslutet att söka bidrag eller inte som individer som redan har bidrag. Aktiveringskrav kan alltså förväntas både minska inflödet och öka utflödet.

Aktiveringskrav kan även ha långsiktiga effekter på socialbidragstagandet om behovet av bistånd beror på medvetna beslut som individen har fattat tidigt i livet. Om ett samhälle inför aktiveringskrav kommer individens incitament att förändras och detta kan innebära att individer redan på ett tidigt plan fattar beslut som minskar sannolikheten att de någonsin kommer att behöva ekono-

miskt bistånd, vilket skulle minska inflödet till det framtida socialbidragstagandet.

Själva åtgärderna som aktiveringen består av kan tänkas fungera på samma sätt som arbetsmarknadspolitiska åtgärder och därmed (i bästa fall) öka sannolikheten att deltagarna får arbete. Om aktiveringen består av utbildning är det till exempel troligt att individens humankapital ökar, vilket i sin tur påverkar såväl sannolikheten att få jobb som individens framtida lön. Även olika former av praktik kan förbättra individens produktivitet och leda till framgångar på arbetsmarknaden. Deltagande i program kan också bryta eventuella passiviserande effekter av att gå utan arbete och därmed öka sannolikheten att individen får jobb. Dock bör man komma ihåg att aktiveringsprogram av denna typ kan ha inlåsningseffekter, vilket på kort sikt minskar sannolikheten att få ett arbete. Om aktiveringen i stället består av »söka-jobb-kurser« minskar förhoppningsvis individens kostnader för att söka jobb när han eller hon lär sig göra det mer effektivt.

Aktiveringskrav kan alltså påverka såväl inflödet till som utflödet ur socialbidragstagandet. Hårdare krav leder till att färre individer söker bidrag och att fler individer väljer att lämna bidragstagandet, samtidigt som »bra« aktivitetsåtgärder leder till att fler socialbidragstagare lyckas få arbete. Optimalt ska programmen vara utformade så att anställningsbara individer ogillar innehållet, men de som verkligen behöver hjälp drar nytta av dem. Torfing (1999) skiljer på »offensiv« och »defensiv« aktivering, där aktivering av den första typen främst är utformad för att hindra individer att vilja ta emot bidrag och den andra för att förhindra att individer blir kvar i bidragsberoende. Det är för det mesta svårt att avgöra vilket av dessa program som är mest framträdande i olika program eftersom flertalet är en mix av båda, och då samma program troligtvis verkar olika för olika individer.

Var och hur har åtgärden tillämpats?

Sverige har sedan länge en aktiv arbetsmarknadspolitik där arbetslösa individer förväntas delta i arbetsmarknadspolitiska program. Tanken är att förmedlarna på de lokala arbetsförmedlingarna kan hänvisa den arbetslöse till olika arbetsmarknadspolitiska program och att den som inte deltar ska bli av med sin ersättning, som för den oförsäkrade består av en grundförsäkring.⁴ Bland annat Johansson (2006) hävdar dock att förmedlingarna främst fokuserar på individer som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Detta är troligen en av anledningarna till att det, parallellt med den statliga arbetsmarknadspolitik, vuxit fram en kommunal arbetsmarknadspolitik. Enligt Salonen och Ulmestig (2004) tillhandahåller kommunerna en bred flora av program där olika typer av jobbsökaraktiviteter, praktikinsatser och arbetsförberedande verksamheter kombineras.⁵ I och med en ändring i socialtjänstlagen 1998 fick kommunerna också rätt att ställa krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar (18–24 år) med socialbidrag. Bestämmelserna kunde även tillämpas på individer över 25 år som av särskilda skäl var i behov av kompetenshöjande insatser. Salonen och Ulmestig (2004) och Socialstyrelsen (2005a) visar att vissa kommuner redan tidigare tillämpat hårdare krav och lagändringen bestod därför i viss mån av en anpassning till gällande praxis.

Utvecklingen i Norge liknar utvecklingen i Sverige, med en stark tradition av aktiv arbetsmarknadspolitik som även bidragstagare har rätt att delta i. En lagändring i början av 1990-talet gav de norska kommunerna rätt att ställa krav på att bidragstagarna utförde arbetsuppgifter i kommunal regi (detta har gått under benämningen *arbeid for socialhjelp*). Exakt vilka uppgifter det kunde vara fastslogs inte utan beslutet lämnades till de enskilda kommunerna. Lødemel (2000) hävdar att de aktiveringsåtgärder som kommunerna har valt att genomföra är mindre individanpassade och utvecklande än vad Stortinget ursprungligen avsåg, och mer inriktade på att göra bidrag mindre attraktivt.⁶ 1995, det vill säga två år efter att den nya lagen började gälla, ställde ungefär en tredjedel av de norska kommunerna krav, främst på ungdomar, att delta i aktivering (se Lødemel, 1997).

Danmark upplevde ökad aktivering under 1990-talet både vad gäller socialbidragstagare och försäkrade arbetslösa, där rätten till aktivering alltmer kom att bli en skyldighet för bidragstagaren. 1990 infördes regler för ungdomar för att få socialbidrag som lagstadgade obligatorisk aktivering av ungdomar (18–19 år) redan efter två veckors socialbidragstagande. 1992 utökades kraven till att även omfatta 20–24-åringar (men något senare än för de yngre) och efter 1994 gäller detta även för individer äldre än 24 år (efter ett års bidragstagande).⁷

Även i resten av Europa har man kunnat skönja en trend mot ökad aktivering av arbetslösa socialbidragstagare. Detta gäller främst ungdomar och kan exemplifieras av *The New Deal for Young People* i Storbritannien, *Emploi Jeunes* i Frankrike och *The Youth Employment Act* i Nederländerna. Dessa program har till stor del motiverats med att förhindra att människor i tidig ålder hamnar i någon form av socialt utanförskap.⁸

I Nordamerika genomfördes i vissa amerikanska delstater, och i viss utsträckning i Kanada, försök med aktiveringskrav under första halvan av 1990-talet. Aktiveringskraven bestod typiskt av olika slag av utbildning, jobbsökaraktiviteter samt utbildning kombinerad med jobbsökaraktiviteter.⁹ Den omfattande välfärdsreformen 1996 stärkte kraven på att bidragstagare skulle arbeta eller vara engagerade i arbetsliknande åtgärder. Enligt föreskrifterna ska varje delstat ha åtminstone 50 procent av bidragstagarna i någon form av aktivering och även kräva att bidragstagare är i arbete så fort de är arbetsföra, eller senast efter två års bidragstagande. Det är dock upp till delstaten att definiera vad »vara i arbete« innebär, men vanligtvis handlar det om aktiviteter som omfattar mellan 20 och 40 timmar i veckan, och där fokus ligger på arbete snarare än på utbildning.¹⁰

Vilka effekter har åtgärden haft?

Teorin förutsäger alltså att aktiveringskrav kan ha effekter inte bara på utflödet utan också på inflödet till socialbidrag, och leda till att individer avstår från att söka bidrag. Att program kan ha effekter

redan innan själva programmen startar är något som också får stöd i arbetslöshetsförsäkringslitteraturen.¹¹

Vi känner bara till en studie som beaktar effekter på såväl inflödet till som utflödet från socialbidragstagandet av aktiveringskrav, nämligen Dahlberg m.fl. (2008b). De undersöker effekterna av de aktiveringsprogram som gradvis infördes i Stockholms stadsdelar efter lagändringen 1998. Undersökningen baseras på registerdata över alla individer 18–64 år för åren 1994–2003. Dessa registerdata kombineras med information om aktiveringsprogrammen i Stockholms stadsdelar insamlad genom en enkät till samtliga stadsdelsförvaltningar.¹² Baserat på informationen från enkätundersökningen definieras lokala program innehålla aktiveringskrav om de i) har schemalagd aktivitet för jobbsökande eller jobbträning/praktik dagligen eller nästan dagligen, ii) omfattar alla individer med försörjningsstöd som är arbetsföra och iii) är obligatoriska för målgruppen och där icke-deltagande leder till hel eller delvis nedsättning av socialbidraget. Programmen bestod i regel av jobbsökaraktiviteter i kombination med praktik/jobbträning.

Dahlberg m.fl. finner att aktiveringskraven innebar att sannolikheten att hushållet som individen tillhör uppbär socialbidrag någon gång under ett år minskar med cirka sex procent. Dessutom har aktiveringskraven haft positiva effekter på sysselsättningen i den meningen att de har (i) ökat sannolikheten att vara sysselsatt med en halv procent, (ii) ökat antalet månader under ett år som individerna erhåller löneinkomster med en halv procent samt (iii) ökat löneinkomsterna med knappt en procent. Dahlberg m.fl. undersöker också om effekterna är olika stora för olika grupper och visar att effekterna är störst för ungdomar (18–25 år) och personer födda utanför västvärlden. Det går inte att utifrån resultaten i Dahlberg m.fl. avgöra om det är kraven i sig eller innehållet i själva programmen som ger effekter. Thorén (2006) hävdar emellertid att vissa av de aktiveringsprogram som använts nyligen i Sverige, exempelvis den så kallade Skärholmsmodellen, främst innebär kontroll av bidragstagarnas arbetsvilja snarare än någon individuell jobbsökarhandledning, vilket talar för att det faktum att programmen är obligatoriska spelar roll.

Det finns en mängd studier som fokuserar på effekter på programdeltagare och alltså endast fångar upp utflödet. Ett exempel är Uppsalamodellen som utvärderas av Milton och Bergström (1998). Uppsalamodellen innebar framför allt ökade krav på individer att söka arbete och att ha tätare kontakter med handläggaren, som typiskt hade färre ärenden än tidigare. Genom att jämföra 251 socialbidragstagare i Gamla Uppsala (som tillämpade Uppsalamodellen) med 244 socialbidragstagare i en annan av Uppsalas stadsdelar (som inte tillämpade Uppsalamodellen) visar studien att aktiveringen inte innebar att tiden under vilken en individ tog emot bidrag minskade. Det går alltså inte att påvisa positiva effekter av Uppsalamodellen. Ett annat försök med aktivering vars effekter har undersökts består av åtta socialbidragsprojekt i Malmö som genomfördes under åren 1990–1991 och som hade 600 deltagare. Giertz (2004) visar att dessa projekt inte hade någon effekt på kostnaderna för socialbidrag. Slutligen finns det en effektutvärdering av »Rinkeby Arbetscentrum«. Programmet var riktat mot arbetslösa invandrare med låg utbildning och dåliga kunskaper i svenska. Enligt Hallsten m.fl. (2002) verkar deltagarna i Rinkeby Arbetscentrum vara i jobb respektive självförsörjande i lägre utsträckning än en jämförbar kontrollgrupp.¹³

Dahl (2003) utvärderar aktiveringskraven i Norge genom att jämföra bidragstagare på vilka socialkontoret ställt krav med bidragstagare som sluppit krav. Han finner att det framför allt är individer med svagare ställning på arbetsmarknaden som har blivit utsatta för aktiveringskraven där fokus har legat på arbete snarare än utbildning. Programmen verkar inte ha någon effekt på deltagarnas övergång till arbete och självförsörjning, åtminstone inte på kort sikt. Det är dock något oklart huruvida han faktiskt lyckas ta hänsyn till att deltagarna typiskt har en svagare ställning på arbetsmarknaden än dem han jämför med.

Blundell m.fl. (2004) och de Giorgi (2005) har utvärderat det brittiska ungdomsprogrammet »New Deal for Young People«. Programmet är obligatoriskt för alla individer i åldrarna 18–24 som har varit arbetslösa i minst sex månader. Det består av en initial fas där man huvudsakligen får hjälp med att söka jobb och en efterföl-

jande fas som kan bestå av subventionerad anställning, annan form av arbetsträning eller utbildning. Resultaten från utvärderingarna tyder på att programmet har varit framgångsrikt och ökat ungas utflöde till arbete. Det verkar dock som om resultaten huvudsakligen drivs av verksamheten i den initiala fasen; den andra fasen verkar inte öka sysselsättningen ytterligare (se Fredriksson, 2007).

USA har genomfört en mängd randomiserade experiment där vissa mottagare av bidrag har aktiverats i olika program, medan andra inte har fått några krav på aktivering ställda på sig.¹⁴ Bloom och Michalopoulos (2001) presenterar en översikt av 26 program i nio delstater under en period av tio år. Programmen ökade sannolikheten för deltagarna att få jobb, minskade beroendet av bistånd, men har i slutändan inte påverkat deltagarnas ekonomiska situation (även om inkomst från arbete har ökat så neutraliseras denna ökning av minskade bidrag). De program som varit tydligast inriktade på jobbsökaraktiviteter (*job-first*) har lett till ökade arbetsinkomster redan under det första året. Efter tre år har dock deltagare i utbildningsprogram kommit ikapp. Utbildningsprogrammen leder dock inte till ökade inkomster på sikt trots att de, som Bloom och Michalopoulos poängterar, är betydligt dyrare. Inte heller gynnar utbildningsåtgärder särskilt lågutbildade. Störst framgångar hade de program som kombinerade utbildningsåtgärder med söka-jobb-aktiviteter.

Vad kan Sverige lära?

Slutsatsen från diskussionen ovan är att aktiveringskrav, rätt utformade, kan vara framgångsrika för att minska socialbidragstagandet, åtminstone för individer som står relativt nära arbetsmarknaden. Resultaten i Dahlberg m.fl. (2008b) visar att aktiveringskrav kan vara en lämplig åtgärd, i synnerhet för unga och utlandsfödda personer. Detta stämmer även överens med diskussionen i kapitel 4 som utmynnade i att svenskfödda socialbidragstagare potentiellt står längre från arbetsmarknaden än invandrade bidragstagare.

En viktig slutsats är också att det finns ett behov av bättre dokumentering av de kommunala program som har använts för att

möjliggöra framtida utvärderingar av aktiveringskrav och aktiveringsprogram. Detta gäller såväl innehållet i programmen som deltagarförteckningar. Detta behov av bättre dokumentering poängteras även av, bland andra, Forslund och Nordström Skans (2006), Lundin (2008) samt Socialstyrelsen (2006b).

Tidsbegränsade bidrag

Ett sätt att försöka minska socialbidragstagandet och i förlängningen öka andelen individer som är självförsörjande kan vara att begränsa tiden som en individ kan ta emot socialbidrag (i sträck och/eller över en livstid). Det finns två sätt att se på tidsbegränsningar.¹⁵ För det första så kan man se tidsbegränsningen som en »work trigger« som är tänkt att leda till att fler hittar ett jobb, medan de som inte får något jobb erbjuds någon form av subventionerat arbete. Det alternativa, hårdare, synsättet, är att tidsbegränsningen ska förstås som den tidsrymd inom vilken staten ska stå för hjälpen; när man tidsgränsen tas det ekonomiska biståndet bort utan att man garanteras någon form av subventionerat arbete (»termination time limit«).

Förespråkarna av tidsbegränsningar menar att de sänder en tydlig signal att mottagande av socialbidrag endast ska vara av tillfällig och kortvarig natur och att det tvingar såväl socialbidragstagarna som socialbidragssystemet att fokusera på att individerna ska vara självförsörjande. Förespråkarna argumenterar också att de allra flesta socialbidragstagare som förlorar bidraget till följd av att de slår i tidstaket kan ersätta det med arbetsinkomst eller med inkomster från någon annan källa. Kritikerna menar dock att det finns många socialbidragstagare som av olika anledningar har svårt att få ett permanent arbete, med implikationen att tidsbegränsade bidrag kommer att orsaka stor skada för många utsatta familjer.

Vilka effekter kan man förvänta sig?

Tidsbegränsade bidrag minskar bidragsinkomsten, sett över hela livet, vilket ökar individernas incitament att försöka vara självförsörjande. Enligt teorin bör därför införandet av tidsbegränsningar i socialbidragstagandet leda till att socialbidragstagandet och socialbidragskostnaderna minskar och att sysselsättningen och antalet arbetade timmar ökar. Detta kan ske på två sätt, ett rent mekaniskt och ett som går via individers beteende.

Den mekaniska effekten av tidsbegränsade bidrag är att deltagandet och kostnaderna minskar när individerna slår i tidstaket och inte längre kan få bidrag. Detta leder per automatik till ett ökat utflöde. Dock riskerar tidsbegränsade bidrag i detta fall att öka fattigdomen hos individer som inte har möjlighet att faktiskt börja arbeta.

Tidsbegränsade bidrag kan också leda till beteendeförändringar som innebär att individer väljer att »spara« möjligheten till att få socialbidrag till senare i livet. Ett sätt att se på socialbidrag är att de utgör en försäkring, framför allt för familjer med en hög risk att behöva socialbidrag, och som dessutom troligen är kreditransonerade och möter stor osäkerhet i hur mycket inkomster de kan erhålla från arbete. Detta gäller dock bara tills familjen har slagit i tidstaket. Tidsgränsen ger individerna incitament att spara på sina socialbidragsdagar till sämre tider.

En viktig aspekt är att tidsbegränsade bidrag endast har effekter om de uppfattas som trovärdiga av potentiella bidragstagare.

Var och hur har åtgärden tillämpats?

Tidsbegränsade bidrag har inte införts i särskilt många länder. Tre länder som har gjort det är USA, Kanada och Norge.

I valkampanjen inför 1992 års presidentval i USA började Bill Clinton första gången diskutera en tidsbegränsning av socialbidrag som ett möjligt politikinstrument. Även om Clintons vinst inte innebar att åtgärden infördes i hela USA så blev det startskottet för olika delstater som sökte befrielse från det federala regelverket för att kunna experimentera med tidsbegränsningar. Strax

före välfärdsreformen 1996 hade mer än 30 delstater fått tillstånd att införa någon form av tidsbegränsning. I samband med den genomgripande välfärdsreformen i USA 1996 (*Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act*; PRWORA) infördes tidsbegränsade bidrag i hela landet. Reformen innebar att en individ endast kunde få socialbidrag i maximalt två år utan att jobba och i maximalt fem år under sin livstid. Varje delstat hade dessutom rätt att införa ännu hårdare regler. Reformen tillät dock delstaterna att undanta upp till 20 procent av hushållen från de strikta tidskraven. Undantagen fick delstaterna själva finansiera.

British Columbia, en av de provinser i Kanada som har varit mest framgångsrik i att reducera socialbidragsutnyttjandet, har under det senaste decenniet genomfört ett antal socialbidragsreformer. En av de större förändringarna är ett system med tidsbegränsade bidrag för alla arbetsföra bidragsmottagare, liknande det som infördes i USA 1996. Systemet med tidsbegränsningar designades så att arbetsföra bidragsmottagare inte kan få socialbidrag i mer än två år för varje femårsperiod. Hushåll med barn har dock rätt till en del av bidraget även om gränsen vid två år passerats.

Ett mer närliggande land som delvis infört tidsbegränsade socialbidrag är Norge. Utöver det generella socialbidraget finns i Norge ett generöst övergångsbidrag (*overgangsstønden*) som är direkt riktat till ensamstående mödrar.¹⁶ Den 1 januari 1998 reformerades övergångsbidraget, en reform som i många aspekter liknade den amerikanska välfärdsreformen 1996. Reformen innebar flera förändringar, varav en var att en tidsbegränsning på tre år infördes för hur länge man kunde få övergångsbidraget (Mogstad och Pronzato, 2008). Därutöver innebar den norska reformen att aktiveringskrav för de mödrar vars yngsta barn hade fyllt tre år infördes, och att bidraget blev generösare (dels höjdes taket, dels blev ensamstående mödrar som fick det maximala bidragsbeloppet och vars yngsta barn var yngre än tre år berättigade till ett extra familjebidrag), samt att åldersgränsen på yngsta barnet för när mödrar är berättigade till övergångsbidrag sänktes från tio till åtta år.

Vilka effekter har åtgärden haft?

Problemet med att mäta effekter av tidsbegränsade bidrag är att de ofta har införts samtidigt med andra åtgärder. Det finns endast ett fåtal studier som kan särskilja effekterna av tidsbegränsningar från effekter av andra åtgärder. Ett exempel är ett randomiserat experiment i Vermont i USA.¹⁷ I experimentet slumpades alla bidragstagare in i tre olika grupper. En grupp mötte en 30 månaders tidsgräns samtidigt som de fick behålla delar av socialbidraget upp till en given arbetsinkomstnivå om de fick ett jobb. En annan grupp introducerades enbart till det finansiella incitamentet, medan en tredje grupp mötte vare sig tidsrestriktioner eller finansiella incitament. Resultaten visade att den första gruppen hade en något högre sysselsättningsgrad och en lägre grad av socialbidragstagande än den andra gruppen, och resultaten visade sig redan innan 30 månader hade gått. Eftersom det enda som skilde de två grupperna åt var tidsbegränsningen kan det tolkas som att resultaten var en effekt av tidsbegränsningen. Att effekterna inträffade redan innan hushållen nådde taket på 30 månader ligger dessutom i linje med det teoretiska försäkringsargumentet. Vi vill dock poängtera att dessa resultat endast säger något om effekter av tidsbegränsningar i kombination med finansiella incitament.

Det finns många fördelar med randomiserade experiment, men en klar nackdel här är dock att de enbart fångar upp utträdeseffekter. De missar helt eventuella effekter på inflödet, något som kan vara en viktig aspekt då det gäller tidsbegränsningar. Studier genomförda på observationsdata (det vill säga data som inte genererats genom ett randomiserat experiment) fångar däremot upp såväl inflödes- som utträdeseffekter. Sådana studier finns såvitt vi vet enbart utförda på amerikanska data.¹⁸ I och med att den amerikanska välfärdsreformen innehöll så många åtgärder som introducerades samtidigt (tidsbegränsning, finansiella incitament, sanktioner, ökad barnomsorg, ökade minimilöner) är det dock svårt att särskilja den specifika effekten av tidsbegränsade bidrag. Men det finns ett flertal studier som utnyttjar det faktum att endast familjer med barn under 18 år kan få socialbidrag enligt amerikansk lag.¹⁹ Detta innebär att åldern på det yngsta barnet bestämmer längden

på den tidshorisont över vilken en familj kan få de tidsbegränsade bidragen. Eftersom risken att nå tidstaket i förtid är större för de familjer som kan erhålla bidrag under en längre tid, kommer familjer med yngre yngsta barn att ha större incitament att spara sina socialbidrag än familjer med äldre yngsta barn. Detta utnyttjas av bland annat av Grogger (2004), som undersöker vilken roll åldern på det yngsta barnet har för effekterna av tidsbegränsningar. Han använder data över ensamstående kvinnor för perioden 1979–1999 och finner att 1998 skulle socialbidragstagandet bland ensamstående mödrar ha varit 14–16 procent högre om de tidsbegränsade bidragen inte funnits. Grogger (2003) hävdar att politikåtgärden med tidsbegränsade bidrag har stått för cirka 13 procent av den totala nedgången i socialbidragstagandet från mitten av 1990-talet och framåt. Swann (2005) menar att en stor del av nedgången kan förklaras med beteendeförändringar hos framåtblickande individer. När han inte tar hänsyn till barnens ålder indikerar skattningsarna att tidsbegränsade bidrag inte har haft någon effekt på socialbidragstagandet. Men när han beaktar barnens ålder finner han att tidsbegränsade bidrag har minskat socialbidragstagandet mest bland familjer med de yngsta barnen.

Tidsbegränsade bidrag verkar alltså ha haft positiva effekter på socialbidragstagandet. En uppenbar och intressant följdfråga är förstås: Vad händer med individer som nekas socialbidrag för att de slagit i tidstaket? Bloom och Michalopolous (2001) rapporterar resultat från intervjuer som gjorts med individer tidigast sex månader efter att de fallit för tidsgränsen. Många arbetade efter att de nekas vidare socialbidrag, men många var också tvungna att förlita sig på matkuponger (»food stamps«), subventionerat boende (»housing assistance«) och olika former av hjälp (finansiell och annan) från släkt och vänner. De flesta som intervjuades hade det ekonomiskt svårt, men inte nödvändigtvis svårare än de som lämnat socialbidragstagandet av andra orsaker. Mycket svåra utfall, till exempel hemlöshet, var sällsynta.²⁰ I och med att intervjuerna gjordes innan stora mängder individer hade slagit i tidstaket och medan den amerikanska ekonomin fortfarande var stark, me-

nar dock Bloom och Michalopoulos (2001) att det är för tidigt att dra några definitiva slutsatser om hur individer klarar sig efter att de fallit för tidsgränsen.

Vad kan Sverige lära?

Den naturliga frågan som uppstår med tidsbegränsade socialbidrag är vad man ska göra med de individer som står långt från arbetsmarknaden då deras tidsfrist löper ut. Till skillnad från andra tidsbegränsade bidrag (som till exempel arbetslöshetsförsäkringen) spelar ju socialbidraget i Sverige rollen av den sista utposten för fattiga.²¹

En liknande fråga ställer sig Ellwood (2000). Han menar att trots att utvärderingarna av de amerikanska välfärdsreformerna ser så bra ut har övergången från det gamla systemet till det nya mer sysselsättningsorienterade systemet lämnat viktiga frågor obesvarade. Dessutom infördes reformerna under 1990-talet i en ovanligt stark amerikansk ekonomi. Vad händer till exempel då det uppstår en brist på arbete under en recession och antalet individer som går på socialbidrag ökar? Delstaterna kommer då att ställas inför tre val: (i) stänga av folk från socialbidrag fast det inte finns jobb att få, (ii) släppa på tidsgränserna om 2 respektive 5 år eller (iii) tillhandahålla någon form av subventionerad sysselsättning eller sysselsättning inom den offentliga sektorn. Dessutom kan man fundera på vad man ska göra med individer som, på grund av olika hinder, har mycket svårt att få jobb till och med i en stark ekonomi. Ska även dessa individer möta tidsbegränsade bidrag?

Vi anser att det är tveksamt huruvida tidsbegränsade bidrag skulle vara önskvärda i Sverige, då socialbidrag är tänkta att vara ett yttersta skyddsnät. Det är dessutom svårt att tänka sig att Sverige med sin generella välfärdssyn skulle kunna införa tidsbegränsade socialbidrag på ett trovärdigt sätt.

Skatteavdrag

Under senare år har ett antal länder reformerat sina inkomstskattesystem, bland annat genom att införa skatteavdrag. Den exakta strukturen varierar mellan olika länder (och mellan delstater/provinser inom länder) men generellt sett är endast de som arbetar berättigade till avdraget och storleken på avdraget beror på arbetsinkomsten. Ett av syftena bakom dessa förändringar har varit att förbättra det ekonomiska utbytet av att arbeta, i synnerhet för låginkomsthushåll. Utöver att skapa finansiella incitament för att arbeta innebär ett skatteavdrag att transfereringar till låginkomsthushåll sköts via reducerad inkomstskatt i stället för via bidrag vilket kan vara lättare att genomföra politiskt. Ett skatteavdrag kan också ha mindre stigmatiserande effekter än bidrag. Slutligen kan ett skatteavdrag införas på ett sådant sätt att alla som är berättigade till avdraget får den automatiskt på basis av den taxerade inkomsten och man kan därför reducera antalet hushåll som inte får ekonomiskt stöd trots att de har rätt till det.

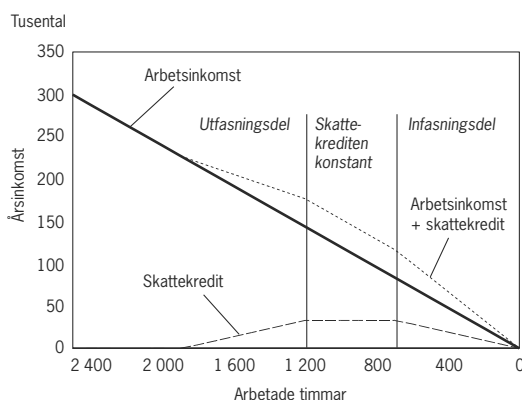
I USA och Storbritannien införde man redan på 1970-talet skatteavdrag som riktade sig till ekonomiskt utsatta barnfamiljer. Dessa har under de senaste 20 åren expanderat både i omfattning och generositet, i synnerhet i USA, och numera kan även låginkomsttagare utan barn få detta stöd. I Sverige infördes jobbskatteavdraget 2007 som delar vissa likheter med det amerikanska systemet.

Vilka effekter kan man förvänta sig?

Ett skatteavdrag syftar till att göra arbete mer lönsamt genom att subventionera arbetsinkomst. I och med att inkomsten från arbete ökar, förväntas främst utflödet från socialbidrag öka. Det är även möjligt att inflödet till socialbidragstagande minskar, till exempel för individer som just avslutat sina studier och ska in på arbetsmarknaden. Figur 6.1 illustrerar med hjälp av ett exempel hur införandet av ett skatteavdrag förändrar en individs konsumtionsmöjligheter.²² Den vertikala axeln visar årsinkomst och den horisontella axeln visar antalet arbetade timmar under ett år. Den

heldragna linjen visar hur årsarbetsinkomsten förändras med antal arbetade timmar. I exemplet antas en timlön på 120 kronor som är oberoende av arbetstid, och för enkelhetens skull ignoreras inkomstskatter och andra transfereringar som påverkar en individs konsumtionsmöjligheter. Beroende på hans eller hennes preferenser för arbete, givet att individen är arbetsförmögen, bestäms en optimal arbetstid utifrån en avvägning mellan arbete och konsumtion. En individ med starka preferenser för fritid väljer att inte arbeta medan en individ med preferenser för konsumtion av varor och tjänster väljer en positiv arbetstid. Den nedre streckade linjen visar beloppen på ett hypotetiskt skatteavdrag och hur det varierar med arbetsinkomst (eller arbetstid). Om individen inte arbetar får hon/han heller inget avdrag. För arbetsinkomster under 84 000 kronor per år (motsvarande 700 timmar per år i detta exempel) är avdraget lika med 40 procent av arbetsinkomsten. För arbetsinkomster mellan 84 000 och 144 000 kronor per år är avdraget konstant och lika med 33 000 kronor. Slutligen minskar avdraget med 40 procent av arbetsinkomsten för inkomstnivåer över 144 000 kronor per år och den är helt utfasad vid en arbetsinkomst på drygt 226 000 kronor.

Figuren visar att införandet av ett skatteavdrag förbättrar en individs konsumtionsmöjligheter för alla arbetstider som understiger 1 900 timmar per år. Om individen inte arbetar, påverkas däremot inte inkomsten. Således kan man förvänta sig att en del av de individer som inte arbetade innan avdraget infördes nu finner det lönsamt att arbeta. Däremot har ett skatteavdrag negativa effekter på arbetsutbudet bland dem som jobbade innan det infördes. För arbetstider i inkomstintervallet där avdraget är konstant kan man förvänta sig att individer reducerar sin arbetstid eftersom marginallönen i detta intervall är konstant medan skatteavdraget leder till en högre inkomst.²³ För arbetstider i inkomstintervallet mellan 144 000 och 226 000 kronor (då skatteavdraget trappas av) förväntas också individer att reducera sin arbetstid. Det sker dels för att avdraget leder till en högre inkomst som i sin tur delvis används till konsumtion av fritid, dels för att marginallönen sjunker i detta inkomstintervall. Det sistnämnda reducerar »priset« på fritid vil-



Figur 6.1 Årsinkomster med och utan ett skatteavdrag.

ket leder till en ökad konsumtion av fritid. I detta inkomstintervall leder avdraget därmed till både en inkomsteffekt och en substitutionseffekt som båda reducerar arbetstiden. Den totala effekten på arbetstid från införandet av denna typ av skatteavdrag är därför obestämbar och beror på fördelningen av arbetstid och arbetsinkomster före införandet av avdraget, såväl som på individernas preferenser.

Var och hur har åtgärden tillämpats?

The Earned Income Tax Credit (EITC) infördes i USA 1975 som del av ett omfattande stimulanspaket. Den omfattade endast skattebetalare med barn. Sedan starten i mitten av 1970-talet har programmet expanderat ett antal gånger och över 18 miljoner hushåll fick 1997 ersättning från EITC. Utgifterna för skatteavdraget har ökat under de senaste 30 åren, dels på grund av att fler familjer har blivit berättigade till avdraget, dels på grund av att nivåerna har höjts. En stor expansion av programmet genomfördes 1986 då beloppen höjdes och även kopplades till inflationen. Ännu en expansion ägde rum 1990 då avdraget kopplades till antalet barn (familjer med mer

än ett barn fick något större avdrag) och till åldern på barnen (ytterligare tillägg till familjer med små barn). En tredje större expansion genomfördes 1993 (och fasades in under de nästkommande tre åren) där framför allt ersättningen till flerbarnsfamiljer ökade kraftigt (maxbeloppet för en tvåbarnsfamilj ökade med 69 procent). Ökningen var nödvändig för att Bill Clintons kampanjlofte att ingen familj med en fulltidsarbetande vuxen skulle vara fattig skulle uppfyllas. Samtidigt blev även barnlösa inkomsttagare (med låga arbetsinkomster) berättigade till avdraget. Utöver det federala skatteavdraget så hade 17 delstater infört egna kompletterande skatteavdrag år 2003. De flesta av dessa infördes under 1990-talet och liknar till sin struktur det federala avdraget.

I nuvarande utformning bestäms EITC – för en given familjetyper – utifrån fyra parametrar: (i) ett inkomstintervall där skatteavdraget fasas in (ii) ett inkomstintervall där skatteavdraget fasas ut; (iii) ersättningsgrad under infasningsintervallet samt (iv) ersättningsgrad under utfasningsintervallet. Både inkomstintervallen och ersättningsgraderna beror på familjesammansättningen, där skatteavdraget är mer generöst för flerbarnsfamiljer. Exempelvis fick en ensamstående mamma med två barn och en arbetsinkomst mindre än 12 000 dollar (cirka 84 000 kronor) ett federalt skatteavdrag motsvarande 40 procent av inkomsten år 2007.²⁴ Värt att notera är att skatteavdraget betalas ut även om individen inte behöver betala någon inkomstskatt.

Liksom i USA har man sedan 1970-talet i Storbritannien haft ett ersättningssystem till barnfamiljer som har varit grundat på att åtminstone en vuxen hushållsmedlem arbetar. År 1971 infördes *Family Income Supplement* (FIS). Initialt var antalet ersättningsmottagare lågt men systemet växte snabbt under 1970- och 1980-talen (se Dilnot och McCrae, 1999). FIS bytte namn till *Family Credit* (FC) 1988 och ersättningsnivåerna steg något. Både FIS och FC var designade så att arbetande låginkomsthushåll med barn skulle få ekonomiskt stöd. För att få stödet krävdes att hushållets *nettoarbetsinkomst* understeg en förbestämd nivå. För inkomster över denna gräns reducerades avdraget med 70 procent. År 1998 beslöt den nya labour-regeringen att FC skulle ersättas med *The Working*

Families Tax Credit (WFTC). WFTC innebar en kraftig ökning av ersättningsnivåerna och en långsammare avtrappning av avdraget vid ökade inkomster. År 2003 ersattes WFTC med två andra skatteavdrag, dels en för barnfamiljer (*Child Tax Credit*, CTC), dels ett generellt skatteavdrag (*Working Tax Credit*, WTC) som även individer utan barn kunde vara berättigade till. Denna förändring var mest av administrativ karaktär och förändringarna i hushållens konsumtionsmöjligheterna små (se Brewer, 2007).²⁵

Det brittiska skatteavdraget (WTC) och den amerikanska motsvarigheten (ETC) delar således många egenskaper. Det finns dock ett par viktiga skillnader. För det första måste individer arbeta minst 16 timmar per vecka för att erhålla någon ersättning alls under WTC. Något liknande krav finns inte i det amerikanska systemet där det i princip räcker med att arbeta 1 timme (per år) för att vara berättigad till skatteavdraget. För det andra är ersättningsnivåerna högre i WTC än i ETC och de trappas av betydligt snabbare. Dessutom finns det ingen infasningsdel i WTC. Slutligen kan inkomst från WTC reducera andra transfereringar (till exempel bostadsbidrag).

I Kanada infördes ett nytt system år 2007, *The Working Income Tax Benefit* (WITB).²⁶ Strukturen på detta system är väldigt lik den för det amerikanska ETC med skillnaden att ersättningsnivåerna är lägre. Liksom ETC är avsikten med WITB att stödja låginkomstfamiljer som arbetar och därmed öka avkastningen på arbete för dessa familjetyper. För att vara berättigad till WITB måste en individs arbetsinkomst överstiga 3 000 Kanada-dollar (cirka 18 000 kronor) per år.²⁷ Storleken på skatteavdraget beror på en familjs nettoinkomst. För nettoinkomster understigande 49 000 kronor trappas avdraget upp med 20 procent. För inkomster mellan 49 000 och 89 000 kronor är beloppet konstant och uppgår till drygt 6 000 kronor och därefter trappas avdraget ned med 15 procent. En familj med en nettoinkomst över 129 000 kronor är inte berättigad till WITB.

Även i Sverige infördes ett nytt system år 2007, det så kallade jobbskatteavdraget. Till skillnad från de skatteavdrag som beskrivits ovan är jobbskatteavdraget generellt i den meningen att alla inkomsttagare, oavsett inkomstnivå, är berättigade till avdraget.

Storleken på skatteavdraget ökar när inkomsten stiger och maxbeloppet på cirka 11 000 kronor nås vid en årsinkomst på ungefär 320 000 kronor.²⁸ En annan skillnad mellan jobbskatteavdraget och den amerikanska motsvarigheten (EITC), är att i EITC kan en person med låg inkomst, och som därför inte behöver betala någon inkomstskatt, få ett skatteavdrag. I det svenska systemet kan avdraget inte överstiga inkomstskatten.

Som framgår ovan fokuserar EITC (och även de brittiska WTC och WITB) mer på arbetande låginkomsthushåll än vad det svenska jobbskatteavdraget gör. Beloppen på skatteavdragen för dessa hushåll är generellt sett högre än de belopp ett motsvarande hushåll är berättigat till under det svenska systemet. Det är därför rimligt att anta att incitamentseffekterna för låginkomsthushåll är större i USA och Storbritannien än i Sverige.²⁹ Däremot kan avtrappningen av de anglosaxiska skatteavdragen, efter att en viss inkomstnivå uppnåtts, leda till negativa effekter på arbetsutbudet som inte finns i den svenska modellen.

Vilka effekter har åtgärden haft?

Under senare år har det publicerats ett antal forskningsrapporter som har försökt att uppskatta vilka effekter EITC har haft på både arbetsutbud och socialbidragstagande. En svårighet med att estimerar dessa effekter är att det under 1990-talet, då EITC-programmet expanderade kraftigt, inträffade ett antal händelser som också kan ha lett till ökat arbetsutbud. Bland annat steg minimilönerna i många delstater, arbetsmarknaden förbättrades kraftigt under den andra hälften av 1990-talet, och en stor reform av välfärdssystemet genomfördes 1996. De studier som bäst lyckats kontrollera för dessa svårigheter har ganska entydigt visat att EITC haft positiva effekter på arbetsdeltagandet bland ensamstående mödrar men små och negligerbara effekter på antalet arbetade timmar bland dem som redan arbetar.³⁰ Meyer (2007) nämner tre möjliga förklaringar till avsaknaden av arbetsutbudseffekter bland dem som redan arbetade: i) restriktioner i kontrakterad arbetstid vilket betyder att individer inte fritt kan välja arbetstid, ii) mätfel i arbetstid

samt iii) en hög grad av komplexitet i regelsystemet vilket leder till att individer har svårt att uppskatta hur skatteavdraget påverkar deras inkomst. Enligt Meyer är komplexiteten i systemet den mest rimliga anledningen till att effekterna av EITC på dem som redan arbetar är små. Fang och Keane visar att EITC (tillsammans med arbetskrav) har varit en viktig faktor för det minskade socialbidragsdeltagandet i USA under den senare hälften av 1990-talet.

Vad gäller skatteavdragen i Storbritannien så har det gjorts betydligt färre utvärderingar av det systemet, främst på grund av det faktum att WFTC (och sedermera WTC) infördes relativt nyligen, och ett populärt sätt att uppskatta effekter av liknande system är att jämföra utfall före och efter introduktionen av reformen. En studie som utvärderar WFTC är Blundell och Hoynes (2004) som i stället för en före-efter jämförelse använder en ekonomisk modell och simulerar utfall baserat på denna modell. Deras resultat pekar på att WFTC har en positiv effekt på arbetsutbudet bland ensamstående föräldrar och bland icke-arbetande par. Däremot minskar arbetsutbudet i par där en eller båda parterna arbetar. På det hela taget verkar WFTC ha haft något mindre positiva effekter på arbetsutbudet än vad EITC har haft. Enligt Blundell och Hoynes (2004) kan detta bero dels på att en ökning i WFTC kan minska andra bidrag som hushållen kan få, dels på att generositeten i det ekonomiska stödet till barnfamiljer där ingen arbetar ökade ungefär lika mycket som generositeten i WFTC. Dessa två faktorer leder till att incitamenten för arbete är svagare i WFTC än i EITC.

Då jobbskatteavdraget i Sverige, likt WFTC, också är relativt nytt finns det inga utvärderingar ännu av det systemet. Lundgren m.fl. (2008) är en nyligen publicerad studie som använder en arbetsutbudsmodell för att simulera effekter av införandet (eller förstärkningen) av jobbskatteavdraget på arbetsutbud, disponibel inkomst och skatteintäkter. Resultaten är att: (i) arbetstiden ökar kraftigt bland låginkomsttagare (med 16 procent) och minskar något bland höginkomsttagare, (ii) jobbskatteavdraget ökar disponibel inkomst för alla grupper men mest för låginkomsttagare och (iii) skatteintäkterna minskar i snitt med elva procent. Den stora ökningen i arbetstid bland låginkomsttagare beror främst på en

ökad förvärvsfrekvens i den gruppen. Vidare rapporterar Lundgren m.fl. (2008) att reformen har störst effekter på ensamstående kvinnor (med eller utan barn). Slutligen simulerar de också effekter av en alternativ struktur på avdraget där det i stället trappas ner efter en viss arbetsinkomst. Medan utbudseffekterna bland låginkomsttagarna är i stort sett desamma finner de en minskning i arbetstid bland dem som jobbar. Det senare resultatet är i linje med vad man kan vänta sig teoretiskt, men avviker från de resultat som utvärderingarna av EITC har visat.³¹

En gemensam nämnare för ovanstående studier är att de är baserade på icke-experimentella data. Sedan slutet av 1960-talet har dock olika experiment utförts i USA och Kanada i syfte att estimerar effekter av skatteförändringar på arbetsutbudet.³² Ett av de större experimenten, *The Self-Sufficiency Project* (SSP), utfördes under 1990-talet i Kanada.³³ I korthet gick experimentet ut på att erbjuda en slumpmässigt utvald grupp av socialbidragstagare en generös lönesubvention om de började arbeta heltid och slutade ta emot socialbidrag. I många avseenden delar denna lönesubvention likheter med de skatteavdrag som beskrivits ovan. Resultaten från experimentet indikerar att en kraftig lönesubvention ökar arbetsutbudet, och därmed även arbetsinkomster och disponibel inkomst. Som en följd av det minskar både socialbidragsdeltagandet och fattigdomstalen.

Sammanfattningsvis pekar mycket av den ekonomiska forskningen inom detta område på att individer reagerar på förändringar i incitamentsstrukturen. Åtgärder som gör arbete mer lönsamt, som skatteavdrag, tenderar att öka arbetsutbudet och minska socialbidragstagandet. För att detta ska ske krävs dock att det finns arbeten tillgängliga för individer som tidigare inte arbetade.

Vad kan Sverige lära?

Som nämnts ovan delar det svenska jobbskatteavdraget många likheter med det amerikanska skatteavdragssystemet. Den stora skillnaden består i att jobbskatteavdraget inte fasas ut vid högre arbetsinkomster. Detta leder till att jobbskatteavdraget är ett be-

tydligt dyrare system än EITC och mindre ekonomiskt fördelaktigt för låginkomsttagare. En konsekvens av det är att effekterna på förvärvsfrekvenserna troligen är lägre med den nuvarande strukturen på jobbskatteavdraget än vad de skulle varit om det istället varit mer generöst för dem med låga inkomster och sedan fasats ut. Om huvudsyftet med skatteavdraget är att öka förvärvsfrekvensen och få fler individer att gå från socialbidrag till arbete bör därför avdraget förstärkas för dem med låga arbetsinkomster.

Den nuvarande konstruktionen av jobbskatteavdraget innebär däremot att arbetsutbudet bland dem som redan jobbar inte minskar lika mycket som det förväntas göra om avdraget fasas ut vid högre arbetsinkomster. Även om de negativa effekterna på arbetstid av en sådan struktur bland dem som redan jobbar teoretiskt sett är obestridbara finns det dock inget stöd för sådana effekter i den forskningslitteratur som utvärderat liknande system. Den amerikanska litteraturen har entydigt funnit stora positiva effekter på sysselsättningen men endast obetydliga effekter på arbetstid bland dem som redan arbetar. SNS Konjunkturråds simulering av jobbskatteavdraget visar också på ganska små effekter bland dem som jobbar men relativt stora positiva effekter på sysselsättningen (se Lundgren m.fl., 2008).

I vilken utsträckning kan amerikanska erfarenheter användas i ett svenskt perspektiv? Det finns många skillnader i arbetsmarknadens funktionssätt mellan Sverige och USA och dessa skillnader kan vara viktiga för effektiviteten i ett EITC-liknande program i Sverige. Kolm (2007) framhåller två viktiga institutionella skillnader mellan Sverige och USA: lönespridningen samt konkurrensnivån på arbetsmarknaden. Det är möjligt att en komprimerad lönestruktur, likt den svenska, leder till att fler hushåll har inkomster i de intervall där skatteavdragen reduceras och de positiva effekterna på arbetad tid därmed kan vara begränsade. Men det bör noteras att en stor majoritet av alla hushåll som erhåller EITC också befinner sig på denna del av budgetmängden.³⁴

Det är också möjligt att den betydligt mer marknadsorienterade arbetsmarknaden i USA är bättre lämpad än den svenska att fånga upp de individer som vill börja arbeta till följd av införan-

det av ett skatteavdrag. Om ofrivillig arbetslöshet är ett större problem i Sverige än i USA är det möjligt att de positiva effekterna på sysselsättning och disponibel inkomst som EITC har genererat i USA skulle vara mindre om ett liknande system infördes i Sverige.

En annan viktig arbetsmarknadsrelaterad skillnad mellan Sverige och USA är tillgängligheten till och kostnaden för barnomsorg. I Sverige har barnomsorgen under lång tid varit starkt subventionerad, vilket har bidragit till internationellt sett höga förvärvsfrekvenser bland mödrar. En liknande tradition saknas i USA där kostnaden för barnomsorg kan vara betydande. Enligt Meyer (2007) är ensamstående mammor en av de största grupperna som mottar EITC. Detta är en grupp vars arbetsutbud i stor utsträckning beror på barnomsorgskostnader, och ett system likt EITC kan ses som ett alternativt instrument för att subventionera barnomsorg (se Kolm, 2007).

Sammanfattningsvis är det möjligt att införandet av ett skatteavdrag med en EITC-design i Sverige kommer att ha något mindre effekt på förvärvsfrekvensen än vad den haft i USA. Det är dock troligt att en förstärkning av jobbskatteavdraget för dem med låga inkomster som sedan fasas ut för högre inkomster kan leda till ökade sysselsättningstal bland dem som idag får socialbidrag. Utöver de amerikanska forskningsresultaten har även beräkningar från både Finanspolitiska rådet (se Finanspolitiska rådet, 2008) och SNS Konjunkturråd (Lundgren m.fl., 2008) visat att jobbskatteavdraget i sin ursprungliga utformning ökar sysselsättningen. I framtida förändringar av jobbskatteavdraget skulle en riktad förstärkning mot dem med låga arbetsinkomster, i stället för en generell höjning av avdraget, vara mindre kostsam samtidigt som incitaments-effekterna för dem som inte arbetar förbättras.

Andra finansiella instrument

Skatteavdrag är inte den enda möjligheten att skapa ekonomiska incitament för individer att lämna socialbidragstagande och börja arbeta. Två andra exempel är minskade ersättningsbelopp samt lägre implicita (eller indirekta) skattesatser.³⁵ Den första åtgärden kan beskrivas som en piska där det ekonomiska utbytet av att motta socialbidrag minskar. Den andra åtgärden har i stället karaktären av en morot där individer får behålla en del av socialbidraget även om det leder till inkomstnivåer som överstiger den rådande bidragsnormen.

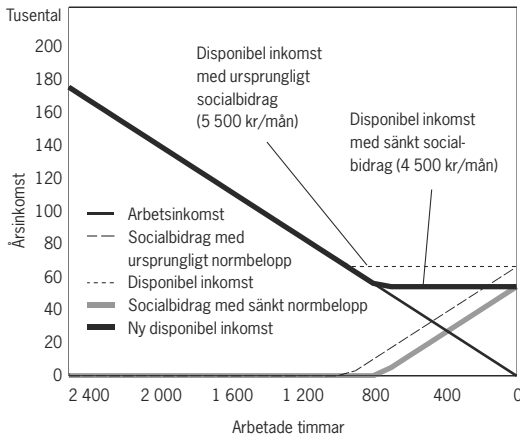
Vilka effekter kan man förvänta sig?

Sänkta ersättningsbelopp inom socialbidragssystemet kan ses som en åtgärd för att reducera antalet socialbidragstagare och göra arbete relativt sett mer lönsamt. Sänkta belopp kan implementeras antingen via reducerade normbelopp eller via ett införande av väntetider för att ta emot det ekonomiska stödet. I båda fallen sjunker det ekonomiska utbytet av att ta emot socialbidrag och som en följd av detta förväntas socialbidragsutnyttjandet minska. Minskningen kan uppstå både tack vare att utträdet ökar och att inflödet minskar. Figur 6.2 nedan visar hur en sänkning av normbeloppet förändrar en persons årsinkomst. Liksom i figur 6.1 i föregående avsnitt visar den tunna heldragna linjen hur inkomsten förändras med antal arbetade timmar. I exemplet antas en timlön på 70 kronor och att lönen är oberoende av antal arbetade timmar. Återigen ignoreras, för enkelhetens skull, inkomstskatter och andra transfereringar. Den övre streckade linjen visar hur disponibel inkomst (här lika med arbetsinkomst plus erhållet socialbidrag) varierar med arbetstid. Om individen inte arbetar är disponibel inkomst lika med 66 000 kronor per år.³⁶ I takt med att individen börjar arbeta minskar socialbidraget krona för krona och den disponibla inkomsten ändras inte trots en ökning i arbetsinkomsten. Vid en arbetstid på cirka 1 000 timmar per år (motsvarande en halvtidstjänst) har individen

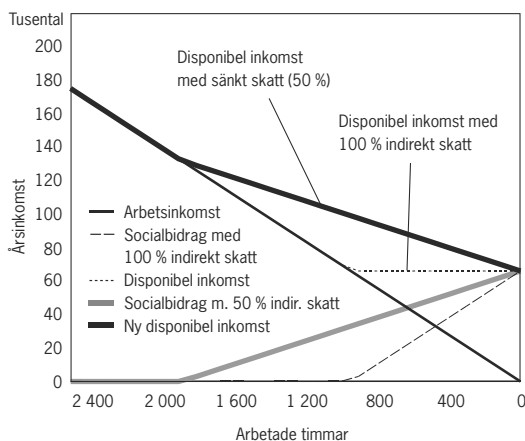
en arbetsinkomst som överstiger normbeloppet och han eller hon är därmed inte längre berättigad till socialbidrag.

Den kraftigare heldragna linjen i figur 6.2 visar disponibel inkomst för samma hypotetiska individ efter en sänkning av normbeloppet med 1 000 kronor per månad. Förändringen i normbeloppet innebär att den ekonomiska situationen för en person som arbetar mindre än cirka 800 timmar per år försämrats kraftigt. Enda sättet att bibehålla samma konsumtionsnivå som före sänkningen av normbeloppet är att börja arbeta, i detta fall minst 1 000 timmar per år. Således kan en sänkning av ersättningsnivån vara ett effektivt instrument för att reducera antalet hushåll med socialbidrag.³⁷ Det är dessutom ett billigare alternativ än exempelvis införandet av ett skatteavdrag. Det uppenbara problemet med en sänkning av normbeloppet är att detta kan leda till en alltför låg konsumtionsnivå för individer som har svårt att få jobb eller som inte är arbetsföra.

I stället för att reducera normbeloppet kan ekonomiska incitament för att arbeta skapas genom att minska den indirekta skattesats som uppstår då bidragstagare börjar arbeta. Idag minskar



Figur 6.2 Årsinkomster med olika ersättningsnivåer i socialbidraget.



Figur 6.3 Årsinkomster med olika indirekta skattesatser i socialbidraget.

socialbidraget krona för krona när arbetsinkomsten ökar för inkomstnivåer understigande socialbidragsnormen. Detta innebär att skattesatsen på arbetsinkomster under normbeloppen är 100 procent. Figur 6.3 visar hur en reduktion av den indirekta skatten påverkar individens inkomst. Vid en 100-procentig skattesats förändras inte individens disponibla inkomst trots ett ökat arbetsutbud så länge arbetsinkomsten inte överstiger normbeloppet. I figur 6.3 sker detta vid cirka 1 000 timmar per år. Det finns därför inga ekonomiska skäl för en individ att jobba mindre än 1 000 timmar per år (till en lön på 70 kronor i timmen) eftersom den disponibla inkomsten är densamma som då individen inte arbetar alls (och bara får socialbidrag). Om i stället den indirekta skattesatsen sänks till 50 procent (så att individens socialbidrag minskas med 50 öre för varje intjänad krona) stiger det ekonomiska utbytet av att arbeta betydligt. Situationen illustreras i figur 6.3 där den kraftigare, heldragna linjen visar det nya konsumtionsutrymmet.

Hur förväntas då det totala arbetsutbudet påverkas av en minskad indirekt skatt? För individer som inte arbetar i utgångsläget innebär den minskade indirekta skattesatsen att den ekonomis-

ka avkastningen på att arbeta ökar, vilket kan förväntas öka dessa individers arbetsutbud. För individer som arbetar i utgångsläget, och som nu är berättigade till socialbidrag, kommer arbetsutbudet däremot att minska. Detta sker dels på grund av att priset på fritid minskar (så att individer väljer att konsumera mer fritid), dels i kombination med en ökad inkomst via socialbidraget (och individer kan förväntas konsumera mer fritid om inkomsten stiger). Därför är det inte möjligt att i förväg säga hur en minskad indirekt skatt på socialbidraget kommer att påverka det totala arbetsutbudet. Ytterligare ett potentiellt problem är att införandet av en reducerad skattesats leder till att fler individer blir berättigade till bidrag vilket kommer att leda till ett inflöde i bidrag och ett större antal bidragshushåll.

Var och hur har åtgärden tillämpats?

I USA har man under lång tid använt sig av minskade indirekta skattesatser på socialbidrag, ofta i kombination med undantagen arbetsinkomst. Före slutet av 1960-talet varierade nivåerna i dessa skattesatser mellan olika delstater men 1967 införde den federala regeringen enhetliga, nationella regler som styrde storleken på både skattesatserna och hur mycket en individ kunde tjäna utan att socialbidraget påverkades. Reglerna ändrades under 1980-talet, och i början av 1990-talet kunde socialbidragstagare som började arbeta undanta viss arbetsinkomst beroende på barnomsorgskostnader och andra utgifter i samband med arbete. Vidare minskade socialbidraget med 67 procent för varje intjänad dollar de första fyra månaderna av arbete upp till en viss inkomstnivå. Efter fyra månader steg den indirekta skattesatsen till 100 procent.

Den stora välfärdsreformen 1996 avskaffade dessa federala regler och varje delstat kunde åter själv bestämma skattesats och nivå på undantagen arbetsinkomst. Matsudaira och Blank (2008) visar att reformen ledde till stor variation mellan olika delstater i dessa ersättningsregler.

Vilka effekter har åtgärden haft?

Det finns ett antal amerikanska studier som har försökt att uppskatta sambandet mellan ersättningsnivåer (motsvarande de svenska normbeloppen) och socialbidragsutnyttjande.³⁸ Ett gemensamt resultat är att högre ersättningsnivåer leder till lägre sannolikheter att lämna socialbidragstagandet och därmed till ett högre socialbidragsutnyttjande. Dock är de skattade effekterna små, och i många fall inte statistiskt säkerställda. Detta kan till viss del bero på att variationen i ersättningsnivåerna är begränsad i de data som använts.

Fortin m.fl. (2004) studerar effekten av en kraftig höjning i ersättningsnivåerna för ensamstående män och kvinnor utan barn i provinsen Quebec i Kanada. De utnyttjar en förändring i regelsystemet 1989 som innebär att socialbidraget mer än fördubblades för ensamstående män och kvinnor som var yngre än 30 år. Före regelförändringen fick ensamstående i denna åldersgrupp ett belopp som motsvarade endast 40 procent av det belopp en ensamstående 30 år eller äldre var berättigad till. Reformen innebär att denna åldersdiskriminering försvann. Resultaten visar att reformen ledde till ett ökat socialbidragsutnyttjande då utträdet ur socialbidrag minskade kraftigt (författarna fokuserar enbart på utträdet ur socialbidrag och beaktar inte att reformen även kan ha lett till ett ökat inflöde).

Även Lemieux och Milligan (2008) studerar effekter av ändrade ersättningsnivåer i Quebec, men använder huvudsakligen data som är daterade före regeländringen 1989. Dessutom studerar de effekterna på både socialbidragsutnyttjande och arbetsutbud. Genom att använda data från före regeländringen kan de utnyttja den stora skillnad som fanns i generositeten i socialbidragssystemet mellan de individer som inte fyllt 30 år och de som fyllt 30. Resultaten är i linje med de som Fortin m.fl. redovisar; en högre generositet i socialbidragssystemet leder till ett högre socialbidragsutnyttjande och ett lägre arbetsutbud. De skattade effekterna är både statistiskt säkerställda och ekonomiskt betydelsefulla, vilket även gäller de påvisade effekterna i Fortin m.fl. (2004). Det i viss mån problematiska med dessa studier är dock att effekterna gäller

för en relativt begränsad grupp; i Lemieux och Milligans fall gäller de för ensamstående kanadensiska män i Quebec i åldern 29-30 år. Viss försiktighet bör därför iakttas då man ska försöka applicera slutsatser från dessa studier på andra befolkningsgrupper.

Moffitt (1992, 2002) summerar den amerikanska litteraturen och finner att arbetsutbudet bland ensamstående mödrar i USA är oelastiskt och förändras endast lite som en följd av ändrade ersättningsnivåer och indirekta skattesatser. Han finner bland annat att det ökade arbetsutbudet bland de socialbidragstagare som inte jobbade före ändringarna i regelsystemet motsvarade det minskade arbetsutbudet bland de kvinnor som arbetade redan före ändringarna. Det totala arbetsutbudet för dessa kvinnor var därför i princip oförändrat.

Systemet med reducerade indirekta skattesatser delar många likheter med de negativa inkomstskatteexperiment som utfördes i USA under 1970-talet. Burtless (1986) summerar utvärderingar av dessa experiment och finner samma mönster som Moffitt rapporterar. Matsudaira och Blank (2008) utnyttjar den variation i skattesatser och undantagen arbetsinkomst som uppstod i USA i samband med välfärdsreformen 1996. Deras resultat pekar på att ändrade skattesatser (och belopp som undantas vid bestämmandet av socialbidraget) har haft väldigt liten effekt på arbetsutbudet bland ensamstående mödrar i USA. Vidare finner de att många kvinnor som var berättigade till reducerat socialbidrag inte mottog detta stöd. Det är oklart om detta inträffade på grund av en ovilja bland dessa kvinnor att ta emot bidraget eller om de var ovetande om att de var berättigade till stödet. Eftersom många berättigade kvinnor inte tog emot bidraget finner Matsudaira och Blank att lägre indirekta skattesatser och högre nivåer på undantagen arbetsinkomst inte innebar högre inkomstnivåer för ensamstående mödrar.

Vad kan Sverige lära?

I Sverige har ersättningsnivåerna i socialbidraget (normbeloppen) varierat både geografiskt mellan olika kommuner och över tiden. Dock känner vi inte till någon svensk studie som undersöker be-

tydelsen av normbeloppen för utnyttjandet i socialbidraget. En anledning till detta är att de kommunala normbeloppen före införandet av riksnormen 1998 är dåligt dokumenterade. Data från Kommunförbundet visar att den kommunala variationen i normbeloppen var stor 1994 och 1996 (de enda år som vi har fått normdata för) men variationen beror delvis på att normen är tänkt att täcka olika utgifter i olika kommuner.

Som nämndes ovan är det möjligt att en sänkning av normbeloppet kan leda till alltför låga disponibla inkomster för individer i behov av ekonomiskt stöd och det är därför inte en realistisk politikåtgärd för att reducera antalet socialbidragshushåll. Däremot kan lärdom möjligen dras av tidigare studier om förväntade effekter av en *höjning* av normbeloppet. Resultaten i Lemieux och Milligan (2008) indikerar att en kraftig höjning av normbeloppet (i denna studie steg normbeloppet med över 100 procent) leder till minskat arbetskraftsdeltagande (cirka 10 procent) och ökat socialbidragsutnyttjande (cirka 20 procent). Resultaten från de amerikanska studier som hänvisats till ovan pekar på mindre effekter på socialbidragsutnyttjandet men i dessa studier ändrades normbeloppen betydligt mindre.

När det gäller ett eventuellt införande av en reducerad indirekt skattesats (så att individer som får socialbidrag kan behålla en del av bidraget även om detta innebär att summan av bidraget och arbetsinkomsten överstiger normbeloppet) pekar resultaten i forskningslitteraturen på att endast små effekter på arbetsutbudet kan förväntas. Dessutom kommer sänkta indirekta skattesatser att leda till ett ökat inflöde till socialbidragstagandet då fler hushåll blir berättigade till socialbidrag. Denna effekt uppstår på grund av att inkomstgränsen som bestämmer om man får socialbidrag höjs (se figur 6.3). En åtgärd som skulle motverka detta är att enbart erbjuda nuvarande socialbidragstagare en reducerad indirekt skattesats. Men även en sådan åtgärd kan leda till ett ökat inflöde då det till exempel kan bli lönsamt att först sluta arbeta och erhålla socialbidrag för att därefter ta ett jobb med bibehållet men reducerat bidrag.

Eftersom minskade indirekta skattesatser förväntas leda till att antalet socialbidragstagare ökar bedömer vi det som att ett för-

stärkt jobbskatteavdrag för låginkomsthushåll skulle vara en bättre åtgärd för att reducera antalet socialbidragshushåll än reducerade indirekta skattesatser. Denna bedömning stöds dessutom av erfarenheter från den amerikanska litteraturen.

Subventionerad barnomsorg och förskola

Ett sätt för ett samhälle att underlätta för arbetslösa socialbidragstagare som har barn att kunna ta arbete är att tillhandahålla någon form av subventionerad barnomsorg. Denna kan antingen fungera som ren barnpassning, eller fyllas med pedagogisk verksamhet. I det senare fallet kan det även vara långsiktigt gynnsamt för barnen att delta.

Vilka effekter kan man förvänta sig?

Subventionerad barnomsorg påverkar först och främst sannolikheten att en arbetsför individ väljer att ta ett arbete. Föräldrar som arbetar måste ju ordna någon form av omsorg för sina barn under den tid de är på arbetet. Omsorgen kostar pengar vilket medför att den inkomst föräldrarna får ut av sitt arbete är lönen minus kostnader för barnomsorg. Genom att subventionera barnomsorgen påverkar staten den andel som föräldrarna får behålla av lönen om de arbetar, och det kommer att medföra att föräldrar i större utsträckning väljer att arbeta i stället för att stanna hemma med barnen. Detta kan förväntas minska antalet hushåll som söker socialbidrag.

Det är också möjligt att subventionerad barnomsorg påverkar sannolikheten att en förälder erbjuds ett jobb. Det skulle kunna vara fallet om samhället också erbjuder arbetslösa föräldrar subventionerad eller gratis barnomsorg eftersom föräldrarna då får mer tid att söka arbete.³⁹

Slutligen kan subventionerad barnomsorg bestående av pedagogisk verksamhet tänkas ha långsiktiga effekter för de barn som deltar i verksamheten genom att påverka individernas produktivi-

tet. Därigenom kan det långsiktiga inflödet till socialbidrag minska. En som länge har tryckt på vikten av tidig utbildning är nationalekonomen och Nobelpristagaren Jim Heckman, som får stöd i sin uppfattning av neurologer och beteendevetare. Evidens från dessa vetenskaper visar att det finns känsliga perioder där individer är mer receptiva för kunskap och en av dessa perioder infinner sig vid väldigt unga år. Dessutom hävdar de att kunskap utvecklas på ett kumulativt sätt, vilket innebär att ju mer man lär sig som ung, desto lättare har man att lära sig som äldre.⁴⁰

Var och hur har åtgärden tillämpats?

De nordiska länderna är föregångare vad gäller att tillhandahålla näst intill universell, kraftigt subventionerad barnomsorg. 2007 var till exempel 85 procent av alla svenska barn i åldern 1–5 år inskrivna i förskoleverksamheten. Under åren 2001–2003 genomfördes en avgiftsreform i Sverige som innebar att regler och avgifter för barnomsorg likriktades kommunerna emellan. En viktig beståndsdel var den så kallade maxtaxan – ett tak för avgifterna inom förskolan och skolbarnomsorgen. Maxtaxa innebär dels att barnomsorgsavgiften inte får överstiga en viss procentsats av ett hushålls inkomst, dels att avgiften inte får vara högre än ett fastställt avgiftstak. Denna maxtaxa innebar att hushållens avgifter för barnomsorg sjönk rejält.⁴¹ Dessutom infördes gratis förskola för 4–5-åringar (525 timmar per år) och rätten till barnomsorg kom att omfatta även föräldralediga och arbetslösa (15 timmar i veckan). En ny svensk utredning har också föreslagit att utöka den fria förskolan till att även omfatta 3-åringar (Ds 2008:56). Många länder sneglar på det nordiska exemplet vad gäller subventionerad barnomsorg, främst som ett sätt att öka den kvinnliga förvärvsfrekvensen.

Det amerikanska programmet *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) garanterade arbetande bidragstagare barnomsorg. I och med den stora välfärdsreformen 1996 togs denna garanti bort då hela AFDC-programmet skrotades. Delstaterna fick dock utökade bidrag för att öka tillgången på subventionerad barnomsorg för arbetande föräldrar.

Vilka effekter har åtgärden haft?

Genom att jämföra arbetsutbudet för hushåll som är identiska med avseende på de faktorer som bestämmer avgiften, men som fick olika avgiftssänkningar beroende på i vilken kommun de bor, undersöker Lundin m.fl. (2008) vilken effekt den så kallade maxtaxareformen hade på föräldrars arbetskraftsdeltagande. De finner att maxtaxan, i form av lägre barnomsorgsavgifter, inte verkar ha påverkat hur mycket föräldrar arbetar i någon större utsträckning. Effekterna är genomgående väldigt små, och för det mesta inte statistiskt säkerställda. Även ett flertal internationella forskare har empiriskt undersökt hur kostnaden för barnomsorg påverkar föräldrars arbetande. Slutsatsen i trovärdiga studier från Argentina, Israel, Kanada och USA är att mödrar arbetar mer om barnomsorgen blir billigare.⁴²

Vilken effekt har det då för barnen att delta i förskolans pedagogiska verksamhet? I USA har det förekommit ett antal randomiserade experiment som visar på långsiktigt positiva effekter på barn från svaga miljöer av att gå i »högkvalitativ« förskola, se Blau och Currie (2004). Baker m.fl. (2005) finner dock att införandet av universell barnomsorg i Quebec hade negativa kortsiktiga effekter på barns och föräldrars hälsa och beteenden. Det är dock oklart vilken kvalitet denna barnomsorg hade, särskilt med tanke på att utbyggnaden gick väldigt fort. På svenska data finns ett antal studier på individdata som försöker kontrollera för så mycket bakgrundskaraktäristika som möjligt. Dessa finner generellt inga, eller mycket små, effekter av barnomsorg på senare skolresultat (se Söderström m.fl., 1999), men det är oklart om dessa studier verkligen lyckas fånga orsakssamband snarare än korrelationer. Den studie som kanske är mest intressant i svenska ögon är en dansk studie av Datta Gupta och Simonsen (2007) som undersöker om det är bättre för barn att gå i kommunal förskola än i familjedaghem. I familjedaghem ställs inga krav på pedagogiska kvalifikationer för personalen. Genom att utnyttja variation i den utsträckning som kommunerna garanterar föräldrarna plats i förskola om de så önskar kan de undersöka vilken av dessa omsorgsformer som har

bäst effekter på barnens skolresultat (mätta vid sju års ålder). De finner att omsorgsform endast spelar roll för pojkar med lågutbildade mödrar, vilka gynnas av att gå i förskola snarare än i familjedaghem. Det finns alltså viss evidens för att det kan vara bra med pedagogisk verksamhet för barn från svagare hem. Huruvida det också påverkar ett framtida socialbidragstagande är dock oklart.

Vad kan Sverige lära?

Är det då möjligt för Sverige att minska socialbidragstagandet genom att ytterligare subventionera barnomsorg och utöka den fria förskolan till att gälla fler åldrar? På kort sikt skulle detta alltså kunna öka föräldrars arbetskraftsdeltagande. Resultat från utländska studier tyder på positiva effekter på mödrars arbetsutbud, men vi tycker att det är tveksamt huruvida dessa resultat är överförbara till Sverige som har en sedan länge väl utbyggd barnomsorg med kraftigt subventionerade avgifter och där det kvinnliga arbetskraftsdeltagandet ligger på en internationellt sett hög nivå. Lundin m.fl. (2008) visar att ökade subventioner inom barnomsorgen i Sverige inte påverkar antalet föräldrar som arbetar. Ökade subventioner borde därför inte heller påverka socialbidragstagandet. Det är dock viktigt att komma ihåg att konstruktionen av avgiftsreformen, som resultaten i Lundin m.fl. bygger på, innebär att det främst var höginkomsthushåll som gynnades, vilket gör att man inte helt kan utesluta att kraftiga avgiftsminskningar för de allra fattigaste hushållen ändå kan ha effekter på arbetsutbudet. Det kan också vara så att det är tillgången till subventionerad barnomsorg för arbetslösa föräldrar, snarare än subventionsgraden i sig, som är det viktiga för att öka sysselsättningen och minska socialbidragstagandet för denna grupp. Som nämnts ovan, innehöll den svenska maxtaxereformen en sådan komponent, men det återstår fortfarande att utvärdera den.

Vi vet fortfarande väldigt lite om de långsiktiga effekterna på barn som deltar i förskolans pedagogiska verksamhet. Forskningen från främst USA tyder dock på att barn från riktigt svaga miljöer i alla fall kortsiktigt gynnas av högkvalitativ förskola, vilket skulle

kunna tala för att detta är en väg att gå. För att få ytterligare klarhet i detta behövs mer forskning, framför allt på svenska data. Vi vill här poängtera vikten av att sätta ihop en ordentlig databas över vilka barn som deltar i vilken sorts barnomsorg och helst diverse kvalitetsmått på denna omsorg (till exempel över personalens utbildning och storleken på barngrupperna).

Anställningsstöd

Ett sätt för staten att göra individer som står relativt långt från arbetsmarknaden mer attraktiva för arbetsgivare är att subventionera arbetsgivarnas lönekostnader för dessa individer. Detta är en politisk åtgärd som använts i ett flertal länder under de senaste två decennierna. I Sverige har åtgärden gått under benämningen anställningsstöd.

Vilka effekter kan man förvänta sig?

Anställningsstöd är en åtgärd som kan lösa två relaterade, men något olika typer av problem. För det första kan företag finna det alltför kostsamt att anställa individer med låg produktivitet. Genom att subventionera företagens lönekostnader för dessa individer kan staten ge ökade incitament för företagen att erbjuda lågproduktiva individer jobb.

För det andra kan det råda osäkerhet från företagets sida om vilken produktivitet en jobbsökande har. Denna osäkerhet kan vara större när det handlar om en långtidsarbetslös då företagaren inte vet om den långtidsarbetslöse varit arbetslös länge på grund av låg produktivitet eller av andra skäl. Genom att subventionera företagens lönekostnader för att anställa en långtidsarbetslös kan staten därmed subventionera den risk som företagen anser sig ta då de anställer en långtidsarbetslös.

Teoretiskt kan dock anställningsstöd leda till två typer av problem. Dels kan det finnas undanträngningseffekter (ett företag låter bli att anställa en individ som man tänkt anställa till förmån för

den »subventionerade« individen), dels kan det finnas så kallade dödviktsförluster (man får pengar från staten för att anställa någon som man kanske ändå hade anställt).

Var och hur har åtgärden tillämpats?

Anställningsstöd i form av subventionerade lönekostnader för företagarna är en åtgärd som har använts i ett flertal OECD-länder, bland annat i Danmark, Italien, Norge, Sverige, Storbritannien och Tyskland. För det mesta har anställningsstödet varit riktat mot långtidsarbetslösa, ibland med specifikt fokus på unga (som *New Deal for Young People* i Storbritannien).

I Sverige har det sedan 1998 funnits ett flertal olika former av anställningsstöd (se Forslund m.fl., 2005). I början av 1998 infördes ett individuellt anställningsstöd för långtidsarbetslösa. Stödet uppgick till 50 procent av den totala lönekostnaden och betalades ut under högst sex månader. Hösten 1999 ersattes det individuella anställningsstödet av ett allmänt anställningsstöd (med samma regler som för det individuella anställningsstödet) och ett förstärkt anställningsstöd (som var mycket generösare och mer tydligt inriktat på de långtidsarbetslösa; subventionsgraden var 75 procent av de totala lönekostnaderna under sex månader och sedan 25 procent under ytterligare 18 månader). År 2000 tillkom ytterligare ett anställningsstöd, det särskilda anställningsstödet, som riktade sig till personer som var 57 år eller äldre; subventionsgraden var 75 procent av lönekostnaden i två år.

Den 1 januari 2007 infördes Nystartsjobben. De är speciellt riktade mot unga (20–24 år), äldre (55+) och invandrare som inte haft ett jobb på länge (vilket definieras som ett år för dem som är äldre än 24 år och sex månader för dem som är 20–24 år). Nystartsjobben innebär att företagen slipper betala arbetsgivaravgift för en nyanställd för så lång tid som den nyanställda varit arbetslös (dubbla tiden för dem som är 55 år eller äldre). Nystartsjobben gällde från början bara privata arbetsgivare men utvidgades 2008 till att även omfatta offentliga arbetsgivare.

»Nyfriskjobben«, som infördes 1 januari 2008, innebär att före-

tagen slipper betala arbetsgivaravgift för en nyanställd som varit borta från arbetsmarknaden minst ett år på grund av sjukdom (det vill säga den som på heltid fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, eller sjuk- eller aktivitetsersättning sedan minst ett år). Dessutom får företagen ytterligare en lönesubvention motsvarande arbetsgivaravgiften. »Nyfriskjobben« innebär alltså en dubbelt så stor subvention till företagen än vad nystartsjobben gör och gäller för lika lång tid.

Vilka effekter har åtgärden haft?

Forslund m.fl. (2005) har utvärderat de varianter av anställningsstöd som infördes i Sverige 1998 och 1999 (se ovan).⁴³ De finner stora och statistiskt säkerställda positiva effekter under hela den period (50 månader) som de utvärderar efter programmens införande; arbetslösheten för målgruppen förkortades med nästan åtta månader till följd av anställningsstöden.

Resultaten i studien av Forslund m.fl. (2005) stämmer väl överens med utvärderingar av liknande åtgärder i andra västländer. Van Reenen (2001) finner till exempel att *New Deal for Young People* i Storbritannien haft mycket positiva effekter för unga mäns övergång från arbetslöshet till sysselsättning, och att detta till stor del beror på subventionerade lönekostnader till företagen. I en översikt av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i olika OECD-länder når Martin och Grubb (2001) slutsatsen att anställningsstöd är en åtgärd som ger bättre resultat än arbetsmarknadsutbildning och offentligt sysselsättningsskapande åtgärder. Även Kluve (2006) finner liknande resultat i en meta-analys av ett stort antal utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program i Europa under de senaste 15–20 åren. Han finner bland annat att incitament till privata företag, som till exempel anställningsstöd via subventionerade lönekostnader, verkar fungera väl (positiva och statistiskt säkerställda effekter på sysselsättningen) medan andra sysselsättningsskapande åtgärder fungerar sämre. Slutligen visar Kluve att programmens effektivitet verkar vara oberoende av en mängd kontextuella faktorer som land, tidsperiod när åtgärden infördes,

det makroekonomiska läget och arbetsmarknadens institutionella design.

En förklaring till att anställningsstöd verkar fungera bättre än andra traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan vara att anställningsstöd i större utsträckning än andra program liknar reguljär sysselsättning. Detta är också en slutsats som Calmfors m.fl. (2002) drar: Svenska arbetsmarknadspolitiska program som påminner om ordinarie sysselsättning uppvisar bättre resultat än andra program.

Vad det gäller dödvikts- och substitutionseffekter hävdar Martin och Grubb (2001) att de flesta utvärderingsstudier av subventionerade lönekostnader till företag funnit stora sådana effekter. Om detta också gäller för det svenska anställningsstödet är dock ännu okänt.

Vad kan Sverige lära?

Med tanke på de positiva effekter man funnit av olika former av anställningsstöd, såväl i Sverige som i andra länder, verkar det vara en lämplig åtgärd att använda för att öka sannolikheten att individer som står långt från arbetsmarknaden får ett jobb. Att det potentiellt kan finnas dödvikts- och substitutionseffekter är förstås inte bra, men är kanske en kostnad som det i detta fall kan vara värt att betala. Forslund m.fl. (2005) argumenterar för att om anställningsstödet bidrar till att individer som i genomsnitt står långt från arbetsmarknaden får ett jobb, kommer stocken av arbetslösa att i högre grad bestå av personer som står närmare arbetsmarknaden. Därmed kommer också de arbetslösa att vara mer effektiva arbetsökande, något som, argumenterar Forslund m.fl., kan bidra till en mindre undanträngningseffekt då aktiva arbetssökande kan ge företagen incitament att skapa fler jobb.

En annan fråga är om man ska ha stora subventioner under kort tid eller små subventioner under lång tid. Om problemet är att få in en individ på arbetsmarknaden, men givet att individen kommit in är hans eller hennes produktivitet tillräckligt hög för att han eller hon ska få fortsätta anställningen, bör man införa ett anställ-

ningsstöd av den förstnämnda varianten. Om problemet i stället är att individen har en låg produktivitet och där det tar tid att höja produktiviteten bör man ha en mindre subvention under lång tid.

Hittills har de lönesubventioner som funnits i Sverige varit riktade mot långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna. Ett tänkbart alternativ om man önskar att minska socialbidragstagandet skulle kunna vara att subventionera lönerna för individer som har mottagit socialbidrag under en lång tid. Risker med detta är dock att det skulle riskera att öka inflödet till socialbidrag då individer kan försöka få bidrag för att kvalificera sig till lönesubventioner.

Utbildning och rehabilitering

Många av de välfärdsreformer som genomförts i olika länder under de senaste 15 åren har fokuserat på att förbättra de ekonomiska incitamenten för att arbeta. Det finns dock en risk att sådana reformer leder till att före detta bidragstagare börjar arbeta i jobb som inte förbättrar deras humankapital och där den framtida lönetillväxten är svag. I dessa fall kan utbildning och rehabilitering vara mer effektiva instrument för att permanent flytta individer från socialbidrag till arbete. Som framgick av kapitel 5 står många socialbidragstagare tämligen långt ifrån arbetsmarknaden, då de är lågutbildade och ofta har hälsoproblem. För dessa kan utbildning och rehabilitering vara en bättre väg till självförsörjning än förbättrade ekonomiska incitament.

Vilka effekter kan man förvänta sig?

Utbildning och rehabilitering kan förväntas påverka individers produktivitet och därmed även deras framtida sysselsättning och arbetsinkomster. Detta ökar sannolikheten att individen kan bli självförsörjande i och med att det både gör det mer lönsamt för individen att arbeta och för arbetsgivaren att anställa individen.

Var och hur har åtgärden tillämpats?

Åtgärder för att förbättra individers arbetsförmåga och produktivitet existerar i någon form i de flesta länder. Det kan röra sig om allt från enkla kurser i hur man söker jobb till avancerade postgymnasiala program.

I Sverige har arbetsmarknadspolitisk utbildning varit ett av flaggskeppen inom arbetsmarknadspolitiken. Denna har bestått i såväl studieförberedande som yrkesinriktad utbildning. Vidare har utbildning ofta varit en av de komponenter som kommunerna har använt sig av i aktiveringen av socialbidragstagare.

I Danmark startades 1996 en ungdomssatsning som innebar att ungdomar under 25 som inte genomgått kompetensutvecklande utbildning och som varit arbetslösa mer än sex månader måste acceptera en 18 månaders lång utbildning för att inte få sin ersättning kraftigt reducerad. 1999 utvidgades kravet till att omfatta alla ungdomar under 25 år.

Vad gäller rehabiliterinsprogram finns det i Sverige en mängd kommunala program som syftar till att rehabilitera individer med svårare sociala problem och drogmissbruk. Ett exempel på detta är programmet *STARTJobbnätet* som prövats i Stockholms stad där deltagare rekryterades från enheten för hemlösa. Deltagarna skulle ha varit drogfria sex månader och programmet innehöll bland annat upprättande av en hälsoprofil.

En av komponenterna i den brittiska välfärdsreformen var *Pathways to Work*, som syftar till att minska antalet individer som erhåller ersättningen *incapacity benefit* (ett riktat stöd till arbetsoförmögna individer). Programmet implementeras till att börja med för individer som söker ersättning och börjar med sex månaders obligatoriska arbetsfokuserade intervjuer. Därefter vidtar hälsorelaterade arbetsmarknadspolitiska program tillsammans med förbättrade finansiella incitament för att börja arbeta. Liknande åtgärder införs för tillfället även i Sverige.

Vilka effekter har åtgärden haft?

I sin översikt av kunskapsläget av arbetsmarknadspolitiska åtgärder konstaterar Calmfors m.fl. (2002) att effekterna av arbetsmarknadsutbildningar skiljer sig avsevärt över tiden. Under första halvan av 1980-talet verkar åtgärden ha haft positiva effekter på deltagarnas sysselsättning och inkomster. Under 1990-talet hade däremot utbildningen i bästa fall inga negativa effekter. En tänkbar förklaring till denna negativa trend kan enligt Calmfors m.fl. vara de snabbt ökande volymerna på programmet under 1990-talets inledning som kan ha sänkt kvaliteten. I en nyare studie visar dock de Luna m.fl. (2008) att yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har haft goda effekter för dem som deltog under åren 2002–2004, oberoende av grupp av deltagare, typ av kurs och utfall som avses. Detta gäller bland annat sannolikheten att ta emot socialbidrag ett och två år efter utbildningen. Starkast är effekterna för unga, lågutbildade och personer med utomnordiskt födelseland.

Forslund och Nordström Skans (2006) studerar ungdomsåtgärder och jämför effekterna av utbildning med effekter av praktik. De finner att på kort sikt (upp till ett år) verkar praktik vara bättre för att få ungdomarna att gå från arbetslöshet till arbete, men när det gäller effekterna på inkomst och sysselsättning på lite längre sikt är utbildning bättre. De finner däremot inga statistiskt säkerställda skillnader vad avser sannolikheten att erhålla socialbidrag två år efter avslutat program.

Utbildning har också typiskt varit en av komponenterna i de kommunala aktiveringsprogrammen. Generellt vet man väldigt lite om effekterna av dessa kommunala program, men utvärderingen av de olika programmen i Stockholms stad (som beskrevs tidigare) antyder att programmen verkar ha minskat socialbidragstagandet och ökat sysselsättningen, men vi vet inte om det var utbildningen, andra aktiviteter eller kraven på aktivering som var det viktiga.

Den danska ungdomssatsningen har utvärderats av Jensen m.fl. (2003). De finner bland annat att programmet har ökat andelen ungdomar som går vidare till högre utbildning.

Evidens från amerikanska randomiserade experiment visar vi-

dare att de program som varit klarast inriktade på jobbsökaraktiviteter (*job-first*) har lett till ökade arbetsinkomster redan under det första året. Efter tre år verkar dock deltagare som har varit i utbildningsprogram ha kommit ikapp i arbetsinkomst. Det verkar dock inte som om utbildningsprogrammen leder till ökade inkomster på sikt.

Vad gäller effekter av rehabilitering, finns det betydligt mindre empirisk evidens. Adam m.fl. (2006) innehåller en tidig utvärdering av den brittiska reformen *Pathways to Work*. Denna implementerades först på försök i ett antal försöksregioner och det är dessa pilotprogram som Adam m.fl. utvärderar. De finner att programmet verkar ha ökat andelen individer som arbetar och minskat andelen som fortsätter att få bidrag. Däremot verkar det inte vara samma individer som börjar jobba som slutar ta emot bidrag. Författarna poängterar dock att resultaten är preliminära och inte ger en fullständig bild av programmets effekter. Bland annat vet vi ännu inget om effekter för individer som redan före programmet tog emot ersättning, då enbart nya sökande har behandlats i programmet.

Vad kan Sverige lära?

En slutsats från diskussionen ovan är att allmän arbetsmarknadsutbildning verkar fungera dåligt i lågkonjunkturer, men att yrkesutbildning kan vara fruktbar, speciellt för svaga grupper. En annan slutsats är att det finns ett stort behov av utvärdering av olika rehabiliteringsprogram.

Kombinationer av flera åtgärder

I de föregående avsnitten i detta kapitel studerades en åtgärd i taget. Skälet till det är att det, ur ett policyperspektiv, är viktigt att förstå vilka effekterna är av en viss typ av åtgärd. I realiteten består dock de flesta reformer i att ett paket av åtgärder införs samtidigt. I 1996 års välfärdsreform i USA införde man till exempel tidsbegränsade

bidrag, arbetskrav, ökade minimilöner, en utbyggnad av barnomsorgen, finansiella sanktioner och ökade skatteavdrag samtidigt. Detta innebär, å ena sidan, att det blir svårare att separat utvärdera vilken effekten är från var och en av de ingående åtgärderna. Det man får fram är den kombinerade effekten av åtgärderna. Å andra sidan kan det vara så att det just är *kombinationen* av olika åtgärder som ger effekterna; var och en för sig kanske de inte alls skulle ha fungerat lika bra.⁴⁴ I detta avsnitt kommer vi att presentera exempel på den forskning som visar att det är just kombinationen i sig som leder till en viss effekt och inte de enskilda åtgärderna.

I framför allt USA, men även i Kanada, har det genomförts en mängd randomiserade experiment där mottagare av bidrag har slumpats in i olika program. I några få av dessa experiment har man möjlighet att undersöka om en viss åtgärd fungerar bäst för sig själv eller om den fungerar bättre i kombination med någon annan åtgärd (se Bloom och Michalopoulos, 2001).

I två experiment, *The Self-Sufficiency Project* (SSP) i Kanada och *The Minnesota Family Incentive Program* (MFIP) i USA, har man undersökt om finansiella incitament i kombination med hjälp att söka jobb/aktiveringskrav fungerar bättre än enbart finansiella incitament. SSP innebar i korthet att cirka hälften av de deltagande föräldrarna (slumpmässigt utvalda) erbjöds möjligheten att erhålla ett generöst tillägg till sin arbetsinkomst. För att vara berättigad till denna subvention fick individen inte motta socialbidrag och var tvungen att arbeta minst 30 timmar per vecka. Subventionen, som var tidsbegränsad och kunde erhållas i maximalt tre år minskade om arbetsinkomsten ökade (subventionen reducerades med 50 procent av inkomstökningen). I en variant av SSP, SSP *Plus*, fick en slumpmässig grupp av individer utöver det finansiella incitamentet hjälp med att söka jobb. MFIP bestod av två delar. I den ena fanns enbart ett finansiellt incitament, där man bortsåg från en viss arbetsinkomst vid utbetalningen av socialbidraget (*earnings disregard*); om man till exempel började jobba halvtid till sex dollar i timmen fick man cirka 250 dollar mer i månaden än vad kontrollgruppen fick om de började jobba halvtid. I den andra, *The Full MFIP*, lade man dessutom på ett jobb- eller aktiveringskrav för

de individer som tagit emot socialbidrag i två av tre år. Resultatet från båda experimenten visade att de individer som fick den kombinerade åtgärden klarade sig mycket bättre än de individer som endast fick det finansiella instrumentet: De var sysselsatta i större utsträckning, hade högre årliga löneinkomster och, i ssp, betydligt högre total årsinkomst.

I ett experiment i Vermont, USA, har man undersökt om finansiella incitament i kombination med tidsbegränsade bidrag fungerar bättre än enbart finansiella incitament. Som framgick av diskussionen om tidsbegränsade bidrag leder kombinationen av åtgärder till en högre sysselsättningsgrad och en lägre grad av socialbidragstagande än vad enbart den finansiella åtgärden gör. Effekterna är dock inte lika tydliga som när finansiella incitament kombinerades med jobb- eller aktiveringskrav eller med hjälp att söka jobb.

Vi har också diskuterat effekter av aktiveringskrav. Aktiveringen som krävdes var av olika slag och det är ofta svårt att uttala sig om exakt vad i programmen som hade effekter. Från vissa av de randomiserade experimenten kan man dock konstatera att en kombination av olika typer av aktivering ibland fungerar bäst. Som framgick av avsnittet om aktiveringskrav så var de program som ledde till störst framgångar på utfall som socialbidragstagande, sysselsättning och årsinkomst de program som kombinerade utbildningsåtgärder med jobbsökaraktiviteter.

Att utbildningsåtgärder i kombination med jobbsökaraktiviteter kan fungera väl stöds också av en studie av Lorentzen och Dahl (2005). De utvärderar effekter för arbetslösa socialbidragstagare av olika typer av aktiv arbetsmarknadspolitik i Norge. De finner att åtgärder som kombinerar utbildning med arbets träning eller lönesubventioner har positiva effekter på såväl sysselsättning som inkomst.

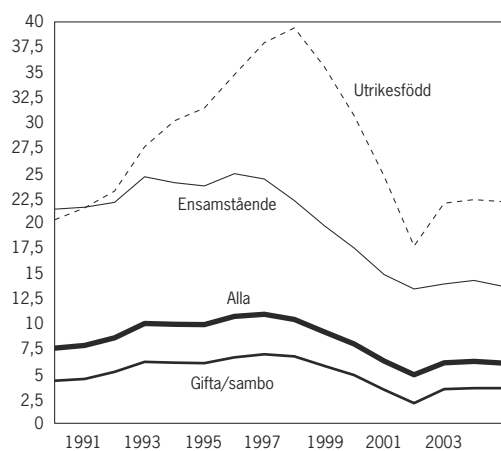
Hittills har analysen i rapporten huvudsakligen handlat om socialbidragstagandet bland befolkningen i arbetsför ålder. I det här kapitlet skiftar vi fokus och studerar hur socialbidrag och olika reformer för att minska socialbidragstagandet påverkar barn.

Hur många växer upp med socialbidrag?

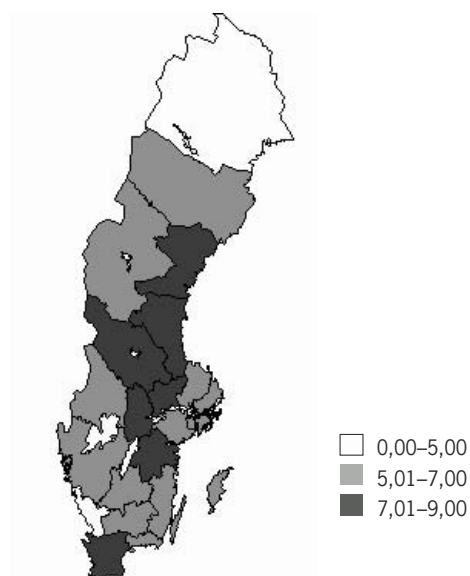
Sammanlagt levde år 2006 cirka sju procent av alla barn mellan 0 och 17 år i hushåll som tog emot socialbidrag någon gång under året (www.scb.se). Figur 7.1 visar andelen av alla barnfamiljer som tagit emot socialbidrag under perioden 1990–2005. I figuren särredovisas dessutom familjer med ensamstående föräldrar, respektive med gifta/sammanboende föräldrar samt familjer där båda föräldrarna är utrikes födda.

Som framgår av figur 7.1 är det en stor andel av barnfamiljerna i kategorierna ensamstående och utrikes födda som får socialbidrag – 2005 tog 14 respektive 22 procent av hushållen i dessa grupper emot socialbidrag någon gång under året, medan motsvarande andel var cirka 3,5 procent bland barnfamiljer med sammanboende/gifta föräldrar och sex procent bland alla barnfamiljer.

Figur 7.1 visar också att andelen barnfamiljer som fick socialbidrag följer den generella trenden för perioden (som redovisas i figur 4.1). Andelen ökar fram till och med 1997–1998, för att därefter avta relativt kraftigt följt av en svag uppgång igen de senaste åren. Mönstret är tämligen likartat hos barnfamiljer med ensamstående och gifta/sammanboende föräldrar, även om nivåerna på bidragstagandet är mycket högre bland familjer med ensamstående föräldrar. För de utrikes födda ser utvecklingen lite annorlunda ut – även



Figur 7.1 Andel i procent av alla barnfamiljer som har socialbidrag.



Figur 7.2 Andel i procent av alla barn 0–17 som växer upp i hushåll med socialbidrag 2007.

här finns en topp i slutet av 1990-talet, men både ökningen och nedgången är brantare än för de andra grupperna av barnfamiljer.

Som nämnades i kapitel 3 finns det stora regionala skillnader i barnfattigdomen i Sverige. Att skillnaderna även är stora mellan olika regioner när det gäller andelen barn som växer upp i hushåll som tar emot socialbidrag framgår av figur 7.2. Det geografiska mönstret följer till stor del det som finns i kapitel 4 för samtliga hushåll. Andelen barn som växer upp med socialbidrag är lägst, under 5 procent, i Hallands och Norrbottens län, medan de högsta andelarna, över 8 procent, återfinns i Västmanlands och Gävleborgs län.

Går socialbidrag i arv?

Finns det riktigt långsiktiga effekter av att växa upp i socialbidragshushåll, i den meningen att barn som växer upp i familjer som får socialbidrag själva löper större risk att bli socialbidragstagare som vuxna? Det finns flera möjliga anledningar till att man skulle kunna förvänta sig ett sådant mönster. För det första kan det tänkas att socialbidragstagande samvarierar med andra faktorer på hushållsnivå, som i sin tur också påverkar barnens framtida bidragstagande (exempelvis att växa upp med en förälder som är sjuk, eller att uppleva en skilsmässa som barn). För det andra kan det vara så att det finns likheter mellan föräldrar och barn som påverkar bådassannolikhet att få socialbidrag (till exempel personlighetsdrag). För det tredje kan det finnas direkta effekter av att växa upp i ett socialbidragshushåll på det egna framtida bidragstagandet, exempelvis genom att barn lär sig hur det fungerar att söka socialbidrag, att man upplever mindre (eller mer) stigma eller skamkänslor i relation till socialbidragstagandet. I de fall som föräldrarna inte har något arbete kan det också finnas en effekt av att barnen inte får någon naturlig kontakt med arbetslivet.¹

Det finns många undersökningar som tyder på att barn som växer upp i familjer med socialbidrag oftare själva blir socialbidragstagare som vuxna. Bara ett fåtal studier skiljer dock mellan direkta effekter av socialbidragstagande (se exempelvis Pepper,

2000; Siedler, 2004; och Gottschalk, 1996) och på samvariation som beror på andra familjefaktorer eller på likheter mellan föräldrar och barn. Dessa studier finner ofta ett svagt eller inget stöd för direkta effekter av föräldrarnas socialbidragstagande på barnens framtida bidragstagande. Resultaten tyder i stället på att familjefaktorer eller likheter mellan föräldrar och barn förklarar en stor del av generationseffekterna.²

Två undersökningar som studerar generationseffekter i Sverige är Stenberg (2000) och Edmark och Johansson (2008). Stenberg använder informationsrika data från det så kallade Metropolitprojektet, vilket består av drygt 15 000 individer födda i Stockholm 1953 och registrerade som boende i Stockholm den 1 november 1963. Mellan 1953 och 1984 följdes dessa individers livssituation kontinuerligt upp genom enkätundersökningar, intervjuer och registerbaserad information. Ansatsen gör det möjligt att ta hänsyn till ett stort antal bakgrundskaraktäristika i skattningarna, vilket stärker tron på att det faktiskt är orsakssamband och inte korrelationer som redovisas i Stenbergs studie. Resultaten från denna analys tyder på att barn som växer upp i socialbidragshushåll där det finns olika typer av sociala problem, till exempel beteendeproblem i skolan, eller att fadern i familjen finns i kriminalregistret, oftare än andra även erhåller socialbidrag som vuxna. I hushåll där dessa typer av problem inte finns verkar föräldrarnas socialbidragstagande däremot inte samvariera med barnens framtida bidragstagande. Edmark och Johansson (2008) undersöker socialbidragstagandet hos alla barn i Sverige födda 1982–1983. Resultaten visar att barn till socialbidragstagare löper signifikant större risk att själva få socialbidrag vid 22 års ålder, och att samvariationen är särskilt stark i de hushåll där föräldrarna får socialbidrag medan barnen är i tonåren (15–18 år gamla). Det är dock möjligt att detta beror på andra omständigheter än föräldrarnas socialbidragstagande, som inte kan observeras i datamaterialet men som påverkar barnens framtida socialbidragstagande.

För att kontrollera för icke-observerbara faktorer och därmed öka sannolikheten att finna orsakssamband använder Edmark och Johansson en metod som går ut på att jämföra syskon i familjer

där föräldrarna inte fick socialbidrag medan bägge barnen bodde hemma, med syskon i familjer som i vissa fall fick socialbidrag när bara det yngre syskonet bodde kvar hemma.³ Tanken bakom detta är att båda syskonen vuxit upp i samma familj, och påverkats av samma familjefaktorer och i samma utsträckning liknar sina föräldrar. Genom att jämföra äldre och yngre syskon kan man således kontrollera för just familjefaktorer samt för likheter mellan barn och föräldrar. Då denna syskonbaserade metod används försvinner samvariationen mellan föräldrarnas socialbidragstagande och barnens socialbidragstagande. Detta tyder på att det inte finns någon direkt effekt av socialbidragstagande, utan att samvariationen mellan föräldrars och barns socialbidragstagande beror på andra typer av problem som är förknippade med socialbidragstagande, liksom resultaten i Stenbergs undersökning antyder.⁴

Vilka är effekterna av reformer på barn?

Många av de socialbidragsreformer som lanserats under de senaste 10–15 åren i ett flertal västländer har varit inriktade på att få individer att gå från socialbidrag till självförsörjning. Reformerna har därmed bestått av ett flertal komponenter med en tydlig koppling till arbetsmarknad och sysselsättning. Ett exempel är att skatteavdragen i USA och Storbritannien endast är tillgängliga för individer som jobbar. Ett annat exempel är socialbidraget i USA som kräver arbete i motprestation av en stor del av deltagarna. Även aktiveringsprogrammen för socialbidragstagare i de nordiska länderna har ett tydligt arbetsmarknadsfokus. Slutligen innefattade SSP i Kanada ett lönetillägg till socialbidragstagare som övergick till ett heltidsjobb. Forskarna är tämligen ense om att många av dessa reformer har haft positiva effekter i form av minskat socialbidragstagande och ökad sysselsättning.⁵ Men hur har dessa reformer påverkat barnen?

Det är intressant i sammanhanget att närmare studera reformerna i USA och Storbritannien, där man tydligt ser att åtgärder kan utformas med eller utan fokus på barnens situation. Det grund-

läggande målet i både USA och Storbritannien har varit att ta folk från bidrag till arbete. Medlen har också i stor utsträckning varit desamma, som skatteavdrag för låginkomstagare, hårdare krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande, minimilöner (som höjts i USA och införts i England) och finansiella sanktioner där bidragstagare straffas finansiellt om de inte följer programmets regler. Det finns dock en viktig skillnad mellan de två länderna: Medan den brittiska välfärdsreformen var explicit vad det gällde barnens situation, var inte den amerikanska det. Den brittiska labourregeringen införde dels åtgärder som ökade inkomsterna för fattiga familjer med barn (oavsett om man jobbade eller inte), dels åtgärder som innebar en ökning av direkta investeringar i barn. Man höjde kraftigt det allmänna barnbidraget, ökade kraftigt skatteavdragen för arbetande låginkomstagare med barn under elva år samt ökade kraftigt bidraget för barn under elva år i familjer som tog emot socialbidrag och där de vuxna inte jobbade. Ensamstående föräldrar i England som är i behov av socialbidrag är dessutom undantagna från kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande tills deras yngsta barn fyller 16 år. Det senare skiljer sig markant från det amerikanska fallet, där även mammor till mycket små barn måste ha en strikt koppling till arbetsmarknaden för att vara berättigade till ekonomiskt bistånd. Så även om den amerikanska välfärdsreformen hade som mål att barn i ekonomiskt utsatta hushåll skulle få det bättre (genom att föräldrarna skulle få en bättre ekonomi då de gick från bidrag till arbete), var detta mål endast indirekt. Det fanns få åtgärder som var explicit riktade mot barnen.

Arbetsbetingade bidragsprogram kan påverka barn på olika sätt. Om programmen ökar föräldrarnas inkomst har föräldrarna större möjligheter att överföra mer resurser till barnen, vilket kan gynna barnens utveckling.⁶ Men arbetskrav riskerar också att minska den tid som föräldrarna spenderar med barnen. Det kan ha positiva eller negativa effekter på barnen, allt beroende på kvaliteten på den alternativa omsorgen.⁷ Dessutom kommer sanktioner i form av indragna bidrag att minska familjens resurser och därmed de resurser som kan spenderas på barnen.

Empiriska studier som undersöker socialbidragsreformers ef-

fecker på barn är ett eftersatt område. Detta gäller främst effekterna på barns hälsa och kognitiva utveckling, vilket bottnar i bristande information om dessa utfall (se diskussionen i Waldfogel, 2007). Det finns dock ett antal studier i vilka man studerar dels effekterna på barnens materiella välbefinnande, dels effekterna på barnens hälsa och kognitiva tillstånd.

Effekter på barnens materiella välbefinnande

Ett sätt att mäta effekter av reformer på barns materiella välbefinnande är att undersöka hur hushållens utgifter har utvecklats. Detta har gjorts i bland annat USA och Storbritannien.

Gregg m.fl. (2006) använder detaljerad information över hushållens utgifter för att studera den engelska reformen som beskrevs ovan. Genom att såväl före som efter reformen jämföra en grupp som påverkas av reformen (låginkomstfamiljer med barn under elva år) med grupper som inte påverkas av reformen, undersöker Gregg m.fl. vilka effekter reformen har haft. De finner att reformen ledde till att fattiga familjer med barn under elva år lade mer pengar på barnkläder, barnskor, frukt och grönsaker, semesterar samt böcker och tidningar. Reformen ledde också till att sannolikheten ökade för att familjen skulle äga en bil eller en telefon. För andra utgiftsslag (som vuxnas kläder och skor) finner författarna inga statistiskt säkerställda effekter, medan de finner att utgifterna för alkohol och tobak minskade. Resultaten för de flesta av utgiftsslagen kan tänkas ha en direkt eller indirekt positiv effekt på barnens välbefinnande.

Kaushal m.fl. (2007) gör en likartad analys som Gregg m.fl. (2006) men på amerikanska data. De finner att den amerikanska reformen ledde till att ensamstående mödrar spenderade mer på kläder och skor till sig själva och på att äta ute, och att de spenderade mindre på att äta hemma. De finner också att sannolikheten att hushållet äger en dator sjönk och sannolikheten att hushållet äger en telefon eller bil steg. Däremot finner de inga statistiskt säkerställda effekter på utgifter för till exempel leksaker, barnkläder och barnskor.

Effekter på barnens hälsa och kognitiva tillstånd

De mest trovärdiga resultaten av bidragsreformer på barns hälsa och kognitiva tillstånd kommer från randomiserade studier.⁸ Tyvärr finns endast ett fåtal sådana. De studier som trots allt finns har samlat in information om barnens hälsa, hur deras beteende var i hemmet och i skolan samt hur de klarade sig i skolan (på olika prov, om de behövde gå om någon klass, om de behövde specialundervisning, om de hoppade av skolan). Uppgifterna kommer dels från standardiserade test, dels från enkäter och intervjuer med föräldrarna, lärarna och barnen själva.

En generell slutsats från dessa studier är att effekterna skiljer sig mycket åt beroende på hur gammalt barnet är och beroende på hur reformerna påverkade familjens ekonomiska ställning.⁹ För barn i åldern 2–11 verkar det som om reformen hade positiva effekter på barnens hälsa i de fall reformen ledde till att hushållets inkomst ökade. Det finns även viss evidens att de program som tillhandahöll extra löneinkomster (som till exempel ssp i Kanada) har förbättrat den kognitiva utvecklingen för barn i förskoleålder. Däremot verkar reformerna ha haft negativa effekter på den kognitiva utvecklingen för barn i åldern 10–16, störst för de som hade yngre syskon. Morris m.fl. (2005) förklarar de negativa effekterna för de äldre barnen med att det till exempel kan bero på ökade krav hemifrån att ta hand om yngre syskon då mamman börjar jobba. Det kan också vara så att de inte blir lika påpassade efter skolan, vilket kan gå ut över skolarbetet.

Den kanske mest kända studien som använder observationsdata i motsats till randomiserade experiment, är *The Three-City Study* (se Chase-Lansdale m.fl., 2003). I denna studeras ett stort antal individer från fattiga områden i Boston, Chicago och San Antonio 1999. Urvalet gjordes bland barn som var i åldern 0–4 år eller i åldern 10–14 år och som bodde i hushåll med inkomster under halva fattiggränsen. Både hushåll med och utan socialbidrag studerades. Barnen och deras familjer intervjuades två gånger, 1999 och 2001. Undersökningen finner inte att barnens hälsa försämrades av att föräldrarna lämnade socialbidragstagandet och började jobba. Däremot finner de i vissa fall att barnens hälsa förbättrades,

till exempel tonåringars mentala hälsa, något som enligt Chase-Lansdale m.fl. antagligen beror på den förbättrade ekonomiska situationen som hushållet hamnar i då mamman börjar jobba, samtidigt som hon inte tillbringar mindre tid med sitt barn.

En generell slutsats som man kan dra från de studier som undersöker effekterna på barn är att vi i princip inte vet något om effekterna på de allra yngsta barnen (0–1 år). Anledningen är frånvaron av information i data. En studie som indirekt försöker undersöka potentiella effekter på mycket unga barns hälsa är Haider m.fl. (2003). De studerar hur de arbetskrav som infördes i de amerikanska reformerna på 1990-talet påverkade amningen. De jämförde amningsmönstret bland mammor i delstater som dels infört strikta arbetskrav för mammor med barn som är sex månader gamla, dels hade sanktioner mot dem som inte uppfyller kraven, med de mammor som bodde i delstater där inga sådana krav fanns. Strikta arbetskrav med sanktioner visade sig ha minskat andelen mammor som ammade sina barn sex månader efter födseln. De mest strikta kraven ledde till en minskning i andel ammande mammor med 22 procent. Flera studier har visat att minskat ammande kan försämra barns hälsa, på såväl kort som lång sikt.¹⁰

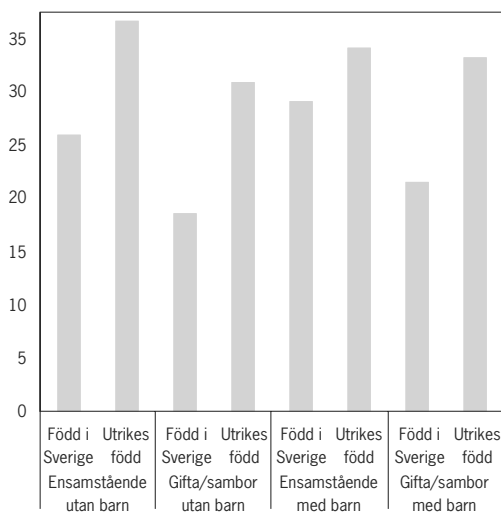
Vad kan Sverige lära?

Det är svårt att dra slutsatser från de existerande studierna till svenska förhållanden. Dels är många av studierna bristfälliga ur ett dataperspektiv, dels berör de länder med institutionella situationer som skiljer sig en hel del från den svenska. I Sverige finns till exempel ett system med offentligt tillhandahållen högkvalitativ barnomsorg samt ett generöst system för föräldraledighet. Som Edmark (2007a) argumenterar, minskar dessa institutionella skillnader antagligen sannolikheten för att man ska få se negativa utfall på små barn och på tonåringar (som slipper vara barnvakt och kan fokusera på skolarbetet) till följd av att föräldern börjar jobba.

Om vi ändå ska försöka dra några slutsatser verkar det som om de mest gynnsamma utfallen för barnen uppstår när hushållets inkomst ökar efter att föräldern har börjat jobba. I flera av de fall

där man sett att barnens situation har försämrats har detta varit kopplat till att hushållets inkomst inte påverkats, eller rent av försämrats, av reformen. Nettoeffekten av en reform på hushållets inkomster är alltså viktig. En intressant fråga är därför huruvida de som lämnar socialbidragstagandet även får förbättrade inkomster, eller om de fortsätter att ha en låg ekonomisk levnadsstandard. Figur 8.3 visar andelen av de personer som fick bidrag 2004 men inte 2005, som under 2005 hade disponibla inkomster som understeg SCB:s riktvärde för låga inkomster. Gränsvärdet motsvarar ungefär hur mycket man behöver tjäna för att inte vara berättigad socialbidrag.

Av figuren framgår att andelen med låga inkomster bland dem som lämnat socialbidragstagande är relativt hög.¹¹ Högst, över 35 procent, är den för den utrikes födda ensamstående utan barn, medan den lägsta andelen återfinns bland svenskfödda gifta/sambor utan barn.



Figur 8.3 Andel i procent av dem som lämnat socialbidragstagande mellan 2004 och 2005 som har disponibla inkomster under SCB:s riktvärde för låga inkomster.

En annan slutsats som man kan dra är att det är viktigt att vara tydlig med barnens situation i reformarbetet. Detta exemplifieras klart av jämförelsen mellan USA och Storbritannien. Än så länge har få reformer och reformförslag i Sverige fokuserat explicit på barnens situation.¹² Vill man se positiva effekter av reformerna på barnen i ekonomiskt utsatta hushåll tyder resultaten på amerikanska och brittiska data att man måste vara tydlig med exakt vilka åtgärder i reformarbetet som är direkt riktade mot barnen.

En tredje slutsats är av metodologisk karaktär. Med hjälp av de rika registerdata som existerar i Sverige finns det stora möjligheter att studier på svenska data kan ge betydande bidrag till den vetenskapliga litteraturen (till exempel registerinformation om barns slutenvård). Samtidigt finns det även ur ett svenskt perspektiv mycket att önska vad gäller tillgänglig information om barn. Data som samlas in av barnavårdscentralerna borde systematiseras och göras mer tillgängliga för att möjliggöra studier av barns hälsostatus och kognitiva utveckling i mycket tidig ålder.

Att underlätta för individer att gå från socialbidragstagande till självförsörjning handlar inte bara om vilka åtgärder som ska vidtas, utan även om vilken aktör som ska ansvara för dessa åtgärder. Ska arbetet skötas av den offentliga eller privata sektorn? Om det ska skötas av den offentliga sektorn, vilken nivå ska då ha huvudansvaret. Detta är några av de frågor som vi diskuterar i detta kapitel.

En dubbel organisation

Som framkom av kapitel 2 har det i Sverige, liksom i de övriga skandinaviska länderna, vuxit fram vad man kan kalla en tudelad välfärdsstat, där majoriteten av medborgarna omfattas av ett statligt socialförsäkringssystem medan kommunerna bär det yttersta ansvaret för oförsäkrade individer. En konsekvens av denna tudelade organisation är att olika huvudmän kommer att ansvara för olika grupper av individer; statliga myndigheter såsom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ansvarar för försäkrade individer och den kommunala socialtjänsten för övriga. Som framgår av kapitel 5 är dock en stor andel av socialbidragstagarna även klienter hos de statliga myndigheterna då de till exempel tar emot sjukpenning eller arbetslöshetsersättning. Dessutom ska Arbetsförmedlingen, enligt sitt förordnande, hjälpa arbetslösa men oförsäkrade socialbidragstagare. En konsekvens av detta är att många individer kommer att ha dubbla huvudmän. I vissa fall är det dessutom osäkert vem som har huvudansvaret för individen. Detta medför en risk att personen »hamnar mellan stolarna« och blir skickad fram och tillbaka. Dessutom innebär det dubbla huvudmannaskapet också dubbelt administrativt arbete för förvaltningen.

Ett annat potentiellt problem är att målen kan skilja sig åt mellan statliga myndigheter och kommuner, vilket exempelvis illustreras av Lundin och Skedinger (2006). De visar bland annat att kommunala företrädare ser arbetsmarknadspolitik som ett sätt att bibehålla befolkningen i kommunen, medan statliga företrädare inte gör det. Det är därför tänkbart att aktörernas beteende i vissa fall inte kommer att vara optimala för samhället som helhet. Olika offentliga ersättningar fungerar också många gånger som kommunicerande kärn. Skärps reglerna för en typ av ersättning, så vältras en del av kostnaderna i stället över på andra ersättningar. Salonen (1996) presenterar exempelvis resultat som tyder på att nedskärningar inom socialförsäkringssystemen under 1990-talet ledde till ökade socialbidragskostnader i kommunerna. I en enkätundersökning utförd av Sveriges Kommuner och Landsting i mars 2007 (SKL, 2008) anger dessutom 70 procent av kommunerna att de fått ökade kostnader för det ekonomiska biståndet till följd av regel- och policyförändringar, framför allt i form av en striktare regeltillämpning, hos Försäkringskassan. Många kommuner anger även att förändringar i arbetsmarknadspolitiken, såsom lägre a-kassa och neddragningar av arbetsmarknadsprogram har påverkat kostnaderna för det ekonomiska biståndet och lett till högre utgifter för kommunerna. Även införandet av en bortre parentes i sjukförsäkringen den 1 juli 2008 har kritiserats för att leda till ökat socialbidragstagande, när individer med sjukpenning blir utförsäkrade.

Ytterligare en följd av den tudelade organisationen är att det i Sverige har uppstått två parallella system för arbetsmarknadspolitik, där den statliga politiken har fått sällskap av en kommunalt organiserad motsvarighet. Lundin (2008) diskuterar kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken. Han konstaterar att det i många kommuner bedrivs ett omfattande och intensivt samarbete mellan kommunerna och arbetsförmedlingarna. Även om denna typ av samarbete kan minska riskerna för att individer i behov av insatser hamnar mellan stolarna och förbättra effektiviteten i åtgärderna, finns ännu inget entydigt stöd i forskningen för att detta samarbete har haft effekt på individens arbetsmarknadsutfall. Lundin (2008) sammanfattar den befintliga forskningen med att säga att det finns

vissa positiva effekter av lokal samverkan (vilken även innefattar samverkan mellan andra aktörer än kommun och arbetsförmedling), och att samarbete bidrar till att insatsen når den målgrupp som den är avsedd för (till exempel unga eller långtidsarbetslösa).

I Sverige finns idag flera initiativ som är ämnade att stärka samarbetet mellan kommuner och stat. Till exempel arbetar en särskild utredare med uppgift att stödja de statliga myndigheterna i deras samverkansarbete. Ett första betänkande från denna utredare (SOU 2008:4) diskuterar hur förändringar i lagen kan underlätta sådan samverkan. Under 2007 beslutade dessutom Stockholms stads kommunfullmäktige att införa så kallade Jobbtorg. Dessa infördes den 1 januari 2008 och innebär en mycket stor omorganisering av socialbidragshanteringen i hela staden. Dels förändrades den traditionella socialbidragsorganisationen i stort, dels infördes identiska aktiveringskrav för alla arbetslösa socialbidragstagare genom likartade arbetsmarknadsinsatser i samtliga stadsdelar. En av idéerna med Jobbtorgen är att samla arbetsmarknadens aktörer i ett gemensamt arbetssätt för att minska hindren för de arbetslösa socialbidragstagarna att få jobb.

Arbetet med att skapa en gemensam organisation har nått längre i våra nordiska grannländer. Norge har genomfört en mycket omfattande omorganisering av de offentliga trygghetssystemen, den så kallade NAV-reformen. NAV-reformen innebär att de norska motsvarigheterna till socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa har slagits samman i så kallade NAV-kontor. Målet med reformen är att få fler i arbete och färre som får sin försörjning via bidrag. Man vill samtidigt göra det enklare för brukarna genom att anpassa förvaltningen till deras behov, samt få en enhetlig och effektiv arbets- och välfärdsorganisation. Även den danska regeringen lade hösten 2002 fram en handlingsplan som bland annat gav uttryck för en ambition att föra samman arbetsförmedlingarnas och kommunernas aktiveringsprogram och samla allt i ett gemensamt *alt-i-et-beskæftigelsehus*. I Finland har arbetsförmedling och socialtjänst förts samman i en gemensam organisation och delats upp i två olika enheter: *Job Search Centers* som ska bedriva allmän arbetsförmedlande verksamhet för arbetsföra individer och *La-*

bour Force Service Centers som ska ge individanpassad stödverksamhet (arbetsförmedling, social service och hälsoservice) för dem som bedöms ha allra svårast att få jobb.¹

Vem ska tillhandahålla programmen?

Det har alltså uppstått en kommunal arbetsmarknadspolitik vid sidan om den statliga. En relevant fråga är vilken av dessa två som fungerar bäst. Tyvärr råder stor brist på dataunderlag för den kommunalt förda politiken vilket försvårar utvärdering. Forslund och Nordström Skans (2006) jämför dock det kommunala ungdomsprogrammet Ungdomsgarantin med statligt organiserad arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. De finner att det kommunala programmet i mindre utsträckning än de statliga motsvarigheterna leder till att ungdomar lämnar arbetslösheten för arbete och i större utsträckning erhåller socialbidrag.

Även om det är arbetsförmedlingen eller kommunens socialtjänst som ansvarar för att hänvisa arbetslösa till diverse åtgärder så är det inte nödvändigt att dessa också ska ansvara för att tillhandahålla åtgärderna. Man kan mycket väl tänka sig att dessa handlas upp från privata aktörer. Man kan också tänka sig att hela förmedlings- och åtgärdsverksamheten läggs ut på privata aktörer. Det har skett i stor utsträckning i till exempel Nederländerna, Australien och Danmark. Bredgaard och Larsen (2006) ger en beskrivning av utvecklingen i dessa tre länder och konstaterar att det i stort saknas effektutvärderingar av dessa initiativ.

Ett program där det finns en effektutvärdering är det nationella IT-programmet Swit som administrerades av Industriförbundet och branschorganisationen IT-företagen. Johansson och Martinson (2001) jämför detta program med AMV:s arbetsmarknadsutbildning med IT-inriktning på spetsnivå. De finner att deltagarna i Swit i högre utsträckning hade arbete sex månader efter avslutad kurs. En huvudorsak till detta är, enligt Johansson och Martinson, att Swit-deltagarna har haft mer kontakter med arbetsgivare i samband med utbildningen.

Ska ansvaret för bistånd ligga på central eller lokal nivå?

Som framgått av texten ovan är det kommunerna som ansvarar för socialtjänsten. De styrs visserligen i sitt arbete av socialtjänstlagen, men lagen är utformad som en ramlag, vilket innebär att det är upp till de enskilda kommunerna att tolka lagen. Det innefattar bland annat att besluta om nivån på socialbidraget (givet en nationellt satt miniminivå) och att bestämma vilka individer som ska vara berättigade till bidraget och vilka krav på motprestationer som ska ställas på bidragstagare.² Är denna uppdelning bra från samhällets synpunkt?

Fördelar med decentraliserat beslutsfattande

En fördel som generellt brukar åberopas som stöd för lokalt beslutsfattande är att man på lokal nivå har bättre information om lokala förhållanden. Dels handlar det om information om kostnadsläget på orten. Eftersom levnadskostnaderna varierar över landet, kan det vara rimligt att även låta nivån på socialbidraget variera. Dels handlar det om information om dem som söker socialbidrag. Här är tanken att de som arbetar i socialtjänsten har god information om såväl invånarna som arbetsmarknadsläget på den egna orten. Bedömningen om huruvida en person ska beviljas socialbidrag och vilka krav som är rimliga att ställa på bidragstagare kan därmed förväntas bli bättre med lokalt tillhandahållande.

En annan fördel med ett decentraliserat system är att det bättre avspeglar de lokala preferenserna för socialbidrag. Det vill säga, med lokalt beslutsfattande kan reglerna för socialbidrag variera mellan regioner, och de beslut som fattas kan därför bättre representera vad väljarna i de olika regionerna tycker, då socialbidragsreglerna avspeglar preferenserna hos väljarna i kommunen, snarare än hos den genomsnittlige nationelle väljaren, såsom är fallet vid centralt beslutsfattande. Det är också tänkbart att det framför allt är situationen hos invånarna i den egna kommunen som individerna bryr sig om. Motivet till att man efterfrågar social politik

kan till exempel vara att minska brottsligheten i den egna kommunen. Det kan också vara så att eventuella altruistiska motiv enbart omfattar individer som bor i närheten.

Nackdelar med decentraliserat beslutsfattande

En potentiell risk med att låta reglerna för socialbidrag variera över landet är att det kan leda till att bidragstagare flyttar till de kommuner som har mer generösa regler. Det kallas för välfärdsmigration. En sådan utveckling har flera negativa konsekvenser. För det första ger den ett ökat tryck på de generösa kommunerna som får ett inflöde av socialbidragstagare. För det andra kan det i förlängningen leda till att kommuner blir mindre villiga att ha mer generösa regler än andra kommuner, vilket sätter en nedåt-pess på socialbidragsgenerositeten. En risk med att kommunerna misstänker att välfärdsmigration förekommer är alltså att de ser till att inte vara mer generösa än de andra kommunerna. Om alla agerar så, leder det till att socialbidragsnivåerna successivt blir lägre och lägre. En sådan utveckling kallas i litteraturen för ett »race to the bottom«.

Empirisk forskning på främst amerikanska data finner i regel att mer generösa socialbidragsregler leder till en inflyttning av bidragstagare, men att effekterna är små i ekonomiska termer (se Meyer, 2000 och McKinnish, 2005, 2007). Ett undantag är Fiva (2008) som finner stora effekter på flyttbeteendet av olika biståndsnormer i norska kommuner. På svenska data undersöker Edmark (2007b) om olika hårda krav på aktivering för att få socialbidrag har påverkat flyttbesluten hos bidragstagare i Stockholms stadsdelar. Hon finner inga tecken på att välfärdsmigration förekommer.

Frånvaron av välfärdsmigration kan bero på att politiker, för att undvika sådan, redan har satt socialbidragsnivåerna i nivå med omkringliggande kommuners. Flera undersökningar finner stöd för att grannregioner tenderar att »följas åt« i förändringar i socialbidragsnivåer, vilket skulle kunna tyda på att ett »race to the bottom« förekommer (se exempelvis Dahlberg och Edmark, 2008, för evidens för Sverige). Det kan också vara så att det faktiskt inte fö-

religger någon risk för välfärdsmigration men att politikerna tror att sådan förekommer och därför ändå undviker att vara mer generösa än andra när det gäller socialbidrag.

En följd av att tillåta olika kommuner att ha olika regler för socialbidrag är naturligtvis att olika regler kommer att gälla för individer som bor i olika delar av landet. Detta kan ifrågasättas ur ett rättviseperspektiv. Salonen och Ulmestig (2004) illustrerar till exempel hur olika kommuner har arbetat med aktiveringsprogram för arbetslösa socialbidragstagare. Men inte bara de formella reglerna kan skilja sig åt. Stranz (2007) studerar handläggningen av socialbidrag i elva kommuner i Stockholms län. I dessa kommuner har socialbidragshandläggare fått besvara enkäter om hur de, utifrån riksnormen, lokala riktlinjer med mera, ställer sig till ett antal typsituationer av socialbidragsansökare. Handläggarna har även besvarat frågor om arbetssituationen och inställningen till socialbidrag och socialbidragstagare. Resultaten visar på betydande variationer mellan enskilda handläggare. Dessa visar sig dels i benägenheten att bevilja bistånd eller inte i de olika typfallen, dels i den nivå på utbetalt bidrag som handläggaren anser vara relevant i de fall där man anser att ansökan bör bifallas. I jämförelse med en tidigare studie av Centrum för utvärdering av socialt arbete (Socialstyrelsen, 1995) kan konstateras att skillnaderna mellan handläggare har ökat sedan 1995 trots strukturella förändringar som ökat detaljstyrningen, exempelvis införandet av riksnormen för socialbidrag 1998. Den äldre studien visar dock på samma mönster. Det finns stora variationer mellan olika handläggare, i ett fall där ansökan om bidrag bifölls av nästan samtliga varierade dock bidragssumman mellan 250 kronor och 11 657 kronor. Denna studie visar även att handläggare i mindre kommuner och i kommuner i glesbygd var mer bifallsbenägna och mer generösa.

Av data framgår det också att samvariationen mellan vad som faktiskt utbetalas och vad som enligt socialbidragsnormen ska betalas ut ser ut att vara svag (se Dahlberg och Edmark, 2008), varför man kan undra om det är normen eller informella regler/kulturer som styr. Om det är det senare är det i så fall svårt för den centrala nivån att styra kommunerna (och till exempel garantera en mini-

minivå genom att sätta en miniminivå på normen). Detta är intressant ur ett policyperspektiv: Spelar det någon roll om staten går in och försöker harmonisera normen om denna inte säger något om utbetalda socialbidrag?

Baserat på analysen i denna rapport föreslår vi följande organisation och åtgärdsprogram för de individer som inte är självförsörjande (det vill säga för individer som inte klarar sig på inkomster från arbete, kapital och försäkringar):

1. *Inför profilering för att kategorisera hjälpsökande* i arbetsföra eller inte arbetsföra. Den första gruppen hänvisas till Arbetsförmedlingen medan den andra gruppen hänvisas till kommunens socialtjänst.
2. *Innrätta ett statligt behovsprövat arbetsmarknadsstöd* för arbetsföra hjälpsökande. Ersättningen bör vara i nivå med socialbidraget eller strax ovanför.
3. *Ställ krav på aktivering* för individer som får ersättning enligt punkt 2. Det ska vara Arbetsförmedlingen som ansvarar för att ställa dessa krav och som också utfärdar sanktioner för individer som inte följer reglerna.
4. *Ställ krav på socialtjänsten att införa individanpassade åtgärder och handlingsplaner* för de individer som inte är arbetsföra och som får socialbidrag.
5. *Tillhandahåll barnomsorg* till dem som deltar i aktiveringsåtgärder i Arbetsförmedlingens och i socialtjänstens regi.
6. *Förstärk de finansiella incitamenten för arbetslösa* att börja arbeta genom ett förstärkt jobbskatteavdrag för låginkomsttagare.
7. *Förstärk de finansiella incitamenten för arbetsgivare* att anställa långtidsarbetslösa genom lönesubventioner.
8. *Förbättra möjligheterna till effektutvärdering* av socialtjänstens och Arbetsförmedlingens åtgärder.

Motivering av förslagen och vidare utveckling

1. *Inför profilering för att kategorisera hjälpsökande*

Gruppen som tar emot socialbidrag är idag tämligen disparat. Här finns allt från fullt arbetsföra individer (som får en relativt stor andel av sina totala inkomster från arbete) till individer som på grund av dålig hälsa står långt från arbetsmarknaden. Olika typer av åtgärder och program är lämpliga för dessa grupper, och olika krav kan och bör ställas på dem.

Medan Arbetsförmedlingen har en lång erfarenhet av arbetsmarknadspolitik så har den kommunala socialtjänsten lång erfarenhet av att jobba med individer med sociala problem. Även om vi i dagsläget vet tämligen lite om effekterna av kommunala åtgärder finns det empiriska resultat som tyder på att kommunala arbetsmarknadsprogram fungerar sämre än motsvarande statliga. Vi anser därför att Arbetsförmedlingen bör sköta all form av arbetsmarknadspolitik, medan socialtjänsten tar hand om insatser för dem som står långt från arbetsmarknaden. Att samla insatserna för arbetssökande under en statlig myndighet skulle dessutom innebära, åtminstone på pappret, att samma service ges och samma krav ställs oavsett var i landet man bor, vilket är önskvärt ur rättvisesynpunkt.

För att genomföra profileringen av de hjälpsökande bör en gemensam instans införas. Denna instans kan antingen vara en ny egen myndighet eller ett samverkansorgan där personal med kompetens från socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ingår. Denna instans ska fatta beslut om huruvida en hjälpsökande ska gå vidare till Arbetsförmedlingen eller till den kommunala socialtjänsten. Syftet med instansen är att undvika att hjälpsökande skickas mellan myndigheterna. Individen bör ha rätt att överklaga beslutet från profileringen. Det ska också vara möjligt med upprepade arbetsprövning i de fall då individens arbetsförmåga har förbättrats, till exempel med hjälp av socialtjänstens åtgärder, eller försämrats av hälsoskäl eller dylikt.

Resurser bör föras över till Arbetsförmedlingen respektive kommunen beroende på andelarna hjälpsökande som hänvisas till respektive verksamhet.

2. Inför ett statligt behovsprövat arbetsmarknadsstöd

Ett behovsprövat arbetsmarknadsstöd bör införas som ersättning för arbetsföra individer som saknar egen full försörjning. Detta bidrag ska ersätta socialbidraget för denna grupp och säkerställa en skälig levnadsnivå. Det kontanta arbetsmarknadsstödet ska inte vara lägre än socialbidraget, snarare något generösare för att undvika att arbetsföra individer »låtsas« vara arbetsoförmögna. Eventuellt kan man tänka sig att det behovsprövade arbetsmarknadsstödet trappas ned efter en viss tid, även om det aldrig ska bli lägre än socialbidraget.

Eftersom det, enligt vårt förslag, kommer att vara Arbetsförmedlingen som ansvarar för de individer som är arbetsföra men saknar egen försörjning, ska Arbetsförmedlingen även ansvara för stödet till denna grupp. Utbetalningarna av det behovsprövade kontanta arbetsmarknadsstödet bör således ligga under staten. Det finns åtminstone fyra fördelar med en sådan utformning. För det första undviker man olika typer av målkonflikter mellan den kommunala och den statliga verksamheten (som till exempel att beslutsfattare på de olika nivåerna försöker föra över kostnaden för en individ på den andres budget). För det andra ökar man sannolikheten att samtliga hjälpsökande kommer att vara en prioriterad grupp hos Arbetsförmedlingen. För det tredje undviker man att kostnader spiller över från statlig till kommunal nivå på grund av förändringar i andra delar av försäkringssystemet (till exempel förändringar i a-kassan eller i sjukförsäkringssystemet). För det fjärde ger det statliga arbetsmarknadsstödet Arbetsförmedlingen möjlighet till sanktioner i form av indraget eller minskat stöd för de deltagare som inte följer reglerna.

3. Ställ krav på aktivering

Inför strikta aktiveringskrav redan från första dagen för de individer som får det behovsprövade kontanta arbetsmarknadsstödet. Krav på aktivering kan bidra till att minska bidragstagandet både genom att det kan te sig mindre attraktivt att söka bidraget för individer som föredrar mer fritid och genom att öka individens

möjligheter att få arbete. Aktiveringskrav kan alltså både reducera inflödet till (på kort såväl som på lång sikt) och öka utflödet ut ur bidragstagande. Forskningsresultat tyder också på att aktiveringskrav minskar bidragstagandet och ökar sysselsättningen.

Aktiveringen bör bestå av olika typer av utbildningar, jobbtjänstgöring och söka jobb-aktiviteter, gärna i kombination med varandra. Många långtidsberoende socialbidragstagare har varit borta från arbetsmarknaden under en lång tid. Sådan frånvaro minskar sannolikt inte bara en individs humankapital och produktionsförmåga utan även möjligheten att få arbete (och kunskapen om hur man söker arbete). Långvarig frånvaro från arbetslivet kan också signalera bristfälliga arbetsmarknadskunskaper för eventuella arbetsgivare. Det är rimligt att positiva effekter uppstår om individer som haft socialbidrag under lång tid eller har varit långtidsarbetslösa erbjuds olika utbildningsmöjligheter. I vissa fall kan det röra sig om elementära kunskaper i jobbsökande och i andra fall kan det röra sig om språkutbildning (för invandrade personer) eller yrkesutbildning.

Även om Arbetsförmedlingen har det yttersta ansvaret för att verksamheten finns och sköts på ett bra sätt är det inte uppenbart att åtgärderna ska bedrivas i dess regi. Arbetsförmedlingen kan handla upp program och utbildningar med privata aktörer, eller bedriva verksamhet i samverkan med sådana aktörer. I dessa fall är det särskilt viktigt att verksamheten dokumenteras väl.

4. Ställ krav på socialtjänsten att införa individanpassade åtgärder och handlingsplaner

De individer som hänvisas till socialtjänsten ska av socialtjänsten erbjudas individanpassade åtgärder med syftet att undvika socialt utanförskap och i bästa fall möjliggöra att individen så småningom blir arbetsför och i slutändan självförsörjande. Åtgärderna ska vara relaterade till de hälso- eller sociala problem som individen har, och inte ha karaktären av rena arbetsmarknadsåtgärder. Det kan handla om allt från regelbundna stödmöten till olika typer av rehabiliteringsinsatser. Man kan även tänka sig att socialtjänsten hand-

lar upp program och utbildningar från privata aktörer, eller bedriver verksamhet i samverkan med sådana aktörer. I dessa fall är det särskilt viktigt att verksamheten dokumenteras väl. Dessutom ska socialtjänsten för varje hjälpsökande sammanställa individuella handlingsplaner, som diskuteras vid regelbundet hållna möten.

5. Tillhandahåll barnomsorg

Många barn lever i ekonomiskt utsatta hushåll, särskilt barn till föräldrar med utländsk bakgrund och barn till ensamstående föräldrar. Barnomsorg bör erbjudas alla föräldrar som deltar i olika typer av åtgärder (vare sig i den kommunala socialtjänstens eller i Arbetsförmedlingens regi). Detta är betydelsefullt både för att individer ska kunna delta i aktivering och för att barnen ska få ta del av den pedagogiska verksamhet som bedrivs inom barnomsorgen. Det senare är särskilt viktigt i ljuset av den forskning som visar att tidig utbildning är viktigt, i synnerhet för barn i utsatta hushåll. Kostnaden för barnomsorgen bör ersättas fullt ut av socialbidraget eller det kontanta arbetsmarknadsstödet.

6. Förstärk de finansiella incitamenten för de arbetslösa

Drivkrafterna att bli självförsörjande genom arbete kan förbättras genom att de finansiella incitamenten för bidragstagare att gå över till arbete förstärks. Myndigheterna kan inte alltid göra korrekta bedömningar av individers arbetskapacitet, och finansiella incitament kan bidra till att personer som kan arbeta själva väljer att göra detta.

De finansiella incitamenten bör förstärkas med hjälp av ett förstärkt jobbskatteavdrag för dem med låga inkomster. Det kommer att höja det ekonomiska utbytet av att börja arbeta. En riktad förstärkning mot individer med låga arbetsinkomster, i stället för en generell höjning av avdraget, skulle vara mindre kostsam samtidigt som incitamenteffekterna för dem som inte arbetar kvarstår.

7. Förstärk de finansiella incitamenten för arbetsgivare

Förbättra möjligheterna för individer som står långt från arbetsmarknaden att bli självförsörjande genom att förbättra drivkrafterna för arbetsgivare att anställa dessa individer. Detta bör ske via lönesubventioner eller sänkta arbetsgivaravgifter för företag som anställer individer som är långtidsarbetslösa eller varit långtids-sjukskrivna, till exempel i form av de Nystarts- och Nyfriskjobb som finns redan idag.

8. Förbättra möjligheterna för effektutvärdering

Ett viktigt inslag i den nya organisationen bör vara att kontinuerligt utvärdera de åtgärder och program som Arbetsförmedlingen och den kommunala socialtjänsten inför. Detta gäller även i de fall verksamheten läggs ut på en privat aktör. En sådan utvärdering är viktig för att få en uppfattning om vilka åtgärder och program som fungerar bra och vilka som fungerar dåligt.

För att kunna genomföra trovärdiga utvärderingar krävs dels att det finns en bra dokumentering och datainsamling, dels att åtgärderna och programmen implementeras på ett sätt som underlättar en jämförelse med det kontrafaktiska tillståndet (det vill säga hur det hade sett ut *i frånvaro* av åtgärden eller programmet).

Vad gäller data handlar det om att ställa höga krav på Arbetsförmedlingen och socialkontoren att dokumentera åtgärdernas och programmens innehåll, hur de genomförs samt vilka som deltagit. Man bör även ställa krav på de enskilda kommunerna att rapportera in till en central myndighet så att alla datauppgifter finns lätt tillgängliga för dem som ska utvärdera. Dessutom är det viktigt att samla in data på utfall som idag inte finns lätt tillgängliga. Det gäller i hög grad utvärdering av reformer på barn, speciellt mycket små barn. Här borde de data som Barnavårdscentralen samlar in systematiseras. Även data över öppenvård är av stort värde för att utvärdera effekter på barns och vuxnas hälsa.

Det är även angeläget att Socialstyrelsens arbete för att utforma ett nationellt redovisningssystem för kommunernas insatser för att öka självförsörjningen bland socialbidragstagare fullföljs.¹ En na-

tionell dokumentering av kommunernas insatser skulle även kunna inkludera information om vilka socialbidragsnormer som tillämpas av kommunerna. Sådan information skulle kraftigt underlätta utvärderandet av olika insatser och åtgärder och bidra till att goda exempel sprids.

Även införandet av åtgärderna kan utformas så att trovärdiga utvärderingar möjliggörs. Detta kan till exempel ske genom randomisering av individer in i program (som man gjort i USA och Kanada för ett flertal program) eller genom att man inför en åtgärd i slumpmässigt utvalda regioner (något man tillämpat i till exempel Storbritannien). Med den första varianten får man mycket trovärdiga resultat, men kan endast mäta effekter på programdeltagarna. Den senare varianten har de fördelarna att man dels kan fånga upp såväl inträdes- som utträdeseffekter, dels att man får en möjlighet att »testköra« nya åtgärder i mindre skala innan de införs i en större omfattning.

Här beskrivs det datamaterial som använts
för att ta fram figurer och tabeller i rapporten.

Huvudsakliga datakällor

LINDA är en longitudinell registerbaserad individdatabas, framtagen av SCB, som består av ett representativt urval av 3 procent av befolkningen i alla åldrar. Då det inte är möjligt att identifiera sammanboende men ogifta individer i LINDA om de inte har gemensamma barn, kommer antalet ensamstående hushåll att överskattas i vår analys, och viss försiktighet krävs vid tolkning av resultatet för dessa hushållstyper.

LISA är en registerbaserad databas över totalbefolkningen, som handhas av SCB. I rapporten används en delmängd av data ur LISA, bestående av individer i åldrarna 18–64 år. Liksom för databasen LINDA gäl-

ler att det inte är möjligt att identifiera sammanboende men ogifta individer i LISA om de inte har gemensamma barn.

Utöver dessa databaser används information från SCB:s webbdatabas (se www.scb.se), samt information baserad på SCB:s inkomstundersökning Hushållens ekonomi (HEK) och SCB:s Undersökningar av levnadsförhållanden (ULF). HEK är en urvalsundersökning som har genomförts varje år sedan 1975, och urvalsstorleken har under åren varierat mellan cirka 10 000 och cirka 19 000 personer (hushåll). ULF är en urvalsundersökning som genomförts sedan 1975, och omfattar cirka 7 500 individer i åldrarna 16–84 år.

Följande data har använts för respektive figur och tabell:

Figur 3.1

Informationen om socialbidragstagande har hämtats från SCB:s webbdatabas, och andelen med mindre än 60 procent av medianinkomsten har hämtats från HEK. För detta inkomstmått finns bara uppgifter tillgängliga från och med 1995. Uppgifterna över andel med inkomster under socialbidragsnormen är hämtade från SCB:s hemsida, tabell EK8, och baseras på information ur ULF. Uppgifter för detta mått finns bara för vartannat år, och i figur 3.1 redovisas för det år då det inte genomförts någon undersökning, värdena för föregående år. Till och med 1995 baseras beräkningarna av socialbidragsnormen på Socialstyrelsens

vägledande bruttonorm. Efter 1995 har det skett ett antal ändringar i bruttonormen, till exempel genom att man gjort en finare indelning i ålderskategorier för vissa typer av utgifter, samt att vissa utgifter nu ersätts enligt skäliga kostnader i stället för enligt ett fast normbelopp. För dessa år används i beräkningarna fortfarande den norm som gällde 1995 (med hänsyn tagen till förändringar i basbeloppet).

Figur 3.2

Figuren baseras på information från LINDA. Statistiken omfattar utöver socialbidraget även introduktionsersättning till flyktingar. Analysen baseras på individer 18 år och

äldre. Barn som bor kvar hos föräldrarna har tagits bort från datamaterialet.

Figur 3.3

Socialbidragsnormen exklusive boendeutgifter har tagits fram från Socialstyrelsens rapport Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) 1985–2005. Vilka poster som ingår i riksnormen har förändrats över tiden. För att få beloppet jämförbart över tiden har vi, för de år som poster lagts utanför normen, lagt till beloppet för föregående år, uppräknat enligt konsumentprisindex. År 1996 ändrades riksnormen den 1 oktober. För detta år visas i figur 3.3 den norm som gällde januari–september. För att få ett mått på normen inklusive boendeutgifter har vi till riksnormen lagt de genomsnittliga boendekostnaderna för en ensamstående individ utan hemmaboende barn i den kommun individen bor i. Boendekostnaderna har tagits fram av Roger Wahlberg, baserade på uppgifter i SCB:s HEK-databas. Det bör understrykas att detta ger ett ungefärligt belopp för vad socialbidraget avser att täcka. Att använda de genomsnittliga boendekostnaderna kan leda till en viss överskattning av socialbidragsbeloppet, eftersom man som socialbidragstagare inte kan räkna med att få ersättning för mer än vad som anses vara ett skäligt boende. Medianinkomsten har hämtats från SCB (HEK) och avser ensamboende individer 20 år och äldre. I övrigt, se figur 3.1.

Figur 4.1

Informationen om socialbidragstagandet kommer från LINDA. I data för socialbidragstagande inkluderas individer i alla åldrar samt utöver socialbidrag även introduktionsersättning till flyktingar. Uppgifter om arbetslösheten har hämtats från Arbetsförmedlingens hemsida (www.arbetsformedlingen.se).

Figur 4.2

Kartan baseras på data från SCB:s webbdatabas, och inkluderar andelen av befolkningen som bor i ett hushåll som får socialbidrag någon gång under året, i procent av medelbefolkningen i länet under året. I figuren inkluderas även nyanlända flyktingar som får socialbidrag eller introduktionsersättning.

Tabell 4.1, Figur 4.3

Resultaten baseras på data ur LISA över alla individer 18–64 år. Alla som har invandrat till Sverige under året eller de tre föregående åren har exkluderats från analysen. Detta görs för att exkludera flyktingar, som kan få introduktionsersättning under denna period. Barn som bor kvar hos föräldrarna har också tagits bort från analysen. Gruppen »Född i Västere/NordAm/Aus« består av alla individer som är födda i Västereuropa (utom Sverige), Nordamerika eller Oceanien, och »Född i övriga världen« består av alla som är födda i länder utanför Västereuropa, Nordamerika och Oceanien.

Figur 4.4

Observera att de grupper som redovisas, det vill säga alla 18–64 år, unga (18–24), ensamstående (18–64) med barn samt utrikes födda (18–64), inte är varandra uteslutande, utan att det är möjligt för en individ att omfattas av flera av grupperna. I övrigt, se tabell 4.1.

Tabell 4.2, 4.3

Tabellen har tagits fram med hjälp av data från LINDA. Urvalspersonen representerar hushållet och en individ definieras som socialbidragstagare om i hushållet mottog socialbidrag under kalenderåret.

Figur 5.1, 5.2, 5.4

Resultaten baseras på data ur LISA över alla individer 18–64 år. Alla som har invandrat till Sverige under året eller de tre föregående åren har exkluderats från analysen. Det-

ta görs för att exkludera flyktingar, som kan få introduktionsersättning under denna period. Barn som bor kvar hos föräldrarna har också tagits bort från analysen.

Figur 5.3

Datamaterialet består av alla individer för vilka socialbidraget utgjorde minst 50 procent av den disponibla inkomsten 1995. För övrigt, se figur 5.1.

Tabell 5.1, Figur 5.5

Figuren har hämtats från Dahlberg m.fl. (2008a), och baseras på information om alla individer 18–64 år, exklusive individer som invandrat under året eller de tre föregående åren och exklusive individer som bor kvar hemma hos sina föräldrar. I kategorin Psykisk diagnos ingår alla med diagnos »Psyksiska störningar och syndrom samt beteendestörningar« som huvud- eller bidiagnos. Inskrivningar på grund av förlossning och graviditet har inte tagits med i tabellen.

Figur 5.6

En individ kan omfattas av olika försörjningshinder under ett år, men endast ett åt gången registreras. Om individen haft flera olika försörjningshinder under året registreras den kategori hon/han tillhört flest gånger, eller vid lika antal den kategori individen tillhörde senast. Kategorin »invandrarrelaterat« inkluderar bland annat ersättning till SF1-studerande och ersättning till flyktingar med varaktigt nedsatt arbetsförmåga eller över 60 år. Histogrammet baseras på rapporterna Statistik om

Stockholm: Sociala förhållanden S 2007:7 *Ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd 2006*, samt Statistik om Stockholm: Sociala förhållanden S 2006:13 *Ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd 2005*.

Figur 8.1

Resultaten baseras på data ur LISA över alla individer 18–64 år. Alla som har invandrat till Sverige under året eller de tre föregående åren har exkluderats från analysen. Detta görs för att exkludera flyktingar som kan få introduktionsersättning under denna period. Barn som bor kvar hos föräldrarna har också tagits bort från analysen.

Figur 8.2

Kartan baseras på data från SCB:s webbdatabas, och inkluderar andelen av befolkningen i åldrarna 0–17 år som bor i ett hushåll som får socialbidrag någon gång under året, i procent av medelbefolkningen i länet under året. I figuren inkluderas även nyanlända flyktingar som får socialbidrag eller introduktionsersättning.

Figur 8.3

Resultaten baseras på data ur LISA över alla individer 18–64 år. Alla som har invandrat till Sverige under året eller de tre föregående åren har exkluderats från analysen. Detta görs för att exkludera flyktingar som kan få introduktionsersättning under denna period. Barn som bor kvar hos föräldrarna har också tagits bort från analysen. För definition av SCB:s riktvärde för låga inkomster, se kapitel 3.

Noter

Kapitel 2

1. Detta avsnitt bygger, där inte annat anges, på Olofsson (1996), Johansson (2001) och Junestav (2004). Den historiskt intresserade läsaren hänvisas till dessa källor för utförligare beskrivning och vidare diskussion.
2. Ulmestig (2007) hävdar att de bärande tankarna inom fattigvårdslogiken än idag lever kvar i den kommunala socialtjänsten.
3. Salonen och Ulmestig (2004) och Socialstyrelsen (2005a) visar dock att ett flertal kommuner redan tidigare tillämpat dessa hårdare krav och lagändringen bestod därför av en anpassning till verkligheten.

Kapitel 3

1. För mer utförliga kartläggningar och analyser av fattigdomen i Sverige hänvisar vi till exempelvis Halleröd och Larsson (2008) och Rauhut (2006).
2. Se exempelvis Sen (1999).
3. Se Stranz (2007) samt Socialstyrelsen (1995).
4. Till exempel kan man i statistiken över individers inkomster inte observera om individer är ensamstående eller sammanboende, om de inte har gemensamma barn. Detta leder till mätfel, eftersom socialbidragsnormen är olika för ensamstående och sammanboende. Se även beskrivningen av hur måtten tagits fram i appendix.
5. För rapporter om förekomsten av och attityder kring svartjobb, se exempelvis FUT-delegationens rapporter, www.futdelegationen.se.
6. Om man i stället tittar på medelinkomsten från arbete i de två grupperna, har de som inte får socialbidrag en högre arbetsinkomst.

7. Noteras bör att vi här, såsom anges i beskrivningen av datamaterialet för figur 3.3 i appendix, för de poster som efter 1996 respektive 1998 ligger utanför riksnormen, har använt de deflaterade värdena av föregående års värden. Förändringen i det belopp socialbidragstagaren får beror således också på hur kommunerna väljer att ersätta de poster som inte ingår i riksnormen.
8. Rangordningen baseras på enkäter om materiellt välbefinnande, hälsa och säkerhet, utbildningsmöjligheter, familje- och kompisrelationer, beteende och risker samt självupplevt välbefinnande.
9. Salonen (2007).
10. Här är det dock värt att påpeka att ny-anlända flyktingar som får introduktionsersättning eller socialbidrag under den första tiden i Sverige ingår i dessa siffror. Detta innebär att fattigdomstalen automatiskt ökar då flyktinginvandringen ökar.
11. Se Hjort (2007) och Harju (2008) för en vidare diskussion av detta.
12. Undersökningen baseras på ett representativt urval av alla barn födda 1987–1991.

Kapitel 4

1. Se Konsumentverket (2007).
2. Se exempelvis Socialstyrelsens (2008).
3. För en mer detaljerad översikt över reglerna för socialbidrag, se till exempel kapitel 5 i SOU 2007:2.
4. Resultat i Riksförsäkringsverket (2003) tyder exempelvis på att benägenheten att bevilja sjukskrivning och förtidspension (numera sjuk- och aktivitetsersättning) är större i Norrland än i övriga landet. Detta kan vara en orsak till de låga socialbidragstalen i Norrland.
5. I följande avsnitt kommer vi främst att använda data över individer 18–64 år

- för att analysera socialbidragstagandet, eftersom vi främst är intresserade av att studera befolkningen i arbetsför ålder. Även nyanlända invandrare (det vill säga de som invandrat under de senaste fyra åren) tas bort ur datamaterialet för att exkludera flyktingar från analysen, eftersom de är berättigade till introduktionsersättning eller socialbidrag under den första tiden i landet. Slutligen exkluderas barn som bor kvar hemma hos sina föräldrar ur analysen. Detta görs eftersom barn som bor i ett hushåll där föräldrarna får socialbidrag, också räknas som socialbidragstagare i statistiken. Det bör noteras att vi på grund av dessa inskränkningar bara studerar en delmängd av det totala socialbidragstagandet.
6. Se till exempel kapitel 5 i *SOU 2007:2* och Halleröd (2003).
 7. Se Ungdomsstyrelsen (2005).
 8. Se Byberg (1998) samt Halleröd (2003).
 9. Se *SOU 2001:79*.
 10. Det bör noteras att utbetalningarna i figur 4.4 enbart gäller individer 18–64 år, samt att alla som invandrat till Sverige under de senaste fyra åren, liksom alla som bor kvar hos sina föräldrar, har tagits bort ur analysen. Utbetalningarna i figuren utgör således bara en delmängd av de totala utbetalningarna av socialbidrag.
 11. Denna analys bygger på att vi har skattat en linjär sannolikhetsmodell, där den beroende variabeln är lika med ett om individen lämnade socialbidragstagandet mellan två påföljande år och lika med noll om individen inte lämnade socialbidragstagandet, där vi kontrollerar för en mängd faktorer (såsom individens ålder och utbildningsnivå, om individen invandrat till Sverige och i så fall för hur många år sedan samt från vilken del av världen, individens familjeförhållanden, kommunal arbetslöshet samt årseffekter).
 12. Se Andrén (2007) och Hansen och Löfström (2006 och 2008) för exempel på svenska studier.
 13. På samma sätt som för utträdessannolikheten har vi skattat en linjär sannolikhetsmodell för inträdet för att se vilka faktorer som verkar vara mest betydelsefulla för att förklara inträdet. Den beroende variabeln är lika med ett om individen inte hade socialbidrag första året men hade socialbidrag under det påföljande året och den är lika med noll om individen inte hade socialbidrag något av åren. Vi använder oss av samma kontrollvariabler som tidigare.

Kapitel 5

1. För de beskattningsbara inkomsterna har ungefärliga nettobelopp tagits fram genom att dra av 30 procent av beloppet, som en approximering av skatteavdraget. För socialbidraget används s.c.b.s mått för individens socialbidrag, vilket baseras på antal individer i hushållet och deras respektive konsumtionsvikter.
2. Detta mönster, som också framkom i kapitel 4, styrks av Hansen och Löfström (2008), som finner att utrikes födda har en högre grad av tidsberoende i socialbidragstagandet än individer födda i Sverige.
3. Indelningen är baserad på SKL:s kommungruppsindelning för 2005 där stora och större städer slagits ihop.
4. Se Bergmark och Bäckman (2007).
5. Se Bergmark och Bäckman (2004).
6. Denna analys bygger på skattningar av en linjär sannolikhetsmodell för var och en av inkomsterna, där den beroende variabeln utgör värdet ett om inkomsten i fråga utgör minst 50 procent av individens disponibla inkomst, och noll annars. I undersökningen studeras samvariationen mellan att ha mer än 50 procent av sin disponibla inkomst från en viss inkomst, och faktorerna att vara ung (18–24 år), ensamstående, ensamstående med barn, född i Västeuropa

(utom Sverige), Nordamerika, Australien eller Nya Zeeland, född i övriga världen, lågutbildad (inte fullständig gymnasieutbildning), samt att vara man.

7. Inskrivningar relaterade till graviditet och förlösning är inte med i dessa siffror.
8. Noterbart är att vi enbart har data över slutenvård. Vi vet inte hur skillnaderna mellan grupperna skulle se ut om vi även tog hänsyn till öppenvården, då många sjukdomar inte nödvändigtvis innebär sjukhusvistelser.
9. Detta görs genom att skatta en linjär sannolikhetsmodell för sannolikheten att vara inskriven på sjukhus, med följande förklaringsfaktorer: individens ålder, om man är ensamstående, ensamstående med barn, utrikes född, utbildningsnivå, kön samt om man bor i en småstad eller storstad,
10. Detta behöver inte betyda att befolkningen är friskare i glesbygd, utan kan bero på att fler är arbetslösa och får socialbidrag av den anledningen, vilket i sin tur gör att andelen bidragstagare som får bidrag av hälsoskäl är lägre.
11. Detta kontrasterar till det resultat som gavs i den regressionsanalys som refererades ovan, nämligen att faktorerna ung och utrikes född var negativt korrelerade med att vara inskriven på sjukhus för socialbidragstagare. Det finns dock flera möjliga orsaker till att unga och utrikes födda socialbidragstagare ändå oftare anges vara sjuka i kommunenkäten. För det första har vi i analysen ovan rensat för påverkan av andra faktorer, såsom utbildningsnivå och att vara ensamstående. För det andra omfattar regressionsanalysen bara den slutna sjukhusvården, och alla sjuka som bara är i kontakt med öppenvården saknas därmed. För det tredje är unga och utrikes födda överrepresenterade som socialbidragstagare, vilket innebär att de också kan utgöra ett stort antal av de sjuka socialbidragstagarna, även om

just att vara ung och utrikes född inte har något direkt samband med att man är sjuk.

Kapitel 6

1. Vad gäller de empiriska resultaten finns ofta en stor mängd studier av de olika åtgärderna. De studier som vi valt att ta upp är de som vi anser vara de mest trovärdiga på området.
2. Vår tankarom bygger på nationalekonomisk teori. Det finns även andra förklaringar till vad som bestämmer socialbidragstagandet, se till exempel Esser (2005).
3. Lødemel och Trickery (2000) diskuterar begreppet »workfare« utförligt och konstaterar att det råder viss förvirring om vad som egentligen avses med aktivering. Det finns också många argument för aktiveringsprogram. Dessa kan till exempel vara moraliska/normativa (av typen »man ska jobba för sin försörjning«), bygga på rättighetstankar (»det är en mänsklig rättighet att ha ett arbete«) eller på en önskan om att undvika socialt utanförskap. För en närmare diskussion av detta, se till exempel kapitel 2 i Lødemel och Trickery (2000).
4. För att kvalificera sig till grundförsäkringen måste individen uppfylla antingen arbetsvillkoret eller studerandevillkoret. Se Sibbmark (2007) för en närmare beskrivning av den ekonomiska ersättningen vid arbetslöshet.
5. Se också Lundin (2008) för en diskussion om motiv till och framväxten av den kommunala arbetsmarknadspolitiken.
6. Enligt Lødemel (1997) saknas element av träning och utbildning i 80 procent av åtgärderna.
7. Se Rosdahl och Weise (2000) samt Johansson (2006) för en närmare beskrivning av den danska modellen.
8. För en beskrivning av europeiska aktiveringsprogram, se Lødemel och Trickery (2000). För en beskrivning av refor-

- merna i Storbritannien, se även Brewer (2007).
9. Bloom och Michalopoulos (2001) presenterar en översikt av 26 program som har genomförts i nio delstater och under en period av tio år. Se även tabellerna 5.1, 6.1 och 7.1 i Grogger och Karoly (2005) för en vidare beskrivning.
 10. Se Rowe (2000) för en översikt över vilka krav de olika delstaterna ställer på sina bidragstagare.
 11. Se Fredriksson och Holmlund (2006) för en översikt av denna litteratur. Även litteraturen som utvärderar arbetsmarknadspolitiska program diskuterar denna typ av effekt, se till exempel Forsslund och Nordström Skans (2006) och Rosholm och Svarer (2008).
 12. Enkäten innehåller bland annat frågor om när aktiveringsprogrammen infördes och hur de är utformade. Dessutom innehåller den frågor om huruvida det fanns lokala arbetsmarknadsprogram innan aktiveringsprogrammen, och i så fall hur de såg ut och vilka som omfattades av programmen. I flera fall kompletterades enkätsvaren med telefonintervjuer. Enkätundersökningen och intervjuerna genomfördes av Karin Edmark och Kajsa Johansson. Enkäten finns presenterad i Dahlberg m. fl. (2008b). Kompletterande telefonintervjuer genomfördes för Kista, Rinkeby, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby, Enskede-Årsta, Farsta, Vantör, Hägersten och Skärholmen.
 13. Giertz (2007) sammanfattar en mängd andra studier som gjorts av nordiska och europeiska projekt. Dessa visar på såväl positiva och insignifikanta som negativa effekter. Resultaten är dock tämligen osäkra då flera av studierna saknar en valid kontrollgrupp.
 14. Ett randomiserat experiment går till så att individer slumpas in i olika typer av åtgärder, oberoende av bakgrundsegenskaper. På detta sätt uppstår en experimentsituation där det enda som skiljer individerna är vilken åtgärd de har deltagit i. Effekter av åtgärderna kan lätt mätas genom att jämföra medelvärden i den utfallsvariabel forskaren är intresserad av.
 15. Bloom och Michalopoulos (2001) menar att synsättet i USA har gått från det första mot det andra över tiden.
 16. Det generella socialbidraget i Norge kan alla individer söka. Det är likt det svenska socialbidraget i mångt och mycket, inte minst att det utgör den sista utposten för de fattigaste och att det inte har någon tidsbegränsning. Typiska mottagare av det generella socialbidraget är ensamstående män med låg utbildning, invandrare och äldre. Enligt Mogstad och Pronzato (2008) är Norge det enda land i Norden som har ett specifikt socialbidragsprogram som enbart är inriktat på ensamstående mödrar.
 17. Detta experiment finns redovisat i Bloom och Michalopoulos (2001). Det finns också andra randomiserade experiment från USA som innehåller tidsbegränsningar, men dessa är inte lika »rena« då de alltid innehåller även andra åtgärder.
 18. Mogstad och Pronzato (2008) utvärderar visserligen den norska reformen 1998, men de kan inte separat identifiera effekterna från de olika åtgärderna som reformen bestod av.
 19. Se till exempel Grogger (2002), Grogger och Michalopoulos (2003) och Grogger (2004).
 20. En berättigad undran är förstås i vilken utsträckning de kunde hitta dem som hade det riktigt svårt för intervjuer, till exempel hemlösa.
 21. Det kan här vara värt att nämna att socialbidraget i USA inte är den absolut sista utposten (vilket också illustreras av att hushåll utan barn inte kan få socialbidrag). Matkuponger (*food stamps*) och annat stöd, till exempel subventionerat boende, finns för alla individer oavsett om de har barn eller inte.
 22. Denna profil på skatteavdraget, med in- och utfäsningsdelar, är lik den som

- råder i USA och Kanada, men beloppen samt in- och utfäsningshastigheterna skiljer sig åt från dem som råder i dessa länder. Denna typ av skatteavdrag har existerat länge och är både väletablerad och välkänd samt i hög grad utvärderad.
23. En konstant marginallön innebär att »priset« på fritid är oförändrat och därför påverkas inte en individs konsumtion av fritid. Däremot förväntas individer använda en del av en inkomstökning till att köpa fritid. Detta benämns inkomsteffekt i litteraturen.
 24. En växelkurs där en US-dollar motsvarar sju kronor har använts. För denna hushållstyp ligger skatteavdragen på ungefär 33 000 kronor för arbetsinkomster mellan 84 000 och 108 000 kronor. Skatteavdragen trappas därefter ner och har helt fasats ut vid 265 000 kronor.
 25. Till skillnad från WTC så finns det finns inget arbetskrav för CTC. Beloppen som ett hushåll kan få från CTC är inkomstberoende och de trappas ned i takt med att familjeinkomsten stiger.
 26. WTB är ett federalt system med vissa provinsiella variationer.
 27. Här har en växelkurs använts där en Kanada-dollar motsvarar sex kronor.
 28. År 2008 förstärktes jobbskatteavdraget. Denna förändring innebar en relativt liten skillnad jämfört med den ursprungliga strukturen, men avdraget ökar något mer vid högre inkomster.
 29. Samspelet mellan WTC och framför allt bostadsbidraget innebär dock att incitamentseffekterna i WTC är mindre än vad de initialt kan uppfattas som.
 30. Se exempelvis Meyer och Rosenbaum (2001), Eissa och Liebman (1996) samt Fang och Keane (2004).
 31. I de simuleringar som utförs i Lundgren m. fl. (2008) antas individer dels ha fullständig information om konsumtionsmöjligheterna före och efter ändringen i jobbskatteavdraget, dels ha full frihet att välja arbetstid. Liknande antaganden görs inte i de amerikanska utvärderingarna av EITC och det är möjligt att dessa antaganden förklarar skillnaderna i resultaten för dem som redan jobbar mellan Lundgren m. fl. och de amerikanska studierna.
 32. Se Robins (1985) för en beskrivning av de tidigare experimenten.
 33. SSP initierades 1992 och är ett av de mest omfattande sociala experiment som någonsin genomförts i Kanada. Det pågick i tio år och involverade över 9 000 ensamstående föräldrar.
 34. Meyer (2007) rapporterar att 73,4 procent av dem som fick EITC 1994 hade inkomster i det inkomstintervall där de teoretiskt sett skulle minska sin arbetstid.
 35. En tredje möjlighet som används i många delstater i USA, ofta i kombination med en minskad indirekt skatt, är att bortse från en viss arbetsinkomst vid bestämmandet av behovet av socialbidrag (så kallat *earnings disregard*).
 36. Vi antar också att individen inte har några kapitalinkomster så att disponibel inkomst när individen inte arbetar är lika med fullt socialbidrag.
 37. Det bör också noteras att en höjning av ersättningsnivån förväntas leda till ett ökat utnyttjande av socialbidrag. En sådan höjning kan bli kostsam, dels för att de hushåll som redan har socialbidrag kommer att få mer i stöd, dels för att hushåll som inte var berättigade till bidrag tidigare nu kan få socialbidrag.
 38. Se O'Neil m.fl. (1987), Blank (1989), Fitzgerald (1991) samt Hoynes och MacCurdy (1994).
 39. Gratis eller billig omsorg även för arbetslösa föräldrar skulle dock också kunna minska sannolikheten att en individ väljer att ta ett arbete, om det är så att individens värde av fritiden ökar när han/hon inte behöver ta hand om barnen hela dagen.
 40. Se Knudsen m.fl. (2006) för en närmare beskrivning av denna forskning.

41. Enligt Lundin m. fl. (2008) sjönk den genomsnittliga avgiften från 6 till 2,5 procent av hushållets inkomst före skatt.
42. Se Lundin m.fl. (2008) för en redogörelse för dessa studier.
43. De nyare formerna av anställningsstöd, Nystartsjobb och Nyfriskjobb, har ännu inte utvärderats.
44. Att just kombinationer av åtgärder kan vara det som ibland fungerar bäst har man även sett i utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder (se till exempel Meyer, 1995).

Kapitel 7

1. Liknande argument för att socialbidragstagande kan gå i arv finns för att socialbidrag kan »ärvas« av individer i grannskapet. För en diskussion om detta, se Åslund m. fl. (2006).
2. Det bör dock påpekas att det metodmässigt är svårt att särskilja mellan dessa effekter. Det faktum att man inte funnit något starkt stöd för direkta effekter innebär inte nödvändigtvis att sådana inte förekommer.
3. En konsekvens av att använda denna metod är att man bara kan undersöka effekter av att växa upp med föräldrar som får socialbidrag när barnet är i tonåren, men inte under den tidiga uppväxten (eftersom föräldrarna inte ska ha fått socialbidrag medan båda syskonen bodde hemma).
4. Det bör också påpekas att resultaten bara gäller för de individer som har syskon, samt där föräldrarna inte fick socialbidrag så länge det äldre barnet bodde hemma. Detta innebär att de allvarligaste fallen av bidragsberoende, där föräldrarna får socialbidrag under barnens hela uppväxt, inte fångas upp.
5. Det kan dock noteras att det är tveksamt huruvida i synnerhet den amerikanska reformen har påverkat fattigdomen, se Handler och Hasenfeld, 2007.
6. Av föregående avsnitt framgår också att det kan finnas en stark korrelation mellan föräldrarnas bidragstagande under barnens uppväxt och barnens bidragstagande som vuxna.
7. För en teoretisk modell och en utförligare teoretisk diskussion, se Grogger och Karoly (2007).
8. Som vanligt med randomiserade studier fångar de endast upp effekterna på programdeltagarna, vilket är den stora nackdelen med dem.
9. Översikter av dessa studier finns i Grogger och Karoly (2007), Morris m.fl. (2005) och Waldfogel (2007).
10. För en diskussion och referenser om detta, se Haider m.fl. (2003).
11. Det bör dock, som diskuterades i kapitel 3, noteras att måttet disponibla inkomster inte fångar upp alla tillgångar som är relevanta när det gäller beviljandet av socialbidrag, som exempelvis sparkapital eller fasta tillgångar.
12. Ett undantag är reformen »Maxtaxa och allmän förskola«.

Kapitel 8

1. För en närmare beskrivning av de nordiska samarbetsinitiativen, se Johansson (2006).
2. Flera andra länder (till exempel Norge och Danmark) har liknande system, där de lokala enheterna har möjlighet att påverka vilka regler för socialbidrag som gäller i den egna regionen.

Kapitel 9

1. Se Socialstyrelsen (2006b).

Referenser

- Adam, Stuart, Carl Emmerson, Christine Frayne och Alissa Goodman (2006), »Early quantitative evidence on the impact of the Pathways to Work pilots« Research Report No. 354, Department for Work and Pensions, London.
- Andrén, Thomas (2007), »The Persistence in Welfare Participation,« Working Paper No. 266, School of Business, Economics and Law, Göteborgs universitet.
- Baker, Michael, Jonathan Gruber och Kevin Milligan (2005), »Universal Childcare, Maternal Labor Supply and Family Well-being«, NBER Working Paper No. 11832.
- Bergmark, Åke och Olof Bäckman (2004), »Stuck with Welfare? Long-term Social Assistance Reciprocity in Sweden,« *European Sociological Review*, vol. 20, s. 425–443.
- Bergmark, Åke och Olof Bäckman (2007), »Socialbidragstagandets dynamik – varaktighet och utträden från socialbidragstagande under 2000-talet«, *Socialvetenskaplig Tidskrift*, s. 2–3.
- Blank, Rebecca (1989), »Analyzing the Length of Welfare Spells,« *Journal of Public Economics*, vol. 39, s. 245–273.
- Blau, David M. och Janet Currie (2004), »Preschool, Day Care, and After School Care: Who's minding the kids?« NBER Working Paper No. W10670.
- Bloom, Dan och Charles Michalopoulos (2001), *How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York.
- Blundell, Richard, Monica Costa Dias, Costas Meghir och Jon Michael Van Reenen (2004), »Evaluating the employment impact of a mandatory job search assistance program«, *Journal of the European Economic Association*, vol. 2, s. 569–606.
- Blundell, Richard och Hilary Hoynes (2004), »Has 'In-Work' Benefit Reform Helped the Labour Market«, i David Card, Richard Blundell och Richard B. Freeman (red.), *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980–2000*, The University of Chicago Press.

- Bredgaard, Thomas och Flemming Larsen (2006), »Quasi-markets in employment policy in Australia, the Netherlands and Denmark«, CARMA Research Paper 2006:06.
- Brewer, Mike (2007), »Welfare reform in the UK: 1997–2007« *Swedish Economic Policy Review*, vol. 14:2, s. 87–122.
- Burtless, Gary (1986), »The work response to a guaranteed income: A survey of experimental evidence«, i *Lessons from the income maintenance experiments*, Alicia H. Munnell (red.), Conference Series No. 30, Boston, MA: Federal Reserve Bank of Boston.
- Byberg, Ingrid (1998), »Arbetsmetoder och socialbidrag: en studie av olika faktorerets betydelse för kommunernas socialbidragskostnader«, Socialstyrelsen.
- Calmfors, Lars, Anders Forslund och Maria Hemström (2002), »Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitiken sysselsättningseffekter?« Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala.
- Chase-Lansdale, P. Lindsay, Robert A. Moffitt, Brenda J. Lohman, Andrew J. Cherlin, Rebekah Levine Coley, Laura D. Pittman, Jennifer Roff, Elisabeth Votruba-Drzal (2003), »Mothers' Transitions from Welfare to Work and the Well-Being of Preschoolers and Adolescents«, *Science*, vol. 299, s. 1548–1552.
- Dahl, Espen (2003), »Does 'workfare' work? The Norwegian experience« *International Journal of Social Welfare*, vol. 12, s. 274–288.
- Dahlberg, Matz och Karin Edmark (2008), »Is there a 'race-to-the-bottom' in the setting of welfare benefit levels? Evidence from a policy intervention«, *Journal of Public Economics*, vol. 92, s. 1193–1209.
- Dahlberg, Matz, Karin Edmark och Eva Mörk (2008a), »Hur mår socialbidragstagarna?«, mimeo, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Dahlberg, Matz, Kajsa Johansson och Eva Mörk (2008b), »On Mandatory Activation of Welfare Receivers«, Working Paper, IFAU, Uppsala.
- Datta Gupta, Nabanita och Marianne Simonsen (2007), »Non-cognitive Child Outcomes and Universal High Quality Child Care«, IZA Discussion Paper No. 3188.
- Dilnot, Andrew och Julian McCrae (1999), »The Family Credit System and the Working Families' Tax Credit in the United Kingdom«, Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No. 3.
- Ds 2008:56, »Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar« Utbildningsdepartementet.

- Edmark, Karin (2007a), »Comment on Jane Waldfogel: Welfare Reforms and Child Well-Being in the US and UK«, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 14:2, s. 169–173.
- Edmark, Karin (2007b) »Effects of Work Requirements on Welfare Migration«, Working Paper 2007:29, IFAU, Uppsala.
- Edmark Karin och Kajsa Johansson (2008) »Does growing up with parents on welfare affect children's future welfare benefit receipt? – Evidence from a sibling comparison«, mimeo, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Eissa, Nada och Hilary Hoynes (1998), »The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples«, National Bureau of Economic Research, Working paper No. 6856.
- Eissa, Nada och Jeffrey B. Liebman (1996), »Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit«, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, No. 2, s. 605–637.
- Ellwood, David (2000), »Anti-Poverty Policy for Families in the Next Century: From Welfare to Work – and Worries«, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14:1, s. 187–198.
- Esser, Ingrid (2005), *Why Work? Comparative Studies on Welfare Regimes and Individuals' Work Orientation*, doktorsavhandling, Stockholms universitet.
- Fang, Hanming och Michael P. Keane (2004), »Assessing the Impact of Welfare Reform on Single Mothers«, *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Finanspolitiska rådet (2008), »Svensk finanspolitik«, Finanspolitiska rådets rapport.
- Fitzgerald, John (1991), »Welfare duration and the marriage market: evidence from the survey of income and program participation«, *Journal of Human Resources*, vol. 26, s. 545–561.
- Fiva, Jon H. (2008), »Does Welfare Policy Affect Residential Choices? An Empirical Investigation Accounting for Policy Endogeneity«, mimeo, Oslo universitet.
- Forslund, Anders och Oskar Nordström Skans (2006), »(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?« Rapport 2006:5, IFAU, Uppsala.
- Forslund, Anders, Per Johansson och Linus Lindqvist (2005), »Kan anställningsstöd minska arbetslösheten?«, *Ekonomisk Debatt*, vol. 4, s. 6–16.

- Fortin, Bernard, Guy Lacroix och Simon Drolet (2004), »Welfare Benefits and the Duration of Welfare Spells: Evidence from a Natural Experiment in Canada«, *Journal of Public Economics*, vol. 88, s. 1495–1520.
- Fredriksson, Peter (2007), »Comment on Mike Brewer: Welfare Reform in the UK: 1997–2007«, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 14, s. 123–136.
- Fredriksson, Peter och Bertil Holmlund (2006), »Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research«, *Journal of Economic Surveys*, vol. 20, s. 357–386.
- Giertz, Anders (2004), Making the Poor Work. Social Assistance and Activation Programs in Sweden. PhD Thesis, Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Giertz, Anders (2007), »Aktivering av socialbidragstagare«, *Ifrån socialbidrag till arbete. Bilaga: Fördjupningsstudier*, SOU 2007:2.
- de Giorgi, Giacomo (2005), »Long-term effects of a mandatory multi-stage program: The New Deal for Young People in the UK«, IFS Working Paper W05/08, Institute for Fiscal Studies, London.
- Gottschalk, Peter (1996), »Is the Correlation on Welfare Participation Across Generations Spurious«, *Journal of Public Economics*, vol. 63, s. 1–25.
- Gregg, Paul, Jane Waldfogel och Elizabeth Washbrook (2006), »Tackling Child Poverty in the UK: Are Low-Income Families with Children Starting to Catch Up?«, *Labour Economics*, vol. 13, s. 721–746.
- Grogger, Jeffrey (2002), »The Behavioral Effects of Welfare Time Limits«, *American Economic Review*, vol. 92:2, s. 385–389.
- Grogger, Jeffrey (2004), »Time Limits and Welfare Use«, *Journal of Human Resources*, vol. 39 (2), s. 405–424.
- Grogger, Jeffrey (2003), »The Effect of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income Among Female-Headed Families«, *Review of Economics and Statistics*, vol. 85:2, s. 394–408.
- Grogger, Jeffrey och Lynn A. Karoly (2005), *Welfare Reform. Effects of a Decade of Change*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Grogger, Jeffrey och Lynn A. Karoly (2007), »The Effects of Work-Conditioned Transfers on Marriage and Child Well-Being: A Review«, NBER Working Paper No. 13485.
- Grogger, Jeffrey och Charles Michalopoulos (2003), »Welfare Dynamics Under Time Limits«, *Journal of Political Economy*, vol. 111:3, s. 530–554.

- Haider Steven J., Alison Jacknowitz och Robert F. Schoeni (2003), »Welfare Work Requirements and Child Well-Being: Evidence from the Effects on Breast-Feeding«, *Demography*, 40:3, 479–497.
- Halleröd, Björn (2003), »Varför får folk socialbidrag? Analys av socialbidragstagandets bestämningsfaktorer«, *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 2–3, s. 238–266.
- Halleröd, Björn och Daniel Larsson (2008), »Poverty, welfare problems and social exclusion«, *International Journal of Social Welfare*, vol. 17(1), s. 15–25.
- Hallsten Lennart, Kerstin Isaksson och Helene Andersson (2002), Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare«, Rapport 2002:10. IFAU, Uppsala.
- Handler, Joel F. och Yeheskel Hasenfeld (2007), *Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality*, Cambridge University Press.
- Hansen, Jörgen (2007), »Human Capital and Welfare Dynamics in Canada«, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 7:1 (Topics), Article 27.
- Hansen, Jörgen och Magnus Löfström (2006), »Immigrant-Native Differences in Welfare Participation: The Role of Entry and Exit Rates«, IZA Discussion Paper No. 2261, IZA, Bonn.
- Hansen, Jörgen och Magnus Löfström (2008), »The Dynamics of Immigrant Welfare and Labor Market Behavior«, *Journal of Population Economics*, under utgivning.
- Harju, Anne (2008), »Barns vardag med knapp ekonomi – En studie om barns erfarenheter och strategier«, Avhandling 137/2008 vid Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet
- Hjort, Torbjörn (2007), »Nödvändighetens pris, Konsumtion och knapphet bland barnfamiljer«, Avhandling 20 vid Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Hoynes, Hilary och Thomas MaCurdy (1994), »Has the Decline in Benefits Shortened Welfare Spells?«, *American Economic Review*, vol. 84, no. 2, s. 43–48.
- Jansson, Ingrid (2004), »Rehabilitering eller utanförskap? Om sjuka, nollplacerade med ekonomiskt bistånd«, Stockholm: Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Socialstyrelsen.

- Jensen, Peter, Michael Rosholm och Michael Svarer (2003), »The response of youth employment to benefits, incentives and sanctions« *European Journal of Political Economy*, vol. 19, s. 301–316.
- Johansson, Håkan (2001), *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*, Arkiv, Lund.
- Johansson, Håkan (2006), »Svensk aktiveringspolitik ur ett nordiskt perspektiv«, ESS 2006:3.
- Johansson, Per och Sara Martinson (2001), »Varför lyckades det nationella IT-programmet Swit? – en jämförelse mellan två arbetssätt«, *Ekonomisk Debatt*, årg. 29, vol. 4, s. 293–302.
- Junestav, Malin (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*, doktorsavhandling, Uppsala universitet.
- Kaushal, Neeraj, Q. Gao och Jane Waldfogel (2007), »Welfare Reform and Expenditures on Children«, *Social Service Review*, vol. 81, s. 369–396.
- Kluge, Jochen (2006), »The Effectiveness of European Active Labor Market Policy«, IZA Discussion Paper No. 2018.
- Knudsen, Eric L., James J. Heckman, Judy L. Cameron och Jack P. Shonkoff (2006), »Economic, Neurobiological and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce«, NBER Working Paper No. 12298.
- Kolm, Ann-Sofie (2007), »Comment on Bruce Meyer: The earned income tax credit – A Swedish perspective«, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 14, s. 81–85.
- Konsumentverket (2007), »Skäliga levnadskostnader, Beräkningar av Konsumentverket«, rapport 2007:11, Konsumentverket.
- Lemieux, Thomas och Kevin Milligan (2008), »Incentive Effects of Social Assistance: A Regression Discontinuity Approach«, *Journal of Econometrics*, vol. 142, s. 807–828.
- Lindquist, Matthew och Gabriella Sjögren Lindquist (2008), »The Dynamics of Child Poverty in Sweden«, mimeo, Stockholms universitet.
- Lorentzen, Thomas och Espen Dahl (2005), »Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?«, *Journal of European Social Policy*, vol. 15, s. 27–45.
- de Luna, Xavier, Anders Forslund och Linus Liljeberg (2008), »Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04« Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.

- Lundgren, Stefan, Lars Behrenz, Harald Edquist och Lennart Flood (2008), *Vägar till full sysselsättning, Konjunkturrådets rapport 2008*, Stockholm: SNS Förlag.
- Lundin, Daniela, Eva Mörk och Björn Öckert (2008), »How far can reduced childcare prices push female labour supply?«, *Labour Economics*, vol. 15, s. 647–659.
- Lundin, Martin (2008), »Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken«, Rapport 2008:13, IFAU, Uppsala.
- Lundin, Martin och Per Skedinger (2006), »Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees«, *Journal of Public Economics*, vol. 90, s. 775–798.
- Lødemel, Ivar (1997) »Pisken i arbeidslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp«, Fafo-rapport 226, Fafo, Oslo.
- Lødemel, Ivar (2000), »National objectives and local implementation of workfare in Norway«, i I. Lødemel och H. Trickery (red.), *An offer you can't refuse*, The Policy Press, Bristol.
- Lødemel, Ivar och Heather Trickery (2000), *An offer you can't refuse*, The Policy Press, Bristol.
- Martin, John P. och David Grubb (2001), »What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies«, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8:2, s. 9–56.
- Matsudaira, Jordan D. och Rebecca Blank (2008), »The Impact of Earnings Disregards on the Behavior of Low Income Families«, National Bureau of Economic Research Working Paper 14038.
- McKinnish, Terra (2005), »Importing the Poor: Welfare Magnetism and Cross-border Welfare Migration«, *Journal of Human Resources*, vol. 40, s. 57–76.
- McKinnish, Terra (2007), »Cross-border Welfare Migration: New Evidence from Micro Data.«, *Journal of Public Economics*, vol. 91, s. 437–450.
- Meyer, Bruce D. (2000), »Do the Poor Move to Receive Higher Welfare Benefits?«, JCPR Working Paper No. 58, Northwestern University/University of Chicago.
- Meyer, Bruce D. (1995), »Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments«, *Journal of Economic Literature*, vol. 33, s. 91–131.
- Meyer, Bruce D. (2007), »The U.S. earned income tax credit, its effects, and possible reforms«, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 14, s. 55–80.

- Meyer, Bruce D. och Dan T. Rosenbaum (2001), »Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers«, *Journal of Public Economics*, vol. 88, s. 1387–1420.
- Milton, Pia och Reinhold Bergström (1998), »Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering«, CUS-rapport 1998:1, The National Board of Health and Welfare. Senare publicerad i Milton, Pia (2006), *Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*, doktorsavhandling, Uppsala universitet.
- Moffitt, Robert (1992), »Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review«, *Journal of Economic Literature*, vol. 30(1), s. 1–61.
- Moffitt, Robert (2002), »Welfare Programs and Labor Supply«, i Alan J. Auerbach och Martin Feldstein (red.), *Handbook of Public Economics*, vol. 4, Amsterdam: Elsevier.
- Mogstad, Magne och Chiara Pronzato (2008), »Are Lone Mothers Responsive to Policy Changes? The Effects of a Norwegian Workfare Reform on Earnings, Education and Poverty«, Discussion Papers No. 533, Statistics Norway.
- Morris, Pamela, Greg J. Duncan och Elisabeth Clark-Kauffman, (2005), »Child Well-Being in an Era of Welfare Reform: The Sensitivity of Transitions in Development to Policy Change«, *Developmental Psychology*, vol. 41:6, s. 919–932.
- Mossler, Karin (1998), »Allt fler har långvarigt socialbidrag«, *Välfärdsbulletinen*, vol. 3.
- Olofsson, Jonas (1996), *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning. En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830–1920*, Lund: Studentlitteratur.
- O’Neil, June A., Laurie J. Bassi och Douglas A. Wolf (1987), »The Duration of Welfare Spells«, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 69(2), s. 241–248.
- Pepper, John V. (2000), »The Intergenerational Transmission of Welfare Receipt: A Non-parametric Bounds Analysis«, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 82(3), s. 472–488.
- Rauhut, Daniel (2006), *Den besvärliga fattigdomen*. Lund: Almqvist & Wiksell International.
- Riksförsäkringsverket (2003), »Regionala skillnader i sjukskrivning – Hur ser de ut och vad beror de på?«, Enheten för analys.

- Robins, Phil K. (1985), »A Comparison of the Labor Supply Findings from the four Negative Income Tax Experiments«, *Journal of Human Resources*, vol. 20, s. 567–582.
- Rosdahl, Anders och Hanne Weise (2000), »When all must be active – workfare in Denmark«, i Ivar Lødemel och Heather Trickey (red.), *An offer you can't refuse*, The Policy Press, Bristol.
- Rosholm, Michael och Michael Svarer (2008), »The Threat Effect of Active Labour Market Programmes«, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 110, s. 385–401.
- Rowe, Gretchen (2000), »State TANF Policies as of July 1999«, Welfare Rules Databook, The Urban Institute Program to Assess Changing Social Policies.
- Salonen, Tapio (1996), »Övervältringar inom socialsektorn – effekter av statliga nedskärningar på socialbidragshushållen«, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Salonen, Tapio (2007), »Barns ekonomiska utsatthet i Sverige«, Årsrapport 2007, Rädda Barnen.
- Salonen, Tapio och Richard Ulmestig (2004), »Det nedersta trappsteget – En studie om kommunal aktivering«, Institutet för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Midsomer Norton: Oxford University Press
- Sibbmark, Kristina (2007), »Arbetsmarknadspolitisk översikt 2006«, Rapport 2007:27, IFAU, Uppsala.
- Siedler, Thomas (2004), »Is the receipt of social assistance transmitted from parents to children? Evidence from German panel data«, unpublished paper, Institute for Social and Economic Research, University of Essex.
- SKL (2008), »Ökade socialbidragskostnader med Försäkringskassans nya policy«, Pressmeddelande 30 april 2008, se <http://www.skl.se/artikel.asp?C=361&A=52587>
- Socialstyrelsen (1995), »Att besluta om socialbidrag – en studie i 11 kommuner«, CUS-skrift 1995:1.
- Socialstyrelsen (2005a), »Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?«.
- Socialstyrelsen (2005b), »Normer för ekonomiskt bistånd (Socialbidrag) 1985–2005«, rapport från Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006a), »*Social Rapport 2006*«, Stockholm.

- Socialstyrelsen (2006b), »Redovisningssystem av kommunala insatser som syftar till självförsörjning genom arbete«.
- Socialstyrelsen (2008), »Riksnormen för försörjningsstöd 2008 – ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)«, meddelandeblad, Socialstyrelsen.
- SOU 2001:79, »Välfärdsbokslut för 1990-talet«, Stockholm: Fritzes förlag.
- SOU 2007:2, »Ekonomiskt bistånd – utveckling och omfattning«, Stockholm: Fritzes förlag.
- SOU 2008:4, »Lättare att samverka – förslag om förändring i samtlagen«, Stockholm: Fritzes förlag.
- Statistik om Stockholm: Sociala förhållanden S 2007:7, *Ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd 2006*.
- Statistik om Stockholm: Sociala förhållanden S 2006:13, *Ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd 2005*.
- Stenberg, Sten-Åke (2000), »Inheritance of Welfare Reciprocity: An Inter-generational Study of Social Assistance Reciprocity in Postwar Sweden«, *Journal of Marriage and the Family*, vol. 62, No. 1, s. 228–239.
- Stranz, Hugo (2007), »Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag«, Rapport i socialt arbete 119, Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Swann, Christopher A. (2005), »Welfare Reform when Recipients are Forward-Looking«, *Journal of Human Resources*, vol. 40:1, s. 31–56.
- Söderström, Lars, Anders Björklund, Per-Gunnar Edelhjelm och Agneta Kruse (1999), *Välfärdspolitiska rådets rapport 1999. Från dagis till servicehus. Välfärdspolitik i livets olika skeden*, Stockholm: SNS Förlag.
- Thorén, Katarina H. (2006), »Kommunal aktiveringspolitik: En fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare«, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 12, No. 2, s. 99–114.
- Torring, Jacob (1999), »Workfare with welfare: recent reforms in the Danish Welfare State«, *Journal of European Social Policy*, vol. 1, s. 5–28.
- Ungdomsstyrelsen (2005), *Fokus 05. En analys av ungas etablering och egenförsörjning*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:10, Stockholm: Ungdomsstyrelsen
- UNICEF (2007), »Child Poverty in Perspective: Child Well-being in Rich Countries«, Innocenti Report Card 7.
- Van Reenen, John (2001), »No More Skivvy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context«, IFS Working Paper 01/09.

- Waldfoegel, Jane (2007), »Welfare Reforms and Child Well-Being in the us and UK«, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 14:2, s. 137–168.
- Wallentin, Hans (1987), »Kring arbetslöshets- och socialpolitik i Sverige sedan 1700-talet«, Rapport 1987:8, Högskolan i Östersund.
- Åslund, Olof, Robert Eriksson, Oskar Nordström Skans och Anna Sjögren (2006), *Fritt inträde? Ungdomars och invandrares väg till det första arbetet*, Valfärdsrådets rapport 2006, Stockholm: sns Förlag.

Välfärdsrådet 2008

MATZ DAHLBERG är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet. Han är även forskare vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och extern forskningsledare vid sns. I sin forskning studerar han bland annat kommunalt beslutsfattande, relationen mellan staten och kommunerna och effekter av offentlig politik. På sns Förlag har han tidigare medverkat i antologin *Staten och kommunerna*.

KARIN EDMARK är fil.dr i nationalekonomi och verksam vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Hon arbetar främst med empirisk arbetsmarknads- och utbildningsforskning samt offentlig ekonomi.

JÖRGEN HANSEN är associate professor vid Concordia University i Montreal, Kanada. Han bedriver empirisk arbetsmarknadsforskning med inriktning mot arbetsutbud och socialbidragsutnyttjande samt utbildning.

EVA MÖRK är docent i nationalekonomi och verksam som forskare vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Hennes forskning berör bland annat stat- och kommunrelationer och effekter av diverse välfärdsreformer. Hon är även ledamot av Eso och flitig bloggare på Ekonomistas.se. På sns Förlag har hon tidigare medverkat i antologin *Staten och kommunerna*.

Referensgrupp

Följande företag och myndigheter har med kunskap, tid och finansiellt stöd bidragit till studien. I referensgruppen har de representerats av följande medarbetare:

Almega AB · *Gabriella Sebart*
AMF Pension · *Christer Elmehagen*
Blatteförmedlingen · *Ivan Daza*
Deloitte AB · *Svante Forsberg*
Försäkringskassan · *Mats Johansson*
Länsförsäkringar AB · *Jacob Kramer*
Länsstyrelsen i Västernorrlands län · *Chanett Edlund*
SEB TryggLiv · *Jens Magnusson*
Skandia AB · *Malin Hagald*
Statistiska centralbyrån · *Mats Wadman*
Stockholms stad · *Gillis Hammar*
Tyréns AB · *Ulrika Francke*
Verva · *Margaretha Dahlin Blohm*
Vårdalstiftelsen · *Ewa Ställdal*
Vårdförbundet · *Per Malmquist*