

Reformer för hållbar finansiering av välfärden

Rädda kommunernas ekonomi

Skatthöjningar säkrar inte välfärdens långsiktiga finansiering. Det saknas 30-50 miljarder kronor i Sveriges kommuner under nästa mandatperiod. Välfärdens kvalitet och tillgänglighet hotas av förändrad demografi och risker för ökande bidragskostnader. Reformen krävs för fler i arbete, minskat bidragsberoende och mer välfärd för varje skattekrona. Att försöka rädda välfärden med skatthöjningar är som att stilla törsten med saltvatten.

Niklas Wykman och Oliver Rosengren
2018-07-01

Sammanfattning

Tillsammans med ett jobb, är kvalitet och tillgänglighet i välfärdstjänsterna det bästa sättet att motverka klyftor i samhället. Välfärden ökar jämlikheten genom utbildning och fördelning av vård och omsorg efter behov, inte efter betalningsförmåga. Med en välfungerande välfärd stöttas den ekonomiska tillväxten genom höjning av arbetskraftens förmåga och storlek.

Den demografiska utvecklingen och de potentiella kostnadsökningarna kopplade till en tudelad arbetsmarknad, riskerar välfärdens finansiering. Enligt Sveriges kommuner och landsting (SKL) saknas 28 miljarder i kommunerna under nästa mandatperiod. Motsvarande höjning av kommunalskatten innebär cirka 20 000 färre sysselsatta och 10 000 kronor mindre i disponibel inkomst per år för ett vanligt hushåll. Den växande politiska konflikten står mellan värnandet av välfärdens behov, och utbyggda bidragssystem.

Efterfrågan på välfärdstjänster växer samtidigt som utgiftstrycket i transfereringssystemen förväntas öka till följd av stor invandring och misslyckad integration. För att klara välfärdens finansiering behövs bättre resursutnyttjande i kommunerna, lägre bidragskostnader, höjd sysselsättning och fler arbetade timmar. I rapporten presenteras därför ett nationellt mål för bidragens andel av ekonomin, med tillhörande verktyg för att minska bidragskostnaderna. Vidare introduceras verktyg för att främja kvalitetshöjande och kostnadsdämpande teknik i välfärden och åtgärder för att öka sysselsättningen.

Bidragssystemen behöver bli stramare, med tydligare drivkrafter för människor att öka sina jobbchanser. Genom att avskaffa vissa statliga arbetslöshetsersättningar, ge kommunerna ett samlat ansvar för inkomststöd vid långvarig arbetslöshet och samtidigt låta staten ta ansvaret för personer utan arbetsförmåga, kan åtgärderna bli mer träffsäkra och drivkrafterna för jobb öka. Den föreslagna kommunaliseringen av ansvaret för arbetslöshet tillsammans med förstatligandet av ansvaret för rehabilitering och ersättning till den som saknar arbetsförmåga förenklar bidragssystemen och dämpar kostnadsutvecklingen.

Arbetslinjen kan förnyas om jobbavdraget utvecklas. För att fler ska lämna bidrag för jobb föreslår vi att jobbstimulansen slopas och ersätts av en lagstadgad rätt till jobbavdraget. Utöver Moderaternas förstärkning av jobbavdraget med 500 kronor i månaden, finansierar de föreslagna bidragsreformerna en ytterligare förstärkning om 250 kronor i månaden för alla jobb.

Beprövad erfarenhet och systematisk implementering av *best practice* kan, tillsammans med modern teknik och *beslutsfrämjandeinsatser* (BFI), förbättra resursanvändningen i kommunerna och stänga det finansieringsgap som SKL varnar för. Om skillnaden mellan genomsnittskostnaden för de femton mest resurseffektiva kommunerna och kommuner med högre kostnader halveras sparas över 20 miljarder kronor. Statliga myndigheter ska ges särskilt uppdrag att sammanställa framgångsrika exempel och utvärdera redan genomförda insatser.

Totalt visar vår genomgång att det finansieringsgap som SKL prognosticerar kan åtgärdas med reformer i bidragssystemen och på arbetsmarknaden. Istället för skattehöjningar på 10 000 kronor för ett vanligt hushåll, kan skatten sänkas med 750 kronor i månaden för alla jobb. Förslaget innebär även 20 000 fler sysselsatta.

Reformprogram

Denna rapport föreslår en rad reformer för att rädda kommunernas ekonomi. De motiveras och utvecklas i texten.

- Inför ett nationellt mål för bidragens totala andel av ekonomin, och ge Konjunkturinstitutet uppföljningsansvar.
- Inrätta en central utbetalningsfunktion för statliga bidrag och välfärdsersättningar.
- Ge staten ansvar för arbetsförmågebedömning av personer utan egen försörjning.
- Ge staten ansvar för en rehabiliteringsersättning och rehabiliteringsinsatser för personer utan arbetsförmåga.
- Slopa aktivitetsstödet.
- Slopa utvecklingsersättningen.
- Slopa etableringsersättningen.
- Förändra ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd till ett kommunalt arbetslöshetsbidrag för personer med arbetsförmåga efter ett års arbetslöshet. Dessförinnan finns arbetslöshetsförsäkringen eller en statlig, ettårig, arbetslöshetsersättning.
- Uppdra åt Ekonomistyrningsverket att stötta kommunerna i införandet av automatiserad handläggning av arbetslöshetsbidraget, tidigare ekonomiskt bistånd.
- Inför en arbetslöshetsavgift i utjämningsystemet.
- Slopa bostadsbidraget. Ersätt bostadsbidrag för unga med höjt CSN-lån och inför ett nytt ensamståendebidrag.
- Skärp kvalificeringsreglerna för föräldrapenning.
- Ersätt äldreförsörjningsstöd, bostadstillägg och särskilt bostadstillägg med ett bidrag som inte varierar med boendekostnaden och baseras på verkliga inkomster.
- Inför rätt till jobbavdrag även för bidragstagare, och slopa jobbstimulansen.
- Ge kommunerna makten över den kommunala fastighetsavgiften.
- Slopa högskatterabatterna i jobbavdraget och utjämningsystemet
- Ge alla statliga myndigheter i uppgift att, genom digitalisering och automatisering, minska åtgång av förvaltningsanslag.
- Ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att sammanställa beprövad erfarenhet på ändamålsenlig välfärdsproduktion, i syfte att minska kostnaderna i kommuner, landsting och regioner.
- Ge Statistiska Centralbyrån i uppdrag att samla in relevanta uppgifter för att följa produktivitetsutvecklingen i kommunerna och i andra delar av offentlig sektor.
- Ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att utveckla och utvärdera *beslutsfrämjandeinsatser* (BFI) för att minska kostnader i offentlig förvaltning och sprida goda lokala och regionala exempel.

1. Bakgrund

Svensk ekonomi har strukturella problem vilket ger kommunerna långsiktiga finansieringssvårigheter. Produktivitetstillväxten är låg, de arbetade timmarna per capita minskar och klyftan på arbetsmarknaden ökar. Till detta kommer teknikomvandlingens medföljande risk, att relativt minska arbete som andel av skattebasen. Kommuners främsta intäkter är hänförliga till skatt på arbete samtidigt som utanförskapet innebär stora kostnader. Kommunerna riskerar därmed svårighet att finansiera sin kärnverksamhet. Särskilt försvåras finansieringsproblemet av den demografiska utvecklingen, med ett ökande antal unga och äldre, vilket leder till en relativ minskning av den arbetsföra befolkningen.

Många problem döljs av högkonjunkturen. Politiken förvärrar problemet genom reformbrist på bland annat arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och för integrationen. Växande bidragskostnader skjuts på framtiden. Våra beräkningar visar dock att kostnadsökningen enbart för försörjningsstödet riskerar att öka med 3-6 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar en kostnadsökning på upp till 50 procent jämfört 2016 års kostnadsnivå.

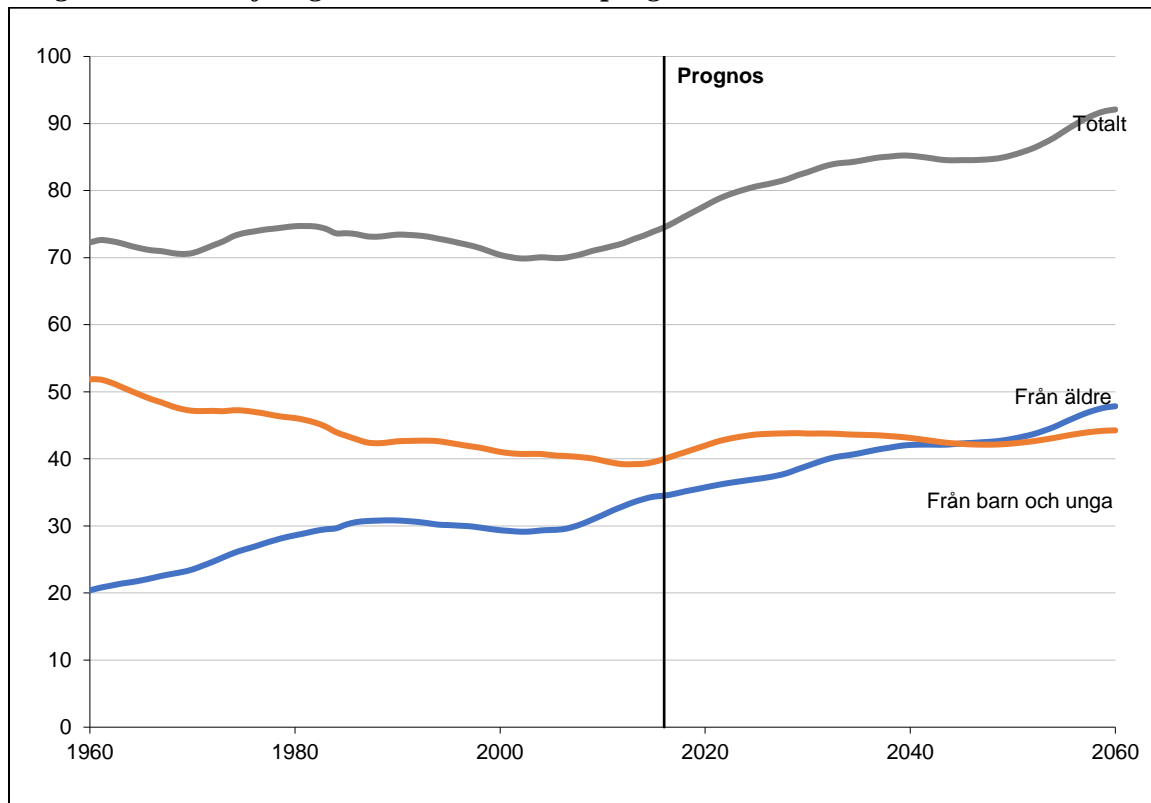
Sveriges kommuner och landsting (SKL) bedömer att det saknas 28 miljarder kronor i Sveriges kommuner år 2021, förutsatt bibehållen skatt och oförändrad personaltäthet i offentlig sektor. Andra bedömningar pekar i samma riktning. Regeringen bedömer att kommunerna behöver ytterligare 200 miljarder kronor till år 2030¹. Konjunkturinstitutet visar att statsbidragen behöver öka med 504 miljarder kronor till 2040. Statsbidragen skulle då behöva öka med i genomsnitt 24 miljarder kronor per år, en ökningstakt som historiskt endast skett under enstaka år. Om statsbidragens andel av kommunsektorns ekonomi istället skulle hållas oförändrad på 17 procent, behöver kommunalskatterna höjas med 15 öre per år till 2040². En sådan ökning skulle innebära betydande sysselsättningsförluster och dämpa Sveriges tillväxtförutsättningar.

Fler blir allt äldre och antalet barn ökar. Kostnaden för, och efterfrågan på, välfärdstjänster förväntas stiga i kommunerna. Utvecklingen ser dessutom ut att ytterligare försvåras då försörjningskvoten varaktigt stiger. Idag har Sverige en nivå på försörjningskvoten på knappt 75. Det innebär att på 100 personer i yrkesaktiv ålder, 20–64 år, finns 75 personer som är yngre eller äldre, och därmed står utanför arbetskraften. Denna nivå antas öka till 92 personer per 100 i yrkesaktiv ålder år 2060. Med andra ord rör sig Sverige mot ett läge där varje förvärvsarbetande person måste tjäna ihop tillräckligt för att ha råd att försörja ytterligare en person. Se *diagram 1* för den historiska utvecklingen och prognosen fram till år 2060.

¹ <https://www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN/Pressrum1/Nyheter1/2017/Oklart-hur-finanspolitiken-har-avvagts-mot-konjunkturen/>

² https://www.konj.se/download/18.6aa6b80161b428aa746530e/1519378950047/Hallbarhetsrapporten_2018_slutlig.pdf

Diagram 1. Försörjningskvot 1960-2016 och prognos 2017-2060



Källa: SCB³

På kort sikt är utmaningarna stora. Migrationen under år 2015 skapade en omfattande påfrestning på samhället. Många problem har mildrats av stark högkonjunktur. När konjunkturen viker nedåt, stora anhörigrupper kommer till Sverige och kommunerna ska ta över försörjningsansvaret för nyanlända, riskerar dock hushållsekonomin och välfärdens resurser att ställas mot utanförskapets kostnader.

Flera studier visar att flyktinginvandringen under lång tid påverkat Sveriges offentliga finanser negativt.⁴ Flyktingars sysselsättningsutveckling har dessutom blivit gradvis sämre över de drygt tre decennier som studeras. Integrationen av flyktingar gick betydligt snabbare på 1980-talet än idag. För de som anlände till Sverige 1982–88 var sysselsättningen över 60 procent efter endast två till tre år för män och fem år för kvinnor. För de som anlänt senare har det tagit sex till nio år för män och åtta till tolv år för kvinnor att nå motsvarande nivå.⁵

Under nuvarande mandatperiod (september 2014-september 2018) beräknas omkring 130 000 personer ha påbörjat etablering hos Arbetsförmedlingen. Genom att uppskatta hur många av dessa som årligen lämnar etableringsfasen utan att få jobb, kan andelen som kan behöva söka

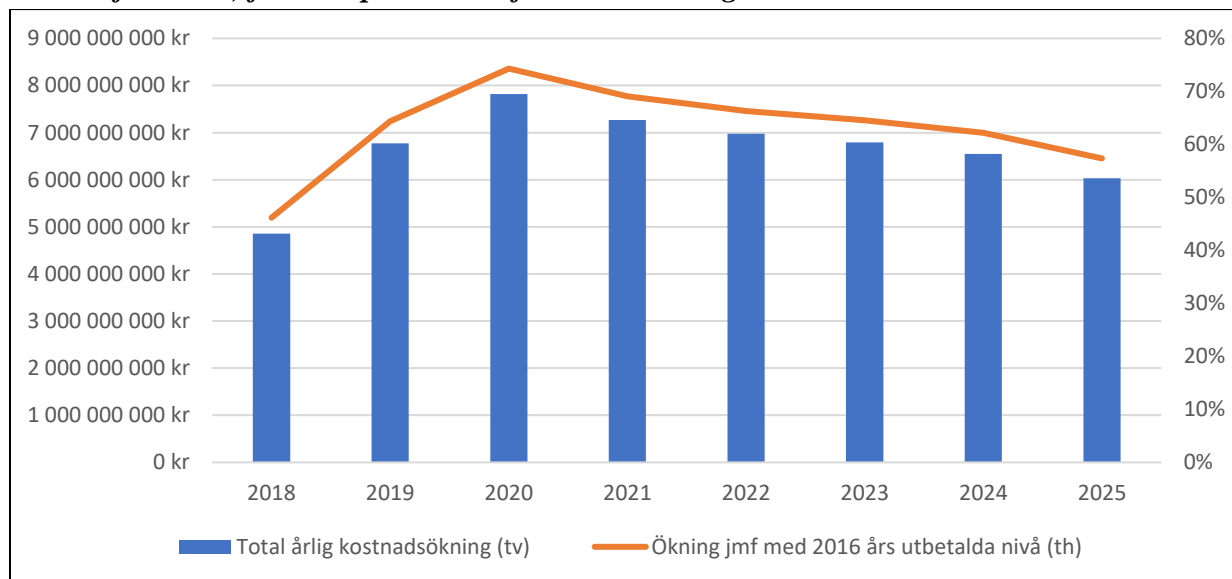
³ Den demografiska försörjningskvoten beräknas som summan av antal personer 0–19 år och antal personer 65 år och äldre dividerat med antal personer 20–64 år och därefter multiplicerat med 100.

⁴ Se exempelvis Ekberg (2009), Flood och Ruist (2015), Ruist (2015 samt 2018) samt Aldén och Hammarstedt (2016).

⁵ https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2018/05/ESO-2018_3-Tid-for-integration.pdf

försörjningsstöd årligen uppskattas. Genom att anta att denna grupp uppbär försörjningsstöd under ett helt år, kan den årliga ökningen av kommunernas försörjningsstödskostnader uppskattas.⁶ Sammantaget visar analysen att kostnaderna för försörjningsstöd riskerar att permanent öka med uppemot 50 procent under de kommande åtta åren, jämfört med 2016 års nivå.⁷ Totalt medför detta en kostnadsökning för kommunerna på över 3-6 miljarder kronor årligen. En kostnadsökning kommunerna inte klarar av.

Diagram 2. Inträde i försörjningsstödssystemet (utflöde ur etableringen minus andel som bedöms få arbete) fördelat per år av inflöde i etableringen



Källa: Arbetsförmedlingen, SCB, Socialstyrelsen samt egna beräkningar

Kommunernas intäktsökningar möter inte de demografiska förändringarna. SKL bedömer en svag utveckling av det reala skatteunderlaget, efter åtta år med mellan 1,2–2,6 procent ökning.⁸ Eftersom förändringen i antalet arbetade timmar bedöms stå stilla när konjunkturen nått sin kulmen, dämpas tillväxttakten i det reala skatteunderlaget till en halv procent redan under nästa år. År 2020 bedömer SKL ingen tillväxt i det reala skatteunderlaget. Konjunkturinstitutets senaste bedömning av konjunkturläget prognosticerar liknande låga tillväxttal för arbetade timmar.

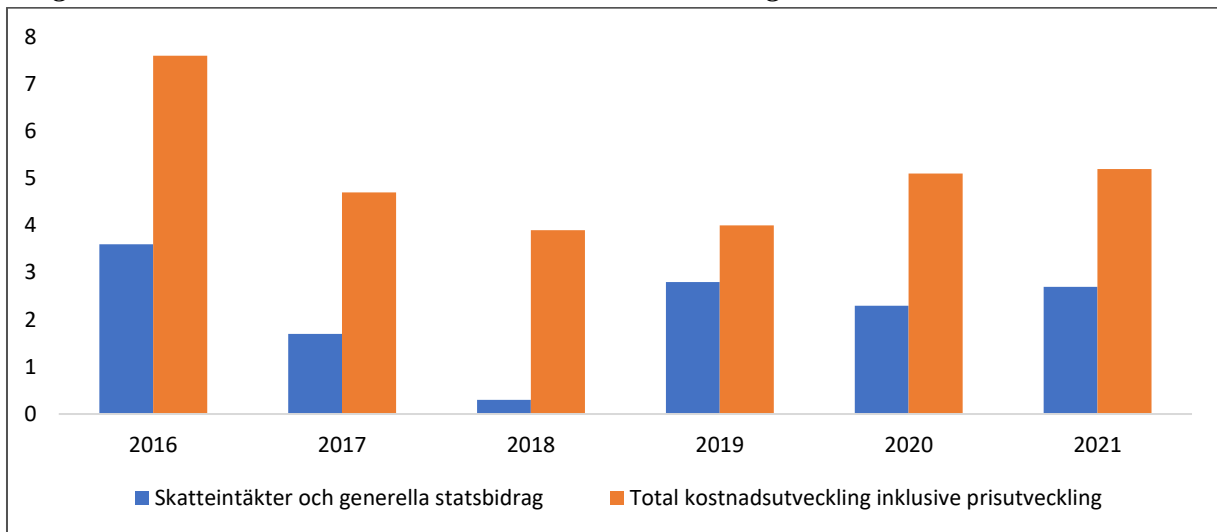
Eftersom kommunerna finansieras med skatt på arbets- och transfereringsinkomster, finns också skäl att följa utvecklingen av löneandelen i ekonomin. Minskar löneandelen minskar också kommunernas skatteintäkter, relativt sett.

⁶ Ytterligare beskrivning av beräkningsgrunderna finns i *bilaga 2*

⁷ Se diagram 2

⁸ Se diagram 3

Diagram 3. Kommunernas kostnads- och intäktsutveckling



Källa: SKL

Enligt ledande bedömare är höjda kommunalskatter inte en framkomlig väg för att trygga kommunernas finansiering. Riksrevisionen varnade för detta redan 2012, i en rapport om hållbarheten i kommunernas ekonomi.⁹ Nyligen presenterades en doktorsavhandling vid Uppsala universitet som visar att en fjärdedel av de förväntade skatteintäkterna försvinner till följd av negativa arbetsutbudseffekter.¹⁰ Dessutom är kommunalskatterna redan rekordhöga och skiljer sig mycket mellan kommunerna. Sedan 2000 har den genomsnittliga skatten för kommuner och landsting/regioner höjts med 1,74 procentenheter, från 30,38 till 32,12 procent. Skillnaden mellan högst (35,15) och lägst (29,19) skattesats är nästan 6 procentenheter.

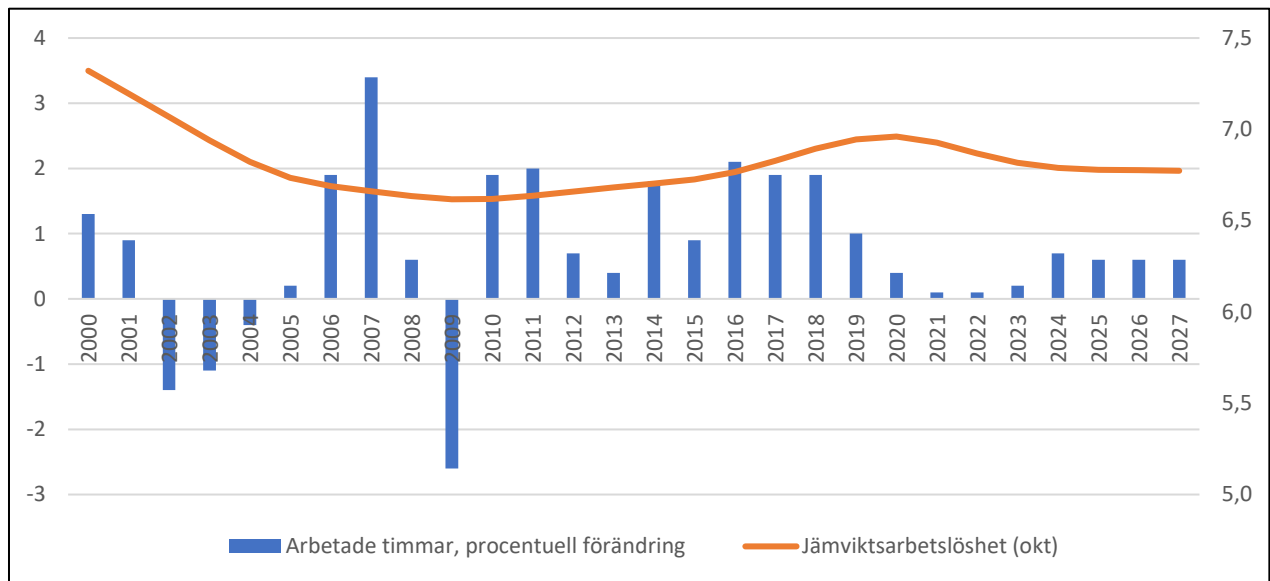
LO har föreslagit ett skattestopp för kommunerna. SKL bedömer att kommunskatterna behöver höjas med ytterligare 1,12 procentenheter till 2021 om kostnadsgapet ska slutas den vägen. SKL:s beräkningar tar hänsyn till skattehöjningarnas försvagande effekt på drivkrafterna för arbete vilket motsvarar en fjärdedel av skattehöjningen. Detta innebär att skatten snarare skulle behöva höjas med närmare 1,5 procentenheter, för att den faktiska skatteintäkten för kommunerna ska bli 28 miljarder kronor. Detta liknar Konjunkturinstitutets scenario om behövd skattehöjning i kommunerna motsvarande 1,73 procentenheter under perioden 2019–2022.

En sådan skattehöjning skulle kraftigt minska sysselsättningen och försvaga drivkrafterna för arbete. För en vanlig familj med en polis och en lärare skulle det innebära en skattehöjning på ungefär 10 000 kronor årligen. Skattehöjningen beräknas minska sysselsättningen med ca 19 000 personer. Skattehöjningar för att sluta kommunernas finansieringsgap får betydande negativa effekter på arbetsmarknaden.

⁹ Riksrevisionen (2012:25) <https://data.riksdagen.se/fil/72720D64-D7F6-4736-8D01-8873BA0AF6C0>

¹⁰ Lundberg (2017)

Diagram 4. Utveckling av arbetade timmar och jämviktsarbetslöshet 2000-2017, samt prognos för 2018-2027



Källa: SCB och Konjunkturinstitutet

2. Reformförslag för att rädda kommunernas ekonomi

För att finansiera grundläggande välfärd krävs nationella och lokala reformer. En hållbar lösning kräver 1) sänkta skattesatser för fler i arbete och bredare skattebaser för ökade skatteintäkter, 2) strama bidragssystem för lägre bidragskostnader och 3) bättre tillvaratagna resurser i offentlig förvaltning och välfärden. Vi presenterar ett reformpaket som tar sikte på samtliga tre delar och bidrar till ökad ekonomisk hållbarhet i offentliga finanser på såväl nationell, som lokal och regional nivå:

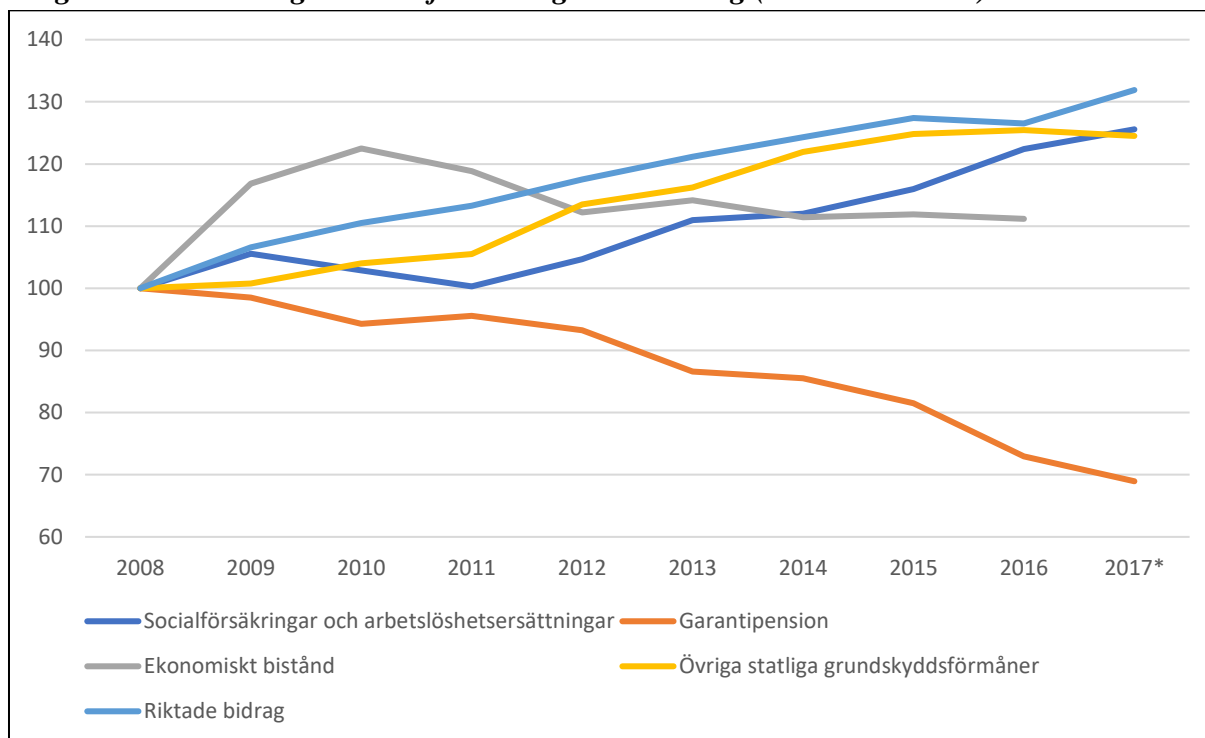
- Dämpade bidragskostnader
- Breddade skattebaser
- Stärkt värdeskapande i välfärden

2.1 Dämpade bidragskostnader

Reform 1: Nationellt mål för bidragens andel av ekonomin

Sverige har en stor offentlig sektor, som delvis fungerar mindre väl. Transfereringssystemen är omfattande och motsvarar 13 procent av ekonomin. Från 2014 till 2017 har utgifterna i transfereringssystemen ökat med nästan en tiondel. Till exempel har riktade bidrag ökat med drygt 6 procent, samtidigt som kostnaderna för socialförsäkringen vuxit med det dubbla.

Diagram 5. Utveckling av socialförsäkringar och bidrag (index 2008=100)



* Prognos, ej tillgänglig för ekonomiskt bistånd

Källor: ESV, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, IAF, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen

På längre sikt har grundskyddsförmånerna ökat lite. Den begränsade förändringen beror på att utgifterna för garantipension minskat. Pensionsmyndighetens bedömning av hur pensionsutgifterna påverkas av migrationen, visar att det är en utveckling som inte fortsätter framöver. För de asylinvandrare som kom innan 2016 förväntas kostnaderna i bidragsdelen av pensionssystemet öka till 22 miljarder kronor, och 24 miljarder kronor för de som kommer därefter¹¹. Kostnaderna för grundtryggheten i pensionssystemet – garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd – förväntas därmed dubblas.

Kostnaderna för övrigt statligt grundskydd har ökat. Kommunernas ekonomiska bistånd (tidigare kallat socialbidrag) ligger stilla sedan 2014. Kostnaderna har dock vuxit på längre sikt och förväntas även de stiga i takt med att fler nyanlända lämnar etableringen utan kvalifikation för andra statliga ersättningar. Kostnadsökningarna sker drastiskt och riskerar att varaktigt höja kommunernas utgifter för försörjningsstöd med över 50 procent. Rapporten innehåller reformer av samtliga bidrag i denna del av transfereringssystemen.

Socialförsäkringarna beskrivs ibland felaktigt som bidrag eller som försäkringar. De är egentligen en kombination. Sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning och andra delar finansieras delvis med premier och avgifter och delvis med skattefinansierade anslag i statsbudgeten.

¹¹ <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/pensionsmyndigheten-svarar-pa-regeringsuppdrag-om-migration>

För att upprätthålla legitimiteten i Sveriges omfattande transfereringssystem och grundskydd krävs att de som kan också arbetar, så att ersättningarna ges till personer i behov av stöd. Reformerna behöver med precision eftersträva trygghet för sjuka och pensionärer samtidigt som återhämtning och rehabilitering möjliggörs för någon som tillfälligt saknar arbetsförmåga. Drivkrafterna för arbete behöver vara tydligare.

Bland riktade bidrag återfinns bland annat barnbidrag, föräldrapenning, studiestöd och assistansersättning. Det finns skäl att se över en annan konstruktion av barnbidraget, där behov spelar större roll. Den svåra frågan är att förena behovsprövning med att samtidigt undvika negativa marginaeffekter av arbete.

På samma sätt är föräldrapenningens påverkan på jämställdhet i arbetslivet välkänd, särskilt dess negativa inverkan på nyanlända kvinnors etablering. Reformen bör uppmuntra kvinnors arbetskraftsdeltagande, samtidigt som respekten för familjers vardagsmakt värnas. Avskaffandet av retroaktiviteten i föräldraförsäkringen var en viktig reform för integrationen.

Studiestödet behöver i flera delar ses över, främst för att uppmuntra examination och goda resultat. Moderaterna behöver sätta ned foten vad gäller fribeloppet. Studenter som arbetar vid sidan av studierna ska inte straffas samtidigt som studiebidraget inte ska vara en generell förmån. Det statligt subventionerade studielånet bör rimligen ha vissa begränsningar.

Assistansersättningen stödjer några av samhällets mest utsatta, och behöver garanteras. Kostnadsuppdelningen mellan stat och kommun behöver dock utvärderas. Frågor om transfereringssystemens riktade bidrag behandlas mer utförligt med reformförslag i en framtida rapport.

Ett bidragstak för hushåll bör beakta att det alltid ska löna sig att gå från bidrag till arbete. Kraven för att få bidrag behöver öka med kvalifikationskrav för att komma in och aktivitetskrav som motprestation för de som tar emot ersättning. Moderaterna har presenterat genomarbetade förslag för detta. Därutöver bör befintliga ersättningssystem reformeras.

Ett nationellt mål för att minska bidragens andel av ekonomin behövs och Konjunkturinstitutet, eller annan lämplig myndighet, bör ges i uppdrag att följa upp målet.

Reform 2: Samlad bidragsmyndighet och skärpt kontroll mot bidragsfusk

Internationella erfarenheter visar fördelar med en minskad fragmentisering av transfereringssystemen. Närliggande exempel finns i Norge, med en myndighet som motsvarar Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, och i Danmark, med en samlad utbetalningsfunktion från välfärdssystemen. I Storbritannien ersatte Cameronregeringen år 2013 sex olika transfereringssystem med ett: *Universal credit*. Statliga utredningar i Sverige bedömer att bedrägerier motsvarande 600 miljoner kronor belastar ersättningssystemen årligen.

En samlad utbetalningsfunktion bör inrättas för att underlätta kontroll och samordning av statliga transfereringssystem och ersättningar från välfärdssystemen.

Reform 3: Förtydliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Statens ansvar bör vara arbetsförmågebedömning, rehabilitering och arbetslöshetsförsäkring. De som bedöms sakna arbetsförmåga ska staten ansvara för, både vad gäller rehabiliteringsersättning och rehabiliteringsinsatser. Arbetsförmågan bör kontinuerligt prövas mot arbetsmarknaden, för att ingen ska fastna i utanförskap. Rehabiliteringsinsatserna ska alltid syfta till en återgång i jobb.

Arbetslösa bör kunna ta emot en arbetslöshetsförsäkring i högst ett år. Den som inte kvalificerar sig för arbetslöshetsersättning bör uppbära arbetslöshetsersättning under ett år. Båda ersättningarna ska ha tidsgränser och avtrappning. För den som har arbetsförmåga och varit arbetslös i ett år ska ersättningen inte överstiga lägsta nuvarande försörjningsstödsnorm. Detta innebär att de som idag uppbär en rad olika statliga ersättningar istället hänvisas till kommunala bidragssystem.

Reform 4: Slopa aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning

Moderaterna har föreslagit a-kassa i maximalt ett år. För den som inte är kvalificerad för arbetslöshetsförsäkring bör en parallell, lägre, statlig ersättning utgå. Såväl a-kassan som arbetslöshetsersättningen bör ha avtrappning och skarpa aktivitetskrav.

En nyanländ som deltar i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen kan få etableringsersättning. Den som har etableringsersättning kan även få etableringstillägg för barn och bostadsersättning. Personer som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få aktivitetsstöd på grundnivå om man inte är kvalificerad till a-kassa. Personer under 25 år som inte är kvalificerad till a-kassa får utvecklingsersättning.

Vi föreslår att ansvaret för arbetslösheten kommunaliseras efter det första året utan arbete. Aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen tas därför bort och ersätts av försörjningsstöd, som vi föreslår ersätts av ett kommunalt arbetslöshetsbidrag med liknande konstruktion som ekonomiskt bistånd (se nedan under reform 5).

Reform 5: Ersätt försörjningsstöd med kommunalt arbetslöshetsbidrag

Ekonomiskt bistånd eller försörjningsstöd (tidigare kallat socialbidrag) har idag en karaktär av arbetslöshetsersättning. Detta bidrar till en förskjutning från inkomstbortfallsprincipen till grundskyddsprincipen i transfereringssystemen, vilket i sig inte är dåligt. Det är däremot inte konsekvent att personer som borde arbeta och personer med lång väg av rehabilitering till arbetsmarknaden, omfattas av samma ersättning.

En stor del av förklaringen till variationer i utbetalt bidrag per kommun är a-kassans täckningsgrad i kommunen. När personer utan arbetsförmåga omfattas av en statlig rehabiliteringsersättning medan personer med arbetsförmåga, med över ett års tid i

arbetslöshet, hänvisas till kommunens bidragssystem (se ovan) kommer förklaringen ytterligare stärkas. Ekonomiskt bistånd bör kallas arbetslöshetsbidrag.

För att undvika att en person uppbär flera typer av bidrag bör den som tar emot rehabiliteringsersättning inte ha rätt till arbetslöshetsbidrag, och vice versa. Det avgörande blir arbetsförmågebedömningen.

Automatiserad bidragshandläggning minskar kostnaderna för administration, trots att de individuella behovsbedömningarna ökar när fler omfattas av det nya arbetslöshetsbidraget. Regeringen bör uppdraga åt Ekonomistyrningsverket att stötta alla kommuner i införandet.

Reform 6: Inför arbetslöshetsavgift i utjämningsystemet

Det finns skäl att utjämna vissa strukturella skillnader mellan kommuner i syfte att garantera grundläggande välfärd och trygghet i hela landet. Utjämningsystemet behöver dock grundligt reformeras för att behålla legitimitet och inte skapa negativa incitamentsstrukturer för kommuner, vilket ofta är fallet idag. Kommuner som exempelvis lyckas minska sina bidragskostnader, finansierar ett stort utanförskap i kommunerna som lyckas mindre väl. Detta minskar kommunernas ekonomiska drivkrafter, att lära av beprövad erfarenhet och eftersträva höjd tillväxt.

En stor del av variationen i utbetalt bidrag beror på skillnader i hur kommunerna arbetar. Mer om detta finns i kunskapsöversikten senare i rapporten. Kommuners underlåtenhet att införa en offensiv arbetslinje ska inte bekostas av kommuner som minskar utanförskapet. En arbetslöshetsavgift bör därför införas i utjämningsystemet. Det skulle kunna utformas så enkelt som att man inte utjämnar för skillnader i kostnader för bidrag, men en mer sofistikerad konstruktion bör tas fram.

Reform 7: Ersätt bostadsbidrag för unga med höjt CSN-lån

Riksrevisionens granskningsrapport visar att bostadsbidraget har negativa effekter på ungas arbetsutbud. Bostadsbidraget för unga utan barn bör därför ersättas med höjd lånedel för CSN. Till följd av detta bör fribeloppsgränsen höjas. Skattebetalare ska inte stå för hyran åt unga som varken arbetar eller studerar.

Bostadsbidraget ges i första hand till barnfamiljer, men kan även ges till personer utan barn som är mellan 18 år och 29 år. Bostadsbidraget bestäms av hushållets sammansättning, boendekostnad, bostadens storlek och inkomst.

Förslaget innebär att bostadsbidraget avskaffas för ungdomar mellan 18 och 29 år utan barn. Istället får studenter ta ytterligare CSN-lån för att täcka sin boendekostnad. De ungdomar som inte studerar får inte ta CSN-lån för att betala sitt boende. Då bostadsbidraget bedöms på familjens ekonomi medan CSN-lånet är individuellt, delas bostadsbidraget med antalet personer i hushållet över 18 år. Om två personer över 18 år bor i hushållet, men bara en av dem studerar, så blir CSN-lånet för boendekostnad hälften så stort som det ursprungliga bostadsbidraget.

Reform 8: Inför nytt ensamförälderstöd

I ESO 2010:8, Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen presenterades ett förslag där bostadsbidraget ersätts av ensamförälderstöd.

Ensamförälderstödet ska gälla alla ensamföräldrar oavsett inkomst med max 3 barn under 18 år eller hemmaboende barn mellan 18 till 20 år som uppbär studiemedel. Nivån sattes till 550 kronor per månad och barn för att uppnå budgetneutralitet i relation till bostadsbidragskostnaden år 2010. Effekter på ekonomiskt bistånd och bostadstillägg bortsågs från.

I denna beräkning används samma ersättningsnivå för barnen som i ESO-rapporten, men med hänsyn tagen till att ensamförälderstödet även kommer ingå i samma bidragsgrundande inkomster som bostadsbidraget.

Reform 9: Kvalificeringskrav för föräldrapenning

En stor andel unga som varken arbetar eller studerar är föräldralediga. Många utrikes födda kvinnor försörjer sig långvarigt genom olika föräldraersättningar. Kvalificeringskrav bör därför införas, exempelvis avslutad gymnasieutbildning. För personer som hänvisas till försörjningsstöd bör vissa aktivitetskrav gälla i utbyte mot tidigare förskola.

Föräldrapenning utgår idag på olika nivå, beroende på om föräldern uppfyller kraven för inkomstrelaterad föräldrapenning. Utan sjukpenninggrundande inkomst finns heller inte rätt till inkomstrelaterad föräldrapenning. I stället utgår då föräldrapenning på grundnivå.

Reform 10: Förenklat bidrag till äldre i behov av ekonomiskt stöd

I ESO-rapporten 2010:8 presenterades ett förslag om avskaffande av äldreförsörjningsstödet och bostadstillägget för äldre samt långtidssjuka, samtidigt som ett nytt bidrag införs vilket baseras på det särskilda bostadstillägget.

Pensionärer med låg pension kan få bostadstillägg. Bostadstilläggets storlek baseras på boendekostnaden, inkomster och eventuella tillgångar. Vid beviljat bostadstillägg där den äldre ändå inte når upp till gränsen för skälig levnadsnivå, kan särskilt bostadstillägg även utgå. Vissa pensionärer utan full garantipension kommer dock ändå inte nå upp till skälig levnadsnivå trots bostadstillägg och särskilt bostadstillägg. Då utgår äldreförsörjningsstöd.

Det nya bidraget ska baseras på den faktiska disponibla inkomsten, inte som idag där det antas att en person har samma inkomstnivå som garantipensionen, trots att personen inte har det. Dagens bosättningsvillkor, förmögenhetsprövning och kopplingen till bostadskostnad avskaffas också.

Pensionsmyndigheten genomförde nyligen en granskning som visar att huvudorsaken till att pensionärer med låga inkomster inte har rätt till bostadstillägg är att de har tillgångar,

vanligen en fritidsfastighet eller liknande, vilket diskvalificerar pensionären för bostadstillägg.¹²

Stabila skattebaser

Reform 11: Rätt till jobbavdrag för bidragstagare

Alliansregeringen införde en jobbstimulans i ekonomiskt bistånd den 1 juli 2013.

Jobbstimulansen är utformad som en särskild beräkningsregel som innebär att 25 procent av nettolönen under vissa förhållanden inte räknas med vid beräkningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Syftet med jobbstimulansen var att minska marginaleffekten, som annars är 100 procent, och därmed göra det mer lönsamt att ta ett jobb eller utöka sin arbetstid samtidigt som personen uppbär ekonomiskt bistånd.

Jobbstimulansen är personlig och den särskilda beräkningsregeln gäller för den eller dem i hushållet som uppfyller förutsättningarna. Jobbstimulansen gäller i två års sammanhängande tid. Tvåårsperioden, med möjlighet till jobbstimulans, börjar när bidragstagaren fått försörjningsstöd minst sex månader i följd. Det har ingen betydelse om personen vid den tidpunkten får lön eller inte.

Socialstyrelsens utvärdering visar att en låg andel biståndsmottagare (1,8 procent) tagit del av jobbstimulansen, att varken kommunernas bedömningar eller myndighetens statistik ger stöd för att fler har kommit i arbete eller utökat sin arbetstid och att reglerna är komplicerade och ökar socialekreterarnas administrativa börda.

Jobbstimulansen bör ersättas av rätt till jobbavdraget för bidragstagare. Jobbavdraget är en reduktion av kommunalskatten, och är relativt större för små inkomster. Med rätt att behålla jobbavdraget undantas jobbavdraget ur beräkningsgrunden för det kommunala arbetslöshetsbidrag som föreslås ersätta ekonomiskt bistånd (se ovan under reform 5).

Hushållet där någon börjar arbeta får behålla ett helt jobbavdrag (cirka 2300 kronor i månaden). Det är en mindre summa än under dagens system, det skulle dock omfatta många fler och vara väsentligt mer lättförståeligt. De positiva jobbeffekterna är därför relativt stora. Våra beräkningar visar att reformen ungefärligen är kostnadsneutral jämfört med dagens system.

Rätt till jobbavdrag innebär att drivkrafterna för bidragstagaren att jobba inte begränsas till två år efter långvarigt bidragsberoende, utan finns från första dagen. Det lönar sig därmed lika mycket att lämna bidrag för arbete direkt, efter sex månader, efter tre år eller efter två år. Det kan finnas orättvisa i att bidragstagare tillerkänns en förmån som saknas den som alltid jobbat. Detta vägs dock upp av att den som jobbar idag betalar stora summor till bidragstagare. Denna förändring innebär långsiktigt färre bidragstagare vilket ger en potentiellt mindre framtida skattebörda.

¹² <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/ny-rapport-aldre-med-laga-inkomster>

Jobbavdraget beräknas av Skatteverket. Att ersätta jobbstimulansen med rätt till jobbavdrag befriar socialtjänsten från administration av systemet och tolkandet av komplicerade regler. Detta underlättas ytterligare av den automatisering av bidragshandläggningen vi föreslår ska ske i alla Sveriges kommuner (se ovan under reform 5).

Reform 12: Ge kommunerna makten över fastighetsavgiften

Det finns skäl för den kommunala fastighetsavgift Sverige har. Till skillnad från den kommunala inkomstskatten tränger inte fastighetsavgiften undan sysselsättning, den bidrar inte heller till marginaleffekter vid inträde på arbetsmarknaden. Intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften är små i jämförelse med kommunalskatten, men är stabila och relativt förutsebara.

Kommunerna har inte möjlighet styra över skattesats och begränsningsbelopp. För att ytterligare öka legitimiteten för den kommunala fastighetsavgiften behöver kommunernas inflytande över utformningen öka. Det ger väljarna i kommunerna möjligheten att påverka nivån både på arbets- och bostadsbeskattning lokalt. Antagligen skulle skatten på arbete då kunna sänkas. Vidare premierar dagens utformning kommuner med en hög andel villor över kommuner där människor bor tätare. En reformering av fastighetsbeskattningen ligger i linje med rekommendationer till Sverige från bland annat OECD, IMF och EU-kommissionen.

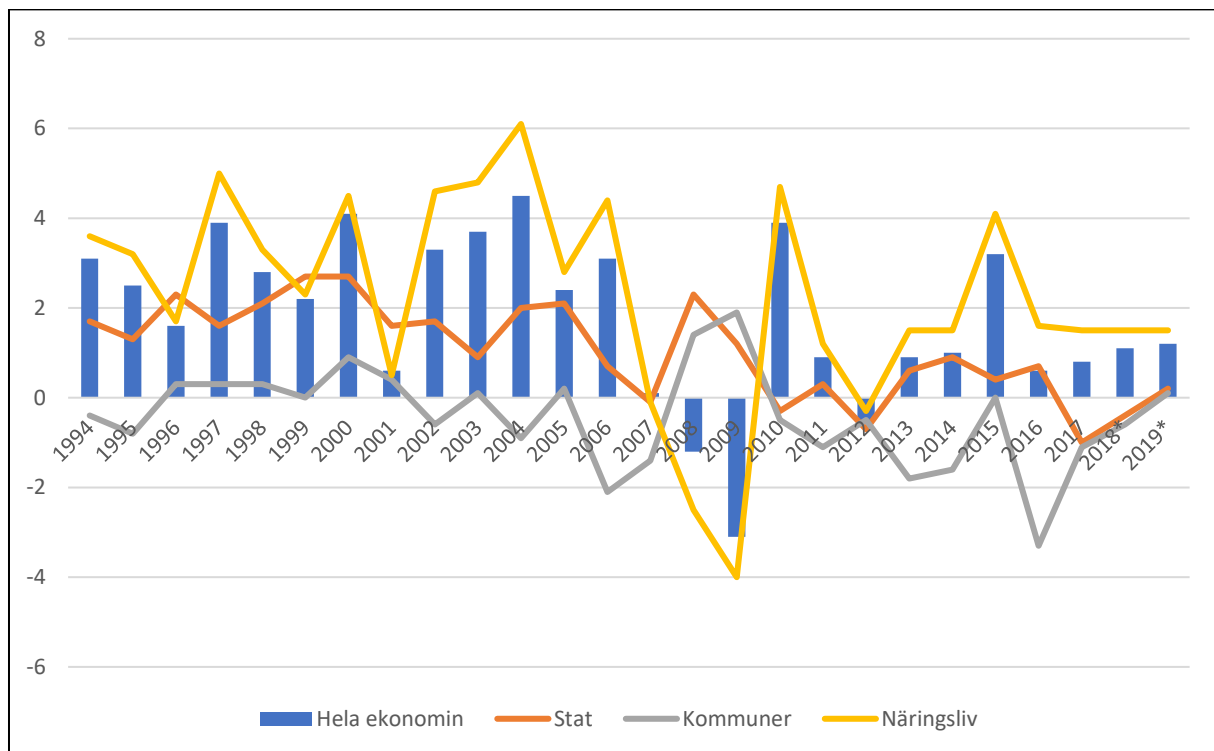
Reform 13: Slopa högskatterabatterna i jobbavdraget och utjämningsystemet

Kommuner med hög kommunskatt får relativt större jobbavdrag, eftersom avdraget beräknas på faktisk kommunalskatt. Det är ett exempel på hur kommuner med hög skatt får fördelar framför de som istället eftersträvar högt värde för varje skattekrone. Vidare omfördelas 95 procent av de negativa effekterna av höjda skatter till andra kommuner genom utjämningsystemet. Det finns internationella studier som visar att en hög utjämningsgrad leder till högre skattesatser.¹³ Jobbavdraget bör istället beräknas utifrån en fast nivå, på samma sätt som det förstärkta jobbavdraget för personer över 65 år beräknas idag. Utjämningsystemets inkomstutjämnning bör utgå från strukturella skillnader istället för genomsnittlig beskattningsbar inkomst. Skattehöjningar dämpar sysselsättningen och tillväxten, och riskerar att försämra förutsättningarna för att rädda kommunernas ekonomi. Att de dessutom subventioneras, och de negativa effekterna kompenseras, är inte hållbart.

¹³ Buettner (2006)

Höjt värdeskapande i välfärden

Diagram 6. Produktion per arbetad timme (fasta priser, kalenderkorrigerade värden, baspris), procentuell förändring



*: Prognos

Källa: Konjunkturinstitutet

Diagrammet visar hur den offentliga delen av ekonomin haft ett konstant produktivitetsutvecklingsunderskott gentemot näringslivet över tid. En internationell jämförelse visar att mellan 2001-2006 och 2007-2012 var produktivitetsutvecklingen i EU-15 0,5 procent, medan motsvarande utveckling i svensk offentlig sektor var -0,1 respektive 0.¹⁴ Om produktiviteten i offentlig sektor skulle stiga från noll eller nära noll, till 0,5 procent, vilket fortfarande är långt under privat tjänstesektor, menar bedömare att det skulle täcka kostnaderna för demografiska förändringar.¹⁵ Beräkningarna gjordes innan den stora flyktinginvandringen, och är därmed antagligen lågt räknade men ger viss indikation.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) studerade produktiviteten i offentlig sektor och fann att kostnaderna i regel ökat per brukare, men att kvalitetsindikatorerna visar bibehållen eller i vissa fall försämrad kvalitet. De menar att det ser ut att saknas samband mellan kostnad och kvalitet i offentlig sektor.¹⁶

¹⁴

https://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/Rapporter_och_opinionsmaterial/Rapporter/produktivitetsutvecklingpdf_608715.html/BINARY/Produktivitetsutveckling.pdf

¹⁵

https://www.svensktnaringsliv.se/migration_catalog/Rapporter_och_opinionsmaterial/Rapporter/battre_resursanvandning_webbpdf_637412.html/BINARY/Battre_resursanvandning_webb.pdf

¹⁶ ESO 2014:7

På alla arbetsplatser och i alla branscher pågår ständigt förändringar. Ingen klarar sig undan och alltid handlar det om samma sak: mer ska bli gjort för samma eller lägre kostnad. Kvaliteten ska bli högre för varje använd krona. Nya tidssystem, ny rapportering, nytt schema, nya processer, nya maskiner och så vidare. Som enskild person och som arbetslag är man ofta skeptisk, när befintlig ordning fungerar mer eller mindre väl. Allt eftersom blir den nya rutinen en vana, och kanske blir också mer utträttat.

Ett ständigt underskott i produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn gör att välfärdens kvalitet och kostnadsutveckling löpande försämras gentemot den privata sektorn av ekonomin. Detta innebär omfattande välfärdsförluster för samhället då det därför råder stor underutnyttjad potential och därmed finns möjlighet till stora samhällsvinster, av att höja produktiviteten i offentlig sektor. Inspektionen för socialförsäkringen har exempelvis beräknat att Försäkringskassans ineffektivitet uppgår till tio procent av förvaltningsanslagen, eller 840 miljoner kronor.¹⁷

Den låga produktiviteten innebär lägre utrymme för löneökningar, vilket kan vara en förklaring till det lägre löneläget i offentlig sektor. I privat sektor är höjda löner en drivkraft och belöning för ökad produktivitet. Lönespridningen är också högre vilket motiverar bättre prestationer. Delar av ett förbättrat resursutnyttjande används till högre löner. De offentligt anställdas löner kan höjas vid konkurrensutsättning av verksamheten, exempelvis vid införandet av lagen om valfrihet.

Nedan redovisas betydelsefulla reformer för att öka värdeskapandet i välfärden och på så sätt trygga finansieringen, utan att hota arbetsutbudet eller tillväxten med höjda skatter.

Reform 14: Tillvarata automatisering och digitalisering i kommunernas verksamhet
Ekonomistyrningsverket har beräknat att införandet av SSBTEK (digital bastjänst för ekonomiskt bistånd), som enkelt stämmer av ekonomiska uppgifter mot olika register, sparade 450 miljoner kronor i arbetstid hos socialtjänsten och andra aktuella myndigheter. Tiden för att få en fråga besvarad reducerades från 10-15 minuter till i genomsnitt sju sekunder. Det ställs cirka 4 miljoner frågor per år till den digitala tjänsten.¹⁸

Kommuner bör kartlägga vilka processer som kan automatiseras helt eller delvis. Detta för att successivt förbättra resursutnyttjandet. Istället för fullständig automatisering bör istället olika rutiner ses över för att kunna bryta ut de moment som kan överföras till en digital medarbetare.

Flera kommuner tar nu efter Trelleborg, som automatiserat handläggningen av ekonomiskt bistånd. SKL bedömer att automatiserad biståndshandläggning kan spara en miljard kronor. Inom teknisk förvaltning utförs flera uppgifter med fysisk tillsyn och kontroll. En övergång till sensorer (exempelvis för styrning av temperatur eller luftmiljö, bevakning av trafikflöden

¹⁷ Inspektionen för socialförsäkringen (2017)

http://www.inspsf.se/publicerat/Publikation+detaljvy/effektiviteten_i_forsakringskassans_arendehandlaggning.cid6377

¹⁸ ESV (2017)

eller signal vid fulla soptunnor) kan sammantaget spara ca två miljarder kronor i Sveriges kommuner. Liknande teknik kan även användas inom omsorgen. Företag utvecklar inkontinensskydd med sensorer vilket minskar behovet av manuell kontroll och förbättrar livskvalitén för omsorgstagaren som då inte behöver väckas i onödan på nätterna.

Kommuner arbetar i hundratals olika verksamhetssystem. Erfarenheter från kommuner visar att det ofta är en mindre del av systemen som används ofta, medan andra funktioner används mer sällan eller är outnyttjade. Att förenkla och förbättra befintliga arbetsstöd och system kan spara arbetstid för medarbetarna genom exempelvis utbildning och tydligare upphandling med krav på enkelhet i systemen. Digitaliseringen placerar systemutvecklare i centrum av offentlig förvaltning, varför de behöver arbeta nära användarna.

Teknisk utveckling öppnar möjligheter för offentlig sektor. Det politiska ledarskapet ska vara tydligt. Annars riskerar besparingarna från exempelvis automatiserad handläggning att omsättas i annan eller ny verksamhet, istället för höjt värdeskapande per skattekrona. De sparade 450 miljoner kronorna har exempelvis inte tagits ut i minskade kostnader i och med införandet av ovan nämnda SSBTEK. Samtidigt ska ersättningssystem och upphandlingsregler omarbetas för att inte hindra tekniska innovationer.

Reform 15: Stötta kommunerna i att förbättra resursutnyttjandet med beprövad erfarenhet

Ett bättre resursutnyttjande i kommunerna behöver utgå från två delar. Den första delen handlar om att prioritera kärnverksamheten. I det följande utgår vi från ett lägre scenario i en rapport från Skattebetalarnas förening. Den visar att om alla Sveriges kommuner lägger genomsnittlig kommunal utgift per invånare på teknisk verksamhet, kultur- och fritid och politisk verksamhet, så sparas 10,2 miljarder kronor. Ett alternativt scenario är att alla anpassar verksamheten till snittet hos kommunerna med lägst utgifter per invånare i ovan nämnda kategori. Då sparas 17,8 miljarder kronor.

Den andra delen handlar om ändamålsenlig leverans av välfärdstjänster genom *best practice*. En rapport från Svenskt Näringsliv beräknar produktivitetsökning i fyra olika scenarion. En benchmarkinggrupp väljs ut i två steg, där det första är ett urval baserat på kvalitet och det andra är ett urval av de femton kommuner med lägst kostnader i gruppen av kommuner med hög kvalitet. Kvalitets- och kostnadsmåtten är i hög grad rensade för strukturella skillnader. Vi har valt att utgå från ett av rapportens nedre scenarion, där samtliga kommuner förbättrar sina kostnader med halva differensen till en benchmarkinggrupps genomsnittliga kostnader. Detta sparar 20,7 miljarder kronor i kommunsektorn.

Resursutnyttjandet kan förbättras, samtidigt som kvaliteten ökar. Aktuella studier¹⁹ visar exempelvis att hemtjänstutförare som har en hög produktivitet i termer av brukartid (andelen av arbetade timmar som spenderas med att leverera service till omsorgstagaren) i högre utsträckning levererar den service brukaren har rätt till. Samtidigt finns inget samband mellan hög produktivitet och nöjdhet, vilket står i kontrast till påståenden om att det inte går att

¹⁹ Jordahl och Persson (2018)

förena. Skillnaderna är däremot stora mellan kommunerna som jämförs, trots att kommunerna är strukturellt lika varandra. Ett annat exempel är att Sverige avsätter fjärde störst andel av BNP till hälso- och sjukvården bland OECD-länderna, men har lägst antal besök per läkare. Sverige halkar samtidigt efter i europeiska kvalitetsmätningar.

Regeringen ska ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att ta fram *best practice* på olika områden, med syfte att minska överkostnaderna för välfärdsproduktion i kommuner, landsting och regioner. För att bättre kunna följa produktivitetsutvecklingen i kommunerna (och andra delar av offentlig sektor) bör Statistiska Centralbyrån ges i uppdrag att samla in relevant data över tid.

Reform 16: Innovationslyft i välfärden med fler områden för konkurrerande utförare

Företagsamheten i välfärden ska värnas och utvecklas. Det finns idag kommuner med en liten andel privata utförare. En begränsning av företagsamheten i välfärden riskerar att slå ut välfungerande utförare av välfärdstjänster. Modeller och ersättningssystem för privat välfärdsproduktion ska säkra kvalitet och vara resultatbaserade. Vid val av utförare krävs möjlighet att fatta informerade beslut med konsumentskydd. Välfärdstjänster, i både offentlig och privat regi, är idag präglade av asymmetrisk information mellan producent och konsument, samtidigt som konsumentskyddet är begränsat.

Konkurrens mellan utförare gör att resurser i välfärden bättre tillvaratas. Vid införandet av vårdval för höft- och knäprotesoperationer ökade antalet operationer med 16 procent, samtidigt som totalkostnaden minskade med 4 procent. Genomsnittskostnaden per operation minskade med 17 procent och produktiviteten ökade med 21 procent.²⁰ Konkurrensverket menar att konkurrens driver såväl innovation som produktivitet i offentlig sektor.²¹

Forskare menar att ökade privata inslag i välfärden leder till bättre resursutnyttjande, kvalitet och flexibilitet. Praktiska erfarenheter visar att ökade marknadsinslag och konkurrens förskjuter makt från producenter till brukare och konsument. Tjänster producerade i offentlig regi och upphandlade tjänster har ofta svårt att möta individuella behov, jämfört med ett kundorienterat näringsliv.

Reform 17: Inför beslutsfrämjandeinsatser (BFI) i offentlig sektor

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har skrivit rapporten (2016:7) ”När det rätta blir det lätta”, och redogör för hur beteendeinsatser (ibland kallat *nudging*) kan användas för att minska offentliga utgifter. Det mest utmärkande exemplet är Behavioural Insights Team (BIT) i Storbritannien, som uppdrogs att spara tio gånger sin egen kostnad på två år – annars skulle enheten läggas ned. Genom att exempelvis skicka SMS till arbetssökande med påminnelser om att söka jobb eller att byta ut myndighetsbrev mot SMS till skuldsatta nära utmätning, åstadkom BIT kortare arbetslöshetstider och fler återbetalade skulder.

²⁰ Svenskt Näringsliv (2014). Konkurrensutsättningens inverkan på produktivitet och effektivitet i svensk välfärd

²¹ <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/aktuellt/nyheter/las-rapporten-21mb.pdf>

Ekonomistyrningsverket bör ges i uppdrag att stödja offentlig sektor i att utveckla och utvärdera *beslutsfrämjandeinsatser* (NFI), små förändringar med relativt stor potential att spara offentliga medel. Uppdraget bör vara att spara motsvarande tio gånger kostnaderna för insatserna under nästa mandatperiod och att sprida goda lokala eller regionala exempel på *beslutsfrämjandeinsatser* över hela landet. Relevanta statliga myndigheter, såsom motsvarande Arbetsförmedlingen och Kronofogden, bör engageras i arbetet.

3. Finansieringsgapet stängt, drivkrafterna stärkta

Reformerna summerar till minskade offentliga utgifter om drygt 39 miljarder kronor. Sveriges kommuner och landsting prognosticerar att det saknas 28 miljarder kronor i välfärden under nästa mandatperiod.

Tabell 2: Sammanställning av reformer med direkt offentligfinansiell påverkan

Reformer	Miljarder SEK
Beprövad erfarenhet och ny teknik i välfärden ¹	20,7
Prioritering av välfärden ²	10,2
Ersätt bostadsbidrag för unga med CSN-lån	0,2
Ersätt bostadsbidrag för övriga med ensamförälderbidrag	0,2
Ersätt ÄFS, BT, SBT med ett bidrag	2,3
Slopa aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning ³	4,6
Krav på gymnasieexamen för föräldrapenning för den som saknar SGI	0,9
SUMMA	39,1

1: Om alla Sveriges kommuner lägger genomsnittlig utgift per invånare i sin respektive kommungrupp på teknisk verksamhet, kultur- och fritid samt politisk verksamhet. Kommuner som redan har lägre kostnader är oförändrade.

2: Om alla Sveriges kommuner förbättrar sina kostnader med halva differensen till en benchmarkinggrupps genomsnittliga kostnader. Kommuner som redan har lägre kostnader är oförändrade.

3: Ersätts med kommunalt arbetslöshetsbidrag, som ersätter ekonomiskt bistånd.

Prioritering av välfärdens verksamheter framför bidrag och användning av beprövad erfarenhet och ny teknik i välfärden kan sluta finansieringsgapet i kommunerna. Med de föreslagna bidragsreformerna frigörs drygt 11 miljarder kronor utöver finansieringsgapet. Reformutrymmet bör användas till förstärkt jobbvdrag med 250 kronor i månaden för alla jobb, utöver de 500 kronor som Moderaterna redan presenterat. Detta beräknas sammantaget öka sysselsättningen med drygt 20 000. En politik som inte agerar kommer automatiskt höjda skatten med cirka 10 000 kronor för ett vanligt hushåll och förlora närmre 20 000 sysselsatta. Alternativt behöva sänka kvaliteten och tillgängligheten i välfärdens verksamheter.

Politiken behöver vakna upp till en verklighet som snabbt har försämrats. Symptomlindring genom exempelvis fler poliser behövs, men i grunden behöver vi väsentligt stärka nyfikenheten på hur vi kan bygga ett samhälle som faktiskt hänger ihop. Dagens passiva och generösa bidragssystem hotar direkt välfärdens finansiering och riskerar att göra Sverige till ett sämre land. Med kunskapsdrivna reformer på nationell och lokal nivå kan Sverige vända uppåt igen. Med denna rapport har vi visat hur det är möjligt att både kvaliteten i välfärden stärks och inkomstskatterna sänks med högre sysselsättning som följd.

Bilaga 1: Utveckling i transfereringssystemen 2008-2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Socialförsäkringar	338 217	356 951	348 039	339 205	354 107	375 286	378 760	392 199	413 893	424 725
1. Sjukförsäkring										
Sjukpenning ¹	26 608	22 858	20 554	23 951	24 956	27 939	32 301	36 634	40 452	38 952
Aktivitets- och sjukersättningar ²	69 633	67 804	60 597	53 627	50 026	47 722	46 139	45 717	44 566	42 880
2. Arbetsskadeersättningar ²	5 321	5 058	4 496	4 155	3 953	3 831	3 610	3 397	3 119	2 989
3. Efterlevandepension ³	15 697	15 847	15 091	14 439	14 226	13 883	13 035	12 427	11 920	11 491
4. Ålderspension ⁴	202 212	220 660	224 309	224 026	240 943	260 109	262 727	273 475	292 955	308 153
5. Tillfällig föräldrapenning ²	4 646	4 641	4 852	5 392	5 545	6 321	6 655	6 841	7 275	7 429
6. Graviditetspenning ^{2,5}	508	522	525	503	546	568	601	627	686	680
7. Arbetslöshetsersättning ⁶	13 592	19 561	17 615	13 112	13 710	14 633	13 385	12 738	12 517	12 124
Grundskyddsförmåner	45 966	47 402	47 672	47 839	48 128	47 496	48 009	47 770	46 158	-
8. BT ⁷ för personer med SA	4 359	4 467	4 698	4 604	4 439	4 517	4 689	4 832	4 858	4 870
9. Garantipension	19 344	19 054	18 234	18 485	18 035	16 751	16 539	15 761	14 112	13 337
10. BT ⁷ till ålderspensionärer	7 113	6 907	7 091	7 594	7 949	8 182	8 493	8 589	8 466	8 261
11. Äldreförsörjningsstöd	437	497	511	535	588	658	724	803	895	1 008
12. Underhållsstöd	2 025	2 046	2 051	2 031	2 064	2 052	2 060	2 256	2 643	2 544
13. Bostadsbidrag	3 223	3 372	3 493	3 342	4 432	4 533	4 958	4 940	4 662	4 679
14. Ekonomiskt bistånd ⁸	9 465	11 059	11 594	11 248	10 621	10 803	10 546	10 589	10 522	-
Riktade bidrag	90 447	96 418	99 948	102 454	106 303	109 607	112 450	115 205	114 433	119 297
15. Handikappersättningar	1 192	1 242	1 226	1 244	1 277	1 317	1 331	1 353	1 343	1 354
16. Bilstöd	200	222	259	261	343	368	315	280	288	170
17. Assistansersättning	16 002	17 567	18 879	19 860	21 443	22 455	23 794	24 890	21 511	23 124
18. Allmänna barnbidrag	23 389	23 364	23 731	24 140	24 281	24 723	25 220	25 764	26 349	27 271
19. Föräldrapenning	24 058	25 224	26 488	27 448	28 264	29 552	30 091	30 816	32 169	33 497
20. Internationella adoptioner	28	29	28	22	19	15	14	15	11	15
21. Vårdbidrag	2 679	2 789	2 766	2 849	3 000	3 147	3 295	3 548	3 760	3 947
22. Pensionsrätt för barnår	4 833	5 077	5 279	5 345	6 327	6 468	6 732	6 876	7 238	7 468
23. Jämställdhetsbonus	-	-	-	-	202	280	307	343	403	27
24. Tandvårdsförmåner	3 867	5 503	4 897	4 957	4 941	5 191	5 217	5 263	5 520	5 785
25. Studiestöd ⁹	14 199	15 401	16 395	16 328	16 408	16 371	16 441	16 400	16 244	16 639
Summa¹⁰	474 630	500 771	495 659	489 498	508 538	532 389	539 219	555 174	574 484	-

1 Inkluderar sjukpenning, rehabiliteringspenning, närståendepension, köp av arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster, högkostnadsskydd för arbetsgivare, ersättning för höga sjuklönekostnader, boendetillägg, statliga ålderspensionsavgifter mm

2 Inkl. statliga ålderspensionsavgifter

3 Omställningsförmån vid makes/makas dödsfall, förlängd omställningspension, särskild efterlevandepension och änkepension, inkl. garantipension till dessa ersättningar.

4 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget – Inkomstpension, tilläggspension och premiepension

5 Tidigare benämnd havandeskapspenning, inkl. statliga ålderspensionsavgifter.

6 Exkl. statliga ålderspensionsavgifter.

7 BT = bostadstillägg

8 Utbalt ekonomiskt bistånd inklusive introduktionsersättning

9 Studiemedel (bidrag + statliga ålderspensionsavgifter), studiehjälp, RG-bidrag samt studiestartsstöd

10 I tabell 1.1 i ESO (2010:8) ingår även posten "Övriga förmåner". För 2008 uppgår posten till 12 206 miljoner kronor.

* Prognos, ej tillgänglig för ekonomiskt bistånd

Källor: ESV, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, IAF, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen

Bilaga 2: Underlag till prognos för försörjningsstödet utveckling

Inflöde i etableringen per år, faktiskt inflöde och prognos

2014 (sept-dec)	2015	2016	2017	2018 (jan-sept)
8695	27831	39216	31466	22079

Andel (i procent) förvärvsarbetande kommunmottagna flyktingar, 20-64 år efter antal år efter mottagandet, kön och mottagningsår*

2 år	31,6
3 år	37,7
4 år	43,8
5 år	48,5
6 år	48,1
7 år	48,0
8 år	51,0
9 år	55,2
10 år	62,7

Inträde i försörjningsstödssystemet (utflöde ur etablering minus andel som bedöms få arbete) fördelat på år av inflöde i etablering

Inflödesår	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
2015	17 339	15 641	14 333	14 444	14 472	13 637	12 468	10 381
2016	26 824	24 432	22 039	20 196	20 353	20 392	19 216	17 569
2017		21 523	19 603	17 684	16 205	16 331	16 362	15 418
2018			15 102	13 755	12 408	11 371	11 459	11 481
Totalt antal	44 162	61 595	71 078	66 080	63 439	61 731	59 505	54 849
Total årlig kostnadsökning	4 857 870 270 kr	6 775 486 740 kr	7 818 548 210 kr	7 268 760 180 kr	6 978 247 320 kr	6 790 415 390 kr	6 545 599 390 kr	6 033 406 610 kr
Ökning jmf med 2016 års utbetalda nivå	46%	64%	74%	69%	66%	65%	62%	57%

Kommentar: I rapporten anges ett intervall mellan 3-6 miljarder kronor i kostnadsökning för försörjningsstödet. Beräkningsgrunderna ovan är underlag till det övre scenariot. Det nedre scenariot utgår från en beräkning beställd av Dagens Nyheter (publicerad 27/6-18), genomförd av SCB, som redovisar andelen mottagna 2008 med försörjningsstöd. En rad faktorer, såsom utbildningsbakgrund, flyktingantal och konjunktur, pekar dock på att det nedre scenariot inte tillräckligt väl reflekterar dagens och framtidens situation.

Bilaga 3: Ekonomiskt bistånd – en kunskapsöversikt

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. (...) Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.”²²

Socialtjänstlagens fjärde kapitel slår i första paragrafen fast rätten till bistånd och syftet med detsamma. Essensen i portalparagrafen för försörjningsstöd är att alla har rätt till en skälig levnadsnivå, och att den som inte själv kan uppnå detta har rätt till stöd från kommunen för att nå dit. Lagen reglerar därefter vad som betraktas som skälig levnadsstandard, och att utgiftsnivåerna regleras i *riksnormen*.²³ Försörjningsstöd utbetalas av kommunerna och är tänkt att vara en komplettering till socialförsäkringssystemen, inte en långvarig ersättning.²⁴ Grunden till försörjningsstödsberoende är avsaknad av disponibelinkomst och tillgångar. Innan ett hushåll är berättigat försörjningsstöd ska alla andra möjligheter vara uttömda, vilket innebär att man exempelvis ska realisera tillgångar – exempelvis bostadsrätt, bil, aktier eller TV – innan man har rätt till försörjningsstöd.²⁵ Utöver riksnormen och ersättning för en skälig levnadsnivå, kan ytterligare bistånd ges om det bedöms finnas skäl för det²⁶. Delar av variationen i kostnader för ekonomiskt bistånd skulle kunna förklaras av olika tolkningar av denna paragraf. Bedömningen görs av personal i socialtjänsten, ofta socialsekreterare. Beslut kan överklagas till förvaltningsrätt.²⁷

Under ett decennium, från 1996, minskade antalet hushåll och individer i behov av försörjningsstöd med nästan 40 procent och den genomsnittliga tiden med försörjningsstöd låg relativt stilla. Kostnadsutvecklingen visade inte på samma nedgång, vilket implicerar att färre bidragsberoende behövde allt mer av det totala försörjningsstödet som betalades ut.²⁸ Orsakerna till långvarigt respektive kortvarigt beroende av försörjningsstöd skiljer sig markant, menar tidigare studier. Det blir därtill svårare att ta sig ur bidragsberoendet, ju längre tid man varit däri.²⁹

Demografiska skillnader mellan kommuner

Försörjningsstödet varierar med hushållstyp, ålder, bakgrund och geografi, enligt tidigare studier.³⁰ Ensamstående utan barn utgör samtidigt hela två tredjedelar av alla biståndshushåll. Unga – särskilt utrikes födda³¹ – är kraftigt överrepresenterade, hela 40 procent av alla biståndsmottagare var 2005 mellan 20 och 24 år. Att inte påbörja eller avbryta

²² SFS 2001:453, 4:1

²³ SFS 2001:453., 4:3

²⁴ Prop. 1996/97:124, s. 80-81

²⁵ Socialstyrelsen (2013b), SOSFS 2013:1

²⁶ SFS 2001:453., 4:2

²⁷ SFS 2001:453, 16:3

²⁸ SOU 2007:2, s. 152

²⁹ SOU 2007:2, s. 156-157

³⁰ Mörk (2011), s. 9

³¹ SOU 2007:2, s. 156

gymnasieutbildning anges som en betydelsefull faktor för bidragsberoende bland unga.³² Därtill finns en generell överrepresentation bland de med kort utbildning.³³ Gruppen med störst försörjningsstödsberoende är dock ensamstående kvinnor med barn, där mer än var femte mottog försörjningsstöd under 2005.³⁴ Unga, ensamstående med barn och utrikes födda har varit överrepresenterade bland mottagare av försörjningsstöd under flera decennier.³⁵

Bidragsberoende är fyra gånger vanligare bland utrikes födda, jämfört med inrikes födda. Särskilt stor är överrepresentationen bland flyktinghushåll. Samtidigt är också genomsnittstiden med bidrag längre. Bidragsberoendet minskar med tiden i Sverige, och äldre studier visar att efter 15 år är risken lika stor bland utrikes som bland inrikes födda.³⁶ I Sverige assimileras man således ut ur bidragsberoende, medan studier av andra länder visar att man assimileras in i bidragsberoende.³⁷ Resultaten är i linje med annan forskning över Sverige.³⁸ Samtidigt visar tidigare studier att skillnaderna i kostnadsutveckling är stora och assimileringstakten ut ur bidrag är olika mellan olika kommuner. Det kan bland annat förklaras av geografiskt ursprung och arbetsmarknadsläget i kommunen.³⁹ Storstadskommuner förefaller ha särskilt höga kostnader per capita för försörjningsstöd till nyanlända, medan det motsatta gäller för industrikommuner.⁴⁰ Sambandet mellan försörjningsstöd och kommunens storlek gäller inte bara för nyanlända; 2005 bodde två av tre biståndsmottagare i de tre storstadsregionerna eller i någon av landets större städer⁴¹. Kommunens storlek bedöms också ha påverkan på själva handläggningen, som enligt studier är mest generös i de största och minsta kommunerna.⁴²

Ekonomiska skillnader mellan kommuner

Behovet av försörjningsstöd beror på hur många individer som saknar tillräckliga ekonomiska inkomster eller tillgångar. Utöver avsaknad av förvärvsinkomst eller andra ekonomiska tillgångar, kan behovet av försörjningsstöd drivas av att disponibelinkomsterna minskar eller försörjningsbördan för hushållet ökar. Försörjningsstödet är det yttersta skyddsnätet, och i första hand ska individers försörjningsbehov prövas mot andra transfereringssystem. Försörjningsstöd kan därför antas bero mer på utvecklingen bland personer utan eller med låg inkomst, snarare än medelinkomster eller andra genomsnitt. Även om inkomsterna från arbete, tillgångar eller andra transfereringssystem är konstanta, kan disponibelinkomsten påverkas av prisförändringar eller förändrad skatt. Om priserna stiger, allt annat lika, kan bidragsberoendet antas öka. Om skatten höjs, under samma förutsättningar, kan bidragsberoendet också antas öka. Försörjningsstödet kan vara kompletterande; att mottagaren arbetar eller mottar annan skattepliktig inkomst, såsom vissa ersättningar från

³² SOU 2015:44, s. 49

³³ Halleröd (2003), s. 244

³⁴ SOU 2007:2, s. 154-155

³⁵ Halleröd (2003), s. 242

³⁶ Stranz (2007), s. 46

³⁷ Borjas och Trejo (1991), s. 210

³⁸ Hansen och Löfström (2003), s. 97

³⁹ Hammarstedt (2003), s. 42

⁴⁰ Hammarstedt (2002), s. 50

⁴¹ SOU 2007:2, s. 157-158

⁴² Stranz (2007), s. 58

Försäkringskassan⁴³ eller a-kassa⁴⁴, men ändå söker försörjningsstöd varje månad som en komplettering för att inkomsten inte räcker till. För de som får sin fulla ersättning från ekonomiskt bistånd bör det dock inte påverka, eftersom ekonomiskt bistånd är en skattebefriad inkomst och riksnormen justeras för prisutveckling.⁴⁵

Den intuitivt starka kopplingen mellan fattigdom och försörjningsstödsberoende har inte fullt så starkt stöd i tidigare forskning som man kan anta. En minskning av den amerikanska motsvarigheten till socialbidrag mellan 1995 och 1997 med nästan en fjärdedel skedde samtidigt som fattigdomen bara minskade med ungefär fem procent.⁴⁶ De som avslutas från försörjningsstöd och övergår i andra transfereringssystem, exempelvis sjukförsäkringen, lider högre risk att vara fattig även på längre sikt.⁴⁷ Återkomsten till försörjningsstöd varierar beroende på hur stark arbetsmarknadsställning den som avslutas från bidrag har under det första året efter bidragsberoende. Bland de som avslutas till en stark ställning, mätt i termer av lön motsvarande heltidsarbete, återkommer bara tio procent till försörjningsstöd under de fem följande åren. För de som avslutas till svagare ställning är andelen 3-4 gånger så stor.⁴⁸ Strax under sex procent avslutas till stark ställning, medan hela 29 procent avslutas till svag ställning.⁴⁹

Låga inkomster och ökad arbetslöshet gjorde fler beroende av samhällets yttersta skyddsnät under 1980-1990.⁵⁰ Sambandet mellan försörjningsstödsberoendet och arbetslöshetsnivåerna är väl belagt.⁵¹ Samtidigt borde sambandet vara vagare än det visat sig vara, eftersom arbetslösa borde ersättas av arbetslöshetsersättning. Grundtanken är att arbetslösa ska ersättas av arbetslöshetsförsäkringar, varför sambandet mellan arbetslöshet och ekonomiskt bistånd brukar ges särskild uppmärksamhet och beskrivas som ett tecken på att arbetslöshetsersättningen inte ger ett tillräckligt skydd. Vissa studier visar på att det under förra seklet saknades eller var negativa samband mellan arbetslöshet och försörjningsstödsnivåerna.⁵² Tidsserieanalyser som genomförts på senare tid visar på klara samband, upp till 60 procent av förändringarna i bidragstagandet förklaras av förändringar i arbetslösheten, enligt vissa studier. Faktorn har därtill ökat markant i betydelse sedan 1990-talet.⁵³ 2013 uppgav 48 procent arbetslöshet som försörjningshinder, vilket med stor marginal är det vanligaste skälet.⁵⁴ Andelen av befolkningen som omfattas av a-kassa och andelen arbetslösa som ersätts av a-kassa har minskat.⁵⁵ I en studie avseende 1994 förklaras hela 22 procent av det dåvarande socialbidragstagandet av andelen arbetslösa utan arbetslöshetsersättning.⁵⁶ A-kassans betydelse för försörjningsstödet kostnader kan antas ha

⁴³ Försäkringskassan (2017)

⁴⁴ Arbetslöshetskassa.nu (2017)

⁴⁵ SFS 1999:1229, 8:11-12

⁴⁶ Persson (2011), s. 4

⁴⁷ Persson (2011), s. 5

⁴⁸ Persson (2011), s. 13

⁴⁹ Persson (2011), s. 10

⁵⁰ Halleröd (2003), s. 238

⁵¹ Dahlberg et al. (2009), s. 21

⁵² SOU 2000:40, s. 140-141

⁵³ SOU 2007:2, s. 144

⁵⁴ SOU 2015:44, s. 42

⁵⁵ Halleröd (2003), s. 246

⁵⁶ Byberg (1998), s. 156

särskilt stor del i förklaringen till varför unga och nyanlända är överrepresenterade i försörjningsstödet, då de ännu inte kvalificerat sig för a-kassa.⁵⁷ Det är snarare kvalificeringen till a-kassa som är intressant för de större effekterna på kostnaderna för försörjningsstödet.⁵⁸

Försörjningsstödet är beroende av nationella transfereringssystem, utöver arbetslöshetsersättningen. Fyra av tio som har ett arbetshandikapp uppbär under ett år försörjningsstöd vid något tillfälle, och tio procent av biståndshushållen består av minst en som saknar sjukersättning, trots att personen är sjuk.⁵⁹ En rapport visar att den lägre graden av socialbidragsberoende i Norrland, kan förklaras av en högre benägenhet att bevilja sjukersättning.⁶⁰

Utöver individbaserade ekonomiska faktorer, kan kommunens ekonomiska ställning antas påverka förutsättningarna för invånarna. Det är exempelvis inte möjligt att äga sin bostad och uppbära ekonomiskt bistånd, eftersom en bostad är en realiserbar tillgång. Kommuner med låg andel hyresrätter kan därför antas ha färre hushåll med försörjningsstöd. Högt boendesegregation ökar risken för bidragsberoende bland de boende, särskilt bland inrikes födda i områden med en hög koncentration av utrikes födda.⁶¹ En annan faktor som kan påverka är arbetsmarknadens sammansättning; en kommun med större andel jobb utan krav på formell utbildning kan antas ha lägre inträdesbarriärer till arbetsmarknaden. Unga med svag etablering är överrepresenterade i försörjningsstödet, och deras första jobb är ofta inom handel eller hotell- och restaurangbranschen, medan de är underrepresenterade i branschen med krav på formell utbildning eller särskilda kvalifikationer.⁶² Nyföretagandet skulle kunna vara en väg ur fattigdom, men forskning om nyanländas företagsamhet visar att det snarare riskerar att slå tillbaka. Tolv procent lämnar eget företagande för arbetslöshet efter ett år bland utomeuropeiskt födda, att jämföra med ca fyra procent bland övriga.⁶³

Skattekraften mäter skatteunderlaget, alltså den beskattningsbara inkomsten, i en kommun. Skattekraft per invånare betraktas som ett välståndsmått och skattekraften i procent av riksgenomsnittet är en av grunderna i det kommunala utjämningsystemet. Tidigare studier visar att andelsmättet korrelerar negativt med kostnader för försörjningsstöd och bidragsberoendet, medan skattekraft per invånare är insignifikant.⁶⁴

⁵⁷ Dahlberg et al. (2009), s. 23

⁵⁸ Stranz (2007), s. 45

⁵⁹ Stranz (2007), s. 48

⁶⁰ Dahlberg et al. (2009), s. 22

⁶¹ Neuman (2016), s. 167

⁶² Engdahl och Forslund (2016), s. 86

⁶³ Aldén och Hammarstedt (2015), s. 9

⁶⁴ Byberg (1998), s. 156

Organisatoriska skillnader mellan kommuner

Sedan 1998 har kommunerna haft rätt att anvisa mottagare av försörjningsstöd, då kallat socialbidrag, under 25 år till praktik eller andra kompetenshöjande insatser⁶⁵. Från och med 1 juni 2013 kan detta så kallade aktivitetskrav tillämpas på alla åldrar⁶⁶, då riksdagen på regeringens förslag beslutat att bredda kommunernas möjligheter att anvisa försörjningsstödmottagare till aktiviteter⁶⁷. Socialstyrelsens uppföljning visar dock att kraven i praktiken ställts även på äldre, redan innan åldersgränsen ströks ur lagen⁶⁸. Aktivitetskravet tillämpas olika i olika kommuner, vilket skulle kunna förklara delar av variationen i kostnaderna för försörjningsstöd. Nästan alla kommuner ställer krav på deltagande i kommunala eller statliga arbetsmarknadspolitiska program. Ungefär hälften av kommunerna uppger att de använder SoL 4:4, och möjligheten att anvisa till praktik eller kompetenshöjande insats som motkrav för försörjningsstöd.⁶⁹ Det är en betydande utveckling; 2002 berördes bara 12 procent av bidragstagarna av aktivitetskrav⁷⁰.

Utvärderingar av olika modeller i Uppsala, Malmö och Stockholm visar inte positiva resultat för tiden i bidragsberoende, kostnaderna för socialbidrag respektive övergång till självförsörjning för de som deltar i aktivering. Inte heller i Norge har liknande program kunnat påvisa några betydande effekter.⁷¹ De som handlagts enligt den så kallade Uppsalamodellen har exempelvis ingen klarlagd ökad sannolikhet att komma i arbete på den reguljära arbetsmarknaden.⁷² Internationella studier i Storbritannien och USA ger dock stöd för att aktiveringsprogram som fokuserar på jobbsökande, alternativt kombinerar jobbsökande med utbildning, ökar utflödet till egen försörjning.⁷³ Aktiveringskraven bör ha positiv effekt på sökgraden bland arbetslösa, vilket beskrivs som *avskräckningseffekten*; de som är arbetslösa avskräcks av kraven i aktiveringen och söker jobb med högre intensitet.⁷⁴ Om man studerar effekterna för hela befolkningen går det att undersöka. Jämförelser mellan stadsdelar i Stockholm visar, kontrollerat för observerbara skillnader, att sannolikheten för den genomsnittlige individen för att ta emot socialbidrag minskar med 5,6 procent, att vara sysselsatt med 0,5 procent, antalet månader med löneinkomst med 0,5 procent och löneinkomsterna med 0,8 procent.⁷⁵ Avskräckningseffekten verkar särskilt gälla ungdomar.⁷⁶ Samma effekt syns inte bland deltagare i aktivering.⁷⁷

En effektstudie av reformerna 1998, som förkortade arbetslöshetsersättningens passiva tid från 90 till 60 veckor, höjde åldersgränsen och införde av aktiveringskrav efter ersättningens upphörande, visade på ökat jobbsökande och 10-13 procent fler som fick arbete innan

⁶⁵ Socialstyrelsen (2005), s. 7

⁶⁶ Socialstyrelsen (2013a), s. 5

⁶⁷ Prop. 2012/13:94, s. 32

⁶⁸ Socialstyrelsen (2005), s. 8, 21-22

⁶⁹ SOU 2015:44, s. 129-130

⁷⁰ Persson (2011), s. 5

⁷¹ Dahlberg et al. (2008), s. 6

⁷² Stranz (2007), s. 54

⁷³ Dahlberg et al. (2009), s. 54

⁷⁴ Andersen and Svarer (2008), s. 17-18

⁷⁵ Dahlberg et al. (2008), s. 12

⁷⁶ Mörk (2011), s. 44

⁷⁷ Andersen and Svarer (2008), s. 18

arbetslöshetsersättningens avslut. Studien ser ingen löneeffekt, utan förklarar det med avskräckningseffekter.⁷⁸ En studie av den tyska arbetsmarknadsåtgärden *One-Euro-Jobs*, där bidragsmottagare anvisas till samhällsnyttigt arbete, visar ökat jobsökande med 5,5 procentenheter innan aktiveringen inleds.⁷⁹ Lönen, utöver bibehållet bidrag, är en euro i timmen (därav namnet), som ska täcka merkostnader som följer av arbetet, såsom resor till och från arbetsplatsen.⁸⁰ Inte heller här finns en signifikant effekt på reservationslönen, men däremot stiger andelen som uppger att de är beredda att ta vilket jobb som helst med 5 procentenheter.⁸¹ Andra studier menar att effekterna av aktiveringsinsatser i första hand kan härledas till att fler lämnar bidrag, alltså ett ökat utflöde, snarare än att färre söker bidrag, i.e. minskat inflöde.⁸² Detta motsäger teorin om att den avskräckande effekten har betydelse, och stärker istället idén om att åtgärdernas innehåll tar deltagarna närmre jobb och egen försörjning. Detta motsägs i sin tur av redogörelser för att innehållet främst innehåller kontroll, och inte är av en stödjande karaktär.⁸³ Samtidigt pekar svenska studier mot att deltagarna i de mer jobsökarinriktade insatserna uppskattar aktiveringen.⁸⁴ Därtill ger såväl empiri som teori stöd för att omfattningen av aktiveringskraven kan bidra till inlåsnings effekter; deltagandet i insatser konsumerar tid som därmed inte kan användas för jobsökande⁸⁵.

Kommunerna beskriver att man aktivt bedriver arbetsmarknadspolitik i syfte att minska kostnaderna för försörjningsstöd. 2005 svarade 90 procent av kommunerna att de har insatser för försörjningsstödmottagare. Den vanligaste insatsen är praktik, som 80 procent av kommunerna uppger att de erbjuder.⁸⁶ Samma år motsvarade kostnaderna för kommunerna för arbetsmarknadsinsatser 2,7 miljarder kronor. Kostnaderna är relativt jämna övertid, och används alltså inte som ett uttryck för kommunal konjunkturpolitik.⁸⁷

Kvalificering till a-kassa kan ske genom subventionerade anställningar, så som nystartsjobb, varför användandet kan uttolkas som en lokal strategi för lägre kostnader för försörjningsstöd. Kommunerna har ekonomiska incitament att förse försörjningsstödmottagare med en kort, och enligt forskning ineffektiv⁸⁸, arbetsmarknadsinsats i syfte att kvalificera personen till nationella transfereringssystem. En sådan övervältring bör implicera att ökade kostnader för de nationella bidragssystemen har ett samband med minskade kostnader för kommunernas försörjningsstöd, om konjunkturen hålls konstant. Dessutom bidrar det till att kommunerna inriktar sig på de som står närmre arbetsmarknaden, snarare än de som står långt ifrån.⁸⁹ Knappt hälften av kommunerna uppgav att de utvärderar insatserna⁹⁰, kunskapen beskrivs

⁷⁸ Benmarker et al. (2012), s. 19

⁷⁹ Hohmeyer och Wolff (2016), s. 13

⁸⁰ Hohmeyer och Wolff (2016), s. 3

⁸¹ Hohmeyer och Wolff (2016), s. 14

⁸² Persson och Vikman (2010), s. 13

⁸³ Mörk (2011), s. 30

⁸⁴ Edmark (2007), s. 5

⁸⁵ Andersen and Svarer (2008), s. 20-21

⁸⁶ SOU 2007:2, s. 238-240

⁸⁷ SOU 2007:2, s. 242

⁸⁸ Mörk (2011), s. 33

⁸⁹ Byberg (1998), s. 32

⁹⁰ SOU 2007:2, s. 240, 243

som mycket begränsad och antalet effektutvärderingar uppgår bara till en handfull⁹¹. Bland de utvärderingar som gjorts förefaller resultaten vara begränsade; varken högre sannolikhet för arbete eller lägre bidragskostnader uppmätts.⁹² Dock finns stöd för att vissa specifika insatser kan fungera; yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för svaga grupper och ungdomar, förmedlingsinsatser med kontroll och kombinationer av arbetsträning och utbildning.⁹³ Utvärderingar i andra länder, bland annat Danmark, visar samtidigt på goda effekter; 6 och 16 procent lägre grad av offentlig försörjning för jobbtäning i offentlig respektive privat regi.⁹⁴

En rapport om huruvida olika hårda krav på aktivering, mätt i termer av antal obligatoriska närvarotimmar i aktiveringsprogram, påverkar var biståndsmottagare bosätter sig ge inget stöd för en sådan teori⁹⁵. Resultatet skiljer sig från såväl amerikanska som norska studier, som istället visar ett samband mellan lägre krav och attraktivitet vid bidragsökandes val av bostadsort. I den norska studien, som visar på stora effekter, skiljer sig dock också bidragsnivåerna. Generositeten i bidragsutbetalningar kan således antas ha större inverkan på beslutet om flytt eller bosättning, än aktivitetskrav.⁹⁶

I tidigare litteratur framgår att den ekonomiska krisen förändrade attityderna, till förmån för ökad restriktivitet. Handläggarnas attityder eller förändring av attityder till de som söker bidrag eller till försörjningsstöd i sig, bedöms inte ha något kausalt samband med hur de beslutar om försörjningsstöd.⁹⁷ Avvikelser från norm är vanligt förekommande och enskilda handläggares bedömning är avgörande för socialbidragens omfattning, enligt vissa studier.⁹⁸ Samtidigt konstaterar andra fallstudier att drygt hälften av kommunerna gör likartade bedömningar.⁹⁹ Handläggarnas utbildning, grad av professionalisering eller vidareutbildning inom socialtjänsten tycks inte påverka. Däremot finns ett negativt samband mellan handläggarnas yrkeserfarenhet mätt i år i arbetet och bidragsutbetalningarnas storlek.¹⁰⁰ Skillnaderna i bedömning är stora och statistiskt svårförklarade.¹⁰¹

Kommuner organiserar sin handläggning av ekonomiskt bistånd på olika sätt och organiseringen har förändrats över tid. Ärendebelastningen per handläggare och graden av bifall har ett positivt samband; att många ärenden ökar andelen bifall.¹⁰² En rapport från Socialstyrelsen jämför två högkostnadskommuner med två lågkostnadskommuner, och finner att i högkostnadskommunerna bedömer och behandlar handläggaren samt att kreativitet och flexibilitet bereds stort utrymme i organisationen, medan lågkostnadskommunerna skiljer på uppgifterna och fokuserar mer på kontroll.¹⁰³ Organisatorisk specialisering; bidrag prövas

⁹¹ SOU 2015:44, s. 55

⁹² SOU 2007:2, s. 248

⁹³ Mörk (2011), s. 33

⁹⁴ SOU 2007:2, s. 251

⁹⁵ Edmark (2007), s. 15

⁹⁶ Edmark (2007), s. 15

⁹⁷ Hydén (1996), s. 191, 193

⁹⁸ Byberg (1998), s. 86-88

⁹⁹ SOU 2007:2, s. 159

¹⁰⁰ Strantz (2007), s. 211

¹⁰¹ Strantz (2007), s. 207

¹⁰² Strantz (2007), s. 207

¹⁰³ Byberg (1998), s. 145

inom ramen för en särskild enhet, menar tidigare litteratur bidrar till en högre grad av kontroll och lägre bidragskostnader.¹⁰⁴ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT) menar att 18-20 miljarder betalas ut felaktigt, och att ungefär hälften beror på uppsåtliga bidragsbedrägerier¹⁰⁵.

Källor

Aldén, Lina; och Hammarstedt, Mats (2015): Exits from immigrant self unemployment. Linnéuniversitetet, Växjö.

Andersen, Torben M.; och Svarer, Michael (2008): The role of workfare in striking a balance between incentives and insurance in the labour market. University of Aarhus, Danmark.

Arbetslöshetskassa.nu (2017): Beräkna a-kassa.

<http://arbetsloshetskassa.nu/akasseersattning> (hämtad 170407)

Benmarker, Helge; Nordström Skans, Oskar; och Vikman, Ulrika (2012): Workfare for the old and long-term unemployed. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, Uppsala.

Borjas, George J. (2016): Labor economics. McGraw Hill Education, USA.

Borjas, George J; and Trejo, Stephen J. (1991): Immigrant participation in the welfare system. Industrial and labor relations review, vol. 44, nr. 2, 1991, s. 195-211.

Buettner, Thiess (2006), "The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy". Journal of Public Economics, nr. 90

Byberg, Ingrid (1998): Arbetsmetoder och socialbidrag. Socialstyrelsen (1998:11), Stockholm.

Dahlberg, Matz; Hanspers, Kajsa; och Mörk, Eva (2008): Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2008:24), Uppsala.

Dahlberg, Matz; Edmark, Karin; Hansen, Jörgen; och Mörk, Eva (2009): Fattigdom i folkhemmet – från socialbidrag till självförsörjning. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2009: 4), Uppsala.

¹⁰⁴ Byberg (1998), s. 143

¹⁰⁵ SOU 2015:44, s. 46

Edmark, Karin (2007): Påverkar olika hårda krav på aktivering av socialbidragstagare var man väljer att bo? Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2007:26), Uppsala.

Engdahl, Mattias; och Forslund, Anders (2016): En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2016:1), Uppsala.

Försäkringskassan (2017): Om skatt.

https://www.forsakringskassan.se/omfk/dina_rattigheter_och_skyldigheter/omskatt

(hämtad: 170407)

Halleröd, Björn (2003): Varför får folk socialbidrag? Analys av socialbidragstagandets bestämningsfaktorer. Socialvetenskaplig tidskrift, nr. 2, 2003, s. 238-266.

Hammarstedt, Mats (2002): Ett steg bakåt? Integrationsverket (2003:7), Norrköping.

Hammarstedt, Mats (2003): Systemfel! Ett ersättningssystem i obalans. Integrationsverket (2003:5), Norrköping.

Hansen, Jörgen; och Löfström, Magnus (2003): Immigrant Assimilation and Welfare Participation: Do Immigrants Assimilate into or out of Welfare? The Journal of Human Resources, vol. 38, nr. 1, 2003, s. 74-98.

Hohmeyer, Katrin; och Wolff, Joachim (2016): The effect of workfare announcements on the job search behaviour and reservation wage of welfare recipients. University of Erlangen-Nuremberg, Tyskland.

Hydén, Lars-Christer (1996): Att besluta om socialbidrag. Socialvetenskaplig tidskrift, nr 3, 1996, s. 180-194.

Jordahl, Henrik; och Persson, Lovisa (2018): Exploring Digital Time Measurement in the Public Sector: Labor Productivity and Service Quality in Home Care. Institutet för näringslivsforskning (IFN), Stockholm.

Lundberg, Jacob (2017): Essays on Income Taxation and Wealth Inequality. Economic studies 172. Uppsala Universitet, Uppsala.

Mörk, Eva (2011): Från försörjningsstöd till arbete – hur kan vägen underlättas? Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2011: 6), Uppsala.

Neuman, Emma (2016): Ethnic concentration and economic outcomes of natives and second-generation immigrants. Linnéuniversitetet, Växjö. Publicerad i *International Journal of Manpower*, vol. 37, s. 157-187.

Persson, Anna; och Vikman, Ulrika (2010): In- och utträdes effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2010:7), Uppsala.

Persson, Anna (2011): Inkomster och fattigdom hos före detta socialbidragstagare. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2011:20), Uppsala.

Proposition 1996/97:124: Ändring i socialtjänstlagen

Proposition 2012/13:94: Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet

Socialstyrelsen (2005): Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?

Socialstyrelsen (2013a): Ändringar i socialtjänstlagen den 1 juli 2013 som gäller ekonomiskt bistånd.

Socialstyrelsen (2013b): Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

Statens offentliga utredningar, SOU (2007:2): Från socialbidrag till arbete.

Statens offentliga utredningar, SOU (2015:44): Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.

Statens offentliga utredningar, SOU (2017:37): Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.

Stranz, Hugo (2007): Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag. Stockholms universitet, Stockholm.

Svensk författningssamling, SFS (1999:1229): Inkomstskattelagen, IL

Svensk författningssamling, SFS (2001:453): Socialtjänstlagen, SoL

Statistiska Centralbyrån, SCB (2015:143): Över 300 000 berörs av höjd arbetslöshetsersättning. <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Artiklar/Over-300-000-berors-av-hojd-arbetsloshetsersattning/> (hämtad: 170401)