

Bilaga 11 till LU2011

Från försörjningsstöd till arbete – Hur
kan vägen underlättas?*

Eva Mörk

* Jag är tacksam för värdefulla diskussioner med och kommentarer från Stefan Eriksson, Martin Lundin och Oskar Nordström Skans. Dessutom vill jag rikta ett stort tack till Linus Liljeberg för hjälp med att bearbeta data och ta fram figurer och tabeller.

Innehåll

1	Inledning	197
2	Regelverket om ekonomiskt bistånd	199
3	Vem tar emot ekonomiskt bistånd och varför?	203
3.1	Personer med ekonomiskt bistånd.....	203
3.2	Står biståndstagarna nära arbetsmarknaden?	208
3.3	Är biståndstagarna inskrivna vid Arbetsförmedlingen?	210
3.4	Sammanfattande diskussion.....	218
4	Åtgärder för att öka sysselsättningen bland biståndstagare	221
4.1	Finansiella incitament	223
4.1.1	Empiriska forskningsresultat	225
4.1.2	Sammanfattning	226
4.2	Aktiveringskrav och sanktioner	226
4.2.1	Empiriska forskningsresultat	228
4.2.2	Sammanfattning	231
4.3	Utbildning, praktik och förmedlingsinsatser	231
4.3.1	Empiriska forskningsresultat	232
4.3.2	Sammanfattning	234
4.4	Sänkta arbetsgivaravgifter och subventionerade anställningar.....	235
4.4.1	Empiriska forskningsresultat	236
4.4.2	Sammanfattning	237

4.5	Vilka åtgärder är lämpliga? Sammanfattande diskussion.....	237
5	Organisationen av insatser riktade till arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd	239
5.1	Vilka lösningar diskuteras och används i Norden?	240
5.2	Vad lär oss befintlig forskning om effekterna av olika organisationsformer?	242
5.3	Sammanfattning	244
6	Policydiskussion.....	245
6.1	Utgångspunkter	246
6.2	Slutsatser från rapporten	246
6.3	Policyrekommendationer	247
	Referenser	251
	Appendix	256
	Moving recipients of social assistance from welfare to work – How can the Swedish system be improved?	258

1 Inledning

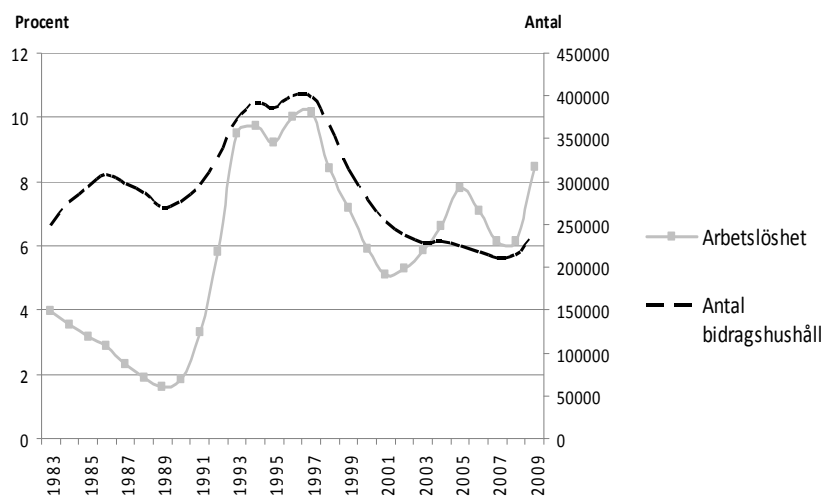
2008 levde 5,6 procent av befolkningen i hushåll som tog emot ekonomiskt bistånd (det som i vardagsspråk kallas socialbidrag) någon gång under året. I vissa grupper var andelen betydligt högre, till exempel så fick 20 procent av alla ensamstående kvinnor med barn ekonomiskt bistånd under samma år. Den genomsnittliga biståndstiden var 6,1 månader.¹

Den officiella statistiken från Socialstyrelsen visar att kostnaderna för det ekonomiska biståndet inklusive introduktionsersättning ökade med 17 procent 2009 jämfört med 2008. Under hela året 2009 betalade kommunerna ut 11 102 miljoner kronor i ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning. Under andra kvartalet år 2010 var motsvarande belopp 2 957 miljoner kronor, vilket är en ökning med fem procent jämfört med andra kvartalet år 2009.

Antalet bidragshushåll samvarierar med arbetslösheten, vilket framgår tydligt av figur 1. Det faktum att kostnaderna för ekonomiskt bistånd stigit under 2009 beror alltså delvis på den ekonomiska krisen och den ökade arbetslösheten. Personer som inte har rätt till a-kassa, eller där inkomsten från a-kassan är väldigt låg, får vända sig till kommunernas socialtjänst för att få hjälp med försörjningen. Detta gäller främst grupper som ungdomar och invandrare utan tidigare förankring på arbetsmarknaden, men även individer som inte är medlemmar i någon a-kassa hör till denna grupp. Förändringarna av reglerna i sjukförsäkringssystemet är en annan faktor som kan ha bidragit till kostnadsökningarna.

¹ Socialstyrelsen (2009).

Figur 1 Arbetslösheten i procent samt antal bidragshushåll



Källa: SCB.

Syftet med denna rapport är att diskutera hur ekonomisk politik kan underlätta för mottagare av ekonomiskt bistånd att bli självförsörjande via arbete. Rapporten börjar med att kortfattat gå igenom de regler som gäller för ekonomiskt bistånd. Därefter redovisas statistik över biståndstagarna, med fokus på hur nära arbetsmarknaden dessa står. Till exempel undersöks hur stor andel av biståndstagarna som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och vilka försörjningshinder kommunerna uppger att biståndstagarna har. Avsnitt 4 handlar om olika politikåtgärder som kan underlätta arbetslösa biståndstagares väg till självförsörjning. Därefter diskuteras det nuvarande systemet där kommunerna ansvarar för det ekonomiska stödet till mottagare av försörjningsstöd medan staten, via Arbetsförmedlingen, har huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiska program. Jag avslutar rapporten med ett antal förslag till hur det nuvarande systemet skulle kunna förändras.

2 Regelverket om ekonomiskt bistånd

I och med 1982 års socialtjänstlag (SoL) fastställdes att samtliga individer har rätt att bli prövade för socialbidrag. Före 1982 var det upp till den enskilda kommunen om även friska vuxna utan barn skulle kunna få socialbidrag. 1998 gjordes flera ändringar i SoL, bland annat bytte *socialbidrag* namn till *försörjningsstöd*. Denna lag ersattes i sin tur av en ny lag (SoL 2001:453) som trädde i kraft 1 januari 2002. Enligt lagen ska alla former av bistånd prövas enligt 4 kap 1 § SoL. Besluten går att överklaga enligt förvaltningslagen. Socialtjänstlagen är utformad som en ramlag och ger därmed kommunerna visst utrymme att tolka lagen. Enligt samma lag bör tillämpningen kännetecknas av ett helhetsgrepp, individuell behovsbedömning, frivillighet och självbestämmande, ett barnperspektiv, hänsyn till brottsoffer samt kvalitet.²

Ekonomiskt bistånd är beteckningen på all ekonomisk hjälp enligt Socialtjänstlagen. Denna består av två delar: *försörjningsstödet* som är en ersättning för att täcka den dagliga försörjningen och *tillfälligt stöd för oregelbundna kostnader* (till exempel läkar- och tandläkarkostnader). I försörjningsstödet ingår riksnormen, som fastställs av regeringen, samt skäliga kostnader för vanliga behov utanför riksnormen.³

² För en närmare beskrivning av Socialtjänstlagen och diskussion om hur den bör tolkas, se Socialstyrelsen (2004).

³ Riksnormen baseras på Konsumentverkets beräkningar av skäliga 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". 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. I försörjningsstödet ska dessutom ersättning, enligt skäliga kostnader, ges för boende, hushållsel, 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 skäliga kostnader, exempelvis boendekostnader. För hushåll bestående av sammanboende samt hushåll med barn gäller andra normbelopp, anpassade efter till exempel barnens ålder.

Socialtjänstens uppgift definieras på Socialstyrelsens hemsida: ”I arbetet med ekonomiskt bistånd är socialtjänstens huvuduppgift att hjälpa personer så att de kan klara sin försörjning på egen hand. Den andra uppgiften är att ge ekonomiskt bistånd till dess att målet är uppnått.” I första hand är dock den enskilde skyldig att efter förmåga bidra till sin egen försörjning. Arbetsföra personer ska aktivt söka arbete eller delta i lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Socialtjänsten har möjlighet att ställa krav på deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för personer under 25 år, och även för äldre om särskilda behov av kompetensutveckling finns. Det finns dock inget stöd i lagen eller rättspraxis för att villkora ekonomiskt bistånd genom att kräva att den enskilde deltar i arbete eller sysselsättning som inte ryms inom den vanliga arbetsmarknaden eller arbetsmarknadspolitiken, eller som inte är att betrakta som praktik eller kompetenshöjning. Socialtjänstens åtgärder får inte heller ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. (Socialstyrelsen, 2004)

Reglerna för ekonomiskt bistånd skiljer sig i flera avgörande hänseenden från de regler som styr socialförsäkringarna. De tre mest avgörande skillnaderna är:

- Ansvaret för försörjningsstödet ligger på primärkommunerna till skillnad från socialförsäkringar som är ett statligt ansvarsområde.
- Försörjningsstödet är behovsprövat till skillnad från socialförsäkringarna som är utformade som rättigheter. För att få försörjningsstöd krävs alltså att hushållet inte har några andra tillgångar, som till exempel sparande eller ägodelar som lätt kan säljas.
- Försörjningsstödet beviljas på hushållsnivå till skillnad från socialförsäkringssystemet där det är individen som har rätt till bidrag.⁴

⁴ Med undantaget föräldraförsäkringen som ju delas av föräldrarna.

Dessa skillnader har ett antal viktiga konsekvenser:

- i. Det är den kommunala budgeten som ansträngs när antal arbetslösa biståndstagare ökar i lågkonjunkturer, men det är den statliga politiken som ansvarar för arbetsmarknadspolitiken.
- ii. Det kommer att finnas regionala/lokala variationer i tolkningen av socialtjänstlagen.
- iii. Det uppstår stora marginaleffekter för biståndstagare som vill öka sitt arbetsutbud marginellt, eftersom biståndet kommer att minska med samma belopp som biståndstagaren tjänar. Detta gäller även övriga medlemmar i biståndstagarens hushåll.
- iv. Kostnaderna för försörjningsstödet blir lägre än om stödet inte varit behovsprövat.
- v. Biståndstagandet kan vara förknippat med skamkänslor och obehag då den sökande måste redovisa sin situation i detalj för socialsekreteraren.

I denna rapport fokuserar jag på de fyra översta faktorerna. Detta innebär inte att jag tycker att den femte är oväsentlig, utan vill poängtera att det viktigt att ha denna faktor i åtanke när vi diskuterar tänkbara politikåtgärder. För en diskussion av hur biståndsmottagande kan vara förknippat med skamkänslor, se till exempel Starrin (2008).

Den tredje och fjärde punkten ovan innebär att politikerna står inför en avvägning när de ska utforma ett bidragssystem för hjälpbehövande. Å ena sidan kommer behovsprövning att innebära att kostnaderna för systemet hålls nere då bara de som inte själva har resurser blir berättigade till stöd. Å andra sidan medför behovsprövningen att bidraget kommer att minska per automatik när biståndstagaren får annan inkomst, vilket betyder att det inte lönar sig för biståndstagaren att hitta tillfälliga arbeten eller att öka sina arbetstimmar marginellt.

3 Vem tar emot ekonomiskt bistånd och varför?

För att på bästa sätt hjälpa biståndstagare till egen försörjning är det naturligtvis viktigt att förstå varför ett hushåll behöver bidrag. Enligt Socialtjänstlagen ska också varje ärende starta med en ordentlig utredning av individens situation, där grunden är att ta reda på varför den enskilde inte kan försörja sig själv eller behöver bistånd för sin livsföring i övrigt.⁵

I detta avsnitt kommer jag att försöka säga något om andelen biståndstagare som får bidrag därför att de saknar arbete. Det är förmodligen denna grupp som är lättast att påverka med ekonomisk politik. Jag börjar med att beskriva vilka det var som tog emot ekonomiskt bistånd under 2008. Utifrån nya siffror från SCB beskriver jag också biståndstagarnas försörjningshinder under början av 2010. Därefter redogör jag för några resultat ur SNS Välfärdsråds rapport 2008 (Dahlberg m.fl., 2008a), vilka illustrerar i vilken utsträckning biståndstagarna står nära arbetsmarknaden. Slutligen undersöks hur stor andel av mottagarna av försörjningsstöd 2008 som också var inskrivna på Arbetsförmedlingen, samt hur dessa skiljer sig från de inskrivna i helhet.

3.1 Personer med ekonomiskt bistånd

Under 2008 levde enligt Socialstyrelsen (2009) 5,6 procent av befolkningen i ett hushåll som tog emot ekonomiskt bistånd någon gång under året. De data jag analyserar i detta avsnitt berör individer i åldern 18–64. Av dessa levde 5 procent i ett hushåll med ekonomiskt bistånd. Detta motsvarar drygt 310 000 personer.

⁵ Se Socialstyrelsen (2004).

Tabell 3.1 redovisar hur stor andel av olika grupper, uppdelat på kön, ålder, familjesituation, utbildning och födelse-land, som får bistånd, samt hur stor andel av befolkningen respektive biståndstagarna dessa grupper utgör. Det framgår tydligt av tabellen att vissa grupper är överrepresenterade bland biståndstagarna. Vi ser från kolumn 2 i tabellen att bistånd är vanligare för ungdomar (9 procent av alla 18–24-åringar har fått bistånd någon gång under 2008) än för äldre. Det verkar vara ungefär lika vanligt för kvinnor och män att ta emot bistånd, men det är vanligare för ensamstående med barn än för andra familjetyper; cirka 12 procent av ensamstående med barn tar emot bistånd. Personer med lägre utbildning får oftare bistånd än personer med högre utbildning. Slutligen finns det tydliga skillnader beroende på var i världen personer är födda; hela 23 procent av de som är födda utanför västvärlden tar emot bistånd, medan motsvarande procent bland de svenskfödda är tre.

Ett annat sätt att undersöka om vissa grupper är överrepresenterade bland biståndstagarna är att jämföra gruppens andel av befolkningen (kolumn 3 i Tabell 3.1) med dess andel av samtliga biståndstagare (kolumn 4 i Tabell 3.1). Tabellen visar t.ex. att medan 18–24-åringarna endast utgör drygt 12 procent av befolkningen så utgör denna grupp drygt 23 procent av biståndstagarna. Skillnaderna blir än tydligare när man jämför personer beroende på var de är födda; gruppen som är född utanför västvärlden utgör 8 procent av befolkningen men hela 39 procent av biståndstagarna.

Slutligen är det värt att notera att även om utlandsfödda är överrepresenterade bland biståndstagarna så utgör svenskfödda nästan hälften av samtliga biståndstagare.

Tabell 3.1 Olika gruppers andel i procent av socialbiståndstagarna respektive befolkningen, 18–64 år, 2008

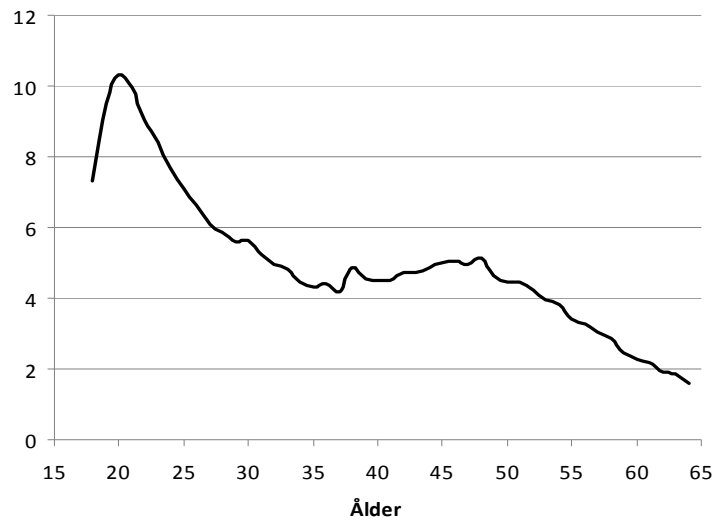
	Andel med ekonomiskt bistånd	Andel av befolkningen	Andel av mottagare av ekonomiskt bistånd
Kvinnor	4,6	49,5	49,5
Män	5	50,5	50,5
18–24 år	9	12,3	23,8
25–40 år	5	28,0	31,3
41–64 år	4	43,3	35,0
Ensamstående med barn	12	5,6	14,9
Gift/sambo med barn	4	29,7	24,7
Ensamst/sambo utan barn	4,9	32,4	34,5
Gift utan barn	1,4	18,9	5,8
Förgymnasial utb <9 år	8	7,6	12,3
Förgymnasial utb 9+ år	9	15,0	28,3
Gymnasial utb	4	44,5	37,3
Eftergymnasial utb	2	30,0	13,7
Född i Sverige	3	83,7	49,1
Född i västvärlden	7	8,3	12,0
Född i övriga länder	23	8,0	38,9

Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen.

Notera: I gruppen "Ensamstående med barn" kan även personer som är sambo utan gemensamma barn ingå. Gruppen "Född i västvärlden" består av personer födda i Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland.

Som framgår av tabellen så skiljer sig andelen med ekonomiskt bistånd bland personer i olika åldrar. Figur 2 illustrerar detta ytterligare. Vi ser en topp i biståndstagandet vid 20 år då andelen är hela 10 procent. Därefter sjunker andelen snabbt fram till knappt 40 år, då denna ökar svagt för att återigen sjunka vid 50 år.

Figur 2 Andel av befolkningen (18–64) med ekonomiskt bistånd (%)



Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen.

En intressant fråga är naturligtvis varför hushåll behöver ekonomiskt bistånd. Från och med 1 januari 2010 är samtliga kommuner skyldiga att registrera försörjningshinder och ändamål med utbetalt ekonomiskt bistånd. På uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) har SCB samlat in de uppgifter som fanns registrerade för perioden 1 januari till 30 maj 2010.⁶ SCB (2010) redovisar resultaten från denna insamling i vilken 239 kommuner deltog. Tabell 3.2 visar andelen vuxna biståndstagare efter huvudsakligt försörjningshinder, samt uppdelat på om mottagaren är född i eller utanför Sverige. Av tabellen framgår att kommunerna uppger att av samtliga biståndstagare under denna period var det 41 procent som hade arbetslöshet som sitt huvudsakliga försörjningshinder. Denna andel är något högre bland inrikes födda än bland utrikes födda.⁷ I den senare gruppen utgör dock språket ett stort hinder (12 procent). Det är troligt att detta är nära förknippat med arbetslöshet.

⁶ Även 2009 gjordes en testinsamling av samma uppgifter, för en sammanställning se Socialstyrelsen (2010).

⁷ Ungefär 40 procent av utbetalat ekonomiskt bistånd under perioden januari till maj har också gått till personer med arbetslöshetsrelaterade hinder.

Det näst vanligaste försörjningshindret är sociala skäl (11 procent) och här är andelen högre bland inrikes födda. Därefter följer sjukskriften med läkarintyg (8 procent). Av biståndstagarna arbetar 5 procent och i 10 procent av fallen saknas orsakskod.

Tabell 3.2 Andel vuxna (i procent) biståndstagare efter huvudsakligt försörjningshinder, januari–maj 2010

	Alla	Inrikes födda	Utrikes födda
Arbetslös	41	44	38
Sjukskriften m läkarintyg	8	8	7
Sjuk- eller aktivitetsersättning	6	5	7
Arbetshinder, sociala skäl	11	14	8
Föräldraledig	4	2	5
Arbetar	5	6	5
Språkhinder	6	0	12
Utan försörjningshinder	2	3	1
Annat försörjningshinder	7	6	8
Kod saknas	10	11	10
Summa	100	100	100

Källa: SCB (2010).

Tabell 3.3 illustrerar hur försörjningshinder varierar med ålder. Av tabellen framgår att arbetslöshet är ett än vanligare försörjningshinder för unga (om man bortser från den allra yngsta gruppen) än för resten av gruppen. Av personer i åldern 20–24 är hela 54 procent biståndstagare på grund av arbetslöshet. Ju äldre biståndstagaren är, desto större andel är det som har bidrag på grund av sjukskrivning. I den yngsta samt den äldsta gruppen är ”annat försörjningshinder” en vanlig orsakskod, och det är också vanligare att kod saknas.

Tabell 3.3 Andel (i procent) vuxna biståndstagare efter huvudsakligt försörjningshinder, uppdelat på ålder, januari-maj 2010

	16-19	20-24	25-29	30-39
Arbetslös	34	54	46	41
Sjukskriven m läkarintyg	3	5	6	8
Sjuk- eller aktivitetsersättning	1	2	2	3
Arbetshinder, sociala skäl	11	9	10	10
Föräldraledig	5	5	7	6
Arbetar	2	6	6	6
Språkhinder	3	3	7	9
Utan försörjningshinder	1	1	1	2
Annat försörjningshinder	28	6	4	4
Kod saknas	13	9	11	10
Summa	100	100	100	100
	40-49	50-59	60-64	65+
Arbetslös	40	34	24	5
Sjukskriven m läkarintyg	10	11	9	2
Sjuk- eller aktivitetsersättning	7	13	19	14
Arbetshinder, sociala skäl	12	14	15	6
Föräldraledig	2	0	0	0
Arbetar	6	4	3	1
Språkhinder	7	5	4	2
Utan försörjningshinder	2	3	4	14
Annat försörjningshinder	5	6	12	41
Kod saknas	10	11	10	16
Summa	100	100	100	100

Källa: SCB (2010).

3.2 Står biståndstagarna nära arbetsmarknaden?

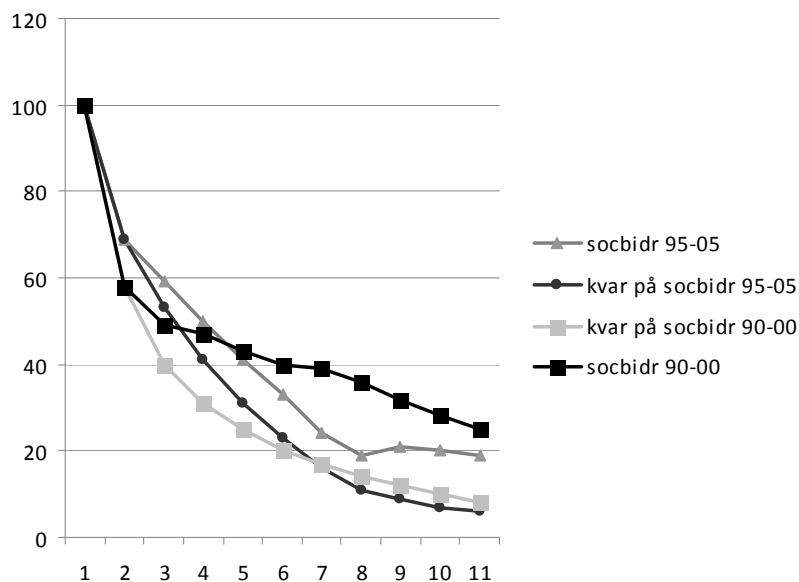
SNS Valfärdsråds rapport 2008 (Dahlberg m.fl. 2008a) ägnades delvis åt samma frågor som denna bilaga, nämligen hur vägen från socialbidrag till självförsörjning kan underlättas. En sak som diskuterades mycket var hur nära socialbiståndstagarna står arbetsmarknaden. I detta avsnitt sammanfattar jag delar av den diskussion som förs i valfärdsrapporten.

Ett sätt att studera om biståndstagarna står nära arbetsmarknaden är att undersöka hur länge de tar emot bistånd. Om biståndstagarna fort lämnar bidragstagandet är det rimligt att tro att de står närmare arbetsmarknaden än om de finns kvar under en lång tid. I

Figur 3 visas hur stor andel av de som tog emot socialbidrag 1990 respektive 1995 som fortfarande gör det tio år senare. Kurvorna som är benämnda "kvar på socbidr" visar den andel som tog emot socialbidrag samtliga tio år, medan kurvorna som är benämnda "socbidr" visar den andel av de som hade socialbidrag ursprungsåret som även tog emot bidrag respektive år. Den senare gruppen kan alltså ha lämnat socialbidragstagandet, men kommit tillbaka.

Figuren visar att de flesta hushåll som tar emot socialbidrag har lämnat bidragstagandet på fem års sikt. Detta gäller oavsett om hushållen börjar ta emot bidrag i en hög- eller lågkonjunktur (1990 eller 1995), vilket tyder på att socialbidrag för de allra flesta bidragshushåll är en temporär, om än inte helt tillfällig försörjningskälla. Däremot är det väldigt vanligt att hushåll som en gång har tagit emot bidrag kommer tillbaka till bidragstagande även om bidragstagandet har upphört under en period. Detta mönster är extra tydligt för hushåll som tog emot socialbidrag 1990, dvs. i en period då det ekonomiska läget i Sverige fortfarande var gott.

Figur 3 Andel i procent som får socialbidrag respektive år, av alla som får socialbidrag 1990 respektive 1995



Källa: Egen bearbetning IFAU-databasen.

Av Figur 3 framgår att en ganska stor andel av de som har socialbidrag ett visst år lämnar bidragstagandet ganska fort. Hur ser då mönstret ut för olika grupper? Tabell 3.4 redovisar hur stor andel av olika grupper som i) inte hade socialbidrag år ett men hade socialbidrag år två (inträde) samt ii) hade socialbidrag år ett men inte år två (utträde). Vi ser från tabellen att sannolikheten att träda in i bidrag är störst för ensamstående kvinnor med barn, ungdomar och invandrare från icke-OECD länder. Sannolikheten att lämna bidragstagandet, å andra sidan, är minst för invandrare från icke-OECD länder och högst för ensamstående kvinnor utan barn.

Tabell 3.4 Sannolikheter för att avsluta respektive påbörja bidragstagandet mellan två år, genomsnitt 1991–2001

	Alla	Ungdomar 18–24 år	Invandrare från icke-OECD länder
Inträde	0,014	0,046	0,043
Utträde	0,370	0,373	0,286
	Ensamstående män utan barn	Ensamstående kvinnor utan barn	Ensamstående kvinnor med barn
Inträde	0,027	0,021	0,073
Utträde	0,347	0,404	0,327

Källa: Dahlberg m.fl. (2008a).

I Dahlberg m.fl. undersöks även vilka övriga inkomstkällor som de som får socialbidrag har. De finner att löneinkomster utgör knappt 30 procent av den disponibla inkomsten för personer i hushåll som tog emot socialbidrag 2005. Övriga inkomstslags (sjuk- och aktivitetsersättning, studiemedel och sjukpenning) andelar av den disponibla inkomsten ligger runt 5–10 procent.

3.3 Är biståndstagarna inskrivna vid Arbetsförmedlingen?⁸

Ett sätt att undersöka hur många biståndstagare som behöver bidrag på grund av arbetslöshet är att räkna ut hur stor andel av samtliga individer som tar emot ekonomiskt bistånd som också är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Det är rimligt att utgå från att

⁸ Uppgifterna i detta avsnitt bygger på egen bearbetning av IFAU-databasen.

det är arbetslöshet som ligger bakom denna grupps biståndsbehov.⁹ Under 2008 var 48,9 procent av de bodde i ett hushåll som tog emot ekonomiskt bistånd inskrivna minst en gång vid Arbetsförmedlingen under året.¹⁰

Tabell 3.5 Egenskaper hos biståndstagare beroende på om de är registrerade vid Arbetsförmedlingen (Af) eller inte (andelar i procent)

	Biståndstagare, inskrivna vid Af	Biståndstagare, inte inskrivna vid Af
Män	56	46
Kvinnor	44	54
Summa	100	100
18–24 år	29	19
25–40 år	40	23
41–64 år	31	39
Summa	100	100
Ensamstående med barn	15	15
Gift/sambo med barn	24	26
Gift utan barn	4	7
Ensamst/sambo utan barn	41	28
Summa	100	100
Förgymnasial utb <9 år	12	13
Förgymnasial utb 9+ år	26	30
Gymnasial utb	44	31
Eftergymnasial utb	16	11
Summa	100	100
Född i Sverige	51	47
Född i Västvärlden	10	14
Född övriga länder	39	39
Summa	100	100

Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen.

Notera: I gruppen "Ensamstående med barn" kan även personer som är sambo utan gemensamma barn ingå. Gruppen "Västvärlden" består av personer födda i Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland.

⁹ Man bör vara lite försiktig när man tolkar denna siffra som ett mått på arbetslöshet som försörjningshinder eftersom det dels inte finns några hinder för vem som helst att skriva in sig vid Arbetsförmedlingen, dels är många kommuner som ställer krav på biståndstagare att skriva in sig.

¹⁰ Enligt Löfbom (2007) var motsvarande siffra under 2004 för befolkningen i åldern 20–64 60 procent.

Hur skiljer sig de biståndstagare som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen från de som inte är det? Från Tabell 3.5 ser vi att den senare gruppen i lägre utsträckning består av män, är äldre samt är något lägre utbildade. Däremot verkar det inte finnas några större skillnader med avseende på födelseland.

Hur skiljer sig då gruppen inskrivna biståndstagare mot övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen? Tabell 3.6 redovisar samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen som antingen var öppet arbetslösa, i program eller varit i arbete mindre än 30 dagar den 1 december 2008¹¹ uppdelat på försörjningskälla. Av dessa (398 511 personer) hade 61,5 procent enbart ersättning från arbetslöshetsförsäkringen¹², 15,2 procent hade enbart ekonomiskt bistånd, 8 procent hade ersättning från både arbetslöshetsförsäkringen och socialtjänst medan 15,4 procent hade varken ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller ekonomiskt bistånd.¹³

Tabell 3.6 visar hur dessa fyra grupper skiljer sig åt med avseende på kön, ålder, utbildning och födelseland. Det är tydligt att gruppen med ekonomiskt bistånd är yngre, lägre utbildade, i större utsträckning födda utanför västvärlden och är i något större utsträckning män än gruppen med a-kassa. Gruppen som varken har a-kassa eller ekonomiskt bistånd är typiskt yngre än de övriga tre grupperna. Jämför vi denna grupp med gruppen med ekonomiskt bistånd ser vi också att de i större utsträckning är födda i Sverige och har något högre utbildning.

¹¹ Mönstret ser väldigt lika ut om vi istället fokuserar på inskrivna den första någon annan månad under 2008.

¹² Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. För att få ta del av inkomstbortfallsförsäkringen ska man ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader och uppfyllt arbetsvillkoret under medlemstiden. Den som har uppfyllt arbetsvillkoret, men inte är medlem eller varit medlem tillräckligt länge får ersättning från grundförsäkringen.

¹³ Löfbom (2007) analyserar vilken ersättningsform de som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen 2004 hade. Hon finner att 52 procent hade enbart A-kassa, 10 procent enbart ekonomiskt bistånd, 3 procent både a-kassa och ekonomiskt bistånd och 35 procent hade varken a-kassa eller ekonomiskt bistånd. Under de fyra år som gått sedan Löfboms analys har alltså andelen med a-kassa stigit, vilket även gäller andelen med enbart ekonomiskt bistånd och gruppen med både och. Andelen med varken A-kassa eller ekonomiskt bistånd har däremot sjunkit.

Tabell 3.6 Egenskaper bland de inskrivna vid Arbetsförmedlingen 1/12-2008 uppdelat på försörjningskälla (andelar i procent)

Egenskaper	Ekonomiskt bistånd men ingen a-kassa	A-kassa men inget ekonomiskt bistånd	Både ekonomiskt bistånd och a-kassa	Varken a-kassa eller ekonomiskt bistånd
Andel män	59,0	53,4	59,0	53,7
20–24 år	22,6	8,6	14,2	21,2
25–39 år	39,4	29,1	35,6	27,9
40–54 år	25,9	36,2	38,8	21,8
55–64 år	5,2	25,4	10,8	11,0
Förgymn utb <9 år	16,1	6,6	8,1	6,6
Förgymn utb 9+ år	26,4	14,1	21,9	19,6
Gymnasial utb	37,1	58,6	55,5	54,1
Eftergymnasial utb	18,8	20,0	13,8	18,3
Född i Sverige	41,1	78,0	62,9	68,8
Född i västvärlden	9,7	9,8	11,0	10,7
Född övriga länder	49,2	12,2	26,1	20,5
Andel individer	15,2	61,5	8,0	15,4
Antal individer	60 417	244 922	31 839	61 333

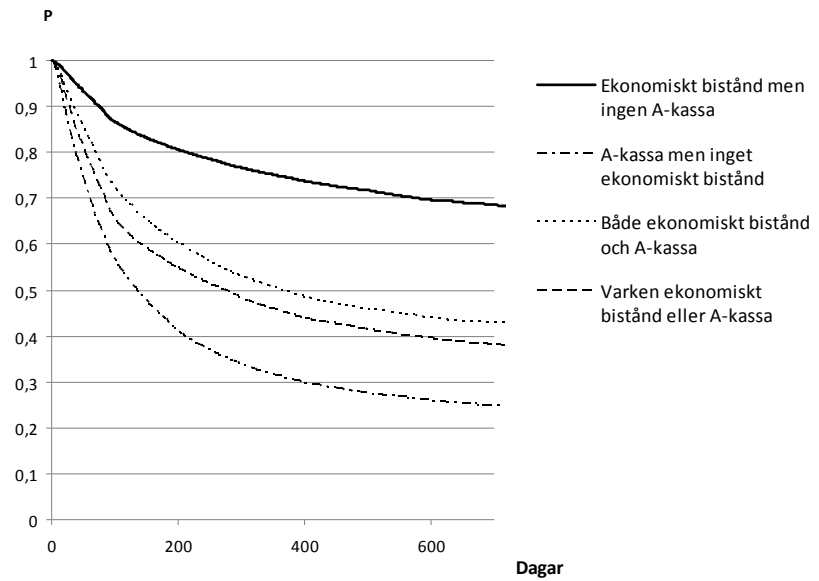
Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen

Notera: Att ha a-kassa definieras utifrån medlemskap i en arbetslöshetskassa inklusive alfa-kassan. Denna grupp består alltså delvis av personer med statlig grundersättning. Gruppen "Född i västvärlden" består av personer födda i Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland.

Gruppen med enbart ekonomiskt bistånd verkar alltså om något ha en svagare ställning (de är yngre, har lägre utbildning och är i större utsträckning födda utanför västvärlden) på arbetsmarknaden än gruppen med a-kassa. Ett sätt att se om detta stämmer är att undersöka hur länge det dröjer innan en nyinskriven lämnar Arbetsförmedlingen för arbete och om detta skiljer sig beroende på vilken försörjningskälla den arbetslöse har.

Figur 4 redovisar i vilken utsträckning de nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen under 2008 övergick till arbete. Figuren visar den andel som inte har fått arbete. Vi ser att efter 600 dagar så är andelen som inte har fått arbete hela 70 procent för gruppen med enbart ekonomiskt bistånd, medan den är 45 procent för gruppen med enbart a-kassa. Lägst är andelen kvar för gruppen med både ekonomiskt bistånd och a-kassa.

Figur 4 Andel som inte har lämnat Arbetsförmedlingen för arbete för olika grupper av arbetssökande



Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen

Notera: Att ha a-kassa definieras utifrån medlemskap i en arbetslöshetskassa inklusive alfa-kassan. Denna grupp består alltså delvis av personer med statlig grundersättning.

Om man är inskriven vid Arbetsförmedlingen kan man vara öppet arbetslös, ha arbete, vara deltidsarbetslös eller delta i någon form av program. Tabell 3.7 redovisar i vilka olika kategorier som de inskrivna befinner sig i beroende på försörjningskälla. Extra intressant är att studera den fjärde gruppen, de som varken har a-kassa eller ekonomiskt bistånd. Vi ser att 40 procent av denna grupp är i program medan 38 procent befinner sig i öppen arbetslöshet.

Tabell 3.7 Inskrivningskategori beroende på försörjningskälla, procent

Inskrivningskategori	Ekonomiskt bistånd men ingen a-kassa	A-kassa men inget ekonomiskt bistånd	Både ekonomiskt bistånd och a-kassa	Varken a-kassa eller ekonomiskt bistånd
Arbete	0	1	0	0
Nystarts/Instegsjobb	3	5	5	4
Program	16	45	35	40
Tim/deltidsanställd	0	0	0	0
Öppet arbetslösa	44	42	45	38
Övriga inskrivna	36	8	15	18
Summa	100	100	100	100

Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen.

Notera: Att ha a-kassa definieras utifrån medlemskap i en arbetslöshetskassa inklusive alfa-kassan. Denna grupp består alltså delvis av personer med statlig grundersättning. Se appendix för en beskrivning av vilka sökandekategorier som ingår i de sex grupperna ovan.

En fråga som har diskuterats mycket är om de inskrivna har olika chans att få tillgång till program beroende på försörjningskälla. Från Tabell 3.7 kan man utläsa att andelen i program är betydligt större bland de som har a-kassa (45 procent) än de som har enbart ekonomiskt bistånd (16 procent). Eftersom grupperna skiljer sig åt mycket, både vad gäller individegenskaper (vilket vi ser i Tabell 3.7) och vad gäller i arbetslöshistorik, så kan dessa skillnader vara missvisande. För att få en rättvis bild måste vi konstanthålla för skillnader mellan grupperna. Detta kan göras med hjälp av regressionsanalys. Tabell 3.8 redovisar resultaten från en linjär regression där programdeltagande förklaras av form av försörjning. Gruppen med enbart a-kassa är kontrollgruppen och parametrarna ska därför tolkas i relation till denna grupp. Vi ser från tabellen att sannolikheten att delta i ett program är nästan 15 procentenheter lägre i gruppen med enbart försörjningsstöd. Även i de andra grupperna är sannolikheten att delta i program lägre, men inte lika mycket.

Tabell 3.8 Sannolikheten att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program (linjär sannolikhetsmodell)

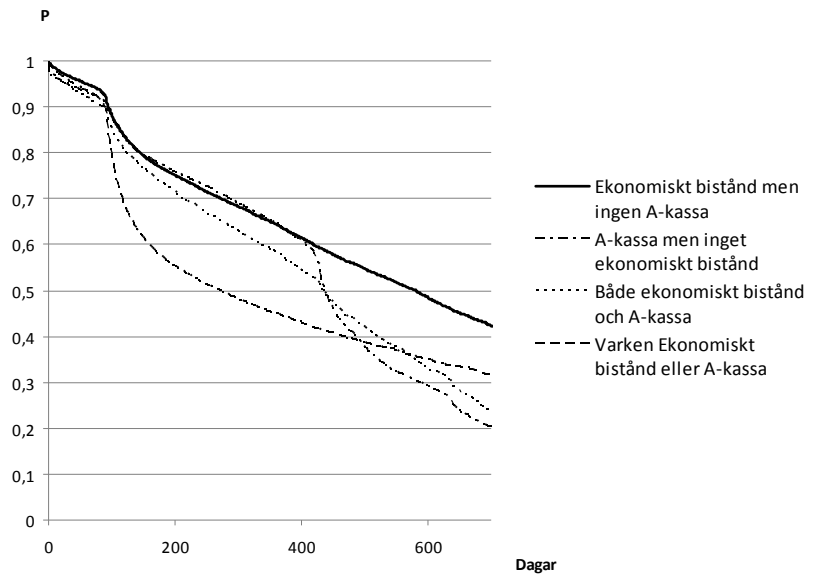
Variabel	Regressions- koefficient	Standardfel	Statistisk säkerställd
Försörjningsstöd men ingen a-kassa	-0,144	0,002	Ja
Både försörjningsstöd och a-kassa	-0,059	0,003	Ja
Varken försörjningsstöd eller a-kassa	-0,009	0,002	Ja
<i>Referenskategori: Enbart a-kassa</i>			
Kvinna	-0,010	0,001	Ja
<i>Referenskategori: Man</i>			
25–39 år	-0,065	0,002	Ja
40–54 år	-0,024	0,002	Ja
55–64 år	-0,004	0,003	Nej
<i>Referenskategori: 18–24</i>			
Förgymnasial utbildning 9+ år	0,015	0,003	Ja
Gymnasial utbildning	0,001	0,003	Nej
Eftergymnasial utbildning	-0,030	0,003	Ja
<i>Referenskategori: Förgymn utb < 9 år</i>			
Född i västvärlden	-0,034	0,002	Ja
Född övriga länder	-0,038	0,002	Ja
<i>Referenskategori: Född i Sverige</i>			
Gift/sambo med barn	-0,008	0,002	Ja
Ensamstående med barn	0,004	0,003	Nej
<i>Referenskategori: Utan barn</i>			
Dagar i senaste perioden	0,000	0,000	Ja
Tot tidigare insk dagar	0,000	0,000	Ja
Tot tidigare insk dagar i kvadrat	-0,000	0,000	Ja
Antal tidigare program	0,027	0,000	Ja
Antal tidigare perioder	-0,011	0,000	Ja
Konstant	0,334	0,003	Ja

Källa: IFAU-databasen.

Notera: Att ha a-kassa definieras utifrån medlemskap i en arbetslöshetskassa inklusive alfa-kassan. Denna grupp består alltså delvis av personer med statlig grundersättning. Gruppen "Född i västvärlden" består av personer födda i Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland. "Dagar i senaste perioden" avser hur många dagar personen har varit inskriven vid förmedlingen under den pågående arbetslöshetsperioden. Statistisk säkerställd anger om koefficienten är statistiskt skild från noll på fem-procentsnivån.

Figur 5 visar hur länge det dröjer för nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen att påbörja någon typ av program beroende på försörjningskälla. Vi ser även i denna figur att andelen som börjar ett program är lägre för de som har ekonomiskt bistånd som enda försörjningskälla, medan andelen är betydligt större för personer med enbart statlig ersättning (a-kassa). Efter tre månader träder det arbetsmarknadspolitiska programmet *Jobbgarantin för ungdomar* in. Detta påverkar programdeltagandet i alla fyra grupper, men personer utan vare sig a-kassa eller ekonomiskt bistånd påbörjar ett program i större utsträckning än övriga grupper. För arbetslösa äldre än 24 år så är det istället *Jobb- och utvecklingsgarantin* träder in efter en viss tid. För personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är denna tid 300 ersättningsdagar (helgdagar räknas inte) om personen inte har barn under 18 år. I så fall har den arbetslöse rätten till 150 extra dagar och behöver inte (men kan) gå in i garantin förrän efter 450 dagar. För personer utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen startar programmet först efter 18 månader. Från figuren ser vi också mycket riktigt att många i gruppen med enbart a-kassa, samt gruppen med både a-kassa och ekonomiskt bistånd går över till program efter cirka 400 dagar. För gruppen med enbart ekonomiskt bistånd sker detta däremot inte, inte ens efter 18 månader.

Figur 5 Andel som kvarstår i öppen arbetslöshet (dvs. inte går in i program) vid olika tidpunkter efter inskrivning vid Arbetsförmedlingen



Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen.

Notera: Figuren är baserad på skattningar av övergången mellan öppen arbetslöshet och program där de som går till jobb löpande exkluderas ("censureras"). Att ha a-kassa definieras utifrån medlemskap i en arbetslöshetskassa inklusive alfa-kassan. Denna grupp består alltså delvis av personer med statlig grundersättning.

3.4 Sammanfattande diskussion

Vissa grupper återfinns i större utsträckning än andra bland mottagarna av ekonomiskt bistånd. Detta gäller främst ungdomar och personer födda utanför västvärlden, det vill säga personer som i stor utsträckning saknar tidigare erfarenheter på den svenska arbetsmarknaden. Det är också vanligare att ensamstående med barn tar emot bistånd än övriga grupper. Slutligen tar personer med lägre utbildning oftare emot bistånd än personer med högre utbildning.

Antalet biståndstagare samvarierar till stor del med arbetslösheten, vilket tyder på att många behöver ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet. Detta mönster stämmer överens med att de grupper som är överrepresenterade bland biståndstagarna typiskt saknar tidigare arbetsmarknadserfarenhet och därför står utanför

den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Denna bild går också ihop med de uppgifter över försörjningshinder som kommunerna numera registrerar och som redovisades i avsnitt, 3.1; ungefär 40 procent av biståndstagarna hade i början av 2010 arbetsrelaterade hinder. Det är troligt att dessa grupper inte har tidigare arbetslivserfarenhet och därför står utanför arbetslöshetsförsäkringen.

Under 2008 var nästan 50 procent av biståndstagarna inskrivna vid Arbetsförmedlingen någon gång under året. Denna grupp skiljer sig från övriga inskrivna på så sätt att de är yngre, har lägre utbildning och i större utsträckning är födda utanför västvärlden¹⁴. Om något så har gruppen inskrivna med ekonomiskt bistånd alltså sämre anknytning till arbetsmarknaden än övriga inskrivna. Om man tar hänsyn till att inskrivna med ekonomiskt bistånd skiljer sig från övriga inskrivna både vad avser individegenskaper och tidigare arbetslöshetshistoria finner man att denna grupp i lägre utsträckning än övriga deltar i program. Det går inte heller att utskilja någon större förändring av andelen i program efter 18 månader då personer i denna grupp har rätt att gå in i Jobb- och utvecklingsgarantin.

¹⁴ Med västvärlden avses personer födda i Europa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland.

4 Åtgärder för att öka sysselsättningen bland biståndstagare

Det finns i princip två tänkbara vägar att gå för att öka sysselsättningen bland biståndstagarna. Antingen kan man göra det mer attraktivt för bidragstagarna att arbeta istället för att ta emot bistånd, eller så kan man försöka öka sannolikheten att den arbetslöse blir erbjuden ett jobb genom att t.ex. öka dennes humankapital. Den första vägen bygger på uppfattningen att biståndsmottagandet är ”frivilligt” i det avseende att det faktiskt går att hitta ett jobb, men att personen föredrar att ta emot bistånd. Den andra vägen utgår istället från att individen för tillfället har så låg produktivitet att ingen är villig att anställa honom eller henne vid rådande löneläge. Jag vill poängtera att ingen av dessa synsätt förmodligen beskriver hela sanningen, utan att de olika bilderna passar olika bra för att olika individers biståndstagande.

Det finns flera sätt att göra det mer attraktivt för en person att arbeta och mindre attraktivt att ta emot bistånd. Det enklaste sättet är naturligtvis att sänka nivån på biståndet¹⁵, men eftersom försörjningsstödet i Sverige redan ligger på en nivå som ska motsvara skäliga levnadskostnader och ska utgöra det yttersta skyddsnetet så är det knappast en önskvärd väg att gå.¹⁶ Ett annat sätt är att göra det mer lönsamt att arbeta. Politiska beslut under senare år har gått i denna riktning, till exempel genom införandet jobbskatteavdraget. Eftersom försörjningsstödet är behovsprövat så finns det dock även med ett jobbskatteavdrag stora marginaleffekterna kvar av att

¹⁵ Att ändrade bidragsnivåer påverkar också antal bidragstagare. Det visar bl.a. studier av Fortin m.fl. (2004) och Lemieux och Milligan (2008).

¹⁶ Rosholm och Vejlin (2010) undersöker hur en sänkning i bidraget till nyanlända flyktingar i Danmark påverkar i vilken utsträckning dessa får jobb eller lämnar arbetskraften och finner effekter på bägge utfallen. Det är främst män med relativt hög utbildning i åldersintervallet 30–50 som börjar arbeta.

ta ett tillfälligt arbete (eller öka antalet arbetade timmar marginellt). När en biståndstagare börjar jobba och tjäna pengar så minskar nämligen dennes försörjningsstöd med samma summa. Ett sätt att undvika detta är att undanta viss inkomst när man beräknar behovet av ekonomiskt bistånd. SOU 2007:2 föreslog till exempel en förvärvsstimulans som gick ut på att personer som haft socialbidrag i sex månader skulle få behålla en inkomstökning upp till 1 500 kr under sex månader. Folkpartiet föreslog också nyligen en liknande reform. I avsnitt 4.1 nedan kommer jag att närmare beskriva forskningen om effekter av finansiella incitament.

Man kan också göra det mindre attraktivt att ta emot bistånd genom att villkora detta på att biståndstagaren deltar i någon slags aktivitet. Därmed begränsar man vad han/hon kan använda sin arbetsfria tid till. Denna tanke har länge varit framträdande i den aktiva arbetsmarknadspolitiken och är sedan 1990-talet även en viktig del av kommunernas arbete med biståndstagare. I avsnitt 4.2 redogör jag för vad forskningen kan lära oss om aktiveringskrav och sanktioner.

Om man istället utgår från att biståndstagaren faktiskt vill arbeta, men att han har svårt att hitta ett jobb, så är metoderna för att öka sysselsättningen delvis annorlunda. Först och främst kan man tänka sig åtgärder som hjälper den arbetslöse att söka jobb bättre. Det kan handla om jobbsökarkurser eller förbättrad matchning mellan lediga jobb och arbetssökande. För det andra kan man försöka höja produktiviteten hos individen genom t.ex. utbildning eller praktik. Detta kan mycket väl ske genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kurser, praktik och annat stöd. Erfarenheter från denna typ av åtgärder diskuteras i avsnitt 4.3.

Slutligen så kan man sänka kostnaden för arbetsgivaren att anställa arbetslösa, genom riktade anställningsstöd eller sänkta arbetsgivaravgifter för vissa grupper. Även detta är något som tillämpas i Sverige för ungdomar, äldre eller långtidsarbetslösa. I avsnitt 4.4 diskuterar jag vad forskningen lär oss om detta.

4.1 Finansiella incitament

Ett sätt att öka incitamenten för individen att börja arbeta är att höja den inkomst som individen får om hon jobbar. Den politik som förts på senare år har också till stor del syftat till att göra det mer lönsamt att arbeta. Som en del av denna politik har ett jobbskatteavdrag införts, vilket innebär att arbetsinkomst beskattas lägre än annan inkomst. Utformningen av det svenska jobbskatteavdraget, dess förväntade effekter och forskningsresultat från liknande reformer i andra länder (till exempel USA och Storbritannien) diskuteras utförligt i bilaga 12 i denna volym.¹⁷ Jag kommer därför inte diskutera detta närmare här. Även med ett jobbskatteavdrag kvarstår det faktum att försörjningsstödet minskar krona för krona när arbetsinkomsten ökar och att marginalskatten för biståndstagare därmed blir 100 procent.

Det finns två sätt att ändra detta. Det ena är att bortse från viss arbetsinkomst när behovet av ekonomiskt bistånd fastställs. I den amerikanska litteraturen har detta kallats *earnings disregards* och jag kommer i fortsättningen benämna detta med ”undantagen inkomst”. Ett exempel på detta från tillämpningen i Sverige är att ungdomars inkomst från sommarjobb inte räknas med i hushållets inkomst när man bedömer om hushållet är berättigat till ekonomiskt bistånd eller inte. Denna typ av finansiella incitament gör att de 100-procentiga marginaleffekterna av att gå från bistånd till arbete minskar, och fler kan tänkas välja att arbeta. En konsekvens av en åtgärd av detta slag är dock att hushåll som inte tidigare var berättigade till ekonomiskt bistånd nu blir det. Det är också tänkbart att de som i ursprungsläget arbetar nu väljer att arbeta mindre för att på så sätt bli berättigade till ekonomiskt bistånd. De kan ju i så fall uppnå samma inkomst som tidigare men med färre arbetade timmar. Vi kan därför inte uttala oss om den totala förväntade effekten på arbetsutbudet.

För att undvika att fler blir berättigade till bidrag kan man behålla samma behovsprövning som tidigare, det vill säga när man först ansöker om bistånd, men undanta viss inkomst när biståndet väl har beviljats. Många amerikanska delstater använder detta system. En potentiell bieffekt är att det blir lönsamt för individer att ta emot bistånd en tid innan de börjar jobba. Detta skulle kunna innebära att personer anstränger sig mindre för att klara sig själva, då det blir mer lönsamt att få försörjningsstöd.

¹⁷ Se även diskussionen i Dahlberg m.fl. (2008a).

Det andra sättet, som är nära besläktad med det första, är att låta biståndstagarna behålla en del av sitt ekonomiska bistånd trots att de får ökade arbetsinkomster. Detta kallas *claw back taxes* i den amerikanska litteraturen och kommer i fortsättningen att benämnas ”sänkta implicita skattesatser”. Ett exempel på ett sådant system kan vara att en biståndstagare får behålla hela försörjningsstödet upp till en viss summa intjänad inkomst och får behålla hälften av försörjningsstödet (en marginalskatt på 50 procent) upp till en annan summa intjänad inkomst. Även detta system har dock nackdelen att det blir lönsamt att först ta emot bistånd ett tag innan man börjar arbeta.

Ett sätt att ta del av de positiva effekterna av finansiella incitament, men samtidigt undvika de möjliga negativa effekterna är att endast låta åtgärden gälla de som i dag tar emot ekonomiskt bistånd. Detta kan liknas vid en tillfällig amnesti. En sådan åtgärd kan dock ge förväntningar om att liknande åtgärder kan komma att införas i framtiden, vilket skulle kunna medföra att fler försöker bli berättigade till ekonomiskt bistånd, för att i framtiden kunna ta del av liknande stimulanser. Dessutom kommer en sådan åtgärd innebära att personer som har samma lön får behålla olika mycket efter skatt, vilket kan hota legitimiteten i systemet.

En åtgärd som är besläktad med de två metoderna är en medborgarlön, eller det som i den amerikanska litteraturen har kallats *negative income tax*, vilket innebär att samtliga samhällsmedborgare har rätt till en grundplåt oavsett om de jobbar eller inte. Fördelar med en sådan politik är att man undviker de stora marginaleffekterna av att gå från bidrag till arbete som föreligger vid ett behovsprövat bidrag, samt att man slipper eventuella negativa effekter av skamkänslor och liknande som kan hindra folk som verkligen behöver hjälp att söka sådan. Dessutom är systemet troligare billigare att administrera då man inte behöver genomföra behovsprövningen. Nackdelarna är naturligtvis att incitamenten att arbeta minskar, eftersom individen får pengar utan motprestation, och att systemet kan bli väldigt dyrt. Det strider också mot Socialtjänstlagens utgångspunkt att det är varje individs plikt att först och främst stå för sin egen försörjning.

4.1.1 Empiriska forskningsresultat

Vad vet vi då om effekterna av de typer av åtgärder som diskuterats ovan? Grogger och Karoly (2005) sammanfattar slutsatserna från ett antal experimentella studier i Nordamerika och konstaterar att det visserligen finns tendenser till att åtgärderna leder till att fler tar emot bistånd, men att de även verkar öka sysselsättningen. Hur stora effekterna är beror på hur generösa systemen är och vilka krav som ställs på biståndstagare för att de ska få behålla delar av sin inkomst (i något fall har detta berott på tidigare arbetshistoria).

Matsudaira och Blank (2008) finner att möjligheterna i en del amerikanska delstater av att undanta viss inkomst när behovet av bistånd beräknas har haft väldigt liten effekt på arbetsutbudet bland ensamstående mödrar i USA.¹⁸ Vidare finner de att många kvinnor som faktiskt var berättigade till bistånd inte fick något. Det är oklart om detta berodde på en ovilja bland kvinnorna att ta emot hjälp eller om de var ovetande om att de var berättigade till stödet.

Moffitt (2007) sammanfattar den amerikanska forskningen med att konstatera att finansiella incitament av detta slag kan fungera om de genomförs tillsammans med andra åtgärder (till exempel aktiveringskrav) men att de som enda åtgärd inte åstadkommer mycket.

I Kanada infördes 1998 ett nytt skatteavdrag för barnfamiljer. Det som skilde detta skatteavdrag från systemet i till exempel USA eller Storbritannien var att det samordnades med socialbidragssystemet på så sätt att provinserna gavs möjlighet att undanta delar av detta skatteavdrag när behovet av ekonomiskt bistånd fastställdes. Milligan och Stabile (2007) undersöker vilka effekter detta hade på arbetskraftsdeltagandet bland ensamstående mödrar.¹⁹ De finner att möjligheten att undanta den nya skattekrediten i) minskade sannolikheten att ta emot bistånd, ii) ökade arbetsutbudet och iii) ökade den totala inkomsten.

Burtless (1986) sammanfattar resultaten från fyra experiment i USA med negativa inkomstskatter. Han finner att experimenten ledde till något minskat arbetsutbud och att minskningarna var störst där systemet var generösast. Deltagarna verkar dock ha underrapporterat sina arbetade timmar, och om man tar hänsyn till detta visar det sig att de flesta effekterna inte är statistiskt säker-

¹⁸ Att studien undersöker effekter på ensamstående mödrar är att det är denna grupp som framför allt är berättigade till ekonomiskt bistånd i USA.

¹⁹ Anledningen till att de fokuserar på ensamstående mödrar är att det är denna grupp som i största utsträckning erhåller socialbidrag.

ställda. Burtless betonar slutligen att samtliga experiment ägde rum under en begränsad tid och att effekterna av en mer permanent reform troligen skulle ha större betydelse för arbetsutbudet.

Nederländerna har tillämpat ett system med finansiella bonusar för biståndstagare som hittar ett arbete och behåller detta i minst sex månader. För att vara berättigad till bonusen måste man dock ha varit biståndstagare i minst ett år. Van der Klaauw och van Ours (2010) finner inte några effekter av denna bonus på sannolikheten att börja arbeta.

4.1.2 Sammanfattning

Genom att införa olika typer av förvärvsstimulanser som tillåter biståndstagare att behålla lite av sitt bidrag om de får ökad inkomst gör man det mer lönsamt för individer med bidrag att börja arbeta. Samtidigt finns risk att man också gör det mer lönsamt att ta emot bidrag. Vi kan därför inte säkert veta vilka effekter en sådan åtgärd får. Systemet kan dessutom uppfattas som orättvist då personer med samma bruttolön kommer att få behålla olika mycket efter skatt beroende på deras biståndshistorik.

De empiriska forskningsresultat som finns kommer huvudsakligen från Nordamerika. Det är därför inte givet att resultaten kan överföras till den svenska kontexten. I Nordamerika verkar dock framgångarna med undantagen inkomst och lägre implicita skattesatser ha varit måttliga. Inte heller den jobb-finnar-bonus som tillämpats i Nederländerna tycks ha varit framgångsrik. Sammantaget indikerar detta att vi förmodligen inte kan förvänta oss allt för stora effekter av liknande åtgärder i Sverige.

4.2 Aktiveringskrav och sanktioner

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 program och att den som inte deltar ska bli av med sin ersättning.²⁰ Socialtjänstlagen uttrycker också

²⁰ För att kvalificera sig till grundförsäkringen måste individen uppfylla ett arbetsvillkor. Tidigare kunde man även kvalificera sig till grundförsäkringen via ett studerandevillkor, men denna möjlighet finns inte längre kvar. Se Sibbmark (2009) för en närmare beskrivning av den ekonomiska ersättningen vid arbetslöshet.

tydligt att en arbetsför person ska söka arbete och delta i lämpliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Johansson (2006) hävdar dock att förmedlingarna främst fokuserar på individer som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Resultaten i avsnitt 3.3 ovan tyder på att det kan ligga något i denna bild, då sannolikheten att påbörja program är lägre bland biståndstagare än bland personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Många kommuner upplever det också som att Arbetsförmedlingen gör för lite.²¹ Detta är troligen en av anledningarna till att det, parallellt med den statliga arbetsmarknadspolitiken, vuxit fram en omfattande kommunal arbetsmarknadspolitik riktad till mottagare av ekonomiskt bistånd.²² Enligt Salonen och Ulmestig (2004) tillhandahåller kommunerna en bred flora av program där olika typer av jobbsökaraktiviteter, praktikinsatser och arbetsförberedande verksamheter kombineras.²³

I och med en ändring i Socialtjänstlagen 1998 fick kommunerna formell 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 (2005) visar att många 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 biståndstagare har rätt att delta i. En lagändring i början av 1990-talet gav de norska kommunerna rätt att ställa krav på att biståndstagarna 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.²⁴ 1995, det vill säga två år efter att den nya lagen började gälla, ställde ungefär en

²¹ SKL (2004) visar att 69 procent av cheferna i kommunerna anser att personer utan a-kassa inte får ta del av Arbetsförmedlingens insatser i särskilt stor utsträckning.

²² Med tanke på att utbetalningar av försörjningsstöd belastar den kommunala budgeten snarare än den statliga så är det kanske inte så konstigt att kommunerna försöker påverka antalet bidragstagare med de åtgärder som är möjliga.

²³ Se också Lundin (2008) för en diskussion om motiv till och framväxten av den kommunala arbetsmarknadspolitiken.

²⁴ Enligt Lødemel (1997) saknas element av träning och utbildning i 80 procent av åtgärderna.

tredjedel av de norska kommunerna krav, främst på ungdomar, att delta i aktivering (Lødemel, 1997).

4.2.1 Empiriska forskningsresultat

Vad vet vi då om effekterna av aktivering? Om vi fokuserar på de kommunala programmen i Sverige så vet vi tyvärr alldeles för lite. Det stora problemet är att till skillnad från vad som gäller för Arbetsförmedlingens program så saknas ofta dokumentation av såväl vad som ingår i åtgärderna som vilka som deltagit. Riksrevisionen har inte befogenhet att granska kommunerna utan denna granskning sköts av den kommunala revisionen, vilken enligt till exempel Lundin (2010) är behäftad med en hel del problem. Socialstyrelsen har visserligen tillsynsansvar, men detta gäller främst att se till att Socialtjänstlagen följs.

Vissa försök till utvärderingar av kommunala program har ändå gjorts. En tidig utvärdering av den så kallade Uppsalamodellen genomfördes av Milton och Bergström (1998). Uppsalamodellen innebar framför allt ökade krav på bidragstagare att söka arbete och att ha tätare kontakter med handläggaren, som typiskt hade färre ärenden än tidigare. Studien visar att denna åtgärd inte innebar att tiden som en individ tog emot bidrag minskade. Det gick 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.²⁵

En kommun som varit mycket aktiv när det gäller aktiveringskrav är Stockholm stad. Efter lagändringen 1998 införde de olika stadsdelarna gradvis aktiveringsprogram för biståndstagare. Dahlberg m.fl. (2008b) undersöker effekterna av dessa program. För att ett lokalt program ska sägas innehålla aktiveringskrav krävs att 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 obligatoriskt för målgruppen för vilket icke-deltagande leder till hel eller delvis

²⁵ Det finns också 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.

nedsättning av försörjningsstödet. Programmen bestod i regel av jobbsökaraktiviteter i kombination med praktik/jobbträning.²⁶

Dahlberg m.fl. finner att aktiveringskraven innebar att sannolikheten att hushållet, som bidragmottagaren tillhör, får ekonomiskt bistånd någon gång under ett år minskar. Dessutom har aktiveringskraven haft positiva effekter på sysselsättningen i den meningen att de har i) ökat sannolikheten att vara sysselsatt, ii) ökat antalet månader under ett år som individerna erhåller löneinkomster samt iii) ökat löneinkomsterna.

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 biståndstagarnas arbetsvilja snarare än någon individuell jobbsökarhandledning, vilket talar för att det faktum att programmen är obligatoriska spelar roll.

Resultaten i Dahlberg m.fl. säger inte heller om aktiveringskraven har påverkat det totala antalet biståndstagare på grund av att personer slutat ta emot bistånd eller om det är så att vissa individer har valt att aldrig söka bistånd. Persson och Vikman (2010) fokuserar på hur inflödet och utflödet påverkas av aktiveringskraven. De finner att minskningen i antal biståndstagare främst förklaras av ett ökat utflöde, det vill säga att tidigare biståndstagare inte längre får bistånd. Detta är särskilt tydligt för ogifta utan barn. För ungdomar minskade istället inflödet, det vill säga färre ungdomar började ta emot bistånd då aktiveringskrav infördes. Detta kan tolkas som att hotet om aktivering fick ungdomarna att ta ett jobb eller börja studera istället för att söka försörjningsstöd. Att "hot" om program påverkar ungdomar stämmer överens med de annonseringseffekter som Forslund och Skans (2006) finner då de utvärderar effekter av ungdomsprogram.

Dahl (2003) utvärderar aktiveringskraven i Norge²⁷ och finner att det framför allt är de med en svagare ställning på arbetsmarknaden som har blivit utsatta för aktiveringskraven, där fokus har legat

²⁶ 2007 ersatte Stockholm stad samtliga aktiveringsprogram ute i stadsdelarna med en gemensam organisation för arbetet med arbetslösa socialbidragstagare. Fem *Jobbtorg* inrättades till vilka de som söker försörjningsstöd hänvisas vid första kontakten med socialtjänsten om de uppger "brist på arbete" som orsak till biståndsbehovet. Klienterna ska sedan vistas ett visst antal timmar på dessa *Jobbtorg* eller vara ute på anvisad praktik eller utbildning. Om en klient uteblir riskerar denne att få försörjningsstödet indraget.

²⁷ Till skillnad från Dahlberg m.fl. (2008b) och Persson och Vikman (2010) studerar Dahl endast effekter för individer som redan har ekonomiskt bistånd, det vill säga bara utträdes-effekter.

på arbete snarare än utbildning. Programmen verkar inte ha någon effekt på deltagarnas övergång till arbete och självförsörjning, åtminstone inte på kort sikt.

I Nederländerna måste mottagare av ekonomiskt bistånd (en grupp som till stor del består av långtidsarbetslösa med dåliga arbetsmarknadsutsikter) söka jobb aktivt. Om de inte lever upp till dessa krav eller på något annat sätt bryter mot överenskommelsen med socialkontoret (till exempel genom att komma hem sent efter en semester eller fylla i någon blankett felaktigt) riskerar de att förlora sitt bidrag under viss tid. Van der Klaauw och van Ours (2010) finner att dessa sanktioner ex post ökar övergången till arbete. Dessa effekter är störst för kvinnor.

Slutligen finns vissa resultat från ett antal nordamerikanska delstater som genomförde försök med aktiveringskrav under första halvan av 1990-talet. Aktiveringskraven bestod typiskt av olika typer av utbildning, jobbsökaraktiviteter samt utbildning kombinerat med jobbsökaraktiviteter. 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 emellertid inte till ökade disponibla inkomster på sikt trots att de, som Bloom och Michalopoulos poängterar, är betydligt dyrare. Inte heller gynnar utbildningsåtgärder lågutbildade. Störst framgångar hade de program som kombinerade utbildningsåtgärder med söka-jobb-aktiviteter.

4.2.2 Sammanfattning

Genom att tvinga biståndstagare att delta i någon typ av aktiveringsinsatser så kan man åstadkomma två saker. För det första så blir det för vissa personer mindre attraktivt att ta emot bistånd, då de måste göra något som de kanske tycker är jobbigt. För det andra så kan själva åtgärderna som aktiviteterna innehåller faktiskt öka chanserna att hitta ett arbete. I bägge fallen förväntas biståndstagandet minska och sysselsättningen öka.

De empiriska forskningsresultat som finns från Sverige tyder på att åtminstone den typ av aktivering som genomförts i Stockholm stad har minskat biståndstagandet. Detta har framför allt skett på grund av att individer lämnat biståndstagandet. För ungdomar finns även tecken på att aktiveringskraven har minskat inflödet till bidrag och därmed troligen fungerat avskräckande. Det vi fortfarande vet väldigt lite om är exakt vilken typ av aktivering som fungerar. Detta diskuteras i nästa avsnitt

En fråga som har aktualiserats i samband med ett tillsynsbeslut av Socialstyrelsen angående handläggningen av försörjningsstöd i Landskrona är om Jobbtorgen och liknande åtgärder bryter mot Socialtjänstlagen. I fallet Landskrona bedömde Socialstyrelsen att kommunen hade använt aktiveringskrav för flitigt och framför allt att de borde ha samrått mer med Arbetsförmedlingen.²⁸ Det är naturligtvis olyckligt om flertalet av kommunerna använder sig av en socialbidragspolitik som har oklart stöd i lagen.

4.3 Utbildning, praktik och förmedlingsinsatser

Ett sätt att underlätta för biståndstagare att bli självförsörjande är att med hjälp av utbildning och praktik försöka höja biståndstagarernas humankapital och produktivitet och därmed göra det mer troligt att de hittar en arbetsgivare som vill anställa dem. Dessutom kan man lägga ner resurser på förbättrade stöd- och förmedlings-

²⁸ Socialstyrelsens beslut löd: "Socialstyrelsen bedömer att socialtjänstens riktlinjer att alla arbetsföra personer som uppbär försörjningsstöd ska vara i aktivitet minst 30 timmar i veckan är orimlig. Socialtjänsten måste först utreda om den enskilde, över 25 år, av särskilda skäl, är i behov av kompetenshöjande insatser. Genom sina riktlinjer förutsätter socialtjänsten i Landskrona att alla arbetsföra personer som söker försörjningsstöd av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser. Det bör rimligen finnas ett antal sökande som inte av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser utan som klarar av att söka arbete på egen hand utifrån befintlig utbildning och erfarenhet. Socialstyrelsen bedömer att det är en brist att socialtjänsten inte har samrått med Arbetsförmedlingen innan de krävt deltagande i praktik eller annan verksamhet."

insatser. Dessa komponenter är mycket vanliga inom den statliga arbetsmarknadspolitiken och har också typiskt ingått i de aktiveringsprogram som kommunerna genomfört. Här kan man ställa två frågor: Vilken typ av åtgärd verkar fungera för den grupp som i dag tar emot ekonomiskt bistånd? Är kommunen eller Arbetsförmedlingen bäst lämpade att genomföra sådana åtgärder?²⁹

4.3.1 Empiriska forskningsresultat

Det finns en omfattande forskning om effekter av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom praktik, arbetsmarknadsutbildning och förmedlarinsatser. Forslund och Vikström (2010) sammanfattar lärdomar från den befintliga forskningen:

- Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning verkar fungera rätt bra, särskilt för svaga grupper (lågutbildade och utomnordiska invandrare). Detta gäller både när man tittar på övergången till arbete och sannolikheten att ta emot försörjningsstöd.
- För ungdomar verkar arbetspraktik leda till jobb i större utsträckning än arbetsmarknadsutbildning på kort sikt, men efter två år har utbildning gått om och ifrån när det gäller sysselsättning och inkomst.
- Obligatoriska åtgärder kan ha annonseringseffekter för vissa grupper.
- Förmedlingsinsatser, i synnerhet i kombination med kontroll, verkar öka sysselsättningen.

Till skillnad från för Sverige så finns det två norska studier som särskilt undersöker effekterna av statlig arbetsmarknadspolitik för gruppen biståndstagare (Lorentzen och Dahl, 2005; Dahl och Lorentzen, 2005). Dessa studier finner att:

- Program som kombinerar arbetsträning, utbildning och lönebidrag förbättrar både sysselsättningen och inkomsten
- Arbetsmarknadsutbildningar verkar förbättra framtida inkomster för deltagarna
- Tillfälliga anställningar har mycket små eller inga effekter

²⁹Jag avstår här från att diskutera privata aktörers roll, utan hänvisar till Forslund och Vikström (2010) för en diskussion om detta.

- De biståndstagare som får ta del av de arbetsmarknadspolitiska programmen är typiskt de av biståndstagarna som står närmast arbetsmarknaden.

Genomgången i Forslund och Vikström gäller effekter på deltagare i arbetsmarknadspolitiska program generellt och inte biståndstagare specifikt, även om de konstaterar att yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning verkar fungera bra för svagare grupper. Gruppen arbetslösa biståndstagare består av personer med svagare ställning på arbetsmarknaden än den typiske inskrivne (se till exempel avsnitt 3 ovan).

Ett sätt att försöka uttala sig om vilka program som är mest lämpliga för biståndstagare är att undersöka program som är riktade till grupper som är mer lika denna grupp. Här är naturliga kandidater långtidsarbetslösa, ungdomar och utrikes födda. Då den senare gruppen diskuteras i en egen bilaga (Eriksson, 2010) så fokuserar jag nedan först på ett program riktat till långtidsarbetslösa och därefter på erfarenheter från ungdomsprogram.

Inom ramen för aktivitetsgarantin bedrevs mellan 2004 och 2007 ett program med namnet *Jobbnätet* inom Stockholms stad. Arbetsmetoden kan i huvudsak beskrivas som en förstärkt förmedlingsinsats där handläggarna lägger mycket tid på arbetsgivarkontakter. Liljeberg och Lundin (2010) finner att Jobbnätet lett till att deltagarna fortare har fått jobb.

I Sverige har kommunerna i många fall, genom avtal med staten, tagit över ansvaret för arbetslösa ungdomar. Carling och Larsson (2005) utvärderar *Ungdomsgarantin*; ett program som innebar att kommunerna tog över ansvaret för ungdomar som varit öppet arbetslösa i mer än 90 dagar. De finner inga tecken på att denna åtgärd har påverkat framtida arbetsmarknadsutfall. Forslund och Nordström Skans (2006) jämför det kommunala ungdomsprogrammet *Ungdomsgarantin*, med statlig organiserad arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. De finner att det kommunala programmet i mindre utsträckning än den statliga motsvarigheten leder till att ungdomar lämnar arbetslösheten för arbete. Däremot verkar de kommunala programmen i större utsträckning leda till reguljär utbildning.³⁰

³⁰ Resultat från Norge pekar på att selektionen in i program skiljer sig åt mellan kommunal och statlig arbetsmarknadspolitik; medan statlig arbetsmarknadspolitik främst riktar sig till individer som står nära arbetsmarknaden, verkar kommunala krav på aktivering främst "drabba" svagare grupper (Dahl och Lorentzen, 2007).

Danmark nämns ofta som ett föregångsland när det gäller att få ner ungdomsarbetslösheten och det kan därför vara intressant att ta till sig erfarenheter därifrån. 1996 infördes ett program som var speciellt riktat till lågutbildade ungdomar och innebar att personer under 25 utan annan utbildning än gymnasiet och som varit arbetslösa minst sex av de senaste nio månaderna erbjöds 18 månaders yrkesutbildning. Under denna period sänktes ersättningen med 50 procent. Ungdomar som vägrade delta blev helt utan ersättning. Detta medförde att det fanns starka incitament för denna grupp att hitta ett arbete eller börja en reguljär utbildning. Jensen m.fl. (2003) finner att ungdomsprogrammet ledde till att fler ungdomar började studera. De finner också en svag tendens till att fler ungdomar fick arbete.

Blundell m.fl. (2004) och de Giorgi m.fl. (2005) har utvärderat det brittiska ungdomsprogrammet *New Deal for Young People*. Programmet är obligatoriskt för alla 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 efterföljande fas som kan bestå av subventionerad anställning, annan form av arbetsutbildning eller utbildning. Resultaten från utvärderingarna tyder på att programmet har varit framgångsrikt och ökat ungas utflöde till arbete. Det verkar dock som att resultaten huvudsakligen drivs av verksamheten i den initiala fasen (det vill säga jobbsökaraktivitet); den andra fasen verkar inte öka sysselsättningen ytterligare.

4.3.2 Sammanfattning

Ett sätt att minska arbetslösheten bland biståndstagare är att förbättra deras produktivitet via utbildning och praktik, eller öka sannolikheten att de finner ett arbete via intensifierad förmedlingsverksamhet.

De empiriska studierna av effekterna av denna typ av åtgärder behandlar inte gruppen biståndstagare specifikt, utan alla deltagare oavsett försörjningskälla. Det är därför svårt att dra några starka slutsatser om vilka åtgärder som är lämpliga för denna grupp. Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning verkar dock vara en lämplig åtgärd, även om man bör ta hänsyn till att detta är en ganska dyr åtgärd. Slutligen verkar förstärkta förmedlarinsatser underlätta övergången till arbete.

Det finns tecken på att den statliga arbetsmarknadspolitiken fungerar bättre än den kommunala, i alla fall vad gäller ungdomar. Dock bör man betona att kunskapen om detta är liten.

4.4 Sänkta arbetsgivaravgifter och subventionerade anställningar

Istället för att försöka höja biståndstagarnas produktivitet kan man sänka arbetsgivarens kostnader för att anställa dem. Detta kan ske antingen via anställningsstöd eller via sänkta arbetsgivaravgifter. Förutom att göra det möjligt för en arbetsgivare att anställa en person med lägre produktivitet kan temporära anställningsstöd också hjälpa till om en arbetsgivare är osäker på produktiviteten hos en individ. Detta kan vara särskilt relevant för arbetslösa utan tidigare arbetserfarenhet.

En potentiell nackdel med denna typ av åtgärd är att det kan uppstå dödviktseffekter om det är så att arbetsgivaren väljer att anställa en individ som de hade gjort även utan stöd. Anställningsstöd och sänkta arbetsgivaravgifter kan även medföra undanträngning då grupper som inte är berättigade får stå åtsidan för grupper som är berättigade. Detta kan dock vara en önskvärd effekt av åtgärden om man tror att de grupper som trängs undan har en relativt stark ställning på arbetsmarknaden relativt de gynnas.

Anställningsstöd i form av subventionerade lönekostnader för företagen 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).

Den 1 januari 2007 infördes *Nystartsjobben*. De är speciellt riktade mot unga (20–24 år), äldre (55+) och invandrare (som fått sitt uppehållstillstånd för högst tre år sedan) som inte haft ett jobb på länge (vilket definieras som ett år för de som är äldre än 24 år och sex månader för de 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.

För nyanlända invandrare som fått sitt uppehållstillstånd under de senaste 36 månaderna finns även *Instegsjobb*. Dessa innebär en subventionerad anställning (arbetsgivaren kan få upp till 75 procent av lönen i bidrag, dock max 750 kronor per dag) under längst två år.

Nyfriskjobben, som infördes 1 januari 2008, innebär att företagen 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.

4.4.1 Empiriska forskningsresultat

Forslund och Vikström (2010) sammanfattar studier om subventionerade anställningar i Sverige och konstaterar att ju mer lik en riktig anställning en subventionerad anställning är, desto större är sannolikheten att anställningen leder till ett ordinarie arbete. Å andra sidan har subventionerade anställningar som mer liknar ordinarie arbeten större undanträngningseffekter.

Resultaten i de svenska studierna 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 på 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 sysselsättningskapande åtgärder. Även Kluge (2006) finner liknande resultat i en meta-analys av ett stort antal utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program i Europa under de senaste 15–20 åren.

Vissa försök med sänkta arbetsgivaravgifter har genomförts i Sverige och Finland, bland annat genom att sänka arbetsgivaravgifter i regioner med hög arbetslöshet. Bennmarker m.fl. (2009) undersöker ett försök med sänkta arbetsgivaravgifter i Norrland

och finner att sänkningar med hela 10 procent inte ledde till ökad sysselsättning, utan neutraliserades av löneökningar. Liknande resultat finner Korkeamäki och Uusitalo (2006) för Finland. Finland har också försökt med sänkta arbetsgivaravgifter för äldre personer med låg lön som jobbar heltid. Huttunen m.fl. (2010) finner att detta system inte hade några effekter på sysselsättningskvoten, men ökade sannolikheten att deltidsarbetande började arbeta heltid.

4.4.2 Sammanfattning

Det finns starka argument för att subventionera anställningar för individer som står långt från arbetsmarknaden (till exempel långtidsarbetslösa). Även om subventionerade anställningar kan förväntas ha undanträngningseffekter så är detta förmodligen en kostnad man kan vara beredd att ta, givet att åtgärderna verkligen riktar sig till personer som annars skulle riskera att hamna utanför arbetskraften. Man bör dock förmodligen inte ha biståndstagande i sig som en grund för att få någon typ av anställningsstöd, då detta kan innebära att fler söker bidrag för att bli berättigade till dessa subventioner.

Vad gäller det empiriska stödet för sänkta arbetsgivaravgifter är bilden förhållandevis mörk. Det verkar inte som att de försök som genomförts i Sverige och Finland har ökat sysselsättningen.

4.5 Vilka åtgärder är lämpliga? Sammanfattande diskussion

En slutsats från diskussionen i detta kapitel är alltså att program som kombinerat utbildning med någon typ av subventionerad anställning (där även praktik kan tänkas ingå) har fungerat bäst. Det finns också tecken på att krav på aktivering kan fungera för vissa grupper, och att redan själva hotet om aktivering kan ha effekter, framför allt på ungdomar. Utökade förmedlingsinsatser verkar också vara en bra väg att gå. Dessutom så tycks yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning fungera särskilt bra för svagare grupper. Slutligen bör subventionerade anställningar riktas speciellt till svaga grupper, då de annars kan ha såväl dödviktseffekter och icke önskvärda undanträngningseffekter.

Forskningsresultaten bådär gott för de ”garantier” som har blivit allt vanligare i Sverige, för tillfället med namnen *Jobbgarantin för ungdomar* och *Jobb- och utvecklingsgarantin*.³¹ Även många av de program som bedrivs inom kommunerna liknar antagligen dessa garantier, det vill säga innehåller kombinationer av förmedlingsinsatser, utbildning och praktik. Detta är i alla fall tanken bakom Jobbtorgen i Stockholm stad.

Men för att garantierna och de kommunala programmen ska kunna höja produktiviteten bland deltagarna krävs dock att de innehåller meningsfull verksamhet. Vad gäller kommunala program så visar Thorén (2005) att det i praktiken ofta handlar mer om kontroll än om något annat. En första uppföljning av såväl Jobb- och utvecklingsgarantin (Martinson och Sibbmark, 2010a) som Ungdomsgarantin (Martinson och Sibbmark, 2010b) visar också att aktiveringsgraden i garantierna är låg och inte motsvarar vad som är föreskrivet.

³¹ Målgruppen för Jobbgarantin för ungdomar är personer i åldern 16–24 som varit arbetslösa och inskrivna vid Arbetsförmedlingen i tre månader. Målgruppen för Jobb- och utvecklingsgarantin är arbetslösa personer äldre än 24 år som varit arbetslösa och inskrivna viss tid. För personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är denna tid 300 ersättningsdagar (helgdagar räknas inte) om personen inte har barn under 18 år. I så fall har den arbetslöse rätten till 150 extra dagar och behöver inte (men kan) gå in i garantin förrän efter 450 dagar. För personer utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen inträder detta program först efter 18 månader.

5 Organisationen av insatser riktade till arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd

I Sverige har det alltså vuxit fram en tudelad välfärdsstat, där majoriteten av medborgarna omfattas av ett statligt socialförsäkrings-system 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 beroende på deras försörjning; statliga myndigheter såsom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ansvarar för försäkrade individer och den kommunala socialtjänsten för övriga.

Eftersom en stor andel av mottagarna av ekonomiskt bistånd även är klienter hos de statliga myndigheterna (till exempel så ställer många kommuner krav på att arbetsföra biståndstagare är registrerade hos Arbetsförmedlingen) så kommer de att behöva vända sig till två, eller än fler, ställen för att få sin försörjning och hjälp att finna arbete. Detta blir extra tydligt om man studerar till exempel Jobbtorgen i Stockholms stad. Här har staden inrättat ytterligare en aktör, nämligen Jobbtorgen som sköter aktiveringen av arbetslösa biståndstagare. När en person kontaktar socialtjänsten för att få försörjningsstöd och uppger att han eller hon behöver hjälp på grund av arbetsbrist skickas denna mer eller mindre automatiskt till ett Jobbtorg, där klienten får en coach och ett handlingsprogram. Myndighetsansvaret för att bevilja försörjningsstöd ligger dock kvar hos socialtjänsten. Dessutom kräver Jobbtorgen att klienten är registrerad hos Arbetsförmedlingen. När klienten varit arbetslös viss tid träder dessutom de olika garantierna in, vilket innebär att klienten i vissa fall kommer att aktiveras av både Jobbtorgen och Arbetsförmedlingen. I de fall personen dessutom är delsjukskrivna tillkommer Försäkringskassan.

En situation som den som beskrivs ovan kan naturligtvis skapa problem för den hjälpsökande. Det tar tid att besöka alla myndigheter och kontor. I vissa fall kan det vara osäkert vem som har huvudansvaret för individen, vilket medför en risk att personen "hamnar mellan stolarna" och blir skickad fram och tillbaka. En stor andel av klienterna är också invandrade utan tidigare kännedom om det svenska samhället, och man kan tänka sig att de kan ha svårt att förstå den komplicerade myndighetsgången. Om de olika myndigheterna dessutom har olika mål, vilket t.ex. indikeras av Lundin (2007) och Lundin och Skedinger (2006) så finns risk att de råd klienten får kan vara motstridiga. Slutligen innebär det dubbla huvudmannskapet också dubbelt administrativt arbete för förvaltningen och förlorade stordriftsfördelar för verksamheten.

5.1 Vilka lösningar diskuteras och används i Norden?

Beslutsfattarna är inte omedvetna om detta problem och flera utredningar har under senare år diskuterat frågan.³² Dessa är främst inriktade på att förbättra samverkan mellan befintliga aktörer, men SOU 2009:02 (*Se medborgarna – för bättre offentlig service*) kommer med lite mer radikala förslag. Bland annat föreslår utredaren att ett *Servicecentrum* ska finnas i alla kommuner. Dessa ska vara bemanade av minst tre tjänstemän varav minst en statligt anställd. Arbetsförmedlingen ska alltid närvara. Vid centrumen ska medborgarna kunna träffa en servicevägledare. Detta ska vara en ny yrkeskategori med arbetsuppgifter och kompetens som ligger mellan generalister och specialister i myndigheterna. Dessutom föreslås att de ska finnas *Resursgrupper* bestående av representanter från Arbetsförmedling, Försäkringskassa och kommunernas sociala förvaltning, och kanske rehabiliteringsansvariga, som tar sig an de personer som riskerar att hamna i utanförskap. Utredaren föreslår att sådana resursgrupper bör prövas genom försök i ett antal kommuner och att en arbetsgrupp i Regeringskansliet ska bereda uppläggningsen av sådana försök.

³² SOU 2007:2 föreslår t.ex. att huvudmannskapet för de insatser som riktas till unga med försörjningsstöd tydliggörs, SOU 2008:34 utreder olika former av samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och SOU 2009:32 hade som en av sina målsättningar att förbättra möjligheterna för utbyte av personuppgifter mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beslutade i april 2009 att verka för en gemensam ingång och i februari 2010 gick de tillsammans med 36 kommuner in med en skrivelse till regeringen där de förordar en försöksverksamhet med en ny organisation ”En gemensam ingång”. Denna organisation ska ersätta Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunernas ekonomiska bistånd, arbetsmarknads- och flyktingverksamhet.

Även i våra nordiska grannländer har organisationen kring arbetslösa biståndstagare diskuterats. Länderna har valt lite olika strategier. I Norge beslutade man 2005 om en omfattande omstrukturering på både central och lokal nivå, vilken går under namnet NAV (*Ny arbeids- og velferdsetat*). På central nivå så slogs Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet samman till ett gemensamt departement (*Arbeids- og Velferdsdikatorat*). På lokal nivå inrättades ett slags *one-stop-shop* där klienten tas emot på samma ställe oavsett om hon behöver besöka kommunens socialtjänst eller arbetsförmedlingen. Trots att NAV-kontoren är en myndighet så är de anställda fortfarande antingen statligt eller kommunalt anställda och det finns en statlig och en kommunal budget. Denna organisation, som påminner en hel del om den som föreslås i SOU 2009:92 och som förespråkas av SKL, möjliggjordes av en överenskommelse mellan staten och kommunernas intresseorganisation.

I Danmark har man istället i samband med en stor kommunreform³³ decentraliserat ansvaret för arbetslösa biståndstagare till kommunala kontor som kallas *Jobcentre*. De tjänstemän från arbetsförmedlingen som tidigare jobbat med dessa grupper har förts över till Jobbcentrena och blivit kommunalt anställda. De flesta centrena styrs av en ledning som består av ledamöter både från kommunerna och från den statliga arbetsförmedlingen. Staten och kommunerna delar också på ersättningen till de arbetslösa och uppdelningen är gjord så att staten står för ersättningen i början av arbetslöshetsperioderna, men kommunerna tar över en allt större del ju längre arbetslöshetsperioden fortskrider. Staten tar också ett större betalningsansvar för aktiverade arbetslösa än för ej aktiverade.³⁴

I Finland har Arbetsförmedlingen och socialtjänsten slagits samman till en ny statlig organisation som består av två kompo-

³³ Reformen innebar bland annat att antal kommuner sjönk från 275 till 100.

³⁴ Se SKL (2010) för en närmare beskrivning av det danska systemet.

center: *Arbets- och näringsbyrån* som arbetssökande (både arbetslösa och arbetande) med ”ringa behov” av stöd och insatser och *Servicecentren för arbetskraften* (LAFOS) för arbetslösa med omfattande behov. De senare är gemensamma servicepunkter för arbetsförvaltningen, kommunerna och Försäkringskassan.³⁵

5.2 Vad lär oss befintlig forskning om effekterna av olika organisationsformer?

Våra tre nordiska grannländer har alltså valt tre olika sätt att organisera arbetet kring oförsäkrade arbetslösa; medan Norge satsar på samverkan har Danmark decentraliserat och Finland centraliserat. Bland svenska utredare verkar fokus främst vara på förbättrad samverkan mellan olika aktörer. Vad kan vi lära oss från befintlig forskning om vilken lösning som är den bästa? Detta ska vi försöka reda ut i detta avsnitt.

Den höga tron på samarbetets framgångssaga hos svenska utredare kan tyckas lite väl optimistisk med tanke på att vi vet väldigt lite om vilka effekter olika former av samarbete verkligen har. Lundin (2008) drar slutsatsen att det är troligare att samarbete kommer till stånd om parterna har ömsesidigt resursberoende, liknande mål och förtroende. Med tanke på att målen för den kommunala socialtjänsten i vissa fall skiljer sig från statliga mål så gör detta naturligtvis samarbete svårare att uppnå. Det är också så att det är troligare att samarbete kommer att leda till förbättringar i mer komplicerade frågor. Lundin (2007) jämför ungdomsåtgärder med åtgärder inom aktivitetsgarantin, där den senare riktas till en mer problematisk klientgrupp. Han finner att samverkan mellan kommunerna och lokala arbetsförmedlingskontor bidrar till att aktivitetsgarantin implementeras mer enligt riktlinjerna men inte påverkar ungdomsåtgärdena.

Så vitt jag känner till så finns ännu inga effektutvärderingar av de lösningar som tillämpats i våra nordiska grannländer. Det finns ett väldigt ambitiöst forskningsprogram knutet till den norska NAV-reformen, där forskare från olika discipliner deltar.³⁶ Ingen effektutvärdering är ännu gjord, däremot finns implementerings-

³⁵ För en beskrivning av liknande organisationer i Storbritannien, Kanada och Australien, se bilaga 6 till SOU 2009:92.

³⁶ Forskningsprojektets hemsida är <http://rokkan.uni.no/nav/>.

studier såväl som brukarstudier.³⁷ Dessa visar att organisationen hade flera barnsjukdomar. Bland annat så uppger handläggarna på de lokala NAV-kontoren att de inte fick tillräcklig vidareutbildning för att klara sina delvis nya och bredare arbetsuppgifter. Problemen verkar vara mindre på de kontor som hållit på ett tag.³⁸ Handläggarna verkar vara överens om att reformen kommer att innebära bättre service till brukarna när den väl har landat. Brukarna å sin sida verkar inte vara mer nöjda nu än tidigare.

Om det är så att samverkan är svår att åstadkomma, särskilt i de fall de olika nivåerna har delvis olika mål, så skulle alltså ett alternativ vara att följa i Danmark eller Finlands fotspår och föra över ansvaret till en enskild nivå. Bör det i så fall vara staten eller kommunerna som sköter detta? Det som talar för att lägga ansvaret på den kommunala nivån är närheten till, och därmed kunskapen om, dels den lokala arbetsmarknaden, dels till den arbetslöse. Men även av en statlig myndighet med lokal representation borde kunna dra denna fördel, och Arbetsförmedlingen har ju just en lokal struktur med lokala arbetsförmedlingskontor. En annan fördel med ett kommunalt ansvar är att medborgarna befinner sig närmare beslutsfattarna och att det därmed skulle kunna vara enklare att utkräva ansvar om de är missnöjda. Det som talar mot en kommunal organisation är att kommunen när de fattar beslut kan tänkas enbart se till sig själva och inte till hela landet. Lundin och Skedinger (2006) finner till exempel att kommunala företrädare ser som ett mål med arbetsmarknadspolitiken att upprätthålla den egna befolkningen. Därigenom finns risken att mål som geografisk rörlighet hamnar i skymundan. Dessutom så kommer olika kommuner ha olika strategier för hur arbetet ska bedrivas, vilket innebär att individer kommer att behandlas olika beroende på var de bor, vilket äventyrar rättssäkerheten. Slutligen spelar det naturligtvis roll om statliga eller kommunala program är effektivast för att få folk i arbete. Som framgick av avsnitt 4 ovan så vet vi tyvärr väldigt lite om det.

³⁷ Se t.ex. Andreassen och Reichborn-Kjennerud (2009) och Hansen (2009),

³⁸ NAV implementerades först vid ett antal pilotkontor.

5.3 Sammanfattning

Det finns alltså ännu inga klara belägg för att utökad samverkan i sig skulle leda till förbättringar. Däremot är det tydligt från den norska NAV-reformen att stora omorganisationer tar tid innan de fungerar som det är tänkt, och att de kräver stora resurser.

Ett alternativ till utökad samverkan är att föra över hela ansvaret till antingen stat eller kommun. Finland har valt det tidigare alternativet medan Danmark har valt det senare (dock med viss statlig reglering samt medfinansiering av ersättningen till arbetslösa). Det finns ännu inga effektutvärderingar av dessa reformer. Tänkbara fördelar med att ha ansvaret på kommunal nivå är att man kan ta större hänsyn till lokala förhållanden och preferenser. En tänkbar nackdel är att kommunerna ser andra mål med arbetsmarknadspolitiken än staten, och till exempel inte stödjer geografisk rörlighet i den mån det kanske är önskvärt. Dessutom så riskeras rättssäkerheten då olika kommuner förmodligen kommer att välja olika politik och individer därför riskerar att behandlas olika beroende på var de bor. Många av fördelarna med lokal förankring borde man också kunna uppnå med hjälp av lokala arbetsförmedlingskontor som fortfarande styrs och regleras centralt. Att ge huvudansvaret till Arbetsförmedlingen utesluter inte heller att kommunen fungerar som utförare i de fall arbetsförmedlaren bedömer att kommunen har rätt kompetens.

6 Policydiskussion

Vilka slutsatser kan vi då dra av genomgången i denna rapport? Generellt är det tydligt att den nuvarande ordningen är problematisk både för de berörda individerna och för samhället. För det första är ansvaret för gruppen arbetslösa med försörjningsstöd delat mellan stat och kommun. Detta innebär dels oklarheter för individen, dels dubbelarbete för samhället. För det andra så medför det faktum att försörjningsstödet är behovsprövat att det uppstår stora marginaleffekter för biståndstagare som påbörjar kortare arbeten, vilket minskar deras incitament att bli självförsörjande. För det tredje tillämpar många kommuner aktiveringskrav och sanktioner i form av indraget bistånd för mottagare av försörjningsstöd som det inte är uppenbart att det finns stöd för i Socialtjänstlagen. Det medför att det finns en risk för att personer blir helt utan samhällets stöd och således inte garanteras en skälig levnadsstandard.

Det finns alltså anledning att genomföra reformer. Att bedöma exakt vilka reformer som bör genomföras är naturligtvis svårare. Till viss del beror det på hur omfattande förändringar av det nuvarande systemet man är beredd att göra och hur de omkringliggande institutionerna (som till exempel utbildningssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och mottagningssystem för flykting- och anhöriginvandrare) förändras. Till viss del beror det också på värderingar och vilken grundtrygghet man vill garantera medborgarna.

Nedan börjar jag med att fastställa ett par utgångspunkter för de policyförslag som jag kommer att lägga fram. Dessa utgångspunkter speglar delvis mina egna värderingar. Därefter sammanfattar jag några av slutsatserna från genomgången i denna rapport. Slutligen redogör jag för ett antal rekommendationer till hur politiken skulle kunna förändras för att bättre hjälpa biståndstagare att finna arbete, eventuella problem med dessa lösningar och, i vissa fall, alternativa förslag.

6.1 Utgångspunkter

Mina policyrekommendationer bygger delvis på ett antal utgångspunkter vilka är följande:

- Det är mycket tveksamt att ekonomiskt bistånd, som är tänkt att utgöra det yttersta skyddsnätet i samhället, ska villkoras på motprestation, eftersom sanktioner innebär att någon förvägras en ”skälig levnadsnivå”. Även om socialtjänsten endast avser att dra in bidraget för individer som de bedömer skulle kunna bli självförsörjande om de ansträngde sig mer, så kommer en sådan bedömning aldrig att kunna vara felfri.
- Det är viktigt med en tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun så att biståndstagarna inte riskerar att hamna mellan stolarna eller få motstridiga besked.
- Arbetsmarknadspolitiska program bör erbjudas utifrån behov snarare än utifrån försörjningskälla.

6.2 Slutsatser från rapporten

I rapporten har jag redovisat statistik som beskriver biståndstagarna, samt diskuterat såväl åtgärder för att hjälpa dem att finna arbete som hur arbetet med mottagarna kan organiseras. Utifrån denna diskussion anser jag att man kan dra ett par slutsatser. Dessa redovisas nedan.

- En stor andel av dagens biståndstagare behöver bistånd på grund av att de är arbetslösa samtidigt som de inte uppfyller villkoren för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkring. Enligt kommunernas uppgift utgjorde denna grupp 40 procent av biståndstagarna under första halvåret av 2010. Nästan hälften av de med försörjningsstöd under 2008 var också inskrivna vid Arbetsförmedlingen någon gång under året. Denna grupp av arbetslösa har en svagare anknytning till arbetsmarknaden än de som har a-kassa.
- Dagens behovsprövade försörjningsstöd har stora marginal-effekter för personer som erbjuds kortare arbeten/timanställning.

- Även om det finns teoretiska argument för att undantagen inkomst och sänkta implicita skattesatser kan öka sannolikheten att biståndstagare tar ett arbete så är det empiriska stödet för detta svagt. Dessutom kan sådana åtgärder ha motverkande effekter på inflödet till bidragstagande. Detta beror antingen på att personer som tidigare inte var berättigade till ekonomiskt bistånd nu blir det (i fallet där man undantar viss inkomst när man beräknar behovet av bidrag) eller att individen försöker kvalificera sig till ekonomiskt bistånd under en kort tid innan de tar ett arbete.
- Aktiveringskrav verkar fungera avskräckande på framför allt ungdomar.
- Den lilla forskning som finns som jämför kommunala och statliga arbetsmarknadspolitiska insatser finner att de statliga insatserna fungerar bättre vad avser att få arbetslösa i arbete. Det finns dessutom visst stöd för att kommunala beslutsfattare har delvis andra mål med politiken än statliga.
- Från den stora NAV-reformen i Norge vet vi att stora omorganisationer är kostsamma och komplicerade. Det saknas dessutom än så länge empiriska belägg för att ökat samarbete verkligen leder till bättre utfall för arbetslösa.

6.3 Policyrekommendationer

Utifrån de utgångspunkter och slutsatserna som sammanfattas ovan tycker jag mig kunna ge följande policyrekommendation:

Avvakta med större omorganisationer tills NAV är utvärderat

Den nuvarande ordningen där ansvaret för arbetslösa biståndstagare delas mellan kommunernas socialtjänst och Arbetsförmedlingen är inte lyckad. En möjlig lösning är att genomföra en omfattande omorganisation mot en "En-väg-in-struktur" som förordas bland annat av SKL och som genomförts i Norge. Även om en sådan organisation låter som en bra idé så vet vi väldigt lite om vad effekterna skulle bli. Erfarenheterna från Norge visar dock att stora omorganisationer inte är oproblematiska och att infasningen är förknippad med stora kostnader. Jag anser därför att Sverige bör

vänta med att genomföra större omorganisationer av detta slag tills erfarenheterna av den norska reformen har hunnit utvärderas ordentligt, vilket borde ske under de närmaste åren.

Inför en generell statlig dagpenning till samtliga individer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och uppfyller Arbetsförmedlingens krav på aktivitet

Jag anser att det är lämpligt att en aktör får huvudansvaret för de arbetslösa. Socialtjänstlagen gör redan i dag tydligt att det bör vara Arbetsförmedlingen som sköter detta. Forskningen ger också visst stöd för att detta är bättre. Ett sätt att ytterligare förstärka Arbetsförmedlingens ansvar och incitament att hjälpa samtliga inskrivna oavsett försörjningskälla och samtidigt minska behovet för individer att söka hjälp från flera instanser är att införa en statlig dagpenning för samtliga individer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och som uppfyller arbetslöshetsersättningskravet på aktivitet. Denna dagpenning bör vara något högre än dagens socialbidragsnorm.

En sådan konstruktion har flera fördelar. För det första så försvinner de marginaleffekter som behovsprövningen medför. För det andra så får Arbetsförmedlingen möjligheter att utfärda sanktioner mot individer som inte uppfyller förmedlingens krav på aktivt jobbsökande eller deltar i anvisade åtgärder. Det blir också naturligt att ha samma kvalificeringstider till program oberoende av vilken typ av ersättning den arbetslöse har, till skillnad från hur det i nuläget fungerar för till exempel Jobb och utvecklingsgarantin.³⁹ För det tredje kan kommunernas socialtjänst fokusera på att hantera de sociala problemen de är utbildade för att hantera medan Arbetsförmedlingen kan fokusera på arbetslöshetsproblematik och matchning. Det faktum att Arbetsförmedlingen är organiserad med en mängd lokala kontor gör det möjligt att behålla en lokal anknytning, vilket är viktigt för kontakten med lokala arbetsgivare. För det fjärde så ökar samtidigt sannolikheten att arbetslösa får likvärdig hjälp och villkor oavsett var de bor, vilket inte är fallet med dagens system där kommunernas socialtjänst har stora möjligheter att själva utforma den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Detta kan förväntas öka rättssäkerheten i systemet.

³⁹ Se Förordning 2007:414, 5 §.

En kostnadsmissig nackdel med en generell ersättning är att individer som i dag inte är berättigade till försörjningsstöd, på grund av att de har andra försörjningskällor, med ett sådant system blir berättigade till grundersättningen. Utifrån siffrorna i tabell 3.7 skulle detta i december 2008 ha handlat om ungefär 24 000 personer. De totala kostnaderna för ersättningarna kan därmed förväntas öka. Ett sätt att hålla nere kostnaderna är att göra denna statliga ersättning behovsprövad. För att undvika de marginaleffekter som dagens försörjningsstöd lider av är det viktigt att även den behovsprövade ersättningen utgår i form av dagpenning snarare än månadsvis ersättning. Man ska dock komma ihåg att behovsprövning har en administrativ kostnad och att detta inte är något som Arbetsförmedlingens personal är utbildad för. Jag anser därför att grundersättningen inte bör vara behovsprövad.

Om man anser att kostnaderna med det system som förespråkas ovan är för stora så är ett alternativ till att införa en generell statlig dagpenning att göra det lättare för personer att kvalificera sig till dagens grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen. Det kan göras genom att till exempel återinföra studerandevillkoret eller låta introduktionsprogrammet för flykting- och anhöriginvandrare ge rätt till grundersättning. Dessa åtgärder löser dock inte problemen för det stora antalet mottagare av försörjningsstöd. Därför skulle ett sådant system eventuellt behöva kombineras med en förvärvsstimulans under en övergångsperiod. Det innebär att de arbetslösa som har ekonomiskt bistånd och får en anställning får behålla delar av försörjningsstödet under en kortare period.

Genomför försök med Resurscenter i vissa kommuner

Även om uppdelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna blir tydligare om fler individer blir berättigade till statlig ersättning så kommer det alltid vara så att vissa individer kommer att behöva hjälp av såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassa och socialtjänst. Jag anser därför att det kan vara en god idé att genomföra det förslag om att införa Resurscentra som SOU 2009:92 lägger fram. Detta bör dock ske först och främst genom en försöksverksamhet som kan utvärderas. Dessa Resurscentrum kan även användas för en diskussion mellan kommunens socialtjänst och Arbetsförmedlingen i de fall de är oense om individens arbetsförmåga

Ta bort möjligheten för kommunerna att villkora försörjningsstöd på motprestationer för biståndstagaren enligt 4 kap 4 § i SoL

Ett samhälle bör ha ett yttersta skyddsnät för individer som saknar annan ersättning och även ge dessa individer det sociala stöd som de behöver för att kunna bli självförsörjande. Det är därför olyckligt att vissa personer i dagsläget riskerar att mista detta skydd i de fall de inte lever upp till socialtjänstens krav. Dagens system kan inte betraktas som rättsäkert, vilket illustreras av att kraven skiljer sig åt betydligt mellan olika kommuner. Jag anser därför att man bör ta bort den paragraf i socialtjänstlagen som ger kommunerna rätt att ställa krav på bidragsmottagare (4 kap 4 § i Socialtjänstlagen). Dock bör man fortfarande tillåta kommunerna att kräva att arbetsföra personer står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket deltagande i lämplig åtgärd från Arbetsförmedlingen ingår.

Referenser

- Andreassen, T. A. och K. Reichborn-Kjennerud (2009), "Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor", AFI-notat 2/09.
- Benmarker, H., E. Mellander och B. Öckert (2009), "Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?", *Ekonomisk Debatt* 37, 5–18.
- Bloom, D. och C. Michalopoulos (2001), "How welfare and work policies affect employment and income: A synthesis of research", Manpower Demonstration Research Corporation, New York.
- Blundell, R., M. Costas Dias, C. Meghir och J. M. Van Reenen (2004), "Evaluating the employment impact of a mandatory job search assistance program", *Journal of the European Economic Association* 2, 569–606.
- Burtless, G. (1986), "The work response to a guaranteed income: A survey of experimental evidence" i *Lessons from the income maintenance experiments*, A. H. Munnell (red), Conference Series No 30, Federal Reserve Bank of Boston, Boston.
- Carling, K. och L. Larsson (2005), "Does early intervention help the unemployed youth?" *Labour Economics* 12, 301–319.
- Christensen, T. och P. Læg Reid (2010), "Reforming Norway's welfare administration", rapport, Statskontoret.
- Dahl, E. (2003), "Does 'workfare' work? The Norwegian experience", *International Journal of Social Welfare* 12, 274–288.
- Dahl, E. och T. Lorentzen (2005), "What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway", *International Journal of Social Welfare* 14, 86–98.
- Dahl, E. och T. Lorentzen (2007), "Arbetsrettede tiltak for sosialhjelpe mottakere: Seleksjon, effekter og politiske implikasjoner", *Søkelys på arbeidslivet* 24, 149–158.

- Dahlberg, M., K. Edmark, J. Hansen och E. Mörk (2008a), *Fattigdom i folkhemmet. Från socialbidrag till självförsörjning*, Välfärdsrådets rapport 2008, SNS Förlag, Stockholm.
- Dahlberg, M., K. Johansson och E. Mörk (2008b), "On mandatory activation of welfare receivers", Working Paper 2008:24, IFAU, Uppsala.
- de Girogi, G. (2005), "Long-term effects of a mandatory multi-stage program: The New Deal for Young People in the UK", IFS Working Paper W05/08, IFS, London.
- Eriksson, S. (2010), "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden" i *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Bilaga 1–4 till Långtidsutredningen 2011*.
- Forslund, A. och O. Nordström Skans (2006), "(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?", Rapport 2006:5, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A. och J. Vikström (2010), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt" i *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Bilaga 1–4 till Långtidsutredningen 2011*.
- Fortin, B., G. Lacroix och S. Drolet (2004), "Welfare benefits and the duration of welfare spells: Evidence from a natural experiment in Canada", *Journal of Economic Surveys* 20, 357–386.
- Förordning 2007:414 Om jobb- och utvecklingsgarantin, SFS.
- Giertz, A. (2004), *Making the Poor Work. Social Assistance and Activation Programs in Sweden.*, PhD Thesis, Socialhögskolan Lunds universitet, Lund.
- Grogger, J. och L. A. Karoly (2005), *Welfare Reform. Effects of a Decade of Change*, The RAND Corporation, USA.
- Hallsten, L., K. Isaksson och H. Andersson (2002), "Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare", Rapport 2002:10, IFAU, Uppsala.
- Hanen, H.-T. (2009), "NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse", *Tidsskrift for Velferdsforskning* 12, 207–227.
- Huttunen, K., J. Pirttilä och R. Uusitalo (2010), "The Employment Effects of Low-Wage Subsidies", IZA DP No. 4931, IZA, Bonn.

- Jensen, P., M. Rosholm och M. Svarer (2003), "The response of youth employment to benefits, incentives, and sanctions" *European Journal of Political Economy* 19, 301–316.
- Johansson, H. (2006), *Svensk aktiveringspolitik ur ett nordiskt perspektiv*, ESS 2006:3.
- Kluve, J. (2006), "The effectiveness of European active labor market policy", IZA Discussion Paper No. 2018, IZA, Bonn.
- Korkeamäki, O. och R. Uusitalo (2006), "Employment effects of a payroll-tax cut – evidence from a regional tax exemption experiment", IFAU Working Paper 2006:10. IFAU, Uppsala.
- Lemieux, T. och K. Milligan (2008), "Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach", *Journal of Econometrics* 142, 807–828.
- Liljeberg, L. och M. Lundin (2010), "Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet", Rapport 2010:2, IFAU, Uppsala.
- Lorentzen, T. och E. Dahl (2005), "Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?" *Journal of European Social Policy* 15, s. 27–45.
- Lundin, M. (2007), *The Conditions for Multi-Level Governance. Implementation, Politics, and Cooperation in Swedish Active Labor Market Policy*, Uppsala universitet.
- Lundin, M. (2008), "Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken", Rapport 2008:13, IFAU, Uppsala.
- Lundin, M. och P. Skedinger (2006), "Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees", *Journal of Public Economics* 90, 775–798.
- Lundin, O. (2010), "Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet", rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:6, ESO.
- Lødemel, I. (1997), "Pisken i arbeidlinja. Om iverksetjinga av arbeid for socialhjelp", Fafo-rapport 226, Fafo, Oslo.
- Lødemel, I. (2000), "National objectives and local implementation of workfare in Norway" i I Lødemel och H Trickey (red) *An offer you can't refuse*, The Policy Press, Bristol.
- Löfbom, E. (2007), "Arbetslöshets och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomiskt bistånd" i *Från socialbidrag till arbete. Bilaga: Fördjupningsstudier* SOU 2007:2.

- Martin, J. P. och D. Grubb (2001), "What works and for whom: A review of OECD countries' experience with active labour market policies", *Swedish Economic Policy Review* 8, 9–56.
- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010a), "Vad gör de i utvecklingsgarantin?", IFAU-rapport 2010:5, IFAU, Uppsala.
- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010b), "Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?", IFAU-rapport 2010:22, IFAU, Uppsala.
- Matsudaira, J. D. och R. Blank (2008), "The impact of the earnings disregard on the behavior of low income families", NBER Working Paper 14038, NBER, Boston.
- Milligan, K. och M. Stabile (2007), "The integration of child tax credits and welfare: Evidence from the Canadian National Child Benefit program" *Journal of Public Economics* 91, 305–326.
- Milton, P. och R. Bergström (1998), "Uppsalamodellen och socialbiståndstagarna. En effektutvärdering", CUS-rapport 1998:1, The National Board of Health and Welfare. Senare publicerad i Milton, P. (2006) *Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa biståndstagarna*, doktorsavhandling, Uppsala universitet.
- Moffitt, R. (2007), "Welfare reform: The US experience", *Swedish Economic Policy Review* 14, 13–47.
- Persson, A. och U. Vikman (2010), "Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants" Working Paper 2010:6, IFAU, Uppsala.
- Rosholm, M. och R. Vejlin (2010), "Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start?", *Labour Economics* 17, 258–275.
- Salonen, T. och R. Ulmestig (2004), "Det nedersta trappsteget – En studie om kommunal aktivering", Institutet för värdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- SCB (2010), "Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd. Redovisning av uppföljning 2010".
- Sibbmark, K. (2009), "Arbetsmarknadspolitisk översikt 2008", Rapport 2009:21, IFAU, Uppsala.
- SKL (2004), "Arbetslösa med försörjningsstöd, Redovisning av en enkät till kommunerna", Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2010), "Internationella exempel på samordning", Sveriges kommuner och landsting.

- Socialstyrelsen (2004), "Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten".
- Socialstyrelsen (2005), "Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?".
- Socialstyrelsen (2009), "Jämförelsetal för Socialtjänsten 2008".
- Socialstyrelsen (2010), "Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd – redovisning av en testinsamling 2009".
- SOU 2007:2 *Från Socialbidrag till arbete*, betänkande av Från socialbidrag till arbete, Fritzes.
- SOU 2008:34 *Lättare att samverka – förslag om förändringar i samverkanslagen*, delbetänkande av Utveckling av service i samverkan, Fritzes.
- SOU 2009:32 *Socialtjänsten: Integritet – Effektivitet*, betänkande av Socialtjänstdatautredningen, Fritzes.
- SOU 2009:92 *Se medborgarna – för bättre offentlig service*, betänkande av utveckling av lokal service i samverkan, Fritzes.
- Starrin B. (2008) "Är det skamligt att vara fattig?" i H Swärd och M.-A. Egerö (red) *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu*, Égalité förlag, Malmö.
- Thorén, K. H. (2006), "Kommunal aktiveringspolitik: En fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa biståndstagare", *Arbetsmarknad och arbetsliv* 12, s. 99–114.
- van der Klaauw, B. och J. van Ours (2010), "Carrot and stick: How reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates", IZA DP No 5055, IZA, Bonn.
- van Reenen, J. (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, IFS, London.

Appendix

Tabell A1 Förklaring till de olika grupperna i Tabell 7

Sökandekategori	Skat	Grupp i tabell 7
Arbetslösa	11	Öppet arbetslösa
Arbetslösa, vägledningsservice	12	Öppet arbetslösa
Arbetslösa, väntar på beslutad åtgärd	13	Öppet arbetslösa
Arbetsökande med förhinder	14	Övriga inskrivna
Deltidsarbetslösa	21	Tim- deltidsanställd
Timanställda	22	Tim- deltidsanställd
Yrkesfiskarna	23	Arbete
Tillfälligt arbete	31	Arbete
EU/EES-sökande	34	Övriga inskrivna
Ombytessökande Samhall	35	Övriga inskrivna
Ombytessökande	41	Arbete
Lönebidrag	42	Program
Offentligt skyddat arbete, OSA	43	Program
Rekryteringsstöd	44	Program
Individuellt anställningsstöd	45	Program
Start av näringsverksamhet	46	Program
Allmänt anställningsstöd	47	Program
Förstärkt anställningsstöd (2-årsinskr)	48	Program
Särskilt anställningsstöd	49	Program
Förstärkt anställningsstöd (4-årsinskr)	50	Program
Beredskapsarbete	51	Program
Arbetslivsutveckling	52	Program
Utbildningsvikariat	53	Program
Arbetspraktik	54	Program
Arbetsplatsintroduktion	55	Program
Offentligt tillfälligt arbete	56	Program
Projektarbete (arbetslöshetsersättning)	57	Program
Sökandekategori	Skat	Grupp i tabell 7
Resursarbete i offentlig verksamhet	58	Program
Prova-på-plats	59	Program
Interpraktik	60	Program
Ungdomspraktik	61	Program
Akademikerpraktik	62	Program

Ungdomsintroduktion med utbildningsbidr	63	Program
Datortek	64	Program
Kommunalt ungdomsprogram	65	Program
Ungdomsgarantin	66	Program
Arbetslivsinriktad rehabilitering	71	Program
Särskilt introduktionsstöd, SIUS	72	Program
Aktiviteter inom vägledning och platsför	73	Program
Jobbsökar-/vägledningsinsatser	74	Program
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inrik	75	Program
Arbetsmarknadsutbildning	81	Program
IT-satsning	82	Program
Förberedande utbildning	83	Program
Bristyrkesutbildning för anställda	84	Program
Friåret	89	Program
Särskild kategori som ej statistikförs	91	Övriga inskrivna
Arbetslösa, felregistrering av beslut	96	Övriga inskrivna
Arbetslösa, avbrott/återkallande av besl	97	Övriga inskrivna
Arbetslösa, slutförd beslutsperiod	98	Övriga inskrivna
Kalmarmodellen	99	Övriga inskrivna
Utvecklingsanställning	38	Program
Trygghetsanställning	39	Program
Akademikerjobb	44	Program
Plusjobb	51	Program
Utbildningsvikariat	53	Program
Fördjupad kartläggning och vägledning	76	Program
Lärlingsplatser	85	Program
Nystartsjobb	33	Nystarts/instegsjobb
Anställningsstöd för långtidssjukskrivna	77	Program
Jobb- och utvecklingsgarantin	70	Program
Instegsjobb	78	Nystarts/instegsjobb
Nystartsjobb, deltids- och timanställda	37	Nystarts/instegsjobb
Jobbgaranti för ungdomar	69	Program
Särskilt nystartsjobb	36	Nystarts/instegsjobb

Moving recipients of social assistance from welfare to work – How can the Swedish system be improved?

In 2008, five percent of the Swedish population lived in a household that received social assistance sometime during the year. A large proportion of these recipients need benefits because they are unemployed and not covered by the unemployment insurance. This is specifically true for young people and newly immigrated individuals. The purpose of this report is to discuss policy reforms that could help unemployed receivers of social assistance to move from welfare to work.

Organizational aspects

The responsibility for supplying social assistance rests with the local governments. The Social Services Act constitutes the framework for welfare benefits. The interpretation and enactment of the law is delegated to each municipality. Since 1982, the law ensures that all Swedish and foreign citizens living in Sweden have the right to obtain social assistance in the absence of other means of economic support. However, in order to be eligible for welfare benefits, all other means, including savings and valuable assets, must be exhausted. The benefit level should ensure a reasonable standard of living, but it is up to the municipalities to decide the exact level, although a central norm from which the municipalities cannot deviate downwards unless clearly motivated.

The Social Services Act is very clear that it is the individual's obligation to, if possible, support him/herself. It is also clear that receivers of social assistance that are able to work should look for jobs and participate in active labour market programs. According

to a change in the law in 1998 local governments have the right to condition welfare for young people on taking part in job training or educational programs, and this can also be applied for older people if there is a specific need for skills increase. Most local governments have chosen to take this opportunity and have developed local programs very similar to active labour market programs implemented by the Public Employment Services (PES). The Social Services Act states however that these municipal activities must not replace the programs supplied by the PES offices.

The receivers of social assistance

Certain groups, such as young people and those born outside the western world, are overrepresented among the receivers of social assistance. This is people that typically lack earlier experiences from the Swedish labour market. It is also more common that single mothers are on welfare compared to other family constellations. Finally, people with lower education receive social assistance to a larger extent than people with higher education.

The number of receivers of social assistance is closely related to the unemployment level, indicating that a large proportion of the receivers need help due to unemployment. According to figures reported by local governments, this share was approximately 40 percent in 2010.

During 2008, almost 50 percent of all individuals living in a household receiving welfare were also registered at the PES sometimes during the year. This group differs from registered job-seekers that do not receive welfare in that it to a larger extent consists of young people with lower education born outside the Western world. It also seems like this group is less likely to participate in an active labour market program, even after controlling for differences in characteristics and earlier unemployment histories.

Potential policy measures

There are two potential ways to enhance the movement of welfare recipients from welfare to work. One is to improve the individual's incentives to start working, and the other is to improve the employer's incentive to employ the individual. Looking at earlier literature it is possible to draw the following conclusions:

- Mandatory activation is one potential way to induce people to go from welfare to work. Especially for young people, already the threat of activation may increase employment.
- Programs that combine education with subsidized employment seem to work best among the available labour market programs.
- There is some indications that programs implemented by the PES work better than programs implemented by local governments.
- Even if there are theoretical arguments that different forms of improved financial incentives, in the form of claw back taxes or earnings disregard, may increase employment among welfare receivers, the empirical evidence is rather discouraging.

Organizational aspects

It is the local governments that are responsible for supporting unemployed without unemployment insurance. As a consequence many municipalities have implemented different forms of active labour market programs. At the same time, these unemployed must also be registered at the local PES office. Hence, a double organization for labour market programs has evolved in Sweden. This is unfortunate of a number of reasons. For the unemployed it may be confusing having two offices to attend. Moreover, the responsibilities between the authorities become unclear and, for the public sector, it is of course not optimal having the same thing done at two places. Also, there are indications that the goals of the local governments differ from those of the PES.

Among policy makers in Sweden, there is a large belief that there is a need to improved cooperation between the central and the local governments, and several official reports have investigated

how to improve cooperation. However, there is almost no research indicating that improved collaboration actually makes things better. What is clear is that large re-organizations like the Norwegian NAV-reform takes time and cost money and resources.

There is a number of arguments that active labour market programs are better handled at the central level than at the local level. For example, local governments may be inclined to take things like the local population base into account, thereby putting too little focus on geographical migration. Since also the centrally run employment offices are represented at the local level, these should have the same informational advantages as locally run agencies. Also, if centrally organized, it is more likely that unemployed will get the same treatment regardless of where they live.

Policy proposals

Do not implement any major reorganizations until the Norwegian NAV-reform is evaluated

The current system where responsibility for unemployment assistance recipients is shared between the municipalities and the PES is not optimal. One possible solution is to implement a major reorganization towards a “One-door-in-structure”. This is something that is advocated by the Swedish Association of Local Authorities and Regions, and the system has been carried out in Norway. Even if such an organization sounds like a good idea, we still know very little about its effects. Experiences from Norway show however that major reorganizations are not unproblematic and that the phasing in is associated with high costs. Therefore, I think that Sweden ought to wait with implementing major organizational changes until the experience of the Norwegian reform has had time to properly evaluated, which should happen in the coming years.

Establish an unemployment allowance for all individuals who are registered jobseekers and satisfying unemployment requirements of activity

I think it is appropriate that one agent have the major responsibility for all unemployed. Moreover, the law already makes it clear that this agent should be the PES, something that is also supported

by empirical evidence. One way to further strengthen the PES offices' accountability and incentives to help all enrolled regardless of form where their income comes is to establish a government allowance for all individuals who are registered jobseekers and satisfying unemployment requirements of activity. This allowance should be slightly higher than today's social norm. This would also reduce the need for individuals to seek help from multiple agencies.

Perform experiments with Resource Centers in some random municipalities

Although the division between the Employment Service and the municipalities will be clearer if more individuals become eligible for unemployment allowance, it will always be the case that certain individuals will need the help from several agents, such as the Employment Service, The National Insurance Board and local social services. I therefore think that it is a good idea to implement Resource Centers along the line suggested in SOU 2009:92. However, this should be done first as an experiment that can be evaluated.

Remove the ability for municipalities to condition social assistance on taking part in different activities

It is my firm belief that a society should have an ultimate safety net for individuals who have no other means of support. It is therefore unfortunate that some people in the current situation might lose that protection when they do not live up to local governments' requirements. The current system can also not be regarded as legally secure, since the requirements differ considerably between different municipalities. I think that it is necessary to remove the clause in the Social Services Act, which gives municipalities the right to make demands on recipients (4 § 4 of the Social Services Act). However, one should still allow municipalities to require able-bodied people to be available for work, in which participation in appropriate action by the Employment Service is included.