

Remissvar på *Styrkraft för lyckad integration* (SOU 2024:41)

1. Ställningstaganden

Ersättningarna i etableringsprogrammet liksom i socialförsäkringssystemet och övriga bidrag ska stödja en arbets- snarare än bidragslinje. I slutbetänkandet *Styrkraft för lyckad integration* föreslås att etableringsersättningen ska höjas och indexeras för samtliga deltagare och etableringstillägget höjas och indexeras för barnfamiljer eftersom deltagarna i etableringsprogrammet enligt utredningen numera regelmässigt behöver ekonomiskt bistånd. Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) har negativa effekter på incitamenten att arbeta enligt utredningen eftersom arbetsinkomster avräknas krona för krona från bidragen (undantaget jobbstimulansen) och bör därför undvikas om målet är att deltagarna ska bli mer motiverade att ta ett arbete eller utöka sin arbetstid.

Men den av utredningen presenterade utfallsdatan visar inte att mediandeltagaren i samtliga hushållskategorier tar emot ekonomiskt bistånd vilket vi ser som en miniminivå för att kalla nyttjandet av ekonomiskt bistånd "regelmässigt." I vissa kategorier är det så lite som 30-35 procent av deltagarna som bor i ett hushåll med ekonomiskt bistånd. I den hushållskategori där ekonomiskt bistånd är vanligast tar 65 procent emot ekonomiskt bistånd.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslagen om att höja och indexera etableringsersättningen och etableringstillägget inom etableringsprogrammet eftersom utredningen inte har kunnat visa att mediandeltagaren i samtliga hushållstyper tar emot ekonomiskt bistånd. Vi tillstyrker däremot att etableringsersättningen och etableringstillägget höjs (men inte indexeras) för de hushållskategorier där åtminstone mediandeltagaren bor i ett hushåll som tar emot ekonomiskt bistånd, vilket enligt utredningens analyser av utfallsdata från 2021 är ensamstående hushåll med barn 7-19 år och sammanboende hushåll med barn 7-19 år.

Givet förlängningar av det som har kallats en tillfällig höjning av bostadsbidraget bör regeringen i det fall höjningen blir permanent också sänka ersättningarna inom etableringssystemet proportionerligt eftersom utredningen har antagit att höjningen endast är tillfällig.

Vi stödjer inte förslaget att indexera ersättningarna. I stället bör det regelbundet analyseras om det finns ett behov av att höja ersättningarna, förslagsvis genom att granska om

mediandeltagaren eller fler i relevanta hushållskategorier tar emot ekonomiskt bistånd under den tid där de deltar i etableringsprogrammet.

Vi instämmer vidare med utredningens förslag att individualisera etableringstillägget; inte endast för att uppmuntra till kvinnors deltagande i etableringsprogrammet utan också för att stärka kvinnors position i hushållet.

Vi stödjer förslaget att deltagare ska kunna uppbära ersättning från etableringsprogrammet för samma dag som deltagaren får lön för utfört arbete. Vi instämmer med utredningen i att extraarbete vid sidan om deltagande i etableringsprogrammet kan vara ett bra sätt att snabbare integreras i det svenska samhället och få en heltidstjänst.

Vad gäller övriga förslag anser vi att

- statistik från berörda myndigheter ska redovisa *födelseregion* och inte endast svensk/utländsk bakgrund (slutbetänkandets avsnitt 4.2.3). Detta bör vara standard för samtliga sakområden för att få mer finmaskig data om integrationen i olika grupper med olika förutsättningar,
- delmålen som diskuteras i slutbetänkandets Kapitel 5 inte endast bör ange en riktning utan också en *önskvärd andel*. Till exempel i fallet ekonomisk integration bör regeringen bestämma hur stor andel av de utrikes födda som ska arbeta och försörja sig själva och inte endast att andelen ska öka, samt att
- *det inte finns något egenvärde i att öka den deskriptiva representationen* i politiskt valda församlingar. Vi avstyrker därför utredningens förslag att använda utrikes föddas deltagande i politiska församlingar som en indikation på demokratisk integration.

2. Motivering till ställningstaganden

2.1 Mediandeltagaren i samtliga hushållstyper tar inte emot ekonomiskt bistånd

Utredningen visar inte att deltagarna i etableringsprogrammet i varje hushållstyp regelmässigt tar emot ekonomiskt bistånd. Utredningen hänvisar upprepade gånger till att ersättningarna inom etableringsprogrammet utformades så, vid reformens införande 2010, att "ett regelmässigt behov av kompletterande försörjningsstöd skulle undvikas under tiden i programmet" (se till exempel s. 18 i slutbetänkandet). Enligt utredningen har ordningen rubbats eftersom ersättningarna inte har justerats sedan 2010 och deltagarna nu regelmässigt behöver ekonomiskt bistånd.

Men vi hittar endast svagt empiriskt stöd för ett regelmässigt användande av ekonomiskt bistånd i slutbetänkandet när vi granskar utfallsdatan från 2021. Vi hittar ingen systematisk kartläggning av ekonomiskt bistånd bland deltagarna för senare år så det är möjligt att en analys av 2022 eller 2023 skulle ge resultat som skiljer sig markant från 2021. Utredningens hypotetiska beräkningar som ger resultatet att samtliga hushållstyper där ingen jobbar heltid behöver ekonomiskt bistånd (beräkningarna i avsnitt 7.2-7.3) bygger på antaganden om att hushåll som ligger under riksnormen för försörjningsstöd kommer att ansöka om och beviljas ekonomiskt bistånd samt på andra antaganden om inkomster och avgifter.

Det finns dock skäl att ifrågasätta att alla (eller de flesta) hushåll som ligger nära gränsen för ekonomiskt bistånd ansöker om och beviljas ekonomiskt bistånd, till exempel stigmatisering

av inkomstprövade socialbidrag¹ eller diskretion både vad gäller beslut om rätt till ekonomiskt bistånd och dess nivå hos handläggarna.² Den stora diskrepansen mellan utredningens hypotetiska beräkningar och den presenterade utfallsdatan där det endast i ett fåtal av hushållstyperna är en liten majoritet som tar emot ekonomiskt bistånd är också svår att bortse från.

Av dessa skäl utgår vi från den presenterade utfallsdatan. Vi förstår "regelmässigt" som att åtminstone mediandeltagaren tar emot ekonomiskt bistånd. Givet att förslaget att höja och indexera etableringsersättningen rör samtliga deltagare (och förslagen om att höja och indexera etableringstillägget samtliga hushåll med barn) antar vi vidare att nyttjandet av ekonomiskt bistånd ska vara jämnt fördelat över etableringsprogrammets hushållstyper så att åtminstone medianen i samtliga hushållstyper tar emot ekonomiskt bistånd. Men enligt den av utredningen presenterade utfallsdatan från 2021 (Tabeller 7.1-7.2, ss. 286-7) finns det stor variation över hushållstyperna med så lite som 31 procent bland sammanboende hushåll utan barn och så mycket som 65 procent bland ensamstående med barn som tar emot ekonomiskt bistånd.

Därmed finns det inget starkt skäl för att ändra ersättningsnivåerna i programmet för samtliga deltagare, ej heller indexeringarna. Det kan ju vara så att deltagarna i etableringsprogrammet regelmässigt efter 2021 tar emot försörjningsstöd men den presenterade utfallsdatan visar att det endast är i ett par hushållstyper där medianen av deltagarna får försörjningsstöd. Given den stora heterogeniteten finns det inget uppenbart skäl att behandla etableringsprogrammets deltagare som en homogen grupp genom att ändra ersättningarna för samtliga hushållstyper.

Eftersom ersättningssystemet inom etableringsprogrammet skulle struktureras så att deltagare har starka incitament att arbeta eller utöka sin arbetstid är det instruktivt att åtminstone översiktligt granska hur mycket av den låga sysselsättningen i gruppen som mest kan förklaras med bristande *incitament* på grund av nyttjande av ekonomiskt bistånd och inte till exempel bristande efterfrågan på denna arbetskraft. Det tycks vara relativt få hushåll vars brist på arbete i stället för eller vid sidan om etableringsprogrammet kan förklaras av de höga tröskel- eller marginaleffekterna som uppstår på grund av att en eller flera medlemmar i hushållet tar emot ekonomiskt bistånd eftersom relativt få hushåll tog emot ekonomiskt bistånd, åtminstone under det år (2021) undersökningen analyserar. I gruppen ensamstående hushåll som deltog på heltid hela året 2021 var det som högst 65 procent som även fick ekonomiskt bistånd. Detta var fallet för hushållstypen ensamstående med

¹ Se till exempel Friedrichsen, Jana och Renke Schmacker. 2019. "Fear of stigmatization prevents individuals from claiming benefits", *DIW Weekly Report*, ISSN 2568-7697, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 9, Iss. 26/27, ss. 215-220; Lasky-Fink, Jessica och Elizabeth Linos. 2024. "Improving Delivery of the Social Safety Net: The Role of Stigma", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 34, Issue 2, April 2024, ss. 270–283; Stuber, Jennifer och Karl Kronebusch. 2004. "Stigma and Other Determinants of Participation in TANF and Medicaid". *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 23, No. 3 (Summer, 2004), ss. 509-530.

² Socialtjänstlagen 4 kap. 3 § föreskriver att hushåll ska få försörjningsstöd för skäliga kostnader enligt riksnormen men att socialnämnden vid särskilda skäl också kan besluta om såväl högre som lägre belopp för diverse faktiska kostnader samt bidrag till livsföringen i övrigt (enligt Socialstyrelsens *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten* från maj 2021 avser detta mer oregelbundna kostnader som tandvård och begravning).

barn i åldrarna 7-19 år som utgjorde sex procent av alla deltagare 2021.³ I gruppen sammanboende hushåll var det vanligast med ekonomiskt bistånd för hushållstypen sammanboende med barn 7-19 år (63 procent). Denna hushållstyp utgjorde 15 procent av samtliga deltagare.⁴

Till och med för de hushållstyper för vilka ekonomiskt bistånd var vanligast var det alltså inte mer än omkring 65 procent som fick ekonomiskt bistånd. Dessa hushållstyper utgjorde omkring en femtedel av samtliga deltagare 2021. Det är följaktligen mindre än en femtedel av hushållen som teoretiskt sett jobbade mindre än vad som annars hade varit fallet på grund av de till viss del förlitade sig på ekonomiskt bistånd.

Hur stor andel av deltagarna inom dessa hushållstyper jobbade? För ensamstående med barn i åldrarna 7-19 år skriver utredningen att det finns för få observationer för att kunna redovisas. Vi vet dock att ekonomiskt bistånd kan förklara högst 65 procent av hushållsbesluten att inte arbeta inom denna grupp. 67 procent av sammanboende hushåll med barn i åldrarna 7-19 år och åtminstone en hushållsmedlem som deltog i etableringsprogrammet hade löneinkomster. Trots att 63 procent av hushållen tog emot ekonomiskt bistånd jobbade följaktligen åtminstone en av individerna i 67 procent av dessa hushåll.

Det kan ju vara så att andelen hushåll i etableringsprogrammet med ekonomiskt bistånd kommer att öka över tid (och troligtvis redan har gjort så eftersom utredningens analyser bygger på data från 2021 och därmed inte reflekterar effekter av de senaste årens höga inflation) om inte ersättningarna höjs men enligt den data som utredningen presenterar kan inte incitamentsstrukturen i det ekonomiska biståndet förklara arbetskraftsdeltagandet för mer än en liten minoritet av hushållen i etableringsprogrammet. Inte ens i de hushållstyper där en majoritet tog emot ekonomiskt bistånd tycks det vara en stark förklaring till beslutet att arbeta eller inte arbeta.

2.2 Andra faktorer som påverkar arbetsutbud och sysselsättning

Vi finner att slutbetänkandet ägnar för lite uppmärksamhet åt förhållanden som kan förväntas minska effekten av de föreslagna åtgärderna på såväl arbetsutbudet som sysselsättningen bland deltagarna i etableringsprogrammet. Bland annat beaktar inte utredningen i sina beräkningar det ekonomiska utbytet av att gå från bidrag till arbete vare sig de kortsiktiga eller de långsiktiga effekterna på utbetalningar från socialförsäkringssystemet. Inkomst från en anställning kan ha en positiv effekt på individens sjukpenning, a-kassa, föräldrapenning och pension. Att inte ta hänsyn till dessa effekter gör att det framstår som mindre ekonomiskt rationellt att lönearbeta än det är i dagens system. Ett utelämnande av dessa variabler från modellen riskerar att underskatta hushållens incitament att arbeta och därmed en överskattning av effekterna av förslagen gällande ersättningar.

³ Uppgifterna om deltagare är hämtade från Figur 7.1 om samtliga individer som under 2021 hade fått etableringsersättning medan andelen hushåll med ekonomiskt bistånd kommer från Tabell 7.1 om ensamstående hushåll som deltog på heltid i etableringsprogrammet under hela 2021.

⁴ Uppgifterna om deltagare är hämtade från Figur 7.1 om individer som under 2021 hade fått etableringsersättning medan andelen hushåll med ekonomiskt bistånd kommer från Tabell 7.2 om sammanboende hushåll där minst en individ deltog på heltid hela 2021.

Relaterat saknar vi analyser av i vilken mån det finns en tillräckligt stark efterfrågan på arbetskraften i etableringsprogrammet till rådande lägstalöner för att få önskvärda effekter på sysselsättningen utan ytterligare åtgärder. Det är intuitivt att ett minskat beroende av försörjningsstöd ökar incitamenten att arbeta givet försörjningsstödet höga marginaleffekter. Därmed kan vi vänta oss ett *ökat arbetsutbud och ökad sysselsättning* när ekonomiskt bistånd bland deltagarna i etableringsprogrammet minskar, allt annat lika. Men till skillnad från arbetsutbudet bestäms sysselsättningen inte enbart av individers motivation att arbeta utan också av arbetsgivares efterfrågan på denna grupp.

2.3 Utredningens beräkningar av det ekonomiska utbytet av att arbeta

Som nämnts ovan tar inte utredningen med effekterna av att gå från bidrag till arbete på utbetalningar från socialförsäkringssystemet i sina beräkningar av etableringsprogrammets deltagares incitament att arbeta vilket riskerar att underskatta incitamenten både i dagens ersättningsystem och i det föreslagna, reformerade systemet.

Utöver detta förutsätter utredningen i sina beräkningar av det ekonomiska utbytet av arbete i slutbetänkandets kapitel 7 att "take up rate" av ekonomiskt bistånd är nära 100 procent vilket den internationella vetenskapliga litteraturen om inkomst- eller behovsprövade bidrag inte finner vara fallet.⁵ Hushåll kan givet sina inkomster och kostnader ha rätt till ekonomiskt bistånd men av olika skäl ändå välja att inte ansöka om det (alternativt ansöker hushållen men får sin ansökan avslagen av myndigheterna på grund av ett visst mått av diskretion i handläggningen).

Antagandet om en take up rate nära 100 procent innebär att hushåll i etableringsprogrammet kan ha högre incitament att arbeta än vad utredningen antar (tröskeleffekterna av att gå från bidrag till arbete så väl som marginaleffekterna av att utöka sin arbetstid är lägre om hushållen inte tar emot kompletterande ekonomiskt bistånd). Därmed finns risken att faktorer på efterfrågesidan underskattas som förklaring och lösning till etableringsprogrammets deltagares låga deltagande i arbetskraften.

SVENSKT NÄRINGSLIV

28 oktober 2024

Jonas Frycklund
Biträdande chefsekonom

Elin Bergman
Kvantitativ analytiker

⁵ Se ett axplock av referenser i fotnot 1.