



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

In- och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare

Anna Persson
Ulrika Vikman

RAPPORT 2010:7

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, arbetsmarknadseffekter av åtgärder inom utbildningsväsendet och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala

Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala

Telefon: 018-471 70 70

Fax: 018-471 70 71

ifau@ifau.uu.se

www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

In- och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare^{*}

av

Anna Persson^a och Ulrika Vikman^b

2010-05-21

Sammanfattning

Tidigare forskning har visat att aktiveringskrav på socialbidragstagare minskar bidragstagandet. Man har dock inte studerat huruvida detta sker genom en minskad risk att bli socialbidragstagare eller genom att sannolikheten att sluta vara bidragsberoende ökar, vilket vi undersöker i denna studie. Vi använder registerdata över befolkningen i Stockholms kommun och studerar hur sannolikheten att bli bidragstagare och att sluta behöva bidrag påverkas av att aktiveringskrav införs i olika stadsdelar vid olika tidpunkter. Resultaten tyder på att det minskade bidragsberoendet i första hand kan förklaras av ökad sannolikhet att lämna bidrag, snarare än av att färre blir beroende av bidrag. För de individer som har större risk att bli bidragsberoende minskar dock sannolikheten att börja behöva bidrag till följd av aktiveringskrav. Reformen har olika stor påverkan på olika grupper. Till exempel påverkas sannolikheten att bli beroende av bidrag mycket för unga individer, medan sannolikheten att sluta vara i behov av bidrag påverkas mer för ogifta individer utan barn.

^{*} Den forskning som denna rapport baseras på redovisas mer utförligt i Persson och Vikman (2010). Vi vill tacka Matz Dahlberg, Eva Mörk, Oddbjörn Raaum, Kajsa Hanspers, Johan Vikström, seminariedeltagare i Uppsala samt deltagare vid kursen Topics in Applied Microeconometrics i Århus, 2010, för konstruktiva och användbara kommentarer.

^a Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet. E-post: anna.persson@nek.uu.se

^b Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet. E-post: ulrika.vikman@nek.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Socialbidrag i Sverige.....	5
3	Aktiveringskrav	6
4	Data.....	8
5	Resultat.....	12
6	Slutsatser.....	15
	Referenser	17

1 Inledning

Socialbidrag¹ beskrivs ofta som välfärdsstatens sista skyddsnät för personer som inte kan klara sin försörjning genom arbete, studier eller med hjälp av socialförsäkringssystemet. I Sverige utgörs en stor del av socialbidragstagarna av arbetslösa som inte kvalificerar sig för arbetslöshetsförsäkring. Detta innebär att bidragstagare ofta klassas som arbetsföra, det vill säga, de skulle kunna försörja sig genom arbete. I sin tur gör detta att det, trots att det finns en bred samsyn om att man bör erbjuda stöd för dessa personer, inte är uppenbart hur man bör utforma ett sådant stöd utan att incitamenten att arbeta försvagas. Det är alltså viktigt att det finns tillräckligt starka drivkrafter till arbete för att individer utan egentligt behov av bidrag inte ska söka sig till bidragssystemet. Historiskt har man hanterat detta genom att kräva någon form av motprestation (ofta i form av arbete) för att rätten till bidrag ska kvarstå. Under 1900-talet blev detta allt mer ovanligt och socialbidrag och fattighjälp blev allt mer en rättighet. På senare tid, i samband med sämre ekonomiska förhållanden, har man dock återigen börjat tala om bidragstagarens skyldigheter. Inte minst har man i många kommuner infört så kallade aktiveringsprogram för arbetslösa socialbidragstagare (Åström 2000). Dessa program kan innebära många olika typer av åtgärder, från en strikt version som brukar benämnas ”workfare”, där deltagarna förväntas arbeta i ett offentligt tillhandahållet arbete för att behålla rätten till bidrag, till jobbförberedande program som fokuserar på utbildning. Aktiveringsprogrammen är inte alltid obligatoriska, det vill säga, att inte leva upp till kraven leder inte alltid till att bidragssumman minskas eller att någon annan typ av sanktion införs. Syftet med programmen är att minska bidragstagandet och underlätta för personer med bidrag att istället bli självförsörjande (Salonen och Ulmestig 2004).

De flesta studier som undersöker effekterna av aktiveringsprogram i Sverige har visat att de ofta har mycket liten effekt på andelen bidragstagare, se Milton och Bergström (1998) och Giertz (2004). En studie som finner relativt stabila effekter är Dahlberg, Johansson och Mörk (2008), som undersöker effekter av de aktiveringskrav som implementerades vid olika tidpunkter i Stockholms stadsdelar mellan 1998 och 2004. Denna reform medförde en betydande minskning av socialbidragstagandet, främst bland ungdomar och invandrare. Man vet dock inte huruvida dessa effekter uppkommer genom att sannolikheten

¹ Den korrekta termen är försörjningsstöd, men vi använder här den mer spridda termen socialbidrag.

att bli socialbidragstagare minskar (inträdeseffekter) eller att sannolikheten att sluta vara bidragsberoende ökar (utträdeseffekter). Båda dessa effekter bidrar till att minska det totala bidragsberoendet och för att få en heltäckande bild av aktiveringskravens effekter är det viktigt att ta hänsyn till att dessa kan påverkas på olika sätt.

I denna studie gör vi en djupare analys av hur dynamiken ser ut och vi studerar aktiveringskravens effekter uppdelat på in- och utträdet. För att särskilja effekten av den reform vi är intresserade av från effekter av andra faktorer, till exempel arbetsmarknads- och konjunkturreffekter, utnyttjar vi det faktum att aktiveringskrav infördes vid olika tidpunkter i olika stadsdelar inom Stockholms kommun. Detta innebär att vi kan jämföra utvecklingen över tid i en stadsdel med aktiveringskrav med den i en stadsdel utan, vid samma tidpunkt och därmed samma ekonomiska förhållanden².

Att undersöka förändringar i sannolikheten att bli beroende av socialbidrag kräver data över personer som inte är bidragstagare, men riskerar att bli det, och sådana data har varit svåra att få tag på. Det har dock visats av tidigare forskning, se Grogger, Haider och Klerman (2003), att den minskning i socialbidragsutnyttjande som skedde i USA under 1990-talet enbart till hälften kan förklaras av ökad sannolikhet att sluta behöva bidrag – den resterande delen beror på minskad risk att personer blir bidragstagare. Detta visar att det är viktigt att även analysera dem som inte redan har bidrag för att få en heltäckande bild av reformeffekterna. Detta har även visats i teoretiska modeller, se främst Besley och Coate (1992).

En stor del av den tidigare forskningen om socialbidragstagande har gjorts i USA, där ett flertal stora reformer av socialbidragssystemet genomfördes under 1990-talet; se till exempel Blank (2002) för en översikt. Under denna tidsperiod minskade bidragstagandet kraftigt, men eftersom USA samtidigt upplevde en mycket stark ekonomisk tillväxt är det mycket svårt att veta om de reformer som genomfördes skulle ha samma effekt under svårare ekonomiska förhållanden.

I denna studie finner vi att aktiveringskrav har störst effekt på utträdet ur bidragsberoende. Effekterna på det genomsnittliga inträdet i bidrag är små, men då vi tittar på de grupper som kan antas ha störst risk för att bli bidragstagare finner vi större effekter även på sannolikheten att bli beroende av bidrag.

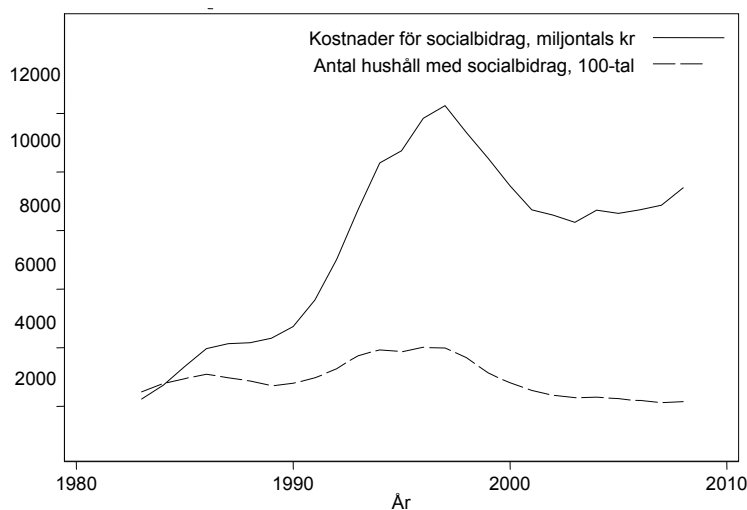
² Denna metod kallas inom utvärderingslitteraturen för ”difference-in-differences”. För en utförligare diskussion om identifikation och inferens, se Persson och Vikman (2010).

Denna effekt drivs troligen av ungdomar, medan effekten på utträdet drivs av ensamstående personer utan barn.

2 Socialbidrag i Sverige

I Sverige är socialbidragsfrågor ett kommunalt ansvar, då kommunerna är ansvariga för finansieringen och organiseringen av socialbidraget. Denna frihet begränsas av det nationella regelverket i Socialtjänstlagen från 1982 som ska garantera alla svenska medborgare och personer som varaktigt bor i Sverige en ”skälig levnadsnivå”.

I och med att arbetslösheten steg kraftigt i Sverige under 1990-talskrisen steg även kommunernas kostnader för socialbidrag. Som *Figur 1* visar så ökade utgifterna för bidrag och antalet bidragshushåll fram till slutet av 90-talet, för att sedan minska. Sedan 2003 har utgifterna återigen ökat. Kostnaderna per hushåll (visas inte i figuren) har ökat under hela perioden, vilket tyder på att de hushåll som får bidrag idag får större summor per år jämfört med tidigare och därmed antagligen står längre ifrån arbetsmarknaden.



Figur 1 Kostnader bidrag och antal bidragshushåll, 1983–2005

Socialbidrag skiljer sig från ersättning från socialförsäkringssystemet på flera sätt. Dels är socialbidrag ett behovsprövat bidrag, vilket innebär att en individ måste uttömma alla andra finansiella resurser innan hon kan få rätt till

bidrag. Socialförsäkringen, däremot, är rättighetsbaserad och dessa ersättningar är inte beroende av mottagarens ekonomiska situation. Socialbidraget är inte heller inkomstrelaterat. Medan ersättningen från socialförsäkringssystemet utgör en viss andel av personens tidigare inkomst består socialbidraget av ett absolutbelopp som enbart ska ge en lägsta nivå av acceptabel levnadsstandard. Det är relativt vanligt att socialbidrag fungerar som substitut för arbetslöshetsersättning för individer som inte uppfyller a-kassans kvalificeringskrav på arbetslivserfarenhet och medlemskap. Socialbidrag kan även ersätta sjukförsäkring för individer som utförsäkrats från försäkringskassan eller som komplement för dem som enbart får mycket låga ersättningar från socialförsäkringarna. Till skillnad mot många andra länder är det svenska socialbidragssystemet universellt i den meningen att det inte enbart riktar sig till vissa grupper, exempelvis föräldrar, vilket är fallet i USA och Storbritannien (SOU 2007:2).

Nyanlända flyktingar är berättigade till socialbidrag på andra villkor än andra bosatta i Sverige. Under den första tiden efter invandring kan kommunen välja att istället för socialbidrag erbjuda introduktionsersättning, vilket likställs med socialbidrag och ofta utgörs av motsvarande belopp. Introduktionsbidraget ska tjäna som försörjning medan individen till exempel deltar i språkundervisning och finner annan försörjning. Kommunen är dock inte ansvarig för finansieringen av introduktionsbidraget utan ska fullt ut kompenseras för dessa kostnader av staten (SOU 2003:75).

3 Aktiveringskrav

Som reaktion på den stora ökningen av arbetslösa socialbidragstagare under 1990-talet började många kommuner införa kommunala aktiveringsprogram i ett försök att minska bidragsberoendet och öka självförsörjningen. År 1998 ändrades Socialtjänstlagen till att uttryckligen tillåta kommuner att kräva att arbetslösa bidragstagare³ deltar i program för att få behålla sitt ekonomiska stöd. Aktiveringsprogram har varit utformade olika på olika sätt i olika kommuner med jobbsökaraktiviteter, praktik och rehabilitering (Salonen och Ulmestig 2004).

³ Till arbetslösa socialbidragstagare räknas de som anger arbetslöshet som orsak till att söka socialbidrag. Detta innebär att de inte har arbete, men kan och vill arbeta. I vår undersökning utgör denna grupp omkring tre fjärdedelar av alla socialbidragstagare (USK 2007).

Sedan länge har det varit vanligt förekommande att i arbetslöshetsförsäkringen kräva en viss jobbsökaraktivitet eller någon annan typ av aktivering av deltagarna för att rätten till bidrag ska kvarstå. Tanken med denna typ av program är att förbättra deltagarnas möjlighet att få arbete, men de kan även medföra att personer utan egentligt behov av socialbidrag söker sig bort från bidragssystemet. För att minimera både över- och underutnyttjande av bidragssystemet bör programmen uppfattas som besvärliga av, och ”skrämma bort”, de som inte har ett verkligt behov av bidrag utan skulle kunna få ett arbete, medan det uppfattas som värdefullt av de som verkligen är i behov av stöd.

Inom Stockholms kommun är en stor del av den kommunala servicen decentraliserad till stadsdelsnämnderna. Detta medför att aktiveringskrav infördes vid olika tidpunkter i olika delar av Stockholms kommun. Den största förändringen i och med införandet av obligatoriska aktiveringsprogram var att man skapade så kallade jobbcentra som de berörda bidragstagarna förväntades närvara vid ett visst antal timmar varje vecka. Det kunde även ställas vissa krav på ett visst antal sökta jobb per vecka. Tidigare fanns inga samordnade, obligatoriska åtgärder riktade mot socialbidragstagare. Aktiviteterna vid dessa nya jobbcentra varierade mellan stadsdelarna, men bestod ofta av jobbsökaraktiviteter med stöd av personal. Det förekom även ett nära samarbete mellan socialtjänsten och personalen på dessa jobbcentra. Detta gjorde att det var lätt att registrera en individs bristande närvaro vid centrat, vilket kunde leda till sänkt ersättningsnivå under en eller flera månader. Blomberg, Ekström och Rauhut (2006) visar att många av aktiveringsprogrammets deltagare har låga förväntningar på aktiveringens möjlighet att öka deras chanser att få arbete. Vissa deltagare skulle dock välja att delta även om programmen var frivilliga, vilket tyder på att man ändå uppfattar aktiveringen som positiv. Omkring 21 % av de som deltagit i de aktiveringsprogram som undersöks i deras studie uppnår egenförsörjning och slutar därmed vara beroende av socialbidrag.

De aktiveringsprogram som vi undersöker i denna analys har kritiserats för att erbjuda för lite stöd, eftersom resurserna ofta är mycket begränsade. Thorén (2005) anmärker att aktiviteterna fungerar som en kontroll av individernas arbetsvilja snarare än som individuell handledning.

4 Data

I Dahlberg, Johansson och Mörk (2008) används information insamlad av Karin Edmark och Kajsa Hanspers för att avgöra tidpunkten då obligatoriska aktiveringskrav infördes i respektive stadsdel. Aktiveringsprogram klassas som obligatoriska om de riktas till alla arbetslösa socialbidragstagare och kräver att de deltar i aktivitet minst några timmar varje vecka. I 12 av 18 stadsdelar kan man avgöra startåret för aktiveringskrav. De som inte kan klassificeras är de mest centrala stadsdelarna Kungsholmen, Norrmalm, Östermalm, Maria-Gamla stan och Katarina-Sofia samt Skarpnäck⁴. Dessa stadsdelar utesluts därför ur vår analys. *Tabell 1* visar beskrivande statistik för de stadsdelar vi inkluderar i denna studie. Kolumn två visar genomsnittlig bidragssumma per år för samtliga personer, det vill säga då vi även inkluderar de som inte får något bidrag alls. Denna summa varierar mellan omkring 1 000 kronor i Bromma till 5 800 kronor i Rinkeby. Det genomsnittliga bidraget bland de som får bidrag varierar betydligt mindre, vilket visas i kolumn fem. Rinkeby är den stadsdel som avviker mest från de övriga, med lägre genomsnittlig disponibel inkomst och större andel socialbidragstagare, lågutbildade och utrikes födda. Startåret för aktivering anges i kolumn åtta i *Tabell 1*.

Vi kombinerar informationen om aktiveringsprogrammets startår med registerdata på individnivå. Dessa data ger information om individuella egenskaper såsom ålder, kön, födelse land, med mera för samtliga individer mellan 16 och 64 år som bor i respektive stadsdel under åren 1993 till 2005. Vi har även information om hur mycket socialbidrag varje hushåll erhållit liksom bidrag från socialförsäkringssystemet. Eftersom socialbidrag utbetalas på hushållsnivå definierar vi en individ som bidragstagare om han eller hon bor i ett hushåll som erhåller socialbidrag någon gång under året. Från våra data tar vi bort individer som är yngre än 18 år, eftersom dessa ofta ingår i sina föräldrars hushåll, samt invandrare som bott i Sverige i mindre än tre år, eftersom dessa kan vara berättigade till introduktionsersättning. *Tabell 2* visar beskrivande statistik för de individer vi studerar. Andel inträde avser den andel av befolkningen som börjar få socialbidrag under året och andel utträde avser den andel av socialbidragstagarna som slutar vara i behov av bidrag under året.

⁴ Detta beror på att man i dessa stadsdelar inte kan uppge ett startår för aktiveringen. I de mest centrala stadsdelarna beror detta på att det där finns väldigt få socialbidragstagare, och att de metoder som används där är svåra att jämföra med de som finns på andra platser.

Tabell 1 Beskrivande statistik på stadsdelnivå, 1993

	Andel med bidrag	Genomsnittlig bidragssumma, alla	Disponibel inkomst [#]	Andel födda utanför OECD	Genomsnittlig bidragssumma, personer med bidrag	Andel inträde	Andel utträde	Aktiveringsår
Rinkeby	0,308	5 785	96 052	0,463	18 771	0,115	0,229	1998
Skärholmen	0,111	1 713	124 328	0,124	15 387	0,048	0,319	1999
Farsta	0,115	2 181	128 714	0,048	18 918	0,047	0,302	2001
Kista	0,171	3 189	126 035	0,226	18 602	0,073	0,279	2001
Älvsjö	0,067	885	145 118	0,032	13 175	0,033	0,340	2002
Hägersten	0,072	1 380	134 266	0,032	19 080	0,032	0,349	2003
Liljeholmen	0,095	1 744	126 067	0,039	18 303	0,042	0,325	2003
Spånga-Tensta	0,149	2 555	131 017	0,214	17 131	0,058	0,289	2003
Bromma	0,058	998	154 035	0,025	17 217	0,026	0,352	2004
Enskede-Årsta	0,075	1 318	133 375	0,043	17 686	0,030	0,363	2004
Hässelby-Vällingby	0,071	1 140	141 590	0,048	16 043	0,032	0,342	2004
Vantör	0,122	2 219	124 368	0,067	18 152	0,048	0,298	2004
Totalt	0,102	1 798	133 960	0,085	17 594	0,042	0,310	

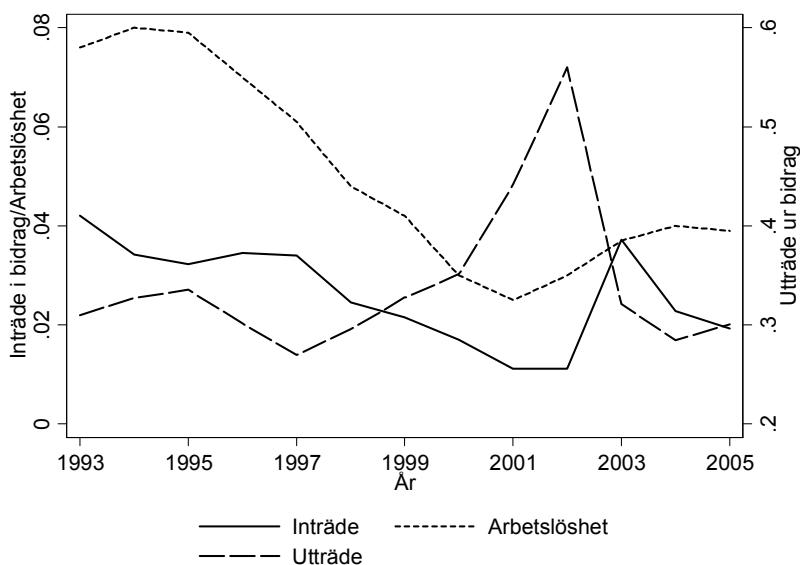
[#] Variabeln inkomst finns endast tillgänglig från och med år 1995

Tabell 2 Beskrivande statistik på individnivå, 1993–2005

	Medelvärde	Standardavvikelse
Socialbidrag (100-tals kr)	20,667	99,936
Andel med socialbidrag	0,087	0,283
Inkomst (100-tals kr)	1 663	2 680
Ålder	40,525	12,151
Andel unga	0,125	0,330
Kvinna	0,499	0,500
Invandrare (född utanför Sverige)	0,223	0,416
Född i Sverige	0,702	0,458
Född utanför Sverige, inom OECD	0,098	0,298
Född utanför OECD	0,125	0,331
Antal barn	0,657	0,995
Andel föräldrar	0,372	0,483
Andel ensamstående föräldrar	0,063	0,244
Andel med lägre än gymnasieutbildning	0,195	0,396
Andel med högre än gymnasieutbildning	0,350	0,477
Antal obs.	2 986 175	

Vi definierar att bli socialbidragstagare (inträde i socialbidrag) som att ha bidrag i period t , men inte haft bidrag i period $t-1$. Andelen som inträder i socialbidrag är därför den andel av befolkningen som har bidrag ett givet år, men inte hade det året innan. Vi gör även ett försök att undersöka inträdes-effekterna för de individer som har högst risk för att bli beroende av bidrag. Vi definierar denna riskgrupp som individer som tillhör någon av de grupper där andelen bidragstagare är störst, nämligen unga (yngre än 26 år), invandrare födda utanför OECD, ensamstående föräldrar samt personer med mindre än gymnasieutbildning.

Att sluta vara socialbidragstagare (utträde från bidrag) definieras som att ha bidrag i $t-1$ men inte ha det i period t . Andelen som utträder är därmed andelen av de som hade bidrag året innan som inte har det under det givna året. *Figur 2* visar utvecklingen för inträde i och utträde ur socialbidrag tillsammans med arbetslösheten under den tidsperiod vi studerar. Vi ser att in- och utträdet i bidrag speglar arbetslösheten med sjunkande inträde och stigande utträde under den första delen av tidsperioden, då arbetslösheten också föll. Detta stämmer även överens med utvecklingen av antalet bidragshushåll och kostnaderna för bidrag som visas i *Figur 1*.



Figur 2 Inträde i och utträde ur socialbidrag, samt arbetslöshet 1993–2005

Förutom att studera reformens genomsnittliga effekt på hela befolkningen och på riskgruppen är vi även intresserade av att titta på hur olika demografiska grupper påverkas av aktiveringskraven. I Dahlberg, Johansson och Mörk (2008) finner man stora effekter på bidragstagandet i synnerhet bland unga och invandrare, och vi väljer därför att studera in- och utträdet i dessa grupper var för sig. Det är sannolikt att dessa personer, i synnerhet unga, är mer flexibla, och därmed påverkas mer av reformen, eftersom de kan ha lättare än andra grupper att påbörja en utbildning eller bli försörjd av familjemedlemmar som alternativ till socialbidraget. Detta kan vi även se i *Tabell 3*, som visar andelen in- och utträde i olika demografiska grupper. Vi ser även att gruppen ogifta utan barn är relativt rörlig, och väljer därför att även studera effekterna för denna grupp.

Tabell 3 In- och utträde i socialbidrag för olika grupper

	Inträde	Utträde
Alla	0,026	0,335
Kvinnor	0,025	0,337
Män	0,026	0,334
Unga	0,051	0,351
Invandrare	0,050	0,288
Invandrare, född utanför OECD	0,070	0,275
Ensamstående mamma	0,070	0,277
Ensamstående utan barn	0,028	0,352

5 Resultat

Enligt tidigare resultat i Dahlberg, Johansson och Mörk (2008) minskar andelen bidragstagare med 0,6 procentenheter då aktiveringskrav införs. Eftersom vi använder ett något annorlunda dataset, med bland annat en längre tidsperiod, replikerar vi denna beräkning på våra egna data för olika grupper. Resultaten visas i *Tabell 4*. Vi finner att för befolkningen i stort minskar andelen bidragstagare med 0,3 procentenheter. Minskningen är större för unga och för ogifta personer utan barn. Vi finner inga effekter för invandrare. Vårt resultat skiljer sig alltså något från de som presenteras i Dahlberg, Johansson och Mörk (2008), vilket kan förklaras av att vi använder oss av data för en längre tidsperiod.

Tabell 4 Effekter av aktiveringskrav på sannolikheten att få bidrag

	Alla	Unga	Invandrare född utanför OECD	Ogift utan barn
Effekt av aktiveringskrav	-0,003 ^{***}	-0,012 ^{***}	0,006 [*]	-0,006 ^{***}
	(0,001)	(0,002)	(0,003)	(0,001)
Antal obs.	2 986 175	372 325	372 917	1 395 995

Standardfel inom parantes. I skattningarna inkluderas även års- och stadsdelsspecifika effekter samt kontrollvariabler såsom kön, ålder, ålder i kvadrat, invandrarskap, föräldraskap och utbildningsnivå, vars inverkan på den beroende variabeln tillåts variera över tid. *, ** och *** visar signifikans på 5, 1 och 0,1 procentsnivån.

De beräknade effekterna på sannolikheten för inträde och utträde i socialbidrag redovisas i *Tabell 5*. Dessa beräkningar har gjorts i flera olika

modeller. Här presenteras enbart resultat från den mest flexibla modellen, som bland annat tillåter att individegenskaper har olika betydelse beroende på konjunkurläget (då det är sannolikt att olika grupper påverkas olika mycket av exempelvis en lågkonjunktur). För ytterligare resultat och beskrivning av de olika metoderna se Persson och Vikman (2010). Dessa resultat visar att effekten på sannolikheten att bli bidragsberoende inte statistiskt kan skiljas från noll, medan vi ser en signifikant ökning av sannolikheten för en bidragstagare att avsluta bidragsberoende med 0,9 procentenheter. Denna effekt är dock liten, och innebär att omkring 200 personer ytterligare slutar vara i behov av socialbidrag varje år till följd av reformen.

Tabell 5 Effekter av aktiveringskrav på sannolikheten för in- respektive utträde i socialbidrag

	Inträde	Utträde
Effekt av aktiveringskrav	-0,001	0,009 [*]
	(0,002)	(0,004)
Antal obs.	156	287 953

Standardfel inom parantes. I skattningarna inkluderas även års- och stadsdelsspecifika effekter samt kontrollvariabler såsom kön, ålder, ålder i kvadrat, invandrarskap, föräldraskap och utbildningsnivå, vars inverkan på den beroende variabeln tillåts variera över tid. För att skatta effekten på inträde används den metod som utvecklas i Donald och Lang (2009). *, ** och *** visar signifikans på 5, 1 och 0,1 procentsnivån.

Dessa resultat är ett genomsnitt av effekten för hela perioden efter det att aktiveringskraven införs. Det finns inga tydliga tecken på att effekten varierar över tid och är starkare eller svagare de första åren efter reformen. Vi finner visst stöd för att effekten är svagare under det år obligatorisk aktivering införs, men detta kan bero på att vi inte vet när under året reformen genomförs. Detta innebär att i vissa fall kan det vara så att reformen sker i slutet av året och därför inte hinner ha någon effekt det året.⁵

Vi studerar även om effekten av reformen skiljer sig mellan olika grupper inom befolkningen. Vi finner att i den grupp som vi antar har hög risk att bli socialbidragstagare, bestående av ungdomar, personer födda utanför OECD, ensamstående mödrar och personer med mindre än gymnasieutbildning, sker en

⁵ Vi genomför även så kallade placebotester för att säkerställa att den effekt vi estimerar inte uppkommer på grund av att stadsdelarna skiljer sig åt på ett sådant sätt som vi inte kan kontrollera för. Vi finner att så inte är fallet, vilket stärker trovärdigheten i våra beräkningar. Om något finner vi att de effekter vi får för inträde i vår grundspecifikation kan vara lägre gränsvärden för de sanna effekterna.

minskning av sannolikheten att börja behöva socialbidrag med 0,3 procentenheter. Detta ska jämföras med en genomsnittlig sannolikhet att bli socialbidragstagare på 3,5 procent i denna grupp. Denna risk minskar således med omkring 8 procent då aktiveringskrav införs. Även för unga individer finns större effekter på sannolikheten att bli bidragsberoende, deras risk att bli beroende av bidrag minskar med 0,6 procentenheter, eller 11 procent. För ensamstående utan barn finns större påverkan på sannolikheten att sluta vara i behov av bidrag, denna sannolikhet minskar med 2 procentenheter, eller omkring 5,5 procent. Detta stämmer med våra förväntningar om att dessa grupper har högre rörlighet än genomsnittet. För invandrare födda utanför OECD finner vi inga effekter vare sig på sannolikheten att bli eller att sluta vara i behov av socialbidrag. Detta är dock inte förvånande eftersom vi inte heller kan se några effekter på det totala bidragstagandet för denna grupp. Resultaten visas i *Tabell 6* och *Tabell 7*.

Tabell 6 Effekter av aktiveringskrav på sannolikheten för inträde i socialbidrag, uppdelning på olika grupper

	Riskgrupp	Unga	Invandrare född utanför OECD	Ogift utan barn
Effekt av aktiveringskrav	-0,003**	-0,006***	0,001	-0,001
	(0,001)	(0,002)	(0,002)	(0,001)
Antal obs.	839 078	312 850	260 084	1 249 097

Standardfel inom parentes. I skattningarna inkluderas även års- och stadsdelsspecifika effekter samt kontrollvariabler såsom kön, ålder, ålder i kvadrat, invandrarskap, föräldraskap och utbildningsnivå, vars inverkan på den beroende variabeln tillåts variera över tid. *, ** och *** visar signifikans på 5, 1 och 0,1 procentsnivån.

Tabell 7 Effekter av aktiveringskrav på sannolikheten för utträde ur socialbidrag, uppdelning på olika grupper

	Unga	Invandrare född utanför OECD	Ogift utan barn
Effekt av aktiveringskrav	0,014	0,000	0,020***
	(0,009)	(0,005)	(0,006)
Antal obs.	59 475	112 833	146 898

Standardfel inom parentes. I skattningarna inkluderas även års- och stadsdelsspecifika effekter samt kontrollvariabler såsom kön, ålder, ålder i kvadrat, invandrarskap, föräldraskap och utbildningsnivå, vars inverkan på den beroende variabeln tillåts variera över tid. *, ** och *** visar signifikans på 5, 1 och 0,1 procentsnivån.

6 Slutsatser

I denna studie har vi undersökt hur in- och utträde i socialbidrag påverkas av att man inför obligatoriska aktiveringskrav för socialbidragstagare. Vi finner att det främst är de personer som är bidragstagare som påverkas av reformen, sannolikheten att inte längre behöva bidrag ökar i denna grupp. Bland dem som inte har bidrag är effekten inte oväntat störst bland dem som vi kan anta vara i riskzonen för att bli beroende av socialbidrag. Detta innebär att de som har mycket låg sannolikhet att bli bidragsberoende inte förändrar sitt beteende till följd av aktiveringskraven, medan de som står närmare bidragsbehov påverkas i större utsträckning.

Våra resultat visar även att ungdomars risk att bli beroende av socialbidrag påverkas mycket av reformen. Detta kan bero på att unga personer är rörligare än andra och har lättare att till exempel påbörja en utbildning och därmed kunna försörja sig med hjälp av studiemedel. Effekten på sannolikheten att lämna bidragstagande är störst bland ensamstående utan barn. Detta kan eventuellt förklaras av att även dessa är rörliga på arbetsmarknaden, och till exempel ofta kan ta ett jobb med kort varsel. Även om vissa grupper påverkas mycket av reformen är de sammanlagda effekterna relativt små, eftersom antalet personer som inte börjar respektive som slutar vara bidragsberoende till följd av reformen inte är särskilt stort.

Det faktum att vi finner effekter både för personer som är bidragsberoende och de som inte är det visar att det är viktigt att ta hänsyn till effekter på båda dessa grupper. Tidigare svenska studier har endast funnit mycket små effekter av aktiveringskrav på sannolikheten att avsluta bidragstagande, men det kan vara så att det i dessa fall finns en effekt även på dem som inte är bidragsberoende. Detta innebär att man underskattar reformernas effekt genom att inte ta hänsyn till dem som avstår från bidrag till följd av aktiveringsprogrammen.

Viktigt vid tolkningen av resultaten, i synnerhet då det gäller utträdet, är att programmets innehåll förmodligen har stor betydelse för vilken effekt de ger. Dessvärre vet vi inte så mycket om vad aktiveringen består av i de olika stadsdelarna, förutom att det finns en stor variation programmen emellan. Detta gör det svårt att säga vilken typ av aktivitet som har störst effekt. Det kan även vara svårt att överföra dessa resultat till övriga delar av Sverige med tanke på att arbetsmarknaden i Stockholm kan skilja sig mycket från den på mindre orter. Det är även viktigt att notera att aktiveringskraven enbart kan fungera för att minska bidragstagandet för dem som klassas som arbetslösa (det vill säga de

som kan och vill arbeta, men inte har jobb). En stor andel bidragstagare, till exempel de med sjukdom eller missbruksbakgrund, blir inte berörda av denna typ av program.

En viktig fråga som inte diskuteras i denna undersökning är hur människors välfärd påverkas av reformen. Det är viktigt att påpeka att individen inte automatiskt får en bättre livssituation till följd av att ett lägre bidragstagande. I många fall är det oklart vad alternativet till bidragsförsörjning består i. Om övergången sker till lönearbete sker antagligen en inkomstökning, vilket kan förmodas vara positivt. Det är dock även möjligt att personer som i frånvaro av aktiveringskrav skulle mottagit bidrag, men inte gör det då det finns aktiveringskrav, istället försörjs av en familjemedlem eller genom arbete på den informella marknaden. I ett policyperspektiv är det således viktigt att följa upp de som lämnar socialbidrag och se hur deras (ekonomiska) välbefinnande förändras. Det är även intressant att studera dem som väljer att inte gå in i bidrag till följd av den reform vi undersöker, och vilka alternativa försörjningar som finns för dessa personer.

Referenser

- Besley, T., och S. Coate (1992), "Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs", *The American Economic Review*, 82(1), 249–261.
- Blank, R. M. (2002), "Evaluating Welfare Reform in the United States", *Journal of Economic Literature*, 40, 1105–1166.
- Blomberg, G., V. Ekström, och D. Rauhut (2006), "Bidrag och motprestation – en uppföljning av arbetet med arbetslösa socialbidragstagare i sex stadsdelsområden i Stockholms stad", FoU-rapport 2006:12, Stadsledningskontoret, Stockholms stad.
- Dahlberg, M., K. Johansson, och E. Mörk (2008), "On mandatory activation of welfare receivers", IFAU Working Paper 2008:24.
- Donald, S. G., och K. Lang (2007), "Inference with Difference-in-Differences and Other Panel Data", *Review of Economics and Statistics*, 89(2), 221–233.
- Giertz, A. (2004), "Making the poor work. Social assistance and activation programs in Sweden", Lund Dissertations in Social Work, No 19, Lund University.
- Grogger, J., S. J. Haider, och J. Klerman (2003), "Why Did the Welfare Rolls Fall during the 1990's? The Importance of Entry", *The American Economic Review*, 93(2), 288–292.
- Milton, P., och R. Bergström (1998), "Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering", CUS-rapport 1998:1, Centrum för utvärdering av socialt arbete, Socialstyrelsen.
- Persson, A., och U. Vikman (2010), "Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants", IFAU Working Paper 2010:6.
- Salonen, T., och R. Ulmestig (2004), "Nedersta trappsteget - en studie om kommunal aktivering", Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och social arbete vid Växjö Universitet.
- SOU 2003:75, "Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle", Stockholm: Fritzes förlag.
- SOU 2007:2, "Från socialbidrag till arbete", Stockholm: Fritzes förlag.

- Thorén, K. H. (2005), "Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients", IFAU Working Paper 2005:20.
- USK (2007), "Ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning 2007", Statistik om Stockholm, Stockholms stads utrednings och statistik kontor AB.
- Åström, K., "Allmosor, skyldigheter och rättigheter i den sociala lagstiftningens historia" i *Socialbidrag i forskning och praktik*, Annika Puide (red.), Centrum för utvärdering av socialt arbete, Socialstyrelsen.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2010:1** Hägglund Pathric ”Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna”
- 2010:2** Liljeberg Linus och Martin Lundin ”Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet”
- 2010:3** Martinson Sara ”Vad var det som gick snett? En analys av lärlingsplatser för ungdomar”
- 2010:4** Nordström Skans Oskar och Olof Åslund ”Etnisk segregation i storstäderna – bostadsområden, arbetsplatser, skolor och familjebildning 1985–2006”
- 2010:5** Johansson Elly-Ann ”Effekten av delad föräldraledighet på kvinnors löner”
- 2010:6** Vikman Ulrika ”Hur påverkar tillgång till barnomsorg arbetslösa föräldrars sannolikhet att få arbete?”
- 2010:7** Persson Anna och Ulrika Vikman ”In- och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare”

Working papers

- 2010:1** Ferracci Marc, Grégory Jolivet och Gerard J. van den Berg “Treatment evaluation in the case of interactions within markets”
- 2010:2** de Luna Xavier, Anders Stenberg och Olle Westerlund “Can adult education delay retirement from the labour market?”
- 2010:3** Olsson Martin and Peter Skogman Thoursie “Insured by the partner?”
- 2010:4** Johansson Elly-Ann “The effect of own and spousal parental leave on earnings”
- 2010:5** Vikman Ulrika “Does providing childcare to unemployed affect unemployment duration?”
- 2010:6** Persson Anna och Ulrika Vikman “Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants”

Dissertation series

- 2009:1** Lindahl Erica “Empirical studies of public policies within the primary school and the sickness insurance”
- 2009:2** Grönqvist Hans “Essays in labor and demographic economics”
- 2009:3** Vikström Johan “Incentives and norms in social insurance: applications, indentifications and inference”

- 2009:4** Nilsson Peter “Essays on social interactions and the long-term effects of early-life conditions”
- 2010:1** Johansson Elly-Ann “Essays on schooling, gender, and parental leave”
- 2010:2** Hall Caroline “Empirical essays on education and social insurance policies”