

Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?

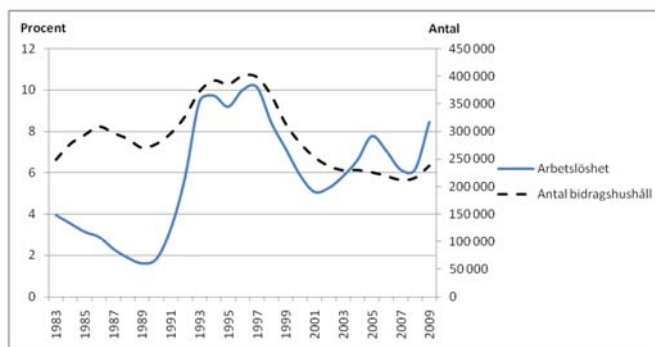
Bilaga till LU 2011

Eva Mörk

Finansdepartementet och Uppsala universitet

Arbetslöshet och bidragshushåll

Figur 1 Arbetslösheten i procent samt antal bidragshushåll



Källa: SCB

Dagens presentation

- Försörjningsstödet kontra socialförsäkringar
- Deskriptiv statistik över
 - Hushåll med ekonomiskt bistånd
 - Försörjningshinder
 - Inskrivningar vid Arbetsförmedlingen
- Åtgärder för att öka sysselsättningen bland biståndstagare- vad säger forskningen?
- Organisationen kring arbetslösa bidragstagare
- Slutsatser och policyförslag

Viktiga skillnader mellan försörjningsstöd och socialförsäkringar

- 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.
- Försörjningsstödet beviljas på hushållsnivå till skillnad från socialförsäkringssystemet där det är individen som har rätt till bidrag

Konsekvenser

- Det är den kommunala budgeten som ansträngs när antal arbetslösa biståndstagare ökar i lågkonjunkturer, men det är den statliga politiken som ansvarar för arbetsmarknadspolitiken.
- Det kommer att finnas regionala/lokala variationer i tolkningen av socialtjänstlagen
- Det uppstår stora marginaleffekter för biståndstagare som vill öka sitt arbetsutbud marginellt,
- Kostnaderna för försörjningsstödet blir lägre än om stödet inte varit behovsprövat.
- Biståndstagandet kan vara förknippat med skamkänslor och obehag

Konsekvenser

- Det har vuxit upp en kommunal arbetsmarknadspolitik parallellt till den statliga vilket innebär dubbelarbete och oklart ansvar. Vi vet dessutom väldigt lite om effekterna av dessa program
- Många kommuner betingar biståndsbeslutet på deltagande i olika åtgärder, vilket medför att människor riskerar att hamna utanför det yttersta skyddsnätet

Min slutsats

- Dagens försörjningsstödet har två uppgifter:
 - Fungera som yttersta skyddsnät för personer som inte kan försörja sig själva
 - Utgöra ersättning för arbetslösa personer som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen

=> En dålig kompromiss som brister i bägge aspekterna

Lite statistik

- Vem tar emot försörjningsstöd?
- Varför? – I vilken utsträckning är det arbetslöshet som ligger bakom försörjningshindret?
- Bidragstagare hos Arbetsförmedlingen



UPPSALA
UNIVERSITET

Tabell 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 övriga länder	23	8,0	38,9

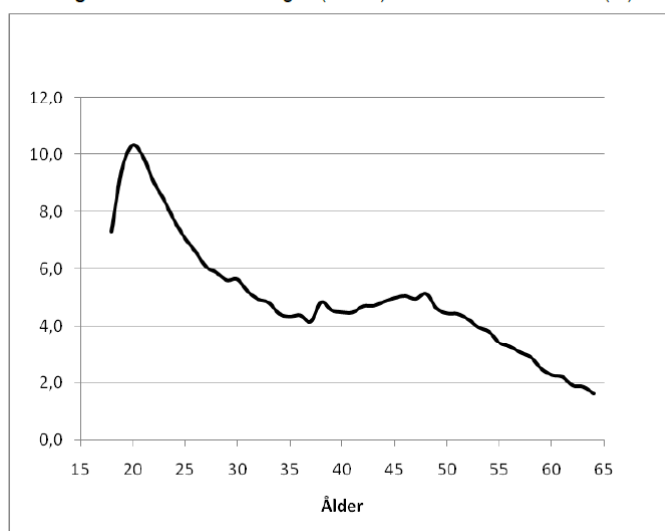
Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen

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.



UPPSALA
UNIVERSITET

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



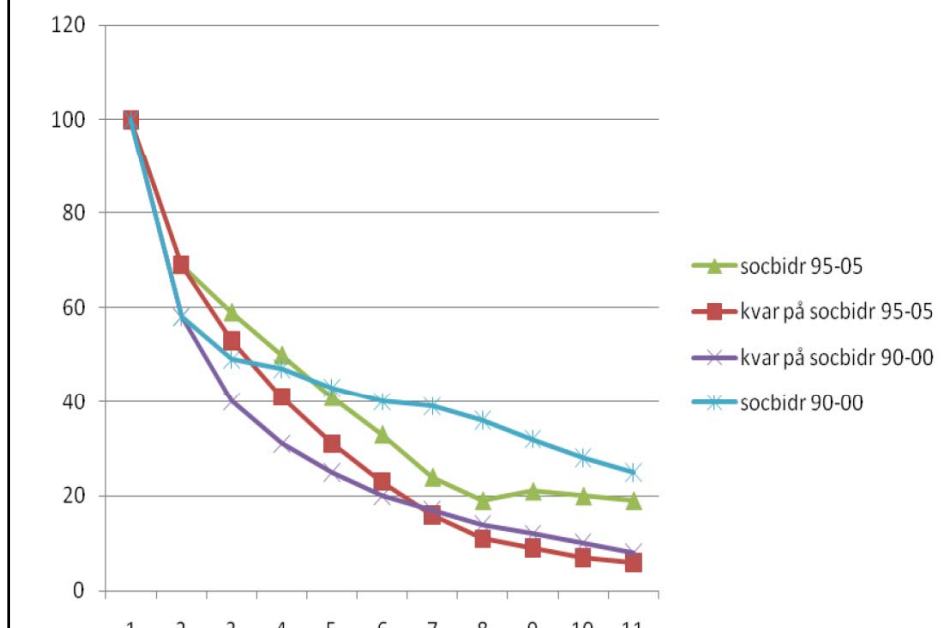
Inflöde och utflöde till och från socialbidrag

Tabell 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)

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



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

	Alla	Inrikes födda	Utrikes födda
Arbetslös	41	44	38
Sjukskriven 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 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).

Arbetslöshet en viktig orsak till bidragsbehovet

- Antalet biståndstagare samvarierar till stor del med arbetslösheten
- Ungefär 40 procent av biståndstagarna hade i början av 2010 arbetsrelaterade hinder
- Under 2008 var knappt hälften av de som bodde i ett hushåll som tog emot ekonomiskt bistånd inskrivna minst en gång vid Arbetsförmedlingen under året (18-64 år).

Tabell 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
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
18-24 år	29	19
25-40 år	40	23
41-64 år	31	39
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Ensamstående med barn	15	15
Gift/sambo med barn	24	26
Gift utan barn	4	7
Ensamst/sambo utan barn	41	28
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Förgymnasial utb <9 år	12	13
Förgymnasial utb 9+ år	26	30
Gymnasial utb	44	31
Eftergymnasial utb	16	11
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Född i Sverige	51	47
Född i Västvärlden	10	14
Född övriga länder	39	39
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

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,



UPPSALA
UNIVERSITET

Tabell 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

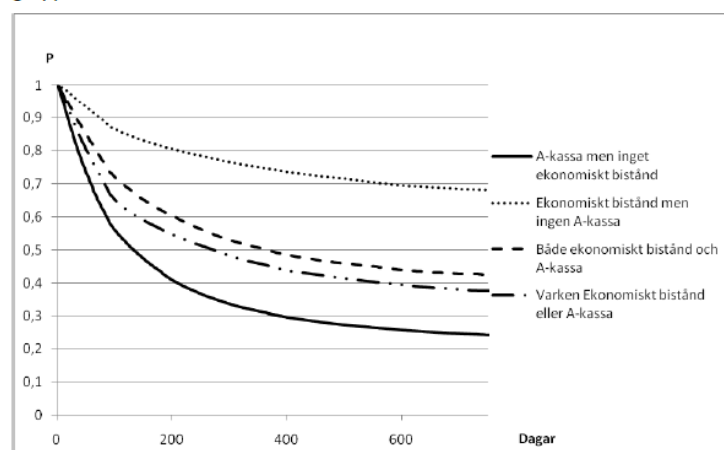
Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen

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.



UPPSALA
UNIVERSITET

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



Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen



UPPSALA
UNIVERSITET

Tabell 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
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

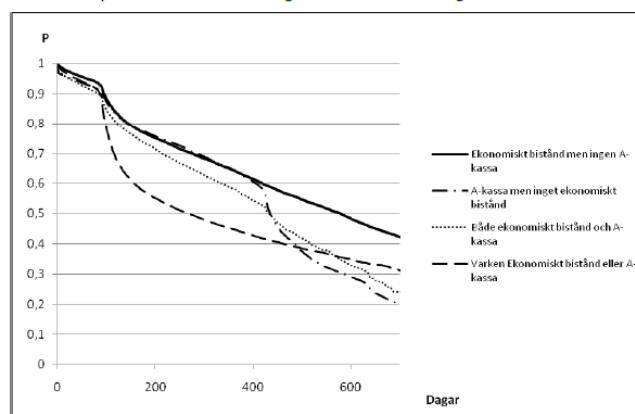
Källa: Egen bearbetning av IFAU-databasen

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



UPPSALA
UNIVERSITET

Figur 5 Andel som kvarstår i öppen arbetslöshet (d v s 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.

UPPSALA
UNIVERSITET

Biståndstagare hos Arbetsförmedlingen

- Gruppen inskrivna med enbart försörjningsstöd (15 % av de inskrivna) deltar i mindre utsträckning i program än övriga inskrivna
- Gruppen inskrivna med försörjningsstöd är i regel yngre, har lägre utbildning och är i större utsträckning födda utanför västvärlden
- Även om man tar hänsyn till dessa skillnader så deltar gruppen med försörjningsstöd i mindre utsträckning i Afs program än andra inskrivna

UPPSALA
UNIVERSITET

Åtgärder för att öka sysselsättningen bland biståndstagare

- Göra det mer lönsamt för individen att arbeta istället för att ta emot bidrag
- Göra det mer lönsamt för arbetsgivaren att anställa individen

Aktiveringskrav

- Syfte:
 - Minskar "värdet" av att vara ledig
 - Kan göra det lättare för biståndstagare att hitta ett arbete
- Vad vet vi?
 - Ganska lite
 - Program i Uppsala och Malmö verkar inte ha påverkat bidragstagandet
 - Visst stöd för att aktiveringsprogram i Stockholm stad 98-06 minskade bidragstagandet
 - Minskat inträde bland ungdomar
 - Ökat utträde för ogifta utan barn
 - Liknande aktiveringskrav i Norge har inte haft ngn effekt

Finansiella incitament

- Syfte
 - Göra det relativt mer lönsamt att arbeta
- Olika utformningar
 - Sänka bidrag
 - Jobbskatteavdrag
 - Undantageninkomst
 - Förvävsstimulanser



Finansiella incitament i aktuell debatt

- I dagarna diskuteras förslag om att låta biståndstagare behålla en del av biståndet om de får löneinkomster
- Nackdelar:
 - Incitament till inflöde i biståndstagande
 - Två personer med samma lön kommer att få olika inkomst beroende på om de tagit emot ekonomiskt bistånd tidigare
 - Med bindande minimilöner så påverkas inte arbetsgivarens kostnader för att anställa



Finansiella incitament – vad vet vi?

- Randomiserade experiment i Nordamerika visar att fler tar emot bistånd, men också att sysselsättningen ökar
- Mödrar i USA: obetydlig effekt
- Kanada: skatteavdrag för barnfamiljer som samordnades med socialbidragssystemet: i) minskad sannolikhet att ta bistånd ii) ökat arbetsutbud iii) ökade totala inkomster för ensamstående mödrar
- Nederländerna: "jobfinding bonusar" för biståndstagare (ett år) som hittar jobb och behåller dem i 6 mån): inga effekter

Utbildning, praktik och förmedlingsinsatser

- Syfte
 - Öka produktiviteten hos bidragstagarna
 - Hjälpa arbetsgivare och arbetstagare att hitta varandra
- Vad vet vi?
 - Begränsad kunskap om effekterna av dessa åtgärder för just biståndstagare
 - Den utvärdering av Afs åtgärder som finns tyder på att förstärkt förmedling är bra och yrkesutbildning fungerar bra för svaga grupper

Sänkta arbetsgivaravgifter och subventionerade anställningar

- Syfte
 - Minska kostnaderna för arbetsgivarna att anställa personer med osäker eller låg produktivitet
- Vad vet vi?
 - Generella sänkningar fungerar dåligt
 - Riktade subventioner till svaga grupper är bra
 - Kan dock ha undanträngningseffekter
 - Vi ser inga anledningar för "artificiella" jobb

Vilka åtgärder verkar fungera?

- Internationella försök med finansiella incitament har inte fungerat så bra
- Vi vet väldigt lite om effekter av de program som kommunerna bedrivit för denna grupp
 - Vissa tecken på att aktiveringskrav kan fungera för vissa grupper
 - För ungdomar kan "hotet" om aktivering räcka
- Vi vet rätt lite om Afs åtgärder för just denna grupp
 - Program som kombinerar utbildning med ngn typ av subventionerad sysselsättning
 - Utökade förmedlingsinsatser
 - Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning
- Garantierna verkar bygga på en vettig tanke
 - Dock verkar innehållet att vara väldigt tunt (låg aktiveringsgrad)

Organisationsfrågor

- Det har i Sverige uppstått en tudelad organisation där det finns risk för dubbelarbete och att klienten skickas mellan stolarna
- Den befintliga lösningen knappast bra
- Hur ska vi då ändra på systemet?
 - Centralisera (Finland)
 - Decentralisera (Danmark)
 - Samordna (Norge)

Vad kan vi lära av forskningen?

- Trots en stark tro på vinster av utökade samordning finns väldigt lite evidens att utökad samordning har positiva effekter
 - Troligare att samarbete kommer till stånd om parterna har ömsesidigt resursberoende, liknande mål och förtroende för varandra
 - Aktörer från olika nivåer verkar ha delvis olika uppfattningar om politikens syfte
- Den Norska NAV-reformen är ännu inte utvärderad men tidiga uppföljningar visar på
 - Flera barnsjukdomar
 - Personalen tror att det blivit bättre, men brukarna är inte mer nöjda

Vad kan vi lära av forskningen?

- Argument för centralisering:
 - Ett "hela-landet"-perspektiv
 - Likabehandling
 - Vissa tecken på att statliga ungdomsätgärder fungerar bättre än kommunala
- Argument för decentralisering:
 - Bättre lokal kännedom
 - Medborgarna närmare beslutsfattarna

Policyrekommendationer: Mina utgångspunkter

- Det är mycket tveksamt att ekonomiskt bistånd, som är tänkt att utgöra det yttersta skydds nätet i samhället, ska villkoras på motprestation, eftersom sanktioner innebär att någon förvägras en "skälig levnadsnivå".
- 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.

Policyförslag

- Ge arbetslösa bidragstagare rätt att gå in i ett garantiprogram efter att ha varit inskrivna som arbetslösa i tre månader
- Inför en statlig ersättning till deltagare i garantiprogram oavsett medlemskap i A-kassa eller tidigare arbetslivserfarenhet
- Ta bort möjligheten för kommunerna att villkora försörjningsstöd på motprestationer för biståndstagaren enligt 4 kap 4 § i SoL
- Avvakta med större omorganisationer tills NAV är utvärderat
- Genomför försök med Resursgrupper i vissa kommuner



UPPSALA
UNIVERSITET




UPPSALA CENTER FOR LABOUR STUDIES (UCLS) och FAS bjuder in till en endagskonferens den 17 oktober

Den tudelade välfärdsstaten - forskning om individer i kläm mellan stat och kommun

I Sverige har det vuxit fram en tudelad välfärdsstat, där majoriteten av medborgarna omfattas av ett statligt socialförsäkringssystem medan kommunerna bär det yttersta ansvaret för försäkrade individer. Arbetsförmedlingen (AF) och Försäkringskassan ansvarar för försäkrade individer och den kommunala socialtjänsten för övriga. Eftersom en stor andel av socialbidragstagarna även är klienter hos de statliga myndigheterna (t ex så ställer många kommuner krav på att arbetsföra socialbidragstagare är registrerade hos AF) innebär detta att personer kommer att behöva vända sig till två, eller än fler, ställen för att få sin försörjning och hjälp att finna arbete och/eller yrkesmässig rehabilitering.

Uppsala Center for Labour Studies (UCLS) och FAS bjuder in till en endagskonferens för att diskutera forskningen kring de grupper som befinner sig i gränslandet mellan de statliga och kommunala systemen. Konferensen inleds av Socialförsäkringsminister Ulf Kristersson.

Tid: Måndagen den 17 oktober, 2011
kl. 09.15 - 17.30

Plats: Westmanska Palatset
Holländargatan 17



UPPSALA
UNIVERSITET

Program

9.15-9.30	Välkomsthälsning från FAS och UCLS
9.30-9.45	Inledning: Ulf Kristersson, Socialförsäkringsminister
9.50-10.30	"Arbetslösa, sjuka och fattiga - hur många är de?" Eva Mörk, professor vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet och UCLS
10.30-11.00	Förmiddagsbuffé med bröd och kaffe
11.00-11.40	"En gemensam ingång - i ett internationellt perspektiv" Renate Minas, forskare, Institutet för framtidsstudier
11.40-12.20	"NAV - erfarenheter från Norge" Knut Røed, Senior Research Fellow, Frisch Centre
12.20-13.30	Lunch
13.30-14.10	"Övervaltringar mellan stat och kommun" Tapio Salonen, professor i socialt arbete och dekan vid Fakulteten för hälsa och samhälle, Malmö högskola
14.10-14.50	"Offentlighet och sekretess - hinder för samordning?" Lars Bejstam, docent vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet
14.50-15.20	Eftermiddagsbuffé med kakor och kaffe
15.20-16.00	"(Re-)Produktiv välfärdsstat" Joakim Palme, professor vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet och UCLS
16.00-17.30	Paneldiskussion: "Hur ska vi undvika att personer hamnar mellan stolarna?" Deltagare: Ingrid Burman, ordförande i Handikappförbunden Lennart Gabrielson, 1:e vice ordförande i SKL och kommunalråd i Sollentuna Ulf Lindberg, Almega Anna Pettersson Westerberg, statssekreterare på Socialdepartementet Ulrika Vedin, utredare LO Moderator: Per Molander, Generaldirektör på Inspektionen för socialförsäkringen