

En gemensam angelägenhet

Vol. 2

Betänkande av Jämlikhetskommissionen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:46

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25082-2

ISSN 0375-250X

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	69
1 Inledning	125
1.1 Bakgrund	125
1.2 Kommissionens uppdrag	126
1.3 Jämlikhet som politisk fråga	127
1.4 Normativa utgångspunkter	130
1.5 Avgränsningar och plan för betänkandet	132
1.6 Terminologi	135
DEL I Bakgrund	
2 Velfärd och ojämlikhet	139
2.1 Olika välfärdsbegrepp	139
2.2 Att mäta ojämlikhet	144
2.3 Förutsättningar, utfall, ansvar och legitimitet	150
2.4 Sammanfattning	151
3 Ojämlikhet – läge och utveckling	153
3.1 Det långa perspektivet	153
3.2 Fördelningen på global nivå	155

3.3	OECD-området och EU	161
3.4	Sverige	165
3.4.1	Hälsa och utbildning.....	165
3.4.2	Inkomstutvecklingen i absoluta tal.....	167
3.4.3	Inkomstfördelningens utveckling.....	168
3.4.4	Barnhushållens ekonomi.....	177
3.4.5	Inkomstutvecklingen för kvinnor och män.....	180
3.4.6	Överföring mellan generationer.....	181
3.4.7	Socialt kapital – tillit	182
3.4.8	Regionala skillnader	183
3.5	Sammanfattning.....	184
4	Ojämlikheters ursprung och dynamik.....	187
4.1	Arv och miljö	187
4.2	Socialt betingad ojämlikhet.....	192
4.3	Institutionella betingelser	200
4.4	Dynamiska mekanismer	201
4.5	Sammanfattning.....	206
5	Konsekvenser av ojämlikhet	209
5.1	Allmänna konsekvenser av ökad inkomstspridning.....	209
5.2	Barns livschanser och den intergenerationella rörligheten.....	211
5.3	Hälsa.....	213
5.4	Ekonomisk tillväxt	215
5.5	Brottslighet	221
5.6	Miljö	222
5.7	Tillit.....	223
5.8	Sammanfattning.....	230
5.9	Appendix. Samband mellan ojämlikhet och hälsa m.m.....	231

6	Det offentliga åtagandet	233
6.1	Allmänt om motiv för offentliga åtaganden.....	234
6.2	Fördelningspolitiska aspekter på offentliga åtaganden	236
6.3	Hur stor är den offentliga sektorn?	239
6.4	Fördelningseffekter av offentliga ingrepp.....	245
6.5	Produktiviteten i offentlig sektor	250
6.6	Läckage, dödviktskostnader och kapitalisering.....	252
6.7	Den offentliga maktens struktur	254
6.8	Gränsytan mellan offentligt och privat.....	257
6.9	Sammanfattning	264

DEL II Livscykeln

7	Det tidiga livet	269
7.1	Prenatala villkor och livets början.....	269
7.2	Barnets tidiga utveckling	276
7.3	Familjeförhållanden	277
7.4	Boende och närmiljö	282
7.5	Policyfrågor	284
8	Utbildningsåren	287
8.1	Vad påverkar utbildningsresultat och utbildningsval?	288
8.2	Förskola.....	288
8.3	Grundskola.....	291
8.3.1	Att mäta kunskaper, resultatskillnader och skolors kvalitet.....	292
8.3.2	Resultatutvecklingen i den svenska grundskolan	294
8.3.3	Skolornas resurser	299

8.3.4	Likvärdighet i den svenska grundskolan.....	301
8.3.5	Skillnader mellan pojkar och flickor	314
8.3.6	Skolstartsålder	315
8.3.7	Skolans pedagogik och arbetsmiljö	317
8.3.8	Skolinspektionens iakttagelser	320
8.4	Skolval och fristående skolor	321
8.4.1	Effekter av skolvalsreformerna i Sverige	322
8.4.2	De fristående skolornas resurser	330
8.4.3	Fri etableringsrätt.....	332
8.4.4	Sammanfattning	333
8.5	Skolan och värdegrunden	333
8.6	Gymnasieskolan.....	336
8.7	Kulturskolor	339
8.8	Högre utbildning	340
8.9	Andra konsekvenser av utbildning och skolmiljö	342
8.10	Policyfrågor.....	346
9	Arbetslivet	351
9.1	Den svenska arbetsmarknadsmodellen	352
9.2	Jämlikhetsproblem på den svenska arbetsmarknaden	356
9.3	Inträde, etablering och förankring på arbetsmarknaden	358
9.4	Anställningsvillkor	371
9.5	Löner och inkomster.....	376
9.6	De arbetsbaserade trygghets- och välfärdssystemen.....	381
9.7	Arbetsmiljö	386
9.8	Arbetsliv i förändring, livslångt lärande	388
9.9	Hinder för ett fullt deltagande på arbetsmarknaden	390
9.10	Kort om pandemin	394
9.11	Policyfrågor.....	394

10	Vuxenlivet.....	397
10.1	Förutsättningarna för familjebildning	397
10.2	Familjeliv, föräldraansvar och anhörigomsorg	399
10.3	Separation	407
10.4	Hälsa i vuxenlivet	409
10.5	Alkohol, tobak, narkotika och spel.....	416
10.6	Föreningsliv och civilsamhälle	421
10.7	Kulturliv.....	423
10.8	Brottslighet.....	424
10.9	Policyfrågor	428
11	De äldre i arbetslivet.....	433
11.1	De äldre och arbetsmarknaden.....	433
11.2	Utträdet från arbetsmarknaden.....	438
11.3	Policyfrågor	444
12	Den rumsliga dimensionen	445
12.1	Boende	445
12.1.1	Bostadsbrist	446
12.1.2	Bostadsjämlighet	453
12.1.3	Det ägda och det hyrda boendet.....	459
12.2	Närområdet	469
12.3	Regionala frågor	476
12.4	Policyfrågor	480
13	Invandring, mottagande och integration	483
13.1	Invandringen till Sverige.....	484

13.2	Asylsökande och mottagandet i Sverige	487
13.2.1	Asyltiden.....	489
13.2.2	Boende under asyltiden.....	490
13.2.3	Vilka asylsökande har fått stanna i Sverige?	491
13.3	De första åren i Sverige	492
13.3.1	Nyanlända elever i svensk skola	492
13.3.2	Nyanlända vuxna.....	494
13.4	Integrationsutfall.....	498
13.4.1	Utbildning	498
13.4.2	Arbetsmarknadsetablering.....	501
13.4.3	Hälsa	503
13.4.4	Boende	504
13.4.5	Ekonomiska förhållanden.....	505
13.4.6	Självrapporterad integration och värderingar	507
13.5	Offentliga intäkter och utgifter för flyktinginvandringen	510
13.6	Policyfrågor.....	511
14	Enskildas rätt gentemot starka ekonomiska intressen... 517	
14.1	Arbetsmarknaden	517
14.2	Konsumentfrågor	518
14.3	Demokrati och politiskt deltagande.....	522
14.4	Policyfrågor.....	527

DEL III Överväganden och förslag

15	Åtgärder för ökad jämlikhet – inledande översikt	531
16	Makroekonomiska förutsättningar	541
16.1	Den makroekonomiska ramen – en liten, öppen ekonomi.....	541
16.2	Finanspolitik och krishantering.....	543

16.3	Den globala finansmarknaden och makropolitiken	547
17	Utbildning och kultur.....	551
17.1	Utgångspunkter	551
17.2	Problem och diagnos	552
17.3	Förslag	565
17.3.1	Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan.....	565
17.3.2	Styrning och ledning av förskola och skola	593
17.3.3	Pedagogik, lärarutbildning och läromedel	603
17.3.4	Vuxenutbildning och livslångt lärande.....	612
17.3.5	Regionala aspekter på utbildningssystemet	618
17.3.6	Uppsökande kulturpolitik	622
18	Arbetsliv.....	627
18.1	Utgångspunkter	627
18.2	Problem och diagnos	628
18.3	Förslag	631
18.3.1	Stärkt ställning för arbetstagare på arbetsmarknaden.....	631
18.3.2	Aktiv arbetsmarknadspolitik	638
18.3.3	Arbetsmiljö	646
19	Mottagande och integration	651
19.1	Utgångspunkter	652
19.2	Problem och diagnos	653
19.3	Förslag	656
19.3.1	Asyltiden	656
19.3.2	Nyanlända barn och ungdomar	667
19.3.3	Etableringsinsatser för nyanlända vuxna.....	673
19.3.4	Jämställd integration	680
19.3.5	Ökad statlig finansiering av integrationen.....	691
19.3.6	Arbetskraftsinvandring	692

20	Bostäder och grannskap	713
20.1	Utgångspunkter.....	713
20.2	Problem och diagnos.....	715
20.3	Förslag.....	719
20.3.1	Förbättrad tillgång till ekonomiskt överkomliga bostäder	719
20.3.2	Ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet.....	737
20.3.3	Upplåtelseneutral bostadsbeskattning.....	742
20.3.4	En social bostadspolitik.....	747
21	Regionala frågor	771
21.1	Utgångspunkter.....	771
21.2	Problembild och diagnos.....	772
21.3	Förslag och bedömningar.....	773
22	Konsumentpolitik	781
22.1	Utgångspunkter.....	781
22.2	Problem och diagnos.....	783
22.3	Förslag.....	786
22.3.1	Infrastrukturfrågor	786
22.3.2	Hälso- och sjukvård	787
22.3.3	Bostadsförsörjning.....	787
22.3.4	Absolut preskription för konsumentfordringar ...	788
23	Hälso- och sjukvård.....	799
23.1	Utgångspunkter.....	799
23.2	Problem och diagnos.....	800
23.3	Förslag.....	804
23.3.1	Det tidiga livet.....	804
23.3.2	Jämlika levnadsvanor och arbetsmiljö.....	807
23.3.3	En jämlik och behovsbaserad hälso- och sjukvård.....	824

24	Transfereringar – barn och familj	837
24.1	Utgångspunkter	837
24.2	Problem och diagnos	839
24.3	Förslag	841
24.3.1	Inkomststöd till barnfamiljer.....	842
24.3.2	Bättre inkomstskydd för gravida	844
24.3.3	Föräldraförsäkringen.....	850
25	Arbetsrelaterade trygghetssystem	861
25.1	Utgångspunkter	861
25.2	Problem och diagnos	864
25.3	Förslag	869
25.3.1	Ersättningsnivåer, beräkning av ersättning och kvalificeringskrav	869
25.3.2	Stärkt rättssäkerhet och ökad effektivitet vid långa sjukfall.....	885
25.3.3	Dataproduktionen för kontroll, tillsyn och dimensionering	890
26	Kriminalpolitik	891
26.1	Utgångspunkter	891
26.2	Problem och diagnos	892
26.3	Förslag	894
26.3.1	Ökad kunskap om effekten av olika åtgärder	895
26.3.2	Allmänt om brottsförebyggande och brottsbekämpning	896
26.3.3	Insatser mot ekonomisk brottslighet	898
27	Institutionella frågor	901
27.1	Utgångspunkter	901
27.2	Problem och diagnos	905

27.3	Förslag.....	910
27.3.1	Infrastruktur.....	910
27.3.2	Sociala investeringar.....	917
27.3.3	EU-relaterade frågor.....	921
27.3.4	Breddat politiskt inflytande.....	923
27.3.5	Dataunderlag för analys och forskning.....	925
28	Skatter	927
28.1	Utgångspunkter.....	927
28.2	Problem och diagnos.....	931
28.3	Förslag.....	935
28.3.1	Kapitalinkomstbeskattning	935
28.3.2	Bostadsbeskattning	942
28.3.3	Skatteutgifter.....	943
29	Finansiering	955
29.1	Inledning	955
29.2	De dominerande problemen	957
29.3	Finansiering – översikt.....	961
29.4	Detaljerad beskrivning	965
30	Framåtblick.....	971
30.1	Demografi	971
30.2	Klimat och ekologi	975
30.3	Politiska strukturer.....	978
30.4	Digitalisering.....	980
30.5	Humankapital, jämlikhet och utveckling.....	983
30.6	Sammanfattning.....	985

31	Författningsförslag.....	987
31.1	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105).....	987
31.2	Förslag till lag om ändring i jordabalk (1970:994).....	989
31.3	Förslag till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130).....	991
31.4	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ...	992
31.5	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	995
31.6	Förslag till förordning om ändring i förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare	996
31.7	Förslag till förordning om ändring i alkoholförordning (2010:1636).....	997
31.8	Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	998
31.9	Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	999
31.10	Förslag till förordning (2022:000) om statlig hyresgaranti	1000
32	Författningskommentar	1003
32.1	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105).....	1003
32.2	Förslaget till lag om ändring i jordabalken (1970:994).....	1003
32.3	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	1004
32.4	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	1006
32.5	Förslaget till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130).....	1007

33	Konsekvenser av förslagen	1009
33.1	Införande av absolut preskription av fordringar	1010
33.2	Bindande anställningserbjudande och sanktionsavgifter för arbetsgivare som inte uppfyller villkoren som legat till grund för arbetstillståndet	1014
33.3	Införande av bestämmelse om jäv för fristående skolor ...	1021
33.4	Upphävande möjligheten för kommuner att subventionera fristående skolor för att dessa ska kunna etablera sig i kommunen.....	1022
33.5	Införande av en statlig hyresgaranti	1023
33.6	Valmöjligheter för standardhöjande åtgärder	1029
33.7	Begränsningar i reklam för kommersiella spel.....	1032
33.8	Ändringar i alkoholförordningen	1033
	Referenser	1037
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:74.....	1135
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:56.....	1145
Bilaga 3	Referensgrupp	1147
Bilaga 4	Underlagsrapporter	1149

DEL III

Överväganden och förslag

15 Åtgärder för ökad jämlikhet – inledande översikt

Det centrala i kommissionens uppdrag är att lägga fram förslag som kan bidra till att öka jämlikheten i det svenska samhället. Direktivet pekar såväl på ett antal nyckelsektorer – utbildning, arbetsmarknad och andra – som på ett antal dimensioner av ojämlikhet som ska belysas – jämställdhet, segregerat boende och regional ojämlikhet. I direktivtexten refereras också till uppväxtvillkor, vilket motiverar ett barnperspektiv på vissa frågor. Dessa kategorier, dimensioner och perspektiv överlappar, och det är därför inte självklart hur åtgärdsförslagen bör presenteras för att diskussionen ska kunna föras på ett systematiskt och transparent sätt. Jämställdhetsfrågor kommer in i analysen av exempelvis arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, socialförsäkring och utbildning. Integration av personer med utländsk bakgrund berör utbildning, boende, arbetsmarknad och andra politikområden. I föreliggande kapitel görs därför en kort genomgång av direktivets utpekade utredningsfrågor med läshänvisningar till de mer detaljerade presentationerna i de kapitel som följer.

Jämlikhet i förutsättningar och utfall

Distinktionen mellan jämlikhet i förutsättningar och jämlikhet i utfall görs ofta i fördelningspolitiska debatter. Medan det råder bred enighet om att jämlikhet i förutsättningar ska råda, är meningarna mer delade när det gäller jämlikhet i utfall. Enigheten om den första tolkningen av jämlikhetsbegreppet bottnar i värderingen att alla barn så långt möjligt ska beredas samma möjligheter att forma sitt eget liv, oberoende av vilka föräldrar de råkar ha och i vilka miljöer de tillbringar sina tidiga levnadsår. Oenigheten om den andra tolkningen beror på övertygelsen att en alltför långt driven utjämnings-

politik påverkar incitamenten till tillväxtbefrämjande aktiviteter som utbildning, arbetsutbud och sparande negativt och att den därför långsiktigt skulle vara ogynnsam även för grupper i den nedre delen av inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

Som har framgått av tidigare kapitel är distinktionen mellan förutsättningar och utfall svår att upprätthålla. I ett livscykelperspektiv utgör utfallet i ett skede förutsättningar för det följande, och det går alltså inte att dra någon skarp skiljelinje dem emellan. I början av livet är en människa helt utlämnad åt faktorer som hon inte rör över, och även om hennes autonomi växer med stigande ålder, kan tidiga levnadsförhållanden sätta spår som ibland varar livet ut.

Som också har visats tidigare i texten finns det ett starkt empiriskt samband mellan förutsättningar och utfall. Rörligheten mellan generationer – hur oberoende barns levnadsvillkor är av föräldrarnas – är det gängse måttet på hur väl man i ett samhälle lyckas realisera visionen om lika förutsättningar för alla barn, och rörligheten visar sig bero ganska starkt av ojämlikheten i inkomster. Den så kallade Gatsby-kurvan är belagd både i internationella jämförelser¹ och i jämförelser mellan områden inom Sverige². Ju högre ojämlikheten i inkomster är, desto starkare slår föräldrarnas utbildningsbakgrund igenom i barnens utbildningsnivå och färdigheter.³

Tanken att ojämlikhet skulle vara gynnsam för den ekonomiska tillväxten får inte heller något särskilt starkt stöd i empiriska undersökningar. I de studier som använder det något trubbiga ginimåttet för att mäta ojämlikhet är resultaten blandade. I de studier som bygger sin analys på en mer detaljerad beskrivning av inkomstfördelningen finns däremot ett robust resultat, nämligen att en högre inkomstandel för de lägsta inkomstskikten ger en snabbare ekonomisk tillväxt.⁴ Flertalet studier med denna uppläggning visar också att hög inkomstandel för de översta skikten är negativ för den ekonomiska tillväxten.⁵

¹ Corak (2013).

² Brandén (2019).

³ Cingano (2014), fig. 5 och 6.

⁴ Dabla-Norris et al. (2015), Cingano (2014).

⁵ En förklaring till den något splittrade bilden är att inkomstfördelningen kan påverka inte bara den samlade tillväxttakten utan också tillväxtens karaktär. Erman & te Kaat (2019) visar i en omfattande studie att en ojämn inkomstfördelning tenderar att gynna de branscher som har hög andel fysiskt kapital.

Det finns ett samband mellan dessa båda forskningsinriktningar. Den mekanism varigenom en hög inkomstandel för de nedre skikten i inkomstfördelningen ger en snabbare ekonomisk tillväxt är att den sociala rörligheten ökar, och det praktiskt-politiskt viktigaste politikområdet i detta sammanhang är utbildning.⁶ Det är genom ett väl utbyggt offentligt finansierat utbildningssystem med en hög lägstanivå på kvaliteten som barn till föräldrar med kort utbildning och låga inkomster ges möjligheter att frigöra sig från sitt sociala och ekonomiska arv och i större frihet forma sitt eget liv.

Ytterligare en aspekt på detta är att de dominerande bakgrundsfaktorerna när människors framgångar i skolan och arbetslivet ska förklaras praktiskt taget alltid blir föräldrarnas utbildning och disponibla inkomst. Utfallet för föräldrarna – utbildningsnivå och disponibel inkomst – är alltså en av de viktigaste förutsättningarna för barnen.

Sammanfattningsvis kräver en politik för ökad jämlikhet vad avser marknadsinkomster också att man överväger åtgärder som jämnar ut utfall och som beaktar disponibla inkomsters betydelse för framför allt barns uppväxtvillkor.

Uppväxtförhållanden

Uppväxtförhållandena under de första levnadsåren sätter sin prägel på barn långt upp i åldrarna, ibland med livslånga konsekvenser. Under den första tiden är det framför allt familjeförhållandena som dominerar – föräldraskap och hemmiljö. Som framgått av kapitel 7 kan även upplevelser och yttre påverkan under fosterstadiet ha betydelse. Berörda politikområden under denna tidiga levnadsfas blir i första hand hälso- och sjukvården knuten till graviditet och födsel, bostadspolitik, socialförsäkringen med dess inverkan på hur föräldrarna fördelar ansvaret och föräldrastödet till familjer med mindre gynnsamma förutsättningar.

Lite senare vidgas perspektivet till att omfatta den yttre närmiljön, grannskapseffekter och sociala nätverk. Bostadspolitik och stadsplanering, lokal offentlig service och så småningom förskola är i detta skede viktiga funktioner.

⁶ Narayan et al. (2018), fig. 4.6.

Åtgärder för att öka jämlikheten i uppväxtvillkor blir aktuella inom en rad politikområden – utbildning och kultur (kapitel 17), migration och integration (kapitel 19), bostad, grannskap och miljö (kapitel 20), hälso- och sjukvård (kapitel 23), transfereringar barn och familj (kapitel 24) och skattefrågor (kapitel 28).

Utbildning

Utbildningspolitiken är en nyckelsektor, med förgreningar till de flesta av livets områden. Utbildningssystemet, från förskola till vuxenutbildning, är den viktigaste offentliga insatsen för att minska barns beroende av föräldrar och hemmiljö och ge ett reellt innehåll åt tanken att varje människa ska kunna ta ansvar för sitt eget liv.

Utbildningen är avgörande för en människas försörjningsförmåga i vuxenlivet. Genomgången gymnasieskola är numera nästan ett krav för en stabil position på arbetsmarknaden. Med försörjningsförmåga blir det lättare att hitta en partner och bilda familj. Utbildning är kopplad till en bättre hälsa, både fysiskt och psykiskt. Påverkan går också i den andra riktningen; problem med hälsan kan skapa svårigheter på arbetsmarknaden.

Svårigheter i skolan leder med hög sannolikhet till större problem längre fram. De som av olika anledningar inte lämnar grundskolan med ett fullständigt betyg får ofta svårigheter att försörja sig på den gängse arbetsmarknaden. Inte sällan ligger läs- och skrivsvårigheter eller psykiatriska diagnoser bakom problemen. En mycket hög andel av dem som hamnar i kriminella livsmönster har sådana, och tidiga insatser kan bidra till att minska problemen.

Ett snabbt föränderligt arbetsliv ställer krav på vidareutbildning i vuxenlivet. Det livslånga lärandet underlättas om man har en bra grund från en skola med hög kvalitet redan från början.

Kunskap skapar sin egen efterfrågan. Den som har med sig ett betydande humankapital från den obligatoriska skolan kommer med stor sannolikhet att söka sig ny kunskap senare i livet, både sådan som är arbetslivsanknuten och sådan som mer allmänt bidrar till ett rikare liv, kulturupplevelser och sociala kontakter utanför de givna i arbetslivet och boendemiljön. Skolan och kulturpolitiken ska bortom sitt utbildningsuppdrag också bidra till att upprätthålla bildningsnivån i samhället.

Utbildning är också central för demokratins fortlevnad och utveckling. Kunskap är grunden för autonomi och ett kritiskt förhållningssätt och blir därmed också ett vaccin mot antidemokratiska och antiliberala idéer.

Åtgärder inom utbildningsområdet behandlas i huvudsak i kapitel 17. Den särskilda problematik som hänger samman med misslyckanden i skolan och kopplingar till kriminalitet behandlas i kapitlen 26 (kriminalitet) och 27 (sociala investeringar).

Arbete

Om en god utbildning lägger grunden för framgång på arbetsmarknaden, krävs ändå ett arbetsmarknadspolitiskt ramverk för att näringslivets och löntagares intressen ska kunna balanseras. I Sverige dominerar en tradition där arbetsmarknadens parter i mycket reglerar sina relationer. Kollektivavtal är centrala för att reglera löner och arbetsvillkor i övrigt. Denna ordning, som brukar kallas den svenska modellen, kräver dock en grundläggande maktbalans mellan parterna, och senare decenniernas internationaliseringsrörelser har förändrat denna balans till löntagarnas nackdel, framför allt genom ett inflöde av arbetskraft från låginkomstländer inom och utanför EU. Detta har fått konsekvenser för både arbetsvillkor och arbetsmiljö.

En historisk kompromiss som haft stor betydelse för både ekonomisk utveckling och trygghet i landet bygger på att löntagarorganisationerna har ställt sig bakom en frihandelsvänlig politik i utbyte mot en väl utbyggd socialförsäkring och en aktiv arbetsmarknadspolitik. Frihandel tenderar att leda till snabb strukturomvandling med stora påfrestningar för berörda löntagargrupper. Med en social försäkring som dämpar effekterna på inkomsterna på kort sikt och kompetensutveckling för att möta arbetsmarknadens skiftande krav blir det lättare att nå bred acceptans för den förda politiken. Kollektivavtalens täckningsgrad är en viktig indikator på den svenska modellens livskraft.

Åtgärder för att öka jämlikhet i arbetslivet behandlas främst inom kapitlen 18 (arbetsliv), 19 (migration och integration) och 25 (arbetsbaserade trygghetssystem).

Jämlik hälsa

Hälsoläget är generellt sett gott i Sverige, men det finns variationer som följer de gängse mönstren baserade på utbildning och inkomst. Det finns också regionala variationer och skillnader knutna till kön och etnisk härkomst. Inom detta område finns ett spektrum av politiska åtgärder – preventiva insatser genom information och vaccinationsprogram, väl utbyggd hälso- och sjukvård med mera – inom hälsovården i trängre mening. Men även politik som syftar till att begränsa skadeverkningarna av alkohol, tobak, narkotika och spel hör hit, i gränslandet mellan hälsovård och konsumentpolitik.

För personer med funktionsnedsättningar och därmed mer långvariga nedsättningar av arbetsförmågan föreligger särskilda problem. Dels är hälsotillståndet ofta sämre även i de avseenden som inte är direkt kopplade till funktionsnedsättningarna, dels kan det vara svårt att finna möjligheter på arbetsmarknaden att utnyttja den arbetsförmåga man har. Både hälso- och sjukvård, socialförsäkringar och arbetsmarknadspolitik aktualiseras alltså för denna grupp.

Åtgärder för en mer jämlik hälsa presenteras i kapitlen 23 (hälso- och sjukvård) och 24 (transfereringar – barn och familj).

Jämställdhet

Jämställdhet – jämlikhet mellan könen – är ett vittförgrenat politikområde med återverkningar inom en mängd andra områden. Jämställdheten har ökat i ett längre perspektiv, men ännu återstår ett betydande arbete. Lönerna har konvergerat på de områden där det råder könsbalans, men mellan mer enkönade yrken råder ännu stora skillnader. Inkomsterna skiljer sig mellan män och kvinnor, framför allt beroende på att deltidsarbete är vanligare bland kvinnor. Kvinnor står också för en större del av det obetalda arbetet, även om en utjämning har skett framför allt i familjer där makarna har längre utbildning. Ökande skillnader mellan mäns och kvinnors kapitalinkomster under senare år har gjort att konvergensen mellan mäns och kvinnors genomsnittliga totala inkomster har avstannat.

Karriärmöjligheterna är inte utjämnade, även om kvinnors generellt högre utbildningsnivå successivt får genomslag framför allt inom offentlig sektor. Redan nu kommer pojkar generellt sämre presta-

tioner i skolan i konflikt med traditionella roller som försörjare och partner på äktenskapsmarknaden.

Mäns och kvinnors hälsa skiljer sig, delvis beroende på fundamentala fysiologiska skillnader men också på att olika sjukdomsgrupper och arbetsmiljörisker har utforskats olika mycket.

Åtgärder för ökad jämställdhet återfinns inom flera politikområden – utbildning och kultur (kapitel 17), arbetsliv (kapitel 18), migration och integration (kapitel 19), hälso- och sjukvård (kapitel 23), transfereringar barn och familj (kapitel 24) arbetsrelaterade trygghetssystem (kapitel 25) samt skattefrågor (kapitel 28).

Integration

Integrationen av personer med utländsk bakgrund är en av de största utmaningarna som Sverige för närvarande har. Med rätta förutsättningar kan denna grupp bli en värdefull resurs i samhället. Det råder arbetskraftsbrist på en mängd områden, samtidigt som de kompetenser som arbetssökande har inte alltid stämmer med kraven. Segregation i boendet, på vissa håll en akut bostadsbrist och stora problem i grundutbildningen framför allt för de lite äldre barnen och ungdomarna gör att flera olika politikområden aktualiseras. Segregation avser inte bara den etniska dimensionen utan också segregation med avseende på inkomster. Oavsett bakgrund riskerar stark segregation i kombination med resurssvaga skolor och dåligt fungerande service i allmänhet till risk för utslagning, ohälsa och kriminella levnads-
mönster. Problemen är av en sådan dignitet att man inte kan räkna med att de gängse politiska instrumenten på respektive område räcker till.

Integrationsfrågor behandlas i huvudsak i kapitel 19 men berörs också i kapitlen 17 och 20.

Regionala frågor

Kommissionen ska också enligt direktivet belysa skillnader i regionala levnadsförhållanden som kan karaktäriseras som ojämlikhet. Förutsättningarna vad gäller demografi, näringsliv, utbildningsnivå och hälsa varierar över landet på ett sätt som ger upphov till spänningar i de system som har skapats för att utjämna levnadsvillkoren.

Medelstora och småkommuner har också problem att upprätthålla kapacitet för att lösa de uppgifter som lagts på den kommunala sektorn. Den regionala problematiken skär därför över ett stort antal politikområden, samtidigt som den aktualiserar fundamentala frågor om ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn.

Regionala frågor behandlas i huvudsak i kapitel 21.

Enskildas rätt och starka ekonomiska intressen

En av huvudpunkterna i kommissionens uppdrag är att föreslå åtgärder som stärker enskildas rätt gentemot starka ekonomiska intressen. Som framgått av kapitel 14 ligger tre tolkningar av denna allmänt hållna formulering nära tillhands: anställda kontra arbetsgivare, konsumenter kontra producenter och mellanhänder, samt de olikheter som föreligger inom den politiska sfären mellan enskildas och organiserade intressens möjligheter att få genomslag för sina önskemål och krav. Även denna generellt formulerade fråga griper alltså över ett stort antal politikområden – regleringen av arbetsmarknaden och dithörande trygghetssystem (kapitlen 18 och 25), förhållandena på en rad konsumentmarknader (kapitel 22) respektive institutionella frågor inom det politiska systemet (kapitel 27).

Skattefrågor

Fokus i kommissionens arbete ska enligt direktivet ligga på marknadsinkomster, men som framgått av diskussionen ovan måste disponibla inkomster ibland beaktas, vilket aktualiserar både skatter och transfereringar. Skatter har dessutom egenskapen att påverka arbetsutbud, fördelningen mellan arbetsinkomster och kapitalinkomster och andra förhållanden som har betydelse för marknadsinkomsterna. Vissa skatter har betydelse för förmögenhetsbildningen, en fråga som också aktualiseras i direktivet.

Skattefrågor behandlas i kapitel 28.

Institutionella frågor

I ett separat åtgärdskapitel (kapitel 27) behandlas ett antal institutionella frågor som inte hör till någon specifik sektor men som ändå är av betydelse för jämlikheten. En grupp frågor inom detta komplex gäller ansvarsfördelningen mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn, en fördelning som i nuläget inte i alla avseenden framstår som rationell. En annan, relaterad fråga är hur man ska få till stånd investeringar, ofta kallade *sociala investeringar*, som är samhälls-ekonomiskt motiverade men som inte uppfattas som lönsamma av enskilda aktörer ens inom den offentliga sektorn – kommuner, regioner eller staten.

Demokratins funktionssätt hänger nära samman med jämlikhet. Demokrati förutsätter ett visst mått av jämlikhet för att ha ett reellt innehåll. Om å andra sidan olika aktörer i det politiska systemet har olika stort inflytande över beslutsprocessen, hotas både demokratin och systemets legitimitet.

Förvaltningens kvalitet och frihet från korrupcion påverkar också legitimiteten hos det politiska systemet, liksom den generella tilliten i samhället. Åtgärder för att försvara det politiska systemets och förvaltningens integritet är därför också relevanta för kommissionens utredningsmandat.

EU-medlemskapet har förändrat förutsättningarna för både politik och näringsverksamhet. Hur detta medlemskap omsätts i inhemsk lagstiftning och förvaltas i det dagliga livet har stor betydelse för både levnadsvillkor i allmänhet och jämlikhet i olika avseenden.

Institutionella frågor behandlas i kapitel 27.

16 Makroekonomiska förutsättningar

I del II av detta betänkande har ett antal jämlikhetsrelaterade problem identifierats, huvudsakligen med utgångspunkt i en livscykelbaserad beskrivning av samspelet mellan enskilda människor och det omgivande samhället. Åtgärder för att möta dessa problem presenteras senare i detta betänkande i huvudsak sektorsvis, som framgått av genomgången i kapitel 15. Förutsättningarna för sådana sektorbase-erade åtgärder påverkas emellertid av de allmänna förutsättningar som ges av den makroekonomiska ramen, av finanspolitiken och av penningpolitiken. Det finns därför anledning att kort beröra dessa förutsättningar ur ett jämlikhetsperspektiv.

Den globala ekonomiska kris som utlösts av utbrottet av covid-19-pandemin har helt förändrat förutsättningarna för finanspolitiken åtminstone på medellång sikt. Med den lägre produktionsnivån i ekonomin följer både ökade utgifter och minskade intäkter för den offentliga sektorn. Alla länder kommer att tvingas acceptera både en höjd skattekvot och ett ökat budgetunderskott.

16.1 Den makroekonomiska ramen – en liten, öppen ekonomi

Sverige har under huvuddelen av efterkrigstiden fört en framgångsrik ekonomisk politik, präglad av god ekonomisk tillväxt och hög jämlikhet. Bland de många faktorer som har påverkat utvecklingen är öppenheten mot omvärlden en av de viktigare. Sverige har en tämligen hög exportandel, om än inte på något sätt exceptionell; exportandelen ligger i stort sett på EU-genomsnittlig nivå. Inom EU har Österrike och de östeuropeiska länderna en högre exportandel, medan exempelvis Frankrike och medelhavsländerna har en lägre.¹

¹ <https://data.oecd.org/trade/trade-in-goods-and-services.htm>.

En öppen ekonomi utsätter sig för utländsk konkurrens och skapar på så sätt ett tryck att rationalisera och öka produktiviteten i ekonomin. Om man lyckas med anpassningen och omvandlingen, blir näringslivet konkurrenskraftigt och tillväxten hög. De centrala tankarna bakom denna politik brukar sammanfattas under rubriken Rehn-Meidner-modellen, efter två LO-ekonomer.² Samtidigt som en sådan ekonomisk politik är gynnsam på samhälls nivå kan den vara problematisk, eftersom det höga omvandlingstrycket riskerar att leda till utslagning av företag och förlorade arbetstillfällen i vissa branscher. Att den är effektiv för landet som helhet innebär inte att den är positiv för alla företag och anställda. Den historiska kompromiss som är en del av förklaringen till framgångarna i Sverige byggde på ett väl utvecklat socialförsäkringssystem, som skulle säkerställa att de som drabbades av strukturomvandlingen skulle hållas skadeslösa genom både försäkring och en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Denna historiska kompromiss har under senare decennier brutits. Exportkvoten har fortsatt att växa, men socialförsäkringarna har inte utvecklats i motsvarande grad. Vissa av systemen uppräknas med prisutvecklingen, medan andra fordrar aktiva beslut rörande den nominella nivån. Oavsett vad som gäller finns en tendens till eftersläpning i förhållande till reallöneutvecklingen.³

Följden har blivit ökad ekonomisk sårbarhet för både dem som av olika anledningar står utanför arbetsmarknaden och dem som har anställning men arbetar i sektorer som är utsatta för utländsk konkurrens. Som framgått av kapitel 3 är denna ökade sårbarhet inte jämnt fördelad vare sig över olika inkomstskikt eller över landet utan har uttalade sociala och regionala dimensioner.⁴ Detta förklarar enligt vissa forskare en del av förändringarna i de politiska sympatierna i Sverige under de senaste decennierna.⁵

Bedömning: En rekonstruktion av den historiska kompromissen framför allt vad avser en återställd offentlig social försäkring skulle öka den ekonomiska politikens legitimitet i de grupper som inte har gynnats av internationaliseringen.

² Erixon (2010).

³ För konkreta illustrationer, se ISF (2014).

⁴ Förutom referenserna i detta kapitel, se också Enflo et al (2014); Keuschnigg et al. (2019).

⁵ Dal Bó et al. (2020).

16.2 Finanspolitik och krishantering

Finanspolitiken har undergått stora förändringar under senare decennier. Efter några tvära kast med perioder av okontrollerad statsskuld-utveckling under 1970- och 1980-talen genomfördes en genomgripande reform av budgetprocessen i den statliga sektorn.⁶ Den nya processen ökade riksdagens och regeringens auktoritet över den offentligfinansiella utvecklingen liksom transparensen i budgetsystemet. Av stor betydelse för den fortsatta utvecklingen blev också det överskottsmål som riksdagen beslutade.

Överskottsmålet introducerades i vårpropositionen 1997 och sattes då till 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.⁷ Bakom nivån 2 procent låg ingen djupare analys utan mer allmänt hållna motiv. De viktigaste motiven för målet angavs av regeringen vara den demografiska utvecklingen och behovet av marginaler för att kunna föra en aktiv finanspolitik:⁸

En sådan politik innebär ett ansvarstagande för välfärden. På längre sikt är det avgörande för Sveriges möjligheter att bibehålla en god välfärd och ett anständigt samhälle. En bit in på nästa sekel kommer de offentliga åtagandena att utsättas för en större belastning bl.a. genom ett växande antal äldre. Den offentliga sektorn måste då stå rustad för att möta denna utveckling.

I takt med att de offentliga finanserna bringas under kontroll skapas utrymme att aktivt använda finanspolitiken för att motverka en försvagning av konjunkturen eller tendenser till överhettning. Med ett överskott på 2 procent som utgångsläge finns det en marginal att aktivt motverka konjunkturavmattningar utan att underskottet i de offentliga finanserna hotar att bli för stort.

Utöver dessa motiv anförde regeringen mer allmänna motiv, såsom att tendenser till stora underskott i de offentliga finanserna uppmärksammas snabbt och får återverkningar på regeringens handlingsutrymme, att en stor offentlig sektor kräver starka offentliga finanser, att beslutet om en stabilitets- och tillväxtpakt innebar en restriktion på finanspolitiken och att ett högt offentligt finansiellt sparande ger mer utrymme för offentliga investeringar. Men de bärande motiven handlade alltså om demografi och säkerhetsmarginaler.

⁶ För en sammanfattande beskrivning, se Molander and Holmquist (2013).

⁷ Prop. 1996/97:150, s. 17.

⁸ Ibid.

Vad gäller säkerhetsmarginalerna kan konstateras att budgetreformen under 1990-talet har skapat ett väsentligt robustare budgetsystem, som har minskat känsligheten även för starka makroekonomiska chocker. Detta illustreras av förloppet under och efter den finansiella kris som tog sin början hösten 2007. Den makroekonomiska påfrestningen under denna kris var av samma storleksordning som krisen på 1990-talet; ändå begränsade sig de offentligfinansiella konsekvenserna till några få procent av BNP, som framgår av nedanstående figur. Till förloppet bidrog också att viktiga aktörer i det ekonomiska systemet bedömde att krisen skulle bli kortvarig. Det stabiliseringspolitiska motivet för ett överskott har alltså försvagats väsentligt. Hur pandemin påverkar denna bedömning är ännu för tidigt att avgöra.

En konsekvens av denna förändring är att det argument som överskottsmålet huvudsakligen vilar på är det demografiska – att den offentliga sektorn ska stå ”rustad” inför den ökande andelen äldre i befolkningen.

I den senaste större översynen av överskottsmålet från år 2016⁹ konstaterades att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld hade sjunkit från cirka 70 procent av BNP i slutet av 1990-talet till 43 procent av BNP 2015. Om den offentliga sektorns finansiella tillgångar inkluderades, var den offentliga sektorns nettoförmögenhet cirka 20 procent av BNP 2015, jämfört med en nettoskuld på cirka 30 procent av BNP knappt två decennier tidigare. Kommittén konstaterade att statsskulden och statens ränteutgifter hade minskat kraftigt och att förtroendet för finanspolitiken hade stärkts.

Utredningen konstaterade att den starkt ökade invandringen har förändrat bilden men beskrev det som en förskjutning i tiden av befolkningens åldrande.¹⁰ Som framgått av kapitel 13 har försörjningskvoten – antalet barn, unga och äldre i relation till antalet personer i arbetsför ålder – påverkats starkt av invandringen. Försörjningskvoten ökar med mellan 15 och 16 procent, om de utrikes födda exkluderas ur kalkylen. Ur rent demografisk synvinkel är detta en mycket kraftig förändring av förutsättningarna. Den avgörande frågan för samhällsekonomin är i vilken utsträckning de utrikes födda kan integreras och bidra i paritet med sin faktiska potential. En förutsättning för detta är att utrymmet för investeringar i human-

⁹ SOU 2016:67.

¹⁰ Ibid. s. 92.

kapital är tillräckligt, vilket i sin tur ställer vissa krav på finanspolitiken. Utredningen förde emellertid ingen sådan diskussion i sitt betänkande.

Utredningen förordade efter en diskussion av olika alternativ ett överskottsmål på 1/3 procent av BNP och ett skuldankare på 35 procent av BNP, vilket har antagits av riksdagen.¹¹

Vilken finanspolitik som krävs för att upprätthålla en långsiktigt stabil statsskuld är en komplicerad fråga, vars svar beror på ett antal nödvändigtvis osäkra antaganden om ekonomisk tillväxt, demografi med mera. Rent mekaniskt föreligger det ett enkelt samband mellan det årliga finansiella underskottet, tillväxten och den långsiktiga statskulden. Om underskottet i relation till BNP kallas d , den nominella tillväxten g och skulden i relation till BNP D , gäller långsiktigt att $D = d/g$. EU:s stabilitets- och tillväxtpakt har satt gränserna för underskottet till 3 procent av BNP och för skulden till 60 procent, vilket hänger samman, om man antar att den nominella årliga tillväxten i ekonomin är 5 procent i genomsnitt. Blir tillväxten lägre, måste det årliga underskottet i motsvarande mån vara lägre.

I Sverige har den nominella årliga tillväxten sedan 1998 varit drygt 4,2 procent. Med Överskottsmålskommitténs föreslagna skuldankare på 35 procent av BNP innebär det ett krav på att underskottet inte överstiger 1,47 procent, under förutsättning att tillväxten ligger kvar på denna nivå.

Nu kompliceras analysen som sagt av att förutsättningarna förändras i olika avseenden – demografisk profil, arbetsutbud, produktivtetsutveckling, pensionsålder och andra faktorer. Olika bedömare har därför kommit till olika slutsatser. Finansdepartementet förordade i en utvärdering 2010 att det dåvarande målet på 1 procent av BNP skulle behållas.¹² Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, OECD och Internationella valutafonden IMF har alla kommit till slutsatsen att ett mål om balans i de offentliga finanserna är tillräckligt för att garantera en långsiktigt hållbar utveckling av statskulden.¹³ Överskottsmålskommittén kom i sin egen analys fram till att inte heller ett underskott på 0,5 procent av BNP skulle komma i konflikt med stabilitets- och tillväxtpaktens krav.¹⁴ Paktens gräns för

¹¹ Se Skr. 2017/18:207.

¹² Ds 2010:4.

¹³ Finanspolitiska rådet (2014); Konjunkturinstitutet (2015); OECD (2015); European Commission (2016); IMF (2015).

¹⁴ SOU 2016:67, tabell 7.3.

skulden på 60 procent av BNP motsvarar i själva verket med gjorda antaganden ett underskott på omkring 2/3 procent av BNP, det vill säga 1 procentenhets lägre saldo än dagens överskott på 1/3 procent av BNP. Skillnaden motsvarar omkring 50 miljarder kronor.

Ovanstående kalkyler avser endast saldot och säger ingenting om hur detta saldo uppnås. Både utgiftsnivå och skatteuttag kan varieras. Skattekvoten har sjunkit med omkring 6 procentenheter av BNP mellan år 2000 och år 2019, vilket i dagsläget motsvarar 300 miljarder kronor.¹⁵

Sammanfattningsvis fanns före pandemiutbrottet ett betydande handlingsutrymme även med beaktande av de övergripande restriktioner på finanspolitikens långsiktiga utveckling som är allmänt omfattade. Den viktiga restriktionen är att det offentligfinansiella utrymme som man skapar – antingen det sker genom skattehöjningar eller genom upplåning – utnyttjas för genuina investeringar, det vill säga utgifter som stärker landets ekonomiska potential. I det demografiska perspektiv som berörts ovan handlar detta primärt om utbildning för att underlätta inträde på arbetsmarknaden, men även andra investeringar blir aktuella i det perspektivet – utbyggd barnomsorg, bostäder på de orter där det föreligger brist och vissa infrastrukturprojekt med sikte på att förbättra lokala och regionala arbetsmarknaders funktionssätt.

Konsekvenser av pandemikrisen

Större pandemier och krig har olika effekter på ekonomin.¹⁶ Pandemier får en långsiktig negativ effekt på realräntan, med en topp efter några decennier, medan krig har den motsatta effekten. Detta är naturligt, eftersom pandemier i motsats till krig inte påverkar det fysiska kapitalet.

Erfarenheterna från pandemier under både 1900-talet och innevarande sekel är att andelen av de totala inkomsterna som går till lägre decilgrupperna minskar, att förvärvsfrekvensen i grupper med kort utbildning minskar samtidigt som de som har högre utbildningen knappast påverkas, och att inkomstjämligheten växer.¹⁷ I en

¹⁵ SCB: Nationalräkenskapsstatistik.

¹⁶ Jordà et al. (2020).

¹⁷ Furceri (2020).

analys av effekterna av samtliga pandemier under perioden 1961–2017 i 175 länder visar sig ginikoefficienten stiga med 1,25 procent inom 5 år och ligger sedan kvar på denna nivå.¹⁸ Ginikoefficienten för marknadsinkomster stiger mindre än koefficienten för disponibla inkomster, vilket indikerar att de politiska åtgärder som vidtas gynnar de högre inkomstskikten mest.

I den mån dessa tidigare erfarenheter kan utnyttjas som beslutsunderlag i den nu aktuella krisen blir slutsatsen att fördelningsaspekterna på krishanteringens måste bevakas noga både i utformning och uppföljning av motåtgärderna. Det är nödvändigt att utnyttja marknadsekonomin flexibilitet och fördela kostnaderna efter bärkraft. De företag som påverkats mest har fått problem, när intäkter fallit bort samtidigt som fasta kostnader för lokaler och lån finns kvar. Fastighetsägare och banker har emellertid intresse av att hyresgästerna finns kvar efter krisen och kan förväntas vara villiga att omförhandla hyres- och lånevillkor.

På samma sätt bör de oundvikliga skattehöjningarna i spåren av krisen fördelas efter bärkraft. En ökad progressivitet har sannolikt förutsättningar att uppfattas som legitim. Erfarenheterna från större väpnade konflikter har en viss relevans här.¹⁹ De större krigförande nationerna under andra världskriget hade höga marginalskatter på inkomster – i USA:s fall 90 procent – som både i USA och Storbritannien behölls flera decennier efter krigsslutet.²⁰

Bedömning: Fördelningsaspekterna på utformningen av krisåtgärderna måste bevakas.

16.3 Den globala finansmarknaden och makropolitiken²¹

Finansmarknaderna har expanderat kraftigt under senare decennier. Dagsomsättningen på den globala nivån har tiofaldigats sedan 1980-talet, vilket innebär att den globala finansmarknaden har expanderat

¹⁸ Ibid. Effekten på 1,25 procent motsvarar 0,5 standardavvikelse inom den population som författarna har studerat.

¹⁹ För en översikt, se Caplan (2002).

²⁰ Piketty (2013), figur 14.1.

²¹ Avsnittet bygger i huvudsak på underlagsrapporten *Fördelningseffekter av framväxten av en globaliserad finansmarknad och den förda makropolitiken* av Karolina Ekholm.

snabbare än världshandeln, vilken i sin tur har vuxit snabbare än den globala ekonomin. Länge sågs denna expansion som något självklart positivt, eftersom borttagna hinder och utvecklade nätverk enligt gängse ekonomisk logik bör bidra till den ekonomiska utvecklingen.

Förändringarna på finansmarknaderna har relevans för fördelningspolitiken på flera sätt. De finansiella tillgångarna är ojämnt fördelade, liksom de olika slagen av tillgångar – aktier, banktillgodohavanden, fastigheter och så vidare. Dessa påverkas olika av ränteläget, som därför får konsekvenser för förmögenhetsfördelningen. Globaliseringen kan också utnyttjas i olika utsträckning av olika aktörer – stora företag har större möjligheter än små och förmögna personer större möjligheter än mindre bemedlade.

De finanspolitiska kriserna i slutet av 1990-talet och 2007–2008 reste tvivel kring globaliseringens fördelar. Kriserna fick för många av världens länder långvariga konsekvenser som inte fördelades jämnt över befolkningen, och på många håll skadades legitimiteten också hos det politiska systemet. De två nämnda kriserna var inte unika. Laeven och Valencia har i en systematisk sammanställning av banksystemkriser konstaterat att det under perioden 1970–2011 ägde rum 147 sådana, det vill säga mellan 3 och 4 kriser per år i det globala systemet.²² Både policysvaren på kriserna och de samhälls-ekonomiska kostnaderna har varierat starkt.²³

Vid sidan av de återkommande kriserna har det låga ränteläget varit ett ämne för diskussion. Olika förklaringar har framförts. Den åldrande befolkningen i många av världens rikare länder kan förväntas leda till ett högre sparande för tiden efter arbetslivet, åtminstone i länder med svaga offentliga pensionssystem. En ojämnare inkomstfördelning leder också till ett större utbud av kapital, eftersom personer med högre inkomster tenderar att ha en högre sparkvot. De kapitalplaceringar som blir resultatet av detta högre utbud behöver inte nödvändigtvis resultera i en högre ekonomisk tillväxt ens på global nivå, och definitivt inte i ursprungsländerna. Ett betydande kapitalflöde har under senare decennier gått från Kina till USA för att finansiera ett växande budgetunderskott, och vissa andra flöden kan kopplas till skatteundandragande. Inom det så kallade BEPS-

²² Laeven and Valencia (2012). Observera att siffran avser systemkriser och inte kriser i enskilda banker.

²³ Amaglobeli et al. (2015).

projektet har företagens skatteundandragande uppskattats till 100–240 miljarder US-dollar eller 4–10 procent av de totala bolagsskatteintäkterna per år.²⁴

Det har också gjorts försök att skatta de direkta fördelnings-effekterna av finansiell avreglering och globalisering. De Haan och Sturm har i en studie av 121 länder under perioden 1975–2005 funnit en tendens att finansiell liberalisering leder till ökad ojämlikhet, men att effekterna beror på hur utvecklade de finansiella institutionerna är när liberaliseringarna införs.²⁵ De politiska förhållandena har också betydelse. Likartade slutsatser dras i en analys av Furceri et al., där man understryker beroendet av institutionella förhållanden.²⁶ Avregleringar leder till viss ekonomisk tillväxt och samtidigt ökad ojämlikhet, men avvägningen mellan tillväxt och jämlikhet påverkas av hur utvecklade finansmarknaderna är när åtgärderna sätts i verket. Förändringarna har också gett upphov till en internationell diskussion om penningpolitikens och finanspolitikens relativa ställning som instrument för den makroekonomiska styrningen. I den ekonomiska kris som vållats av pandemin förefaller ingen ifrågasatta behovet av kraftfulla finanspolitiska ingrepp, men diskussionen hade initierats redan före denna kris och sannolikt kommer sannolikt att fortsätta efter det att det akuta skedet är över.

I det svenska statliga budgetsystemet görs ingen åtskillnad mellan investeringar och konsumtionsutgifter. Det har rests farhågor om att detta skulle leda till en utträngning av offentliga investeringar och en för låg investeringsnivå, i synnerhet om akuta kriser tvingar fram höga utgifter av annat slag. Vissa av de utgifter som förordas i detta betänkande, och även en del av dem som presenterats i regeringens knippen av krisåtgärder har karaktär av investeringar i humankapital och träffas därför inte av denna kritik. Den skepsis som rått inför ett återinförande av en särskild kapitalbudget beror på svårigheterna att särskilja konsumtion från investeringar och den risk som detta innebär för den långsiktiga finansiella stabiliteten.

²⁴ OECD (2015 d).

²⁵ De Haan and Sturm (2017).

²⁶ Furceri et al. (2019).

Förslag: När det akuta skedet i pandemin är över, bör en utredning tillsättas för att se över de fundamentala komponenterna i det offentliga budgetsysteem – avvägningen mellan finans- och penningpolitiska styrmedel, överskottsmål, hantering av investeringar och skattekvot.

17 Utbildning och kultur

17.1 Utgångspunkter

- Ett väl utbyggt utbildningssystem med en hög lägstanivå på kvaliteten är ett av de starkaste instrumenten för att skapa och vidmakthålla ett jämlikt samhälle. Det jämnar ut skillnader i förutsättningar mellan barn och ungdomar med olika bakgrund och bidrar därmed till mer lika livschanser och ökad social och ekonomisk rörlighet.
- En sammanhållen förskola och skola är viktig för integrationen och den sociala tilliten. Utan ett dagligt umgänge mellan barn med olika social och kulturell bakgrund finns en risk att skolans värdegrund byggd på respekt för de mänskliga rättigheterna och demokrati urholkas på sitt innehåll.¹
- Humankapitalet är jämte det sociala kapitalet den viktigaste tillgången i ett utvecklat samhälle. Humankapitalet är i ett typiskt OECD-land mellan 3 och 5 gånger så stort som det samlade fysiska kapitalet.² Siffran är högre i mer utvecklade länder, och humankapitalets betydelse ökar över tid. Utbildningssystemets resurser och kvalitet är alltså extremt viktiga för landets utveckling, både generellt och i trängre ekonomisk mening.
- Utbildningssystemet producerar både privata och kollektiva nyttigheter. De privata nyttigheterna består dels av kunskaper och färdigheter som värderas på arbetsmarknaden och därmed är avgörande för en människas försörjningsmöjligheter, dels av sådant som skapar förutsättningar för ett rikare liv, en bättre hälsa, utvecklade relationer med andra människor och en djupare förståelse av samhället. Till de kollektiva nyttigheterna hör bland annat en bättre fungerande demokrati, en starkare tillit i samhället, högre

¹ Levinson (1999).

² OECD (2011 c).

ekonomisk tillväxt, lägre korruption och mer allmänt minskad brottslighet. Värdet av den icke marknadsrelaterade privata nyttan har uppskattats vara högre än värdet av den marknadsrelaterade, och värdet av de kollektiva nyttigheterna av samma storleksordning som det sammanlagda värdet av de privata.³

- Kulturpolitiken kan liksom utbildningspolitiken vara ett instrument för att öka jämlikheten i samhället. Rätt utformad bidrar den till att vidga referensramar och väcka nya tankar hos både barn och vuxna med mindre gynnad utbildningsbakgrund och kan därför ses som ett komplement till utbildningspolitiken i utvecklingen och underhållet av landets humankapital. Kulturskolorna bidrar till utvecklingen av andra färdigheter än de som övas i den ordinarie undervisningen och kan därmed med rätt inriktning bidra till att öka den sociala rörligheten.

17.2 Problem och diagnos

Den svenska förskolan och skolan har under ett antal decennier genomgått stora förändringar. Samtidigt har skolan tagit emot många nyanlända elever. Utbildningssystemet brottas med en rad problem:

- Förskolan hamnar ofta i bakgrunden när det presenteras nationella satsningar för att lyfta den svenska utbildningen. Ett exempel är de riktade statsbidragen, med betydligt högre belopp per barn i grundskolan än i förskolan. Den skeva fördelningen innebär att staten i dagsläget tar initiativ för att stärka grundskolans likvärdighet och kunskapsutveckling, men lämnar ansvaret för förskolans möjligheter att göra detsamma i stort sett helt till kommunerna. Detta riskerar att särskilt missgynna barn som växer upp under socioekonomiskt svårare villkor.
- Fokus i de nationella ansträngningarna för att förbättra barnens uppväxtmiljö och lärande ligger på grundskolan. Då har barnen i många fall redan befunnit sig i förskolans utbildningsverksamhet i 4–5 år, där de tidiga insatserna äger rum.

³ McMahan (2009), (2018).

- Resultaten i grundutbildningen enligt PISA-mätningarna föll markant efter sekelskiftet, mer än i andra OECD-länder. Vissa av försämringarna var märkbara åtminstone ett decennium tidigare. I de senaste mätningarna från 2015 och 2018 har försämringen dock planat ut och vänt vad avser svenskfödda elever. För elever med utländsk bakgrund och i synnerhet för utrikes födda är läget otillfredsställande.
- Det finns indikationer på att skolan inte lyckas med att etablera en demokratisk värdegrund hos alla elever.⁴
- Det finns en betydande geografisk spridning i studieresultat som är synlig även på länsnivå. Andelen elever som klarar kunskapsmålen i alla ämnen i årskurs 9 varierar mellan 68,3 och 81,3 procent mellan det starkaste och det svagaste länet.⁵ Detta är en indikation på att skolan inte klarar målet om likvärdighet, även om förutsättningarna skiljer sig mellan länen.
- Skillnader i skolresultat har ökat mellan kommuner såväl som mellan landets skolor. Ökningen förklaras till övervägande del av en tilltagande socioekonomisk segregation och att skillnaderna i elevers förutsättningar därmed har blivit större.
- Det finns systematiska kvalitetsskillnader mellan skolor i olika kommuntyper. Landsbygdsskolor har i genomsnitt lägre kvalitet än skolor i större städer och storstadsregioner, mätt med skolors mervärde.
- Flickor når högre provresultat än pojkar och har också genomsnittligt högre betyg.
- Ur ett jämställdhetsperspektiv kan skolsystemet karaktäriseras som bestående av tre olika sfärer – två yrkesförberedande sfärer som är manligt respektive kvinnligt präglade och företrädesvis har elever vars föräldrar har liknande utbildning, och en tredje sfär av högskoleförberedande gymnasieutbildningar med jämnare könsrepresentation, vars elever till övervägande del har högutbildade föräldrar.

⁴ Se avsnitt 8.3 för denna och följande uppgifter.

⁵ Statistik från Skolverket. Avser läsåret 2018/2019.

- Utrikes födda elever har sämre resultat än inrikes födda, men skillnaderna avtar med den tid de tillbringar i skolan. För utrikes födda som anländer före skolåldern är skillnaderna måttliga, av samma storleksordning som skillnaden mellan flickor och pojkar. Utrikes födda diskrimineras i betygssättningen, men gynnas sannolikt av att det för en given prestation på de nationella proven är lättare att få ett högt betyg i svaga skolor⁶.
- Det finns ett tydligt samband mellan föräldrars utbildningsnivå och inkomster och barnens prestationer i skolan. Betydelsen av familjebakgrund och uppväxtmiljö för elevens skolresultat är stor, men bland svenskfödda elever som haft möjlighet att gå hela sin skolgång i den svenska skolan har uppväxtmiljöns betydelse legat konstant de senaste trettio åren. Bland utrikes födda elever har dock uppväxtmiljöns betydelse ökat, delvis på grund av att en allt högre andel bland eleverna anlät till Sverige efter skolstart, delvis på grund av att fler elever kommer från språkligt och kulturellt mer avlägsna länder. Föräldrarnas inkomster har fått ökad betydelse.
- Resurstilldelningen vad avser kompensationen för ogynnsamma sociala och ekonomiska bakgrundsvillkor varierar mellan kommunerna.
- Resursfördelningen mellan offentliga och fristående skolor missgynnar de offentliga, eftersom ersättningen per elev är densamma, trots att de offentliga har flera kostnadskrävande uppgifter som de fristående inte har.
- Det finns ett gap mellan vad eleverna presterar på externt rättade nationella prov och de betyg som delas ut. Fristående huvudmän är mer generösa i betygssättningen och i rättningen av de nationella proven. Det finns också tecken på betygsinflation, som har varit starkare i kommuner med konkurrens mellan skolor, och som drivs framför allt av de fristående skolorna.⁷
- Lärarförsörjningen är otillräcklig. Omkring 20 procent av lärarkåren saknar i dag behörighet, och i förskolan har mindre än 40 procent förskollärarexamen. Skolverket förutser en brist på

⁶ Tyrefors Hinnerich et al. (2011) respektive Skolverket (2019 b).

⁷ Vlachos (2018).

45 000 lärare och förskollärare år 2033.⁸ Medan lärartätheten är högre i områden med mindre gynnsamma förutsättningar, gäller det motsatta för lärarkompetensen. Bristen på förskolelärare är särskilt stor i storstäder och i kommuner långt ifrån lärosäten.

- Svenska elever har i internationell jämförelse få undervisningstimmar.⁹
- Arbetsron i klassrummen brister, vilket går ut över elevernas skolarbete, resultaten och lärarnas arbetsmiljö.¹⁰
- Läromedlen – och här avses i första hand läroböcker – anses internationellt viktiga för resultaten i skolan¹¹ men har i Sverige fått en mindre framskjuten plats under senare decennier. Den centrala läromedelsgranskningen avskaffades 1991 och har inte fått någon fullgod ersättning.¹²
- Den pedagogiska forskningen i landet har under lång tid haft svag anknytning till praktiken och dessutom svag internationell förankring. Vissa förbättringar har dock skett under senare år, bland annat genom tillkomsten av ett skolforskningsinstitut. Tillgången på data som underlag för forskning om förskolan är otillräcklig.
- Tillsynen i skolorna brister. Missförhållanden har på vissa håll uppdagats utan att tillsynsmyndigheten har tillräckliga möjligheter att ingripa. Vissa skolor har dock stängts eller utsatts för tvångsförvaltning efter långvarig misskötsel. Konkursen i fristående skolor har drabbat elever.

Beträffande kulturpolitiken:

- Brukarundersökningar visar att kulturanslagen i stor utsträckning kommer redan gynnade grupper till del.
- Kulturskolor finns i de flesta kommuner men hotas på många håll av försämrade kommunal ekonomi.
- Arbetsmiljön har på många bibliotek försämrats.

⁸ Skolverket (2019 f). Prognosen är nedskriven sedan föregående tillfälle framför allt på grund av fallande födelsetal.

⁹ OECD (2019 a), kapitel D.

¹⁰ OECD (2015 b), s. 35.

¹¹ Oates (2014).

¹² Om läromedelsgranskningens historia, se Johnsson Harrie (2009). Beträffande nuläget finns Skolinspektionens rapport 2011:1 ang. kemiämnet och en undersökning i *Skolvärlden* den 19.11.2014.

Diagnoser

Bakom de ovannämnda problemen finns ett antal delvis oberoende förklaringar. Kommunaliseringen av skolan, en pedagogisk nyordning och skolval kombinerad med fri etableringsrätt har alla på olika sätt bidragit, men också förändringar i omvärlden har med all sannolikhet spelat in. Det starka inflödet i skolan av barn med utländsk härkomst har inneburit ytterligare en utmaning. Utbildningsnivån hos föräldrarna har däremot höjts under senare decennier, vilket påverkar resultaten positivt. Skoldebatten har under senare år i stor utsträckning handlat om organisationen – ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, de fristående skolornas ställning och relaterade frågor – varför det finns anledning att lyfta fram det som är kärnan i verksamheten: undervisningens innehåll och form.

Diagnos – pedagogik

En svårighet med att avgöra pedagogikens betydelse för utbildningsresultaten är att det kräver information om vad som faktiskt pågår i klassrummen. Läroplaner är dokument som ger uttryck en viss grundsyn på utbildning, men generellt är det svårt att avgöra vilket inflytande en ny läroplan får på undervisningen. Lärare med lång erfarenhet fortsätter ofta att tillämpa de metoder som de har utvecklat i praxis, och förändringar, om de kommer till stånd, uppvisar därför en betydande tröghet. Pedagogisk doktrin och didaktik lärs ut på lärarhögskolor, vilket får konsekvenser för undervisningen i takt med att nya lärarkullar examineras, och i den takten kan man därför utgå från att förändringar får genomslag.

En informationskälla om undervisningspraxis är PISA-undersökningarnas bakgrundsfrågor om undervisning, studiero i klassrummen med mera. Det är på denna grund som man dra slutsatsen att den pedagogik som dominerar den svenska skolan och som lärarutbildningen bygger på är ett tämligen tydligt uttryck för vad som omväxlande kallas elevcentrerad eller konstruktivistisk pedagogik.¹³ Grundtanken är att elever som huvudregel ska söka kunskapen på egen hand och att läraren därmed ges en mera tillbakadragen roll som stöd i detta sökande. Bakom denna ansats finns tanken att avståndet mellan vad eleverna vet och vad en lärare i en klassisk undervisnings-

¹³ Se avsnitt 8.3.7.

situation meddelar inte får vara för stort. Risken är nämligen då att eleverna visserligen lär sig något av vad läraren undervisar om men att de inte gör detta tankematerial till sitt utan lagrar det parallellt med sina tidigare föreställningar och bara mekaniskt kan reproducera det.¹⁴

Ett annat argument för den konstruktivistiska synen på lärande är att barn under de första levnadsåren spontant söker lära sig grundläggande färdigheter som att gå, prata och utveckla sociala relationer med andra människor, och att detta alltså är det naturliga sättet att lära sig. Dessa färdigheter har dock utvecklats under miljoner år av evolution, medan det som skolan ska förmedla – läsa, skriva, räkna, kunskaper om natur och samhälle – är relativt nya uppfinningar i människans tillvaro, med bara några tusen års historia.¹⁵

I det konstruktivistiska programmet ingår också att det som läraren ska bistå med framför allt gäller metod – hur man söker kunskap, hur man kan ställa kritiska frågor och så vidare. Metod är emellertid bortom det mest generella och elementära områdesanknuten. För att kunna förstå innebörden i en text eller kunna värdera svaren man får på kritiska frågor krävs kunskap på det aktuella området. Det finns åtskilliga undersökningar som belägger behovet av en kunskapsbas för att man ska kunna utvidga sin kunskap.¹⁶

Kommissionen menar att det behövs en översyn av pedagogiken i den svenska skolan. Flera argument pekar i en sådan riktning. Från tanken att gapet mellan vad en elev kan och vad som ska läras in inte får vara för stort är steget mycket långt till att inläring som huvudregel ska ske på elevens eget initiativ. Den pedagogik som har grundats på denna föreställning har i internationella utvärderingar visat sig leda till sämre resultat generellt.¹⁷ Redan detta konstaterande har fördelningspolitiska implikationer, eftersom en del av skolans uppdrag är att jämna ut barnens möjligheter genom att säkerställa en hög lägstanivå på kunskaper och färdigheter. Viktigt ur kommissionens perspektiv är att denna pedagogik också förefaller särskilt missgynna elever med svag studiesocial bakgrund.¹⁸ Den elev som har ett snävare kunskapsunderlag att utgå från i sitt sökande efter ny kunskap

¹⁴ För exempel från naturvetenskapen, se Andersson, B. (2001).

¹⁵ För en allmän diskussion av denna aspekt, se Hirsch (2016).

¹⁶ Se exempelvis de Groot (1965), van Dijk and Kintsch (1983), Recht and Leslie (1988), Schneider et al. (1989), Arya et al. (2011).

¹⁷ Se Kornhalls underlagsrapport till kommissionen, avsnitt 2.2, för vidare referenser till litteraturen; vidare OECD (2016 a) och (2018 c).

¹⁸ Chall (2000), Mayer (2004), Haeck et al. (2012), Andersen and Andersen (2015).

har ett sämre utgångsläge än den som har ett bredare. Det är inte bara så att det blir lättare att inhämta mer kunskap, när man har ett bättre utgångsläge; kunskapen ökar i sig efterfrågan på mer kunskap. Ett av undervisningens huvudmål är, som konstateras i skollagens inledning, att ”främja en livslång lust att lära”, och huvudvägen mot detta mål är just att förmedla kunskap.¹⁹

PISA-undersökningen från 2015 ger i sin undersökning av undervisningspraxis i de olika länder information som kan användas för att dra slutsatser inte bara om olika pedagogiska metoders resultat i allmänhet utan också specifik information om vad som fungerar bra eller mindre bra i varje land beroende på undervisningsmiljön i stort.²⁰ De rapporterade resultaten avser naturvetenskap (biologi, fysik etc.), vilket ger indikation beträffande både verbal förmåga och logiskt tänkande. Som nämndes i kapitel 8 har OECD grupperat de pedagogiska ansatserna i tre huvudkategorier: elevstyrd, traditionell lärarledd och adaptiv lärarledd, där den tredje kännetecknas av att läraren har en central roll men samtidigt är nog med att anpassa undervisningen till den nivå som eleverna befinner sig på. För svenskt vidkommande gäller:

- Användningen av elevstyrd pedagogik ligger klart över medelvärdet bland OECD-länder.²¹ Marginaleffekten av ytterligare användning av denna pedagogik är klart negativ för svagpresterande elever och gör ingen signifikant skillnad bland högpresterande elever.
- Användningen av traditionell lärarledd pedagogik ligger under OECD:s medelvärde. Marginaleffekten av ytterligare användning av denna pedagogik är positiv för alla elevkategorier.
- Användningen av adaptiv lärarledd pedagogik ligger i Sverige över medelvärdet. Marginaleffekten av ytterligare användning är klart positiv för alla elevkategorier.

Slutsatsen för svenskt vidkommande stämmer väl överens med den internationella forskningen beträffande pedagogiska ansatser och studieresultat. Det är enligt kommissionens mening angeläget att analyser av det här slaget får bli vägledande för pedagogisk-strategiska val i den svenska skolan, så att den pedagogiska diskussionen kan

¹⁹ 1 kap. 4§ skollagen.

²⁰ OECD (2016 a), (2018 c).

²¹ Se diagram i avsnitt 8.3.7.

komma förbi de läsningar som präglat den under flera decennier. Det bör understrykas att den pedagogik som resultatmässigt dominerar de övriga inte är vare sig den elevstyrda eller den traditionellt lärarledda utan vad som kallats en adaptiv lärarledd pedagogik. Möjligen skulle detta tredje alternativ kunna användas för att överbrygga motställningarna.

Diagnos – kommunaliseringen

Den överföring av ansvaret för grundutbildningen från staten till kommunerna som skedde åren kring 1990 har sannolikt bidragit till både den allmänna standardsänkningen och den ökade spridningen inom skolsystemet.²² Skillnaden i kapacitet och kompetens är stor mellan kommunerna. Medan storstäderna kan utnyttja stordriftsfördelar och dessutom har tillgång till universitet och lärarhögskolor inom sina gränser, har den typiska kommunen i landet med 15 000 invånare och en central förvaltning med 4–5 handläggare²³ svårt att uppfylla de krav som ställs på kapacitet och kompetens för att förvalta och utveckla skolan, följa den pedagogiska utvecklingen, läromedelsutgivningen och så vidare. Det finns dessutom mer än 100 kommuner med färre, ibland långt färre, invånare.

I Holmlund m.fl. (2019)²⁴ konstateras klara skillnader mellan skolans mervärde i storstäder, andra tätorter och landsbygdskommuner. Möjliga förklaringar till detta är stordriftsfördelarna med att driva en skola, svårigheterna att attrahera kompetent personal och de allmänt högre kostnaderna för att driva skola i mer glesbefolkade kommuner. Det kommunala utjämningsystemet innehåller visserligen en komponent som kompenserar för gles bebyggelse, men eftersom huvuddelen av överföringen från stat till kommun sker i form av en klumpsumma, finns ingen garanti för att detta bidrag fullt ut kompenserar just skolförvaltningen, även om det är korrekt uträknat.

Till svårigheterna i landsbygdskommunerna bidrar också en generellt mindre gynnsam familjebakgrund,²⁵ ett problem som har

²² SOU 2014:5. Se också Jarls underlagsrapport till kommissionen för en allmän diskussion om relationen mellan stat och kommun på detta område.

²³ Siffran bygger på en mindre enkät skickad till en grupp kommuner med detta invånarantal (Bjuv, Hallsberg, Kalix, Krokom, Mörbylånga och Orust).

²⁴ Holmlund m.fl. (2019), avsnitt 7.2.2.

²⁵ Holmlund m.fl. (2019), fig. 3.17.

förstärkts med det starka inflödet av elever med utländsk härkomst.²⁶ Invandrarandelen är numera högst i de mest avlägsna kommunerna,²⁷ även om den lokalt kan vara mycket hög i vissa skolor i storstadsområdena.

Enligt ekonomisk teori kan kommunerna inte förväntas ta det fulla ansvaret för produktionen av kollektiva nyttigheter, eftersom medborgarna rör sig fritt mellan kommunerna. Mer än hälften av befolkningen bor i vuxen ålder i en annan kommun än den som de växte upp i; en kommun med en ambitiös skolbudget kommer därför att se mer än hälften av sin investering att gå förlorad.²⁸ Samma problem uppkommer när det gäller lärarnas kompetensutveckling, eftersom även lärare rör sig över kommungränser.

Ansvaret för skolan är enligt kommissionens bedömning otydligt. Lagar och förordningar och läroplaner skapas på nationell nivå, men ansvaret för utförandet ligger hos kommunerna. Politiskt utkrävs ansvaret till övervägande del på nationell nivå, samtidigt som denna har begränsat inflytande över vad som sker i skolan. En reaktion på detta har blivit en växande flora av specialdestinerade bidrag från staten till kommunsektorn, som är administrativt betungande och inte alltid når sitt syfte. Små kommuner har inte resurser att hålla sig à jour med och söka alla tillgängliga bidrag, och utvärderingar visar att statsbidragen bara i begränsad omfattning når den avsedda verksamheten. Exempelvis konstaterar Skolverket i en uppföljning av statsbidraget för ökad likvärdighet och kunskapsutveckling att systemet är administrativt krävande, vilket särskilt drabbar huvudmän med begränsade resurser.²⁹ Även riktade statsbidrag har i utvärderingar visat sig få begränsat genomslag. Exempelvis gav ett särskilt bidrag för ökad lärartäthet mindre än hälften av den förväntade effekten.³⁰

Diagnos – skolval och fri etablering

Sedan det gamla systemet med folkskola och realskola avskaffades, har Sverige haft en sammanhållen grundskola med få inslag av differentiering utifrån prestationsnivå. Att elever inte ska delas upp ut-

²⁶ Mörk m.fl. (2019).

²⁷ Ibid. fig. 4.3.

²⁸ Baserat på statistiskt underlag från SCB.

²⁹ Skolverket (2019 d).

³⁰ De s.k. Wärnersson-medlen; se Andersson och Häkkinen (2005).

ifrån motivation eller förmåga har varit en bärande idé inom grundskolan. Fram till 1990-talets början var också valmöjligheterna inom systemet mycket små.

Sveriges invånare har olika relationer till den offentliga sektorn som medborgare och som brukare. Som medborgare kan man ha ett intresse av att naturen i landets nationalparker skyddas och bevaras utan att man besöker dem. På samma sätt har man som medborgare ett intresse av att landets utbildningssystem håller hög kvalitet och skapar jämlika förutsättningar även om man inte har egna barn, det vill säga brukar tjänsten.

Ett system för styrning av den offentliga sektorn måste balansera den potentiella konflikt som kan finnas mellan medborgar- och brukarrollerna. Brukarinflytande kan ha ett egenvärde men måste samtidigt vägas mot de gemensamma mål som medborgarna gemensamt har formulerat för utbildningssystemet som helhet. Utformningen av ett skolvalssystem ska därför ge föräldrarna inflytande bara så långt detta inte kommer i konflikt med de övergripande målen för utbildningssystemet. Ur detta perspektiv är det väsentligt att understryka att skolval kan existera inom ramen för en sammanhållen skola utan fri etableringsrätt för fristående huvudmän, på det sätt som råder inom den högre utbildningen.

Skolvalet och expansionen av den fristående skolsektorn har inneburit ökat utrymme för elever och familjer att välja en annan skola än den närmsta. Forskning visar att skolvalet och den fria etableringsrätten, med nuvarande utformning och urvalsgrunder, har bidragit till att öka skolsegregationen och därmed försvårat att skolan utgör en mötesplats för elever med olika social och kulturell bakgrund. Elever med goda förutsättningar har en särskilt hög sannolikhet att lämna den kommunala skolan för den fristående sektorn, i synnerhet om de bor i ett område där den kommunala skolan har svaga elevförutsättningar.³¹

På individnivå kan möjligheten att välja skola innebära en chans för socioekonomiskt svaga elever att lämna en dåligt fungerande skola i närområdet för ett bättre alternativ. I genomsnitt är det dock framför allt föräldrar och elever med stark utbildningsbakgrund och god ekonomi som utnyttjar skolvalet, varför nettoeffekten blir att segregationen ökar.

³¹ Holmlund m.fl. (2014).

Den ökade segregationen som skolvalet medfört måste också sättas i relation till effekterna på skolresultaten. Resultaten från forskningen är här inte lika entydiga som när det gäller segregationen. Bland de svenska studier som undersökt skolvalet i Sverige uppvisar några svagt positiva effekter, medan andra inte visar några effekter alls, i något fall negativa.³² Förbättringarna fördelar sig i någon studie jämnt, medan de i andra i huvudsak kommer elever med gynnsam bakgrund till del.

Den konkurrens som skolvalet leder till bidrar till betygsinflationen, eftersom betygen är ett huvudinstrument för att locka elever till skolan. De fristående skolorna uppvisar som konstaterats större skillnader mellan provresultat och betyg än de offentliga.

Det finns exempel på att den fria etableringsrätten inom skolsystemet omintetgör försök från kommunernas sida att minska segregationen och uppfylla skollagens krav på att elever ska få möjlighet att dela sin skoltid med elever med annan social och kulturell bakgrund. Exempel på detta finns från Malmö och Nyköping, liksom från den danska kommunen Holstebro. I alla dessa kommuner har sammanslagningar med syfte att förbättra integrationen lett till nyetableringar av fristående skolor med ökad segregation som följd.³³ Reaktionsmönstren bland dem som utnyttjar sådana möjligheter att undandra sig det gemensamma arbetet med integration och tillitskapande kontakter är enligt kommissionens mening begriplig men inte socialt hållbar.

Kommissionen bedömer att den omfattande skolsegregationen utgör ett problem och att det behövs åtgärder som syftar till en mer blandad elevsammansättning på landets skolor. Idén om en sammanhållen grundskola har blivit svårare att upprätthålla med en ökad skolsegregation, och uppdelning utifrån elevers familjebakgrund är på många sätt mer olycklig än uppdelning utifrån elevens egen prestation, som den har visst inflytande över.

En stor del av segregationen kan hänföras till ett segregerat boende, men skolvalets bidrag är inte obetydligt och motiverar åtgärder som säkerställer att skolvalets utformning inte står i konflikt med samhällsliga mål om en mer blandad elevsammansättning. Kommissionen menar att hela skolväsendet, kommunala såväl som enskilda

³² Se avsnitt 8.4.1.

³³ Om Malmö, se Wigerfelt (2010), om Nyköping, Kornhall och Bender (2018), om Holstebro, intervju med rektor Ole Priess, Holstebro, 2019-12-13.

huvudmän, måste involveras i och ta ansvar för skolans kompensatoriska funktion och för skolans demokratiuppdrag.

I utformningen av systemet måste frågan om skolvalets utformning hållas åtskild från etableringsfriheten. Valfrihet förutsätter inte etableringsfrihet.

Diagnos – utrikes födda elever

Det starka inflödet av utrikes födda elever har inneburit en svår och delvis ny uppgift för skolsystemet. Både antalet barn och språkbarriärer i kombination med en ofta svagare skolbakgrund i hemländerna innebär svårigheter. Ett positivt resultat är att elever som anländer före skolåldern uppvisar förhållandevis goda resultat; skillnaderna mellan dessa och elever födda i Sverige med minst en svensk förälder är inte större än skillnaden mellan flickor och pojkar. En växande andel har dock kommit efter skolstart.

Den växande andelen utrikes födda förklarar bara en del av de försämrade resultaten.³⁴ Det bör också understrykas att merparten av gapet i resultaten mellan inrikes och utrikes födda kan förklaras med socioekonomiska variabler och bostadsområde och att själva utrikesdimensionen alltså inte är den dominerande. Om inrikes och utrikes födda elever hade haft föräldrar med liknande socioekonomisk bakgrund och bott i samma bostadsområde hade nästan hela studiegapet försvunnit.³⁵

Diagnos – värdegrunden

Som framgått av kapitel 9 finns det tecken på att stödet för demokratin och de friheter som traditionellt förknippas med den inte kan tas för givet. Tendensen är uttalad i yngre åldersgrupper.

Värdegrunden diskuteras ofta som en fråga separerad från den allmänna debatten om kunskap och pedagogik. Men som framgått finns det starka samband mellan kunskap, tillit och förtroende för de demokratiska institutionerna.³⁶ Värdefrågorna i skolan har enligt kommissionens mening en stark koppling till ämnen som historia,

³⁴ Se referenser i kapitel 8.

³⁵ Grönqvist och Niknami (2017).

³⁶ Se exempelvis Esaiasson m.fl. (2020), Lindberg och Svensson (2012) och referenser i avsnitt 5.7.

ekonomi och samhällskunskap. Utan denna koppling finns en risk att den demokratiska författningen, respekten för mänskliga rättigheter och relaterade värden av eleverna uppfattas som ett alternativ bland många utan någon självklar position. Det är genom kunskap om demokratins framväxt, facklig organisering, demokratiska sammanbrott under 1900-talet och liknande som eleverna får förståelse för demokratins villkor och företräden. Vägen mot en stabilisering av förtroendet för demokratin som system går via stärkta kunskaper, och reformer av utbildningssystemet med detta syfte bidrar därmed till att stärka demokratin.³⁷

Diagnos – kulturpolitik

Det humankapital som eleverna får med sig från skolan räcker för det stora flertalet elever inte för att de i vuxenlivet ska efterfråga de kvalificerade kulturinstitutionernas utbud. Det nuvarande kulturstödet kommer därför i stor utsträckning redan kulturellt starka grupper till del.

Nuläge

Som konstaterades i kapitel 8 finns det många tecken som tyder på att den problembeskrivning och de diagnoser som presenterats ovan delas av många i det svenska samhället. Tillsättandet av en skolkommission med ett brett uppdrag, många experter och representanter för olika intressenter bidrog till en nationell samling kring skolfrågorna. Åtskilliga förbättringar har skett och sker, och extra resurser har tillförts. Att resultatutvecklingen i PISA-undersökningarna har vänt för svenskfödda elever är rimligen ett resultat av dessa insatser.

Mycket av Skolkommissionens problembeskrivning är dock fortfarande giltigt, och en del av de åtgärder som har vidtagits i förbättrande syfte har ad hoc-karaktär. Ett växande flöde av riktade statsbidrag och Skolverket särskilda stödprogram till huvudmän med problem är indikationer på att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte har varit väl avvägd. Förstärkningar av lärarprofessionen är långsiktigt riktiga, men rekryteringsproblem kommer att kvarstå under lång tid. En viss omorientering inom pedagogik och didaktik kan

³⁷ Se diskussionen i kapitel 5 i Wikforss (2017).

vara på väg, och ett läroplansarbete med delvis nya riktlinjer pågår. Kraven på aktörer som vill starta fristående skolor har höjts, men som kommer att framgå senare i detta kapitel kvarstår ett antal juridiska problem i regleringen.

Ett för lång tid framöver dominerande problem kommer att vara studieresultaten för elever med utländsk bakgrund. För dem som kommer efter skolstartsålder gäller särskilda förutsättningar. För inrikes födda eller dem som kommer före skolstart uppnås som framgått relativt goda resultat i genomsnitt, men bakom detta medelvärde finns stora variationer. Om man inte lyckas med utbildningen av dessa barn och unga, finns risk för betydande problem med denna andra generation.

17.3 Förslag

De förslag som presenteras i det följande syftar till att samtidigt höja nivån på det svenska utbildningssystemet och öka jämlikheten. Som erfarenheterna på OECD-nivå visar föreligger ingen motsättning mellan dessa båda mål – tvärtom stärker de varandra. I väsentliga delar överlappar kommissionens uppdrag med det uppdrag som utredningen om en likvärdig skola har haft, och då denna haft ett mer avgränsat utredningsmandat och kunnat tränga djupare i detaljerna, hänvisas på flera punkter till denna.³⁸

17.3.1 Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan

Ett starkare statligt ansvar

Enligt kommissionens bedömning uppvisar den svenska skolan alltför stora variationer i utbildningsresultaten. Detta får negativa följder både för utbildningssystemets generella funktion att förvalta och utveckla landets humankapital och för dess roll som fördelningspolitiskt verktyg för att utjämna barns livschanser. Variationer föreligger på olika nivåer – mellan och inom kommuner och mellan skolor.

³⁸ Utredningen om Ökad likvärdighet genom minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (dir. 2018:71), SOU 2020:28.

En del av förklaringen är enligt kommissionens mening att de flesta kommuner helt enkelt är för små för att på ett tillfredsställande sätt kunna lösa den krävande uppgift som har förelagts dem. Brister blir synliga på många områden – omsättning av nationella mål på det lokala planet, pedagogiskt utvecklingsansvar, läromedel, rekrytering och vidareutbildning av lärare, liksom resultat.

Kommunerna kompenserar skillnader i elevernas socioekonomiska bakgrund på lokal nivå i varierande utsträckning. Underlaget för tilläggsbelopp till skolor med svåra socioekonomiska förutsättningar kan vara mer eller mindre utvecklat. Lärartätheten tenderar att vara högre i skolor med mindre gynnsamma förutsättningar, medan lärar-kompetensen varierar i motsatt riktning.

Skolvalets nuvarande konstruktion innebär att elevers och föräldrars individuella önskemål kan komma till uttryck men ger inget utrymme för att väga samman individuella önskemål och samhälleliga mål om integration och kontakter mellan barn med olika bakgrund. De fristående skolornas egna kösystem och brist på transparens i antagningsbesluten skapar olikheter i möjligheterna för elever att få tillträde till de olika skolorna.

Det är också tydligt att det politiska ansvaret i skoldebatten förläggs till den statliga nivån. När massmedia uppmärksammar något missförhållande på en skola eller dåliga resultat i internationella utvärderingar, är det i de flesta fall skol- eller utbildningsministern som får svara på frågor, trots att huvudansvaret för både finansiering och utförande ligger på lokal nivå. Rikspolitikers svar på detta har under en följd av år varit att öka inslaget av riktade statsbidrag, med varierande framgång. Riktade statsbidrag har dock generellt sett större effekt än generella.³⁹

En betydande del av produktionsansvaret måste enligt kommissionen även framgent ligga på den kommunala nivån. En starkare statlig närvaro borde med ett bibehållet kommunalt produktionsansvar inriktas på

- att stödja kommunerna i förverkligandet av de nationellt beslutade målen för utbildningspolitiken
- att bistå i administrationen av ett skolval som görs gemensamt för offentliga och fristående skolor

³⁹ Ahlin och Mörk (2005).

- att säkerställa att det kompensatoriska uppdraget fullgörs på kommunal nivå genom adekvata resursförstärkningar till skolor med mindre gynnsamma förutsättningar
- en utvecklad tillsyn.

En regional skoladministration

Ett starkare statligt ansvar förutsätter en myndighet med en regional organisation som länk mellan den centrala nivån och den lokala skolmiljön. Man måste tillskapa enheter med tillräcklig storlek och en fungerande kompetensförsörjning, vilket bland annat kräver universitet eller högskola och lärarutbildning inom gränserna.

Ett alternativ är att utnyttja den existerande länsorganisationen med länsstyrelserna som organisatorisk hemvist. Före kommunaliseringen av skolan åren runt 1990 utgjorde läns skolnämnder en länk mellan den centrala skolmyndigheten och skolorna i kommunerna. I uppgifterna ingick bland annat att fördela centrala stödresurser till skolorna på basis av ansökningar. Dagens länsstyrelser agerar i stor utsträckning som samordnare av aktörer inom sitt geografiska område men har själva begränsade administrativa resurser, och en förvaltning med det övergripande ansvaret för skolväsendet skulle vara ett helt nytt inslag.

Ett annat alternativ är att utgå från Skolverket och utveckla en regional organisation på basis av sektorns egna behov. Detta är en lösning som tillämpas på många områden, till exempel inom domstolsväsendet och de stora infrastruktursystemen för vägar och elförsörjning. På skolområdet kan en sådan lösning motiveras av de mycket stora skillnaderna mellan storstäder, större städer, mindre städer och tätorter och landsbygdskommuner. De tre storstäderna har universitet och lärarutbildningar inom sina gränser och kan utnyttja skalfördelar inom förvaltningen. I övrigt skulle man söka en indelning som bygger på den existerande universitets- och högskolestrukturen, geografiska avstånd och andra relevanta parametrar. Denna lösning framstår som den mest lämpliga, givet skolans speciella förutsättningar.

Tillsyns- och utvärderingsfunktionen blir central i ett sådant system, vilket kan kräva en modifiering av resurserna också i denna del. Skolinspektionen har redan i dag en regional organisation, men denna

bör i den tänkta strukturen överensstämma med Skolverkets. De rent legala aspekterna på skolornas verksamhet blir självfallet betydelsefulla också i framtiden, men en relativt större andel av resurserna kommer att krävas för att analysera resultat och effektivitet.

Resursflöden och administration

Frågan är då hur den statliga närvaron i verksamheten ska säkerställas inom ramen för en organisation av ovanstående slag. Det krävs ett resursflöde och en administration. I dag sker en överföring i form av ett antal riktade bidrag från staten till kommunerna, men sammantaget bildar dessa ett alltför begränsat resursflöde för att staten ska kunna utöva något djupare inflytande. Som ett första steg kan det ändå vara lämpligt att slå samman de existerande riktade bidragen till ett samlat statsbidrag och förstärka detta. På längre sikt är det naturligt att på sikt återgå till den ordning som gällde när den ursprungliga kommunaliseringen gjordes, det vill säga ett större sektorbidrag öronmärkt för hela skolsystemet.⁴⁰

Det är angeläget att ett samlat statsbidrag inkluderar alla skolformer, även förskola, som i dagsläget inte omfattas av de riktade statsbidragen i lika stor utsträckning som grundskolan.

Samspelet mellan den statliga myndigheten och kommunerna som utförare består alltså i den tänkta organisationen i att kommunerna presenterar planer för hur de nationellt bestämda målen för utbildningspolitiken ska förverkligas på lokal nivå och att Skolverket på basis av information om utfallet i olika avseenden – utbildningsresultat, integration och andra – tilldelar resurser.

Analysen av kommunernas planer måste göras i ett antal olika dimensioner. Frågor om nyetablering av skolor måste integreras i det allmänna perspektivet av behov med avseende på demografisk utveckling, integration och andra aspekter. Även den lokala resursfördelningen efter sociala och ekonomiska förutsättningar påverkas (se nedan).

Den föreslagna organisationen bör omfatta såväl förskola och grundskola som gymnasium och vuxenutbildning.

I huvudsak är de skisserade förändringarna av institutionell karaktär och ska därför inte behöva påverka resursflödena i någon större

⁴⁰ Ds 1990:32.

utsträckning. Uppbyggnad av en regional struktur för Skolverket och förändringar av Skolinspektionens uppbyggnad kan förväntas leda till ökade statliga utgifter för administration, men samtidigt kommer en del av det arbete som i dag utförs i kommunerna och de fristående skolorna att kunna föras över till den statliga myndighetsfären, vilket medger besparingar. Kommissionen avstår från att försöka uppskatta eventuella förändringar av nettokostnaderna utan hänvisar till den organisationsutredning som kommer att krävas.

Förslaget bygger vidare på Skolkommisionens förslag, som har vidareutvecklats och utarbetats mer i detalj av utredningen om en likvärdig skola (SOU 2020:28).

Rekommendation: Staten påtar sig ett större ansvar för skolsystemet. En sådan förändring kräver ett antal förändringar i skolans organisationsstruktur och finansiering.

En regional organisation som länk mellan den centrala och den lokala nivån tillskapas. Huvudalternativet bör vara att denna organisation anpassas till skolsystemets specifika förutsättningar men att nuvarande länsindelning är en naturlig utgångspunkt.

Organisatoriskt kommer detta till uttryck genom en regionalisering av Skolverket. Den regionala organisationen får till uppgift att säkerställa att de nationellt fastställda målen för utbildningspolitiken förverkligas på den regionala och lokala nivån. Tillsyns- och utvärderingsfunktionerna anpassas till den regionala organisationen.

Ekonomiska ramar

I SOU 2020:28, kapitel 7, förs en detaljerad diskussion av resurserna på övergripande nivå i den svenska skolan. Det konstateras att skolan av allt att döma inte kompenseras fullt ut för de svårare förutsättningar som har gällt med det starka inflödet av elever med utländsk bakgrund. År 2018 låg resurserna uppskattningsvis 2,7 miljarder lägre än 2007, efter justering för den ökade undervisningsbördan. Enligt kommissionens mening borde resurserna snarare ligga högre, mot bakgrund av de problem som har beskrivits i detta och tidigare kapitel. Mycket överslagsmässigt framstår en ökning med 6 miljarder kronor som rimlig.

Förändrad fördelningsnyckel

Resursfördelningen bestäms av ett antal viktiga komponenter – genomsnittligt grundbelopp per elev, extra tilldelning till elever med ogynnsam socioekonomisk bakgrund eller individuella stödbehov och differentiering mellan offentliga och fristående skolor.

Det statliga inflytandet över skolsystemet, från förskola till gymnasium och vuxenutbildning, är till för att säkerställa en lägstanivå i resurstilldelningen. De kommuner som önskar lägga mer resurser på skolbudgeten än denna lägstanivå är fria att göra detta – ett uttryck för den kommunala självstyrelsen.

Fördelningspolitik är en nationell angelägenhet. Lägstanivån är ett uttryck för riksdagen och regeringens vilja att säkerställa att alla barn får en viss standard inom detta fördelningspolitiskt viktiga politikområde. Detta är dock inte tillräckligt för att förverkliga de fördelningspolitiska ambitionerna. Kravet på likvärdighet är nationellt fastlagt i lagstiftningen och innebär att vissa elever, skolor eller upptagningsområden med högre kostnader måste tilldelas mer resurser än genomsnittet. Differentiering med avseende på relevanta bakgrundsvariabler baseras på statistiska uppskattningar av sambanden mellan resursinsats och bakgrundsvariabler å ena sidan och resultat å den andra, av samma typ som för närvarande ingår i det kommunala utjämningssystemet – föräldrars utbildningsbakgrund, ekonomi, utländsk bakgrund med mera. Kommunerna gör detta i varierande utsträckning, enligt uppföljningar som har gjorts av Skolverket och Skolinspektionen.⁴¹ Även om förutsättningarna varierar från kommun till kommun, är ambitionsnivån vad avser utjämning av förutsättningarna enligt kommissionens mening inte en fråga som bör överlämnas till den enskilda kommunen. Den regionala statliga förvaltningen måste därför via den regionala representationen involveras i fördelningen av tilläggsanslag till skolor med svåra förutsättningar, liksom när det gäller elever med särskilda behov.

I de kommuner som har skolval med inslag av fristående skolor tillämpas i dag ett system med någon form av skolpeng som följer eleven, även om denna term saknar stöd i skollagen. Kommissionen menar att detta system bör modifieras, eftersom marginalkostnaden för en tillkommande elev ligger väsentligt lägre än genomsnittskostnaden. Resursfördelningsnycklar bör knytas till marginalkostnader

⁴¹ Skolverket (2013), Skolinspektionen (2014).

för att bli incitamentskorrekta. Detta är ett svårt analytiskt problem, eftersom samband mellan antalet elever och kostnaden för att bedriva verksamheten beror av ett antal faktorer som varierar lokalt. Man måste också utforma systemet på ett sådant sätt att det inte låter sig manipuleras genom artificiella klyvningar av skolenheter och liknande åtgärder. En lösning som kan utgöra en rimlig approximation till den ideala lösningen är att låta skolpengen följa med eleven med viss fördröjning. Därigenom skapas en viss tröghet som dämpar skolornas anpassningsproblem.⁴²

I detta sammanhang finns enligt kommissionens mening anledning att modifiera den nu gällande resursfördelningen mellan offentliga och fristående skolor. Som framgått av kapitel 8 är de fristående skolorna överkompenserade i dagens system.⁴³ Avgörande skillnader är att huvudmännen för fristående skolor kan säga nej till elever, medan kommunala huvudmän inte har den möjligheten, och att kommunen därför måste ha kapacitet att följa svängningarna i barnkullarnas storlek. Den sistnämnda kostnadsposten varierar över tid och är som lägst, när barnkullarna är stora.

Kommunerna måste dessutom ha beredskap för att ta emot elever från fristående skolor vars huvudman upphör med sin verksamhet, till exempel vid en konkurs. Redan den utredning som gjordes 1992 (SOU 1992:38) pekade på en rad andra skillnader i krav: de fristående skolorna har inte det övergripande planeringsansvaret för kommunens alla elever, de undkommer ofta kostnadskrävande insatser som modersmålsundervisning, svenska som andra språk, skolskjutsar med mera.⁴⁴ Till detta kan läggas att offentlighetsprincipen enligt gällande regler endast gäller i de offentliga skolorna, vilket medför ytterligare kostnader för den administrativa hantering som detta medför.

Trots dessa skillnader höjdes år 1997 ersättningen till de huvudmännen för de fristående skolorna till 100 procent av den kommunala genomsnittskostnaden, och denna norm har gällt sedan dess. Denna överkompensation till de fristående skolorna kan vara en del av förklaringen till den skillnad i resultat som observerades i bilagan till 2019 års långtidsutredning.⁴⁵ Enligt kommissionens mening bör resursfördelningsnyckeln vad avser fördelningen mellan kommunala

⁴² SOU 2020:28, avsnitt 9.2.

⁴³ Avsnitt 8.4.2.

⁴⁴ Se tabell 8.1.

⁴⁵ Holmlund m.fl. (2019), avsnitt 7.4.3.

och fristående skolor återställas för att korrekt återspegla kostnads-skillnaderna mellan dessa båda kategorier.

Rekommendation: Resurserna till skolorna fördelas inom ramen för ett centralt reglerat system på basis av lokala faktorer som elevernas socioekonomiska bakgrund, andelen utlandsfödda elever, bebyggelsestruktur med flera. Skolverkets regionala organisation får säkerställa att det kompensatoriska uppdraget fullgörs på den lokala nivån. Resurstilldelningen ska ta full hänsyn till att de offentliga skolorna har kostnadskrävande uppgifter som de fristående inte har.

Skolförordningen och gymnasieförordningen erbjuder dessutom kommunerna möjligheter att subventionera lokalkostnaderna för fristående förskolor och skolor, vilket motiverar en djupare analys (nedan).

Särskilt om bidrag till huvudmän för fristående skolor för lokalkostnader

En enskild huvudman som har fått ett godkännande av Skolinspektionen att starta en skolenhet ska erhålla ekonomiska resurser för varje elev från respektive elevs hemkommun, bestående av ett grundbelopp och i vissa fall ett individuellt beräknat tilläggsbelopp.⁴⁶ Ersättningen till huvudmannen för den fristående skolan ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.⁴⁷ Ofta används termen ”skolpeng”, vilket dock är något oegentligt. I grundbeloppet ingår lokalkostnader, vilka avser kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.⁴⁸ Huvudregeln är att ersättningen ska utgå från en genomsnittlig lokalkostnad, men kommuner har, om det finns särskilda skäl, möjlighet att beräkna ersättning för lokalkostnader på ett annat sätt. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilda huvudmannens faktiska kostnader om dessa är

⁴⁶ 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, och 11 kap. 36 § skollagen.

⁴⁷ 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen.

⁴⁸ 14 kap 4 § punkten 7 skolförordningen och 13 kap. 3 § punkten 7 gymnasieförordningen.

skäligen. Vid prövningen ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet.

Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras.⁴⁹ Utredningen *En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning* menar att detta öppnar upp för kommuner att via lokalersättningen ge särskilt gynnande villkor till fristående skolor som etablerar sig i kommunen, vilket i viss mån går emot den princip om likabehandling som annars gäller mellan olika enskilda huvudmän samt mellan enskild och kommunal huvudman.⁵⁰

Nedan analyseras om bestämmelserna i skolförordningen och gymnasieförordningen strider mot förbudet att lämna stöd till enskilda näringsidkare enligt kommunallagen och eller mot de EU-rättsliga statsstödsreglerna.

Principen om kommunal självstyrelse

Sverige har en lång tradition av kommunal självstyrelse, och den är också grundlagsfäst.⁵¹ Den innebär att det ska finnas en självständig och inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Kommunernas och regionernas existens, ställning, organisation och verksamhet är reglerade i grundlagen, kommunallagen och ett stort antal författningar med inriktning på speciella verksamhetsgrenar som socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård. Ett samlat ansvar läggs genom decentralisering av finansiering, beslut och utförande nära befolkningen, vilket ökar möjligheten att utöva inflytande över verksamheten. Det ökar också möjligheterna till att anpassa verksamheten utifrån lokala förutsättningar och utveckla så effektiva lösningar som möjligt. Samtidigt måste den kommunala självstyrelsen vägas mot andra intressen. Det finns ett antal värden på nationell nivå som kan motivera en lagreglering som inskränker den kommunala självstyrelsen. Rättssäkerhet, samhällsekonomisk stabilitet, effektivitet och likvärdighet över landet är exempel på så-

⁴⁹ 14 kap. 6 § andra stycket skolförordningen. 13 kap. 5 § andra stycket gymnasieförordningen.

⁵⁰ SOU 2020:28 s. 125.

⁵¹ 1 kap. 1 § regeringsformen.

dana värden. Ett område som berörs är skolväsendet, där staten styr genom att sätta upp regler och mål för verksamheten för att skolan ska uppfylla krav på likvärdighet, på respekt för en allmänt accepterad värdegrund och på effektivitet.⁵²

Kommunallagen

Av kommunallagen (2017:725), KL, framgår att kommuner och regioner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. En utgångspunkt är att det inte ligger i allmänintresset att individuellt stödja enskilda näringsidkare, om det inte föreligger synnerliga skäl.⁵³ I förarbetena har man resonerat om att synnerliga skäl kan föreligga i det fall som väsentlig service i avsaknad av stöd faller bort, då det kan finnas möjlighet att lämna stöd till enskilt företag.⁵⁴ I glesbygdsområden kan till exempel en kommun ha rätt att ekonomiskt stödja innehavare av till exempel livsmedelsbutiker eller bensinstationer, om stödet är nödvändigt för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service åt hushållen.⁵⁵ Beslut av kommunfullmäktige om stöd till hotell- och restaurangrörelse har i visst fall ansetts som synnerliga skäl.⁵⁶

Inom skolområdet har frågan om ett hyresavtal för en skola i en kommun prövats, förvisso endast i förvaltningsrätt, efter att en kommuninvånare menade att avtalet avsåg ett individuellt stöd till en fristående skola som var olagligt enligt kommunallagen. Förvaltningsrätten menade att beslutet medförde en ekonomisk garanti för den fristående skolan och att det därför utgör ett individuellt stöd riktad till enskild. Det fanns inte några synnerliga skäl. Det gjordes inte gällande att stödet skulle vara förenligt med statsstödsreglerna. Beslutet hade inte tillkommit på lagligt sätt och upphävdes.⁵⁷

Sammanfattningsvis bör synnerliga skäl i kommunallagen tolkas restriktivt, och det är svårt att inom skolområdet nå framgång med att fristående förskolor och skolors lokaler skulle kunna få individuellt ekonomiskt stöd från kommunerna med stöd av synnerliga skäl. Regleringen i skolförordningen och gymnasieförordningen som

⁵² Prop. 2009/10:80.

⁵³ 2 kap. 8 § kommunallagen, KL.

⁵⁴ Prop. 1990/91:117 och prop. 2008/09:21.

⁵⁵ RÅ 79 Ab 14.

⁵⁶ RÅ 1995 ref. 98.

⁵⁷ Förvaltningsrättens i Stockholm dom mål nr 13120-19.

ger kommuner möjlighet att beräkna ersättning för lokalkostnader för fristående förskolor och skolor på ett annat sätt (ge särskilt gynnande villkor till fristående förskolor och skolor som etablerar sig i kommunen) är oförenlig med kommunallagens bestämmelser om individuellt stöd till enskilda näringsidkare.

Vid kommunalt stöd till näringslivet måste kommunerna beakta inte bara regleringen i kommunallagen utan också EU-rättens regler om statsstöd.⁵⁸ Ett stöd kan kommunalrättsligt vara godtagbart, men inte EU-rättsligt.

EU-rättens regler om statsstöd

EU:s statsstödsregler i artiklarna 107–109 fördraget om europeiska unionens funktionssätt, FEUF, har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom EU snedvrids. Statsstödsreglerna gäller bara företag, och med det avses varje enhet som bedriver en ekonomisk verksamhet oavsett rättslig form och sättet för finansieringen.

För att det ska vara fråga om ett statligt otillåtet stöd ska fyra kriterier enligt artikel 107.1 FEUF var uppfyllda.

1. Utgöra en selektiv ekonomisk förmån, det vill säga gynna ett visst företag eller produktion.
2. Finansieras direkt eller indirekt genom offentligt medel.
3. Snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen.
4. Påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Nedan följer en genomgång av dessa kriterier för bedömning om stöd till fristående förskolor och skolor som etablerar sig i kommunen kan utgöra ett otillåtet statsstöd.

Den första punkten avser en selektiv ekonomisk förmån. Att stödet är selektivt innebär att det gynnar vissa företag i en viss region eller viss bransch. Det är alltså inte ett selektivt stöd, om alla företag gynnas. Ett argument som har använts för att utbildning inte är att anse som en ekonomisk verksamhet är att utbildning inte är bero-

⁵⁸ Prop. 2008/09:21.

ende av att tjänsten betalas av den som drar nytta av den.⁵⁹ Mot detta kan ställas ett annat senare avgörande från EU-domstolen som slår fast att offentligt finansierad utbildningsverksamhet är att betrakta som ekonomisk verksamhet.⁶⁰ EU-domstolens rättspraxis kan ge stöd för bedömningen att fristående förskolor och skolor inom utbildningsområdet är att betrakta som företag i statsstödsreglerna.⁶¹ Även svenska domstolar har bedömt att fristående skolor utgör ekonomisk verksamhet och således är företag.⁶²

Enskilda huvudmän som tar emot offentliga medel får en ekonomisk fördel och trygghet jämfört med vad som gäller på den vanliga marknaden. Den ekonomiska förmånen är selektiv, eftersom den riktar sig till de huvudmän som har tillstånd från Skolinspektionen.

Sammanfattningsvis uppfyller fristående skolor EU-rättens definition av ekonomisk verksamhet, och dessa är att anse som företag i statsstödsreglerna. Av punkten 2 framgår att stödet ska finansieras genom den offentliga budgeten.⁶³ Kriteriet är uppfyllt för de fristående skolorna, som får kommunala bidrag.

När det gäller punkten 3, finns det en risk att fristående förskolor och skolor kan snedvrída konkurrensen, eftersom den offentliga finansieringen inte bygger på priskonkurrens och inte kan ses som upphandling i EU-rättslig mening. Risken att konkurrens snedvríds är särskilt stor där de fristående förskolorna och skolorna kan hänvisa till affärssekretess.⁶⁴

Den fjärde punkten handlar om att stödet till de fristående skolorna ska påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det som kan lyftas som ett argument emot att villkoret inte är uppfyllt är att marknaden för förskolor och skolor är lokal. Men några större svenska aktörer inom skolväsendet har etablerat sig både i Sverige och i andra medlemsstater. Investeringar i andra medlemsstater blir möjliga genom vinster som görs i Sverige. Den enskilda huvudmannen kan öka sina marknadsandelar i andra medlemsstater med de offentliga medel

⁵⁹ EU-domstolens dom i mål C-263/86, *Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel*, ECLI:EU:C:1988:451, punkterna 18–20.

⁶⁰ EU-domstolens dom i mål i C-281/06, *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, ECLI:EU:C:2007:816 punkterna 30–34.

⁶¹ Wehlander (2020).

⁶² Kammarrättens i Stockholm dom mål nr 584-08, *Tibble gymnasium*. Kammarrättens i Göteborg dom mål nr 6267-19, SCB. Domen är överklagad.

⁶³ Hettne (2020).

⁶⁴ Jfr Kammarrätten i Göteborg mål nr 6267-19, SCB.

som de tar i emot i det svenska systemet. Det i sin tur påverkar den inre marknaden för kapital och tjänster.⁶⁵

Sammanfattningsvis riskerar ett offentligt stöd till lokaler till en enskild huvudman för att den ska kunna etablera sig i kommunen att vara ett otillåtet statsstöd enligt EU-rätten. Men det finns undantagsbestämmelser där stöd inte förutsätts påverka handeln inom EU, nämligen om det omfattas av *de minimis*-bestämmelserna.⁶⁶ Stöd kan utbetalas till enskilda företag utan krav på anmälan till kommissionen, om beloppet understiger 200 000 euro per företag under en treårsperiod. När det gäller stöd till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan beloppsgränsen uppgå till 500 000 euro.⁶⁷

Bestämmelserna om statsstöd måste läsas tillsammans med reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och Altmark-kriterierna. Utmärkande för dessa regler om tjänster av allmänt intresse är att det finns ett större spelrum för offentlig finansiering än vad som annars gäller för statsstödsreglerna. Dessa undantagsregler i EU-rätten är sannolikt mer generösa än kommunallagens synnerliga skäl.⁶⁸ I Altmark-målet⁶⁹ var frågan om ett bussbolag kunde erhålla ett offentligt bidrag utan att det skulle ses som ett statsstöd i EU-rättslig mening. Bolaget hade fått ersättning för tjänster som företaget hade tillhandahållit för att fullgöra skyldigheter avseende allmännyttiga tjänster (bedriva linjetrafik). De fyra kriterier som ska vara uppfyllda är för det första att företaget har ålagts en klart definierad skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. För det andra ska de kriterier på vilka ersättningen beräknades vara fastställda i förväg på ett objektivt sätt. För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävdes för att täcka hela eller delar av de kostnader som uppkommit. För det fjärde skulle i frånvaro av ett offentligt upphandlingsförfarande storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt

⁶⁵ Wehlander (2020).

⁶⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁶⁷ Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljats företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

⁶⁸ Wehlander (2020).

⁶⁹ EU-domstolens dom i mål C-280/00, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, i närvaro av Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, ECLI:EU:C:2003:415.

och välskött företag normalt skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst.⁷⁰ Om alla kriterierna är uppfyllda, är åtgärden inte statsstöd. Om något av de fyra Altmarkkriterierna inte är uppfyllt är åtgärden ett statsstöd, om även övriga kriterier i artikel 107.1 i FEUF är uppfyllda.

Det innebär att statsstöd kan uteslutas genom upphandling. Det är endast ett upphandlingsförfarande som gör det möjligt att anskaffa tjänsten till den lägsta kostnaden för allmänheten som kan uppfylla det fjärde kriteriet.⁷¹ Den offentliga finansiering som i skolförordningens och gymnasieförordningens ersättningsmodell kan subventionera lokalkostnaderna för fristående skolor uppfyller inte Altmark-kriterierna. Det är främst det fjärde kriteriet som inte är uppfyllt, på grund av att vissa kommuner kan avvika ifrån ersättningsmodellen och indirekt höja bidraget för en specifik fristående skola genom att subventionera lokalkostnaderna på en nivå som kan ligga över den ordinarie skolpengen. Det är sannolikt ett otillåtet statsstöd enligt de EU-rättsliga reglerna.

Slutsatsen är att när en kommun vill uppmuntra nyetableringar och ger subvention till enskilda huvudmän för lokaler i skolförordningen och gymnasieförordningen, kan det aktualisera förbudet i kommunallagen om stöd till enskilda företag och EU-statsstödsregler. EU-rättens definition av stöd är vidare än kommunallagens regler. EU-rätten vilar också på tanken att stöd principiellt är förbjudet. Sannolikt är det enligt de EU-rättsliga reglerna ett otillåtet statsstöd, när kommunen subventionerar enskilda huvudmän genom att ge särskilt bidrag till lokalkostnader för att de ska kunna etablera sig i kommunen. Men genom undantagsbestämmelser finns ett stort utrymme för statsstöd. Subvention till lokalkostnaderna skulle i vissa kommuner kunna falla in under beloppsgränser i de så kallade de minimibestämmelserna. Men subventionen uppfyller inte Altmark-kriterierna; det fjärde Altmark-kriteriet är inte uppfyllt.

Skolförordningens och gymnasieförordningens möjlighet för kommunen att avvika från ersättningsmodellen och höja bidraget genom att subventionera lokalkostnader utgör sannolikt ett otillåtet statsstöd och måste upphävas.

⁷⁰ Hettne (2020).

⁷¹ EU-domstolens som i mål C-280/00 punkten 93.

Förslag: Det utrymme för kommunerna att subventionera lokal-kostnaderna för fristående skolor som ges i skolförordningen och gymnasieförordningen strider mot kommunallagen och sannolikt mot EU:s statsstödsregler och bör upphävas.

Integrering av fristående förskolor och skolor i ett gemensamt utbildningssystem

Med ett fastare offentligt grepp över resurstilldelningen och en förbättrad fördelningsnyckel ökar förutsättningarna att integrera de fristående skolorna i ett gemensamt skolsystem för att skapa ett mer likvärdigt utbildningssystem. Det kan inte uteslutas att vissa kommersiellt drivna förskolor, skolor eller skolkoncerner väljer att lämna utbildningssektorn på grund av försämrad lönsamhet, om ovan nämnda förslag realiserar. Därutöver måste två andra inslag i dagens system omprövas eller justeras: den fria etableringen och skolvalet.

Fri etablering

I debatten antas ofta att skolval förutsätter fristående skolor och en fri etableringsrätt. Skolval kan dock förekomma även inom ramen för en helt offentlig organisation, som fallet är med högskolan, varför de positiva effekter som kan eftersträvas med ett skolval inte förutsätter fri etableringsrätt.

Den fria etableringsrätten är en del av näringsfriheten, som är grundlagsskyddad i regeringsformen sedan 1995.⁷² Det finns ytterligare skydd i EU-rätten. I 2 kap. 17 § regeringsformen sägs att näringsfriheten är total och endast får inskränkas för att skydda angelägna allmänna intressen.

Syftet med en begränsning av näringsfriheten får inte vara att ekonomiskt gynna eller missgynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra, utan för att en begränsning ska få införas krävs att syftet är att skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse. Regeringsformen med dess förarbeten förklarar inte vad ett angeläget allmänt intresse är. Lagstiftaren har emellertid möjlighet att inskränka näringsfriheten som från allmänna utgångs-

⁷² Se prop. 1993/94:117 samt prop. 2013/14:215.

punkter bedöms angelägna med hänsyn till säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen och andra liknande intressen.⁷³ Bilaga 2 i den aktuella SOU:n är en redovisning av de författningsbestämmelser som kan sägas begränsa närings- och yrkesfriheten. Där nämns Skollagen (1985:1100): ”För att en fristående skola ska få meddela undervisning för fullgörande av skolplikten krävs godkännande för ändamålet”. Etableringsfriheten är på så vis redan begränsad av att friskolorna har tillståndskrav.

De angelägna allmänna intressen som är aktuella som motiv för att kunna begränsa etableringsrätten är *integration och likvärdighet* för skolsystemet som helhet och, på det individuella planet, *barnens rätt till kontakt med barn med annan social och kulturell bakgrund*.

Den fria etableringsrätten i kombination med skolval hindrar som framgått av exemplen ovan en politik som syftar till integration och likvärdighet i den grundläggande obligatoriska utbildningen. Den skapar förutsättningar för att elever och lärare ska kunna undvika områden och skolor med utmaningar, så kallad pedagogisk segregation, med eller utan etniska undertoner.

Den fria etableringsrätten riskerar också att komma i konflikt med barnkonventionens krav på att barn genom skolan ska utveckla respekt för kulturer som skiljer sig från barnets egen.⁷⁴ Sådan respekt kan inte förvärvas genom abstrakta studier av deklARATIONER om mänskliga rättigheter och liknande dokument utan måste utvecklas i ett dagligt umgänge med barn med annan bakgrund. I viss utsträckning kan förekomsten av sådana kontakter påverkas med en reglering av vilka urvalsgrunder som tillåts för de fristående skolorna, men helt kan risken inte elimineras denna väg.

Den fria etableringsrätten ger potentiella huvudmän mycket stor frihet. Samtidigt ligger det i skolverksamhetens natur att en tillsynsmyndighet inte kan granska mer än en bråkdel av all undervisning och att tillsynen därför blir beroende av olika former av avvikelserapportering. Missförhållanden av olika slag – avvikelser från läroplanerna, låg kvalitet på undervisningen, odemokratiska eller till och med antidemokratiska inslag i värdegrunden, med flera – kan råda under lång tid utan motåtgärder. Avvikelser från läroplaner och låg kvalitet i undervisningen har förekommit såväl i offentliga som i fristående skolor, men värdegrunden framstår enligt kommissionens

⁷³ Se SOU 1993:40 del A s. 115 och 118.

⁷⁴ Barnkonventionen, art. 29 c.

bedömning som utsatt för en större risk med den fria etableringsrätten.

Det finns ett systemvärde i variationer i utbildningsutbudet för att säkra förnyelse. Det finns dock inget inneboende hinder mot variation inom ett helt offentligt administrerat system, som universitetsväsendet visar. Om man ändå bedömer att en eftersträvad variation åstadkoms bäst av någon extern producent, kan detta realiseras med mindre risk för missbruk genom att kompletterande tjänster från privata producenter upphandlas. Sådana aktiviteter bör i så fall prövas och utvärderas i pilotskala, innan de genomförs på bredare front.

Kommunerna har tidigare haft ett varierande inflytande över nyetablering av fristående skolor. Med ett förstärkt statligt ansvar för skolan kommer denna prövningsfunktion inför eventuella nyetableringar att naturligen ligga på Skolverkets regionala representation. Innan tillstånd att starta ny verksamhet i privat regi ges, ska alltså en bedömning av behovet enligt kommissionens mening göras.

Ekonomiska konsekvenser

Den huvudsakliga ekonomiska konsekvensen av en begränsning av etableringsfriheten torde bli att utgifterna för skolan minskar genom att olika former av läckage reduceras eller elimineras. Eftersom nyetablering av fristående skolor tenderar att leda till fler och mindre skolor, kan effektiviteten påverkas positivt av en begränsning av nyetableringen. Åtgärden måste dock utvärderas gemensamt med den föreslagna förändringen av ersättningsmodellen.

Rekommendation: De fristående skolorna integreras tydligare i det offentliga utbildningssystemet. Dimensioneringen och planeringen av utbildningen görs gemensamt för offentliga och fristående skolor inom ramen för Skolverkets regionala organisation. Den fria etableringsrätten inom skolområdet begränsas genom förhandsprövning av behovet.

Förvaltningspolitiska aspekter på fristående skolor

Som konstaterats tidigare finns det tydliga tecken på betygsinflation i den svenska skolan. Utrymmet för betygsinflation påverkas av i vilken mån betygen förankras i externt rättade prov, så föregående förslag kan bidra till att reducera problemet. Men problemet med betygssättning reser allmänna frågor om fristående skolors ställning inom skolsystemet.

Genom skollagen har enskilda juridiska personer anförtrotts rätten att bedriva myndighetsutövning. Exempel på myndighetsutövning är, förutom betygssättning, antagning, tillfällig omplacering och avstängning. Myndighetsutövning innebär utövande av offentlig makt med potentiellt långtgående konsekvenser för enskilda. För att förhindra missbruk av offentlig makt omgärdas myndighetsutövningen av restriktioner. I 1 kap. 9 § regeringsformen formuleras ett krav på opartiskhet och saklighet, i 1 kap. 5 § förvaltningslagen uttryckt som ett objektivitetskrav. Innebörden är att den som fattar beslut inte ska ta ovidkommande hänsyn, det vill säga väga in faktorer som den berördas identitet eller annat som inte föreskrivits i lag. Detta objektivitetskrav söker man i sin tur garantera genom exempelvis krav på utredningsunderlag, dokumentation och öppenhet. Av 29 kap. 10 § skollagen framgår vilka av förvaltningslagens bestämmelser som ska tillämpas vid myndighetsutövning inom skolan.

I det följande behandlas tre problem av olika dignitet med anknytning till myndighetsutövning inom skolan: objektivitetsprincipen vid myndighetsutövning för de fristående skolorna, jäv vid betygssättning och den mer allmänna frågan om jäv hos anställda i fristående skolor. Offentlighetsprincipen gäller inte för de fristående skolorna men principen bör gälla för att öka allmänhetens insyn i fristående skolor.

Jäv vid betygssättning

I 16–18 §§ förvaltningslagen finns jävsbestämmelser. Dessa gäller i de fristående skolornas myndighetsutövande verksamhet. För kommunala skolor finns motsvarande bestämmelse i kommunallagen. Av 29 kap. 10 § skollagen framgår i vilken omfattning som förvaltningslagen ska tillämpas i skolorna. Regleringen gäller för alla skolformer och har ett generellt undantag för betygssättning. Regler om hand-

läggning vid betygssättning finns i 3 kap. och respektive skolformskapitel i skollagen. Jävsfrågan vid betygssättning regleras för offentliganställda lärare genom deras ställning som tjänstemän. Det finns särskilda bestämmelser om jäv i kommunallagen.

Privatanställda lärare som sätter betyg omfattas då inte av jävsbestämmelserna i förvaltningslagen, men av objektivitetsprincipen i regeringsformen. Att jävsfrågan vid betygssättning inte reglerats för privatanställda lärare har genom vad som framstår som ett förbiseende inte skett. I en fristående skola skulle eleverna kunna ha sämre förutsättningar att nå framgång med ett klagomål om jäv än i en kommunal skola. Jävsreglerna bidrar till en rättvis och likvärdig betygssättning. Som ett minimum måste samma regler gälla för privat och offentligt anställda lärare.

Det kan noteras att jävsreglerna är ett uttryck för objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Jävsreglerna är däremot mer specifika än objektivitetsprincipen. Lärare vid fristående skolor omfattas av principen, vilken innefattar ett krav på att iaktta saklighet och opartiskhet vid myndighetsutövning, bland annat vid betygssättning. Om en lärare vid fristående skola har påverkats av irrelevanta faktorer vid betygsbeslutet, kan 1 kap. 9 § regeringsformen tillämpas. Den kan utgöra en grund för kritik samt arbetsrättsliga och straffrättsliga sanktioner, som tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken.

Även om 1 kap. 9 § regeringsformen är en garanti för saklighet och opartiskhet, är principen svårtillämpad och inte lika specifik som jävsbestämmelserna, vilket talar för att man inför en specificerad jävsbestämmelse också för fristående skolor.

Utgångspunkten för utformningen av en ny bestämmelse i skollagen är att objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen ska gälla vid myndighetsutövning och offentlig förvaltningsverksamhet. År 2010 förtydligades att objektivitetsprincipen är tillämplig på privata aktörer, när de utför förvaltningsuppgifter som har överlämnats till dem. Att förvaltningsuppgifter får överlämnas från det allmänna att utgöras av enskilda stadgas i 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformerna. För att överta förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning krävs lagstöd. Enskilda huvudmäns verksamhet regleras av skollagen, och i de delar som verksamheten styrs genom skollagen utgör de offentliga förvaltningsuppgifter. I offentliga förvaltningsuppgifter ingår undervisning (så kallat faktiskt handlande) och myn-

dighetsutövning (exempelvis betygssättning) med stöd av skollagen. Sammantaget innebär det att när personal vid fristående skola ska iaktta objektivitetsprincipen vid det faktiska handlandet och vid myndighetsutövning. Ett förtydligande om detta bör införas i skollagen.

Det finns olika situationer vid betygssättning, och för att samma regler ska gälla för privat och offentligt anställda lärare bör en jävsregel vid betygssättning och annan myndighetsutövning införas i skollagen och göras liknande den som finns i 6 kap. 28 § p 5 kommunalagen. Bestämmelsen är något av en generalklausul, som kan tillämpas då det i ett ärende finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för opartiskhet.

Förslag: Objektivitetsprincipen ska iakttas vid myndighetsutövning vid fristående skola. Jävsfrågan vid betygssättning bör regleras även i fristående skolor.

Förslag: Frågan huruvida vinstdrivande verksamhet är förenlig med myndighetsutövning inom skolområdet utreds förutsättningslöst.

Anställdas ekonomiska intressen

Förr balanserades elevers och föräldrars önskan om högre betyg av professionella normer hos såväl den enskilda läraren som rektorn. I dagens ordning står läraren mer ensam i försvaret av korrekt satta betyg, eftersom rektorn nu kan antas ha ett starkt intresse av höga betyg; betygen är ett viktigt instrument i konkurrensen om elever.

När privata utbildningsföretag har aktualiserat delägande för lärare i företaget, har också denna sista barriär mot betygsinflationen försvagats, något som för övrigt blivit en realitet redan genom börsnoteringen av vissa företag i branschen. En enskild lärare har begränsad påverkan på den genomsnittliga betygsnivån vid en skola, men om flera lärare har samma intresse, kan effekten bli märkbar.⁷⁵

⁷⁵ Förvaltningslagen 5 §: ”I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.” Se vidare Hirschfeldt (2019).

Förslag: En reglering av enskilda befattningshavares eventuella intressekonflikter vid delägarskap i de skolor eller koncerner där de är verksamma utreds.

Vinstdrivande verksamhet och offentlig förvaltning

På ett mer generellt plan ter det sig naturligt att resa frågan vilka kvalitetskrav som ska ställas på de fristående skolorna i förvaltningsmässigt hänseende. Offentlig makt kan missbrukas, och för att i möjligaste mån förhindra detta finns ett omfattande regelverk bland annat i regeringsformen, förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen och brottsbalken, gällande tjänstefel, tagande av muta mer mera. Dessa regler kommer i vissa fall i konflikt med de regler som gäller kommersiell verksamhet, eftersom aktiebolagslagen föreskriver andra lojaliteter och restriktioner än den offentliga förvaltningens regelverk. Det fundamentala målet för en vinstdrivande verksamhet är att generera vinst till ägarna. Exempelvis föreskrivs i 3 kap. 3 § aktiebolagslagen ”Om bolagets verksamhet helt eller delvis skall ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, skall detta anges i bolagsordningen.” Den logik som styr en vinstdrivande verksamhet är radikalt annorlunda än den som styr offentlig verksamhet.

Ytterligare en aspekt att beakta är risken för korruption. Om någon resursstark person går in som delägare i ett kommersiellt utbildningsföretag, finns en risk att denna position utnyttjas för att gynna egna barn eller andra personer med vilka personen i fråga har nära relationer.⁷⁶

När ansvar för offentlig verksamhet anförtros privata näringsidkare, söker man överbrygga denna brist på överensstämmelse genom avtal (i fallet tjänsteproduktion) eller lagstiftning (vid myndighetsutövning). Alla avtal och all lagstiftning är dock ofullständiga, vilket reser frågan i vilken utsträckning det offentliga och det privata intresset kan bringas att harmoniera. I det förstnämnda fallet måste bedömas om man genom avtal kan lösa problemet. Om inte, måste verksamheten bedrivas i egen (offentlig) regi. Detta problem behandlas inte här.

⁷⁶ Ett exempel från USA inom denna kategori avslöjades av FBI i början av år 2019; se <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/12/us-college-admissions-scandal-corruption-rigged>. Domar har fallit (SVT 2020-05-21).

I det senare fallet – myndighetsutövning – måste samma grundläggande fråga ställas. Kan man i det aktuella fallet få det privata vinstintresset att harmoniera med det allmänintresse som verksamheten är tänkt att tjäna? Svaret kommer att bero på dels verksamhetens natur, dels de allmänna förutsättningarna för att få ledning och anställda att agera för allmänintresset och inte i något avseende missbruka den makt som anförtrotts dem. De restriktioner som införts för att förhindra detta när myndighetsutövning bedrivs inom den offentliga förvaltningen måste enligt kommissionens bedömning ses som ett minimum också när offentlig makt utövas av enskilda juridiska personer. Förvaltningslagens krav och de ovan behandlade jävsreglerna är exempel. Bestämmelser om offentlighet och sekretess, meddelarfrihet och skydd för visselblåsare är andra viktiga spärrar mot maktmissbruk. Nedan behandlas offentlighetsprincipen i större detalj.

Offentlighetsprincipen och de fristående skolorna

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2018⁷⁷ att offentlighetsprincipen för att öka allmänhetens insyn bör göras tillämplig i fristående förskolor och skolor samt i privat anordnad vuxenutbildning. Ställningstagandet är i linje med den blocköverskridande sexpartiöverenskommelse som i maj 2013 slöts inom ramen för Friskolekommitténs arbete (SOU 2013:56) och regeringens överenskommelse med Vänsterpartiet i oktober 2014 om vinster i välfärden.

Offentlighetsprincipen – principen innebär rätt att ta del av allmänna handlingar – består av två delar: dels bestämmelserna i regeringsformen om yttrande- och informationsfrihet, som gäller för dem som är verksamma hos det allmänna, dels 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen som gäller för myndigheter i Sverige. Offentlighetsprincipen tillämpas inom myndigheter, däribland kommuner, men gäller därför med automatik bara kommunala skolor. Det finns dock i dag undantag då friskolor kan omfattas av offentlighetsprincipen, nämligen om kommunen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande i bolaget som driver skolan.⁷⁸

⁷⁷ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, s. 193.

⁷⁸ 2 kap. 3 § offentlighet och sekretesslagen, OSL.

Förutom allmänna handlingars offentlighet gäller den så kallade meddelarfriheten, som innebär stora möjligheter för medarbetare att lämna information för publicering i tidningar och andra tryckta skrifter. Med meddelarfrihet avses normalt att det är möjligt att enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedier. Meddelarskydd är ett samlingsnamn för ett antal regler, som har syftet att förverkliga offentlighetsprincipen. Denna princip innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om i huvudsak all offentlig verksamhet. En meddelare har rätt att vara anonym, och den som har tagit emot en uppgift för publicering har, med vissa undantag, tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet.

Lag om meddelarskydd i enskilda verksamheter finns också. Lagen är begränsad till att gälla för vård, skola och omsorg. Den innehåller inskränkningar för meddelarskyddet; den gäller inte om det föreskrivs i lag att uppgiften omfattas av tystnadsplikt.

Principen om rätt att ta del av handlingar har begränsningar. Det ska dels röra sig om allmänna handlingar, dels vara förenligt med bestämmelser om sekretess. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift oavsett om det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på annat sätt.⁷⁹ Visst skydd för sekretessen finns, eftersom rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen får begränsas, dock endast när det är påkallat med hänsyn till olika uppräknade intressen.⁸⁰

För att principen om handlingsoffentlighet ska fylla sitt syfte måste myndigheterna registrera sina allmänna handlingar, eller i vart fall hålla dem ordnade så att det går att fastställa vilka allmänna handlingar som finns.⁸¹ Allmänheten måste kunna få vetskap om att en handling existerar. Rätten att ta del av allmänna handlingar förutsätter att handlingar blir kvar i myndighetens vård och inte förstörs eller återlämnas till ingivaren.⁸²

I SOU 2015:82, *Offentlighet för fristående skolor* presenterades förslag till reglering av offentlighets- och sekretessfrågor i fristående

⁷⁹ 3 kap. 1 § OSL.

⁸⁰ Det gäller bland annat det allmännas ekonomiska intresse, eller avser enskildas intressen, nämligen skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar anges i offentlighets- och sekretesslagen. Även i 29 kap. 14 § skollagen föreskrivs tystnadsplikt för alla skolformer.

⁸¹ 5 kap. OSL.

⁸² Arkivlagen.

skolor. Jämlikhetskommissionen instämmer i huvudsak i förslagen, men några ytterligare förtydliganden tas upp nedan. Eftersom SOU 2015:82 kom före EU:s marknadsmissbruksförordning⁸³ (MAR), som är direkt tillämplig och har företräde framför nationell rätt, belystes inte förordningen i samband med förslaget att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten skulle gälla för de fristående skolorna på samma sätt som för kommunala skolor. Det är i vart fall en av anledningarna till att Lagrådet kom fram till att man inte borde gå vidare med lagstiftningen, innan det var analyserat om detta kunde komma i konflikt med unionsrättsliga krav. Utbildningsdepartementet publicerade en promemoria med analys av offentlighetsprincipen hos börsnoterade företag utifrån det EU-rättsliga regelverket. Utredaren kom sammanfattningsvis fram till att någon komplettering av lagförslagen i remissen inte behövde göras.

Bidrag från hemkommunen till fristående skolor regleras i skollagen. Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid en fristående skola. De fristående skolorna är också en skattefinansierad verksamhet, som ska ge möjlighet för skattebetalare, massmedia och andra intressenter att ha insyn i verksamheterna. Insyn bidrar till att stärka kvaliteten. Det som kan tala emot förslaget att offentlighetsprincipen ska gälla även fristående skolor är att det i skollagen ger kommunerna rätt till insyn i friskolornas verksamhet. Det som också skulle kunna tala emot införandet av offentlighetsprincipen är att det utöver insyn i verksamheten för kommunen finns tillsyn och granskningar. Samtidigt har kommunens och tillsynsorganens insyn en annan funktion än den som offentlighetsprincipen är till för att säkerställa.

Att införa offentlighetsprincipen i friskolor kan ge ökade krav på huvudmännen för de fristående skolorna som krav att lämna ut handlingar och registrera handlingar, men lika villkor skulle gälla för kommunala och fristående skolor. Om det är en huvudman för en fristående skola med flera skolenheter, torde det heller inte vara ett sekretessproblem mellan dessa skolor.

De ökande kraven genom offentlighetsprincipen kan medföra en ökad administrativ börda för huvudmännen för de fristående skolor som ska lämna ut handlingar (skyndsamhetskrav) respektive inte lämna ut handlingar. Det finns också ett tillgänglighetskrav. Om lag-

⁸³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning), OJ L 173, 12.6.2014, p. 1–61. Ändrad 2016.

stiftaren inför tydliga handläggningsregler, kommer införandet av en offentlighetsprincip att vara proportionerlig och inte heller drabba eleverna.⁸⁴

Utöver bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen finns det inte några särskilda regler om hur organ av detta slag ska hantera ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Det bör vara tydligt vilka regler som ska gälla när huvudmän för fristående skolor ska handlägga utlämnande av handlingar.⁸⁵

I betänkandet SOU 2015:82 föreslås en ny bestämmelse, 2 kap. 3 a §, i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Bestämmelsen har följande lydelse:

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Dessa huvudmän ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

Fristående skolor är organiserade så att det finns en, två eller tre olika nivåer: skolenhets-, huvudmanna- och ägarnivå. Av förslaget framgår att det är huvudmännen som ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Som lagtexten är formulerad ser insynen ut att omfatta endast huvudmannen. Detta är mindre lämpligt.⁸⁶ Därför torde det vara rimligt att förtydliga att utlämnandet av handlingar ska gälla handlingar på skolenhetsnivå, och denna kan jämföras med myndighet. Jämlikhetskommissionen föreslår alltså att förtydliga *huvudman till skolenhetsnivå*.

Enligt lagförslaget i SOU 2015:82 skulle meddelarfriheten i fristående skolor förändras på så sätt att den inte längre skulle omfattas av 2017 års meddelarskyddslag, utan i stället ges samma innebörd

⁸⁴ Beslut att inte lämna ut handlingar kan överklagas till kammarrätt. Troligen ska i så fall de fristående skolorna ha samma skyldighet som exempelvis ett kommunalt företag eller myndighet när det gäller offentlighetsprincipen vid handläggning av ärendet om handlingsutlämnande.

⁸⁵ Vem inom fristående skolan som ska fatta detta beslut får styras av den företagsform som bedrivs. Är det ett aktieföretag, är det aktieföretagslagen som gäller, och i den står vilken instans inom aktieföretaget som fattar beslut. Praktiskt sköts det genom en delegeringsordning. Motsvarande reglering gäller för andra associationsformer, som stiftelser, ideell förening, ekonomisk förening och så vidare.

⁸⁶ Eftersom insynen är avsedd att gälla även på skolenhetsnivå, är det tveksamt om detta är tillräckligt tydligt. Ägaren kan själv vara huvudman, och ett ägarföretag kan även bedriva annan verksamhet än skolverksamhet. Utredaren anser att det knappast låter sig göras att skilja ut skolverksamheten på ett så tydligt sätt som skulle krävas om skolverksamheten men inte övrig verksamhet skulle omfattas av offentlighetsprincipen. Av det skälet föreslås att det är huvudmannen och inte ägaren som ska jämföras med myndighet. Eftersom huvudmannen i vissa fall också kan vara ägare kan, med den föreslagna formuleringen av 2 kap. 3 a § OSL, bestämmelsen komma att omfatta även annan verksamhet som huvudmannen bedriver.

och räckvidd som i dag gäller i statliga och kommunala verksamheter enligt 13 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, som bryter igenom lagstadgad och avtalad tystnadsplikt, en rimlig följd av ändringarna att friskolorna ska omfattas av offentlighetsprincipen.

Inom offentlighet- och sekretesslagen får inte heller verksamhetsutövaren vidta några åtgärder mot den som utnyttjat sin meddelarfrihet. Meddelarfriheten har då företräde framför eventuell avtalad tystnadsplikt. Verksamhetsutövaren kan då inte heller göra gällande påföljder för avtalsbrott. Men detta förslag lämnades före ikraftträdandet av MAR, så alla konsekvenser kunde inte förutses.

En utredare på Utbildningsdepartementet fick i uppdrag att analysera offentlighetsprincipen och meddelarfriheten ska gälla i fristående skolor utifrån det EU-rättsliga regelverket, särskilt marknadsmissbruksförordningen (MAR).⁸⁷ Som noterats ovan blev slutsatsen att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar ska tillämpas även på huvudmän för fristående skolor som är börsnoterade aktiebolag eller dotterbolag till sådana aktiebolag, samt att anställda och uppdragstagare i fristående skolor ska ha meddelarfrihet och meddelarskydd enligt bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, och att detta är förenligt med EU:s marknadsmissbruksförordning. Någon komplettering av lagförslagen i remissen behöver därför inte göras.

MAR är tillämplig på de fristående skolor som är börsnoterade. Röjandeförbudet i artikel 10 gäller för myndigheter som ska tillämpa offentlighetsprincipen. I MAR finns också ett undantag från röjandeförbudet. Förbudet gäller inte om det är ett normalt led i fullgörandet av tjänst, verksamhet eller åliggande. Ett utlämnande av allmänna handlingar som innehåller insiderinformation kan troligen bara utgöra ett normalt led i fullgörande av tjänst, om det finns en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen om att insiderinformation enligt lag inte får lämnas ut. Det kan då tolkas att det råder sekretess för uppgifter som utgör insiderinformation, eftersom en hänvisning till bestämmelserna i EU-förordningen, MAR, finns i 9 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Regleringen om offentlighet och sekretess innebär att allmänna handlingar ska lämnas ut på begäran, men endast i de delar de inte innehåller sekretessbelagda uppgifter. Detta innebär bland annat att allmänna handlingar inte får lämnas ut i de delar de innehåller uppgifter som utgör insiderinformation.

⁸⁷ Utbildningsdepartementet (2019 b).

Här kan det tilläggas att artikel 21 MAR klargör att meddelarfrihet enligt nationell rätt som utgångspunkt har företräde framför rövandeförbudet i artikel 10. Det torde innebära att MAR inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det ger en medarbetare i en fristående skola (börsbolag) rätt att straffritt lämna insiderinformation till medier utan hinder av rövandeförbudet i artikel 10. Slutsatsen är, precis som i citerade promemoria, att det skulle råda förenlighet mellan meddelandefriheten i tryckfrihetsförordningen och MAR men att ett sådant rövande normalt kommer att innebära avtalsbrott i förhållande till arbetsgivaren.

När här talas om avtalade tystnadsplikter avses sekretessavtal som den avtalsrättsliga tystnadsplikt som följer av allmänna principer om lojalitetsplikt i anställningsförhållanden. Privatanställda är således normalt underkastade avtalad tystnadsplikt som inte viker för meddelarfrihet.

När det gäller meddelarfriheten kan det tilläggas att en utökad meddelarfrihet för lärare på börsnoterade friskolor (med upphävande av meddelarskyddslagen) då kan påverka sekretessen, eftersom man inte kan säkerställa att informationen förblir konfidentiell och ett offentliggörande av informationen då kanske inte kan skjutas upp. Det skulle innebära en inskränkning i möjligheterna för fristående skola att på ett normalt och ändamålsenligt sätt förhålla sig till sina informationsförpliktelser som börsbolag. Det är tveksamt om det alls vore möjligt att upprätthålla en börsnotering för fristående skolor.

Det uppträder som framgått konflikter mellan börsnoterade fristående skolors intresse av sekretess och det allmänna intresset av insyn i offentlig verksamhet (offentlighetsprincipen). Den senare är ett viktigt instrument för att förhindra missbruk av offentlig makt och måste enligt kommissionens mening väga tyngre än enskilda aktörers ekonomiska intressen.

Förslag: Offentlighetsprincipen bör ges samma innebörd hos fristående skolor som i dag gäller för kommunala skolor. Privatanställda är normalt underkastade avtalad tystnadsplikt som inte viker för meddelarfrihet. Det är en fråga som bör utredas närmare.

Sammanfattning

Det framstår enligt kommissionens mening som en märklig ståndpunkt att de regler som skapats för förvaltningen till skydd för medborgarna inte skulle gälla när myndighetsutövning har överlämnats till privata rättssubjekt. Samma principer bör rimligtvis råda oavsett vem som har anförtrots uppgiften.

Slutsatser har dragits på tre nivåer. För det första bör en upplysningsparagraf för de fristående skolorna att vid myndighetsutövning gäller objektivitetsprincipen införas, och jävsregler vid betygssättning utsträckas till att omfatta även fristående skolor. Att så inte har skett förefaller vara resultatet av ett förbiseende. För det andra bör man förhindra att enskilda befattningshavare på fristående skolor – skolledare, lärare med flera – råkar i intressekonflikter till följd av ekonomiska intressen i de skolor eller koncerner där de är verksamma. En grundläggande fråga som kräver utredning är om vinstdrivande verksamhet över huvud taget låter sig förenas med myndighetsutövning.

För det tredje bör de regler som utgör offentlighetsprincipens beståndsdelar – att kunna ta del av handlingar, meddelarfrihet och meddelarskydd, – även gälla för fristående skolor.

Skärpt tillsyn

Tillsynen av skolverksamheten måste vara oberoende av om skolan drivs i offentlig eller privat regi eller om undervisning meddelas av behöriga eller obehöriga lärare. För närvarande kan Skolinspektionen exempelvis inte vidta åtgärder mot en lärare som inte är behörig. Lagstiftningen bör ändras på denna punkt.

Sedan skollagen (2010:800) är förskolan en del av skolväsendet. Införandet av en egen skolform, den nu reviderade läroplanen, nya lagkrav på skolchef för förskolan och ett allt mer omfattande ansvar för tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg innebär ökade krav på kapacitet för detta både i kommuner och den centrala tillsynsmyndigheten.

Riksrevisionens granskning av dagens inspektionsverksamhet identifierar också ett antal brister som tycks tyda på en allmän resursbrist, såsom att ärenden avslutas utan att man har verifierat att nöd-

vändiga rättelser faktiskt har utförts.⁸⁸ Denna resursbrist bör i så fall avhjälpas. Detta är en åtgärd som är angelägen och som bör genomföras oberoende av den större omorganisation som skisserats ovan.

Ekonomiska konsekvenser

Skolinspektionens budget omsluter i dag drygt 400 miljoner kronor. En femtioprocentig ambitionshöjning skulle alltså öka årskostnaden med 200 miljoner kronor, exklusive de förbättringar som föreslagits av Riksrevisionen.

Rekommendation: Tillsynen av skolan skärps. Den centrala tillsynsmyndighetens resurser förstärks, varvid särskild hänsyn ska tas till behoven i förskolan. Sanktionsmöjligheterna ses över.

17.3.2 Styrning och ledning av förskola och skola

Gemensam antagning till skolan

I ett tidigare system var närhetsprincipen avgörande för i vilken skola en elev skulle gå. Med skolvalet, i de kommuner där ett sådant finns, kan icke avsedda konsekvenser uppträda, när de båda principerna om önskemål respektive närhet tillämpas. De flesta kommuner tillämpar en tolkning av närhetsprincipen som kallas relativ närhet, det vill säga man jämför två elevers näst bästa-alternativ, och ger i en bristsituation plats åt den elev vars situation skulle försämrast mest om platsen gick till den andra eleven. Denna princip lockar dessvärre till strategiskt uppträdande. Elever som inte aktivt söker kan dessutom bli av med en skolplats som de har rätt till enligt närhetsprincipen och få lång skolväg, om den aktuella skolan söks av fler elever än det finns plats för.

Skolvalet leder också till ökad segregation. En del av denna är oavsiktlig, en annan avsiktlig och beror på skolornas selektion av elever.⁸⁹ När föräldrar och barn uttrycker önskemål om skola, ger de uttryck för privata värderingar av olika alternativ. Den kollektiva

⁸⁸ Riksrevisionen (2019 c).

⁸⁹ Om oavsiktliga mekanismer, se avsnitten 4.2 och 8.4, beträffande den avsiktliga selektionen avsnitt 8.4.

dimensionen av skolans verksamhet – att barnen får träffa barn med annan social och kulturell bakgrund, att barn med utländsk bakgrund snabbare lär sig svenska och integreras i det svenska samhället – kan inte komma till uttryck genom skolvalet, eftersom ett enskilt hushålls bidrag till integrationen är marginellt. Det kan räcka med ganska svaga krav från föräldrars och barns sida på andelen inhemska och utlandsfödda barn för att det ska uppstå tröskeeffekter och snabb utflyttning till andra skolor än den ursprungligen tilltänkta.⁹⁰ Detta gäller även om föräldrar och barn faktiskt önskar att denna integration ska komma till stånd. Integration kan ses som en kollektiv nyttighet, och för att åstadkomma denna krävs ett gemensamt politiskt beslut och en central fördelning av tillgängliga platser, eventuellt kompletterad med nytillskott och nedläggningar.

Utöver denna oavsiktligt uppkomna segregation finns en avsiktlig. Det finns belägg för att fristående skolor aktivt selekterar elever i syfte att minimera kostnaderna för undervisningen, vilket stärker segregationen ytterligare, utöver den effekt som beror av de individuella valen.⁹¹

Olika kommuner implementerar närhetsprincipen i dagens skollag på olika sätt. Det är angeläget att denna variation så långt möjligt begränsas, eftersom den har stor betydelse för hur likvärdighetsmålet för utbildningssystemet förverkligas.

System för en gemensam antagning

Med ett centraliserat antagningssystem som omfattar både offentliga och fristående skolor finns det möjligheter att kombinera elevers och föräldrars önskemål med gemensamt bestämda krav på variation i sammansättningen av elevunderlaget. På en ort med hög andel barn med utländsk bakgrund kan det bli aktuellt med begränsningar av denna andel uppåt och nedåt för att säkerställa att barnen lär sig svenska och integreras väl. En sådan regel kan exempelvis få formen att ingen klass ska innehålla mer än 20 procent utrikes födda barn och samtidigt att ingen klass ska innehålla mindre än 5 procent.⁹² Analysen får göras utifrån varje regions och kommuns förutsätt-

⁹⁰ Grundreferensen om spontan segregation är Schelling (1971). Specifikt om s.k. *white flight* från skolor, se Fairlie and Resch (2002), Rangvid (2010), Aldén et al. (2015), Böhlmark & Willén (2020).

⁹¹ Avsnitt 8.3.

⁹² Exemplet på restriktion är hämtat från den danska kommunen Holstebro; Holstebro (2018).

ningar. Det viktiga är att full transparens beträffande avvägningarna upprätthålls.

Ett centraliserat antagningssystem finns redan för universitet och högskolor. Kösystem förvaltas i dag av kommuner och enskilda fristående skolor. Det finns uppenbara skalfördelar i en sådan aktivitet, bortsett från svårigheten att på kommunal och enskild skolnivå förvärva den analytiska kompetens som krävs. Med ett centraliserat kösystem i Skolverkets regi torde de administrativa kostnaderna kunna reduceras väsentligt, samtidigt som risken för selektering av elever elimineras. Praktiskt bör verksamheten förläggas till den regionala nivån, eftersom det medger bättre kontakt med de enskilda kommunerna och möjligheter att förmedla information om särskilda förhållanden som bör beaktas vid antagningen.

Principerna för placering av elever måste vara helt transparenta. Alla föräldrar eller elever måste uttrycka sina önskemål. Principer för vilka önskemål som bör kunna vara styrande, de så kallade urvalsgrunderna, är en modifierad form av närhetsprincipen och syskonförtur. I begränsad omfattning – något som får regleras i skollagen – kan därutöver vissa pedagogiska ansatser få prövas. Det är dock väsentligt att sådana tillägg inte vare sig direkt eller indirekt får tillåtas bidra till en ökad segregation, oavsett om det är på sociala, etniska, religiösa eller andra grunder. Man bör pröva principen att endast de urvalsgrunder ska vara tillåtna som medger att vilken elev som helst skulle kunna gå i den aktuella skolan.

Till detta ska läggas sådana restriktioner på utfallet som tillkommer på basis av övergripande, politiskt bestämda restriktioner och som kan gälla andelen elever med utländsk bakgrund. Dessa kan komma att variera från region till region och måste därför beslutas av den regionala organisationen utifrån regionala och lokala förhållanden.

Algoritmer för att på effektivt sätt lösa avvägningsproblemet mellan individuella önskemål och praktiska och politiskt bestämda restriktioner existerar sedan länge i andra länder och har testats i Sverige.⁹³ En fördel med denna lösning är att algoritmen automatiskt levererar en motivering till att en elev i förekommande fall inte har fått sitt förstahandsalternativ. Dagens tillämpningar bygger helt på föräldrars och elevers preferenser, men restriktioner på allsidig social sammansättning kan och bör enligt kommissionens mening byggas in i algoritmerna.

⁹³ Kessel och Olme (2018), (2019). Beräkningstiden för en kommun rör sig om delar av en minut.

Det måste understrykas att hanteringen av antagningen med hjälp av algoritmer är en tekniskt krävande uppgift som inte kan överlåtas åt administratörer utan expertkunnande. Risken är annars att man genererar lösningar som inte är de bästa möjliga utan kan försämra utfallet både för exempelvis elever från en minoritet som man vill särbehandla positivt och elever från majoriteten.⁹⁴ Detta talar för att verksamheten förläggs inom den föreslagna regionala organisationen för Skolverket, med möjligheter till analytiskt stöd från myndighetens huvudkontor.

Ekonomiska konsekvenser

Centraliserad antagning tillämpas sedan länge till den högre utbildningen. Vissa kostnadsdata kan hämtas från den verksamheten. Samtidigt reduceras kostnaderna hos kommunala och enskilda huvudmän, och den totala kostnaden blir lägre vid en centralisering. En implementering i en större kommun (Lund, drygt 120 000 invånare) ledde till en besparing på en tredjedels årsarbetskraft.

Rekommendation: Ansökan till skolor (grundskolor och gymnasier) hanteras inom ramen för ett gemensamt antagningssystem, som administreras inom Skolverkets regionala organisation.

Turordningen bestäms av en kombination av individuella önskemål och politiskt bestämda krav på en varierad bakgrund i elevsammansättningen.

Närhetsprincipen omformuleras, och tillåtna urvalsgrunder specificeras i skollagen. Som riktmärke bör gälla att urvalsgrunderna inte ska vara mer exkluderande än att alla elever ska kunna gå i alla skolor.

Effektiva lösningar på problemet att förena elevers önskemål med övergripande restriktioner framräknas med hjälp av matchningsalgoritmer. Anpassningar görs till förutsättningarna i varje region och kommun. Principerna för att fördela elever mellan olika skolor ska vara desamma i de offentliga och de fristående skolorna. För de fristående erbjuds en lista på tillåtna urvalsgrunder.

⁹⁴ Kojima (2012), Hafalir et al. (2013).

Obligatorisk förskola från 3 år, särskilda insatser för barn med utländsk bakgrund

Förskolan har en socialt utjämnande effekt.⁹⁵ Detta gäller både för barn födda i Sverige och för utrikes födda. 77 procent av alla 1–3-åringar och 94 procent av alla 3–5-åringar är för närvarande inskrivna. Av de 6 procent i den äldre kategorin som inte är inskrivna är 20 procent utrikes födda, samtidigt som denna grupp bara utgör 7 procent av motsvarande åldersskikt.⁹⁶ Principiellt råder det dock stor skillnad mellan en frivillig skola med hög anslutningsgrad och en obligatorisk. Ett obligatorium från 3 års ålder, specificerat genom ett visst antal timmar per vecka, bör därför övervägas.

För barn med utomeuropeisk bakgrund är umgänget med barn födda i Sverige särskilt viktigt. Bland språkvetare råder olika uppfattningar om integrationens betydelse för den generella språkutvecklingen, men för uttalet är det odiskutabelt så att tidig integration gynnar utvecklingen. Att möjliggöra för föräldrar, i praktiken mödrar, att gå ut på arbetsmarknaden har dessutom betydelse för deras integration och ekonomiska självständighet.⁹⁷

Åtgärder för att stärka integrationen kan omfatta exempelvis att kommunerna åläggs att informera alla föräldrar om förskolan, följa upp barn som inte deltar och att bevilja förskola utifrån barnets behov (där språk är ett) från 1 års ålder oavsett föräldrars sysselsättning. Man måste också säkerställa att informationen når fram. Sådana åtgärder är emellertid ingen ersättning för ett obligatorium.

Förskolans kvalitet och likvärdighet inverkar på barns utveckling och lärande inför grundskolan och kan kompensera för mindre gynnsamma levnadsvillkor. En förutsättning är en förskola med god kvalitet är personal med god kompetens. Pedagogisk utbildning hos personalen har i studier visat sig viktig för kvaliteten i verksamheten, och tillgången till utbildad förskolepersonal sätter vissa gränser för hur snabbt en expansion kan gå (se punkt om lärarutbildningen nedan). Det är viktigt med svensktalande pedagoger i förskola och pedagogisk omsorg för barn med utländsk härkomst. Bristen på utbildad personal, som av allt att döma kommer att bli långvarig, talar för att ett obligatorium bör införas successivt, med uppföljningar

⁹⁵ Se avsnitt 8.2.

⁹⁶ Statistik från SCB.

⁹⁷ En särskild utredning med fokus på språkutbildning för barn med utländsk bakgrund har tillsatts (dir. 2019:71, Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska).

och utvärderingar under processens gång. Parallellt med ett successivt införande av obligatorium måste kompetensförsörjningen inom förskolan säkerställas.

Jämlikhetsskapande åtgärder behöver utvecklas i befintlig verksamhet. *Läsa, skriva, räkna*, en garanti för tidiga stödsatser, genomförs under detta läsår, inkluderande bland annat en obligatorisk kartläggning av kunskaperna i läsning och matematik i förskoleklass. Riksdagen har uppdragit åt regeringen att låta utvärdera effekterna av detta.⁹⁸ Denna utvärdering tycks dock i första hand fokusera på hur programmet genomförs, inte vilka effekter de får för likvärdighet. De kan identifieras först på längre sikt, men bör följas.

Ekonomiska konsekvenser

Tre aspekter av en obligatorisk förskola från 3 års ålder behöver belysas: den samhällsekonomiska, den offentligfinansiella och den privatekonomiska. Schwarz och Nyman visade i en tidig kalkyl att barnomsorg lönade sig samhällsekonomiskt på aggregerad nivå, när kvinnor kan gå från hemarbete till arbetsmarknad om barnomsorgen är tryggad.⁹⁹ Även offentligfinansiellt gav kalkylen ett visst positivt netto, på grund av de skatteintäkter som genereras. Denna kalkyl avsåg dock de förhållanden som gällde åren kring 1990 och kan inte tillämpas på dagens förhållanden. Utfallet beror av subventionsnivå, löneläge och antal barn.

Utfallet på individnivå i dessa båda avseenden beror på både inkomst och antal barn. Om den kategori föräldrar som skulle påverkas av en övergång till obligatorium hör till lägre inkomstskikt och har fler barn än genomsnittet, blir den direkta kalkylen negativ. Åtgärden kan ändå vara motiverad, om vinsterna med en förbättrad integration överstiger nettokostnaden.

En plats i förskolan kostar i dagsläget ungefär 150 000 kronor per år, varav föräldrarna betalar drygt en tiondel. Denna avgift motsvarar ungefär barnbidraget för det första barnet. Närmare utformning av obligatorium och finansiering får bli föremål för särskild utredning.

⁹⁸ Utbildningsutskottets betänkande 2017/18:UbU10.

⁹⁹ Schwarz och Nyman (1991).

Rekommendation: Förskolan görs på sikt obligatorisk från 3 års ålder. Kvalitetskraven på verksamheten höjs parallellt med denna höjning av ambitionsnivån.

Förslag: En utredning tillsätts med uppdrag att föreslå åtgärder för långsiktig kompetensförsörjning och kvalitetsförstärkning inom förskolan. Utredningen bör se över behov av utbildningsplatser till förskolelärarprogrammet, utformning av detsamma och alternativa vägar för kompetensförsörjning till förskoleverksamhet.

Insatser för elever i behov av stöd, särskola endast på medicinska grunder

En omfattande litteratur visar att tidiga insatser har god samhälls-ekonomisk och offentligekonomisk avkastning, om man lyckas undvika skolmisslyckanden, psykiska problem och kriminella karriärer.¹⁰⁰ Det finns olika kategorier att beakta i sammanhanget: dels elever med måttliga problem, som har förutsättningar att följa den ordinarie undervisningen eller får mer omfattande stödinsatser, dels elever med större problem, för vilka särskola blir aktuell.

Särskilt stöd kan ges i olika former.¹⁰¹ Skollagen anger formerna enskild undervisning, särskild undervisningsgrupp, anpassad studiegång och studiehandledning på modersmålet. Läsåret 2018/2019 omfattades 5,3 procent av eleverna i grundskolan av ett åtgärdsprogram, vilket motsvarar drygt 55 000 elever. Andelen elever i grundskolan som får stöd genom enskild undervisning har legat på 1,0 procent de senaste åren. En dryg procent av eleverna i grundskolan stöd i särskild undervisningsgrupp. En knapp procent har anpassad studiegång, Studiehandledning på modersmålet är den vanligaste stödinsatsen. Totalt har 3,1 procent av eleverna i grundskolan denna stödinsats. Både åtgärdsprogram och de olika typerna av stöd är vanligare för pojkar än flickor.

Skollagen reviderades år 2014, varvid tydliggjordes att särskilt stöd till skillnad från extra anpassningar avser insatser som är av mer ingripande karaktär och som normalt sett inte är möjliga att genom-

¹⁰⁰ Se Heckman and Masterov (2007), Heckman et al. (2010) och ytterligare referenser i kapitlen 7 och 8.

¹⁰¹ Statistiken är hämtad från Skolverket (2019 e).

föra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det är insatsernas omfattning eller varaktighet som skiljer särskilt stöd från det stöd som ges i form av extra anpassningar. I och med lagändringen om extra anpassningar minskade andelen elever med åtgärdsprogram kraftigt, från 12–13 procent till drygt 5. Förändringen styrdes av allt att döma av ekonomiska överväganden; beslut om åtgärdsprogram leder till extra kostnader för skolan som inte fullt ut har kompenserats.

En iakttagelse av viss fördelningspolitisk relevans är att det välkända sambandet mellan föräldrars utbildningsnivå och elevers studieresultat påverkar också frågan om särskilt stöd. Föräldrar med högre utbildningsnivå har större möjligheter att utöva inflytande på skolans verksamhet så att deras barn får tillgång till rätt sorts stöd, och dessa föräldrar har också större möjligheter att stödja sitt barn i skolarbetet. Det sistnämnda får betydelse, då hemuppgifter är en vanlig åtgärd för elever i behov av särskilt stöd.¹⁰²

Om de ekonomiska incitamenten för kommuner och skolledare riskerar att leda till att för få elever får särskilt stöd eller fel sorts stöd, kan det motsatta gälla beslut om särskola. Det är viktigt att placering i särskola baseras på medicinska bedömningar. Det finns enligt en studie från Inspektionen för socialförsäkringen indikationer på att vissa kommuner har överutnyttjat möjligheterna att placera barn i särskola, med långvariga negativa konsekvenser för de berörda.¹⁰³ Flera faktorer har sannolikt bidragit till detta, däribland förändrad pedagogik inom den ordinarie skolverksamheten, kommunaliseringen av särskolan och de ekonomiska incitamenten inom skolförvaltningen i en kommun. Till bilden hör att Skolinspektionen vid granskningar har funnit att utredningarna till grund för beslut om placering i särskola ofta är bristfälliga. I rapporten konstateras att en viss kategori unga ibland på oklara eller felaktiga grunder placeras i särskola och därmed erhåller aktivitetsersättning. Därefter löper de en förhöjd risk att bli beroende av bidrag även senare i livet, bland annat beroende på att de läkarutlåtanden om hälsotillstånd som ligger till grund för beslut om aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga uppvisar brister.¹⁰⁴

¹⁰² Skolverket (2011).

¹⁰³ ISF (2012).

¹⁰⁴ Fortsatta brister i särskoleplaceringar har konstaterats. En femtedel av alla underlag till placeringar i särskola som Skolinspektionen granskat får kritik enligt en sammanställning av tidsskriften *Specialpedagogik* 2/2019 (26 mars 2019).

Bedömning: De ekonomiska incitamenten för beslut om särskilt stöd respektive särskola kan behöva ses över, så att eleverna får adekvat hjälp med sina problem.

Externt rättade prov och förankring av betygen

Bristande likvärdighet i bedömning och betygssättning kan ta sig flera uttryck, som glapp mellan faktiska kunskaper och utfall i flera led: mellan djupa kunskaper och provcentrerade färdigheter (p.g.a. ”teaching to the test”), mellan sådana färdigheter och provresultat (fusk), mellan provresultat och redovisade resultat (lokal generös rättning) och mellan redovisade resultat och betyg (generös betygssättning).¹⁰⁵ Några av dessa problem kan hanteras genom extern rättning och förankring av betygen på skolnivå.

Extern rättning eliminerar risken för den tredje formen av glapp. Några särskilda resurser ska inte behöva tillföras för ett system med extern rättning. Proven kan cirkuleras anonymt inom en större krets. Extern stickprovsbaserade rättning genomförs som i dag för att förhindra långsiktig drift. Den digitalisering av proven som nu förbereds förenklar proceduren med extern rättning.

Förankring av betygen har föreslagits som ett sätt att komma till rätta med betygsinflationen. Tekniskt skulle en sådan förankring kunna utformas som en gräns för avvikelserna mellan genomsnittliga provresultat och genomsnittliga betyg. Detta skyddar mot alltför generös betygssättning på aggregerad nivå och tillåter samtidigt individuella avvikelser, som kan vara motiverade av att en elev har presterat onormalt på ett prov i förhållande till sin tidigare prestationsnivå.

Här finns dock vissa svårigheter att hantera. Som framgått av Skolinspektionens kontrollrättningar föreligger systematiska skillnader inte bara mellan provresultat och betyg – den allmänna betygsinflationen – utan också systematiska skillnader mellan könen. Avvikelserna mellan provresultat och betyg är större för flickor än för pojkar. Sådana skillnader kan ha mer eller mindre legitim grund. Betygen ska återspegla mer än vad proven kan täcka, och det kan vara så att flickor i genomsnitt presterar bättre i de dimensioner som inte täcks av proven. Det kan å andra sidan vara så att de större avvikel-

¹⁰⁵ Skolinspektionen (2013), Vlachos (2018).

serna för flickor förklaras av irrelevanta faktorer, i vilket fall skillnaderna är mindre legitima. Om en skolas könsbalans avviker från likafördelning, ska det i så fall påverka hur förankringen ska ske.

En annan konsekvens att beakta är att elever på skolor med många svagpresterande i dag gynnas av ett visst mått av relativ betygssättning, det vill säga att för given prestation på de nationella proven är det lättare att få ett bra betyg i en skola med ogynnsamma förutsättningar. Om denna kompensatoriska betygssättning försvinner, kommer det att få negativa konsekvenser för elever på svaga skolor.

Förslag: Inför extern bedömning av de nationella proven, till skillnad från dagens system där proven rättas internt på skolan.
Betygen förankras i provresultaten på skolnivå.

Utökad studie- och yrkesvägledning med sikte på icke-traditionella yrkesval

Som konstaterades i inledningen av kapitlet styrs utbildnings- och yrkesval fortfarande i hög grad av traditioner och social bakgrund, särskilt vad avser föräldrarnas utbildning. Som konstaterats bland annat i Universitets- och högskolerådets rapport om attityder till högre utbildning styrs yrkesvalen fortfarande i hög utsträckning av familjebakgrund.¹⁰⁶ Insatser för att förändra dessa mönster och frigöra en outnyttjad potential för högre studier eller locka till otraditionella yrkesval måste sättas in tidigt, eftersom många viktiga val träffas redan i grundskolan.

Det finns, som visats i kapitel 8, en tendens att könsobalanserna avtar ju högre upp på utbildningstrappan som de avgörande valen träffas. Könssegregationen i yrkesvalen är fortfarande stark i de yrken som inte kräver eftergymnasial utbildning och som i högre utsträckning väljs av barn till föräldrar som också har liknande utbildning.

Kvinnor har gjort inbrytningar i vad som tidigare var manligt dominerade yrken, medan det omvända inte har skett i någon större utsträckning. Effektiviteten i utbildningssystemet och arbetslivet ökar, om traditionella normer och restriktioner för yrkesval försvagas. Insatser bör göras med fokus på socioekonomiskt svaga grupper, eftersom behoven är störst där.

¹⁰⁶ UHR (2017).

Frågan har nyligen utretts. För praktisk utformning och ambitionsnivå hänvisas till denna utredning.¹⁰⁷ Vissa av utredningens förslag finns med i förslaget till budget för 2020. Framgång i ansträngningarna för att bryta traditionella yrkesmönster kräver emellertid en bredare ansats än att bara stärka rollen för yrkesvägledare i skolan. Det kan handla om att visa upp förebilder – besök, videofilmer och annat material som förmedlar erfarenheter från personer som har brutit könsmönstren, i båda riktningarna.

Ekonomiska konsekvenser

I den aktuella utredningen SOU 2019:4 föreslås en ambitionsnivå på mellan 50 och 60 miljoner kronor per år. Det går att motivera att denna utgift är lönsam både offentligfinansiellt och samhällsekonomiskt.

Förslag: Ambitionsnivån för yrkesvägledningen i skolorna höjs, med sikte på att dels intressera barn och ungdomar med svag studiesocial bakgrund för högre studier, dels öka intresset för yrkesval som överskrider traditionella könsrollsgränser. Tidiga insatser bör prioriteras.

17.3.3 Pedagogik, lärarutbildning och läromedel

Stärkt lärarprofession genom förbättrad lärarutbildning och kompetensutveckling

För att råda bot på lärarbristen vad avser både kompetens och kvantitet måste attraktionskraften hos läraryrket ökas, kvaliteten i utbildningen höjas och den fortsatta kompetensutvecklingen säkerställas.

Lärarutbildningen och kompetensutvecklingen utreddes av Skolkommissionen och mer i detalj av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.¹⁰⁸ Förslagen innehåller flera komponenter, bland annat en väldefinierad kompetensutveckling och karriärtrappa för lärare och rektorer.

¹⁰⁷ SOU 2019:4. Se också Stenberg (2019 a).

¹⁰⁸ SOU 2017:35, SOU 2018:17.

Utöver dessa förslag kan man överväga att ställa minimikrav på betyg för antagning till lärarutbildning. Läraryrkets bristande attraktivitet har under många år lett till att få har sökt sig till lärarutbildningen och att antagningskraven därför har sjunkit. Detta riskerar att skapa en ond cirkel, i vilket yrket blir än mindre attraktivt. Ett sätt att bryta denna process är att markera statusen på yrket genom i förväg sätta minimikrav. Här föreligger givetvis ett avvägningsproblem, eftersom det samtidigt råder brist på lärare under en förutsebar framtid.

Skolkonsulenter arbetade i ett tidigare system under länskolnämnderna deltid som lärare, deltid som förmedlare av erfarenheter (uppåt) och forskningsresultat (nedåt). De har förutsättningar att bilda länk mellan den pedagogiska utvecklingen och den dagliga verksamheten i skolorna och kan därför spela en viktig roll i uppbyggnaden och vidmakthållandet av kompetensen hos lärarkåren.¹⁰⁹ Förstelärarna på skolorna blir naturliga kontaktpunkter för dessa konsulenter.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen i SOU 2018:17 ligger strax under 300 miljoner kronor årligen, vilket omfattar en mängd olika åtgärder.

Kostnaden för skolkonsulenter beror helt av ambitionsnivån. Länskolnämnderna hade sammantaget omkring 250 konsulenter. Omräknat till dagens situation skulle detta motsvara omkring 100 miljoner kronor per år.

Förslag: Lärarprofessionen stärks i enlighet med de förslag som lagts i tidigare utredning. Ett system med skolkonsulenter införs som brygga mellan pedagogisk och didaktisk forskning och praktiken i skolorna.

Minimikrav på betyg för antagning till lärarutbildningen utreds.

¹⁰⁹ Termen skolkonsulent används i dag ofta om yrkesvägledare eller ad hoc-artade befattningar för exempelvis specifika problem för elever med utländsk bakgrund, vilket inte är det som avses här.

Centraliserat ansvar för lärarutbildning med nära knytning till skolforskningen

Lärarutbildningen är i dag spridd på ett stort antal universitet och högskolor, vilket har lett till varierande tolkningar av utbildningsuppdraget. Anknytningen till undervisningspraktiken är otillräcklig; nyutexaminerade lärare uppger sig ofta vara dåligt förberedda för det yrke som de har utbildat sig för.¹¹⁰

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) publicerade våren 2019 en preliminär utvärdering av lärarutbildningarna i landet.¹¹¹ Närmare hälften av dessa höll en kvalitet som ifrågasattes. De utbildningar som har fått ifrågasatt kvalitet brister oftast på delar av ett eller två examensmål. Till exempel får många studenter inte tillräckligt med kunskap om forskningsmetoder och förmåga till kritiskt tänkande.

UKÄ konstaterar att bristerna i delar av examensmålen delvis hänger ihop med bristen på disputerad personal som undervisar på vissa utbildningar, framför allt där studentvolymerna är stora. Ett exempel är att få personer forskar inom området fritidshem, vilket gör att det är svårt för lärosätena att rekrytera personal med rätt vetenskaplig kompetens till grundlärarutbildningen med inriktning fritidshem. En liknande problematik finns även inom förskollärarutbildningen.

Samtliga av de utvärderade lärarutbildningarna bedöms ha hög kvalitet vad gäller jämställdhet, något som troligtvis beror på att lärarutbildningarna har ett specifikt examensmål som berör jämställdhet. Även uppföljning, studentperspektiv samt arbetsliv och samverkan bedöms genomgående hålla hög kvalitet.

Antalet orter där lärarutbildning erbjuds bör vara tillräckligt högt för att möjliggöra rekrytering i alla delar av landet. Strukturen kan vara olika för olika stadier (förskola, grundskola olika stadier, gymnasium). Genom stark knytning till metodikforskningen garanteras en högre kvalitet.

Det bör understrykas att en politik med denna inriktning inte står i strid med ambitionen att upprätthålla en bred rekrytering genom geografisk närhet. Väsentligt är att de som undervisar i utbildningen har kontakt med forskningen, så att undervisningen baseras på bästa

¹¹⁰ OECD (2015 b), SOU 2018:17, Jarl (2020), Kornhall (2020), underlagsrapporter till Jämlikhetskommissionen.

¹¹¹ Se <https://www.uka.se/om-oss/aktuellt/nyheter/2019-04-16-forsta-resultaten-klara-i-omfattande-kvalitetsgranskning-av-lararutbildningarna.html>, med vidare referenser.

möjliga tillgängliga kunskap. Detta kräver dock inte att de som undervisar själva bedriver forskning, bara att de har löpande och tillräckligt intensiva kontakter med dem som gör det. Givet att utbildningen kan kopplas närmare forskningen finns det inga hinder mot att delar av en centraliserad lärarutbildning bedrivs på distans och att gemensamma föreläsningar erbjuds över videolänk till filialer eller lärcentrum på andra orter. Då säkerställs kvaliteten i undervisningen jämsides med större geografisk tillgänglighet. Utbildningens praktiska delar som praktik i skolan bör även fortsättningsvis erbjudas över hela landet, vilket innebär att en centralisering av lärarutbildningen inte behöver inverka på huvudmännens möjlighet att rekrytera nyutexaminerade lärare.

Åtgärderna bör kunna genomföras inom befintliga ramar.

Rekommendation: Ansvar för lärarutbildningen koncentreras till färre lärosäten, samtidigt som tillgängligheten i alla delar av landet säkras genom att delar av utbildningen erbjuds på distans vid filialer eller lärcentrum.

Utökade resurser till praktikanknuten skolforskning

Kvaliteten på svensk pedagogisk forskning har vid olika tillfällen ifrågasatts. Som måttstock har då använts antal citeringar, utbyte med omvärlden och liknande standardindikatorer. Andelen som ägnas åt jämförande, praktikanknutna undersökningar av pedagogiska metoder är låg.¹¹² Omkring hälften av forskningen har tidigare publicerats på svenska, men tendensen går mot ökad publicering på engelska, vilket underlättar utbytet med omvärlden.¹¹³ En utvärdering av forskningsområdet initierades år 2018, men denna har avbrutits.¹¹⁴

Vidare gäller som konstaterats tidigare i kapitlet att den dominerande pedagogiska doktrinen missgynnar elever med svag studie-social bakgrund. Det kan enligt kommissionens bedömning ifrågasättas om skollagens krav på att undervisningen ska vara grundad på vetenskap och beprövad erfarenhet är uppfyllt, i synnerhet mot bakgrunden att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag.

¹¹² Eklund (2000), Sundell (2010), Broady m.fl. (2011).

¹¹³ Vetenskapsrådet (2015).

¹¹⁴ Jörgen Tholin, pers. medd. 2020-02-28.

Den pedagogiska forskningen i länder med framgångsrika skol-system karaktäriseras bland annat av att den är kunskapsorienterad och praktiktäna. Sedan några år finns en tydlig utveckling i denna riktning också i svensk skola. Detta gäller hur lärare arbetar tillsammans för att utveckla undervisning, hur utvecklingsfrågor har kommit i fokus på skolmyndigheter och inte minst i hur frågan om praktiktäna forskning inom undervisningssektorn har väckts.

Skolforskningsinstitutet och de så kallade ULF-avtalen¹¹⁵ är steg mot den organisation och inriktning som präglar länder som är framgångsrika på utbildningsområdet, men resurserna är än så länge blygsamma. Verksamheten bör enligt kommissionens mening expandera. Gästprofessorer för forskare med utvärderingsinriktning kan utnyttjas för att påskynda förnyelseprocessen.

Inför en eventuell höjning av ambitionsnivån beträffande den pedagogiska forskningen är det väsentligt att understryka förskolans viktiga roll i utbildningssystemet.

Riksdag och regering har i stort sett avstått från att ta ställning i grundläggande frågor rörande pedagogisk doktrin. Ett undantag är kravet på strukturerad undervisning i 5 kap. 2 § skolförordningen. Som tidigare framgått visar utvärderingar av de undervisningsmetoder som har dominerat inom det svenska utbildningssystemet i jämförelse med en mer framskjuten lärarroll att resultaten generellt sett försämrats och att försämringarna i särskilt hög grad drabbar elever med svag studiesocial bakgrund. Statsmakterna bör därför ta aktiv ställning i denna fråga och tydligare ta ställning för undervisningsmetoder och principer som åtminstone inte missgynnar elever med svaga förutsättningar.

Ekonomiska konsekvenser

Ett program med denna inriktning bör i huvudsak kunna genomföras inom befintliga ramar. Det kan inledningsvis vara lämpligt med ett resurstillskott för att ge förändringen en tydlig rörelseriktning och moment.

¹¹⁵ ULF står för *utveckling, lärande och forskning* och reglerar praktiktäna skolforskning med fyra universitet som noder (Göteborg, Karlstad, Umeå och Uppsala).

Förslag: Öka anslagen till den praktikanknutna forskningen om förskola och skola, med ett kompensatoriskt perspektiv i utvärderingen av olika undervisningsmetoder.

Rekommendation: Undersök möjligheterna att lagfästa krav på att pedagogiken inte ska missgynna elever med sämre förutsättningar.

Åtgärder mot den akuta lärarbristen

Skolverket förutser som konstaterats ovan en akut lärarbrist under kommande decennier, och redan i dag bedrivs undervisning av obehöriga. En möjlighet att snabbt öka den genomsnittliga kompetensen i skolan är att studenter på lärarutbildningen får börja tjänstgöra på deltid under studietiden. Förslaget presenteras tillsammans med andra förslag om kompletterande kortare utbildningar i kapitel 11 av SOU 2018:17.

Med detta förslag fås ett snabbt tillskott till lärarkraften som samtidigt höjer kvaliteten jämfört med obehöriga lärare. De blivande lärarnas ekonomi förbättras samtidigt, eftersom de får lön under den tid som de tjänstgör. En nackdel med förslaget kan vara att studietiden förlängs. Å andra sidan höjs kvaliteten av att en del av utbildningen löper parallellt med praktiken. Det finns en risk för avhopp, när den blivande läraren konfronteras med arbetet i skolan, men ett tidigt avhopp är bättre än ett som skulle ske efter ytterligare något år av utbildning. Det skulle vara möjligt att ge förslaget en regional profil genom särskilt gynnsamma villkor i kommuner med stark lärarbrist.

Möjligheten bör införas successivt med löpande uppföljning.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnaden ingår i budgeten för övriga förslag för att stärka lärarprofessionen.

Förslag: Blivande lärare som fullgjort halva utbildningen får arbeta halvtid som lärare medan de avslutar sin utbildning på den andra halvan av tiden.

Stöd till skolor med problem

Bilden av skolans ansträngningar när det gäller att kompensera för ogynnsamma studiemiljöer och svag studiesocial bakgrund är splitt-rad. I områden med sämre förutsättningar är lärartätheten högre men andelen obehöriga lärare högre. Beträffande personalomsättningen är framför allt omsättningen av rektorer hög i Sverige.¹¹⁶

Forskningen är delad när det gäller betydelsen av skolors egen-skaper och omgivningseffekter för att kompensera eller öka skillna-der, men en inte ovanlig slutsats är skolans effekter i genomsnitt inte är särskilt starka.¹¹⁷ I en studie av Jonsson och Treuter mäts den kompenserande effekten med olika mått, som förmåga att kompen-sera skillnader i familjebakgrund eller skillnader i elevsammansätt-ning.¹¹⁸ När likvärdighet gäller sambandet mellan familjebakgrund och skolkvalitet, finns vissa kompenserande effekter, framför allt lärartäthet, men också faktorer som försämrar förutsättningarna för barn från missgynnad bakgrund, främst förekomsten av olika ordnings- och uppförandeproblem. För barn till invandrare kompenseras dessa problem delvis genom att ”skolklimatet” – till exempel engagemanget bland föräldrar och lärare – i övrigt är gott.

Ett annat mått på likvärdighet gäller hur stor andel av individuella skillnader i utbildningsutfall som kan förklaras av skolkarakte-ristika i allmänhet och skolkvalitet i synnerhet, när man tar hänsyn till skolors elevsammansättning. Slutsatsen är att skolorna spelar viss roll för skolprestationer liksom för studieval och att det finns ett begränsat utrymme att utjämna skillnader mellan elever.

Förklaringar till att denna och andra liknande undersökningar ger svaga effekter kan vara dels att olika faktorer drar åt olika håll – se exemplen ovan – dels att man bara mäter hur medelvärderna påverkas. För grupper inom de olika kategorierna av invandrade eller barn med svag studiebakgrund kan rätt utformade åtgärder i skolan betyda mer. Om man accepterar slutsatsen att det är jämlikheten i den nedre delen av fördelningen som är den viktigaste,¹¹⁹ räcker det inte att studera medelvärderna; hur skolan hanterar den minst framgångsrika gruppen av elever kan vara väl så betydelsefullt ur ett antal perspektiv.

¹¹⁶ Skolverket (2015 a).

¹¹⁷ Hattie (2009); Böhlmark och Holmlund (2011); Angrist (2014).

¹¹⁸ Jonsson och Treuter (2019).

¹¹⁹ Se kapitel 4.

I syfte att skapa incitament för goda pedagoger att i högre grad söka sig till skolor med större utmaningar nämns ofta individuella materiella stimulanser för rektorer, lärare och annan personal som ett medel. Sådana stimulanser kan utformas på många sätt: stipendier, subventioner i studielånen, lönepåslag, utmärkelser för gjorda framsteg med mera. Ett statsbidrag för karriärtjänster i skolor i utsatta områden finns.¹²⁰ Ekonomiska resurser är förvisso viktiga, men ur vissa perspektiv förefaller kompetens och stabilitet vara faktorer av samma dignitet. Jämförelser mellan framgångsrika och mindre framgångsrika skolor över längre tidsperioder tyder på att stabilitet i ledningen, kollegial sammanhållning och systematisk uppföljning av utbildningsresultaten är nyckelfaktorer för att förklara framgång respektive misslyckande.¹²¹ Med andra ord kan kompetens i ledning och styrning vara lika viktig som finansiella resurser. Löner kan förvisso vara ett instrument för att rekrytera kompetent personal, men direkt kompetensöverföring ska inte underskattas.

Skolverket driver på regeringens uppdrag stödverksamheten *Samverkan för bästa skola*.¹²² Verksamheten omfattar förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasie- och gymnasiesärskolan och fritidshem. Projekten är treåriga och erbjuder individuellt anpassade åtgärder på basis av en inledande nulägesanalys. Omkring 100 skolor har i dagsläget engagerats.

Skolor har i extremfall stängts av Skolinspektionen och i ett fall blivit föremål för tvångsförvaltning. Det är naturligtvis önskvärt att förebyggande åtgärder sätts in innan utvecklingen har gått så långt.

Stödinsatser av kompetenshöjande natur förefaller vara en lovande väg att följa. Med den föreslagna regionala organisationen för Skolverket ökar möjligheterna att tidigt upptäcka och diagnostisera problem, så att adekvata åtgärder kan sättas in.

Bedömning: Kompetenshöjande insatser för ledning och styrning av problemfyllda skolor bör ges prioritet i arbetet med att skapa en mer jämlik skola. Den föreslagna regionala organisationen för Skolverket ökar sannolikheten för framgång i det arbetet.

¹²⁰ Förordning (2014:145) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättat karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

¹²¹ Jarl et al. (2017), Jarl m.fl. (2017).

¹²² Skolverket (2015): *Redovisning av genomförandeplan för uppdrag om samverkan för bästa skola samt redovisning av hur arbetet genomförts hittills*. Dnr 2015:778.

Central läromedelsgranskning

Internationella jämförelser visar att läromedel är centrala för framgång i skolarbetet.¹²³ I en skola där andelen obehöriga lärare är hög blir betydelsen av bra läromedel särskilt viktig; exempelvis kan en bra lärobok i någon mån kompensera för lärarens brist på erfarenhet och kompetens. Läromedlen bör vara integrerade med läroplanerna i förverkligandet av de centralt fastlagda intentionerna för de olika skolämnena.¹²⁴

Att det finns läromedel av god kvalitet att tillgå i landet är inte tillräckligt; det måste garanteras oavsett i vilken kommun som utbildningen sker. Läromedelsgranskning är en verksamhet med utpräglade skalfördelar. En hårt belastad lärarkår och kommunerna har generellt sett varken resurser eller kapacitet för att fylla denna funktion, vilket riskerar att negativt påverka kvaliteten hos de läromedel som utnyttjas. En central läromedelsgranskning kan fylla en stödfunktion genom att granska och rekommendera läromedel som bedöms uppfylla kvalitetskraven.

Staten läromedelsgranskning bildades 1938 som en självständig myndighet, senare underställd Skolöverstyrelsen.¹²⁵ Den centrala granskningen lades ner 1992, då Skolverket bildades. I Norge inrättades tvärtom 1992 ett läromedelscentrum för läromedelsgranskning. Kommissionen anser att en central granskningsfunktion för läromedel bör återinföras i Sverige. Organisation och uppdrag får utredas närmare. En nämnd kan organiseras som en helt självständig myndighet eller inhysas i en annan, större förvaltningsmyndighet – i det senare alternativet lämpligen Skolverket.

Man kan emellertid också överväga att lagfästa tillgången till läromedel av god kvalitet som en rättighet, för att stärka elevernas och lärarnas ställning i diskussioner om vad som ryms inom budgeten. I kombination med en läromedelsgranskning skulle ett sådant tillägg till skollagen kunna bidra till att etablera en tillfredsställande lägstanivå på läromedlen.

Prisutvecklingen på läromedel har varit ogynnsam under den senaste tioårsperioden. Mellan 2006 och 2017 ökade priserna på läromedel

¹²³ För en översikt ur ett brittiskt perspektiv, se Oates (2014). Se också avsnittet om Finland i Kornhalls underlagsrapport till kommissionen.

¹²⁴ En utredning om skolbiblioteken har också fått i uppgift att se över läromedelsförsörjningen (dir. 2019:91, Stärkta skolbibliotek och läromedel).

¹²⁵ För en historisk genomgång, se Harrie Johnsson (2009).

med närmare 60 procent, medan det allmänna konsumentprisindexet ökade med 13 procent.

Ett lagfäst krav på tillgång till läromedel av god kvalitet kan vara prisdrivande, eftersom det garanterar producenterna en viss avsättning. Det finns därför anledning att överväga motmedel till en sådan utveckling. En möjlighet är att en myndighet med uppdrag att granska läromedlen också ges rollen av upphandlare av basläromedel. Med en centraliserad köpfunktion stärks också konsumentens sida i relationen till producenterna av läromedel, vilket bör påverka prisbildningen gynnsamt. En tillräcklig mångfald i litteraturen kan säkerställas genom att man för varje ämne och stadium upphandlar ett antal alternativ att välja mellan. Kombinationen av lagfäst tillgång till läromedel av god kvalitet och en centraliserad inköpsfunktion har förutsättningar att höja kvaliteten utan att påverka prisutvecklingen ogynnsamt.

Ekonomiska konsekvenser

Beror av utformningen.

Rekommendation: Återinför den centrala läromedelsgranskningen, eventuellt kombinerad med en inköpsfunktion. Lagfäst elevernas tillgång till läromedel av god kvalitet.

17.3.4 Vuxenutbildning och livslångt lärande

Kraven på vuxenutbildningen har redan ökat och kan förväntas öka ytterligare under kommande år. Inflödet av utrikes födda som kommer efter skolstart och inte hinner med att tillägna sig tillräckliga kunskaper i ungdomsskolan har skapat en stor grupp av unga som har behov av att öka sin kompetens och finna en plats på arbetsmarknaden, under förutsättning att de erbjuds möjligheter att göra så. Mot bakgrund av denna grupps storlek är detta en mycket krävande uppgift för samhället. I utgångsläget har de inte de kunskaper och färdigheter som krävs för etablering på arbetsmarknaden under normala villkor. Lösningen på detta problem kan allmänt formuleras

som en kombination av utbildning och subventioner, där subventionsdelen efter hand ska kunna krympas och så småningom avvecklas.

Till detta kommer äldre ungdomar och unga vuxna med olika bakgrund, dels en grupp av inrikes födda som har lämnat den ordinarie skolan utan fullständigt avgångsbetyg och som med tillräckligt stöd skulle kunna komplettera, dels en grupp av utrikes födda, många nyanlända, med allmänt svag utbildningsbakgrund.

En tredje faktor som påverkar kravet på utbildning i vuxen ålder är den ökade omsättningstakten på kunskap i arbetslivet, som gäller alla.

Vuxenutbildningen

Vuxenutbildningen har tidigare varit ett viktigt komplement till det ordinarie skolsystemet som erbjudit en andra chans för dem som av olika anledningar inte fullföljde den grund- eller gymnasieutbildning som de i vuxen ålder inser att de behöver. Huvuduppgiften för vuxenskolan har därför varit att erbjuda möjligheter till komplettering i några enstaka ämnen för att eleverna skulle få ett fullständigt betyg. Med det stora inflödet av utrikes födda har situationen förändrats på ett tämligen dramatiskt sätt. Behoven har vuxit och förändrat karaktär, och de tidigare anordnarna har haft svårt att möta den nya efterfrågan.¹²⁶

Stenberg har i en bilaga till 2019 års långtidsutredning analyserat vuxenutbildningens effekter på sysselsättning och inkomster.¹²⁷ De nya empiriska resultat som presenteras i rapporten indikerar att de vanligaste utbildningsformerna för vuxna, Komvux (21–55 år) och högskola (29–55 år), har haft positiva effekter på inkomster och sysselsättning. Vuxenutbildning är dock relativt kostsam, och det tar omkring tio år innan en genomsnittligt positiv avkastning vuxit fram. Det krävs därför långa uppföljningsperioder för utvärderingar. I den aktuella rapporten studeras perioden 1994 till 2016.

Resultaten för både Komvux och högskola tyder på att avkastningen på utbildning ökar över tid, i både absoluta och relativa termer. Utvärderingarna för utrikes födda visar liknande positiva resultat. En reservation är att resultaten kan bero på selektionseffekter, även

¹²⁶ Se översikten i Ackum (2018).

¹²⁷ Stenberg (2019 b).

om de är i linje med tidigare studier. Sammantaget indikerar resultaten att utbildning för vuxna bidrar till att anpassa utbudet av arbetskraft till förändringar i efterfrågan.

Enligt kommissionens bedömning är därför en kraftig expansion av vuxenutbildningen nödvändig och nya medel påkallade. Samtidigt måste flexibiliteten öka för att möta det mycket heterogena behovet.¹²⁸ Både dramatiska händelser som coronapandemin och mer ordinära förändringar av teknik och produktionssystem skapar behov av ett flexibelt system för omställning mitt i livet. Samtidigt har många nyanlända invandrare med mycket svag utbildningsbakgrund¹²⁹ medfört ett starkt ökande behov av vuxenutbildning på grundnivå, från basal läs- och skrivträning upp till ämnen för grundskoleexamen.

Erfarenheterna av det kommunala huvudmannaskapet under de tidigare rådande förhållandena har varit blandade. En jämförelse med de av Arbetsförmedlingen anordnade yrkesutbildningarna på gymnasienivå visar att de senare har haft ett bättre utfall.¹³⁰ Eleverna i de båda kategorierna skiljer sig dock i ett antal avseenden, och debåda alternativen kan därför ses som komplement snarare än substitut.

För att möta de nya krav som tillströmningen av utrikes födda innebär har kommunerna tvingats köpa in tjänster av privata anordnare, som ibland har haft problem att erbjuda tjänster av godtagbar kvalitet.¹³¹ Redan i dag medges statsbidrag för mellankommunalt anordnande av regional yrkesinriktad vuxenutbildning.¹³² Det finns också anledning för staten att liksom för grundskola och gymnasium ta ett större ansvar för att stödja kommunerna i både produktionen av tjänster och i finansieringen. Produktionen kan ske i egen regi eller via upphandling.

Många kommuner har etablerat ett lokalt samarbete med Arbetsförmedlingen, som dessutom på många håll inkluderar privata företag, för att på individnivå kartlägga behov av utbildning som kan leda till anställning. Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA) har samlat erfarenheter från dessa försök.¹³³ Framsteg har gjorts, men tidigare kända svårigheter består.¹³⁴ Tyvärr har turbulen-

¹²⁸ Ett initiativ i denna riktning har redan tagits av regeringen som ett svar på pandemin.

¹²⁹ Se kapitel 13.

¹³⁰ Liljeberg m.fl (2019).

¹³¹ Kliva-utredningen, dir. (2018:73). *En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet.*

¹³² Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

¹³³ SOU 2018:12 med bilaga.

¹³⁴ Se översikten i kapitel 9.

sen kring Arbetsförmedlingen under de senaste åren skadat tilltron till myndigheten som en trovärdig samarbetspart.

Ansvar för de olika insatser som behövs bör liksom i dag fördelas mellan kommun och Arbetsförmedling på så sätt att kommunen tar ansvar för den grundläggande, generella kompetensen, medan Arbetsförmedlingen inriktar sin verksamhet på mer individualiserade insatser som anpassas till den lokala arbetsmarknadens behov.¹³⁵

Utbildningsinsatser förläggs med fördel till perioder då sysselsättningen är lägre, eftersom alternativkostnaden då är lägre. Finansieringen av de statliga insatserna via Arbetsförmedlingen utgör då inget problem, men för kommunerna kan det vara svårt att finansiera extra insatser i en lågkonjunktur, då skattebasen utvecklas svagt och intäkterna viker. Detta talar för ett starkare statligt engagemang också i denna del av finansieringen.

Studierna måste finansieras också på individ- eller hushållsnivå. Hur stort detta problem är beror vad alternativet är. Om personen i fokus för åtgärder uppbär försörjningsstöd, är försörjningen garanterad i den del som utbildningen är svenska för invandrare. I andra delar blir studiemedel huvudalternativet, eventuellt med kompletterande inkomster från andra källor så att bidragsdelen räcker, eller också om man är beredd att ta lån, givet att de anställningar som man kvalificerar sig för är tillräckligt värlönlade. Om alternativet till inträde på arbetsmarknaden är ett högt bidragsberoende, har även omfattande insatser god samhällsekonomisk lönsamhet.¹³⁶ Teoretiska kalkyler över kostnader och intäkter måste förses med reservationen att alla studieinitiativ inte fullföljs eller leder till anställning, men som den citerade rapporten av Stenberg indikerar är investeringarna i genomsnitt lönsamma. Ett problem är dock att kostnaderna och intäkterna inte alltid bärs av samma beslutsfattare, vilket alltså kan kräva transfereringar i olika riktningar, till exempel mellan stat och kommun.

Ackum diskuterar också möjligheten att finansiera studier med arbetslöshetsförsäkring som försörjning.¹³⁷ Detta avfärdas dock, eftersom denna försäkring i dagsläget inte är obligatorisk. Eftersom ett sådant obligatorium föreslås av kommissionen på annan plats i betänkandet, faller detta motargument. Detta bör alltså utredas tillsammans med andra möjligheter till studiefinansiering.

¹³⁵ Se diskussionen i Ackum (2018).

¹³⁶ För några illustrativa räkneexempel, se SKL (2013).

¹³⁷ Ackum (2018).

En komplikation av annat slag är att upphandling av privata tjänster inom arbetsmarknadsutbildningen tar lång tid, eftersom det finns ett regelverk för upphandling och dessutom besluten ofta överklagas. Risker är att tidsfördröjningen leder till att åtgärderna tar för lång tid att realisera och att de i värsta fall kan förstärka konjunkturproblem i stället för att dämpa dem. Arbetsförmedlingens och kommunernas strategier för avvägning mellan upphandling och egen regi bör därför ses över.

Kompetenskonton

Omsättningstiden för yrkesrelevant kunskap förkortas stadigt. Återkommande utbildning måste därför vara ett inslag i den framtida arbetsmarknadspolitiken.

De krav som denna utveckling ställer analyserades av arbetsgruppen *Arbetet i framtiden* knuten till Regeringskansliet.¹³⁸ De bärande elementen i en politik för att möta vuxenutbildningsbehoven identifierades som:

- allmän information och upplysning till stöd för återkommande kompetensutveckling som ett naturligt inslag i arbetslivet
- individuell vägledning för yrkesaktiva över 30 år i behov av stöd att se sina kompetenser och möjliga utvecklingsvägar
- kompetensförsäkring som ger ekonomiska förutsättningar för den enskilde att mitt i arbetslivet delta i kompetensutvecklingsaktiviteter.

Information och vägledning är mindre problematiska inslag i sammanhanget. Utveckling av program och innehåll bör göras i samarbete mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Någon myndighet måste ges ansvar för den löpande hanteringen; UHR är ett alternativ som ligger nära till hands. Den svåra delen gäller aktiviteter med kompetensutvecklande syfte, eftersom detta kräver resurser av betydande omfattning. Undersökningar av den grupp som bedriver vuxenstudier med hjälp av studiemedel tyder på att studiemedel för de flesta hushåll är otillräckliga.¹³⁹

¹³⁸ Ref. <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/statsradsberedningen/uppdrag-framtid/rapporter-arbetet-i-framtiden/>.

¹³⁹ Se Elin Landells underlagsrapport till arbetsgruppen.

De kollektiva dimensionerna av humankapitalet och arbetskraftens rörlighet gör att kostnaderna måste delas mellan anställd, arbetsgivare och offentlig sektor. Kompetenskonton har tidigare diskuterats som en lösning på detta.¹⁴⁰ Centrala frågor är hur kontona ska konstrueras, vilken subvention som ska utgå och vilka regler som ska gälla för uttag. Frågan diskuterades i början av seklet, men regeringen avstod från att ta något initiativ i frågan.

Ekonomiska konsekvenser

Den expansion som krävs för vuxenutbildningen är betydande vad avser både kvantitet och kvalitet. En fördubbling är inte orimlig och skulle innebära ökade utgifter på 6 miljarder kronor.

Kostnaden för kompetenskonton beror av utformningen. Det förslag som presenterades år 2000 låg på nivån 1,5 miljarder kronor per år.

Rekommendationer:

- Staten bör ta ett väsentligt större ansvar för vuxenutbildningen, både vad avser organisationen och finansieringen, även om ansvaret för en stor del av utförandet ligger kvar på kommunal nivå.
- Det kommer att krävas väsentligt mer resurser till vuxenutbildningen än i dag, givet den mycket stora insats som krävs för att de stora grupper som står utanför arbetsmarknaden ska kunna förvärva nödvändiga kunskaper och färdigheter. En fördubbling av dagens resurser, motsvarande 6 miljarder kronor, framstår som rimlig.
- Ett transparent system för att finansiera kompletterande vuxenutbildning bör utredas.
- Arbetsförmedlingens och kommunernas strategier för upphandling av arbetsmarknadsutbildning bör ses över, med egen regi som ett alternativ.
- Någon form av kompetenskonton med kostnaderna delade mellan arbetsgivare, anställd och offentlig sektor bör utredas genom en uppdatering av tidigare utredningar.

¹⁴⁰ SOU 2000:119.

17.3.5 Regionala aspekter på utbildningssystemet

Strategi för regionalt tillgänglig högre utbildning

Fördelningseffekter av nya högre utbildningsanstalter kan ha både en regional och en social dimension. Effekterna på humankapitalbildning och kunskapsinnehåll i produktionen är väl belagda.¹⁴¹ Forskning visar att geografisk närhet till utbildningsanstalter också kan locka fler och delvis nya grupper att vidareutbilda sig.¹⁴² Lokalt tillgänglig utbildning har därför potential att motivera till studier för unga i regioner där färre annars skulle studera, och i förlängningen till att utjämna livschanserna för unga i olika delar av landet. Eftersom unga ofta flyttar för att studera och sedan i mindre utsträckning återvänder till uppväxtorten, kan lokalt tillgänglig utbildning också påverka kompetensförsörjningen i glesare regioner, samtidigt som det lättar på trycket på bostadsmarknaden i expansiva högskoleorter.

I dag finns teknik som gör det möjligt att bedriva utbildning med hög kvalitet på distans till relativt låga kostnader. Distansutbildning utgör i dag i genomsnitt cirka 16 procent av all högre utbildning för kvinnor och 11 procent för män och 71 000 studenter var registrerade på enbart distansutbildning under läsåret 2015/2016. Studenterna som läser på distans utgörs förenklat uttryckt av två grupper: de som läser enstaka kurser och de som läser hela program på distans. Genomströmningen för dem som läser kurser på distans är generellt lägre än för campusstudenter. Detsamma gäller för män som läser program på distans, medan kvinnor som studerar yrkesinriktade program har en prestationsgrad vid distansutbildning som är i nivå med den vid campusbaserade utbildningar.¹⁴³ Möjligen indikerar de skilda resultaten för grupperna att de som läser kurser och program på distans har olika syften med utbildningen.

För att distansutbildningen både ska utjämna tillgången till utbildning över landet och vara ett träffsäkert verktyg som bidrar till kompetensförsörjningen i regionerna är det viktigt att de utbildningar som erbjuds på distans är just yrkesinriktade program, där genomströmningen är god. Distansutbildningar i programform har ökat

¹⁴¹ Drucker and Goldstein (2007). En reservation är att merparten av analyserna i denna litteraturoversikt härrör från USA. En uppdatering ger något svagare men fortfarande signifikanta effekter: Drucker (2016).

¹⁴² Resultaten pekar i olika riktningar. SOU 1993:85 fann inga belägg för breddad social rekrytering, medan Ranehill (2002) och Eliasson (2006) redovisar sådana.

¹⁴³ UKÄ (2017 b).

från att läsåret 2006/2007 utgöra 28 procent av alla registreringar till att läsåret 2015/2016 utgöra 39 procent av alla registreringar på distans, vilket innebär att de som läser program på distans år 2016 utgjorde cirka 5 procent av alla som läser högre utbildning.

Framför allt är det specialistsjuksköterskeprogram och lärarprogram som studeras på distans.¹⁴⁴ Omkring 13 000 studenter deltog också under läsåret 2016/2017 i specificerade uppdragsutbildningar och vanligast var utbildning för lärare.¹⁴⁵

De studenter som i dag läser högskoleutbildningar på distans är i högre grad äldre och har hemmavarande barn. De kommer också i större utsträckning från studieovana hem och de tar i lägre utsträckning studiemedel.¹⁴⁶ Det innebär att distansutbildningen också kan ses som ett verktyg för livslångt lärande, eftersom många yrkesverksamma som vill ställa om mitt i livet hellre studerar på distans än på en campusförlagd utbildning.¹⁴⁷

Givet att gruppen som studerar på distans skiljer sig från dem som studerar på campus har en förbättrad distansundervisning potential att motverka den sociala snedrekryteringen till högskolan och ge möjligheter att utbilda sig även i livssituationer då man är mindre geografiskt rörlig. Det är i dagsläget inte klarlagt i vilken utsträckning de som läser hela yrkesprogram på distans skiljer sig från motsvarande studenter på campus, varför frågan om distansundervisningens bidrag för att motverka den sociala snedrekryteringen till högskolan behöver utredas närmare.

En viktig faktor för att förbättra resultaten för distansstudenterna är utvecklingen av digital pedagogik. Lärosätena behöver utveckla den digitala pedagogiken, så att de inte bara för över campusförlagd pedagogik till nätet. Universitets- och högskolerådet stöder projekt vid lärosätena som syftar till att utveckla distansutbildningens former och pedagogik, särskilt för landsbygden och för orter utanför campusorterna.

För att distansutbildningen ska bidra till arbetskraftsförsörjningen är det också viktigt att de utbildningar som erbjuds på distans är anpassade till det lokala behovet av arbetskraft. Tillväxtverket har i uppdrag att utveckla de regionala samarbetena kring kompetens-

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

försörjning och har fått 80 miljoner kronor under åren 2018–2020 för att utföra sitt uppdrag. Medlen har hittills använt till att utveckla strukturer för validering, planering av utbildningsåtgärder och inrättande av lärcentrum.¹⁴⁸

Rekommendation: Regeringen utformar en sammanhållen strategi för högre utbildning på distans. Denna bör innehålla följande delar:

- Lärosätena tillförs medel för att utforma de utbildningsprogram på distans som regionerna, via sina kompetensförsörjningsplattformar, har identifierat behov av.
- Lärosätena tillförs även medel för att utveckla digital pedagogik och stödsystem med syfte att öka genomströmningen i distansutbildningen.
- Universitetskanslersämbetet får i uppgift att utreda hur träffsäkerheten i distansutbildningen kan öka, så att genomströmningen ökar.
- Universitetskanslersämbetet bör också få i uppgift att utreda distansutbildningens bidrag till den breddade rekryteringen till högskolan.

Lokala lärcentrum som stöd för högre utbildning på distans

Vissa studieanordnare framhåller att om breddad rekrytering till högskolan ska ge positiva resultat, krävs det utvecklade modeller för studiestöd. Malmö Högskola anger detta som en anledning till att den inte erbjuder renodlad distansundervisning, medan Högskolan i Väst framhåller det som ett viktigt skäl till att distansutbildningar bör vara förlagda vid lärcentrum.¹⁴⁹ Ett lärcentrum är en plats där man träffar andra studenter, får en lugn plats att studera på och i vissa fall chans att träffa en studiecoach eller annan personal som kan ge stöd i lärandet. I dag drivs lärcentrum i många kommuner och kommunförbund runt om i landet. I en undersökning gjord av Skolverket 2016 uppgav 62 procent av de svarande kommunerna att de

¹⁴⁸ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 19, s. 32.

¹⁴⁹ UKÄ (2017 b).

driver någon form av lärcentrum.¹⁵⁰ De lärcentrum som finns i dag antar olika form och innehåll på olika orter men gemensamt för dem är att de är en fysisk lokal med stöd för lärande. Den vanligaste utbildningsformen vid lärcentrum är yrkeshögskoleutbildning (41 procent). Endast 14 procent av de utbildningar som genomförs vid lärcentrum är högskolestudier,¹⁵¹ men 74 procent av lärcentrumen i Skolverkets enkätundersökning 2017 hade högskolestudenter som målgrupp.¹⁵² Högskoleutbildning kan bedrivas antingen på plats på lärcentrum eller genom att studerande använder sig av lärcentrumets lokaler och tekniska utrustning för att kunna studera på distans.

Det finns inga effektstudier som svarar på i vilken utsträckning en distansutbildning förlagd vid ett lärcentrum förbättrar genomströmningen, men vid enkätstudier uppger vissa kommuner att utbildningar förlagda vid lärcentrum har högre genomströmning än helt nätbaserade utbildningar, medan vissa kommuner uppger att den tekniska utvecklingen har gjort behovet av lärcentrum mindre.¹⁵³

I dagsläget kan kommunerna få statsbidrag för att i samverkan med andra kommuner genomföra insatser för etablering av nya eller utveckling av befintliga lärcentrum.¹⁵⁴ Under 2019 och 2020 är det kraftigt översökt.¹⁵⁵ Parlamentariska landsbygdskommittén beräknade 2017 att för att täcka upp behovet av lärcentrum i kommuner långt ifrån universitet eller högskola och med få lärcentrum krävs cirka 60 nya centrum för täckning i hela landet. Det har ännu inte gjorts någon sammanställning av hur många nya lärcentrum som har startats med hjälp av statsbidraget.

Förslag: Genomför en kontrollerad studie av hur lärcentrum kan fungera som stöd för att höja genomströmningen i högre utbildning på distans av framför allt studenter från studieovana hem. Om resultaten är goda, bör regeringen bygga upp ett rikstäckande nät av lärcentrum som kan fungera som studiestöd för högre utbildning i glesare regioner.

¹⁵⁰ Skolverket (2017).

¹⁵¹ UKÅ (2017 b).

¹⁵² Skolverket (2017).

¹⁵³ UKÅ (2017 b).

¹⁵⁴ 3 § Förordning (2017:1303) om statsbidrag till lärcentrum.

¹⁵⁵ Skolverket (2019 g).

Utbildningspremie i välfärdsyrken i kommuner med stora utmaningar

I de kommuner som har störst utmaningar vad gäller demografi och produktionsförutsättningar är det svårt att rekrytera kompetent personal med rätt utbildning. Många avlägset belägna kommuner har i dag svårt att rekrytera exempelvis lärare, vilket kan få konsekvenser för vilken utbildning barnen i olika kommuner får.¹⁵⁶ Rekryteringsproblem verkar även kostnadsdrivande för kommuner och regioner, till exempel genom en ökad användning av hyrpersonal inom vården. För att kunna upprätthålla en välfärd av god kvalitet och samtidigt hålla tillbaka kostnaderna är arbetskraftstillgången i kärnyrken central.

Ett sätt att locka människor i glesbygd att utbilda sig, eller högt utbildade till att bosätta sig i en glesbygdskommun, är något slags premie för dem som har rätt utbildning och flyttar in i kommunerna och till dem som avlägger examen i något av de yrken som det är brist på i kommunerna. Lokala bristyrken kan tas fram i de regionala kompetensförsörjningssamarbeten som Tillväxtverket stödjer och uppdateras kontinuerligt.

Förslag: Utred en årlig utbildningspremie för dem som har avlagt examen i ett kommunalt bristyrke och flyttar in i någon av de kommuner som har extra stora utmaningar med kompetensförsörjningen. En premie bör även kunna ges till dem som är bofasta i kommunen men som avlägger examen i något av de yrken som har definierats som bristyrken i kommunen.

17.3.6 Uppsökande kulturpolitik

Kulturen är en del av humankapitalet och därmed en komponent i den viktigaste av produktionsfaktorerna i samhället. Bildning kompletterar kunskaper och färdigheter, som är de centrala målen för utbildningssystemet. Men eget kulturutövande utvecklar också färdigheter som är användbara både i arbetslivet och livet utanför arbetsmarknaden, som att tala inför publik, samspela med andra i grupp och så vidare.

¹⁵⁶ SOU 2017:1.

Aktivering av nya grupper

Som det första av de av riksdagen beslutade kulturpolitiska målen sägs att kulturpolitiken ska främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor. Uppföljningar och utvärderingar av kulturpolitikens resultat visar dock stabila mönster av traditionell kulturkonsumtion, starkt beroende av utbildning och i viss mån inkomst. Kulturdeltagandet är högre i städerna.¹⁵⁷

Liksom på många andra områden grundläggs intressen och beteendemönster under uppväxtåren. Den som inte har utvecklat ett kulturintresse kring tjugofemårsåldern har svårare att komma över trösklarna till ett kulturaktivt liv senare i livet.

Kulturrådet har i gällande regleringsbrev fått som övergripande verksamhetsmål att ett barn-, jämställdhets- och mångfaldsperspektiv ska integreras i hela Kulturrådets verksamhet, därmed även i bidragsgivningen. Det är dock inte klart på vilket sätt dessa perspektiv kommer att påverka den faktiska budgeten.

En viktig del av det statliga kulturstödet är numera regionaliserat inom ramen för den så kallade kultursamverkansmodellen. Denna har hittills varit framgångsrik i den meningen att de totala anslagen till kulturen till följd av matchningskrav har ökat. Staten skulle dock kunna ställa högre krav på uppsökande verksamhet med sikte på att generera nya användar- och utövargrupper. Därutöver bör kvalificerade (kausala) utvärderingar av gjorda insatser genomföras för att skapa en bild av de faktiska effekterna av offentliga insatser. Liksom på andra områden kan man förvänta sig starkare effekter av insatser i tidiga åldrar. Kulturrådet och Myndigheten för kulturanalys bör gemensamt få i uppdrag att utveckla indikatorer på framgång vad avser uppsökande kulturverksamhet och genomföra utvärderingar med dessa som grund.

Arbetsmiljön på biblioteken

De allmänna biblioteken spelar en central roll för att grundlägga kulturintresset, både som resurs för skolorna och på fritiden. De bör ses som en del av den allmänna infrastrukturen för kunskap och bildning, och det är därför oroande att biblioteken på många håll under

¹⁵⁷ Kulturanalys (2018a), (2018b), (2019).

senare år har drabbats av permanenta ordningsproblem, som kan göra det svårt eller omöjligt för personalen att utträta sitt arbete.

Frågan om arbetsro på de allmänna biblioteken behöver lösas för att dessa institutioner ska kunna lösa sin uppgift på kulturområdet. Frågan är emellertid vidare än att bara handla om kulturpolitiken; problemen hänger samman med det allmänna utbudet av offentlig service, lokaler för samvaro och upprätthållande av ordning. Även om det akuta problemet kan lösas med ordningsvakter på biblioteken, bör problemet alltså behandlas i detta bredare perspektiv. Kommissionen avstår från att lämna förslag i denna del av kulturpolitiken.

Kulturskolor

Något lagstadgat krav på kulturskolor i landets kommuner finns inte i dag, men sådana finns trots det i de allra flesta kommuner. Kulturskolorna har dock spelat och spelar ännu en viktig roll för utvecklingen av barns och ungdomars kulturintresse, och det stora flertalet kommuner har också kulturskolor med musik som dominerande inslag i utbudet. Musikindustrin har varit en näringspolitisk framgång som delvis hämtat näring från de kommunala musikskolorna. Även andra generella färdigheter som att stå på scen och framträda inför publik utvecklas i denna miljö.

Barn och unga med föräldrar med längre utbildning är överrepresenterade i kulturskolorna. Bland elever med utländsk bakgrund finns en underrepresentation, men skillnaderna minskar med den tid som personerna varit i landet. Flickor deltar i högre utsträckning än pojkar.

Den totala kostnaden för kulturskolorna i landet uppgår till 2,6 miljarder kronor. Den har varit stabil under senare år men sjunkit i relation till antalet barn i de aktuella åldrarna. Den genomsnittliga årliga elevavgiften uppgick år 2018 till omkring 1 400 kronor. En ansträngd ekonomi i den kommunala sektorn gör att kulturskolornas framtid nu inte är säkerställd. Detta kan motivera ett statligt budgettillskott, som då bör villkoras på att verksamheten på ett tydligt sätt söker utövare från annan social bakgrund än den som av tradition dominerat.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget beror av ambitionsnivån. En knappt tioprocentig ökning av den totala budgetramen, eller 200 miljoner kronor, framstår som rimlig. Den faktiska anslagsförbrukningen blir avhängig av i vilken utsträckning man lyckas utveckla former för att engagera nya grupper av elever.

Förslag: Kraven på att kulturpolitiken ska vara uppsökande skärps. Den förda politiken utvärderas med avseende på detta mål.

Förslag: Kulturskolorna ses som en del av det allmänna utbildningssystemet. Ett statligt stöd införs, villkorat på att kommunerna visar hur man via kulturskolorna avser att nå nya grupper av kulturutövare.

18 Arbetsliv

18.1 Utgångspunkter

- Arbetsmarknaden fungerar i det stora hela bra för de flesta arbetstagare och arbetsgivare under normala förhållanden.¹ Inträde och etablering på arbetsmarknaden efter avklarad utbildning sker relativt snabbt för det stora flertalet, och andelen unga som varken är i utbildning eller sysselsättning är internationellt sett låg.
- Delaktighet på arbetsmarknaden är i stor utsträckning nyckeln till full delaktighet i det svenska samhället. Etablering och förankring på arbetsmarknaden ger en marknadsinkomst som möjliggör egen försörjning, egen kapitalbildning och därmed möjligheter att forma sitt liv i trygghet.
- Deltagande på arbetsmarknaden är också ingången till de arbetsbaserade trygghets- och välfärdssystemen (sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, föräldraförsäkring, pension m.fl.).
- Den svenska arbetsmarknadsmodellen, med en tydlig uppdelning av rättigheter och skyldigheter mellan arbetsmarknadens parter å ena sidan och ett övergripande statligt ansvar för medborgaren å den andra har främjat den ekonomiska utvecklingen. En politik baserad på frihandel, teknisk förnyelse och snabb strukturomvandling har vunnit bred anslutning genom att kombineras med en utbyggd och offentligt finansierad välfärdsstat som dämpat effekterna av såväl inhemska som internationella ekonomiska chocker. Det finns en samsyn mellan arbetsmarknadens parter om att bibehålla arbetsmarknadsmodellen.

¹ Se kapitel 9.

- Arbetsmarknadsmodellen förutsätter dock även att staten aktivt ingriper på arbetsmarknaden inom de områden det finns betydande marknads- eller politikmisslyckanden samt när arbetsmarknaden drabbas av externa chocker. I den svenska arbetsmarknadsmodellen finns därför en väl utbyggd och fungerande aktiv arbetsmarknadspolitik. Regelverket i arbetslöshetsförsäkringen är harmonierad med detta faktum och ställer betydande krav på geografisk omställning av de arbetssökande.
- Det statligt reglerade arbetsrättsliga skyddet för anställda är i genomsnitt relativt svagt i Sverige. Det råder stor skillnad mellan skyddsnivån för den som är tillsvidareanställd och den som är tillfälligt anställd. Dock regleras arbetsrätten även i kollektivavtalen mellan arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna, vilka kan innebära ett starkare rättsligt skydd för de anställda än vad som framgår av lag. I den svenska arbetsmarknadsmodellen finns det därför ingen myndighet som har tillsyn över arbetsrätten, utan tillsynen över att arbetsgivaren följer de juridiska och avtalade villkoren är i stor utsträckning delegerad till de fackliga organisationerna.
- Den svenska arbetsmarknadsmodellen förutsätter ett högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättning för att omfattande välfärdsåtaganden ska kunna upprätthållas. Samtidigt leder förhandlingsmodellen och de internationellt sett höga ingångslönerna till en kontinuerlig strukturuomvandling och därmed höga krav på arbetskraftens kvalifikationer.

18.2 Problem och diagnos

Problem

- Även om den svenska arbetsmarknaden i huvudsak fungerar väl, har vissa grupper problem med att få inträde och etablera sig på arbetsmarknaden. Personer med kort utbildning, funktionsnedsättningar, utländsk bakgrund och äldre är beroende av den aktiva arbetsmarknadspolitikens instrument som utbildning och subventioner. En fråga är om de åtgärder som står till Arbetsförmedlingens förfogande kan kompensera arbetsgivarna för skillnaden mellan de kvalifikationer som de arbetssökande har och de kvali-

fikationer som efterfrågas för att anställa. För invandrade spelar i många fall den aktiva arbetsmarknadspolitiken större roll än för andra grupper, då ett inträde och en etablering på arbetsmarknaden är ett betydande steg mot integration i samhället i stort.

- Privatiseringen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken sker i stor utsträckning utan övertygande evidens för att detta skulle medföra en effektivisering och utan att andra uppgifter som utförs av Arbetsförmedlingen försummas.²
- Tillfälliga anställningar ökar normalt när antalet lediga arbeten i ekonomin ökar, eftersom fler individer inträder i arbetskraften. Tillfälliga anställningar och anställningar på deltid kan under vissa villkor underlätta inträdet på arbetsmarknaden men kan även leda till långa perioder av osäkra inkomster och anställningsvillkor. Konsekvenserna kan bli att det för vissa grupper blir svårare att bilda familj, skaffa bostad och göra andra större investeringar. Osäkra anställningsförhållanden kan även göra det svårt att få tillgång till hyrt boende, vilket kan leda till att anställningar inte blir av. Osäkerhet eller undersysselsättning ökar också risken att drabbas av ohälsa.
- Bristande möjligheter och förankring på arbetsmarknaden leder vidare till att denna grupp har varierande skydd i de arbetsbase-erade försäkringssystemen, primärt sjukpenningen och den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen. Även den som arbetar under osäkra förhållanden har genom sin inkomst bidragit till de gemensamma systemen men kan sakna samhällets skydd vid sjukdom eller arbetslöshet, vilket också ökar samhällets sårbarhet vid kraftig konjunktur nedgång eller andra kriser.
- Osäkra anställningar ökar riskerna för att de anställda ska acceptera en sämre arbetsmiljö. Konsekvenserna blir ökad ohälsa eller fler olycksfall, vilket i första hand drabbar dem som direkt kommer till skada men även leder till samhällsekonomiska kostnader för utebliven produktion och ökade offentliga utgifter för sjukvård och sjukförsäkring. Arbetsmiljöriskerna påverkar även äldres förutsättningar att arbeta så länge de önskar.

² Bergström och Calmfors (red.) (2018).

- Kvinnor tar i genomsnitt större ansvar för såväl barn som i ett senare skede i sina föräldrar. Detta påverkar såväl livsinkomster som den intjänade pensionen och ersättningsnivåerna i de arbetsrelaterade försäkringssystemen.
- Den internationella integrationen av ekonomin och strukturomvandlingen har inte minskat i styrka, och kraven på kompetensutveckling under hela arbetslivet blir successivt högre. Många äldre som förlorar arbetet har betydande svårigheter att finna ny anställning. I viss utsträckning kan detta bero på diskriminering, men en bidragande faktor är att de saknar de kvalifikationer som krävs för de nya arbeten som skapas.
- Den demografiska utvecklingen har samtidigt gjort det önskvärt att förlänga arbetslivet i högre åldrar, vilket bland annat har kommit till uttryck i politiska beslut om höjd pensionsålder. Detta medför ökade krav på arbetsmiljön under den aktiva tiden.

Diagnos

- Den aktiva arbetsmarknadspolitikens instrument syftar till att integrera de grupper som har svårt att vinna inträde på arbetsmarknaden eller har svag förankring där. Även om den aktiva arbetsmarknadspolitikerna har begränsade möjligheter att påverka arbetsmarknadens funktionssätt, finns det en potential för förbättring av dessa instrument.
- Lösare anställningsformer som nu omfattar betydande grupper på arbetsmarknaden kan i vissa avseenden förbättra arbetsmarknadens funktionssätt men skapar samtidigt problem på flera sätt. De offentliga försäkringssystemen är utformade med stabila anställningsförhållanden i åtanke och fungerar mindre väl för dessa grupper. Organisationsgraden i denna del av arbetskraften är lägre, vilket gör det svårare för de fackliga organisationerna att bevaka de anställdas intressen.
- Förutom osäkra anställningsvillkor och ett ökat inslag av utländsk arbetskraft med begränsad kunskap om den svenska arbetsmarknaden kan försvagade ansvarskedjor genom flera led av underentreprenörer bidra till att öka riskerna i arbetsmiljön. Om ambitionen att skapa ett uthålligt arbetsliv ska kunna realiseras, ökar kraven på tillsyn av arbetsmiljön.

- Brist på jämställdhet mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden förklaras till viss del av att kvinnor fortfarande tar ett större ansvar för hem och familj. Brist på barnomsorg utanför ordinarie arbetstid kan också skapa hinder för kvinnors deltagande på arbetsmarknaden.
- Omsorg om äldre anhöriga kan i händelse av en otillräckligt utbyggd offentlig äldreomsorg bli en uppgift som särskilt kvinnor förväntas ta på sig, med åtföljande konflikter kring tidsanvändningen och negativa effekter på arbetsutbudet.
- Förutsättningarna för och incitamenten till kompetensutveckling under hela arbetslivet behöver förbättras.

18.3 Förslag

18.3.1 Stärkt ställning för arbetstagare på arbetsmarknaden

En förutsättning för att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska fungera är att maktbalansen mellan arbetsmarknadens parter är någorlunda jämn, att parterna upplever att de vinster som skapas delas rättvist och att det offentliga tar sin del av ansvaret. Detta gäller såväl fördelningen av löne- och vinstutrymme som de trygghets- och välfärdsambitioner som är en del av modellen. Den fortgående internationaliseringen, både inom EU och i ett bredare internationellt perspektiv, har förändrat maktförhållandena mellan arbete och kapital till kapitalets fördel.³ Även politiska beslut och prioriteringar har över tid ändrat maktförhållanden på arbetsmarknaden och förväntningarna på det allmänna. Den successiva urholkningen av de offentliga inkomstbaserade trygghetssystemen innebär att staten rört sig bort från den ursprungliga överenskommelsen mellan staten och parterna på arbetsmarknaden vad avser offentligt finansierade och generösa arbetsbaserade försäkringar.

I ett kortare tidsperspektiv påverkas relationerna av kollektivavtal och arbetsmarknadsläge. Kollektivavtalsäckningen i Sverige är hög, men i viss utsträckning beror detta på att en stor del av arbetstagarna i Sverige är anställda i offentlig sektor, där täckningsgraden är 100 pro-

³ Se kapitel 3.

cent. På den privata marknaden arbetar 17 procent utan kollektivavtal.⁴ En högre andel arbetare än tjänstemän är täckta av kollektivavtal, men en lägre andel arbetare är medlemmar i fackföreningar.

Relativt allmänt hållna regleringar i lag förutsätter kompletteringar i överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. De allmänna regleringarna återfinns exempelvis i arbetstidslagstiftningen och arbetslöshetsförsäkringen. Det finns ekonomiska argument för att arbetsmarknadens parter ska sluta avtal om vissa av anställningsvillkoren, då lagregleringar i många fall inte kan ta hänsyn till sektors- eller branschspecifika förhållanden i den utsträckning som förhandlade avtal kan. Som framgått finns dock anledning att se över vissa av nuvarande regleringar i syfte att stärka enskildas ställning på arbetsmarknaden, såväl av jämlikhets- och jämställdhetsskäl som för att öka det effektiva arbetskraftsutbudet.

Problem med återkommande korta anställningar och oklara anställningsförhållanden

Ett svagt arbetsrättsligt skydd för tidsbegränsade anställningar kan ha positiva effekter på arbetsmarknadens funktionssätt, bland annat genom att öka förutsättningarna att få en anställning för dem som har låga kvalifikationer eller saknar arbetslivserfarenhet. Detta är särskilt framträdande i en ekonomi med relativt höga ingångslöner. För den som inträder på arbetsmarknaden eller som är arbetslös innebär arbetsgivarens ökade benägenhet att tidsbegränsat anställa på motsvarande sätt en sänkt tröskel och en möjlighet för den som anställs att för en arbetsgivare visa sina kompetenser, vilket så småningom kan leda till en tillsvidareanställning och därmed fastare etablering på arbetsmarknaden. Den tidsbegränsade anställningen kan även ge arbetslivserfarenhet som ökar förutsättningar att erbjudas en ny anställning av en annan arbetsgivare.

Samtidigt innebär tidsbegränsade anställningar att kostnader för osäkerhet och variationer övervältras på anställda och på det allmänna. Här finns alltså ett avvägningsproblem. De tidsbegränsade anställningarna uppvisar samma statistiska mönster som deltidsanställningarna genom att vara vanligare inom lågavlönade och kvinno- dominerade sektorer och branscher. Tillfälliga och korta anställningar

⁴ Kjellberg (2010/2018).

har med nuvarande regelverk negativa konsekvenser för förmånerna inom inkomstbaserade försäkringssystemen.

En annan möjlighet som har kommit att utnyttjas på arbetsmarknaden är tillsvidareanställningar på låg nivå, i vilka arbetsgivaren garanterar en sysselsättning på kanske 10 procent av heltid men samtidigt indikerar att det ofta kommer att röra sig om sysselsättning på högre nivå. Även denna anställningsform skapar osäkerhet hos de anställda om vilka inkomster som faktiskt kommer att vara knutna till anställningen.

De direkta negativa effekterna av återkommande tidsbegränsade anställningar och perioder av arbetslöshet för staten och kommunerna kommer till uttryck i ökade utgifter i arbetslöshetsersättning (om personen omfattas av försäkringen) eller kompletterande ersättningar från försörjningsstöd.

Tidsbegränsade anställningar stadgas i lagen om anställningsskydd (LAS). Det finns fyra typer av tillåtna tidsbegränsade anställningar: allmän visstidsanställning, säsongarbete, vikariat och när arbetstagaren har fyllt 67 år.

Allmän visstidsanställning är en form av tidsbegränsad anställning som kan tillämpas när det finns behov av extra personal men inte av att tillsätta ett vikariat, till exempel för att täcka arbetstoppar och frånvaro som kan uppstå i en verksamhet. Anställningsskyddslagens regler om tidsbegränsade anställningar fick sin nuvarande utformning år 2007.⁵ Efter det att riksdagen antagit propositionen anmälde TCO Sverige till Europeiska kommissionen. Anmälan grundade sig på att de nya reglerna enligt TCO innebar ett bristfälligt genomförande av det så kallade visstidsdirektivet (direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999). Kommissionen inledde ett överträdelseärende. Det problem som enligt kommissionen kvarstod när regeringen presenterade en ny proposition i december 2015⁶ gällde bristen på effektiva åtgärder för att förhindra missbruk som uppstår genom att flera på varandra följande allmänna visstidsanställningar kombineras med andra typer av visstidsanställningar.

Genom den lagändring som följde på propositionen ska omvandling från allmän visstidsanställning till tillsvidareanställning även ske om anställningstiden överstiger två år, då tidsbegränsade anställ-

⁵ Prop. 2006/07:111.

⁶ Prop. 2015/16:62.

ningar i form av allmän visstidsanställning, vikariat eller säsongsarbete enligt anställningsskyddslagen följt på varandra.

Förekomsten av tidsbegränsade anställningar är genom SCB:s arbetskraftsundersökningar relativt väl kända, men graden av upprepade tillfälliga anställningar och vad som karakteriserar arbetsgivare, utöver bransch och sektor, som i större utsträckning utnyttjar detta är dåligt kartlagt. För yngre arbetstagare och andra med begränsad kunskap om arbetsrätt kan det dessutom råda oklarhet om på vilka villkor man egentligen är anställd. Eftersom det saknas en statlig tillsyn över anställningsvillkoren och det är de fackliga organisationerna som utövar tillsynen över anställningsvillkor, finns information om situationen främst bland de arbetsgivare som har tecknat kollektivavtal. Situationen på den delarbetsmarknad som inte täcks av kollektivavtal, och som över tid har vuxit, är därmed ofullständigt känd. Det finns behov av ökad kunskap om dels vilka förhållanden som faktiskt råder, dels utvärdera vilka effekter de alternativa anställningsformerna får på sysselsättningen.⁷

Förslag: Utred konsekvenserna för anställningstryggheten för visstidsanställda av den utveckling som skett sedan 1990-talet. Uppdraget bör behandla såväl förändringar genom ny lagstiftning som genom nya sätt att utnyttja den befintliga lagstiftningen.

Sanktionsregler vid egen uppsägning

Anställda har i stort sett två sätt att reagera på en arbetssituation som de upplever som oacceptabel: att uttrycka sitt missnöje (*voice*) eller att lämna arbetet (*exit*). På stora delar av arbetsmarknaden har facket till uppgift att påtala och försöka komma till rätta med missförhållanden. Om det inte finns facklig representation eller om denna är svag, faller det på enskilda att uttrycka sitt missnöje. På den svenska arbetsmarknaden är samtidigt den individuella kostnaden för att lämna ett arbete högt. Sanktionsdagarna vid egen uppsägning är i dag 45 ersättningsdagar, vilket motsvarar ett inkomstbortfall under drygt 60 dagar räknat i kalendertid. Till individens kostnad för att

⁷ Hithörande frågor har i viss utsträckning berörts av utredningen om en moderniserad arbetsrätt (SOU 2020:30).

lämna arbetet kan även läggas de 6 karensdagarna som finns i arbetslöshetsförsäkringen.⁸ Få personer i den nedre delen av inkomstfördelningen har de ekonomiska resurser som krävs för att på eget bevåg lämna en anställning för arbetslöshet.

För den som har blivit tillräckligt sjuk för att arbetsförmågan ska bedömas som nedsatt finns möjligheten att uppbära sjukpenning och för att, inom ramen för arbetslöshetsförsäkringens lagstiftning, kunna anses ha godtagbara skäl till att säga upp sig utan sanktion. Blir sjukskrivningen långvarig, försvinner möjligheterna till sanktion i arbetslöshetsförsäkringen, eftersom en eventuell avstängning måste ske inom 112 kalenderdagar efter uppsägning. Sanktionsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen har således en direkt koppling till regelverket för sjukskrivning.

För enskilda kan det i förlängningen uppstå betydande problem, eftersom skälet till att de undantas från avstängning medför att Arbetsförmedlingen kan komma att ifrågasätta den försäkrades rätt till arbetslöshetsersättning, liksom att sjukdomshistorik har negativa effekter på såväl den individuella anställningssannolikheten som på arbetslöshetsperiodens längd.

Regelverkens utformning ger således arbetsgivaren en stark position gentemot anställda, och dessas möjligheter att lämna arbetet i protest mot anställningsvillkor eller arbetsmiljö är kringskurna. De möjligheter som den anställda har till att lämna anställningen riskerar att leda till såväl ökade kostnader för staten i form av sjukpenning som ett minskat arbetskraftsutbud och lägre produktion i ekonomin, liksom ett sämre arbetsmarknadsutfall vid återinträdet på arbetsmarknaden.

Arbetslöshetsförsäkringen har historiskt sett haft högt ställda krav på enskilda och har så än i dag. Kontrollen av de arbets sökandes sökintensitet, och därmed risken för att få arbetslöshetsersättningen ifrågasatt, har varit låg. En förklaring till detta är att sanktionerna var kraftiga. Som en följd av detta och för att få kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen respektive aktivitetsstödet att fungera bättre, ändrades dessa regler år 2013 respektive år 2014, och en mildare sanktionstrappa, men med högre risk för upptäckt, infördes. Detta har lett till en ökad sökintensitet och övergång till arbete.⁹

⁸ Till detta kan läggas att vissa privat tecknade tilläggsförsäkringar inte alls faller ut vid egen uppsägning, vilket gör att kostnaden för dem ovanför taken blir mer omfattande.

⁹ Lombardi och Vikström (2019).

En förändring av regelverket bör enligt kommissionens mening övervägas så att sanktionsreglerna, likt kontrollreglerna ovan, blir mindre kategoriska och så att det finns fler nivåer av sanktion vid egen uppsägning, exempelvis liknande den sanktionstrappa som finns avseende brister i arbetssökandet. Det torde även vara ekonomiskt försvarbart att exempelvis läkarbedömningar om att arbets-situationen med stor sannolikhet kan leda till ohälsa bör kunna leda till en mindre sanktion än för den som säger upp sig utan påvisbar orsak.

Förslag: Utred förändringar av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen i syfte att öka anställdas möjligheter att säga upp sig utan alltför långtgående konsekvenser för hushållets ekonomi samtidigt som drivkrafter för att arbeta uppärthålls.

Barnomsorg vid arbete på obekväm arbetstid

Med en utbyggd välfärdsstat och en industri som i vissa delar producerar dygnets alla tider har var tredje sysselsatt i Sverige arbetstid som är förlagd till tid då skolor och förskolor normalt inte har öppet.¹⁰ Trots detta har föräldrar inte rätt till barnomsorg på obekväm tid. Rätt till barnomsorg under obekväm tid skulle kunna ge ökade förutsättningar för arbetstagare med barn, företrädesvis ensamstående föräldrar, att fortsätta att arbeta även om förutsättningarna på arbetsplatsen förändras eller en möjlighet att söka arbeten där arbetstiden är förlagd utanför ordinarie barnomsorgs öppettider. Genom att ge alla som arbetar, och har behov, rätt till barnomsorg skapar förslaget mer jämlika möjligheter till arbete och egen försörjning för grupper såsom ensamstående med barn eller föräldrar där båda arbetar skift, vilka annars kan finna det svårt att ta arbete vars förläggning ligger utanför förskolornas öppettider. Barnomsorg på obekväm tid kan även öka arbetskraftsutbudet, både genom att det förbättrar förutsättningarna för arbetsgivare att finna arbetskraft som är villig att arbeta under obekväm tid och genom ökad efterfrågan på omsorgspersonal.

¹⁰ Se kapitel 9.

Förslag: Utred samhällsekonomiska vinster och kostnader förknippade med att ge arbetstagare rätt till barnomsorg vid arbete på obeqväm arbetstid.

Tillgång till äldreomsorg

Under den expansiva perioden 1950–1970 byggdes äldreomsorg ut med äldreboenden och hemtjänst, så att omsorgen blev en del av välfärdsmodellen. Ett av skälen till denna utbyggnad var, precis som vid utbyggnaden av barnomsorgen, att kunna omvandla kvinnligt oavlönat hemarbete till avlönat arbete på arbetsmarknaden. Att omsorg om de äldre inte längre var familjens uppgift bidrog till att arbetsutbudet bland kvinnor under perioden steg kraftigt. Sedan 1980-talet har den offentligt finansierade äldreomsorgen koncentrerats till färre mottagare, under 1990-talet framför allt vad avser hemtjänsten.¹¹ Då ökade framför allt anhörigomsorgen bland döttrar till äldre med kort utbildning.¹² För äldre med högre utbildning ökade nivåerna på köpta välfärdstjänster. Under 2000-talet minskade antalet äldreboendeplatser med en fjärdedel, något som inte till fullo kompensades med ökad hemtjänst. Detta medförde att anhörigomsorgen till äldre ökade bland personer med både lång och kort utbildning; privat köpt hjälp har inte kompenserat neddragningen fullt ut.¹³ Denna utveckling inneburit att anhörigomsorgens grad av frivillighet har minskat, framför allt bland döttrar till äldre med kort utbildning.

En väl utbyggd offentligfinansierad äldreomsorg gör det möjligt att kombinera högt ställda ambitioner avseende jämlikhet och jämställdhet med ett effektivt arbetskraftsutbud.

Bedömning: En bibehållen eller ökad omfattning av den offentligt finansierade äldreomsorgen i form av hemtjänst och äldreboende bidrar till både jämlikhet och jämställdhet och har dessutom positiva effekter på arbetsutbudet i ekonomin.

¹¹ Börjesson (2008).

¹² Ulmanen och Szebehely (2015).

¹³ Ibid.

Löpande och förbättrad uppföljning av skillnader i löner och inkomst mellan män och kvinnor

Den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män beror till stor del på horisontell och vertikal könssegregering på arbetsmarknaden, det vill säga att kvinnor i genomsnitt befinner sig längre ner i hierarkierna på arbetsplatserna (vertikal segregering) och att kvinnor och män också i hög utsträckning arbetar i olika yrken (horisontell). I den mån kvinnodominerade yrken systematiskt värderas lägre än mansdominerade yrken när man tagit hänsyn till andra relevanta faktorer talar man också om värdediskriminering.

De årliga rapporter om löneskillnader mellan kvinnor och män som Medlingsinstitutet publicerar anger ofta yrke, bransch och sektor som de främsta förklaringarna till skillnader i lön mellan män och kvinnor. Lönejämförelser av den typen ger dock inte svar på centrala frågor som huruvida löneskillnaderna mellan yrken beror på systematiska skillnader i kvalifikationskrav och arbetsinnehåll eller om det finns andra förklaringar till varför de yrken som domineras av kvinnor lönemässigt värderas lägre än de arbeten som domineras av män.

För att skapa en mer fullständig och kontinuerlig bild av jämställdheten i lönebildningen på den svenska arbetsmarknaden bör Medlingsinstitutets uppdrag att analysera lönestrukturstatistiken utvidgas till att även omfatta en analys av löneskillnader mellan branscher, yrken och sektorer. I den analysen bör ingå faktorer som ansvar och krav i yrket, arbetsinnehåll och förhållanden. I en sådan analys kan myndigheten utnyttja den metod som presenterades av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.¹⁴

Förslag: Uppdra åt Medlingsinstitutet att i sin analys av löneskillnader mellan kvinnor och män även redovisa beräkningar av den horisontella lönesegregeringen på svensk arbetsmarknad.

18.3.2 Aktiv arbetsmarknadspolitik

Trots att efterfrågan på arbetskraft har varit god i den svenska ekonomin i snart 15 år, fanns i början av år 2020 fortfarande en betydande och kvardröjande arbetslöshet. Som beskrivits i kapitel 9 har

¹⁴ SOU 2015:50, bilaga 4.

stocken av arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska program till stor del bestått av unga som inte slutfört grund- eller gymnasieskola, asyl- och anhöriginvandrade, individer med kort utbildning och individer med sjukdomshistoria eller med funktionsnedsättning. Med förändringen i sammansättningen har Arbetsförmedlingens arbetsuppgifter förändrats över tid, och en gemensam faktor för större delen av de arbets sökande är att de saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Ingångslöner och kvalifikationskrav är högt satta i relation till humankapitalet hos stora grupper av arbets sökande. Primärt gäller detta personer som utbildats i Sverige men som inte har fullständiga betyg från gymnasiet, men även för en stor mängd av dem som invandrat till Sverige i vuxen ålder. Till svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden bidrar förekomsten av diskriminering mot både invandrade och äldre.

Subventioner ökar under vissa förutsättningar sannolikheten för övergång till osubventionerad anställning, men bristen på precision i stöden medför att de inte alltid når dem som står längst från arbetsmarknaden.

De successivt starkare kraven på omställning mellan sjukförsäkringen och arbetsmarknaden och förändringarna i tillämpningen av reglerna har medfört att ett större antal försäkrade fått avslag på sin sjukpenningansökan. Samtidigt täcks en stor del av dessa inte heller av arbetslöshetsförsäkringens regelverk, eftersom arbetslöshetsförsäkringen ställer betydligt högre krav på sökaktivitet och förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande, ibland mer än vad de klarar av. Detta medför att det i den svenska lagstiftningen finns två relaterade trygghetssystem vars brist på harmonisering kan leda till att ansvaret för försörjningen av dessa personer i stället läggs på det egna hushållets make eller maka eller på det kommunala försörjningsstödet. Bedömningen i arbetslöshetsförsäkringen kan även innebära att dessa personer inte kan beviljas aktivitetsstöd för deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser utan blir hänvisade till insatser som är utformade för och riktade till personer med funktionsnedsättning, exempelvis lönebidrag.

Utöver att detta försämrar förutsättningarna för att få tillgång till statliga insatser och därmed en möjlighet till egen försörjning för individer med mer permanent nedsatt arbetsförmåga, riskerar detta även att låsa in personer med övergående nedsättning av arbets-

förmågan i långvariga eller permanenta statliga och kostsamma insatser. För de berörda kan detta i sin tur till lägre inkomster än de skulle ha kunnat få på den reguljära arbetsmarknaden och att den produktion som utförs är mindre kvalificerad.

Även om det i sjukpenningen finns möjligheter till sjukpenning på deltid, utnyttjas detta sällan som ett inslag i arbetsmarknadspolitik. Detta har till följd att restarbetsförmåga hos sjukskrivna inte alltid tas till vara.

Den aktiva arbetsmarknadspolitikens uppgift är inriktad på att lösa marginalproblem, trögheter, på arbetsmarknaden. Sammansättningen av den grupp av arbetssökande som i dag är inskrivna vid en arbetsförmedling är dock sådan att den övergripande uppgiften inte bara handlar om att ge arbetsgivare information om vilken arbetskraft som är ledig och arbetstagare information om var det finns relevant arbete att söka. Trots att Arbetsförmedlingens uppdrag till stora delar har förändrats, har lagstiftaren inte gett myndigheten de verktyg, resurser eller befogenheter som krävs.

Med arbetsgivarnas höga krav på kvalifikationer på arbetskraften satt i relation till de genomsnittliga kvalifikationer hos den arbetssökande befolkningen finns i dag ett glapp som svårligen kan överbryggas med rena matchningsinsatser. Stora grupper av de arbetssökande har så otillräcklig utbildning att de utbildningsinsatser som ryms inom den aktiva arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadsutbildningar, inte räcker på dagens arbetsmarknad. De behöver i många fall mer omfattande utbildningsinsatser i det reguljära utbildningsväsendet för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och bli fullt delaktiga i samhällslivet.¹⁵

En fråga som direkt berör den aktiva arbetsmarknadspolitik är om dagens tidsbegränsade lönesubventioner är tillräckligt generösa för att erbjuda stora delar av dessa grupper en mer permanent plats på arbetsmarknaden. För att detta ska vara möjligt måste subventionerna i större utsträckning än i dag individanpassas utifrån de förutsättningar och sannolikhet att på egen hand finna ett arbete som varje arbetssökande har, samtidigt som subventionen kompenserar arbetsgivaren i tillräcklig omfattning för att en anställning ska komma till stånd. En ytterligare fördel om subventionens storlek och längd i större omfattning individanpassas är att det skulle gå att minska risken för att olika svaga grupper på det sätt som sker i dag ställs mot varandra.

¹⁵ Se kapitlen 8 och 19.

Andra stora grupper som Arbetsförmedlingen tidigare har arbetat med men i betydligt lägre volymer är de som tidigare haft sjukpenning och som antingen förlorat sin anställning eller som är tjänstlediga från sin anställning på grund av sjukdom. Arbetsförmedlingen har en lång tradition av och kompetens för att arbeta med rehabiliterande insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga, men resurserna för denna uppgift har inte förstärkts i takt med att gruppen som utförsäkrats från sjukförsäkringen har vuxit. Arbetsförmedlingen skulle med sin kompetens och tillgång till relevanta insatser kunna spela en mer proaktiv roll i att utjämna förutsättningar och stödja denna grupp på vägen tillbaka till anställning.

Det är svårt att tänka sig helt nya, ännu inte prövade insatser som skulle ge betydligt bättre effekter eller skapa färre problem än de insatser som finns i dag. Eftersom de arbetslösa oftast återfinns i den nedre delen av inkomstfördelningen, finns det ändå motiv att genomföra reformer som kan öka arbetsmarknadspolitikens effektivitet, dess träffsäkerhet och minska eventuella negativa effekter, exempelvis inlåsning och undanträngning. Undanträngningseffekter kan vara motiverade ur såväl ett jämlikhets- som ett effektivitetsperspektiv, om stöden riktas till dem som står längst från arbetsmarknaden, då det blir mer konkurrens om de befintliga jobben och på sikt därmed högre sysselsättning.

Individbaserad skattning av lönesubvention

En lönesubventions syfte är att så bra som möjligt kompensera en arbetsgivare för den nedsättning i produktivitet som en person har, eller upplevs ha, eller för den risk en arbetsgivare upplever när den ska anställa någon som är arbetslös och samtidigt skapa en möjlighet att själv kunna försörja sig och skaffa sig erfarenheter inför framtida anställningar.

Den faktiska eller signalerade produktiviteten skiljer sig dock åt mellan individer inom grupper, beroende på exempelvis hur lång arbetslösheten varit, utbildningsnivå, sjukdomshistorik etc. Samtidigt är politiken ofta utformad efter ett eller ett fåtal karaktäristika som beskriver de individer till vilken subventionen ska riktas. En invandrad med en på den svenska arbetsmarknaden efterfrågad ingenjörexamen kan därför erhålla samma subventionsgrad som en invandrad

med endast rudimentär skolning eller kompetenser, endast baserat på det gemensamma faktum att de båda är invandrade. Unga personer med eller utan avslutat gymnasium behandlas i samma kategori, trots att risken för arbetslöshet är kopplad till utfallet i skolan.

Subventioner av anställning är dock inte riskfria. Att subventionerna inom den tilltänkta gruppen är satta till samma nivå oavsett individuella kvalifikationer kan leda till undanträngning – subventioner till individer som skulle fått anställning utan subvention eller att personer som subventioneras blir anställda när en annan person kunnat få anställningen utan subvention. Detta leder även till att arbetsgivare som anställer någon med subvention helst anställer den inom gruppen som har högst bedömd produktivitet (s.k. *cream skimming*), vilket kan leda till att de som har minst behov inom gruppen är de som erhåller subventionen.

Även individbeteendet kan påverkas av förekomsten av olika lönesubventioner. En effekt kan vara att sökintensiteten efter ett osubventionerat arbete kan sjunka såväl när ett beslut om subventionerade anställningen har fattats som under den tid som subventionen pågår (inläsning).

Olika subventionsgrad för olika svaga grupper kan även medföra en konkurrens mellan redan svaga grupper. Vid fluktuationer i arbetslösheten och en fast budget för den aktiva arbetsmarknadspolitiken blir det därför ofta de som har svagast anknytning till arbetsmarknaden eller på annat sätt av arbetsgivare bedöms ha låg produktivitet som inte får ta del av subventionerna. Detta ökar risken för långtidsarbetslöshet, utförsäkring från arbetslöshetsförsäkringen och slutligen utslagning från arbetsmarknaden.

Med utgångspunkt i de individuella förutsättningarna kan man med rimlig precision uppskatta såväl behovet av att sätta in en subvention tidigt i arbetslösheten som subventionsgraden baserat på individens bakgrundskaraktäristika. Med en bättre avpassad subvention kommer de svagare grupperna bland de arbetssökande få bättre tillgång till subventioner.

Sverige har en god tillgång till de nödvändiga registerdata som kan komma att krävas för att med god precision uppskatta risken för långtidsarbetslöshet, och olika individers behov av subvention vid anställning borde därför kunna uppskattas med bättre precision.

Formellt sett skulle detta innebära att beslutsrätten om subventionsgraden på individnivå skulle ligga hos handläggare vid Arbets-

förmedlingen. Beslutet vad som bedöms som en skäligen inkomst vid arbete med subvention och hur stor den totala subventionen på arbetsmarknaden ska vara kvarligger dock på politisk nivå.

Förslag: Uppdra åt Arbetsförmedlingen att vidareutveckla sin profileringsmodell med syfte att skatta risken för långtidsarbetslöshet för att även kunna bedöma lämplig nivå och längd på en individuellt utformad subvention.

Förstärkt matchning av lediga feriearbeten

Som beskrivits i kapitel 9 spelar ungdomars tidigare arbetslivserfarenhet och deras föräldrars kontaktnät stor roll för ett lyckat arbetsmarknadsinträde och etablering efter avslutade studier. Ungdomar med kontaktnät har lättare att erhålla ferie- och helgarbeten, vilket i sin tur har påvisbara effekter för såväl var unga hittar sin första anställning som hur lång tid det tar att bli stabilt sysselsatt efter avslutad utbildning.¹⁶ Effekten är ännu starkare under lågkonjunktur.¹⁷

Arbetsförmedlingen har i sitt matchningsarbete en viktig roll att spela för att kompensera brister i kontaktnät för dem som saknar ett sådant. Dock är Arbetsförmedlingens målgrupp i dagsläget primärt den vuxna befolkningen.

Forskningen visar emellertid även på vinster av att förbättra förutsättningarna för svaga grupper redan under gymnasietiden.¹⁸ Arbetsförmedlingens uppdrag bör därför även omfatta hjälp med jobbsökarverksamhet och matchningsinsatser inför feriearbeten för unga som riskerar att få en svag ställning på arbetsmarknaden.

Att aktivt hjälpa unga i exempelvis utsatta områden kan även ha positiva effekter genom att öka sysselsättningen i områden där unga generellt sett har litet hopp om möjligheter till arbete och på så sätt påverka känslan av delaktighet i samhället och studiemotivation.

¹⁶ Hensvik och Nordström Skans (2013).

¹⁷ Hensvik m.fl. (2017).

¹⁸ Muller (2019).

Förslag: Uppdra åt Arbetsförmedlingen att utforma en utvärderingsbar försöksverksamhet med förstärkt förmedling av feriearbeten riktad till gymnasieelever i områden med hög arbetslöshet bland vuxna.

Kompetensutveckling under hela arbetslivet

De stadigt ökade kraven på kompetens i arbetslivet motiverar en särskild infrastruktur för underhåll och utveckling av humankapitalet under den yrkesverksamma tiden i livet. Detta har behandlats i kapitel 17.

Omskolningsutredningar

Många arbeten, primärt de med låg lön eller med otrygga anställningsvillkor, är förenade med betydande och långvariga hälsorisker. Att återföra personer som redan skadats, blivit sjuka eller på annat sätt negativt påverkats av den tidigare arbetssituationen innebär en risk att de återkommer till sjukförsäkringen. Ett sätt att minska denna risk är att genom utbildning öka individens möjligheter att finna sysselsättning mer lämpad för individens hälsotillstånd och förmågor.

På samma sätt som Arbetsförmedlingen i dag anvisar personer med otillräcklig utbildning till arbetsmarknadsutbildningar skulle detta även kunna omfatta dem som har sjukpenning, när det är uppenbart att de av hälsoskäl inte bör återgå till det arbete som de har haft och deras utbildning och gör det svårt för dem att få ett arbete på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen får då bedöma om den försäkrade har förmågan att tillgodogöra sig utbildningen och avgöra om den är inriktad mot ett bristyrke.

Rekommendation: Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att utreda förutsättningarna för omskolning för den som varit sjukskriven i 180 dagar och som bedöms inte kunna återgå till tidigare arbetsgivare.

Lönesubvention för svaga grupper på arbetsmarknaden

Forskning visar att arbetsmarknadsinsatser som liknar ordinarie arbeten är effektivast för att få arbetslösa i arbete. Nackdelar är att dessa riskerar att tränga undan andra arbetslösa och kan innebära dödviktsförluster, det vill säga att arbeten som skulle ha skapats utan subventionen får subvention. Trots förekomst av omfattande statliga bidrag för anställning av svaga grupper är svenska arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft med låga, eller av arbetsgivaren upplevt låga, kvalifikationer svag.¹⁹ Under senare år har andelen inskrivna vid Arbetsförmedlingen som har kort eller bristfällig utbildning eller arbetslivserfarenhet från den svenska arbetsmarknaden varit hög, vilket lett till att i genomsnitt långa arbetslöshetsperioder. Kommissionen bedömer därför att vägar för att sänka arbetsgivarnas lönekostnader för tydligt identifierbara riskgrupper behöver utvecklas för att komplettera den aktiva arbetsmarknadspolitikens insatser.

En generell sänkning av de sociala avgifterna vid en anställning, i stället för en riktad subvention, skulle även möta arbetsgivarnas efterfrågan på förenkling av subventionerade anställningarna.²⁰

Som beskrivits i kapitel 9 visar en studie på en generellt ökad och kvardröjande efterfrågeökning inom de grupper som haft generella subventioner. Hur en sådan skattesubvention bör utformas, vilken nivå som bör sättas samt vilka grupper som bör omfattas bör anpassas till de grupper som i den arbetsmarknadspolitiska forskningen identifierats som svaga även i en högkonjunktur. En sådan reform skulle innebära en förenkling för arbetsgivaren och kan administreras helt av Skatteverket.

I budgetpropositionen för 2020 föreslogs en likartad lösning, det så kallade ingångsavgdraget. Enligt regeringens beräkningar och bedömningar skulle ingångsavgdraget medföra en ökning av sysselsättningen och minskad arbetslöshet. Skatteutgiften för insatsen beräknade regeringen till 4,77 miljarder kronor för 2021 och 6,22 miljarder kronor för 2022, vilket motsvarar 70 respektive 90 procent av det förstärkta anslag som tilldelades Arbetsförmedlingen i förvaltningsanslag för 2020 och som avser täcka myndighetens arbete med matchning, kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen, samverkan med

¹⁹ Se kapitel 9.

²⁰ Andersson Joona (2018).

Försäkringskassan och kommuner, konsultativa tjänster till och arbetsträning för funktionshindrade och tidigare sjukskrivna m.m.²¹

Rekommendation: För att öka efterfrågan på individer ur grupper med svag position på arbetsmarknaden bör ett skatteavdrag på de sociala avgifterna prövas för som ett komplement till den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Subventionen bör följas upp och utvärderas.

18.3.3 Arbetsmiljö

Förändringarna på arbetsmarknaden och i omvärlden innebär en risk för övervältring av kostnader på anställda och det allmänna i form av ökad osäkerhet och ohälsa. Arbetsgivarna ansvarar för arbetsmiljön, men de fackliga organisationerna kan utöva viss tillsyn över den via skyddsombud. En möjlig konsekvens av den minskade fackliga organisationsgraden är en nedgång i det systematiska arbetsmiljöarbetet på delar av arbetsmarknaden.

Detta motiverar ett ökat offentligt ansvar för både generellt arbetsmiljöarbete och mer specifik arbetsmiljötillsyn mot arbetsgivare för vilka dess finns indikationer om att arbetsmiljöarbetet är eftersatt.

Den myndighet som har huvudansvaret för tillsyn avseende arbetsmiljö och andra villkor på arbetsmarknaden är Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverkets uppfattning är att otrygga anställningsvillkor många gånger samvarierar med dålig arbetsmiljö, exempelvis stress.²² Men eftersom information om anställningsvillkor inte samlas in nationellt och systematiskt kopplat till arbetsplatser, är informationen inte generaliserbar.

Ökade ekonomiska resurser för tillsyn av arbetsmiljön

Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet genomgår sedan några år en förändring. En allt större tonvikt har lagts vid tillsyn av arbetsgivare som använt bristande arbetsmiljö som ett konkurrensmedel samt vid

²¹ Prop. 2019/20:1, Utgiftsområde 14.

²² Arbetsmiljöverket (2018).

tillsyn av organisatoriska och psykosociala aspekter. Traditionellt har arbetsmiljötillsynen varit inriktad mot klassiska problem som olyckor på byggarbetsplatser, hantering av skadliga kemiska ämnen och så vidare, och därmed fått en viss slagsida mot manligt dominerade yrken. Under senare år har intresset för psykosociala problem ökat, vilket också inneburit att kvinnodominerade yrken i större utsträckning har kommit i fokus.

De samband mellan organisatorisk och psykosocial arbetsmiljö å ena sidan och arbets- och hälsoutfall å den andra som beskrivits i kapitel 9 visar att alltför höga krav och begränsade resurser i arbetet generellt sett hänger samman med lägre arbetstrivsel, en ökad vilja att säga upp sin anställning samt sämre psykisk och fysisk hälsa. Den visar också vikten av att främja en generellt god arbetsmiljö för alla på dagens arbetsmarknad.

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrift organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4, ska arbetsgivaren se till att chefer kan förebygga och handskas med osunda arbetsförhållanden och kränkande särbehandling. Arbetsuppgifterna ska inte leda till en långsiktigt ohälsosam arbetsbelastning, och resurserna ska anpassas till kraven i arbetet. Under 2017–2020 genomför Arbetsmiljöverket inspektion av organisatorisk och psykosocial arbetsmiljö, liksom en särskild inspektion av äldreomsorgen. Även Myndigheten för arbetsmiljökunskap har fått ett antal regeringsuppdrag med denna inriktning, varav vissa är avrapporterade och andra pågår.²³

Den samlade bild av arbetsmiljöområdet som har tecknats i detta kapitel motiverar enligt kommissionens bedömning en resursförstärkning till Arbetsmiljöverket. En sådan expansion bör mot bakgrund av vad som har sagts inriktas dels mot att stärka förmågan att analysera arbetsmiljöer ur psykosocialt perspektiv, dels mot en ökning av kapaciteten att identifiera riskarbetsplatser, som kombinerar osäkra arbetsförhållanden, hälsorisker och otillräckligt förebyggande arbete. I det senare avseendet kan det bli aktuellt att förstärka den analytiska basen för arbetet.

Ökad tillgång till representativa data över anställningsvillkor skulle kunna ge svar på en viktig arbetsmarknadsekonomisk fråga, nämligen i vilken grad förekomsten av anställningar med svagt arbetsrättsligt skydd innebär att trösklarna in på arbetsmarknaden sänks och i vilken grad dessa leder till att personer läses in i tillfälliga

²³ Se myndighetens hemsida www.mynak.se.

anställningar. Sådana eventuella vinster får då vägas mot ökade kostnader som de osäkrare anställningsförhållandena kan föra med sig.

Regeringen bör även uppdra åt lämplig myndighet som besitter analytisk kompetens för att bidra till att organisera insamlandet av data. Myndigheten skulle också kunna bistå i utvecklingen av analytiska hjälpmedel för att identifiera arbetsgivare som kan tänkas brista i olika avseenden av betydelse för arbetsmiljö och hälsa (riskprofiler-ing). Ett eventuellt uppdrag från regeringen bör finansieras med särskilda medel.

Kostnaderna för Arbetsmiljöverkets verksamhet uppgick 2018 till 643,6 miljoner kronor. En femtioprocentig ökning av denna budget, alltså med drygt 300 miljoner kronor, framstår som rimlig. Det är viktigt att en eventuell expansion får ta nödvändig tid, förslagsvis 3 till 4 år, för att kompetensuppbyggnaden ska kunna ske med tillräcklig omsorg.

Förslag: Arbetsmiljöverket bör successivt ges ökade resurser för utveckling och intensifiering av tillsynen på arbetsmiljöområdet med fokus på psykosocial arbetsmiljö och på identifiering av riskarbetsplatser. Regeringen bör även uppdra åt den myndighet regeringen finner lämplig att bistå med utveckling av analytiska hjälpmedel i arbetet.

Förbättra tillgången till information för inspektion av arbetsmiljön

Ökade resurser för tillsyn skapar självfallet ökade möjligheter att identifiera och beivra brott mot arbetsmiljölagen och andra relaterade bestämmelser, men de myndigheter som är involverade i sådant arbete vittnar om att betydande hinder finns i svårigheterna för berörda att utbyta information med varandra. Brott mot regler på arbetsmiljöområdet är ofta kombinerade med brott mot andra regelverk – skattelagstiftning, bidragsbrott med flera.²⁴ Det finns alltså betydande vinster att göra, både materiellt och finansiellt, om möjligheterna till informationsutbyte ökas. I en promemoria från januari 2020 föreslås att de brottsbekämpande myndigheterna under vissa förutsättningar

²⁴ Arbetsförmedlingen m.fl. (2019).

ska få direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen.²⁵ Detta är ett steg i rätt riktning, men gruppen av myndigheter som är tänkta att omfattas är begränsad. Ur ett arbetsmiljöperspektiv är det motiverat vidga kretsen till att omfatta också andra myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet, såsom Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan.

Förslag: Utred en ytterligare utvidgning kretsen av myndigheter med direktåtkomst till beskattningsdatabasen med syfte att effektivisera ansträngningarna att förbättra arbetsmiljön.

²⁵ Justitiedepartementet (2020).

19 Mottagande och integration

I detta kapitel presenteras Jämlikhetskommissionens förslag för förbättrat mottagande av asylsökande och nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga. Förslagen syftar till att förbättra integrationen, dels genom att snabba upp vägen till samhällsintegration och arbetsmarknadsetablering, dels förbättra integrationen i samhällslivet i stort. Egen försörjning genom arbete är grundläggande för en god ekonomisk standard och arbetslivet är tillsammans med förskola och skola för de yngre också huvudvägen in i det svenska samhället. I den politiska debatten förekommer gott om problembeskrivningar och förslag på olika delområden, samtidigt som forskningen om vilka insatser som ger de bästa förutsättningarna för lyckosam integration i form av skolgång respektive arbetsmarknadsetablering är sparsam.

Arbetsmarknadsområdet och utbildningsområdet och andra områden där integrationsfrågan är aktuell är komplexa vart och ett för sig. Dessutom hänger de ofta samman. Exempelvis påverkar boendesegregationen förutsättningarna för att integrera barn i skolan, och resultatet från integrationen kommer att påverka framtidens behov inom arbetsmarknadspolitiken. De flesta av kommissionens förslag består därför av rekommendationer på en övergripande nivå, medan några förslag omfattar en mer detaljerad analys av juridisk karaktär. En svårlöst fråga som kvarstår är hur man ska tillgodose de reala behov av olika slag som finns, dels de som rör invandringen direkt – tolkar, juridiska biträden, svensklärare, modersmåls lärare och arbetsförmedlare – dels de allmänna behov som en större befolkning medför – bostäder och offentliga tjänster som vård, skola, omsorg och rättsväsende. Det är nödvändigt att ansvarsfördelningen ses över, framför allt att staten tar ett tydligare ansvar för integrationen, men också att stordriftsfördelar som erbjuds genom en ökad digitalisering utnyttjas mer. Det brådskar att reformera integrations-

insatserna; görs inte det, kommer samhället att drabbas av höga kostnader – både finansiella och sociala – framgent.

19.1 Utgångspunkter

- Målet för integrationspolitiken betonar jämlikhet; lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter ska gälla för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Det innebär att alla som kommer nya till Sverige ska erbjudas vägar in i det svenska samhället för att kunna försörja sig själva och vid behov få stöd för nå dit. Deras kompetens ska tas tillvara. Arbetsmarknadskontakter så snart som möjligt för alla vuxna är centrala för att integreras i samhället. Invandrades integration och självförsörjning är viktiga för individen själv, för den sociala sammanhållningen och för att upprätthålla förtroendet för den svenska välfärdsmodellen. Det kan också bidra till att lösa arbetskraftsbristen inom olika delar av arbetsmarknaden, inte minst inom välfärdssektorn.
- Staten har det övergripande ansvaret och det ekonomiska ansvaret för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Statliga myndigheter, kommuner och regioner har olika uppgifter inom ramen för detta.
- Samhällsinformation och andra kompetenshöjande aktiviteter bör ges så tidigt som möjligt. Goda kunskaper i svenska är centrala för att kunna tillgodogöra sig utbildning och för att få ett arbete, för att få rätt arbete och för att integreras i samhället i övrigt.
- En stor andel av dem som nyligen kommit till Sverige är barn och ungdomar. Viktigast för deras integration är att förskolan och skolan ger dem kunskap och färdigheter för fortsatta studier och arbete. Att se föräldrarna – särskilt mammorna – förvärvsarbeta kan också ha stor betydelse för barnens integration.
- Det råder större könsskillnader när det gäller utbildning och arbete bland personer med utländsk bakgrund än i befolkningen i stort. Det gäller dels vilka kompetenser de nyanlända har med sig, dels själva integrationsprocessen i Sverige, framför allt i fråga om arbetskraftsdeltagande.

- Antalet tredjelandsmedborgare¹ som kommer till Sverige av arbetsmarknadsskäl har ökat. År 2019 beviljades drygt 43 000 arbetstillstånd, inklusive anhöriga.² I slutet av 2019 fanns drygt 70 000 tredjelandsmedborgare i Sverige som arbetskraftsinvandrare eller anhöriga till dem.

19.2 Problem och diagnos

- På kort tid har det kommit fler människor till Sverige än någonsin tidigare. Antalet flyktingar och flyktinganhöriga som vistats relativt kort tid i landet är därför stort. Det skapar stora behov, framför allt på utbildningsområdet, inom arbetsmarknadspolitiken och på bostadsområdet.
- Det råder långa handläggings- och vistelsetider inom asylmottagningen. Den genomsnittliga väntetiden har visserligen minskat det senaste året men är fortfarande lång. För många asylsökande består den till stor del av tiden av passiv väntan.
- Rätten för asylsökande att bosätta sig var de vill under asyltiden, den så kallade EBO-lagen, medför problem med asylmottagandet och svårigheter för kommuner där många bosätter sig.
- Få nyanlända har hunnit bli självförsörjande efter etableringstiden, och få har skaffat en bostad själva efter två år.
- Många kommuner har betydande kostnader för integrationen, framför allt i form av försörjningsstöd.
- När det gäller bostäder, skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst, är det framför allt antalet nyanlända som är en utmaning. I flera fall rör det sig om områden där det även tidigare rådde resursbrist.
- För skolan och även i vissa fall för förskolan, är den stora andelen nyanlända elever en utmaning. Den genomsnittliga åldern vid ankomst har ökat, och många kommer utan föräldrar. Andelen pojkar har ökat.

¹ Termen avser personer som inte är EU/EES-medborgare.

² Migrationsverkets statistik: Beviljade tillstånd, uppgifter för 2019 (egna företagare, gästforskare m.fl. ingår).

- Det huvudsakliga problemet i arbetsmarknadsetableringen är att en relativt stor andel utrikes födda, framför allt personer födda utanför Europa som vistats i Sverige kort tid, har svaga arbetsmarknadsförutsättningar när det gäller utbildning, övriga färdigheter och arbetslivserfarenhet.
- Det råder resursbrister inom Arbetsförmedlingen, både på handläggare och på ändamålsenliga insatser.
- Det finns flera tecken på att integrationsprocessen i Sverige inte är jämställd. Kvinnors arbetsmarknadsetablering tar längre tid än mäns.
 - En större andel kvinnor har kort utbildning, och kort utbildning utgör också ett större hinder för kvinnors arbetsmarknadsetablering än för mäns. Nyanlända kvinnor deltar i lägre utsträckning i etableringsinsatser, framför allt på grund av föräldradedighet, sjukdom och de tillfälliga uppehållstillstånden.
 - Svenska institutioners bemötande av och föreställningar om utrikes födda kvinnor förefaller ge sämre tillgång till Arbetsförmedlingens insatser.
 - Utformningen av vissa välfärdssystem verkar i samma riktning. Flexibiliteten i föräldrapenningen och hushållsbaserade (till skillnad från individuella) ersättningar inom etableringsersättningen och ekonomiskt bistånd riskerar att leda till inlåsning.
 - De flesta ursprungsländer som flyktinginvandrarna kommer ifrån har mer konservativa normer om jämställdhet mellan kvinnor och män samt om arbete och kön än vad som råder i det svenska samhället.³ Det bidrar till att hämma kvinnors arbetsmarknadsintegrering, där egna, anhöriga och landsmäns normer föreskriver kvinnors huvudansvar för hem och familj.
 - Så kallade hedersnormer drabbar många unga med utländsk bakgrund. Mest drabbas flickor i form av begränsade fri- och rättigheter samt utsatthet för våld.

³ Se exempelvis Inglehart & Norris (2003), som kartlägger könsnormer globalt. Genomsnittliga normer på samhällsnivå omfattas naturligtvis inte av alla individer. Vissa har t.o.m. flytt på grund av sådana normer.

- Arbetstagare från tredje land med arbetstillstånd i Sverige riskerar utvisning om arbetsgivaren inte uppfyller villkoren som legat till grund för arbetstillståndet. Samtidigt som arbetskraftsinvandringen har ökat under senare år, skulle många av de enkla arbeten som Migrationsverket beviljar arbetstillstånd för kunna utföras av personer som redan finns i landet. Det förekommer även missbruk av arbetstillstånd.

Diagnos

- Asylprocessen tar lång tid, och tiden utnyttjas inte i tillräcklig utsträckning för framåtsyftande insatser.
- Den tid under vilken staten tar finansieringsansvaret för kommunernas mottagning av nyanlända samt etableringsinsatser – två år – är för kort. Även efter två år kvarstår relativt omfattande reala resursbehov för bostäder och försörjningsstöd för en betydande andel av de flyktinginvandrarna och deras anhöriga. För att nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga med kort utbildning och svaga kvalifikationer ska beredas plats på den svenska arbetsmarknaden, finns inga enkla lösningar. På ett övergripande plan gäller det att vidareutveckla insatser för att bygga upp språkkunskaper, färdigheter och kvalifikationer. Insatser behövs också för att förenkla och minska risken för arbetsgivare som anställer nyanlända. Nyanlända saknar ofta sådana nätverk som underlättar för att få arbete, varför vissa matchningsinsatser kan vara effektiva.
- Det faktum att många flyktingar har kommit till Sverige under flera år har bidragit till att skapa köer och andra problem inom vuxenutbildningen där samhällsorientering, sfi och gymnasiala yrkesutbildning ges.
- Samhällets åtgärder för kvinnors integration behöver förbättras. Den har hämmats av flera olika orsaker, bland annat att det inom det svenska mottagande rått en hög grad av frivillighet att delta i olika insatser. Föräldraförsäkringens konstruktion och könsstereotyp bemötande från svenska myndigheter har fördröjt integrationen. På senare år har flera förbättringar genomförts, men mycket återstår.

- Det finns inte några enkla lösningar när det gäller att lösa problemen med köer och resursbrist i utbildningssystemen, på bostadsmarknaden och inom socialtjänsten. Men staten är har det övergripande ansvaret för invandring och integration och måste därför ta initiativet, om ansvarsfördelningen mellan olika offentliga nivåer skulle vara oklar.

19.3 Förslag

I detta avsnitt presenteras kommissionens förslag, rekommendationer och bedömningar. Framställningen är uppdelad i följande ämnesområden: asyltiden, barn och unga nyanlända, vuxna nyanlända, jämställd integration, statens ansvar för integrationen och arbetskraftsinvandring.

19.3.1 Asyltiden

Asylprocessen är många gånger den viktigaste juridiska processen för den som söker asyl, då det handlar om skydd undan förföljelse och andra allvarliga kränkningar. Asylsökande kan inte förväntas ha någon kännedom om flyktingkonventionen, andra skyddsgrunder eller annan relevant lagstiftning, bevisbördan eller vilken typ av bevisning som är relevant i prövningen av skyddsskäl. De kan i de allra flesta fall inte språket i asyllandet, de har ofta begränsad kunskap om det mottagande samhället och lider många gånger av dålig hälsa på grund av traumatisering, tidigare kränkningar och oro inför framtiden.

EU:s mottagandedirektiv reglerar vilka förmåner som medlemsländerna ska erbjuda de asylsökande och när medlemsländerna får dra in eller sätta ner ersättningar eller andra förmåner.⁴ I lagen (1993:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) med flera lagar regleras de förmåner som asylsökande ska erbjudas i Sverige. Den asylsökande som inte har egna pengar kan ha rätt till dagersättning, särskilt bidrag och bostadsersättning. Ersättningen får sättas ned i olika situationer, till exempel om den asylsökande försvårar

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, OJ L 180, 29.6.2013, s. 96–116.

asylutredningen.⁵ Den asylsökande som inte har ett eget boende ska erbjudas en plats i ett asylboende.

Utöver rättssäkerheten gagnar en snabb, effektiv och ändamålsenlig asylmottagning både de sökande och det mottagande samhället. Långa väntetider som inte utnyttjas tillräckligt för förberedelse för det nya landet medför att etableringen och integrationen av nyanlända fördröjs. Även för dem som får avslag på sin asylansökan är långa väntetider en förlust.

Mottagandeutredningen hade därför regeringens uppdrag att föreslå ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända.⁶ Den drog slutsatsen att det finns en effektiviseringspotential i att koncentrera asylprocessen till färre anläggningar, där de asylsökande bor under hela asyltiden. Resurser som tolkar och juridiska ombud kan nyttjas bättre, och ärendesorteringen kan effektiviseras. Hälsoundersökning och meningsfulla insatser som förbereder för framtiden kan nå fler av de sökande och effektiviseras när de sökande är koncentrerade till färre enheter.

Kommissionen delar utredningens bedömningar av förbättringspotentialen, och rekommendationerna för asylområdet utgår därför från Mottagandeutredningens arbete och förslag. Det alternativ till organisering som ger staten ansvaret för hela asylprocessen förordas. Utöver det lämnas några kompletterande rekommendationer avseende bestämmelserna om eget boende under asyltiden, EBO-lagen, samhällsorientering under asyltiden samt matchningen mellan nyanlända och kommunerna i bosättningsprocessen. Ett femte förslag rör de asylsökandes ekonomiska villkor under asyltiden.

Statligt ansvar under hela asyltiden

I dag gäller att den som sökt asyl blir kallad till en asylutredning, men detta kan ta tid. I många fall befinner sig asylsökande på annan ort, framför allt när vederbörande har ordnat eget boende, och det förekommer också att de inte kommer till mötet. Det kan bero på att de inte fått kallelsen eller inte förstått vad den innebär. Även en generell brist på tolkar och juridiska biträden kan bidra till att försena asylutredningarna. Ett annat problem är att relativt få asyl-

⁵ 10 § LMA.

⁶ Dir. 2015:107.

sökande genomgår hälsoundersökning, trots att många lider av hälso-
problem och att alla asylsökande ska erbjudas hälsoundersökning.

Mottagandeutredningen lämnade två förslag till organisering av
asylmottagandet. Huvudförslaget innebar ett delat ansvar för asyl-
mottagandet mellan staten och kommunerna. Efter en koncentrerad
asylutredning skulle de asylsökande kommunplaceras redan under
väntetiden, och kommunen skulle överta ansvaret för insatser för de
sökande. I ett alternativt förslag föreslog utredningen att staten
(Migrationsverket) ansvarar för de sökandes boende och insatser
under hela asylprocessen och först därefter kommunplaceras. Att
genomföra asylutredningen på ett centrum där den asylsökande
också bor underlättar för Migrationsverkets handläggare, som kan
registrera ansökan, påbörja handläggning, genomföra asylutredningen,
erbjuda hälsoundersökning och lämna information. Båda alternativen
innebär en betydande effektivisering genom att asylundersökningen
koncentreras och ärendesortering tillämpas. I båda alternativen an-
vänds också väntetiden bättre; de sökande kommer igång med för-
beredande insatser (s.k. tidiga insatser, se avsnitt 13.2.1).⁷

Mottagandeutredningen skrev att bristen på offentliga biträden
och tolkar utgör en riskfaktor för en effektiv asylprocess. Om pro-
cessen ska kunna förkortas och koncentreras till ett fåtal centrum
och samtidigt vara rättssäker, är en förutsättning att det där finns
tillgång till tolkar och juridiska ombud.

Enligt 9 § förvaltningslagen ska varje ärende handläggas så enkelt,
snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Migra-
tionsverket använder i dag ärendesortering efter hur omfattande
utredningsbehovet är, och en ökad tillämpning av ärendesortering
skulle också innebära en ytterligare effektivisering. Ärendesorter-
ingen får dock inte kunna uppfattas som ett förhandsbesked.⁸ Den
så kallade officialprincipen ställer krav på Migrationsverket att ut-
reda ett ärende som dess beskaffenhet kräver. Om verket inte lever
upp till dessa krav, kan resultatet bli att brister i utredningen läggs
den sökande till last och att den sökande får avslag. Ett felaktigt
asylbeslut kan innebära att en människa mister sin frihet eller i värsta
fall livet. Migrationsverkets ärendehandläggning måste leva upp till
de krav gällande säkerställande av skydd för människor på flykt som

⁷ I Tyskland och Nederländerna sker asylmottagandet på ett liknande sätt; i ankomstcentrum
där man gör en snabb asylprövning, hälsoundersökning och informationsinsatser inom en till
två veckor. De aktörer som behövs finns på plats i ankomstcentret; se vidare Joyce (2017).

⁸ Se vidare ISF (2010).

finns i den svenska rätten, EU-rätten och folkrätten. Samtidigt kan en ärendesortering bidra till att de olika grupperna bättre kan använda väntetiden för att förbereda sig för framtiden – i Sverige eller för ett återvändande.

För att undersöka hur Migrationsverket skulle kunna effektivisera arbetet i asylprocessen har ett pilotprojekt, Asyl 360, genomförts i Västra Götaland. Statskontoret har gjort en uppföljning och utvärdering av pilotprojektet och konstaterat att arbetssättet har gett positiva resultat. 70 procent av de sökande fick beslut inom 50 dagar och genomströmningen blev snabbare. Kvaliteten försämrades inte i en tidsatt process utan förbättrades snarast av en aktiv och sammanhållen handläggning.⁹ Migrationsverket har beslutat att arbetssättet som togs fram i pilotstudien ska fortsätta att tillämpas i linjeverksamheten i Västra Götaland och införas i de regioner som har asyl- och mottagningsverksamhet (Region Syd och Stockholm).

Kommissionen menar att ett statligt ansvar under hela asyltiden är att föredra. Staten ansvarar för migrationspolitiken, och därför bör ansvaret för asylsökande i första hand bör ligga på staten och inte på kommunal nivå.¹⁰ Vidare lämnar den organiseringen bättre förutsättningar för likvärdighet, stabilitet och förutsägbarhet för de asylsökande samt säkerställer att den första tiden i Sverige är ordnad, fokuserad på asylutredningen och framåtsyftande mot etablering, eller i förekommande fall arbete med återvändande för de asylsökande som inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Med hela asyltiden i statlig regi förstärks också asylbeslutet som en skarp gräns mellan asylsökande och nyanlända invandrare. Individer som ännu inte har fått besked om huruvida de har rätt att stanna och individer som ska återvända ska inte inges falska förhoppningar om en framtid i Sverige.

Nackdelen med detta jämfört med utredningens huvudalternativ är att vistelsetiden på anläggningsboendet blir längre, men det rör sig ändå om i genomsnitt betydligt kortare tider än med dagens system.

Förslaget innebär ökande dygnskostnader när fler väntas bo i Migrationsverkets mottagandecentrum i stället för eget boende.

⁹ Statskontoret (2019 b). En intern uppföljning inom verket visade liknande resultat, Migrationsverket (2019).

¹⁰ Förslaget innebär att staten tar ansvaret för boende och tidiga insatser, men de samhälleliga funktioner som krävs utöver dessa – framför allt skola och hälso- och sjukvård – bör enligt Mottagandeutredningen fortsatt säkerställas av kommunerna och baseras på en finansiell reglering mellan stat och kommun.

Samtidigt blir dygnen färre med en effektivare asylprövning. Den största vinsten är dock den förkortade väntetiden och att den används bättre (se även följande två förslag). De asylsökande slipper den passivisering, ohälsa och slöseri med tid som ofta följer med lång väntetid. Mottagandeutredningen beräknade kostnaden för detta förslag till 390 miljoner kronor för 2020.

Rekommendation: Genomför Mottagandeutredningens alternativa förslag om ett statligt ansvar för hela asyltiden, koncentrerat mottagande i centrum där asylutredning genomförs och ärendesortering utifrån hur omfattande utredningsbehovet är.

Upphäv bestämmelserna om eget boende under asyltiden

I Sverige förekommer eget boende för asylsökande i en utsträckning som inte finns i andra länder. Syftet med den så kallade EBO-lagen var att främja att de asylsökande skulle ordna bostad på egen hand. Mottagandet skulle präglas av eget ansvar och att undvika ett omhändertagandeperspektiv.¹¹ Fördelar med EBO som har framförts var att främlingsfientligheten skulle minska, att det blir lättare att hitta arbete samt att släkt och vänner kan lära ut om samhällets skrivna och oskrivna regler.¹² Att få bosätta sig var man vill ger möjlighet att komma närmare det svenska samhället och kan skapa en känsla av normalitet och självbestämmande. Det egna boendet har inneburit att statens kostnader för mottagandet har kunnat hållas nere. Som framgick av kapitel 13 har andelen asylsökande som bor i eget boende varierat mellan drygt 30 och knappt 60 procent under de senaste 10 åren.

Det finns dock betydande nackdelar och problem med att så många asylsökande själva väljer var de bosätter sig. För det första bidrar det till ett mindre effektivt asylmottagande. När många bor i eget boende, kan asylutredningarna försenas, färre asylsökande nås av och deltar i hälsoundersökningar, och tidiga insatser och administrationen ökar. I Mottagandeutredningens alternativ med ett samlat statligt ansvar under hela asyltiden bygger argumentationen på att så många som möjligt av de asylsökande ska bo i de centrum där asyl-

¹¹ Prop. 1993/94:94, s. 34.

¹² Se Boverket (2008).

utredningen görs. Bland annat av det skälet föreslog utredningen att rätten till dagersättning och ska tas bort för asylsökande som ordnar eget boende för att färre ska välja det alternativet.

För det andra påverkar EBO hur de som sedan får uppehållstillstånd fördelas mellan de svenska kommunerna. Bosättningslagen reglerar hur de som bott i Migrationsverkets anläggningsboenden under asyltiden bosätts när de fått uppehållstillstånd. Som beskrevs i avsnitt 13.3 fördelas de mellan Sveriges kommuner efter kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar och tidigare invandring. Men bosättningslagen omfattar endast dem som bott i anläggningsboende. De som ordnat eget boende under väntetiden omfattas inte av bosättningslagen utan ska ordna bostad själva. Oftast stannar de kvar i samma kommun där de bosatte sig under asyltiden. När närmare 60 procent av de asylsökande ordnar eget boende och detta koncentreras till ett fåtal kommuner och områden, urholkas principen om mottagande efter bärkraft, och det blir betydligt svårare att styra den geografiska fördelningen av nyanlända.¹³ Ju fler som bor i Migrationsverkets anläggningar under asyltiden, desto starkare kan principen om ett mottagande efter bärkraft hävdas.

För det tredje har det visat sig att asylsökande som bosätter sig själva koncentreras till särskilda områden i ett mindre antal kommuner. Detta kan bidra till ökad segregation och trångboddhet och svårigheter för kommuner där många asylsökande bosätter sig. Möjligheten till eget boende anses även kunna leda till psykisk och fysisk ohälsa, arbetslöshet och svårigheter för barn och unga att klara av skolan.¹⁴ Kommuner med en hög andel asylsökande kan få problem med att ordna ett socialt hållbart mottagande exempelvis i form av skola, omsorg och socialtjänst. För att komma tillrätta med problemet infördes den 1 januari 2020 regler som begränsar asylsökandes möjligheter att under asyltiden bo i eget boende i vissa områden i 32 kommuner. Syftet med begränsningarna var att asylsökande ska bo där det finns förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och minska de negativa sociala konsekvenserna av EBO.¹⁵ Kommissionen menar dock att det kan bli svårt att upprätthålla en förteckning över områden och kommuner där det av sociala hållbarhetsskäl är olämpligt att asylsökande bosätter sig.

¹³ Joyce (2017) och prop. 2019/20:10.

¹⁴ Prop. 2019/20:10, s. 7.

¹⁵ 10 a §, LMA.

Kommissionens rekommendation om Mottagandeutredningens alternativ med mottagningscentrum där asylsökande bor under en effektivt använd asyltid, fram till ett beslut om uppehållstillstånd innebär betydande fördelar. Det är därför angeläget att de asylsökande ges incitament att så långt som möjligt välja att bo på Migrationsverkets mottagningscentrum. Med ett samlat asylmottagande där de boende deltar i utredning och meningsfulla tidiga insatser minskar behovet av att de asylsökande bosätter sig själva. EBO-lagen bör därför upphävas helt, det vill säga de som ordnar eget boende ska inte ha rätt till ersättning.

Rekommendation: Den så kallade EBO-lagen bör upphävas. Asylsökande som ordnar egen bostad under asyltiden ska inte ha rätt till dagersättning.

Samhällsorientering för asylsökande

Internationellt finns tanken om att använda asylväntetiden effektivare. I Tyskland exempelvis får alla asylsökande som bedöms ha goda chanser att få stanna delta i integrationskurser och yrkesutbildningar på samma villkor som de som redan har uppehållstillstånd. Även i Norge får utvalda asylsökande samma möjlighet.¹⁶ Mottagandeutredningens förslag om ett sammanhållet asylmottagande innebär att väntetiden ska användas i betydligt större utsträckning än i dag för att förbereda de sökande för framtiden. Asylsökande som bedöms få återvända ska förberedas för det, och asylsökande med goda utsikter att få stanna ska påbörja integrationsinriktade insatser. Till skillnad från vad som gäller i dagens system menade utredningen också att det bör vara obligatoriskt för asylsökande att delta i dessa insatser.

Utredningen framhåller i synnerhet det angelägna i att vuxna asylsökande med god prognos att få stanna i Sverige redan under väntetiden tar del av en mer fördjupad samhällsinformation som syftar till att ge dem en grundläggande förståelse för det svenska samhället och underlättar kontakterna med samhället.¹⁷ I utredningens förslag är det Migrationsverket som ska ansvara för detta. Kommissionen menar att det vore enklare och mer effektivt att utnyttja den redan existerande

¹⁶ Joyce (2017), s. 151.

¹⁷ SOU 2018:22.

rande samhällsorientering som ges till flyktingar och skyddsbehövande som fått uppehållstillstånd och anhöriginvandrare, lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Samhällsorientering infördes i samband med etableringsreformen år 2010 och anvisas framför allt inom ramen för etableringsprogrammet, som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Det är dock kommunen som ansvarar för att tillhandahålla samhällsorientering. Enligt förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare syftar den till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Den ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna; enskildas rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat, och praktiskt vardagsliv. Samhällsorienteringen ska innehålla följande delar:

1. Att komma till Sverige.
2. Att bo i Sverige.
3. Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
4. Individens rättigheter och skyldigheter.
5. Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
6. Att påverka i Sverige.
7. Att vårda sin hälsa i Sverige.
8. Att åldras i Sverige.¹⁸

Med dagens ordning får inte asylsökande delta, och det finns en stor risk att nyanlända som av olika skäl inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen efter beviljat uppehållstillstånd inte heller tar del av denna information. Mycket pekar på att en välutvecklad samhällsorientering som ges tidigt under vistelsen i Sverige, helst tidigt under asyltiden, ger bättre förutsättningar för nyanlända att välja och tillgodogöra sig senare etableringsinsatser och finna sin väg i det svenska samhället. Allt detta talar för att samhällsorienteringen skulle tidigare läggas till asyltiden. Detta skulle kunna åstadkommas genom lagen om samhällsorientering ändras så att även asylsökande omfattas.

¹⁸ 3 § förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Det som talar emot att införa samhällsorientering är att det kan skapa förhoppningar hos de asylsökande som påbörjar samhällsorienteringen om att få stanna i landet. Kommissionen bedömer trots detta att kunskaper om det svenska samhället är en viktig förutsättning för att få en bra tillvaro i Sverige och att samhällsorientering därmed är väl använd tid under asyltiden. Den bör därför påbörjas så snart det är möjligt under asylprövningstiden.

Om rekommendationen ovan om mottagandecentrum genomförs, kan samhällsorienteringen påbörjas redan under asylprövningstiden. Men detta förslag om att låta asylsökande delta i samhällsorientering kan genomföras oberoende av om asylprövningen i mottagningscentrum genomförs eller inte. Då kan den asylsökande erbjudas att delta i samhällsorienteringen på samma sätt som de nyanlända inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Förslaget innebär att fler, via bättre och tidigare information, får förbättrade förutsättningar att ta ansvar för sin integration. Detta främjar integrationen i allmänhet och särskilt jämställdheten mellan nyanlända kvinnor och män. Det är svårt att bedöma vilka utgifter som är förknippade med förslaget. Om förslaget om ett sammanhållet mottagande genomförs, ryms kostnaden för denna del inom den beräkning Mottagandeutredningen gjorde. Genomförs det separat, i ett oförändrat asylsystem, uppstår en kostnad för deltagare som eventuellt senare får avslag på sin asylansökan som har fått delta. Den viktigaste effekten är dock att varje person som får uppehållstillstånd i Sverige redan då fått gedigen information om vad som förväntas och vilket stöd som finns att få för fortsatt integration. Som framgick i kapitel 13 skrivs en växande andel nyanlända kvinnor inte in i etableringsprogrammet på Arbetsförmedlingen, framför allt på grund av den tillfälliga lagen. Obligatorisk samhällsorientering under asyltiden skulle garantera att åtminstone kvinnor med egna flykting-skäl får ta del av samhällsorientering. Därmed blir de asylsökande bättre rustade att fatta informerade beslut inför och under etableringstiden. Förslaget bör också bidra till att öka arbetsutbudet.

Förslag: Ändra lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare så att målgruppen för insatsen utökas till att omfatta även asylsökande.

Kommissionen lämnar ytterligare två rekommendationer om samhällsorienteringen, samt ett förslag om förordningen som reglerar innehållet i samhällsorienteringen; se avsnitt 19.3.4.

Använd algoritmer för effektivare bosättning

Som framgått tidigare får de asylsökande som bor i anläggningsboende och får uppehållstillstånd ett erbjudande om bostad i en svensk kommun. Fördelningen mellan kommunerna bygger på principen om att alla kommuner ska dela på ansvaret för att motta nyanlända. Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.¹⁹ På individnivå tar Migrationsverket även hänsyn till de sökandes behov, men man har i dag ingen kännedom om deras utbildning och kompetens. Sedan 2017 har Arbetsförmedlingen i uppdrag att erbjuda asylsökande kompetenskartläggning, men resultatet av den används inte vidare inom asylmottagandet. Mottagandeutredningen föreslog att Arbetsförmedlingens uppdrag skulle förändras, så att de ska genomföra en obligatorisk kartläggning av de asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhetstidigt under asyltiden. Resultatet ska sedan fungera som ett underlag för det fortsatta mottagandet, exempelvis för att i bosättningsförfarandet matcha individer med kommuner så att arbetsmarknadsförutsättningarna blir så bra som möjligt.²⁰ Detta förutsätter att myndigheterna får dela dessa personuppgifter.

Kommissionen vill, liksom utredningen, framhålla ännu ett sätt att effektivisera arbetet med bosättningen, nämligen att använda statistiskt baserade matchningsalgoritmer för bosättningen.²¹ System för detta har utvecklats bland annat inom USA:s flyktingmottagande. Enligt forskningen har ett sådant system förutsättningar att leda till betydligt bättre arbetsmarknadsetablering än den tidigare manuella hanteringen.²² Även i de fall då en algoritm inte ger bättre resultat i termer av arbetsmarknadsetablering innebär den en admi-

¹⁹ 7 § bosättningslagen.

²⁰ SOU 2018:22, s. 234 ff.

²¹ Jones and Teytelboym (2018); Trapp et al. (2018); Delacrétaz et al. (2019).

²² Trapp et al. (2018). Även Bansak et al. (2018).

nistrativ besparing. Förutsatt att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att genomföra kartläggning av asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet, kan matchningen mellan de nyanländas kompetens och lokala arbetsmarknader förbättras i bosättningsförfarandet. De matchningar algoritmförfarandet tar fram ska användas som beslutsunderlag för de handläggare som ansvarar för bosättningen. De ska inte ersätta tjänstemännens beslutsfattande.

Förslag: Uppdra åt Arbetsförmedlingen att genomföra kartläggningar av asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet. Utnyttja statistiskt baserade matchningsalgoritmer i Migrationsverkets bosättning av dem som fått uppehållstillstånd. Utvärdera verksamheten efter några år.

Höj dagersättningen för asylsökande

Som tidigare framgått kan asylsökande som saknar egna pengar under asyltiden få dagersättning, särskilt bidrag och bostadsersättning. Dagpenningens storlek beror på om den sökande har eget kosthushåll eller inte. Beloppen framgår av tabell 19.1.

Tabell 19.1 Dag ersättning för asylsökande i olika boendeformer, kronor

Boendeform	Ensamboende	Sammanboende
Migrationsverkets boende där mat ingår	21	19
Eget kosthushåll	71	61

Källa: Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Det utgår också lägre belopp för barn, som varierar med barnens ålder. Dag ersättningen ska täcka kostnader för sjukvård, medicin, tandvård, hygienartiklar, kläder, skor, andra förbrukningsvaror, fritidsaktiviteter och kost i förekommande fall. Asylsökande som har ett starkt behov av något som inte täcks av dag ersättningen söka *särskilt bidrag* för detta. Den asylsökande måste då kunna bevisa varför denne har starkt behov av denna extra ersättning. Dag ersättningens belopp har inte justerats sedan 1994 då de infördes, och i praktiken räcker de inte till allt de avser. Köp värdet har urholkats med närmare 35 pro-

cent sedan 1994.²³ På grund av detta räcker dagersättningen inte till exempelvis blöjor och vinterkläder till barn. Detta har medfört att Migrationsverket får hantera ett stort antal ansökningar om särskilt bidrag för sådana ändamål som egentligen skulle täckas av dagersättningen.²⁴

År 2018 uppgick utgiften för dagersättning till asylsökande till drygt 1 miljard kronor.²⁵ Utgiften beror på hur många berättigade asylsökande som för närvarande finns i landet och huruvida de bor med egen kosthållning eller i Migrationsverkets boende där mat ingår.

Kommissionen menar att dagersättningen bör höjas. Insatsen bör leda till förbättrad levnadsnivå, inte minst för asylsökande barn. Detta ger i sin tur möjligheter till bättre studieresultat och ökar chanserna till arbetsmarknadsintegrering längre fram. Att höja dagersättningen innebär en statlig utgiftsökning av motsvarande storlek. Samtidigt kommer utgifterna för särskilda bidrag att minska, om än förmodligen inte i samma utsträckning. Vidare kommer Migrationsverkets administration av ansökningar om särskilt bidrag minska. Med färre ansökningar om särskilt bidrag minskar också risken för felaktiga utbetalningar fel i handläggningen. En grov uppskattning är att utgifterna skulle öka med 300 miljoner kronor (2018 års utgift justerad för inflation).

Förslag: Regeringen bör skyndsamt låta utreda utformning av och nivå på dagersättningen för asylsökande, så att en större del av de basala behoven täcks.

19.3.2 Nyanlända barn och ungdomar

Som en konsekvens av den stora flyktinginvandring som kulminerade 2015 har den svenska förskolan och skolan under en tid tagit emot historiskt många nyanlända elever. Svenska kommunala skolor har gjort ett omfattande arbete med att organisera och genomföra mottagandet av nyanlända elever. Samtidigt kvarstår relativt omfat-

²³ SCB: Prisomräknaren.

²⁴ Migrationsverkets årsredovisning för 2018.

²⁵ Ibid.

tande problem med lärarbrist, brist på modersmålsstödjare och lokalbrist.²⁶ Barnen som kommer till Sverige kan ha olika goda förutsättningar att lära sig svenska och klara av skolan. För många finns det brister i tidigare skolgång, och ibland har flykten medfört trauman och psykisk ohälsa. I Sverige hamnar många nyanlända barn också i segregerade skolor. Ju senare ett barn kommer till svensk skola, desto svårare bli det att uppnå behörighet till gymnasiet och att sedan klara av gymnasiet. Detta är problematiskt, eftersom det finns relativt få arbeten i Sverige för dem som saknar gymnasieexamen.

Forskningen om vad som är effektiva insatser för att hjälpa nyanlända barn i skolan är relativt knapp.²⁷ En stabil slutsats är dock att det är viktigt att nyanlända elever kommer in i ordinarie skolverksamheten så fort som möjligt.²⁸ För att möjliggöra detta har alla nyanlända elever (i alla skolformer) som behöver det rätt till studiehandledning på modersmålet, vilket utförs av en person som talar både modersmålet och svenska och som hjälper eleverna att tillgodogöra sig undervisningen. Nyanlända elever i senare årskurser ska få studiehandledning på sitt modersmål om det inte är uppenbart obehövligt. Nyanlända elever i grundskolan kan också få två slags anpassningar av timplanen, som går ut på att först koncentrera sig på svenskstudier (s.k. prioriterad timplan) och, för nyanlända som tagits emot på högstadiet, att begränsa studierna till de ämnen som krävs för behörighet på gymnasiet (s.k. anpassad timplan). Slutligen ska nyanlända elever på högstadiet få en så kallad individuell studieplan, ett dokument som ska beskriva skolans plan för hur eleven ska uppnå behörighet till gymnasiet. Nyanlända elever i högstadiet kan också få utökad studieplikt.

Vidare har nyanlända rätt till samma stöd som andra elever, till exempel att om man riskerar inte uppnå behörighet till nationellt program har elev rätt till lovskola i juni efter årskurs 8 och 9. På detta område, det vill säga insatser med mera som kan förbättra skolresultaten och behörighet till gymnasieskolan, har det identifierats utvecklingsbehov, varför ett antal utredningar initierats. I mars 2020 tillsattes en utredning för att lämna förslag på hur fler elever ska uppnå behörighet till gymnasiet.²⁹ Läxhjälpsgaranti, utvecklade möjligheter för prioriterad och anpassad timplan, förlängd skolplikt för nyanlända

²⁶ Mörtlund (2020).

²⁷ Böhlmark (2019).

²⁸ Zetterqvist Nelson och Hagström (2016) innehåller en forskningsöversikt.

²⁹ Dir. 2020:21.

elever som inte uppnått behörighet samt obligatorisk sommarlovskola är det som enligt direktivet ska utredas. Kommissionen menar att det är angeläget att de insatser som redan finns utvecklas, exempelvis lovskola och utökad skolplikt. Utöver detta lämnar kommissionen tre rekommendationer: en om stärkt informationsskyldighet om förskolan för kommuner, en för att stärka alla elevers rätt till stöd för att klara skolan och en gällande en anpassning av timplanen för nyanlända elever inom gymnasieskolan.

Information till alla föräldrar om förskola

Som framgick av kapitel 8 deltar barn till utrikes födda i förskola i lägre utsträckning än andra barn. I dag är förskolan en frivillig skolform, men den erbjuder en viktig förberedelse för den ordinarie skolan, inte minst för barn som inte talar svenska i hemmet. Det alltså viktigt både i allmänhet och i integrationshänseende att alla föräldrar får möjlighet att göra välinformerade val om deras barn ska delta i förskolan. I avsnitt 17.3.2 har kommissionen lämnat förslag till obligatorisk förskola från 3 års ålder, som delvis möter dessa behov. Det framgår också där att förslaget förväntas främja utrikes födda mammors integration.

Men förskolan kan fylla en viktig funktion även för barn under 3 år, särskilt för dem som inte talar svenska i hemmet. Behovet av information till föräldrar om möjligheten till och värdet för barnet av att delta i förskola kvarstår därför, även om obligatorisk förskola införs från 3 års ålder. I dag åligger det kommunerna att informera om förskolan. I en rapport från Skolverket (2018) visas att de undersökta kommunerna framför allt informerar via sin webbplats. Dock har de generellt inte någon kännedom om huruvida deras information når ut till alla berörda föräldrar. De flesta av de undersökta kommuner verkar inte heller ha kännedom om vilka barn som har rätt till förskola men inte deltar och varför.³⁰

I Malmö arbetar förskoleförvaltningen utifrån ett uppdrag och en ambition om förskola på lika villkor. Först gjordes en omfattande kartläggning över vilka som inte nyttjar förskolan i dag. Därefter försökte man nå föräldrarna med ordinarie metoder, och i de fall där det inte fungerat har förvaltningen initierat ett projekt i samarbete

³⁰ Skolverket (2018 c). Enkätundersökningen med svenska kommuner är emellertid inte generaliserbar.

med en idéburen organisation och socialt arbetsintegrerat företag, Yalla-trappan, där de genom så kallade Yalla-lotsar ska nå kvinnor med barn i förskoleåldern med utomnordisk bakgrund.

Regeringen har tillsatt en utredning för fler barn i förskolan för bättre språkutveckling, som ska lämna förslag på hur nyanlända barn, barn med andra modersmål samt barn i socioekonomiskt utsatta grupper ska få ett ökat deltagande i förskola.³¹ Utredningen ska bland annat lämna förslag till hur nyanländas barns ska få rätt till obligatorisk språkförskola från tre års ålder.

Rekommendation: Kommunerna bör åläggas att säkerställa att information om att förskola erbjuds och om fördelarna med förskola för barnet når alla föräldrar. För detta krävs också att kommunerna följer upp vilka barn i kommunen som deltar i förskolan och inte.

Rekommendation: Ett särskilt stöd till kommunerna bör utformas för att utveckla former att nå grupper som inte deltar i förskoleverksamhet. Vidare bör lämplig myndighet sammanställa erfarenheter och sprida dessa.

Studiehandledning på modersmålet och modersmålsundervisning

I en rapport från Nordiska rådet framhålls ett utökat studiestöd³² på modersmålet som en angelägen insats för att förbättra utrikes födda elevers skolresultat.³³ Tanken bakom att erbjuda nyanlända elever studiehandledning på modersmålet grundar sig i forskning som visat att elevers kunskapsutveckling gynnas av att de begrepp som används i skolans ämnesundervisning befästs både på elevens modersmål och på svenska.³⁴ Skolinspektionen har nyligen inspekterat studiehandledning på modersmål i 14 kommuner och kunnat konstatera skillnader i ambition, kvalitet och arbetssätt samt brister i individuell

³¹ Dir 2019:71.

³² Begreppen studiestöd och studiehandledning används, det senare används i skollagen och styrdokument på skolområdet. Innebörden är att en person som talar båda språken hjälper nyanlända elever att följa undervisningen som sker på svenska.

³³ Böhlmark (2019).

³⁴ I SOU 2019:18 presenteras denna forskning mer ingående.

anpassning.³⁵ En statlig utredning har haft i uppdrag att kartlägga behovet av åtgärder inom studiehundledning på modersmål och ämnet modersmål i grundskolan. Utredningen genomförde en statistisk analys som tydde på att både studiehundledning på modersmål liksom modersmålsundervisning ledde till förbättrad språkförståelse och bättre skolresultat.³⁶ Utredningen visade också att skolbarnens tillgång till hundledning på modersmål och modersmålsundervisning i praktiken styrdes av andra faktorer än elevens behov. Den lämnade därför förslag om att utökade rättigheter till modersmålsundervisning och hundledning på modersmål; skolhuvudmän ska till exempel inte få hänvisa till för få elever med samma modersmål. Kommissionen bedömer att detta är angeläget ur ett jämlikhetsperspektiv.

Ett annat förslag handlar om att modersmålsundervisningen ska regleras i timplan, vilket innebär att ett minsta antal undervisningstimmar garanteras, liksom att modersmålsundervisningen blir en del av skoldagen i stället för att förläggas utanför skoltid. Förslaget om timplansreglerad modersmålsundervisning tros bidra till att pojkar tackar nej till undervisningen på grund av andra fritidsaktiviteter. För flickor visar erfarenheten att många tackar nej när undervisningen erbjuds efter skoltid.

När det gäller studiehundledning på modersmål föreslog utredningen att alla nyanlända elever i hela grundskolan ska ha rätt till insatsen, om det inte är uppenbart obehövt. En tidigare utredning hade gjort bedömningen att insatsen skulle koncentreras till skolans senare årskurser, med hänvisning till begränsade resurser.³⁷ Resursfrågan är central med tanke på den kompetensbrist som råder. Det är viktigt att digitaliseringens möjligheter tas bättre tillvara för att garantera att alla elever i praktiken får tillgång till dessa resurser; annars riskerar ojämlikheten att öka.³⁸

Dessa förslag ger förbättrade förutsättningar för berörda elever att nå bättre skolresultat och innebär också en ökad jämlikhet i skolan. Utredningen beräknade att förslagen sammantaget kostar 220 miljoner kronor att genomföra.

³⁵ Skolinspektionen (2017). Av SOU 2019:18 framgår att myndigheten genomfört fler inspektioner av detta.

³⁶ SOU 2019:18, s. 126–128.

³⁷ SOU 2017:54.

³⁸ SOU 2019:18 lämnar också förslag på förbättrad kompetensförsörjning av modersmållärare och -stödare.

Rekommendation: Genomför de förslag om modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål som lämnades i SOU 2019:18. Uppdra åt Skolverket att formera en stödstruktur för att säkerställa att alla kommuner, oavsett storlek, har kapacitet att erbjuda studiehandledning och modersmålsundervisning.

Mer yrkesundervisning för elever på språkintruktionsprogrammet

En relativt stor andel elever som kommit sent under skoltiden – många utan vårdnadshavare – löper en förhöjd risk att inte uppnå behörighet till gymnasiets nationella program. Men inte bara antagningen till gymnasiet, utan även innehållet i gymnasieutbildningen kan behöva anpassas för nyanlända elever som trots stora insatser riskerar att inte klara de teoretiska ämnena inom yrkesprogrammen. Kommissionen menar att mer behöver göras för sent anlända elever med svaga teoretiska kunskaper.

Inom gymnasieskolans introduktionsprogram kan huvudmännen, efter en individuell bedömning, i dag ge eleverna så kallade ”yrkespaket”. Ett yrkespaket består av en specifik kombination av kurser på gymnasial nivå som motsvarar kompetenskraven på nationell nivå för olika yrkesområden. Yrkespaketen är utformade av Skolverket i samråd med bransch-kunniga.³⁹ Yrkespaketen ska kombineras med kurser på grundskolenivå eller gymnasienivå. Inom språkintruktionsprogrammet fokuserar utbildningen på att eleverna ska lära sig svenska tillräckligt bra för att kunna komma in på ett annat gymnasieprogram. Vidare kräver yrkespaketen dock i sin nuvarande utformning goda språkkunskaper och är därför inte tillgängliga för elever på språkintruktionsprogrammet. För eleverna på språkintruktionsprogrammet bör man ändå försöka kombinera allmän språkinläring med yrkesrelaterad praktik eller arbetsplatsförlagt lärande (APL), så att språkinläring sker samtidigt med introduktion i något yrke. Huvudmotivet är att elevgruppen inte bör uteslängas från yrkeskurser under gymnasieskolan för att sedan hänvisas till Komvux, arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i sämsta fall försörjningsstöd.

³⁹ Skolverkets webbsida.

Kommissionen menar att den svenska skolan behöver ta ett större ansvar för att sent anlända elever ska kunna skaffa sig dokumenterade yrkesfärdigheter som bidrar till att de senare kan försörja sig. Det är rimligt att detta ska kunna göras redan inom gymnasieskolan, så att eleverna slipper vänta på att senare hänvisas till samma slags insatser inom Komvux, arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller försörjningsstöd.

Rekommendation: Öka yrkesrelaterad undervisning inom språkintroduktionsprogrammet. Närmare utformning och omfattning behöver utredas skyndsamt, och uppläggningsen bör utformas utvärderingsbart, exempelvis genom ett tilläggsdirektiv till utredningen om hur fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan (dir. 2020:21).

19.3.3 Etableringsinsatser för nyanlända vuxna

För närvarande finns det många utrikes födda personer med relativt kort vistelsetid i Sverige. Av avsnitt 13.3.2 framgick att av dem som varit inskrivna i etableringsuppdraget⁴⁰ hade 42 procent av kvinnorna och 33 procent av männen mindre än nio års utbildning. Bland dessa var det 18 procent av kvinnorna och 12 procent av männen som helt saknade grundläggande utbildning. Resultaten från OECD:s PIAAC-undersökningar visar också att många utrikes födda i Sverige har svaga basala färdigheter – läsa, räkna, skriva och samarbeta – som är viktiga i de allra flesta arbeten på svensk arbetsmarknad. Utbildningsbehoven är alltså stora. Samtidigt behövs det fler arbeten för personer med relativt låga färdighetsnivåer, och detta kan framför allt utvecklas genom att sänka lönekostnaden och risken för arbetsgivarna. Ett sätt att genomföra detta, utan att sänka de kollektivavtalade ingångslönerna, är att staten tar ett större ekonomiskt ansvar för dem med så låga kvalifikationer att de har betydande problem att finna ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Detta kan bland annat göras genom att den aktiva arbetsmarknadspolitikens subventioner

⁴⁰ Nyanlända skrevs in i det s. k. *etableringsuppdraget* mellan 2010 och 2017. Från och med 2018 skrivs nya nyanlända in i *etableringsprogrammet* med ungefär samma innehåll. Förändringen gick ut på att likställa etableringen med andra arbetsmarknadspolitiska program.

rade anställningar i större grad anpassas till individernas förutsättningar på arbetsmarknaden (se förslag i avsnitt 18.3.2).

Som beskrevs i avsnitt 13.3.2 finns det grundläggande problem inom Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Delar av detta kan tillskrivas det stora inflödet av nyanlända, och andra delar den osäkerhet kring myndighetens framtid som rått och fortfarande råder. Andra problem är att allt fler inte skrivs in över huvud taget, att den initiala kartläggningen av individens färdigheter och kompetenser håller inte alltid önskvärd kvalitet, vilket påverkar effektiviteten i den efterföljande planeringen av etableringstiden, samt brist på adekvata insatser, där utbudet varierar över landet. Arbetsförmedlarna har fått allt fler inskrivna per handläggare, vilket lämnar mindre tid för tidskrävande men effektivare uppgifter såsom matchning.⁴¹ Ett stort antal rapporter beskriver brister i likvärdighet i insatser för kvinnor och män.

Området är högst angeläget, samtidigt som det är omfattande och komplext. Kommissionen lämnar ett antal övergripande rekommendationer på området.

Svenska för invandrare

Kunskaper i svenska är nödvändiga både för en god etablering på arbetsmarknaden och för ett självständigt liv och delaktighet i samhället. Sfi:n är den första och ibland enda kontakten med svenskt utbildningsväsende för många nyanlända. En effektiv utbildning i svenska av god kvalitet är därför högst angelägen. Dagens sfi präglas av låg genomströmning och många avhopp. Det har också länge rått brist på sfi-lärare med pedagogisk utbildning.⁴² Till följd av den stora invandringen runt 2015 har antalet elever ökat kraftigt, varför kötiderna till sfi växt och överskred de maximala 3 månaderna i många kommuner 2018.⁴³ Övriga problem i sfi-verksamheten är också betydande i många kommuner.⁴⁴ En granskning som Skolinspektionen genomförde visade bland annat att det finns problem med den indi-

⁴¹ Larsson (2019).

⁴² Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 16.

⁴³ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018 c).

⁴⁴ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2019).

viduella anpassningen av undervisningen liksom hur den knyts an till vidare studier och ett arbetsmarknadsperspektiv.⁴⁵

I augusti 2018 tillsattes en utredning som fick i uppdrag att se över hur sfi behöver förändras för att förbättra genomströmningen inom sfi och underlätta övergång till och kombination med annan vuxenutbildning (dir. 2018:73). Drygt ett år senare fick utredningen tilläggsdirektiv om att föreslå åtgärder för en ökad kvalitet inom sfi. Utredningen fick också i uppdrag att utforma ett förslag till omfattning och innehåll för dem som anvisats till utbildningsplikt inom Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Utredningen planeras lämna sitt slutbetänkande under hösten 2020.

Efterfrågan och behov av sfi kommer alltid att variera med invandringen, vilket det krävs beredskap för. Detta kan vara praktiskt svårt i många kommuner, dels små kommuner, dels kommuner med relativt stor andel nyanlända. En grundläggande svårighet med sfi:n är också att målgruppen är så disparat både vad avser förkunskaper och modersmål, vilket kräver långtgående individanpassning. Till detta ska läggas kravet på att sfi ska starta fortlöpande (20 kap. 29 § skollagen).

Allt detta talar för att en ökad användning av digitala hjälpmedel och organisatoriska lösningar kan effektivisera och göra sfi:n mer likvärdig. Enligt Nationellt centrum för svenska som andra språk vid Stockholms universitet varierar dock genomslaget av digitala hjälpmedel inom sfi.⁴⁶ Erfarenheter under pandemin visar också att det kan vara svårt att genomföra digitalisering fullt ut, eftersom den riskerar att leda till avhopp bland de elever som har svaga förkunskaper. Ett nationellt digitalt sfi-läromedel för exempelvis köande, föräldralediga och andra som vill bedriva svenskstudier skulle dock kunna vara ett effektivt alternativ.

Som framgått av avsnitt 17.3.3 är läromedel av hög kvalitet viktiga för framgång i undervisningen, och det finns goda argument för att en central instans granskar och godkänner läromedel. Detta gäller även undervisning i svenska för invandrare.

⁴⁵ Skolinspektionen (2018 b).

⁴⁶ För aktuella lägesrapporter från sfi-undervisningen hänvisas till hemsidan för Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet.

Rekommendation: Ambitionsnivån för sfi behöver höjas. Möjligheterna till ökad digitalisering behöver prioriteras. Staten (Skolverket) bör ombesörja framtagning av standardiserade läromedel i fysisk och digital form. Användningen av dessa läromedel eller likvärdiga ska vara obligatoriska.

Utbildningsbehov och behov av enkel utbildningsfinansiering

Långtidsutredningen 2015 konstaterade att många utrikes födda är i behov av utbildning i basala färdigheter som att läsa, skriva och räkna. Sedan 2018 ska den som inte bedöms kunna få ett arbete inom eller efter etableringstidens slut använda etableringstiden för grundläggande utbildning, den så kallade utbildningsplikten.

För nyanlända med bättre grundfärdigheter kan gymnasiala yrkesutbildningar inom vuxenutbildningen leda till examina för en rad yrken. Liksom för språkintruktionsprogrammet på gymnasiet har Skolverket i samråd med bransch-kunniga utformat så kallade yrkespaket för vuxenutbildningen. De nationella yrkespaketen är förslag på innehåll för sammanhållna yrkesutbildningar utifrån arbetsmarknadens behov på nationell nivå. Exempel på yrkespaket är: barn- och fritid, bygg- och anläggning, el och energi, vård och omsorg, handel och administration, industriteknik och fordon och transport. Dessa yrkesutbildningar kan också kompletteras med enstaka kurser, exempelvis sfi eller användas som komplement eller påbyggnad utifrån individens behov och önskemål. Det går även bra för huvudmännen att utforma sammanhållna yrkesutbildningar utifrån lokala och regionala behov.⁴⁷ Fördelen med dessa yrkesutbildningar på gymnasienivå är att de relativt snabbt kan leda till möjlighet till självförsörjning och till att fylla den arbetskraftsbrist som råder inom en rad sektorer.

Det är angeläget att detta slags studier ökar. Samtidigt är det många förutsättningar som måste vara uppfyllda för att få studieovana att vilja och våga påbörja studier. För personer med svag arbetsmarknadsanknytning är sannolikheten stor att den kortsiktiga ekonomiska situationen styr mer än långsiktiga behov. Ett påtagligt hinder för att

⁴⁷ www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/loroplan-for-vux-och-amnesplaner-for-komvux-gymnasial/nationella-yrkespaket-for-komvux, hämtad 2020-04-22.

individer ska vilja och våga satsa på utbildning är därför de svåröverblickbara och osäkra alternativ till studiefinansiering som finns i dag.⁴⁸ Det är inte realistiskt att tro att människor ska våga påbörja en utbildning, när finansieringen är osäker och man inte upplever att man får tydliga besked om vad som gäller under hela utbildningen.

Personer i utbildning väljer ofta att ta en tidsbegränsad anställning i stället för att slutföra utbildningen. Incitamentet för detta förstärks också ofta av Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och hyresvärdar.⁴⁹ Reglerna i de arbetsbaserade trygghets- och välfärdssystemen bidrar till att stärka en kortsiktig planeringshorisont och korta eller osäkra anställningar framför mer långsiktiga investeringar i utbildning.

För nyanlända med stora utbildningsbehov behövs det alltså en enkel lösning för studiefinansiering med överblickbara villkor. En förenklad och förlängd version av studiestartsstödet med krav på studieresultat skulle kunna vara ett ändamålsenligt alternativ. Ännu ett alternativ skulle kunna vara att personer som anvisats till utbildningsplikten och som vid ordinarie etableringstidens slut bedöms ha kvarstående utbildningsbehov ska kunna få förlängd etableringsersättning. En fördel med detta är aktivitetskravet som är förknippat med ersättningen.

Bedömning: Utbildning är en nödvändig insats för många nyanlända, och principen om en utbildningsplikt är välgrundad. Etableringstiden måste utnyttjas effektivare och kvaliteten på utbildningen höjas. Vidare behöver utvärderingen av utbildningsprogram för nyanlända stärkas.

Förslag: För att bättre motivera dem som behöver ta del av utbildning längre än etableringstidens omfattning bör regeringen låta utreda utformningen av ett enkelt och förutsebart studiefinansieringssystem.

⁴⁸ Arbetsförmedlingen (2018 a).

⁴⁹ Arbetsförmedlingen (2017 b).

Förenklingar och riskreducering för arbetsgivare som anställer nyanlända med subvention

Trots höga subventioner till arbetsgivare som tar in nyanlända – från praktik med handledare till ”riktiga jobb” som nystartsjobb – är svenska arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft med låg eller osäker produktivitet relativt låg. I stället för att öka subventionsgraden ytterligare indikerar forskningen ett behov av förenkling och riskreducering för att arbetsgivare ska vilja anställa med stöd i större utsträckning.⁵⁰ En sådan förenkling innebär det ingångsavgift som beskrivits i avsnitt 18.4.5. Förenklingen består i att subventionen är en rent skatteteknisk konstruktion, det vill säga den kan administreras helt av Skatteverket.

Bedömning: Ingångsavgiften kan förbättra chanserna för utrikes födda att få arbete.

Förslag: Utred möjligheten att Arbetsförmedlingen eller bemanningsföretag tar över arbetsgivaransvaret för personer med subventionerade anställningar.

Matchning

Särskilt nyanlända utrikes födda kan ha nytta av insatser som innebär utökat stöd och matchning i sitt arbetssökande. Detta förklaras delvis av att allt fler arbeten tillsätts via nätverk, vilket nyanlända inte hunnit bygga upp. Delvis skulle det också kunna förklaras av att nyanlända kan behöva mer personlig information och rådgivning än andra arbetssökande. Som nämnades i avsnitt 13.3.2 har varje handläggare som arbetar med etableringsprogrammet fått allt fler in-skrivna och har därmed mindre tid per inskriven. Enligt en rapport från Arbetsförmedlingen förstärker denna resursbrist det faktum att påstridiga arbetssökande får mest hjälp i form av inbokade möten med mera.⁵¹ Se vidare kapitel 18 om behovet av att Arbetsförmedlingen förstärks. Kommissionen bedömer att ett minimibehov för detta är 3 miljarder kronor.

⁵⁰ Andersson Joona (2018).

⁵¹ Larsson (2019).

Rekommendation: Resurserna för att vägleda nyanlända inom etableringsprogrammet behöver öka. Antalet inskrivna nyanlända per arbetsförmedlare behöver minska.

Se över ersättningarna under etableringstiden

Under etableringstiden finns ett antal ersättningar de nyanlända kan få: individuell etableringsersättning, hushållsbaserat bostadstillägg och tillägg för barn.⁵² De som studerar ett tredje år inom utbildningsplikten får så kallat studiestartsstöd. Löfbom (2018) kartlade det kortsiktiga ekonomiska utbytet av arbete för nyanlända och vissa andra grupper, jämfört med att inte arbeta.⁵³ En övergripande slutsats är att incitamenten är relativt komplicerade, men ett tydligt resultat var att utbytet av arbete var större för personer med etableringsersättning än i hushåll med försörjningsstöd. Detta är ännu ett skäl till att det är viktigt att så få nyanlända som möjligt lämnar etableringen utan att ha kommit i arbete eller reguljära studier. Utbytet av arbete påverkas av hela hushållets ekonomiska situation, både för att den egna inkomsten blir en mindre del i hushållets och för att det finns ett antal inkomstprövade stöd. Ännu en slutsats är utbytet av arbete är lägre för hushåll med barn, särskilt för dem med många barn.

Etableringsersättningens utformning innebär en avvägning mellan drivkrafter och godtagbar levnadsnivå samt risk för fattigdomsfällor. Enligt rapporten är området komplext och behöver utredas grundligt. Inte minst behöver betydelsen av de familjepolitiska stöden belysas. När det gäller etableringsersättningen konstaterar rapportförfattaren att för sammanboende lönar sig arbete mindre för den make som sist övergår till arbete. Rapporten föreslår därför att en ökad individualisering dels av etableringstillägget, dels inom försörjningsstödet bör övervägas inom en sådan översyn.⁵⁴

När etableringsersättningarna infördes, valdes nivåer så att de nyanlända inte skulle behöva söka kompletterande kommunalt försörjningsstöd. Nu har etableringsersättningarna urholkats, så att

⁵² Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁵³ Löfbom (2018), s. 11.

⁵⁴ Ibid.

familjer med många barn kan behöva söka om kompletterande försörjningsstöd,⁵⁵ vilket alltså drabbar kommunernas budget redan under etableringstiden.

Förslag: Regeringen bör tillsätta en utredning om hur etableringsersättning och etableringstillägg bäst bör utformas för att det ska bli lika lönsamt för båda nyanlända makarna i ett hushåll att ta ett arbete. En utgångspunkt bör också vara att den sammantagna ersättningen för alla slags hushåll ska vara högre än riksnormen för försörjningsstöd.

19.3.4 Jämställd integration

När asylsökande och nyanlända möter det svenska samhället, bör det tydligt signaleras vad som väntar, inte minst att både kvinnor och män förväntas bidra till sin egen försörjning och att i övrigt dela ansvar för familj och hemarbete. Information har en viktig roll i det sammanhanget, och flera av kommissionens rekommendationer handlar om förbättrad information, dels samhällsorientering redan under asyltiden (avsnitt 19.3.1), dels ökat krav på information om förskola (avsnitt 19.3.2). Fler förslag nedan handlar om förbättrad information.

Välfärdssystemens utformning kan också inverka på hur jämställd integrationen i Sverige blir. Många nyanlända får barn tidigt under vistelsen i Sverige.⁵⁶ Nyligen ändrades föräldraförsäkringen, så att rätten till föräldrapenning för nyanlända barn beräknas i förhållande till barnets ålder, vilket kan bidra till att snabba upp mamornas integrationsprocess. Kvinnornas föräldraledighet kommer dock fortsatt att ha stor inverkan på tiden för deras integration. Utrikes födda pappor tar ut betydligt mindre föräldrapenning än inrikes födda,⁵⁷ och en förklaring är förmodligen mer traditionella könsnormer. Kommissionens förslag om att individualisera föräldraförsäkringens grundnivånivå-dagar (se avsnitt 24.5), kan bidra direkt till ökad jämställdhet mellan nyanlända föräldrar, eftersom de flesta

⁵⁵ Ibid, s. 84–85.

⁵⁶ SOU 2016:73, s. 151. Bland kvinnor och män som invandrat år 2012 från länder utanför EU/Norden med barn var det 40 procent som fick barn under perioden närmast efter invandringen.

⁵⁷ SOU 2016:73 samt SOU 2017: 101.

nyanlända får föräldrapenning på grundnivå. En individualisering motsvarande den för föräldrapenningdagar har också ett viktigt signalvärde.

Som framgår av kapitel 13 har jämställdhetsmedvetenheten i mottagande-, integrations- och etableringsinsatser varit otillräcklig. Frågan om hur jämställt flyktinginvandrare och deras anhöriga tas emot i Sverige har dock lyfts fram under senare år. Arbetsförmedlingen har haft olika uppdrag kring att arbeta med jämställdhetsintegrering av sin verksamhet och uppdrag som avser att förbättra arbetsmarknadsanknytningen för utrikes födda kvinnor. Flera analyser inom ramen för detta arbete har funnit att myndigheten i sin verksamhet ibland utgått från stereotypa föreställningar om utrikes födda kvinnors önskemål i stället för att bedöma deras faktiska behov av arbetsmarknadspolitiskt stöd. Detta har missgynnat utrikes födda kvinnor som är inskrivna på Arbetsförmedlingen. När varje arbetsförmedlare får fler inskrivna, kan detta förstärkas.⁵⁸

Att både kvinnor och män och flickor och pojkar ges lika möjligheter i Sverige är en central framtidsfråga. I detta avsnitt lämnas ett antal rekommendationer för ökad jämställdhet inom integrationen. Vissa förslag beskrivs mer översiktligt, medan andra är juridiskt genomarbetade.

Sammanhållen etableringsinsats för utrikes födda kvinnor med kort utbildning oavsett vistelsetid

För att kunna ge likvärdig tillgång till service, stöd och insatser för alla som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen fordras att det finns adekvata insatser utformade för alla behov. Inom arbetsmarknadspolitiken har det dock länge saknats adekvata integrationsinsatser för personer med kort utbildning, inte minst utrikes födda kvinnor med begränsad arbetslivserfarenhet.⁵⁹

Arbetsförmedlingen har genomfört projektet Mirjam för kortutbildade kvinnor inskrivna i etableringsprogrammet. Innehållet handlar om vägledning när det gäller ekonomi, utbildning och arbetsliv, studiebesök, mentorskontakter med mera, och syftar till

⁵⁸ Larsson (2019).

⁵⁹ Se t.ex. Dahlin (2017), Nordiska Ministerrådet (2018). Riksrevisionen (2018 d) summerar hur regeringen redovisat brist på insatser för kortutbildade, för kvinnor m.m.

att kvinnorna ska bilda sig en klarare uppfattning av möjligheterna till ett yrkesliv. Utvärderingen visade att insatsen innebar en signifikant ”snabbare stegförflyttning” för deltagarna.⁶⁰ Ju tidigare under etableringstiden insatsen gavs, desto bättre blev utfallet. Även många utrikes födda kvinnor, i och utanför arbetskraften, som har vistats längre i Sverige kan vara i behov av integrationsinsatser.

Behovet av en sådan insats kommer att finnas kvar under en lång tid och insatsen behöver därför permanentas och tillgängliggöras i hela landet. Kommissionen bedömer därför att Arbetsförmedlingen behöver tillhandahålla insatser med liknande upplägg för alla utrikes födda som bedöms ha en lång arbetsmarknads-etableringsprocess, även för dem utanför etableringsprogrammet. Det är alltså viktigt att gå från projekt till ordinarie verksamhet för att garantera likvärdig tillgång till behovsanpassade insatser framgent.

En invändning mot att tillhandahålla denna sorts insats för utrikes födda kvinnor långt från arbetsmarknaden är att insatserna är relativt kostsamma och att det inte är säkert att tillräckligt många kvinnor når arbetsmarknaden eller egen försörjning. När det gäller individens integration i det svenska samhället är emellertid även små förflyttningar av värde. Kostnaden för insatser för denna grupp kan också jämföras med de relativt kostsamma subventioner som kommer andra grupper inskrivna till del.⁶¹

Det finns också relativt framgångsrika lokala projekt drivna av civila samhället självständigt eller i partnerskap⁶² med exempelvis kommuner och Arbetsförmedlingen. Ett exempel är den tidigare nämnda Yalla-trappan i Malmö, som är ett arbetsintegrerande socialt företag och kvinnokooperativ som startade på Rosengård i Malmö 2010 och som skapar arbetstillfällen för utlandsfödda kvinnor med liten eller ingen utbildning och arbetslivserfarenhet, men med erfarenheter och förmågor som tas tillvara. Målet är att bidra till självförsörjning och ökad självkänsla.⁶³ I mars 2020 sysselsatte verksamheten 35 kvinnor. Genom mentorsprogram finns nu ”Yallatrappor” på fler ställen i Sverige så som Yalla Rinkeby, Yalla Hjällbo och Yalla Sjöbo.

⁶⁰ Ramböll (2019 a).

⁶¹ Till exempel introduktionsavdraget, som beräknas kosta 5 000 kronor per anställd och månad och uppgå till drygt 6 miljarder kronor för år 2022, se avsnitt 18.4.5.

⁶² Så kallat idéburet offentligt partnerskap, IOP.

⁶³ Se www.yallatrappan.com.

Insatser av den här typen innebär ökad likvärdighet och jämställdhet inom arbetsmarknads- och integrationspolitiken. Den utgör en social investering som kan ha gynnsamma konsekvenser inte bara för kvinnorna själva utan även för deras barn.⁶⁴

Rekommendation: Utrikes födda kvinnor med kort utbildning och ringa arbetslivserfarenhet är en grupp där många kan vara i behov av en avpassad, sammanhållen introducerande etableringsinsats. Arbetsförmedlingen måste kunna erbjuda sådana insatser till behövande. Insatserna bör effektutvärderas med ett bredare integrationsfokus än ett rent arbetsmarknadsperspektiv.

Information om föräldraledigas möjlighet att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning

Många nyanlända får barn under första tiden i Sverige, och det är främst mammorna som är föräldralediga. Detta fördröjer deras etableringsprocess. Allt som möjliggör för kvinnor att kombinera familjeansvar med integrationsinsatser behöver övervägas för att uppnå snabbare integration. Utrikes födda kvinnor och män som vill och tror sig kunna kombinera sfi – som i många kommuner ges kvällstid och helger – med föräldraledighet bör få möjlighet till det. Det är viktigt att belöna ambition och ansvarstagande utan att straffa den som inte vill eller har möjlighet att påbörja sfi.

En i Sverige försäkrad förälder som till huvudsaklig del vårdar sitt barn när han eller hon inte förvärvsarbetar har rätt till föräldrapenning. För att uppfylla kravet på att vårda barnet ska det finnas en rumslig kontakt mellan föräldern och barnet under större delen av den tid som föräldrapenningen avser. Den rumsliga kontakten ska i vart fall överstiga tre fjärdedelar av den normala arbetstiden för att föräldern ska ha rätt till hel föräldrapenning. För barn födda 2014 och senare är det i lagstiftningen förtydligat att den faktiska vårdnaden ska ske på ett sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder. Anledning är att barnets behov av rumslig kontakt minskar när barnet blir äldre. Föräldrapenning lämnas på tre nivåer; sjukpenningnivå, grundnivå och lägstnivå. Sjukpenningnivå (definierad av den sjukpenninggrundande inkomsten, SGI) innebär att det är föräldrarnas

⁶⁴ OECD (2016 b).

inkomst som ligger till grund för beräkningen av föräldrapenningen. Grundnivån och lägstanivån blir aktuell för dem som inte har en SGI och som är bosatta i Sverige.

En person som uppbär föräldrapenning enligt sjukpenningnivå har endast rätt till ersättning för den del av dagen som han eller hon faktiskt vårdar barnet. Nyanlända invandrare har sällan kvalificerat sig för de inkomstgrundade ersättningarna. De uppbär därför i regel föräldrapenning på grundnivå (250 kronor/dag) eller lägstanivå (180 kronor/dag).

I propositionen *Om föräldrautbildning och förbättringar av föräldraförsäkringen m.m.*⁶⁵ uttalades att en förälder som bedriver heltidsstudier normalt inte kan anses uppfylla kravet på att vårda barnet i sådan utsträckning att föräldrapenning kan utbetalas. Om studierna är förlagda till sådan tid att förälder ändå kan anses uppfylla vårdnadskravet, kan dock föräldrapenning utges. Enligt Försäkringskassans information till barnfamiljer får man inte arbeta eller studera, när man tar ut föräldrapenning för samma tid. Det finns förstås möjlighet att ta ut föräldrapenning på SGI-nivå för del av dag och studera resterande del av dagen, exempelvis på halvtid eller på tre fjärdedelar av en dag. Föräldrapenning på grundnivå eller lägstanivå är dock inte direkt knuten till att föräldern avstår från förvärvsarbete. För den person som uppbär föräldrapenning enligt lägstanivå eller grundnivå räcker det att vårda barnet 1/8 av en ordinarie arbetsdag för att ha rätt till föräldrapenning i hel omfattning.

Det verkar alltså redan i dag finnas ett utrymme i socialförsäkringsbalken för att en föräldraledig nyanländ invandrare i mindre omfattning ska kunna studera och samtidigt uppbära föräldrapenning på grund- och lägstanivå. Enligt 20 kap. 24 § skollagen ska sfi under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmar i veckan. Undervisningen kan minskas, om eleven begär det och om huvudman finner det förenligt med utbildningens syfte. Av 20 kap. 25 § skollagen framgår att huvudmannen ska verka för att utbildning i svenska för invandrare kan bedrivas under tid då eleven får ersättning enligt socialförsäkringsbalken på grund av sjukdom, skada eller föräldraledighet och för att utbildningen kan kombineras med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården.

Deltagande i sfi under föräldraledigheten med bibehållen föräldrapenning strider inte mot kraven att vårda barnet, men det är

⁶⁵ Prop. 1978/79:168.

osäkert i vilken utsträckning föräldrarna informeras om denna möjlighet. Det är troligen en relativt liten grupp som kommer att nyttja möjligheten, även om de får information om den. Den invändning som kan göras är att föräldrapenning skulle få karaktären av ett studiestöd, men eftersom sfi studierna bedrivs i mindre omfattning och ofta på kvällstid, strider det inte mot syftet med föräldrapenning att huvudsakligen vårda barnet.

I stället främjar möjligheten att lära sig svenska under föräldraledigheten integrationen för nyanlända, och de kommer att få mer utrymme för andra integrationsinsatser när de väl skrivs in hos Arbetsförmedlingen. Därför bör det informeras om möjligheten som finns att med föräldrapenning på grundnivå eller lägstnivå behålla hela ersättningen och samtidigt delta i sfi. Informationen behöver delges tidigt, varför den bör ingå i den samhällsinformation som ges till asylsökande och inom ramen för den samhällsorientering för asylsökande som kommissionen rekommenderar (se avsnitt 19.3.1). Även andra myndigheter som asylsökande och nyanlända kommer i kontakt med behöver ta ansvar för att producera information om möjligheten att studera sfi samtidigt som man är föräldraledig och uppbär föräldrapenning på grund- eller lägstnivå. är. Myndigheter som är lämpliga att meddela informationen är Försäkringskassan, Migrationsverket och kommunen där personen är folkbokförd samt Arbetsförmedlingen. Samtliga berörda handläggare ska känna till och informera om detta i kontakter med blivande och nyblivna föräldrar.

Rekommendation: Myndigheter ska informera om möjligheten för föräldralediga nyanlända invandrare att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstnivå. Informationen ska även ingå i den samhällsorientering som i dag lämnas inom etableringsprogrammet och föreslås ges till asylsökande (19.3.1 ovan).

Utökad myndighetskontakt för bibehållen arbetsmarknadskontakt

Trots att regeringen lämnat ett särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen om att fler utrikes födda kvinnor ska gå över till arbete eller studier efter etableringstiden, är det relativt få som gör det. Andelen har dock ökat senaste året, framför allt på grund av att fler kvinnor fått subventionerade arbeten, se tabell 19.2. Av tabellen framgår

också att en stor andel, 29 procent, av kvinnorna lämnade Arbetsförmedlingen av andra orsaker respektive var förhindrade att ta ett arbete direkt. I budgetpropositionen för 2020 anges en förklaring vara att föräldralediga numera skrivs ut från Arbetsförmedlingen, men även tidigare år var andelen kvinnor som lämnat förmedlingen från etableringsprogrammet av *övrig orsak*⁶⁶ hög.

Tabell 19.2 Arbetsmarknadsutfall 90 dagar efter avslutad etablering

Kvinnor och män, 2017 och 2018, procent

	Kvinnor		Män	
	2017	2018	2017	2018
Arbete	16	23	36	50
<i>varav utan stöd</i>	3	3	8	10
<i>varav med stöd</i>	13	20	28	40
Studier	7	8	5	6
Inskrivna arbetslösa	60	40	53	37
Övrigt	18	29	7	7

Not: Arbete med stöd inkluderar alla former av subventionerade anställningar inklusive nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar. Övrigt avser personer som har lämnat Arbetsförmedlingen av andra skäl än arbete eller studier, alternativt varit förhindrade att ta arbete direkt.

Källa: Prop. 2019/20:1, UO 14, tabell 4.10.

Med tanke på att en relativt stor andel av utrikes födda kvinnor står helt utanför arbetskraften är det angeläget att verka för att fler blir kvar hos eller återknyter kontakten med Arbetsförmedlingen, exempelvis efter föräldraledighet. Möjligen skulle olika slags nudging-åtgärder⁶⁷ kunna bidra till att fånga upp kvinnor i sådana övergångar där det finns risk att de helt lämnar arbetskraften. Exempelvis skulle Försäkringskassan kunna kontakta kvinnor när deras föräldrapenningdagar börjar ta slut och informera om hur man kan kontakta Arbetsförmedlingen. Kvinnor som lämnat Arbetsförmedlingen av okänd orsak kan på motsvarande sätt återkontakts av Arbetsförmedlingen. Detta är enkla åtgärder som till en låg kostnad kan förbättra utrikes födda kvinnors kontakt med arbetsmarknaden.

⁶⁶ Detta framgår exempelvis i regeringens resultatredovisningar i budgetpropositioner från flera år, *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*.

⁶⁷ Enligt Ramsberg (2016), innebär nudging, eller beteendeinsatser som en svensk synonym, ”små förändringar av beslutssituationer i syfte att förenkla för individer att fatta beslut som främjar dennes och ibland även kollektivets välfärd utan att för den skull begränsa den egna handlingsfriheten.”

Rekommendation: Se över hur myndigheter kan kontakta utrikes födda kvinnor så att de behåller respektive återupprättar kontakt med arbetsmarknaden vid olika strategiska tillfällen såsom exempelvis en tid efter att man lämnat etableringsprogrammet, respektive inför en avslutad föräldraledighet.

Information till anhöriginvandrare om samhällsorientering

Som framgått tidigare har nyanlända flyktingar och deras anhöriga rätt till samhällsorientering. Ännu en grupp, den så kallade utökade målgruppen, som har rätt att delta är anhöriginvandrare till andra än flyktingar, framför allt till svenska medborgare. Rätten för den utökade målgruppen infördes därför att de kan bli utsatta som nya i Sverige.⁶⁸ Enligt lagen om samhällsorientering ska kommunerna aktivt verka för att nyanlända som har rätt till samhällsorientering deltar i verksamheten.⁶⁹ Det krävs alltså att kommunen inte bara verkar för att informera de berörda om samhällsorientering utan även förklarar nyttan för dem med att delta. För att uppnå detta kan kommunerna i första hand använda sig av befintliga kanaler, till exempel genom information via Arbetsförmedlingen, kommunens webbplats och vägledningscentrum.⁷⁰

Enligt länsstyrelsens årliga uppföljning av samhällsorienteringen är det fortfarande inte möjligt att följa upp vare sig i vilken utsträckning den utökade målgruppen nås av information eller i vilken utsträckning de deltar i samhällsorienteringen. Det mesta tyder dock på att få av anhöriginvandrarna i denna målgrupp deltar i samhällsorientering.⁷¹ Det är enligt kommissionens mening otillfredsställande att det efter så många år inte ens är möjligt att avgöra hur många som deltar. Därför bör kommunernas informationsskyldighet förtydligas, så att de åläggs att säkerställa att informationen når fram. Vidare bör de åläggas att följa upp deltagandet.

I anknytningsärenden besöker den sökande en utlandsmyndighet för kontroll av handlingar, muntlig utredning och för att lämna bio-

⁶⁸ SOU 2012:45.

⁶⁹ 5 § lagen om samhällsorientering.

⁷⁰ Prop. 2012/13:63, s. 83.

⁷¹ Problemen har varit kända under lång tid; se Länsstyrelsen i Jönköping (2018 a), (2020). I den sistnämnda görs en fördjupad analys av den utvidgade målgruppen, som stärker problem-bilden.

metriskas uppgifter. Det skulle i anslutning till detta vara möjligt att lämna olika slags information om vad som väntar i Sverige, inklusive rätten att delta i samhällsorientering redan i samband med detta besök. Den anhöriga som får uppehållstillstånd i Sverige hämtar i många fall sitt uppehållstillståndskort på utlandsmyndigheten, och även vid det besöket kan informationen lämnas. Detta bör dock inte ersätta kommunens ansvar att nå och motivera anhöriginvandrarna att delta i samhällsorientering. Att fler anhöriginvandrare deltar i samhällsorientering kan antas bidra till integration, självförsörjning och jämställdhet.

Rekommendation: Kommunerna ska säkerställa att anhöriginvandrare till andra än flyktingar, den så kallade utökade målgruppen, nås av information om rätten att delta i samhällsorientering.

Rekommendation: Huvudmännen för den kommunala vuxenutbildningen ska åläggas att dokumentera den utökade målgruppens deltagande i samhällsorienteringen.

Förtydligande av jämställdhetsperspektivet i regleringen av samhällsorienteringens omfattning och innehåll

Som redan framgått ska samhällsorienteringen ge nyanlända en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en bra grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Samhällsorienteringen har på senare tid alltmer identifierats som en högst nödvändig insats för nya i Sverige. Samhällsorienteringen har dock länge dragits med problem, inte minst därför att långt ifrån alla som skulle behöva deltar. Dagens samhällsorientering håller enligt länsstyrelsernas uppföljningar varierande kvalitet. Den är inte obligatorisk för nyanlända, och uppgifter över deltagandet har varit mindre tillförlitliga.⁷² Innehållet finns reglerat i förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, men innehållet kan också anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna. Det är kommunerna som ansvarar för att utforma och genomföra samhällsorienteringen,

⁷² Avsnittet bygger på Länsstyrelsen i Jönköping (2017), (2018 a) och (2020) samt Länsstyrelsen i Jönköping (2018 b) (redovisat uppdrag om översyn av samhällsorienteringen).

men de får uppdra detta åt andra. Utbud, omfattning och innehåll skiljer sig därför mellan kommunerna.

De personer som leder samhällsorienteringen, ofta kallade samhällskommunikatörer, ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap. Samhällsorientering ges på modersmål, men i vissa fall kan man i stället behöva anlita tolk. Undervisningen får bedrivas på svenska. Samhällskommunikatörerna saknar ofta pedagogiska meriter. I januari 2018 fick Länsstyrelsen i Jönköping ett regeringsuppdrag om att se över det utbildningsmaterial, *Boken om Sverige*, som många anordnare använder i samhällsorienteringen mot bakgrund av en tydlig problembild om svårigheter med jämställdhet och barnperspektiv inom samhällsorienteringen. Materialet behöver på ett tydligare sätt än i dag synliggöra de normer och värderingar som kommer till uttryck genom lagar, och regler samt hur det svenska samhället är organiserat.⁷³ I statens budget för 2020 har regeringen avsatt 10 miljoner kronor för att ytterligare utveckla läromedlet *Boken om Sverige*, så att det blir digitalt tillgängligt på tio språk på informationsverige.se. Materialet ska utvecklas utifrån mänskliga rättigheters-perspektiv, och jämställdhet ska genomsyra och förtydligas. Länsstyrelsen i Västra Götaland har fått uppdraget. Från den 1 januari 2020 ska samhällsorientering erbjudas under 100 timmar, eftersom de tidigare 60 timmarna har bedömts som otillräckliga.

Kommissionen menar att både den ökande omfattningen och revideringen av läromedlet är högst angelägna. Kommissionen menar också att jämställdhet mellan kvinnor och män är en så central värdering i det svenska samhället att det för tydlighetens skull behöver framgå även i den förordning där syfte och innehåll för samhällsorienteringen regleras (2–3 §§ förordning 2010:1138 om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). I dagens lydelse återfinns ”mänskliga rättigheter”, ”demokratiska värderingar”, ”den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt”. Alla dessa områden behöver inom samhällsorienteringen belysas ur ett tydligt jämställdhetsperspektiv, vilket också är det som uppdraget om att revidera läromedlet bland annat handlar om. Det behöver framgå i förordningen som reglerar innehåll och syfte (se rekommendation om samhällsorientering för asylsökande i avsnitt 19.3.1). En ny punkt 5 som

⁷³ Se Länsstyrelsen (2018 b).

lyder ”Jämställdhet mellan kvinnor och män” bör införas i förordningen och övrig numrering justeras i förhållande till det.

Förslag: Förtydliga jämställdhetsperspektivet i förordningen om samhällsorientering som reglerar syfte och innehåll för samhällsorientering.

Hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersnormer och hedersrelaterat våld och förtryck beskrevs översiktligt i avsnitt 13.4.6. Flera undersökningar visar att relativt många flickor och pojkar påverkas. Flickor och unga kvinnor drabbas hårdast; många liv begränsas dels när det gäller att få fatta egna beslut i viktiga livsfrågor, dels genom att de utsätts för fysiskt, psykiskt och socialt våld. Problematiken skiljer sig från annan problematik som samhällets institutioner – exempelvis förskola, skola, elevhälsan, socialtjänst, rättsväsendet – är mer vana vid att arbeta med.

Regeringen har antagit en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och där ingår hedersrelaterat våld och förtryck. Strategin betonar vikten av förebyggande arbete och att det bedrivs med våldsutövare och maskulinitetsnormer i fokus.⁷⁴ Strategins mål är också förbättrad upptäckt och starkare skydd och stöd för våldsutsatta, effektivare brottsbekämpning.

En utredning ska också lämna förslag på om och hur hedersbrott kan bli en egen brottsrubricering.⁷⁵ I januariavtalet finns också en punkt om obligatorisk utbildning i hedersfrågor för personal i socialtjänsten. Utöver utbildning av berörda yrkesverksamma förekommer förslag om ett ökat arbetsgivaransvar för att förtydliga anställd personals skyldighet och befogenhet att agera vid hedersrelaterad problematik, att upprätta riktlinjer om att orosanmälan ska göras vid tecken på att kvinnor och flickor riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld. Andra förslag handlar om att inkorporera frågorna i samhällsorienteringen, sfi, mödravård, sex- och samlevnadsundervisning i skolan samt inom elevhälsan.

⁷⁴ Skr. 2016/17:10.

⁷⁵ Dir. 2019:43.

Bedömning: Hedersnormer och hedersrelaterat våld och förtryck begränsar framför allt många flickors och unga kvinnors livsmöjligheter, men även pojkar och män drabbas. Att motverka hedersrelaterad våld och förtryck är en jämlikhetsfråga som kommer att vara aktuell under lång tid, och många olika insatser är angelägna

19.3.5 Ökad statlig finansiering av integrationen

Statligt ansvar för etablering av nyanlända

Det är staten som ytterst är ansvarig för mottagandet av nyanlända. Staten är därför rätt offentlig nivå att hantera de uppgifter som uppstår i samband med invandringen (jämför avsnitt 6.7). Det faktum att staten har fått kompensera kommuner som har tagit emot många nyanlända vid sidan av det kommunala utjämningsystemet tyder på att utjämningen inte räcker för att kompensera för flyktinginvandringen. Dimensionering av skolan, arbetsmarknadsinsatser och vuxenutbildning efter de behov som finns är i allmänhet problem som inte kan lösas inom den enskilda kommunen.

Ett stärkt statligt ansvar förbättrar också situationen för de nyanlända ifråga om rätten till etableringsinsatser och etableringsersättning. Med ett utökat statligt ansvar bildas bättre förutsättningar för att dimensionera vuxenutbildningen för utbildningsplikten och framför allt för utbildning som beräknas ta längre tid än två år. Rekommendationen ovan om en enkel förutsebar studiefinansiering rymms inom det ökade statliga ansvaret.

Ett stärkt statligt ansvar skulle på kort sikt endast innebära en växling av offentliga utgifter mellan stat och kommun. När ansvaret läggs på rätt offentlig nivå, kan också besparingar göras, men det kan också tillkomma utgifter när systemen blir rätt dimensionerade.

Förslag: Utred ett utökat statligt ansvar för nyanlända flyktingars bosättning, etableringsinsatser och försörjning under en längre tid än de två år som anges i bosättningslagen och etableringslagen.

19.3.6 Arbetskraftsinvandring

Förslag om bindande anställningserbjudande och sanktioner mot arbetsgivare som inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstagares arbetstillstånd

För en arbetstagare från tredjeland, det vill säga utanför EES-området och Schweiz, krävs ett på förhand sökt arbetstillstånd. Arbetstillstånd ska sökas om en arbetstagare inte har permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Migrationsverket beslutar om arbetstillstånd. Till ansökan om arbetstillstånd i Sverige måste arbetskraftsinvandraren bifoga en blankett om erbjudande om anställning. Den blanketten innehåller uppgifter om arbetsgivaren, arbetsuppgifter, tidsperioden, lön och arbetets omfattning, uppgift om försäkringsvillkor, huruvida det finns kollektivavtal samt yttrande från fackliga organisationen.⁷⁶ Det finns inget anställningsavtal bifogat. För att beviljas arbetstillstånd måste arbetstagaren uppfylla vissa lagstadgade krav. Dessa krav är att arbetstagaren från tredjeland genom anställningen ska kunna försörja sig. Av propositionen *Nya regler för arbetskraftsinvandring* framgår att arbetskraftsinvandraren ska utföra arbete i sådan omfattning att den inte ska behöva göra anspråk på försörjningsstöd för att täcka kostnaderna för bland annat boende eller uppehälle.⁷⁷ Migrationsverkets krav är att arbetstagaren därför måste arbeta i sådan omfattning att lönen uppgår till minst 13 000 kronor i månaden brutto. Det får bara avse ett arbete. Arbetstagaren kan alltså inte ha flera olika anställningar för att nå upp till kraven för arbetstillstånd. Dessutom får inte lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.⁷⁸ Migrationsverket kan låta arbetstagarorganisationen yttra sig. Syftet med bestämmelsen är att motverka att oseriösa arbetsgivare utnyttjar systemet för att hitta arbetskraft genom att erbjuda sämre anställningsvillkor än dem som gäller för arbetstagare som är bosatta i Sverige.⁷⁹

⁷⁶ I det fall det inte finns ett kollektivavtal ska ansvarigt fackförbund ges möjlighet att yttra sig. Fackförbundet bedömer villkoren i erbjudandet i relation till kollektivavtalet och ger förslag till avslag eller bifall. Yttrandet är inte bindande för Migrationsverkets beslut.

⁷⁷ Prop. 2007/08:147.

⁷⁸ 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

⁷⁹ Prop. 2007/08:147.

Vidare kan arbetstillstånd enbart beviljas för den i ansökan angivna anställningstiden och som längst i två år. Förlängt arbetstillstånd i ytterligare två år kan sökas, om arbetstagaren vill fortsätta arbeta i Sverige. Ett arbetstillstånd är begränsat till ett särskilt yrke under fyra år och bundet till viss arbetsgivare de första två åren.⁸⁰ Det innebär att en arbetstagare som vill byta yrke eller arbetsgivare måste göra en ny ansökan om arbetstillstånd.⁸¹ Kravet i utlänningslagen på att arbetstillståndet ska vara knutet till visst yrke och arbetsgivare de första två åren gör det svårt att byta arbete och riskerar att låsa in arbetstagarna i icke godtagbara förhållanden hos arbetsgivaren. Den arbetstagare som har arbetat i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren kan ansöka om permanent uppehållstillstånd.⁸²

Migrationsverket kan återkalla ett beviljat arbetstillstånd, om arbetstagaren uppgav oriktiga uppgifter vid ansökan eller om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda.⁸³ Det kan till exempel gälla om anställningen som låg till grund för det beviljade tillståndet har upphört eller om den reella lönen understiger den uppgivna lönen eller andra anställningsvillkor har förändrats så att de inte längre är i enlighet med kollektivavtal eller praxis inom yrket. Vid en ansökan om förlängt arbetstillstånd kontrolleras att en arbetsgivare har uppfyllt villkoren som låg till grund för arbetstillståndet. Om inte, riskerar arbetskraftsinvandraren att utvisas.

Det finns inte någon statistik som visar på hur många arbetskraftsinvandrare som får sitt arbetstillstånd återkallat. Det som finns är den kartläggning som Utredningen *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden* gjorde.⁸⁴ Migrationsverkets beslut om avslag på ansökningar om arbetstillstånd under första kvartalet 2015. Totalt under 2015 fattades 3 303 avslagsbeslut. Resultatet från genomgången av avslagsbeslut för första kvartalet 2015 var att 262 av 592 beslut om avslag avsåg brister i anställningsvillkoren. Av dessa 262 avslagsbeslut hade arbetskraftsinvandraren fått för låg lön i 54 fall, otillräckligt försäkringsskydd i 7 fall, och i 201 beslut förelåg en kombination av flera brister. Första kvartalet beviljade Migrationsverket 4 894 arbetstillstånd. Vid genomgången

⁸⁰ 6 kap. 2 § utlänningslagen.

⁸¹ 6 kap. 1 § första stycket utlänningslagen.

⁸² 5 kap. 5 § utlänningslagen.

⁸³ 7 kap. 7 e § utlänningslagen.

⁸⁴ SOU 2016:91, kapitel 4.

av andra kvartalet avsåg 113 av 161 beslut avslag på grund av brister i anställningsvillkoren. Av dessa 113 hade 60 fall fått för låg lön, 17 fall otillräckligt försäkringsskydd och 36 en kombination av flera brister. Andra kvartalet beviljades 8 146 personer arbetstillstånd. Av kartläggningen framgår enbart de arbetskraftsinvandrare som kommer till myndigheternas kännedom, och det finns ett betydande mörkertal där arbetskraftsinvandrarna inte har de lagstadgade anställningsvillkoren.⁸⁵

Ändringsfrekvensen i Migrationsdomstolarna 2015 för beslut om arbetstillstånd var 3–4 procent. I ett av dessa avgöranden från Migrationsdomstolen hade arbetsgivaren inte betalat ut den nya förhandlade lönen i tid. Arbetstägaren fick beslut om utvisning. Migrationsöverdomstolen bedömde att beslutet om utvisning skulle upphävas, eftersom det i det här fallet var ett administrativt misstag från arbetsgivaren. Migrationsöverdomstolen beaktade också att förutsättningarna för den tidigare tillståndperioden varit uppfyllda.⁸⁶ Avgörandet ledde till förändringar i utlänningslagen, som numera stadgar undantag från återkallelse av arbetstillstånd. Arbetsgivare som har avhjälpt bristen, exempelvis betalat ut lön retroaktivt eller justerat brister i nödvändiga försäkringar, kan rättfärdiga ett undantag från återkallelse av arbetstillstånd. Det förutsätter att arbetsgivaren har avhjälpt bristen utan att Migrationsverket har påtalat den eller har meddelat att ett ärende om efterkontroll kommer att initieras.⁸⁷ Om Migrationsverket uppmärksammar att en arbetsgivare regelmässigt använder möjligheten att avhjälpa brister i ett senare skede i stället för att uppfylla villkoren vid anställningstillfället, bör återkallelse av arbetstillstånd ändå ske.⁸⁸ I de fall Migrationsverket upptäcker att arbetsgivaren har åsidosatt villkoren bestraffas det genom att arbetskraftsinvandraren uppehållstillstånd för arbete återkallas, och han eller hon riskerar utvisning. Arbetsgivaren som missköter sig har inget ansvar.

Det finns rapporter om systematisk, kriminell verksamhet baserad på falska arbetsgivarintyg, beslagtagna löner och annan exploatering

⁸⁵ SOU 2016:91.

⁸⁶ UM 10747–16. Se även MIG 2015:11.

⁸⁷ 7 kap. 7 § e tredje stycket utlänningslagen.

⁸⁸ Prop. 2016/17:212, s. 10 ff.

av arbetskraftsinvandrare.⁸⁹ Samtidigt menar arbetsgivarorganisationer att arbetskraftsinvandringen lämnar ett betydande produktionsbidrag.⁹⁰

Övervägande och förslag om bindande anställningserbjudande

Det är *erbjudandet* om anställning som ligger till grund för Migrationsverkets prövning av arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), UtIL. Det är arbetsgivaren som undertecknar blanketten anställningserbjudande. Anställningserbjudandet är inte bindande.⁹¹ Det finns alltså inte något krav på *anställningsavtal* för att en arbetskraftsinvandrare ska kunna beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Ett anställningsavtal kan vara en muntlig eller skriftlig överenskommelse om att en arbetstagare ska börja arbeta hos en arbetsgivare vid en viss tidpunkt. Det finns alltså inga formkrav för anställningsavtalet. Avtalsrättsliga grundläggande principer gäller dock, och det är bindande för båda parter.

Regeringen menade vid införandet av EU-blåkortsdirektivet, och även vid säsongsanställningsdirektivet varav det framgår krav på att bifoga ett giltigt anställningsavtal eller bindande anställningserbjudande,⁹² att anställningserbjudandet skulle ses som ett bindande anbud mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Anställningserbjudandet ses som arbetsgivarens vilja (anbud). När arbetstagaren skickar in anställningserbjudandet tillsammans med övriga handlingar till Migrationsverket, accepterar denna anbudet och det etableras ett anställningsavtal.⁹³ Det skulle alltså kunna tolkas som att lagstiftaren bedömer att anställningserbjudandet är detsamma som ett anställningsavtal. Remissinstanserna ifrågasatte om den svenska lagstiftningen når upp till EU-blåkortsdirektivets krav på giltigt anställningsavtal.⁹⁴

Arbetsdomstolen (AD) har uttalat att ett anställningserbjudande inte är ett anställningsavtal.⁹⁵ De domar som finns från Arbetsdom-

⁸⁹ Arbetsförmedlingen m.fl. (2019).

⁹⁰ Öhlin och Palmquist (2016).

⁹¹ Migrationsverkets blankett nr 232011.

⁹² Artikel 5 (1) (a) i EU-blåkortsdirektivet. Artikel 6 i säsongsanställningsdirektivet.

⁹³ Prop. 2012/13:148. Vid införandet av säsongsansställningsdirektivet hänvisades till uttalandet om anställningserbjudande som fördes i prop. 2012/13:148.

⁹⁴ Jfr 6 kap. 2 § med 6 a kap. 1 § samt 6 c kap. 1 § utlänningslagen.

⁹⁵ AD 2007 nr 1.

stolen (AD) fastställer vad parterna kommit överens om, men domstolen har inte tagit ställning till om ett anställningserbjudande skulle binda arbetsgivaren.⁹⁶ AD menade i ett av målen att ett anställningserbjudande ger arbetstagaren anledning att utgå ifrån att det som framgår av anställningserbjudandet är det som gäller för anställningen. Blanketten är ett led i anställningsavtalet mellan parterna.⁹⁷ Det som visar på en skillnad mellan ett anställningserbjudande och ett avtal är att en arbetsgivare kan utlova bra villkor och en avtalsenlig lön på blanketten, när personen rekryteras och när Migrationsverket beviljar arbetstillstånd. Men när arbetstagaren väl anlånt till Sverige, kan det vara helt andra löne- och anställningsvillkor som kan komma att gälla. Anställningserbjudandet verkar enbart ha till syfte att ansökan om arbetstillstånd ska beviljas. Det kan enligt kommissionens mening inte anses vara en acceptabel ordning att det finns ett anställningserbjudande som inte har någon rättsverkan under tillståndsperioden och inte skyddar arbetskraftsinvandraren.

Kommissionen har därför övervägt ett förslag om ett bindande anställningserbjudande eller om det ska bifogas ett anställningsavtal för att på så sätt ge arbetskraftsinvandrarna en stärkt ställning i relation till arbetsgivaren.

Ett syfte med bindande anställningserbjudande är att arbetstagaren ska kunna förutse vad som kan förväntas i fråga om lön och övriga anställningsvillkor vid ankomsten till Sverige. Arbetskraftsinvandraren kan då hävda de villkor som gäller för anställningen. Invändningar har lyfts om att en ordning med ett bindande anställningserbjudande bland annat är en begränsning av arbetsgivarens möjligheter att omförhandla anställningsvillkoren,⁹⁸ och det har framförts kritik om att bindande anställningserbjudande utgör ett ingrepp i avtalsfriheten. Det är inte ett helt korrekt påstående, eftersom både kollektivavtal och lag medger att parterna arbetsrättsligt kan komma överens om att ändra villkoren i avtalet. När anställningserbjudandet är bindande, är det en del av avtalet, och villkoren ska inte vara sämre än de som framgår av anställningserbjudandet. Om parterna inte kommer överens (när arbetskraftsinvandraren är i landet), finns det inte ett avtal om någon anställning. Om arbets-

⁹⁶ AD2012 nr 34 och AD 2015 nr 19.

⁹⁷ AD 2007 nr 1.

⁹⁸ SOU 2016:91.

kraftsinvandrararen inte går med på villkoren, kan tillståndet återkallas, eftersom arbetet upphört.⁹⁹ Om arbetstagaren går med på anställningsvillkor som inte fyller de krav som uppställs i utlänningslagen, finns en risk att uppehållstillståndet återkallas. Även om det arbetsrättsligt står arbetskraftsinvandrararen fritt att acceptera vilka villkor som helst, kan de migrationsrättsliga effekterna leda till att arbetstagaren förlorar sitt arbetstillstånd. Arbetsgivaren drabbas inte av någon sanktion.

Det som talar för ett bindande anställningserbjudande är att arbetskraftsinvandrararen ska kunna förutse och kunna genomdriva villkoren som ska gälla för anställningen. Arbetskraftsinvandrararen kan då göra ett informerat val och beräkna både risker och kostnader för att migrera till Sverige.¹⁰⁰

Kommissionen menar att det inte kan finnas några skäl att acceptera lägre lön och sämre villkor för arbetet efter inresa till Sverige än den lön och andra villkor som låg till grund för tillståndet. Villkoren ska inte heller vara sämre än de som gäller för andra arbetstagare i Sverige. Det talar för ett bindande anställningserbjudande som blir en del av anställningsavtalet.

När Migrationsverket gör efterkontroller, begär myndigheten in uppgifter från arbetsgivaren om löneutbetalningar och försäkringar. Man kan överväga om arbetsgivaren självmant skulle lämna in anställningsavtalet till Migrationsverket. Migrationsverket skulle redan tidigt kunna göra en prövning av om anställningsavtalet är i linje med anställningserbjudandet och minst uppfyller de krav som fanns för att bevilja arbetstillståndet.¹⁰¹ Det skapar delvis en ny uppgift för Migrationsverket, men samtidigt skulle möjligheten för arbetskraftsinvandrararen att hävda avtalet verka avhållande. Det eventuella merarbetet för Migrationsverket skulle sannolikt bli begränsat. Samma ordning skulle rimligen även gälla för ett omförhandlat avtal. Ett bindande anställningserbjudande torde minska risken för parallella avtal, där ett ges in till myndigheten och ett tillämpas mellan parterna. I det fall det upprättas parallella avtal där ett ges in till Migrationsverket och ett annat mellan parterna, är det det avtal som lämnas in till myndigheten som ska gälla.¹⁰²

⁹⁹ 7 kap. 3 § punkten 2 utlänningslagen.

¹⁰⁰ Calleman och Herzfeld Olsson (red) (2015).

¹⁰¹ OECD (2011 a).

¹⁰² AD 2012 nr 34.

Ett alternativ till bindande anställningserbjudande är att ett anställningsavtal ingås och bifogas till ansökan om arbetstillstånd. Genom ett anställningsavtal blir båda parter bundna av avtalet. Det är ett enkelt och tydligt för parterna. Det har invänts att det är svårt att binda upp sig på ett avtal så långt innan anställningen ska inledas.¹⁰³ Det finns dock inte något krav på att det behöver fastställas en exakt tidpunkt för när arbetet ska påbörjas, utan arbetstillståndets längd är kopplat till anställningens längd.

Avtalet bör dock vara försett med ett förbehåll för att arbetstillstånd beviljas. Under perioden mellan det att anställningsavtalet träffas och till dess att arbetskraftsinvandrarerna kommer till Sverige kan det ske förändringar av de villkor som angavs i avtalet.

Ett exempel att det kan ha skett förändringar för arbetsgivaren som innebär att denna inte har råd att fortsatt ha en arbetstagare anställd (arbetsbrist). Arbetsgivaren har att följa LAS bestämmelser vid skiljande från anställningen, även om arbetstagaren är arbetskraftsinvandrare.¹⁰⁴ Det kan leda till att en tillsvidareanställd arbetskraftsinvandrare blir uppsagd med en månads uppsägning med lön, om det finns saklig grund som arbetsbrist eller personliga skäl.¹⁰⁵ Om arbetskraftsinvandrarerna har en tidsbegränsad anställning, kan anställningen inte ensidigt avslutas i förtid ens med stöd av saklig grund, men arbetsgivaren och arbetstagaren kan enas om det i ett avtal.¹⁰⁶ Även om det då finns ett anställningsavtal mellan parterna, kan arbetsgivaren frigöra sig från anställningsavtalet genom en uppsägning och erbjuda en ny anställning med ändrade villkor, med de konsekvenser som tagits upp ovan. Om arbetet upphör, kan arbetstagaren stanna kvar i Sverige och söka annat arbete i tre månader.¹⁰⁷

Sammanfattningsvis bedömer kommissionen att införande av krav på bindande anställningserbjudande eller anställningsavtal ska bifogas ansökan om arbetstillstånd är ett ändamålsenligt tillvägagångssätt för att förhindra utnyttjande av arbetskraftsinvandrarerna.¹⁰⁸ Kommissionen föreslår i första hand att anställningserbjudandet ska göras bindande.

¹⁰³ Calleman och Herzfeld Olsson (red) (2015).

¹⁰⁴ AD 1979 nr 90.

¹⁰⁵ 7 och 11 §§ LAS.

¹⁰⁶ 4 § LAS.

¹⁰⁷ 7 kap. 3 § andra punkten utlänningslagen.

¹⁰⁸ Se även SOU 2016:91.

Förslag: Anställningserbjudandet som lämnas in till Migrationsverket vid prövningen av arbetstillstånd ska vara rättsligt bindande.

Sanktioner mot arbetsgivare som inte uppfyller villkoren för arbetstillståndet bör införas

Staten har lämnat över bedömningen av arbetskraftsbehovet till arbetsgivaren. I de flesta andra länder är det arbetsmarknadens behov som avgör arbetskraftsinvandringen. Så var det också i Sverige fram till 2008, då det gjordes bedömningar om det rådde arbetsbrist i de yrken ansökningar om arbetstillstånd gällde. Därefter ändrades det till att arbetsgivarna avgör vem de vill anställa. Då kan man även argumentera för att det är arbetsgivaren som bör ta ansvar för arbetskraftsinvandraren (se kommissionens bedömning om att återinföra arbetsmarknadsprövningen). En sanktion är en rättslig påföljd som syftar till att göra en rättsregel effektiv. Sanktioner är straffrättsliga eller administrativa sanktioner.

Det finns sanktioner mot arbetsgivare som anställer en person som inte har rätt att vistas i Sverige, det vill säga att de arbetar utan arbetstillstånd.¹⁰⁹

Att en arbetsgivare inte uppfyller villkoren för att arbetskraftsinvandraren ska kunna få ett förlängt arbetstillstånd drabbar arbetskraftsinvandraren, som riskerar att utnyttjas med bristande arbetsvillkor, att förlora sin arbetsinkomst och att utvisas från Sverige. Arbetsgivarna påförs inte några rättsliga påföljder, när de missköter sig. En sanktion mot arbetsgivaren skulle därför kunna bidra till att stärka arbetskraftsinvandrarnas ställning i förhållande till arbetsgivarna. En sanktion skulle även bidra till att upprätthålla legitimiteten i systemet för arbetskraftsinvandring.

Samtidigt skulle det kunna finnas en viss risk att arbetsgivare som riskerar att drabbas av en sanktion drar sig för att anställa från tredje land. Risken får emellertid bedömas som låg, eftersom de som riskerar att påföras en sanktion är de arbetsgivare som inte följer de villkor som framgår av anställningserbjudandet, utan ger sämre villkor, och det är den gruppen av arbetsgivare som en sanktion är avsedd att påverka. En sanktion mot arbetsgivarna kan därför inte i särskilt hög

¹⁰⁹ 20 kap. 5 § utlänningslagen. Dessutom måste arbetsgivaren måste betala en särskild avgift till staten enligt 20 kap. 12–14 §§ utlänningslagen.

utsträckning antas motverka systemet med arbetskraftsinvandring. För att göra reglerna om arbetstillstånd mer effektiva, föreslår kommissionen att arbetsgivare som inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstillståndet bör drabbas av kännbara sanktioner.

I betänkandet *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden*¹¹⁰ har den utredningen föreslagit att arbetsgivare som uppsåtligen inte har levt upp till de krav som ställs när det gäller lön och övriga anställningsvillkor kan dömas till fängelse i högst ett år eller böter. Utredningen bedömde att administrativa sanktioner inte var tillräckliga. Syftet var främst att upprätthålla legitimiteten för systemet med arbetskraftsinvandring med den avskräckande effekt som en straffbestämmelse normalt har. I remissvaren var de flesta remissinstanser positiva, men det framfördes kritik till förslagets utformning, bland annat därför att den straffbara handlingen inte var tillräckligt tydligt avgränsad och att det innebar en särreglering för arbetsgivare till arbetskraftsinvandrare som avviker från den svenska modellen. Förslaget genomfördes inte, och i en departementspromemoria från 2018 bedömde man att det inte ska införas ett straffrättsligt ansvar för arbetsgivare som inte uppfyller villkoren i utlänningslagen. Kriminalisering av en arbetsgivare är en särreglering i förhållande till vad som annars gäller på den svenska arbetsmarknaden. För en arbetskraftsinvandrare som redan är etablerad i Sverige med en arbetsgivare som inte tillämpar tillräckliga villkor skulle det inte föranleda ett straffansvar utan bli en fråga att lösa för arbetsmarknadens parter. Det ska inte heller införas administrativa sanktioner, eftersom sanktionsavgifter är straffande till sin natur och har likheter med brottspåföljder.¹¹¹

Övervägande och bedömning om straffrättslig sanktion

Det övergripande syftet med att kriminalisera det här beteendet är att förhindra utnyttjandet av arbetskraftsinvandrare och stärka arbetskraftsinvandrarens ställning gentemot arbetsgivaren. Det som talar för en kriminalisering av beteendet är en allmänpreventiv funktion för att markera arbetsgivarens ansvar att följa regelverket. Det som talar emot ett straffansvar för en arbetsgivare som anställer

¹¹⁰ SOU 2016:91.

¹¹¹ Ds 2018:7.

arbetskraftsinvandrare från tredje land är att det kan medföra både rättsosäkerhet och hämma arbetsgivare att anställa tredjelands-medborgare av rädsla för att omfattas av straffansvaret. Detta skulle motverka systemet med arbetskraftsinvandring. Samtidigt kommer det under överskådlig tid att finnas arbetskraft tillgänglig inom landet för att ersätta detta bortfall.

Det som talar för att införa straffrättsliga sanktioner är att i de fall där en arbetsgivare uppsåtligen eller av oaktsamhet inte följer regelverket och kraven för arbetstillstånd i utlänningslagen är både allvarligt och klandervärt beteende. Straffrättsliga sanktioner måste vara preciserade och tydliga för att enskilda ska kunna förutse när och på vilket sätt som denne kan drabbas av straffrättsliga sanktioner. Beteendet som skulle kunna kriminaliseras är att arbetsgivaren har underlåtit att uppfylla anställningsvillkoren som ligger till grund för arbetstillståndet. Ett bindande anställningserbjudande innebär att det är tydligt preciserat och det skulle kunna leda till att det är klart för en enskild när det är straffbelagt. Antingen håller sig arbetsgivaren till de villkor den erbjudit eller inte.

En straffrättslig sanktion är samhällets mest ingripande och förnedrande sanktion. Kriminalisering bör därför tillgripas endast i sista hand eller för de mest förkastliga gärningarna. Det innebär att straffrättsliga påföljder ska väljas i sista hand om det finns en alternativ metod som är tillräckligt effektiv.

Bedömning: Med beaktande av riktlinjerna för kriminalisering är det inte är lämpligt att införa ett straffansvar för arbetsgivare som underlåter att uppfylla anställningsvillkoren.

Övervägande och förslag om administrativ sanktion

Administrativa sanktioner är ofta en direkt följd av en regelöverträdelse utan prövning om det är oaktsamt eller uppsåtligt handlande. Den sanktion som väljs måste vara kännbar och påverka arbetsgivarnas attityd i frågan samt bidra till efterlevnad av reglerna.

Kommissionen har övervägt om vite skulle införas för att bidra till efterlevnad av reglerna i utlänningslagen. Vitessanktion syftar till rättelse. Ett utdömande av vite för en arbetsgivare som inte följer villkorskraven i utlänningslagen blir aktuellt först när felaktigheten

upptäcks. Det innebär att arbetsgivaren kan rätta till felet vid upptäckten, och på så sätt undgå vitesbeloppet. Kommissionen bedömer att vitessanktion inte är en tillräckligt effektiv sanktion för arbetsgivarna.

Lagen om näringsförbud syftar till att hindra oseriösa näringsidkare från att fortsätta att bedriva verksamhet och samtidigt stärka de seriösa företagens ställning på marknaden. Reglerna bidrar till att skapa en mer rättvis spelplan för de seriösa företag som bedriver verksamhet på marknaden. Tre situationer kan ge näringsförbud: brott, skattebetalningsförsummelse och konkurs. Åklagaren kan föra talan om näringsförbud i samband med att åtal för brott väcks. Avsikten är att näringsförbud ska kunna meddelas när en näringsverksamhet utövas på ett brottsligt sätt. Vidare kan det ske när näringsverksamheten i och för sig bedrivs på ett lagligt sätt men används för att genomföra eller dölja brott. En näringsidkare som systematiskt har utnyttjat en människas svåra situation för att arbetet under uppenbart orimliga villkor kan dömas till fängelse för människoexploatering och torde kunna beläggas med näringsförbud. Kommissionen bedömer att även utnyttjande av arbetskraftsinvandrare som inte sker systematiskt bör drabbas av en sanktion.

Generellt om kriterier för sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter har funnits som sanktionsform i svensk rätt sedan 1970-talet. I dag finns en stor mängd sanktionsavgifter. Det finns inte någon enhetlig linje för hur avgifterna är utformade eller för förfarandet vid deras tillämpning. Följande kan dock ses som allmänna principer för sanktionsavgifter

1. Avgifterna bör vara på förhand bestämda. Systemet ska vara rättvist genom att avgiften ska drabba alla som överträder reglerna lika.
2. Avgiften bör knytas till ett enkelt objektivet och lätt konstaterbart faktum, till exempel underlåtenhet att i rätt tid vidta föreskriven åtgärd.
3. Sanktionen förutsätter inte ett personligt ansvar (uppsåt eller oaktsamhet). Det kan dock vara möjligt med nedsättning eller att efterge avgiften.

4. Sanktionen kan därför påföras såväl fysiska som juridiska personer.
5. Sanktionen handläggs vanligen av administrativ myndighet.
6. Den som drabbas av en administrativ avgift bör alltid ha rätt att få åtgärden överprövad av domstol. Med hänsyn till Europakonventionen torde rätten till domstolsprövning anses obligatorisk.
7. Sanktionsavgifter tillfaller staten.¹¹²

I dag finns det inga sanktioner gentemot arbetsgivare som inte följer utlänningslagens krav för att arbetskraftsinvandrarerna ska få förlängt arbetstillstånd. I tidigare utredningar har man avstått från att föreslå sanktioner bland annat för att det skulle vara en särreglering för arbetskraftsinvandrare. Jämlikhetskommissionen bedömer att även om det skulle ses som en särreglering, riskerar arbetskraftsinvandrarerna utvisning, har en svagare ställning på den svenska arbetsmarknaden och har i det fall det inte finns ett kollektivavtal inte samma tillgång till stöd från fackliga organisationer vid missförhållande på arbetsplatsen. Det talar för att införa en bestämmelse som avviker för en grupp av arbetstagare som är särskilt sårbara.

I de situationer som uppehållstillståndet återkallas under anställningen är det arbetsgivaren som förlorar arbetskraft och det skulle kunna påverka arbetsgivarens möjligheter att anlita utländsk arbetskraft.¹¹³ Men det avskräcker inte oseriösa arbetsgivare, vilket talar för ett införande av en sanktionsavgift som har en avskräckande effekt för arbetsgivare som inte upprätthåller de krav som finns i utlänningslagen. Om man inför en sanktionsavgift, kan det finnas en viss risk att antalet arbetstillstånd sjunker, särskilt när det gäller lågkvalificerad arbetskraft. Det skulle kunna leda till att arbetsgivare anlitar illegal arbetskraft eller anställer arbetskraft som finns i landet.

Det har ovan konstaterats att en sanktion ska vara kännbar och att effekten ska vara att villkoren följs. En straffrättslig sanktion är en mer kännbar sanktion som direkt träffar en enskild person på arbetsstället/företaget. Det som till viss del talar emot sanktionsavgifter är att dessa därför kan uppfattas som mindre kännbara än straffrättsliga sanktioner. Det skulle kunna leda till att oseriösa arbetsgivare kalkylerar med en sådan risk att få betala en sanktionsavgift. Men en sanktionsavgift som är ekonomiskt kännbar skulle

¹¹² Nelson (1990). Se även Brå (1977).

¹¹³ Prop. 2013/14:227.

kunna vara tillräckligt avskräckande för de arbetsgivare som överväger att kringgå lagstiftningen på ett sätt som försätter enskilda i en utsatt situation. För att en sanktionsavgift ska vara ekonomisk kännbar bör den sättas i relation till verksamhetens ekonomiska bärkraft. Det förutsätter dock att verksamheten präglas av viss omfattning, stabilitet och varaktighet.

Huvudregeln vid sanktionsavgifternas utformning är att det är ett strikt ansvar utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Den innebär att det inte finns behov av att utreda vem som gjort sig skyldig till överträdelsen. Avgifterna riktar sig mot den fysiska eller juridiska person som bedriver verksamheten. Ett företag kan göras ansvarigt för ett annat företag än det som överträdde reglerna. Förutsättningarna härför är att det företag som ådöms sanktionsavgiften kan göras ansvarigt för dotterbolagets handlande. Eftersom utgångspunkten är att en sanktionsavgift ska bygga på vissa lätt konstaterbara objektiva kriterier och beslutas utan närmare utredning, bevisning och bedömning om personligt ansvar, ökar möjligheterna till en förenklad ordning. Det leder till att en förvaltningsmyndighet enkelt kan konstatera och besluta om ett företag ska påföras sanktionsavgift. Enligt en av principerna för sanktionsavgifter bör avgiften knytas till ett enkelt objektivt och lätt konstaterbart faktum, till exempel underlåtenhet att i rätt tid vidta föreskriven åtgärd. Kommissionens förslag ovan om att göra anställningserbudandet bindande innebär att anställningserbudandet är utgångspunkten för att klargöra om arbetsgivaren gjort sig skyldig till en regelöverträdelse. Med anställningserbudandet som referens är det lätt att objektivt konstatera, utan prövning av uppsåt och oaktsamhet, om arbetsgivaren har betalat lägre lön eller tillämpat sämre villkor och fastställa överträdelsen i förhållande till anställningserbudandet.

Sanktionsavgifter har inte samma grad av rättssäkerhetsskydd som inom straffrätten men kan motiveras med att det är en ”snabb”, ”enkel” och ”billig” process som effektivt kan förebygga överträdelser. Ett system med sanktionsavgifter, utan krav på uppsåt och oaktsamhetsbedömningar, kan avlasta rättsväsendet, eftersom det är ett mindre kostnadskrävande förfarande. Det kan samtidigt ur enskildas perspektiv vara värt ett lägre rättssäkerhetsskydd för att undvika ett påfrestande brottmålsförfarande.¹¹⁴

¹¹⁴ Warnling-Nerep (2010).

Dock ska en tillräcklig rättssäkerhet garanteras.¹¹⁵ Även om sanktionsavgifter har ett lägre rättsäkerhetsskydd än det straffrättsliga förfarandet, kan man utgå ifrån att rättssäkerheten är tillräcklig, eftersom myndigheterna utövar sin makt genom rättssäkra förfaranden. Det styrs av exempelvis förvaltningslagens bestämmelser. Förvaltningslagens regler om rätt till insyn, samt myndighetens kommunikationsplikt och motiveringsplikt är centrala för att säkerställa rättssäker sanktionsavgiftsprocess. Genom rätten att få motiverade beslut kan enskilda se vad myndigheten slutligen grundat sitt beslut på. Myndigheten har som regel bevisbördan för att det finns förutsättningar att besluta om en sanktionsavgift. Utgångspunkten bör vara att sanktionsavgift beslutas av förvaltningsmyndighet med möjlighet att överklaga. Det är en ordning som anses vara förenlig med Europakonventionen. Förvaltningslagen har heltäckande allmänna överklaganderegler, som även föreskriver en allmän regel om besluts överklagbarhet. Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.¹¹⁶ Ofta specialregleras överklagandet av förvaltningsbeslut i den aktuella förvaltningsrättsliga sektorslagstiftningen.

En viktig fråga är vilken myndighet som ska pröva och besluta om avgiftsskyldigheten. Myndigheten ska vara väl förtrogen med regelverket och ha goda förutsättningar för att upptäcka överträdelserna. Det talar för att Migrationsverket ska vara den beslutande myndigheten. Det kommer att vara en ny arbetsuppgift för Migrationsverket, och det kan komma att kräva mer resurser. Det finns ett behov av ett ökat anslag för att kunna genomföra arbetsuppgiften. Kommissionen föreslår att Migrationsverket ska besluta om en sanktionsavgift när en arbetsgivare har tillämnat lägre lön eller i övrigt sämre villkor. Verket avgör överträdelserna i förhållande till anställningserbjudandet. Det är förutsägbart för arbetsgivaren att det finns en risk för sanktionsavgift, eftersom det är arbetsgivaren själv som fyllt i och skrivit under och är väl införstådd med de uppgifter om anställningen som finns i blanketten för anställningserbjudande som arbeidskraftsinvandrarerna lämnade in med ansökan. Antingen håller sig arbetsgivaren till villkoren eller inte. Det är lätt för Migrationsverket att kontrollera uppgifterna. Det kan bli aktuellt med utdömande av sanktionsavgift, när det kommer till Migrations-

¹¹⁵ Ds 2018:7.

¹¹⁶ 16 kap. 11 § utlänningslagen.

verkets kännedom att en arbetsgivare inte följer villkoren. Brister eller avvikelser från det bindande anställningserbudet kan upptäckas vid efterkontroller, förlängningsansökan eller på annat sätt när Migrationsverket får kännedom om att en arbetsgivare inte följer anställningsvillkoren i erbjudandet om anställning. Migrationsverket kan begära ut uppgifter från beskattningsdatabasen om det behövs för kontroll av arbetstillstånd.¹¹⁷ Förordningsändringar som trädde i kraft 1 april 2020, som gör det möjligt med ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket, Försäkringskassan och Migrationsverket i olika ärenden om uppehållstillstånd för arbete, torde även kunna vara ett led i att lättare kunna jämföra anställningserbudet med de verkliga villkoren. För att underlätta kontroll av tillstånd borde Migrationsverket ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen.¹¹⁸

Ett alternativ till att Migrationsverket handlägger sanktionsavgiften och utan att beakta det bindande anställningserbudet, skulle kunna vara att Skatteverket sköter administrationen. Skatteverket kan sköta denna kontroll med månadsuppgifterna. På så sätt kan missbruk upptäckas under pågående arbetstillstånd och inte efteråt, när det begärs ett nytt. Staten garanterar att de anställda står skadelösa i enlighet med regelverket. Staten tar ut en sanktionsavgift motsvarande mellanskillnaden mellan den beskattade inkomsten och den lägsta kollektivavtalade lönen i den bransch personen arbetar. Huruvida de andra villkoren åsidosätts kommer inte att upptäckas via månadsuppgifterna.

Utredningen *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete*¹¹⁹ har föreslagit en ny lag med bestämmelser som kan ge arbetskraftsinvandrare rätt till ersättning när ett uppehållstillstånd för ett arbete återkallas eller vid avslag på förlängningen. Ersättningen ska motsvara den kränkning som arbetsgivarens underlåtenhet innebär. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen kunna sättas ned helt eller delvis. Mål om ersättning enligt lagen ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Utredningen föreslog att talan skulle väckas inom två år. Kommissionen bedömer att förslaget skulle kunna modifieras, så att en rimlig ersättning skulle kunna betalas ut utan att den enskilde

¹¹⁷ 8 a § förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

¹¹⁸ Se t.ex. förslag i Ds 2013:57.

¹¹⁹ Ds 2018:7.

behöver väcka talan i Sverige. Kommissionen bedömer med denna modifikation att förslaget skulle kunna införas samtidigt med förslaget om sanktionsavgifter.

Förslag: Inför en möjlighet att ta ut sanktionsavgift för arbetsgivare till arbetskraftsinvandrare som inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstillståndet, det vill säga när arbetskraftsinvandraren har fått sämre villkor än det som framgår av det bindande anställningserbjudandet.

Förslag: Ersättning till arbetstagare som lidit skada ska betalas ut utan rättslig prövning.

Utformning

Den uppfattning som sammanfattningsvis verkar har varit vägledande i tidigare lagstiftningssammanhang är att sanktionsavgifter inte är att hänföra till de typer av avgifter som nämns i 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen.¹²⁰ Riksdagen kan alltså inte bemyndiga myndighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Det leder till att de närmare förutsättningarna för sanktionsavgift ska framgå av lag eller förordning. Syftet med att införa en administrativ sanktion är en markering att arbetsgivaren har ansvar för att efterkomma (de bindande) anställningsvillkor som är de villkor som ligger till grund för att ett tillstånd ska ges. Detta är för att upprätthålla legitimiteten i systemet samt att motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Lagtekniskt kan bestämmelsen införas i 20 kap. utlänningslagen. Där finns andra sanktionsbestämmelser mot arbetsgivare i det fall en arbetsgivare anställer en person utan arbetstillstånd. Att betala lägre lön och ge sämre villkor än utlovat är en liknande situation. Anställningserbjudandet gäller, och i efterhand ingångna avtal ska inte vara sämre. Det bindande anställningserbjudandet ligger till grund för arbetskraftsinvandrarens arbetstillstånd, och efterföljer inte arbetsgivaren det utan ger andra sämre villkor, kan det bli fråga om sanktionsavgift för arbetsgivaren. Anställnings-

¹²⁰ Se t.ex. prop. 1983/84:192. s. 28 f., och prop. 1993/94:68, s. 25 f. och s. 71 ff. med där anförd litteratur, samt Warnling-Nerep (2010).

erbjudandet är utgångspunkten för att klargöra om arbetsgivaren gjort sig skyldig till en regelöverträdelse eller inte.

Avgiften ska vara möjlig att förutse och fastställa i det särskilda fallet. Kommissionen föreslår att det införs en grundnivå och en förhöjd nivå på sanktionsavgiften. Den överträdelse som ska föranleda sanktionsavgift bör var lätt konstaterbara och i normalfallet inte kräva någon omfattande utredning eller ingående bedömning för Migrationsverket. Anställningserbjudandet finns hos Migrationsverket och uppgifter om utbetald lön kan begäras från Skatteverket. Förslaget är att grundnivån är 15 procent av den undanhållna lönen (per arbetskraftsinvandrare). Grundnivån ska inte var för hög, eftersom det är en brist som är lätt att kontrollera. Den förhöjda nivån är 25 procent av den undanhållna lönen. Den förhöjda nivån ska användas när andra anställningsvillkor i anställningserbjudandet har åsidosatts eller förändrats på så sätt att det är en särskilt allvarlig överträdelse. Uppträcksrisken är låg, det är svårare att kontrollera utifrån det kontrollmaterial som Migrationsverket har att tillgå och det är därför motiverat med en högre procentsats.

För Migrationsverket måste sanktionsavgifterna vara enkla att administrera. En övre gräns för sanktionen måste också fastläggas. Vad gäller sanktionsavgiften i normalfallet torde motsvarande sanktioner på det skatteadministrativa området kunna ge vägledning. En rimlig bas för avgiften är det undanhållna beloppet multiplicerad med en faktor som ska vara relaterad till den bedömda risken för upptäckt, så att en adekvat avskräckande effekt uppnås.

Jämlikhetskommissionen föreslår att en övre gräns för avgiften ska vara 10 procent av arbetsgivarens årsomsättning. Det avser företagets omsättning närmast föregående verksamhetsår. För en nystartad verksamhet får man göra en rimlig uppskattning baserad på antalet anställda och vilken omsättning det brukar motsvara i den aktuella branschen.

Vid utdömandet av avgift ska det finnas möjlighet till jämkning. Jämningsreglerna kan innebära nedsättning av sanktionsavgiften helt eller delvis. Jämkning eller undantag kan göras av beslutsmyndigheter eller av överklagandeinstansen. Warnling-Nerep diskuterar jämningsreglernas utformning och konstaterar att mycket utförliga regler kan medföra regelverket blir komplext och även stelbent. Alltför allmänt hållna generalklausuler kan dock leda till ojämn rättstillämpning och svårforutsebara regler. Genomgången av

svenska sanktionsavgiftsbestämmelser visar på att de ofta inte följer riktlinjerna utan har formulerats som ”allmänt hållna och vagt formulerade skönsregler”, som medger jämkning om det motiveras av särskilda skäl eller särskilda omständigheter. Warnling-Nerep anför att de mer generellt formulerade jämningsreglerna väl låter sig försvaras, trots att de strider mot riktlinjernas princip om preciserade regler. Jämningsregler bör tillämpas restriktivt. Situationer där jämkning av arbetsgivarens sanktionsavgift kan komma ifråga kan vara situationer där arbetskraftsinvandringen ändå skulle fått ett återkallat uppehållstillstånd, exempelvis allvarlig brottslighet eller efter allvarligt hot mot rikets säkerhet. Ett annat exempel för möjlighet att jämka sanktionsavgiften skulle vara i det fall som avvikelsen från det bindande anställningserbudet är obetydlig eller ringa. Det kan handla om en felaktig registrering i arbetsgivarens lönesystem. I vilka situationer som jämkning kan komma i fråga får i huvudsak lämnas till rättstillämpningen. I lagen anges ramen för avgiftssystemet men mer preciserade bestämmelser om sanktionsavgifter och jämkning kan vara mer lämpade att regleras av regeringen i förordning. Migrationsverkets beslut får överklagas endast i de fall som anges i 14 kapitlet utlänningslagen. Sanktionsavgifterna ska kunna överklagas och det ska därför anges däri.

Lagändringen föreslås träda i kraft 1 januari 2022. Det finns inte behov av övergångsbestämmelser.

Låt arbetsmarknadens behov avgöra arbetskraftsinvandringen

I de flesta länder är det arbetsmarknadens behov som avgör arbetskraftsinvandringen. Så var det också tidigare i Sverige, där Arbetsförmedlingen fram till 2008 prövade behovet av arbetskraft på olika områden och bedömde om det rådde arbetsbrist i de yrken ansökningar om arbetstillstånd gällde. Arbetsmarknadsprövningen fyllde då två syften, dels att säkerställa att det inte finns arbetskraft i Sverige eller övriga EES och Schweiz som skulle kunna passa för de lediga tjänsterna, dels att säkra att löner, försäkringskydd och andra anställningsvillkor för arbetskraftsinvandrare är i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan fanns i landet. Det finns numera inga begränsningar på vilka yrken eller sektorer en person kan arbetskraftsinvandra eller några numerära begränsningar av antalet.

Staten utövar minimal kontroll, eftersom arbetsmarknadsprövningen i stort sett är avskaffad. Sverige anses ha ett av det mest öppna systemen för arbetskraftsinvandring inom OECD. Arbetskraftsinvandringarna från länder utanför EU står för en mycket liten del av arbetskraften, men det finns variationer mellan olika branscher; exempelvis utgör bärplockare och arbetskraft inom it-sektorn en större andel av arbetskraften.

Svenskt Näringsliv har ställt sig mycket positivt och menar att Sverige genom att avskaffa arbetsmarknadsprövningen valt att vara ett föregångsland i Europa. Samtidigt har omfattande kritik framförts av bland annat LO, som framför allt riktar kritik mot avskaffandet av arbetsmarknadsprövningen och menar att rekrytering till branscher där det inte råder någon brist på arbetskraft inbjuder arbetsgivare att försöka hitta billig arbetskraft. Enligt LO gäller ungefär 40 procent av arbetstillstånden arbeten med låga kvalifikationer, där det finns personer i Sverige som skulle kunna ta jobben.

Det svenska regelverket utvärderades 2011 i en rapport från OECD. Av rapporten framgår att efter 2008, vid införandet av ett nästan helt efterfrågestyrt system, hade Sverige det öppnaste systemet för arbetskraftsinvandring av samtliga OECD-länder. Det berodde särskilt på att reglerna saknade kvalifikationskrav och lönetrösklar och inte heller innehöll några begränsningar av antalet arbetstillstånd. Systemet förutsätter att arbetsgivarna ger företräde till arbetstagare som redan bor i landet på grund av höga kostnader och dröjsmål med att rekrytera från tredje land. Dessutom behandlar Sverige ansökningar om arbetstillstånd snabbt och tar ut relativt låga avgifter. Enligt OECD:s bedömning var det svenska systemet relativt enkelt, snabbt och billigt för arbetsgivaren. Organisationen rekommenderade Sverige att bevaka ansökningar om arbetstillstånd till områden där det inte råder någon brist och till lågkvalificerade yrken. Vidare rekommenderade OECD bevakning av antalet ansökningar till arbetsplatser där kollektivavtal och facklig organisering saknas. Det ansågs angeläget att också kontrollera att anställningserbjudandet respekteras efter ankomsten och att inhämta information om förändringar i anställningsvillkoren under de första två åren. Fackföreningarna har en viktig uppgift i kontrollarbetet med löner och anställningserbjudanden, men det förekommer inte någon uppföljning. Bevakning av företagsinterna förflyttningar rekommenderades också, särskilt inom it-sektorn, så att inte lägre löner

utomlands ger företagen incitament att inte anställa inhemsk arbetskraft.

Förslag har tidigare lagts om att arbetstillstånd skulle avgöras utifrån arbetsmarknadens behov av en ny myndighet bestående av representanter för fack och arbetsgivare. Mot bakgrund av OECD:s analys ovan framstår detta som en angelägen förändring.

Förslag: Återgå till den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen för att bedöma behovet av att rekrytera arbetskraft från tredjeland.

20 Bostäder och grannskap

I detta kapitel presenteras kommissionens förslag inom området bostäder och grannskap. De syftar till att förbättra bostadssituationen för grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden. Detta handlar både om ett ökat utbud av bostäder för dessa grupper och om åtgärder för att öka möjligheten att efterfråga de bostäder som finns. Förslagen utgår också från att det segregerade boendet är nära förknippat med inkomstojämlikhet och att en strukturell ansats kring människors inkomst- och boendemöjligheter krävs för att bryta segregationen.

Kommissionen har fokuserat på att identifiera frågor av betydelse för hur bostadspolitiken har utvecklats från jämlikhetssynpunkt. Dessa frågor är sin natur komplexa och omfattande, och kommissionen rekommenderar därför i stor utsträckning att fortsatta utredningar eller kartläggningar görs. Utöver detta presenteras ett antal konkreta förslag på åtgärder som kan påverka bostadssituationen för utsatta grupper på kortare sikt. Dessa förslag ska dock inte ses som heltäckande och måste ses i relation till förslag inom andra områden som kommissionen presenterar.

20.1 Utgångspunkter¹

- En trygg bostad är en grundförutsättning för individens deltagande på alla nivåer av samhällslivet. En välfungerande bostadsförsörjning är också av stor betydelse för samhällsekonomin, då bostadsmarknaden påverkar studiemöjligheter, flexibiliteten på arbetsmarknaden och andra levnadsvillkor. För att människor ska kunna ta de arbeten som de erbjuds är det viktigt att de kan bosätta sig på rimligt avstånd från arbetsplatsen.

¹ Avsnittet bygger i huvudsak på tidigare framställning i kap. 12. Se kapitel 12 för referenser.

- En bostad är för många hushåll den största kapitaltillgången. Bostadsbristen har bidragit till stora värdeökningar inom det ägda boendet och därmed betydande förmögenhetsökningar för vissa grupper.
- Bostadspolitiken påverkar kommunernas och städernas utformning och var olika grupper bosätter sig. Därmed är bostadspolitiken ett av de politikområden som har störst inverkan på den rumsliga segregationen. De närområden som människor växer upp och verkar i har betydelse för personlig utveckling och hälsa. I närområdet skapas och upprätthålls lokala kulturer, normer och värderingar som kan få inverkan på möjligheter både i skolan och på arbetsmarknaden. Dessutom kan närområdet påverka människors handlingsutrymme både genom de nätverk som naturligt utvecklas lokalt och genom kvaliteten på lokal offentlig service.
- Det kan ses som en kollektiv tillgång att människor har möjlighet att bosätta sig nära arbete och utbildning, eftersom det får inverkan på hur arbetsmarknaden och ekonomin i stort fungerar. Samhällsnyttan som uppstår när människor kan bosätta sig i närheten av arbete och studier motiverar att det allmänna bidrar både till bostadsförsörjningen och till att hålla hushållens boendekostnader på en rimlig nivå.
- Sverige har, i motsats till många andra länder, inte en bostadspolitik med särlösningar för utsatta grupper. I stället har Sverige ända sedan 1940-talet fört en generell bostadspolitik, vilket innebär att de kommunalägda allmännyttiga bostadsbolagen ska erbjuda boende till alla slags hushåll.
- Historiskt har bostadspolitiken strävat efter en upplåtelseneutral beskattning mellan boendeformerna. I dag skiljer sig dock beskattningen åt mellan boendeformerna, och Europeiska kommissionen rankar Sverige som ett av de länder som har mest gynnsamma skatteregler för ägt boende.

20.2 Problem och diagnos²

Bostadsmarknaden i Sverige karaktäriseras av ett antal välkända problem:

- Bland dem som har tagit sig in på marknaden för det ägda boendet har många upplevt stora värdeökningar av bostaden. De olika möjligheterna att realisera dessa värdeökningar har lett till stora ojämlikheter i inkomstutveckling. Parallellt med detta har hushållens skulder ökat.
- Det finns ett underskott på bostäder och det byggs för lite i förhållande till behovet. Byggandet påverkas dessutom av konjunkturen. Samtidigt har byggsektorn haft en låg produktivitetsutveckling, vilket driver upp relativpriserna på boende. Mycket av det som har byggts under senare år är inte tillgängligt för grupper med lägre inkomster.
- Bristen på bostäder är inte generell, men boendet är ojämlikt fördelat. Stora grupper har svårt att efterfråga en bostad i dag, och svårigheterna är nära kopplade till försörjningsmöjligheter. Det handlar om svårigheter att ta sig in på marknaden för både ägt och hyrt boende. Människor utan specifika problem som missbruk eller psykisk ohälsa lever i hemlöshet enbart därför att de inte kan få tag på ett boende, vad som kallas strukturell hemlöshet. Den akuta hemlösheten har också ökat bland barnfamiljer, framför allt utrikes födda, och bland kvinnor. Kommunernas sociala kontrakt ökar i omfattning, liksom andrahandsmarknaden.
- Svårigheterna för människor med lägre inkomster att bosätta sig i delar av bostadsbeståndet bidrar till inkomstbaserad boendesegregation. Boende i socioekonomiskt svaga områden har sämre förutsättningar vad gäller utbildning, arbete, hälsa och levnadsvanor. Barn som vuxit upp i utsatta områden bor i hög grad i utsatta områden även som vuxna.
- En växande andel unga bor ofrivilligt kvar hemma hos sina föräldrar, och många unga har avstått från arbete och utbildningsmöjligheter på grund av svårigheterna att få tag i en bostad. På många högskoleorter är det också svårt att få tag i boende för nytillkommande studenter.

² Avsnittet bygger i huvudsak på tidigare framställning i kap. 12. Se detta kapitel för referenser.

- Bostadsmarknaderna skiljer sig åt över landet, och andelen ägda bostäder har ökat, framför allt i storstäderna. Antalet hyresrätter per 1 000 invånare har minskat i alla storstäderna men främst i Stockholm.³ I Storstockholm har hyresrättsbeståndet minskat med en fjärdedel mellan 1990 och 2015 på grund av ombildningar och en långsam nyproduktion.⁴ Det gör att det i dag är viktigare med eget kapital för att få tag i ett stabilt boende i huvudstadsregionen. Två av tre unga tjänstemän som har köpt en bostad i Stockholm har fått hjälp ekonomiskt av föräldrar eller andra närstående.
- Många hyresvärdar har i dag höga krav på varaktig inkomst för blivande hyresgäster, och vissa transfereringar som bostadsbidrag, a-kassa och försörjningsstöd räknas inte som inkomster.⁵ Även direkt etnisk diskriminering förekommer. Trots kraven från hyresvärdarna har hushåll med låga inkomster under de senaste decennierna i hög utsträckning koncentrerats i hyresrätter och i ännu högre grad i allmännyttan. För en stor andel av låginkomsttagarna utgör boendekostnaderna en stor andel av hushållsbudgeten. Minst är marginalerna för dem som bor i andra hand, följt av dem som bor i hyresrätt.⁶ Den bidragsgrundande boendekostnaden och ersättningsnivån i bostadsbidraget har inte följt med boendekostnadernas utveckling.

Diagnos

De problem som har uppträtt på svensk bostadsmarknad under senare år beror på ett flertal komplexa faktorer. Nedan görs ett försök att beskriva några av de mer betydelsefulla faktorerna bakom dagens bostadssituation.

³ Finansinspektionen (2019).

⁴ Finanspolitiska rådet (2017).

⁵ Boverket (2017).

⁶ Boverket (2016 a).

Diagnos byggande

- Sedan början av 2000-talet har befolkningen vuxit med cirka 16 procent eller 1,4 miljoner personer. En stor del av befolkningsökningen kan förklaras av att invandringen har varit större än utvandringen, framför allt de senaste åren. Befolkningstillväxten har främst varit koncentrerad till tillväxtregionerna, vilket ställer stora krav på bostadsförsörjningen i dessa regioner. Byggsektorn har dock haft en negativ produktivitet utveckling. Ett generellt minskat statligt ansvar för bostadsinvesteringarna och bostadsförsörjningen har lett till att byggandet är konjunkturberoende, och då produktiviteten i branschen sjunker ytterligare i högkonjunktur, drivs priserna uppåt, vilket i första hand påverkar grupper med lägre inkomster.
- Kommunerna har bostadsförsörjningsansvaret för medborgarna men har inte alltid tillräckligt starka incitament eller förutsättningar att planlägga mark för boenden för låginkomsttagare, eftersom det riskerar att generera kostnader för kommunen. Framför allt i regioner där arbetsmarknaden och bostadsmarknaden inte är begränsad till den enskilda kommunen finns det därför argument för en regional planering av bostadsförsörjningen. Det kan också finnas skäl att överväga om en statlig aktör har en roll att fylla genom att tillgodose bostadsbehovet för utsatta grupper på orter där det inte tillhandahålls tillräckligt med bostäder för denna grupp.
- Att städerna blir alltmer segregerade beror till en del på prisutvecklingen på det ägda boendet men också på en vikande tillgång på hyreslägenheter. Många bostadsområden blir svåråtkomliga på grund av kapitalkraven. Till detta kan läggas att kommunerna inte alltid har tillgång till marken inom sitt eget område och därför inte har full rådighet över planeringen av staden, vilket försvårar politik för blandning av upplåtelseformer. Ett stort inflöde av utrikes födda under ett antal år har också lett till en koncentration av nyanlända och utrikes födda i särskilda bostadsområden, och här har möjligheten till eget boende för asylsökande påverkat möjligheten för staten att fördela de nyanlända över hela landet.

Diagnos utnyttjande av befintligt bestånd

- Bostadsbristen har lett till att både ägt och hyrt boende på vissa orter har blivit en värdefull tillgång. I den bristsituation som råder på många bostadsmarknader kan ett förstahandskontrakt med förhandlad hyra innebära avsevärt lägre boendekostnader än kostnaden för en nyproducerad bostad eller en bostad i andra hand. Den låga fastighetsavgiften bidrar till låga boendekostnader i det ägda boendet. Alltför låga boendekostnader i förhållande till boendets marknadsvärde kan bidra till att bostadsbeståndet inte används optimalt, vilket försvagar incitamenten att flytta vid förändrat bostadsbehov. En förväntan om att kunna kapitalisera på bostaden längre fram kan också göra att bostäder köps upp som investeringar snarare än för att lösa ett långsiktigt bostadsbehov. Förmånligare regler för uthyrning av del av bostad och offentliga investeringar för att tillhandahålla anpassade boendelösningar för äldre som kan bli en startpunkt för flyttkedjor är exempel på åtgärder som kan förbättra utnyttjandet av beståndet.

Diagnos upplåtelseneutral bostadsbeskattning

- Skatteneutraliteten mellan boendeformerna har successivt urholkats. Hyresbostäder är i dag skattemässigt missgynnade i jämförelse med ägt boende. Dagens bostadsbeskattning karaktäriseras av låga skatter för dem som äger sitt boende och till viss del av dubbelbeskattning av ägarna till hyresfastigheter. Den låga fastighetsavgiften påverkar, tillsammans med takten på byggandet, räntenivå, lånetak och amorteringskrav både värdestegring och hushållens skuldsättning.

Diagnos social bostadssektor

- 1990-talets skattereform och de förändrade finansieringsförutsättningarna för hyresrätten gav upphov till stora hyreshöjningar. Det var då de mest omfattande stöden till allmännyttan i praktiken avskaffades. Allmännyttan ska sedan förändringar i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag drivas både med allmännyttigt syfte och enligt affärsmässiga principer.

Kravet på affärsmässighet kan dock försvåra för de allmännyttiga bostadsbolagen att bygga billigare i mindre attraktiva lägen. Dessutom kan kraven på affärsmässighet ha bidragit till att de allmännyttiga fastighetsbolagen ställer höga inkomstkrav på blivande hyresgäster.⁷

- Sverige har inte någon nationell social bostadspolitik som ska tillgodose bostadsbehovet hos de grupper som inte kan finna en bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Kommunerna har det övergripande bostadsförsörjningsansvaret, och för dem är det allmännyttiga bostadsbolaget i många fall det främsta verktyg som används för detta.
- Samtidigt finns stora grupper med en disponibel inkomst som inte har följt med kostnadsutvecklingen och som är beroende av transfereringar. Då inte alla transfereringar räknas som inkomster för fastighetsägarna och de transfereringar som finns inte har följt med kostnadsutvecklingen, får dessa grupper det svårt att finna en bostad inom det generella systemet.

20.3 Förslag

20.3.1 Förbättrad tillgång till ekonomiskt överkomliga bostäder

Bostadsbristen är ett nationellt problem som påverkar både vardagen för många människor med knappa resurser och landets ekonomi. Problemet är akut för vissa grupper, och vissa människor utan specifika problem är i dag hemlösa enbart på grund av att de inte kan få tag i ett boende. På kort sikt är det därför enligt kommissionens mening viktigt att snabba lösningar kan komma till stånd och att befintligt bostadsbestånd kan användas bättre, vilket diskuteras i nästkommande avsnitt. På längre sikt krävs att bostadsbyggandet ökar och att det ytterligare inriktas mot billiga bostäder som upplåtes som hyresrätter. Det krävs också ett tydligare statligt mål för bostadspolitik, en ökad statlig finansiering, en regional planering för bostadsförsörjningen samt ett mer jämlikt och aktivt användande av de kommunala verktyg som finns tillgängliga genom planmonopolet och allmännyttan.

⁷ Grander (2018 a).

Åtgärder med syfte att minska den akuta och den långsiktiga bostadsbristen har också potential att minska segregationen genom att de ökar hushållens möjligheter att bosätta sig i fler delar av kommunen. Bostadspolitiken är bara ett av de politikområden som regeringen pekar ut som avgörande för att motverka segregationen. Kommissionen delar regeringens bild att bostadspolitiken enbart kan utgöra ett av benen i den strategi som krävs för att motverka denna. Det innebär att åtgärderna i flera kapitel i betänkandet kan bidra till att minska de problem som finns i utsatta områden.

Återställt mål för bostadspolitiken

Regeringsformen anger att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.⁸ Att ordet *rätt* används i texten innebär inte att medborgarna med hänvisning till grundlagen kan resa anspråk mot staten på att få tillgång till en bostad. Rättigheter som nämns i grundlagen måste preciseras i lagstiftningen på de olika områden där de ska gälla. I rättegångsbalken beskrivs villkoren för rätten till offentlig försvarare, och socialförsäkringsbalken definierar rätten till barnbidrag och andra förmåner. På motsvarande sätt ska av riksdagen beslutade mål för bostadspolitiken och lagar som reglerar olika restriktioner och stödformer på området konkretisera politiken på ett sådant sätt att den rätt som regeringsformen refererar till får ett reellt innehåll.

Fram till 2008 såg det bostadspolitiska målet ut på följande sätt.⁹

- Målet för bostadspolitiken är att alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning ska en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.

⁸ RF 1 kap 2 §.

⁹ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 18.

Detta mål ersattes 2008 av två mål inom området bostadspolitik, ett för bostadsfrågor och ett för samhällsbyggande.

- Målet för bostadsfrågor är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.¹⁰
- Målet för samhällsbyggande är en ändamålsenlig samhällsplanering och ett hållbart samhällsbyggande som ger alla människor en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, naturresurser och energi samt ekonomisk tillväxt och utveckling främjas.

Separationen av det bostadspolitiska målet i ett samhällsbyggnads-mål och ett mål relaterat till bostäder innebar en förändring från den ståndpunkt som kommer till uttryck i regeringsformen. Samhällsbyggnads-målet bibehöll i den nya formuleringen ett övergripande samhällsansvar, som dock är tämligen abstrakt till sin karaktär och svårt att relatera till praktiska konkreta beslut. Viktigare för den bostadspolitiska diskussionen är att den första delen av målet avlägsnade sig från regeringsformens position – att det allmänna har ett ansvar för bostaden – till att ge uttryck för en övertygelse om att de problem som är förknippade med bostadsförsörjningen kan lösas av marknaden. Redan språkbruket är märkligt – ”målet för bostadsfrågor” är oklar svenska – och synes ha styrts framför allt av en ambition att undvika ordet politik.

En mer substantiell invändning är att den nya målformuleringen förutsätter att bostaden är en genuint privat nyttighet och att alla relevanta aspekter på boendet fångas upp i relationen mellan hyresgäster eller köpare å ena sidan och hyresvärdar, säljare eller producenter å den andra. Så är inte fallet. Bostaden och närmiljön har effekter på omgivningen i vid mening. Barns uppväxtförhållanden påverkar hur de fungerar i skolan och i andra sociala sammanhang. Närmiljön kan vara mer eller mindre gynnsam för utvecklingen av de sociala relationerna i och utanför området, föreningsliv, hälsa, förekomsten av kriminalitet och så vidare. Sådana externa effekter innebär en påtaglig risk för marknadsmisslyckanden.

Den fördelningspolitiska aspekten på boendet, som kommer till uttryck i den äldre målformuleringen, saknas i den senare. Markna-

¹⁰ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 18.

den kan inte säkerställa bostadsförsörjningen för befolkningen i stort, eftersom den styrs av hushållens betalningsförmåga. Detta gäller alla marknader men blir ett problem för en nyttighet som har getts en särskild dignitet genom omnämmandet i grundlagen.

Till detta kommer uttalade asymmetrier mellan konsument- och producentsidorna. Till skillnad från konsumtionsvaror i allmänhet är byte av bostad förenat med höga kostnader, både själva flyttkostnaden och kostnaden för förlust av sociala nätverk. Incitamenten för fastighetsägare att investera i ett ökat lokalt utbud av fastigheter är svagt, då det riskerar att sänka värdet på det befintliga fastighetsinnehavet. Av samma anledningar kan det vara lönsamt för privata aktörer att hålla nere takten i nyproduktionen. Krav på marknadsmässig avkastning hos de privata aktörerna gör också att byggandet minskar under lågkonjunkturer, trots att bostadsbehovet är det samma och produktionskostnaderna skulle vara lägre då. Marknadsaktörerna har vid rådande bostadsbrist svaga incitament att leverera bostäder med låga boendekostnader, vilket är en nödvändighet för de grupper som inte kan efterfråga bostäder vid gällande kostnadsnivåer.

Dessa mer eller mindre starkt uttalade marknadsmisslyckanden innebär sammantaget att marknadslösningar inte kan förväntas tillfredsställa den ambition som kommer till uttryck i grundlagen. På ett mer fundamentalt plan ligger det en motsägelse i att söka förverkliga en rätt via en marknad, eftersom rättighetsbegreppet saknar relevans i en marknadsmiljö och kräver politiska ingrepp i någon form för att bli meningsfulla. Inte ens marknaden själv fungerar utan politiska ingrepp som lagstiftning om avtal, konkurser med mera.

Från och med 2012 ändrades den övergripande målformuleringen då ansvaret för samhällsbyggnadsfrågorna hade förts samman med bostadsmarknadsfrågorna. Målet för Hållbart samhällsbyggande upphävdes och det övergripande målet kom då att gälla för ”området samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet”. Målet inom området är att

- ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.¹¹

¹¹ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 18.

Målet för delområdet bostadsfrågor kvarstod dock, vilket innebär att bostadsområdet fortfarande identifieras med bostadsmarknaden.

Slutsatsen blir att det råder bristande överensstämmelse mellan den gällande målformuleringen på det bostadspolitiska området och den ambition som kommer till uttryck i grundlagen. Den tidigare formuleringen, som lyfter fram barnperspektivet och kravet på hållbarhet i olika avseenden, har snarast fått ökad aktualitet genom Agenda 2030-arbetet.

Förslag: Återgå till den målformulering för bostadspolitiken som gällde fram till 2008. Målformuleringen bör lyda:

Målet för bostadspolitiken är att alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning ska en miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.

Ökad statlig finansiering av bostadsbyggande

Ett tillräckligt bostadsbyggande i tillväxtregionerna men även i ett antal mer glest befolkade regioner är av stor vikt för att människor ska kunna bosätta sig där arbete och utbildning finns. Att det finns hyresrätter till överkomlig hyra är också ett krav för att bostadsmarknaden ska bli tillgänglig för de grupper som inte har kapital och som därmed står utanför marknaden för ägt boende.

Före omläggningen av bostadspolitiken på 1990-talet tog staten hög risk för nyproduktion genom systemet med räntesubventioner, samtidigt som kreditillgången var god på grund av en fungerande konkurrens mellan kreditgivare. Detta bidrog till en hög produktion av bostäder i små kommuner där efterfrågan ofta var låg. Kostnaderna ökade för staten, vilket ledde till att de finansiella subventionerna gradvis fasades ut. I stället skulle marknaden tillgodose bostadsbehovet.

Som konstaterats ovan finns det dock faktorer som talar emot att vinstdrivande aktörer kommer att bygga tillräckligt med bostäder

för hushåll med lägre inkomster. Även allmännyttan kan ha svårt att bygga i mindre attraktiva lägen och därmed för mindre köpstarka grupper. Dessutom kan kommunerna ha ett intresse av att planlägga mark för bostäder för mer köpstarka grupper, då nybyggnad för grupper med sämre ekonomiska förutsättningar riskerar att leda till högre sociala kostnader och offentliga utgifter.

Detta innebär att både en alltför frikostig statlig finansiering och en alltför stram sådan har svårt att säkerställa det utbud av bostäder som motsvarar alla grupperns bostadsbehov. Därför behövs enligt kommissionens mening en finansieringsmodell där fastighetsbolag och staten delar på risken. En sådan modell har potential att göra bostadsbyggandet mindre konjunkturkänsligt, vilket i sin tur kan minska produktionskostnaderna.¹²

En statlig finansiering som ska dela risken för bostadsbyggandet mellan marknad och stat kan utformas på flera sätt. Regeringen har återinfört investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande (förordning (2016:881) om investeringsstöd för hyresbostäder och studentbostäder). Genom vårändringsbudgeten 2019 höjdes bemyndiganderamen, det vill säga ramen för hur mycket stöd som får beslutas ett enskilt år, från 4,5 miljarder kronor till 6 miljarder kronor. För 2020 är bemyndiganderamen 7,5 miljarder kronor.¹³

Uppföljning av investeringsstödet har visat att det inte i tillräcklig stor utsträckning har riktats till storstadsområdena, vilket förklaras med att den högsta tillåtna hyran för de bostäder som byggs med investeringsstöd är så låg att det inte är lönsamt att i städer med stor bostadsbrist bygga med hjälp av investeringsstödet. I övriga landet har stödet gett fler lägenheter.¹⁴

Privata aktörer har inga incitament att bygga fastigheter som genererar lägre intäkter än vad de skulle kunna få om de byggde utan stöd och kunde ta presumtionshyra, men kommunerna i storstadsområdena bör i större utsträckning kunna påverka de allmännyttiga bostadsbolagen att bygga med hjälp av investeringsstöd även i dessa kommuner.

De lägenheter som har byggts med hjälp av investeringsstödet har inte gått till hushåll med ekonomiska svårigheter, då de med sin

¹² SOU 2017:108.

¹³ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 18, s. 47; prop. 2019/20:100.

¹⁴ Evidens (2019).

relativt sett lägre hyra blir eftertraktade och lång kötid typiskt sett krävs för att få tillgång till dem. Från och med 2020 ställs dock krav på att en andel av lägenheterna ska gå antingen till unga eller till personer i en socialt utsatt situation som behöver en boendeinsats beslutad med stöd av socialtjänstlagen.¹⁵

Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering menar att det inte är finansieringssvårigheter generellt sett som avgör takten på bostadsbyggandet.¹⁶ På många orter där det byggs mycket och där byggtakten behöver vara hög är det relativt enkelt att få finansiering för sina projekt. Det är däremot svårare på svagare bostadsmarknader och i lägen där det är osäkert om framtida efterfrågan och framtida intäktsnivåer. Därför föreslår utredningen specifika statliga topplån för byggande där det är svårt att få finansiering via kreditmarknaden. Dessa topplån skulle ha en tydlig regionalpolitisk dimension, då de i praktiken enbart skulle beviljas på svagare bostadsmarknader.

Bedömning: Det är i många fall inte ekonomiskt fördelaktigt för vinstmaximerande bolag att bygga bostäder för köpsvaga grupper, och kommunerna har heller inte alltid tillräckliga incitament och förutsättningar att göra detta, varför staten måste delfinansiera byggandet för dessa grupper.

Förslag: Regeringen bör successivt höja nivån på investeringsstödet för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande (förordning 2016:881). Nivå och utformning bör följa de utvärderingar och förändringar i förordningen som görs för att säkra bättre måluppfyllelse.

Regeringen bör initiera en utvärdering av investeringsstödet med avseende på vilka grupper bostadssituation som förbättras och på den regionala variationen i tilldelning av stödet. Utvärderingen bör ligga till grund för förändringar i förordningen som leder till att större del av investeringsstöden kan gå till byggande i storstadsområdena.

¹⁵ Förordning om ändring i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande (SFS 2019:1302).

¹⁶ SOU 2017:108.

Rekommendation: Regeringen bör införa ett statligt topplån för byggande av bostäder på svagare bostadsmarknader.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt Boverkets långsiktiga prognos byggs ungefär 13 000 bostäder för lite för att täcka upp för landets långsiktiga behov.¹⁷ Kostnaden för att skjuta till investeringsstöd för att årligen bygga cirka 13 000 lägenheter utöver dagens nivå ligger på cirka 9,75 miljarder kronor. Denna summa har beräknats genom att dividera de totala kostnaderna för investeringsstödet till och med 2018 (5,5 miljarder kronor)¹⁸ med hur många ytterligare lägenheter som har tillkommit på grund av investeringsstödet. Eftersom det är svårt att avgöra hur många lägenheter som hade kommit till även utan investeringsstödet, används här en grov uppskattning, baserat på en enkätundersökning till bostadsbolagen. I denna uppger 60 procent av de svarande att de hade byggt bostäderna även utan investeringsstödet, även om dessa troligen i vissa fall hade fått högre hyra.¹⁹ Fram till och med 2018 hade 18 155 reguljära hyreslägenheter tillkommit genom investeringsstödet, och om endast 40 procent av dessa kan antas ha tillkommit enbart på grund av stödet så innebär det att cirka 7 262 bostäder har tillkommit till en styckkostnad av cirka 750 000 kronor.

Däremot visar ovanstående uppföljning att de flesta av dessa tillkommande bostäder inte har byggts i de regioner där de behövs mest. Därför bör en uppskalning av investeringsstödet ske successivt i takt med att stödet utvärderas och förändras för att öka måluppfyllelsen.

En ytterligare finansieringslösning för att kunna bygga i orter med sviktande efterfrågan bör inte vara alltför dyr i sammanhanget, då bostadsbehovet trots allt är mindre i dessa orter.

Det är viktigt att beakta genomförbarheten i ovanstående finansieringslösningar med tanke på den arbetskraftsbrist som redan i dag råder i branschen, trots att det i dag byggs alldeles för lite. Därför är

¹⁷ Boverket bedömde 2019 att det behövde byggas cirka 64 000 bostäder per år och att det under 2019 påbörjades 51 000 bostäder (Boverket 2019 a). Som framgått av kapitel 12 blev byggandet högre, mellan 58 000 och 59 000 lägenheter. Kalkylen baseras ändå på Boverkets prognos, då man inte kan utgå från att underskattningen blir bestående.

¹⁸ Detta är totalkostnaden för reguljära hyresbostäder.

¹⁹ Evidens (2019). Bolagen är av olika storlek och har byggt olika många lägenheter, varför det är en grov uppskattning att 60 procent av bolagen också innebär 60 procent av bostäderna.

detta investeringar som måste kompletteras med minskade subventioner till andra delar av byggbranschen. Här föreslår kommissionen en finansiering, och ett frigörande av arbetskraft, genom att rot-avdraget avskaffas (se kapitel 28).

Regional planering för bostadsförsörjning

Kommunerna och staten har i dag gemensamt bostadsförsörjningsansvar²⁰, men enligt Utredningen om kommunal planering för bostäder (SOU 2018:35) har kommunerna inte de förutsättningar som krävs för att leva upp till sin del av ansvaret. Utredningen menar att det finns en bristande tydlighet kring vad kommunens uppgift egentligen är och att dessutom både samverkan och kunskapsunderlag brister. Utredningen föreslår en ny bostadsförsörjningslag med tydligare ansvarsfördelning mellan kommunerna, regionerna och staten.

I betänkandet belyses de skillnader som finns mellan kommunerna i termer av de verktyg som används för att påverka bostadsförsörjningen för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden och för att tillgodose enskilda hushålls bostadsbehov. En generell slutsats är att det finns verktyg tillgängliga för kommunerna, och i vissa fall avgör marknadsförutsättningarna i vilken mån dessa kan användas. Detta gäller till exempel markanvisning, där de kommuner som har flest antal färdigställda bostäder under året också är de kommuner som i större utsträckning påverkar upplåtelseform vid markanvisning.²¹ I andra fall menar utredningen om kommunal planering för bostäder att valet av verktyg som används inte verkar föregås av någon särskild analys.²² De allra flesta kommuner har ett allmännyttigt bostadsbolag och ser det som ett av de mer kraftfulla verktygen för att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Dock uppfattas handlingsutrymmet för allmännyttan som medel för att motverka bostadsjämlighet på olika sätt i olika kommuner, vilket kan leda till att allmännyttans bidrag till bostadsförsörjningen varierar över landet.²³

²⁰ SFS 2000:1383.

²¹ SOU 2018:35.

²² SOU 2018:35.

²³ Grander (2018 c).

Kommunens möjlighet att välja vilka verktyg man vill tillämpa för att råda bot på bostadsbristen riskerar att leda till ojämlika boendefullfall i olika kommuner, varför utredningen föreslog ett skarpare kommunalt ansvar för att redovisa sina bedömningar av bostadsbristen och sina insatser för att lösa denna och deras utfall.²⁴

Då bostadsbristen i vissa fall kan få konsekvenser på det regionala och det nationella planet, kan inte enskilda kommuner förväntas ta hela ansvaret för bostadsförsörjningen. Som nämnts tidigare har kommunerna inte alltid incitament att bygga billiga hyresrätter inom kommungränserna, då bostadsbeståndet till del påverkar vilka som bosätter sig i kommunen och därmed kommunens ekonomi. Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59) menade att ansvaret för den fysiska planeringen och bostadsförsörjningen måste samordnas på regional nivå framför allt i storstadsområdena, där flera kommuner ingår i samma arbetsmarknadsregion och där bostadsförsörjningen alltså inte kan anses vara en strikt kommunal fråga längre.

I linje med ovan nämnda utredningar tillsattes under våren 2020 ytterligare en statlig utredning med syfte att utreda en socialt hållbar bostadsförsörjning. Denna utredning diskuteras närmare i avsnittet om en socialt hållbar bostadspolitik, men här bör nämnas att utredningen har fått i uppdrag att analysera om den uppgiftsfördelning som har funnits mellan stat och kommun inom bostadspolitiken är ändamålsenlig i dag. Vid behov ska utredningen föreslå ett tydliggörande av uppgiftsfördelningen för att säkra att åtgärder som underlättar bostadssituationen för grupper med svårigheter på bostadsmarknaden vidtas.²⁵

Kommissionens mening är att regional planering av bostadsförsörjningen med bindande kommunala åtaganden är en ändamålsenlig ansvarsfördelning för dagens läge. Nedan diskuteras detta mer utförligt.

Riksdagen fattade år 2018 beslut om regeringens proposition *En ny regional planering*.²⁶ Beslutet innebär att nya bestämmelser om regional fysisk planering infördes i plan- och bygglagen (PBL). Sådan planering ska ske i Stockholms län och i Skåne län. Bestämmelserna innebär att regionerna i de berörda länen har fått nya uppgifter som bland annat innefattar antagandet av en regionplan. En sådan

²⁴ SOU 2018:35.

²⁵ Dir. 2020:53.

²⁶ Civilutskottet (2018).

plan ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Vidare ska det av regionplanen framgå bland annat hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med andra nationella, regionala och kommunala planer och program. I samband med riksdagens beslut om regeringens proposition riktade riksdagen också ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bland annat bör ta nödvändiga initiativ till att utveckla reformen så att den omfattar fler län, exempelvis genom direkt dialog med berörda parter.²⁷

Den regionala fysiska planeringen innefattar inte bindande mål för bostadsbebyggelse, vilket kommissionen menar är nödvändigt för att sprida ansvaret för bostadsförsörjningen för svagare grupper över fler kommuner. Det kommunala ansvar för bostadsförsörjningen för grupper med svagare ställning på bostadsmarknaden som föreslogs i SOU 2018:35 är ett viktigt första steg, men det förefaller motiverat att ansvaret kompletteras med en bindande regional planering och någon sorts sanktion för de kommuner som inte tar detta ansvar. En bindande regional planering för bostadsförsörjningen skulle inskränka det kommunala självstyret och ska därför enbart användas där det är strikt nödvändigt för att lösa utsatta gruppers bostadsbehov. För att konkretisera kraven på regional och lokal nivå bör regeringen enligt kommissionens mening ge regionerna i uppdrag att bedöma den regionala bostadsbristen för olika grupper och i samråd med kommunerna fördela ”byggtal” gällande bostäder för särskilda grupper till emellan dem. Byggtalen ska indikera det antal bostäder för specifika grupper som kommunen ska planera för och skapa förutsättningar för. Regeringen bör även ge Boverket i uppgift att utforma en modell för vilka faktorer som ska ligga till grund för byggtalen.

En förebild för fördelningen av byggtal kan vara den fördelning av anvisning av nyanlända flyktingar som utformningen regleras i Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, den så kallade Bosättningslagen. De faktorer som beaktas i Bosättningslagen är kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas

²⁷ Ibid.

i kommunen. På likartat sätt kan kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, mottagande av nyanlända och asylsökande och befolkningsstorlek fungera som faktorer att ta hänsyn till vid fördelningen av byggtal. Även fördelningen över upplåtelseformer inom kommunen bör beaktas. En framgångsrik lösning av problemen förutsätter att de särskilda problem som den så kallade EBO-lagen ger upphov till hanteras i särskild ordning (se avsnitt 19.3.1).

För att bostadsbyggande ska bidra till hållbara livsmiljöer förutsätts en rad andra investeringar gällande infrastruktur, utemiljöer, skolor, förskolor och service. Den regionala fysiska planeringen som har införts i Stockholm och Skåne är ett första steg mot att skapa dessa förutsättningar för hållbar planering av staden i dessa regioner. Men för att bindande byggtal inte ska resultera i bebyggelse som lider av dålig tillgång till kommunikationer, i stora avstånd till övriga tätorten eller i undermåliga närmiljöer krävs att planeringen för bebyggelsen sker i nära dialog med de planerande kommunerna.

Som diskuterats kan även en påföljd för de kommuner som inte lever upp till den regionala planeringen vara nödvändig. Nedan skisseras ett antal exempel på åtgärder för att kommunerna i större utsträckning ska använda sitt planmonopol och sin allmännytta för att lösa bostadsfrågan för utsatta grupper. En möjlighet är att investeringsstödet villkoras på måluppfyllelse av en gemensam regional planering. Det är dock rimligen inte särskilt effektivt, då kommunerna som har låg vilja att planlägga för bostäder för låginkomsttagare troligen inte heller har ett särskilt stort intresse av att planlägga de projekt som får ta del av investeringsstödet. En annan väg att gå för lagstiftaren är att villkora kommunernas förköpsrätt (som föreslås i detta kapitel) på måluppfyllelse av den regionala planeringen. I händelse att kommunen inte lever upp till sina åtaganden kan staten överta förköpsrätten under en period, vilket i praktiken innebär att staten får möjlighet att planera för bebyggelse i delar av kommunen. Som diskuterats ovan behöver detta då ske i nära samråd med den planerande kommunen för att säkra hållbara livsmiljöer med avseende på närområde, kommunikationer, tillgång till service och liknande. För att en sådan lösning skulle få praktiska konsekvenser måste det finnas en aktör som i förekommande fall bygger bostäder med hjälp av investeringsstödet på dessa förköpta tomter. Därför kan en sådan lösning behöva kompletteras med ett upp rättande av ett statligt fastighetsbolag som bygger enligt självkost-

nadsprincip (ett sådant diskuteras översiktligt under rubriken *En social bostadssektor* avsnitt 20.3.4).

Sammanfattningsvis behöver den kommunala bostadsförsörjningen regleras tydligare i lag, och ansvaret bör kopplas till någon sorts sanktion. Regeringen bör tillsätta en utredning med syfte att analysera förutsättningar och konsekvenser av en förändrad struktur och att föreslå utformning av lämplig påföljd i händelse att kommunerna inte uppfyller kraven i den regionala byggplanen.

Bostadsplaneringskommittén argumenterade i sitt betänkande för att den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret också bör ha ansvaret för den regionala fysiska planeringen, eftersom dessa frågor är nära sammankopplade. Från och med 2019 har regionerna i alla län i landet det regionala utvecklingsuppdraget. Flera remissinstanser menade dock att arbetsmarknadsregioner var en bättre indelning för regional fysisk planering.²⁸ Kommissionen instämmer i Bostadsplaneringskommitténs och regeringens bedömning att regionerna bör ansvara för den regionala fysiska planeringen och att de också är den lämpligaste aktören för den regionala planeringen för bostadsförsörjningen.

Rekommendation: Regeringen bör ge regionerna i uppdrag att bedöma den regionala bostadsbristen för olika grupper och i samråd med kommunerna fördela byggtal gällande bostäder för särskilda grupper emellan dem. Byggtalen ska omfatta det antal bostäder för specifika grupper som kommunen ska planera för och skapa förutsättningar för. Regeringen bör även ge Boverket i uppgift att analysera förutsättningarna för det regionala uppdraget och att utforma en modell för vilka faktorer som ska ligga till grund för byggtalen.

Regeringen bör även tillsätta en utredning med syfte att föreslå utformning av lämplig påföljd i händelse av att kommunerna inte uppfyller kraven i den regionala byggplanen.

²⁸ Prop. 2017/18:266.

Utred ett införande av en ny förköpsrätt

År 2010 avskaffades kommunernas förköpsrätt av mark och fastigheter. En kommunal förköpsrätt, vilken innebär att kommunen får rätt att köpa all tillgänglig mark och fastigheter till försäljning innan de går ut på marknaden, kan ge stadsplaneringen verktyg för att motverka segregation och ge fler grupper möjlighet till ett boende. Den bebyggda strukturen utgör en kollektiv tillgång för medborgarna som har inverkan på människors uppväxtvillkor och möjligheter. Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning har i uppdrag att utreda kommunernas användande av de markverktyg som de har till sitt förfogande för att verka för en socialt hållbar bostadsförsörjning. För att dessa verktyg ska bli kraftfulla är det alltså viktigt att kommunerna får tillgång till så stor del av stadens mark och fastigheter som möjligt.²⁹ Privata aktörer kan inte antas väga in sociala aspekter av det fysiska rummet i sina företagsekonomiska beslut om förvärv av fastigheter och mark. Dessutom menar Byggrättsutredningen (SOU 2018:67) att kommunerna har skarpare verktyg för att snabbare bebygga den egna marken än de har för att verka för byggande på privatägd mark.³⁰

Genom förköpsrätten får kommunen rätt att köpa all tillgänglig mark och fastigheter till försäljning innan de går ut på marknaden. Kommunen träder in i det läge då köpare och säljare är överens om ett pris och får då chans att köpa tomten eller fastigheten till det avgjorda priset. De juridiska implikationerna av en förköpsrätt är inte helt klarlagda, då köparens position försämras i och med en sådan lagstiftning. Dessutom har det anförts tidigare att förköpsrätten kan bidra till att fördröja byggprocesser.³¹

I SOU 2018:67 föreslås att Boverket ska få i uppgift att utreda möjligheten till att införa en ny modern kommunal förköpslag som tar hänsyn till de problem som fanns i den förköpsrätt som avskaffades 2010. Detta förslag ställer sig kommissionen bakom.

För att en kommunal förköpsrätt ska leda till större boendejämlikhet över hela landet är det viktigt att kommunerna har samma incitament att använda sig av förköpsrätten i den mån det är nödvändigt för att lösa bostadsförsörjningen för någon särskild grupp och att de sedan använder den förköpta marken på ett ändamåls-

²⁹ Andersson och Holmqvist (2019).

³⁰ SOU 2018:67.

³¹ SOU 2018:67.

enligt sätt för att främja bostadsförsörjningen. Kommissionen ser det som en möjlighet att förköpsrätten bör kunna övergå till staten under begränsade tidsperioder i händelse att kommunen inte lever upp till åtaganden i den regionala planen (se förslag ovan). En sådan utformning av förköpsrätten skulle behöva utredas mer i detalj, eftersom det innebär en inskränkning i det kommunala självstyret.

Rekommendation: Kommissionen ställer sig bakom förslaget i SOU 2018:67 om att utreda ett införande av en moderniserad kommunal förköpsrätt. I SOU 2018:67 föreslås att Boverket ska ges denna uppgift, men kommissionen menar att det även kan utföras av en särskild utredare. Det bör även utredas hur ett statligt övertagande av förköpsrätten skulle kunna regleras.

Säkerställ resurser till bostadsförsörjningsåtgärder

Kommunen har ett övergripande bostadsförsörjningsansvar, och traditionellt sett har de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen varit ett av de viktigaste verktygen för kommunerna för att tillgodosätta detta ansvar. När ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag verkar på en marknad med andra aktörer, ska bolaget agera enligt affärsmässiga principer. Verksamheten ska bedrivas på sådant sätt att affärsmässiga avkastningskrav ställs på bolaget. Bestämmelsen utgör således ett undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen. Kommunen som står som ägare till ett allmännyttigt bostadsbolag kan göra värdeöverföringar³², exempelvis vinstutdelning och överföring av koncernbidrag, från bolaget. Värdeöverföring kan dock innebära en risk att medel som bolaget hade kunnat använda för bostadsförsörjningsåtgärder används för att finansiera andra delar av kommunernas verksamhet.

Före 2011 drevs de allmännyttiga bolagen enligt självkostnadsprincip, och de var då föremål för en utdelningsbegränsning som skulle garantera att avkastningskraven inte blev för höga. I och med kravet på affärsmässighet som infördes 2011 uppstod en diskussion om en värdeöverföringsbegränsning skulle kvarstå, vilken möjligen

³² Jfr 19 kap. aktiebolagslagen (2005:551).

skulle leda till en konkurrensfördel för de allmännyttiga bolagen. Regeringen anförde dock att en värdeöverföringsbegränsning är nödvändig för att tillgodose att medlen i hög grad stannar kvar i bolagen, så att de kan garantera bostadsförsörjningsuppdraget även i tider av större ekonomisk risk. Den menade att en sådan begränsning inte behöver utgöra ett brott mot affärsmässigheten.³³ Jämlikhetskommissionen instämmer i den bedömningen.

Möjligheterna att överföra medel från de allmännyttiga bostadsbolagen begränsas genom bestämmelser om värdeöverföringar. Huvudregeln är en att värdeöverföringar inte får överstiga ett visst belopp.³⁴ Men det finns undantag från beloppsbegränsningen. Ett undantag gäller om bolaget har fått en vinst vid fastighetsförsäljning. Ett annat undantag finns i 5 § när det gäller vissa bostadsförsörjningsåtgärder. Det medger värdeöverföring för överskott, om medlen används för sådana åtgärder inom ramen för kommunalt bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

För uppfyllande av denna typ av åtgärder tillåts värdeöverföringar av hela det föregående årets överskott. Det är oklart i vilken utsträckning en kommun måste visa vad de utdelade medlen ska användas till och inom vilken tidsram de utdelade medlen behöver användas, då förarbetena inte omfattar dessa frågor. I ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm kom domstolen fram till att kommunens beslut om värdeöverföringar av flera hundra miljoner kronor inte stred mot Nya allbolagen, trots att genomförandet av åtgärderna låg långt fram i tiden och att det av kommunens redovisning inte på ett konkret sätt framgick vilka åtgärder överskottet skulle användas till. Utfallet i målet kan anses problematiskt, då en alltför generös tillämpning av en undantagsregel riskerar att sätta huvudregeln om värdeöverföringsbegränsning ur spel. Kommunerna har alltså en omfattande handlingsfrihet i användandet av överskottet enligt 5 § första punkten.³⁵ Det talar för ett förtydligande av den första punkten. Regeringen nämner detta i direktiven till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. Däremot har utredningen inget uttalat uppdrag att se över dessa bestämmelser.³⁶

³³ Prop.2009/10:185.

³⁴ 3 § allbolagen.

³⁵ Kammarrätten i Stockholm mål nr 52-3 och 163-13.

³⁶ Dir 2020:53.

När det gäller överföring av bolagets överskott till kommunen krävs en redogörelse till länsstyrelsen för vad pengarna ska användas till. Boverket sammanställer sedan rapporterna. De medel som har överförts för att användas till åtgärder som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar har gått till olika former av boende för missbrukare, skyddat boende för våldsutsatta kvinnor, HVB-hem och till kostnader för hemlöshet.³⁷ År 2018 uppgick värdeöverföringarna från de allmännyttiga bostadsbolagen till cirka 740 miljoner kronor, varav 646 miljoner kronor överförts i enlighet med de tillåtna undantagen. Summan av otillåtna värdeöverföringar var 2018 avsevärt högre än tidigare år.³⁸ Vid överträdelser av bestämmelserna om värdeöverföringar kan länsstyrelsen påtala detta för kommunen. Det finns dock ingen sanktion för de bostadsbolag som gör värdeöverföringar i strid mot bestämmelserna.

Kommunen har det övergripande bostadsförsörjningsansvaret och kan genom utdelningar i enlighet med undantaget om bostadsförsörjningsåtgärder föra över medel från de allmännyttiga bostadsbolagen till kommunen för att använda till dessa insatser. I den mån medlen används till dessa åtgärder är det ändamålsenligt att det finns möjlighet till överföringar så att medel kan användas inom ramen för den verksamhet där de gör mest nytta. Men för att tillgodose att medlen som förs ut ur allmännyttan används inom ramen för bostadsförsörjningsansvaret eller för att tillgodose bostadsbehovet hos särskilda grupper kan det krävas ett förtydligande av vilka åtgärder som anses i linje med lagen samt möjligheter till sanktioner vid otillåten värdeöverföring.

Förslag: Regeringen bör initiera en översyn av 3–5 §§ lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsbolag med syfte att precisera vilka förutsättningar som ska gälla för värdeöverföringar. Det bör även analyseras i vilken mån sanktioner kan införas mot otillåtna överföringar.

³⁷ Boverket (2020 a).

³⁸ Ibid.

Ökad produktivitet i byggbranschen

Den svenska byggbranschen uppvisar svag produktivitet utveckling i likhet med flera andra OECD-länder.³⁹ Enligt vissa bedömare beror detta på bristen på konkurrens i branschen. Andra har framhållit att antalet registrerade företag i branschen är stort, vilket skulle tyda på att bristande konkurrens inte ensamt kan förklara den låga produktivitet utvecklingen.⁴⁰

Konkurrensverket lyfter kommunernas särkrav, offentliga upphandlingsregler och den bristande konkurrensen i byggmaterialindustrin som faktorer som kan vara bidragande till den låga konkurrensen i byggsektorn.⁴¹ Produktiviteten i byggbranschen är föremål för ett antal utredningsinitiativ. I juni 2019 tillsattes en utredning med syfte att bland annat se över hur kommuners agerande påverkar möjligheterna för företag som har som affärsidé att bygga och upplåta bostäder till låg kostnad i hela landet. Utredningen ska redovisa uppdraget i december 2020. Under 2019 presenterade också Kommittén för moderna byggregler ett antal förslag till åtgärder med syfte att göra byggprocessen mer förutsägbar och underlätta för ett industriellt förhållningssätt inom byggbranschen. De föreslår exempelvis en ny myndighet i form av en byggkravsnämnd som kan ge förhandsavgöranden om vilka projekt som uppfyller samhällskraven, vilka ska vara desamma över hela landet. Detta är tänkt att underlätta för byggherrar som önskar uppföra liknande byggnader i flera kommuner i serietillverkning.⁴²

De ramavtalsupphandlingar som Sveriges Allmännyttan (tidigare Sabo) och SKR har gjort, vilka har möjliggjort att större volymer av fastigheter kunnat upphandlas, har sänkt anbudskostnaderna.⁴³ Det tyder på att ett mer standardiserat förhållningssätt till byggprocessen har potential att sänka kostnaderna. Med gemensamma upphandlingar finns potential att agera storskalig beställare utan att de bostadsområden som byggs därmed behöver få ett avtryck av denna storskalighet. Samtidigt är det viktigt att organisera upphandlingarna på sådant sätt att även mindre producenter ges möjlighet att lämna anbud. Som diskuterats i kapitel 12 kan förvaltningskostnader

³⁹ SOU 2019:68, s. 135–137.

⁴⁰ Anjou (2019).

⁴¹ Konkurrensverket (2018).

⁴² SOU 2019:68.

⁴³ Dir. 2019:31.

också minskas genom användande av långsiktigt hållbara materialval, vilket gör att kostnadseffektivt byggande inte behöver stå i motsättning mot miljömässigt hållbart byggande.

Bedömning: Det finns ett behov av att finna metoder för att stimulera mer kostnadseffektiva sätt att bygga goda bostäder via upphandling och standardisering. Detta behöver inte komma i konflikt med miljömässigt hållbara materialval.

20.3.2 Ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet

Eftersom bostadsbristen utgör ett akut problem för svaga grupper på bostadsmarknaden och en lösning av problemet genom nyproduktion kommer att ta tid, finns det anledning att söka efter lösningar som gör att det befintliga bostadsbeståndet används mer effektivt. Ofta lyfts marknadshyror fram som en lösning för att öka rörligheten på bostadsmarknaden, vilket skulle kunna frigöra bostäder. Även en ökad löpande fastighetsbeskattning kan bidra till ett mer effektivt utnyttjande av beståndet. Fastighetsskatten diskuteras i nästföljande avsnitt om upplåtelseneutral bostadsbeskattning. Slutligen kan stimulanser för byggande av särskilda boendeformer och för att underlätta uthyrning av delar av boende bidra till ökad tillgänglighet av boenden.

Om marknadshyror

De analyser som Finanspolitiska rådet har gjort av effekter av marknadsmässig hyressättning i Stockholmsregionen visar att i näst intill alla studerade områden kommer hyrorna att höjas vid marknadsprissättning⁴⁴, vilket inte kommer att öka tillgången till bostäder för de grupper som redan i dag har svårt att få tag i en bostad. Liknande simuleringar för hela landet visar att de markanta hyreshöjningarna skulle ske i storstadsområdena, medan mindre tätorter skulle få mindre hyreshöjningar och orter utanför dessa skulle få mycket små hyresförändringar.⁴⁵

⁴⁴ Finanspolitiska rådet (2017).

⁴⁵ Finanspolitiska rådet (2019).

Däremot kan marknadsmässig hyressättning ha andra förtjänster, så som en ökad rörlighet i beståndet, eftersom bostadskostnaden i större grad skulle motsvara marknadens värdering av bostaden. Det förslag som skisseras i Finanspolitiska rådets rapport innehåller dels en uppskattning av hur boendekostnaderna skulle öka med marknadshyror, dels ett förslag till kompensation för låginkomsthushållen genom höjda bostadsbidrag som skulle bekostas via en höjd skatt på fastighetsägarna. Även Bokriskommittén⁴⁶ förordar en större marknadsanpassning av hyrorna med motiveringen att det på sikt ökar utbudet av hyreslägenheter och ökar rörligheten i beståndet. Bokriskommittén menar också att en marknadsanpassning av hyrorna måste kompletteras med åtgärder för dem som har problem på bostadsmarknaden, och den förordar att kommunerna får en tydligare roll i att teckna avtal med hyresvärdar för tillhandahållande av bostäder för sociala kontrakt.⁴⁷

De ovannämnda förslagen beskriver inte de kompensatoriska lösningarna för socialt utsatta hushåll speciellt ingående, vilket innebär att det finns frågetecken kring de kompensatoriska lösningarnas dimensionering och genomförbarhet. Exempelvis kan nämnas att bostadsbidraget redan i dag är lågt satt i förhållande till boendekostnaderna, vilket gör att det skulle krävas en avsevärd höjning av de bostadskostnadsbaserade delarna av bostadsbidraget för att det skulle kompensera för höjda hyror från dagens nivå.

Det är rimligt att tänka sig att marknadshyror skulle kunna leda till en högre rörlighet och ett bättre nyttjande av beståndet, men kommissionens bedömning är att en sådan förändring på kort sikt skulle påverka hushåll med låga inkomster som till stor del är koncentrerade i det hyrda beståndet starkt negativt. Detta gäller i stora delar av landet, men framför allt i storstadsområdena. Av den anledningen förefaller det inte rimligt att en marknadsmässig hyressättning skulle kunna införas utan att något slags modell för social bostadspolitik samtidigt införs.

Eftersom vissa bedömare menar att rörligheten på den svenska bostadsmarknaden är relativt god, framstår de potentiella förbättringarna av rörligheten inte som ett tillräckligt argument för att

⁴⁶ Bokriskommittén tillsattes av Fastighetsägarna Sverige samt Handelskamrarna i Stockholm, Västsverige och Sydsverige med syfte att komma med konkreta förslag till hur den svenska bostadsmarknaden ska reformeras för att fungera bättre.

⁴⁷ Bokriskommittén (2014).

radikalt förändra hyressättningen.⁴⁸ I ett senare avsnitt diskuteras förändringar i fastighetsskatten, vilka skulle kunna ge liknande positiva effekter på rörligheten i det befintliga beståndet. En höjning av fastighetsskatten är dock att föredra från jämlikhetsperspektiv, då de ökade kostnaderna vid en sådan förändring i högre grad påverkar höginkomsttagare.

Under våren 2020 har en utredning om fri hyressättning i nyproduktion tillsatts (dir. 2020:42). Ett motiv till utredningen har varit att för få hyresrätter byggs och att svårigheterna att kunna förutse hyran har bedömts kunna hämma nyproduktionen. För att komma till rätta med oförutsägbarheten infördes dock redan 2006 presumtionshyra vid nyproduktion. Det innebär att hyran för nyproduktionen inte utgår från bruksvärdessystemet utan förhandlas utifrån produktionskostnader och en rimlig vinst under 15 år. Systemet har möjliggjort högre hyror i nyproduktionen. Direktiven till kommande utredning lyfter att ett antal negativa konsekvenser av presumtionshyran har diskuterats, men vilka dessa är preciseras inte.⁴⁹ Givet systemet med presumtionshyror är det oklart vad en reform för marknadshyror vid nyproduktion får för konsekvenser, vilket enligt kommissionens bedömning snarare är vad en kommande utredning bör rikta in sig på. Alltför stora hyresskillnader mellan befintligt bestånd och det nyproducerade kan snarast öka risken vid investeringar i nyproduktionen, eftersom lägenheter med högre hyra riskerar fler vakanser vid eventuell konjunkturnedgång.⁵⁰ Ett grundproblem på hyresmarknaden är att det finns för få bostäder med hyror som är rimliga för låginkomsthushåll. Det är svårt att se att den tilltänkta reformen ska kunna bidra till lösningen av det problemet.

Bedömning: Marknadshyror kan vara ett sätt att förbättra nyttjandet av befintligt bestånd. Rörligheten på bostadsmarknaden är dock redan ganska hög. Ett ökat inslag av marknadshyror måste föregås av en grundlig utredning av hur det skulle påverka olika grupper och hur en kompensatorisk lösning skulle dimensioneras och genomföras.

⁴⁸ Sanches and Andrews (2011).

⁴⁹ Dir 2020:42. Texten refererar till SOU 2017:65, som diskuterar avsaknaden av en mekanism för konfliktlösning.

⁵⁰ Boverket (2014 c).

Anpassade boenden för äldre

Att bättre anpassa boenden för äldre är viktigt för de äldres livskvalitet, då anpassade boenden i många fall leder till större social gemenskap för de äldre och större tillgänglighet. Men utöver detta kan det leda till ett bättre utnyttjande av de bostäder som finns i dag, då många äldre bor kvar i stora lägenheter och villor trots att bostadsbehovet har förändrats. Det statliga bolaget Statens Bostadsomvandling AB (SBO) har till uppgift att förvärva, äga, förvalta och utveckla fastigheter för bostadsändamål i orter med vikande befolkningsunderlag. I dag finns verksamhet i 26 kommuner, och till största del går verksamheten ut på att tillgänglighetsanpassa bostäder i flerbostadshus.⁵¹ Anledningen till att det kan behövas ett extra stöd i orter med svagare bostadsmarknader är att det i dessa orter är svårt att låna kapital till att tillgänglighetsanpassa det i många fall äldre bostadsbeståndet. Utvärderingar som har gjorts av SBO:s arbete visar att de äldre står i kö till de tillgänglighetsanpassade lägenheterna, trots att de innebär en något högre boendekostnad än vad många av de äldre har i sitt nuvarande boende.⁵² I vårändringsbudgeten 2020 anslogs ytterligare 300 miljoner kronor till SBO, vilket kommissionen ser positivt på.⁵³

Förutom ovan beskrivna arbete finns sedan 2016 ett statligt investeringsstöd till fastighetsägare som bygger nya hyresrätter eller bygger om befintliga bostäder till boenden för äldre (SFS 2016:848). Stödet omfattar både ordinarie bostadsbestånd och särskilda boenden. Därutöver kan även stöd gå till anpassning av gemensamma utrymmen i hyres- eller bostadsrättshus.⁵⁴ Mellan 2007 och 2014 fanns ett liknande investeringsstöd för att bygga trygghetsbostäder och särskilda boenden för äldre. Enligt Riksrevisionen utnyttjades stödet i liten utsträckning av kommunerna. Det låga utnyttjandet berodde på att det inte främst är investeringskostnaden för själva byggnaden som avhåller kommunerna från att tillhandahålla särskilda boenden för äldre. Det är i stället driftskostnaden på lång sikt som påverkar kommunens beslut.⁵⁵

⁵¹ SKL (2018 a).

⁵² Ibid.

⁵³ Prop. 2019/20:100.

⁵⁴ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 9.

⁵⁵ Riksrevisionen (2018 b).

Bedömning: Statens kapitaltillskott för att underlätta bostads-situationen för äldre bör inriktas på anpassade boenden med hög tillgänglighet snarare än investeringsstöd för byggande av särskilda boenden. Boenden på den reguljära marknaden med hög tillgänglighet och anpassningsgrad är eftertraktade av de äldre och verkar kunna leda till flyttkedjor, så att större bostäder blir lediga.

Förmånliga regler för uthyrning av del av bostad

Många bor i dag med hög utrymmesstandard, vilket innebär att de bor med fler än ett sovrum per person. En högre grad av uthyrning av dessa extra rum skulle kunna förbättra akut bostadsbrist på vissa ansträngda bostadsmarknader. Bostadskreditnämnden föreslår i en rapport från 2012 att hela beloppet vid uthyrning av del av privatbostad ska undantas skatteplikt.⁵⁶ Det skulle vara ett möjligt sätt att ge starkare incitament att upplåta delar av sin bostad på andrahandsmarknaden. Det är dock fullt möjligt att det inte enbart är ekonomiska argument som hindrar människor från att hyra ut rum på detta sätt. I dag finns matchningstjänster som matchar dem som vill hyra ut delar av sin bostad med dem som vill hyra, vilket tyder på att den här uthyrningen i än högre grad än andrahandsuthyrning där en hel bostad hyrs ut kan vara beroende av att relationen fungerar väl mellan hyresgäst och hyresvärd.

Nedan diskuteras hur en återgång till en proportionell fastighetsskatt skulle kunna se ut, och en lösning med mer fördelaktig uthyrning av del av bostad skulle kunna bidra till att minska de problem som vissa personer med lägre inkomster men med högt taxerade fastigheter potentiellt skulle få av detta. Den förbättrade möjligheten att med ökade intäkter i samband med uthyrning av delar av fastigheten kunna stanna kvar i en större fastighet kan förstås leda till en lägre omsättning på dessa fastigheter. Men så länge delar av fastigheten kan hyras ut för att öka boendeutnyttjandet är det inte att anse som ett problem.

⁵⁶ Statens bostadskreditnämnd (2012).

Rekommendation: Det är möjligt att frigöra boendetrymmen i befintligt bestånd genom att underlätta andrahandsuthyrningen av del av bostad. En översyn av skattereglerna kring uthyrning av del av boende bör göras. En utredning bör också initieras för att fastställa vilka trösklar som finns för denna typ av denna uthyrning.

20.3.3 Upplåtelseneutral bostadsbeskattning

Bostadsbeskattningen bör reformeras. Följande principer bör enligt kommissionen vara styrande för en kommande skatteutredning:

- Beskattningen ska vara neutral mellan boendeformerna.
- Beskattningen ska bidra till en begränsning av den totala skuldsättningen och det ägda boendets värdestegring.
- Kapitalvinst vid bostadsförsäljning bör beskattas.

Det finns behov av en generellt förändrad bostadsbeskattning med fokus på likformighet mellan boendeformerna. Den upplåtelseneutrala bostadsbeskattningen är principiellt viktig, då den inte styr konsumtions- eller investeringsval mellan upplåtelseformerna, men den är svår att konstruera, eftersom beskattningen på ägt boende också bör harmoniera med beskattningen på kapital, medan beskattningen på hyrt boende också bör harmoniera med näringsbeskattningen. I dag utgör fastighetsavgiften för hyreslägenheter tillsammans med företagsbeskattningen en dubbelbeskattning av investeringar i hyresfastigheter.⁵⁷ Bostadsbeskattningskommittén menade i sitt betänkande *Vissa bostadsbeskattningsfrågor* (SOU 2014:1) att ett avskaffande av fastighetsavgifter för hyresrätter skulle göra investeringar i hyresrätter neutrala mot andra investeringar i näringsverksamhet samt gynna hyresgäster i relation till boende i andra upplåtelseformer. Samtidigt menar kommittén att ett höjt skatteuttag från ägda bostäder krävs för att dessa investeringar skulle möta samma effektiva skatteuttag som andra kapitalinvesteringar.⁵⁸ Ytterligare en skillnad mellan det ägda och det hyrda boendet är rot-avdraget, som finns

⁵⁷ SOU 2014:1.

⁵⁸ Ibid.

tillgängligt för det ägda boendet. Detta diskuteras närmare i kapitel 28.

Utöver detta är det en viktig princip att skatten på kapitalvinsten vid försäljning av bostaden ska vara kvar, då kapitalvinster ökar konsumtionsutrymmet och därmed ska ingå som en del av den beskattningsbara inkomsten.

Proportionell fastighetsskatt

År 2008 avskaffades den då rådande fastighetsskatten till förmån för en fastighetsavgift, som för småhus uppgår till 0,75 procent av taxeringsvärdet upp till ett tak. För 2016 innebar taket att fastigheter med ett taxeringsvärde under 988 000 kronor beskattades med 0,75 procent av taxeringsvärdet, medan för hus med högre taxeringsvärde gäller att den effektiva skattesatsen sjunker med husets värde.⁵⁹ Bostadsrätter och hyresrätter beskattas med 0,3 procent av taxeringsvärdet, dock med ett lågt satt tak för varje enskild lägenhet.

Fastighetsavgiften är regressiv och har blivit än mer regressiv över tiden i takt med att taxeringsvärdena har ökat. Avgiften är också omfördelade från glesare regioner till storstad, då taxeringsvärdena i de större städerna ofta ligger långt över taket på avgiften och skattesatsen alltså blir lägre för boende i attraktiva lägen i tillväxtregionerna.⁶⁰ En återgång till en proportionell fastighetsskatt utan ett tak skulle bidra till mer jämlika disponibla inkomster efter boendekostnaderna mellan dem som äger ett boende och dem som inte gör det. Ett avskaffande av taket skulle också innebära en högre skattehöjning för dem som äger de dyraste husen.⁶¹ Enligt en studie av Finanspolitiska rådet skulle ett avskaffande av taket på fastighetsavgiften få en progressiv profil i alla de studerade hushålls- och åldersgrupperna.⁶²

Fastighetsskatt framförs ofta som en skatt med små snedvridande effekter, vilket gör den samhällsekonomiskt effektiv. De flesta fastigheter går inte att flytta för att undkomma skatt, vilket gör att möjligheterna att styra sitt beteende för att undkomma skatten är små.

⁵⁹ Englund (2016).

⁶⁰ Ekonomistyrningsverket (2014).

⁶¹ Finanspolitiska rådet (2019).

⁶² Englund (2016).

I Sverige är den totala skattebördan av fastighetsavgiften och stämpel-skatten cirka 0,5 procent av BNP. Frankrike, Italien, USA och Storbritannien beskattar fastigheter mellan tre och fyra gånger högre.⁶³

Men ett återinförande av en proportionell fastighetsskatt har också effekter på ekonomins funktionssätt genom sin dämpande effekt på bostadspriserna. Den låga fastighetsavgiften, tillsammans med det förmånliga ränteläget och ränteavdragen har bidragit till stegrande bostadspriser, vilka har fått långtgående konsekvenser för boendejämlikheten, jämlikheten i möjligheter till förmögenhets-akumulering och rörligheten på arbetsmarknaden.

De värdeökningar som har skett de senaste 20 åren har tillfallit dem som köpte ett hus eller en bostadsrätt vid rätt tidpunkt.⁶⁴ Det är också dessa grupper som har tjänat mest på en sänkt fastighetsskatt.

Att ägt boende är skattemässigt gynnat i relation till hyresrätter får konsekvenser för hur investeringarna styrs mellan upplåtelseformerna.⁶⁵ Den bostadsbrist som råder i dag gäller främst grupper som har behov av billigare hyresrätter. Med mindre gynnsamma skatteregler för ägt boende finns det möjlighet att en del av bygginvesteringarna flyttar över till de byggprojekt som kan bidra till att lösa bostadsbristen för utsatta grupper.

Enligt en enkät utförd av SNS Konjunkturråd är svenskarna mer positiva till fastighetsskatten, om den kompletteras med en begränsningsregel som gör att skatten i större utsträckning berör höginkomsthushåll eller enbart dyra fastigheter. Med en begränsningsregel som grundar sig på fastighetens värde undviker man effekter på arbetsutbudet.

En höjd fastighetsskatt har potential att öka rörligheten i det befintliga beståndet genom att kostnaden för ägt boende ökar. Detta kan frigöra fastigheter genom att människor flyttar till mindre boenden, men kombinerat med förmånliga regler för andrahandsuthyrning av del av bostad (som berördes ovan) kan det även frigöra uthyrningsdelar i de fastigheter där den boende vill bo kvar men inte behöver hela bostadsutrymmet. En sådan lösning skulle både bidra till ökat nyttjande av befintliga bostäder och kunna fungera som löpande intäkter för boende i fastigheter med höga taxeringsvärden som inte har höga löpande inkomster.

⁶³ Finanspolitiska rådet (2019).

⁶⁴ Hedman och Wind (2018).

⁶⁵ SOU 2014:1.

I vissa fastigheter är ingen folkbokförd, exempelvis fritidshus eller bostäder som används som uthyrningsobjekt. För att bättre fördela bostadsbeståndet så att fler bostäder används för permanentboende är en möjlighet att använda en högre skattesats för fastigheter där ingen är folkbokförd.

Förslag: Regeringen bör ange i direktiv till en kommande skatteutredning att taket på fastighetsavgiften successivt ska kunna avskaffas för att på sikt uppnå proportionell skatt i förhållande till fastighetens taxeringsvärde. En begränsningsregel för lågt värderade fastigheter bör införas.

Rekommendation: En upplåtelseneutral totalbeskattning bör införas. Detta kan innebära att skattesatsen för bostadsrätter stegvis höjs för att harmoniera med den för småhus. Dessutom bör en översyn göras för att fastställa hur fastighetsavgiften för hyresrätter ska förändras för att undvika att hyresfastigheter dubbelbeskattas och för att samtidigt uppnå en likvärdig effektiv skattesats som i det ägda boendet.

Förslag: Möjligheterna att införa en högre skattesats för fastigheter där ingen är folkbokförd bör utredas.

Begränsning av hushållens skuldsättning

De verktyg som har använts för att begränsa hushållens skuldsättning och därmed också värdestegringarna på fastigheter, såsom amorteringskrav och bolånetak, innebär att de hushåll som vill ta ett lån för att köpa en bostad måste stå för en större kontantinsats själva och måste kunna amortera större summor. Att hejda kostnadsutvecklingen och skuldnivån är viktigt från jämlikhetssynpunkt, då värdeökningarna tillfaller dem som har kapital nog att äga ett boende och leder till högre trösklar för dem som står utanför ägandemarknaden. Men en del av de begränsningar som har genomförts riskerar att stänga ute grupper som skulle kunna ta del av de relativt sett låga boendekostnaderna i ägt boende. Bolånetaket innebär en förhöjd

tröskel för de grupper som inte har kapital sparat som kan användas som kapitalinsats, men också bankernas kvar att leva på-kalkyler stänger ute en del grupper från lånefinansiering. Amorteringskrav begränsar till del också möjligheten till ägt boende, då det innebär höjda löpande kostnader för det ägda boendet.

I debatten har även framförts att en begränsning av ränteavdraget skulle kunna hejda hushållens skuldsättning. Ränteavdraget innebär en skattereduktion på 30 procent på den del av underskott av kapital som understiger 100 000 och på 21 procent på det underskott som överstiger detta. Europeiska kommissionen har visat att ett avskaffande av ränteavdraget skulle generera intäkter till staten på 17 miljarder kronor, samtidigt som det skulle minska disponibel inkomst i genomsnitt med 0,8 procent.⁶⁶ Det är däremot inte säkert att en nedtrappning av ränteavdraget har en progressiv profil. En studie som Peter Englund har gjort av två tänkbara nedsättningar av ränteavdraget visar att båda nedsättningarna har en något oklar profil med en tendens att mest påverka dem som har inkomster precis ovanför genomsnittet. För sammanboende med barn i äganderätt är en nedsättning av ränteavdraget rent regressiv, då stora grupper med relativt låga inkomster har höga lån.⁶⁷

Bedömning: Den viktigaste, och från jämlikhetssynpunkt mest träffsäkra, metoden för att begränsa skuldsättning och samtidigt generera mer likvärdiga beskattningsvillkor mellan upplåtelseformerna är att successivt återställa en proportionell fastighets-skatt utan tak men med ett golv. På längre sikt bör dock även ränteavdragen trappas ner.

Skatt på realisationsvinst

Den kapitalvinst som uppstår vid försäljning av bostad innebär en ökning av konsumtionsutrymmet och ska som sådan beskattas som en del av den beskattningsbara inkomsten. Däremot nämns ofta i debatten att skatten på realisationsvinsten vid bostadsförsäljning är ett hinder för rörlighet på bostadsmarknaden. Denna debatt bör

⁶⁶ European Commission (2018).

⁶⁷ Englund (2016).

nyanseras av två anledningar. Den första anledningen är att rörligheten på den svenska bostadsmarknaden som redan nämnts är relativt god i ett internationellt perspektiv.⁶⁸ Den andra anledningen är att vid köp av dyrare bostad tillåts uppskov på realisationsvinstskatten, vilket innebär att det i dessa fall enbart är räntan på uppskovet som kan betraktas som en skatt. Avsikten i Januariavtalet är att räntebeläggningen på uppskovsbeloppet ska tas bort.

Beroende på hur en återinförd fastighetsskatt utformas kan en sådan innefatta både en beskattning av boendevärdet och en löpande beskattning av boendets normala värdeutveckling. Vid en sådan utformning kan beskattningen vid försäljningen av bostad reduceras till att enbart innefatta vinster eller förluster utöver en normal nivå.⁶⁹

Bedömning: Från jämlikhetssynpunkt är det viktigt att kapitalvinsten eller kapitalförlusten, alltså boendets värdeutveckling, beskattas. För att kunna minska beskattningen vid realiserad kapitalvinst vid flyttillfället kan den löpande fastighetsskatten utformas för att löpande beskatta boendets värdeutveckling.

20.3.4 En social bostadspolitik

Det råder hård konkurrens om de befintliga bostäderna, vilket gör att hyresvärdar kan ställa höga krav på framtida hyresgäster, och de som har låg betalningsförmåga tenderar att hamna långt ner i kön till bostäderna. Eftersom betalningsförmågan skiljer sig mellan olika grupper, är det viktigt att överväga ett brett spektrum av åtgärder. Sverige har i motsats till de flesta andra länder inte haft något nationellt system av boendelösningar med behovsprövning. Den gemensamma nämnaren bland de system som finns i andra länder är att de innehåller olika fördelnings- och finansieringsmekanismer som ska tillhandahålla bostäder till hushåll med begränsade resurser. En målgrupp identifieras, bostäder fördelas inom systemet och boendekostnaden subventioneras.⁷⁰

I Sverige har bostadspolitiken som konstaterats ovan i stället varit inriktad på att marknaden ska ges förutsättningar för att tillgodose

⁶⁸ Sanchez and Andrews (2011).

⁶⁹ Finanspolitiska rådet (2018).

⁷⁰ Hansson Granath (2020).

att utbudet möter hushållens efterfrågan. Detta har kompletterats med bostadsbidrag och bostadstillägg för hushåll med låga inkomster. Men då marknaden inte har kunnat matcha utbud och bostadsbehov för stora grupper, råder nu en situation där den så kallade strukturella hemlösheten växer och trycket ökar på kommunernas socialförvaltningar. I många fall har kommunerna börjat föra social bostadspolitik via sina socialtjänster i form av kommunkontrakt eller så kallade sociala kontrakt. Längden på kontrakten och boendeformerna för de hyresgäster som får tillgång till dessa kontrakt varierar mellan kommunerna. I ett antal fall har också kommuner verkat för att förmedla bostäder i andra kommuner för dem som inte kan få en bostad i den egna kommunen. Detta har lett till en diskussion om så kallad social dumpning mellan kommunerna.⁷¹

Det behövs enligt kommissionens mening en nationell social bostadspolitik som bland annat kan motverka att bostadsbristen genererar spänningar mellan kommunerna. Ett viktigt steg i denna riktning är den utredning som tillsatts våren 2020 med syfte att utreda en socialt hållbar bostadsförsörjning.⁷² Detta handlar enligt direktiven till utredningen om ”att utifrån en gemensam problembeskrivning använda bostadspolitiska verktyg på ett sätt som ger hushåll möjlighet att kunna skaffa en bostad som svarar mot deras behov samtidigt som boendesegregationen motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras.” Utredningen ska bland annat utreda vissa verktyg som har betydelse för möjligheten till ett långsiktigt boende för de grupper som har svårt att efterfråga ett boende på den reguljära marknaden. Bland annat ska utredningen analysera om de bostadsförmedlingar och förtursystem som används av kommunerna är ändamålsenliga från bostadsförsörjningssynpunkt och om de kan utvecklas för att ytterligare främja detta. Också allmännyttan, hyresgarantier, användandet av den kommunalägda marken och kommunala stöd för att inneha en bostad ska utredas.

Direktiven till utredningen innebär att den ska ta ett helhetsgrepp på frågan om den sociala bostadspolitiken, men det konkreta uppdraget är begränsat till att utreda ett antal uppräknade beståndsdelar i en sådan politik. Utredningen ska som nämnts analysera både förturs- och fördelningsmekanismer för boende och kommunala stöd

⁷¹ Se regeringsuppdrag till Statskontoret, Regeringen (2020 b).

⁷² Dir 2020:53.

för att inneha boende, och en utveckling av dessa verktyg skulle sammantaget kunna utgöra en form av behovsprövad social bostadssektor, eftersom förturen kan ses som ett sätt att lösa tillgänglighetsproblemet och det kommunala stödet skulle kunna lösa finansieringsproblemet. I Sverige har det dock varit kontroversiellt att diskutera behovsprövat boende eller de möjliga förtjänsterna med en social bostadssektor, och även detta direktiv undviker dessa formuleringar. Däremot är det möjligt att utredningen, givet de verktyg som ska analyseras, utmynnar i förslag som kan fungera som särskilda boendelösningar för vissa grupper. Jämlikhetskommissionen menar att uppdraget till utredningen är angeläget men hyser samtidigt farhågor att om att direktiven är för snäva för att den fritt från tidigare politiska vägval ska kunna föreslå de bostadspolitiska förändringar som är mest ändamålsenliga.

Allmännyttan är ett av de viktigaste verktygen för kommunerna när det gäller att bidra till en social bostadsförsörjning, och även på detta område får ovan nämnda utredning föreslå åtgärder. Inom dagens lagstiftning ryms en mängd olika tolkningar av det handlingsutrymme som finns för dessa bolag att verka för en social bostadsförsörjning, och kommissionen menar att handlingsutrymmet för att allmännyttan ska fungera som ett socialt bostadspolitiskt verktyg i hela landet behöver tydliggöras i lagstiftningen.

Ovan beskrivna insatser syftar till att på systemnivå ändra på hur bostadspolitiken bedrivs. Dessa får effekter först på längre sikt, varför det också är viktigt att se över de verktyg som finns i dag för att hjälpa dem som har en svag position på bostadsmarknaden till en trygg bostadssituation. Här föreslår kommissionen ett antal åtgärder, som att se över nivåerna i bostadsbidraget, inrätta en statlig hyresgaranti och att pröva och utvärdera ett antal modeller för att lösa bostadsfrågan för strukturellt hemlösa barnfamiljer. Slutligen diskuteras i detta avsnitt ett förslag om ökat boendeinflytande vid standardhöjande åtgärder som har potential att begränsa hyreshöjningar vid reoveringar, vilket skulle underlätta för ekonomiskt utsatta hushåll att bo kvar.

En social bostadspolitik där fler kan efterfråga en bostad minskar den sociala utsattheten för de grupper som drabbas hårdast av bostadsbristen, som ensamstående kvinnor, unga, äldre och utrikes födda. Dessutom kan den rumsliga segregationen motverkas om bo-

endemöjligheterna blir fler för de grupper som har en svag position på bostadsmarknaden.

En social bostadssektor

Den ökande strukturella hemlösheten och kommunernas ökande kostnader för sociala boendelösningar har gjort att frågan om en social bostadssektor har aktualiserats. Den sociala bostadssektorn uppvisar stora variationer över Europa. Systemens utformning och subventionsgrad påverkar i hög grad sammansättningen i den sociala bostadssektorn och de fysiska bostäderna. Enligt Hansson Granath är den mest närliggande modellen för Sverige den minsta möjliga sociala bostadssektorn, som framför allt har som syfte att lösa bostadssituationen för hemlösa.⁷³ I den modellen skulle den sociala bostadssektorn främst fungera som ett komplement till den generella bostadspolitiken, som skulle omfatta den absoluta merparten av medborgarna.

Ett annat sätt att inrätta en social bostadssektor i Sverige är att omdefiniera allmännyttans uppdrag, så att den har som uttalat syfte att tillgodose bostadsbehoven hos svaga grupper på bostadsmarknaden. Det skulle i så fall innebära en större omläggning av den svenska bostadspolitiken. Enligt en underlagsrapport till kommissionen av Jörgen Hettne har EU-anpassningen av villkoren för allmännyttan gått längre än vad EU-rätten kräver, vilket gör att det kan finnas utrymme för förändringar mot ”en mer allmännyttig allmännytta”. I enlighet med EU:s statsstödsregler får stöd ges för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, och vissa europeiska länder har definierat en del av bostadssektorn som en sådan, vilket har möjliggjort att de kan stödja denna del av bostadssektorn ekonomiskt. I propositionen *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler* (2009/10:185) bedömde den svenska regeringen att bostadsförsörjning inte är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, men detta är alltså att betrakta som en öppen fråga.

Allmännyttan har trots förändringarna i riktning mot affärsmissighet fortfarande ett handlingsutrymme att verka för bostadsförsörjning för alla grupper, och det finns i dag allmännyttiga bo-

⁷³ Hansson Granath (2020).

stadsbolag som förhåller sig flexibelt till de redovisningsregler som ska garantera att investeringsbeslut blir affärsmässiga (se diskussion nedan). Därför anser kommissionen det inte i dagsläget vara motiverat att föreslå att allmännyttans tjänster definieras som av allmänt ekonomiskt intresse.

En möjlig lösning som kan bidra till en social bostadssektor samtidigt som allmännyttans generella uppdrag bevaras är att inrätta ett statligt allmännyttigt bostadsbolag. Detta bolag skulle kunna ha en snävt definierad målgrupp och därmed tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, vilket gör att ett sådant bolag skulle kunna drivas i enlighet med EU:s statsstödsprinciper. Att ett statligt allmännyttigt bolag skulle kunna utgöra den sociala bostadssektorn skulle innebära att de kommunala allmännyttiga bostadsbolagens roll lämnades näst intill intakt, och de skulle fortsatt ha det generella uppdraget. En sådan modell skulle möjligen ligga nära den minimi-modell av en social bostadssektor som Hansson Granath ser som huvudalternativet för Sveriges del, men den skulle behöva utredas närmare.

Det är möjligt att inget av dessa alternativ är att föredra, och att något mellanalternativ är mer ändamålsenligt. Detta behöver utredas, och kommissionens tolkning är att direktiven för den nyligen tillsatta utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning medger att man analyserar ett antal varianter av detta, men att de inte ger utrymme för att se till andra verktyg än de som redan är tillgängliga. Direktiven medger att utredningen vid behov kan föreslå åtgärder som utvecklar de allmännyttiga bolagens arbete för en socialt hållbar bostadsförsörjning, vilket kan tolkas på olika sätt. Allmännyttans möjliga utveckling diskuteras mer utförligt i nästkommande avsnitt. Utredningen om en hållbar bostadsförsörjning kan även vid behov föreslå åtgärder som utvecklar det allmännas roll i förmedlingsfrågor. Detta skulle kunna öppna upp för en nationell linje kring förturer, vilket sannolikt innebär att målgrupper för dessa bostads-sociala lösningar skulle behöva definieras. En social bostadssektor som kan tillgodose bostadsbehoven hos de grupper som har svårt att lösa detta via marknaden kan dock utformas på ett antal olika sätt, vilket en jämförelse av de modeller som används i Europa visar. Därför innebär de utpekade bostadspolitiska verktyg som ska utredas enligt direktiven en begränsning av utredningens handlingsutrymme.

Jörgen Hettne påpekar i sin underlagsrapport att bostadspolitiken presenteras som en fråga av gemensamt europeiskt intresse inom EU:s sociala pelare.⁷⁴ Detta innebär att bostadspolitiken kan bli föremål för socialpolitisk samordning enligt EU:s fördrag, och EU skulle därmed kunna organisera samråd kring bostadspolitiska utmaningar och fastställa riktlinjer. Det handlar i sådana fall om frågor kring subventionerade bostäder, bostadsbidrag och boende för hemlösa. En sådan utveckling på den europeiska nivån skulle framöver kunna påverka också den svenska bostadspolitiken i riktning mot en modell med särlösningar för utsatta grupper.

Bedömning: Det är ett alltför stort steg att förändra de kommunala allmännyttiga bostadsbolagens roll från den generella bostadsförsörjningen till att erbjuda boende för en selekterad grupp med större behov, eftersom det skulle innebära att stora grupper som i dag bor i allmännyttan inte skulle tillhöra allmännyttans målgrupp framöver. Ett allmännyttigt statligt bostadsbolag som verkar för boendelösningar för utsatta grupper bör i stället analyseras.

Förslag: Regeringen bör låta undersöka fler alternativ för en svensk social bostadssektor, däribland en statlig allmännytta, genom tilläggsdirektiv till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Allmännyttan som verktyg för social bostadspolitik

De kommunala allmännyttiga bostadsföretagens historia sträcker sig tillbaka till 1930-talet. Syftet med att en kommun har ägt ett bostadsföretag har hela tiden varit att detta ska vara kommunens instrument för att uppfylla kommunens bostadsförsörjningsansvar. Allmännyttan drivs sedan 2011 i ett allmännyttigt syfte, och enligt lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska ett kommunalt allmännyttigt bostadsaktiebolag bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Detta innebär också att bolagen ska åläggas affärsmässiga avkastningskrav. Regeln om affärsmässiga principer har tillkommit särskilt för att vara förenlig med EU:s statsstödsregler.

⁷⁴ Hettne (2020).

Enligt Grander har allmännyttan trots sin förändrade status ett handlingsutrymme att motverka ojämlikheten på bostadsmarknaden, men detta handlingsutrymme tolkas på olika sätt i de olika lokala sammanhang som de allmännyttiga bostadsbolagen befinner sig.⁷⁵ Det gör att allmännyttan inte generellt kan sägas vara ett verktyg som används för att motverka bostadsjämligheten. Enligt Grander är bostadsfrågan politiserad på lokal nivå, och lagen om affärsmässighet används ibland som ett argument emot att bygga i mindre attraktiva lägen, där man annars hade kunnat bygga med lägre hyror.⁷⁶ Frågan är därför om allmännyttan uppfyller sitt allmännyttiga uppdrag i hela landet. Kommissionen för jämlik hälsa uppmärksammade att det kan krävas förtydliganden av vad som ingår i det allmännyttiga uppdraget, och den föreslog att länsstyrelserna får i uppdrag att i de allmännyttiga bostadsbolagens redovisning efterfråga en sammanställning av effekter av samhällsuppdraget.⁷⁷ Jämlikhetskommissionen instämmer i bedömningen att det behövs en bättre uppföljning av hur de allmännyttiga bolagen lever upp till sitt allmännyttiga syfte. I utredningen för en socialt hållbar bostadsförsörjning (Dir. 2020:53) ska kommunernas varierande användning av de allmännyttiga bolagen för en socialt hållbar bostadsförsörjning analyseras. Detta menar kommissionen är ett viktigt första steg för att få en korrekt uppfattning om hur allmännyttan fungerar i hela landet. Resultatet bör utmytna i ett förtydligande av det utrymme för att bedriva social bostadspolitik som finns inom ramen för affärsmässighetskravet.

Förslag: Lagstiftningen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag ses över med syfte att förtydliga det handlingsutrymme för att bedriva social bostadspolitik som finns inom ramen affärsmässighetskravet. Även detta bör kunna göras genom tilläggsdirektiv till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning.

⁷⁵ Grander (2018 c).

⁷⁶ Grander (2015).

⁷⁷ SOU 2017:47.

Affärsmässigheten påverkar byggandet genom redovisningsreglerna

Internationella överenskommelser om god bokföringssed är normgivande för hur redovisning av tillgångar utförs. Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering lyfter i betänkandet *Lån och garantier för fler bostäder* (SOU 2017:108) att det så kallade K3-regelverket som företag måste förhålla sig till vid redovisning av tillgångar och skulder försvårar byggande i vissa orter och lägen. Detta gäller framför allt på de orter där det finns en osäkerhet om framtida efterfrågan, och där redovisningsreglerna innebär att fastighetsvärden måste skrivas ner omedelbart efter färdigställande. I dessa fall bedöms investeringen i många fall inte som affärsmässig, och fastighetsägarens kreditvärdighet försämras. För allmännyttan kan en sådan nedskrivning alltså leda till att byggandet inte kommer till stånd.

Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering bedömer att reglerna kring hur diskonteringsräntan ska beräknas bör ändras för att underlätta byggande på svagare marknader och av bostäder med lägre boendekostnader. Bokföringsnämnden, som har haft i uppdrag att se över nämndens allmänna råd till 4 kap. årsredovisningslagen (1995:1554) rörande redovisningen av anskaffningsvärde, avskrivning och nedskrivning av materiella anläggningstillgångar, kommer till slutsatsen att ett avsteg från kravet på marknadsmässig diskonteringsränta inte är förenligt med gällande regelverk.⁷⁸ I den underlagsrapport som ligger till grund för myndighetens bedömning poängteras dock att det på många marknader finns en stor osäkerhet kring hur en marknadsmässig diskonteringsränta ska beräknas, vilket innebär att valet av diskonteringsränta i många fall kan ses som en tillämpningsfråga snarare än en fråga som skulle föranleda förändrade regler. I underlagsrapporten poängteras också att det kan behöva utredas närmare om EU:s statsstödsregler medger och kan vara förenliga med undantag från gängse redovisningsregler för allmännyttiga bostadsföretag på svaga bostadsmarknader.⁷⁹

Bedömning: Att redovisningsreglerna inte kan förändras inom ramen för det internationella redovisningsregelverket ger större anledning att se över lagstiftningen för allmännyttan.

⁷⁸ Bokföringsnämnden (2020).

⁷⁹ Nordlund (2020).

Statlig hyresgaranti

Avsaknaden av ett tryggt boende kan få negativa konsekvenser för individens hälsa, välbefinnande och möjligheter att studera och arbeta. Att behöva flytta på grund av en otrygg boendesituation är en större och mer omvälvande händelse för barn.⁸⁰ I dagsläget står det hyresvärden fritt fram att forma sin uthyrningspolicy, vilket har lett till att betalningsanmärkningar samt för låg eller fel sorts inkomst kan leda till att man inte får ett förstahandskontrakt. En överslagsberäkning visar att 14 procent av befolkningen år 2017 var utestängda från 17 procent av hyreslägenheterna på grund av höga inkomstkrav.⁸¹

Enligt förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier kan kommunerna i dag ställa ut kommunala hyresgarantier och de har då möjlighet till statligt bidrag om 5 000 kronor per lämnad hyresgaranti. De har dock inte använts i speciellt stor utsträckning. Hyresgarantin fungerar som ett borgensåtagande för hyresgäster med oregelbunden inkomst, inkomst som inte räknas enligt hyresvärdarna eller betalningsanmärkning.⁸² Kommunerna som använder garantin är överens om att det hjälper grupperna som har svårt att komma in på bostadsmarknaden och att tillgången till ett förstahandskontrakt stärker individerna.⁸³

Som konstaterats ovan är detta ett av de bostadssociala verktyg som kommunerna har till sitt förfogande, men praktiken skiljer sig åt mellan kommunerna. Därmed beror det i dagsläget på bostadskommun i vilken utsträckning potentiella hyresgäster kan bli hjälpta av det här verktyget. Den tidigare nämnda utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning har även i uppdrag att analysera den rådande användningen av hyresgarantier och vid behov föreslå hur dessa kan utvecklas. Kommissionens mening är att en statlig garanti i högre grad skulle tillgängliggöra verktyget för boende i alla Sveriges kommuner och föreslår därför ändringar i reglerna för hyresgarantier som berättigar till det statliga bidraget genom att upphäva förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgaran-

⁸⁰ Nationella hemlöshetssamordnaren (2014).

⁸¹ Boverket (2017).

⁸² Boverket (2014 a).

⁸³ Statens bostadskreditnämnd (2010).

tier och införa en ny förordning om statlig hyresgaranti. Det innebär att staten tar över administrationen.⁸⁴

Målgruppen för hyresgarantin ska vara samma som tidigare. Det innebär att garantin ska rikta sig till hushåll som trots betalningsförmåga (utan försörjningsstöd) ändå har svårt att få ett hyreskontrakt med besittningsskydd. Hushåll med låga inkomster, tillfälliga anställningar, betalningsanmärkningar eller skuldsaneringar kan klara sina boendegifter men som har tillräckliga inkomster för att få en rimlig levnadsstandard efter det att hyran är betald ska kunna få hyresgarantin. Fortfarande gäller att hushållen ska ha tillräcklig bedömd betalningsförmåga. Hushåll med hyresgarantier skulle kunna vara hjälpta av ett löfte om hyresgaranti redan när de kontaktar hyresvärdarna. Hushåll bör därför kunna begära prövning av att den statliga hyresgarantin ställs ut som ett förhandsbesked. De hushåll som skulle kunna bli aktuella är de som har en bruttoinkomst som är lägre än tre gånger förväntad hyra och som ändå bedöms klara ett hyreskontrakt eller de som har betalningsanmärkningar och pågående skuldsanering men som ändå bedöms klara ett hyreskontrakt. När hushållen som har beviljats ett löfte blir erbjudna ett hyreskontrakt, måste myndigheten (enligt förslaget Försäkringskassan) kontrollera att hushållet fortfarande har rätt till en statlig hyresgaranti.

I dag garanterar kommunerna 6 månadshyror för att det statliga bidraget på 5 000 kronor ska betalas ut. Kommissionen föreslår att garantin ska ersätta upp till 12 månadshyror, så att hyresvärdarna är garanterade att få ersättning för fler månadshyror än i dag. Systemet bör utvärderas efter några år.

En hyresgäst som har skött sina hyresbetalningar i 2 år bör inte ha något behov av förlängning, och hyresvärden bör kunna känna sig trygg med hyresgästen.

Garantins löptid är 2 år. Hyresgarantier utfärdas endast för permanentbostäder med hyresrätt som är förenade med besittningsskydd.

Hyresgäster med statliga hyresgarantier får en skuld till staten när staten ersätter en hyresvärd för utebliven hyresbetalning.

Om staten måste ersätta hyresvärden för uteblivna månadshyror, måste hyresgästen betala tillbaka hela beloppet till staten. I samband med att staten ersätter hyresvärden, övergår fordringen till staten som kräver in den från mottagaren av hyresgarantin. En återbetal-

⁸⁴ Förslaget är i sin helhet hämtat från Boverket (2014 a).

ningsplan bör upprättas i samråd mellan staten och hyresgästen. Statens fordran kan helt eller delvis efterskänkas, om mottagaren av hyresgarantin är på obestånd eller saknar utmätningsbara tillgångar och bedöms inte kunna betala fordringen senare heller.

För att alla ska ha lika förutsättningar att ansöka om hyresgaranti ska staten inte ta ut avgift av dem som ansöker om statliga hyresgarantier. Staten ska inte heller ta ut någon ränta. Detta innebär att förordningen (2011:211) om utlåning och garantier gäller med undantag för 14, 17 och 19 §§.

Jämlikhetskommissionen har övervägt Boverket som en myndighet som skulle kunna vara lämpad att pröva de statliga hyresgarantierna, men för det skulle det krävas att man bygger upp en administration för detta. Försäkringskassan handlägger individärenden som bostadsbidrag, och kommissionen bedömer att Försäkringskassan har den organisation och de rutiner som krävs för att pröva statliga hyresgarantier på individnivå. Den myndighet som är mest lämpad att pröva de statliga hyresgarantierna är därför Försäkringskassan. Förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2022. En ansökan om bidrag från en kommun enligt förordningen om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier ska upphävas, men förordningen kommer att gälla för ansökningar som inkommit till Boverket senast den 10 september 2021⁸⁵ och som ännu inte avgjorts den 1 januari 2022.

Förslag: Regeringen bör införa en statlig hyresgaranti med Försäkringskassan som ansvarig myndighet.

Ekonomiska konsekvenser

Boverket skattade år 2014 kostnaden för en statlig hyresgaranti, som skulle lämnas till hushåll som bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd betala hyresavgifterna, till mellan 61 och 294 miljoner kronor det första året. Den stora osäkerheten beror på svårigheten att bedöma hur många garantier som skulle ställas ut. I de två scenarierna ställs 20 000 respektive 98 000 garantier ut. Kostnaden avser både administrationskostnad och kostnader

⁸⁵ Boverkets föreskrifter och allmänna råd om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier, 2018:14 reglerar att ansökan om bidrag ska ha inkommit senast den 10 mars, 10 juni, 10 september eller 10 december.

för uteblivna hyresbetalningar. Den potentiella besparing som uppstår som en effekt av att personer får tillgång till ett tryggt boende är svåra att kvantifiera.

I Boverkets redogörelse över kommunernas kostnader för sociala kontrakt för de individer som är så kallat strukturellt hemlösa, alltså står utan bostad enbart på grund av bristen på bostäder, uppskattas att det kostar cirka 110 000 kronor per person och år.⁸⁶ Ett socialt kontrakt är inte alternativet för alla dem som skulle bli hjälpa av en hyresgaranti, men för en grupp inom den kategorin är det så.

Modeller för att hantera strukturell hemlöshet bland barnfamiljer

Den 1 januari 2020 blev Barnkonventionen lag, vilket också bör få praktiska konsekvenser för barns rätt till ett tryggt boende. Socialstyrelsen kartlägger hemlösheten vart sjätte år, men i övrigt görs ingen nationell kartläggning av hemlösheten. Därför är det svårt att säkerställa omfattningen på antalet människor i olika sorters hemlöshetssituationer. Det finns inte heller något krav på att kommuner ska kartlägga hur hemlösheten ser ut i kommunen, och de kommuner som kartlägger hemlösheten använder inte en standardiserad metodik och definition för detta.

Den otrygghet som barn i någon form av hemlöshet växer upp under får stor inverkan på barnens hälsa, trygghet, möjlighet till avskildhet för läxläsning och rum för vila och lek.⁸⁷ Hemlösheten föregås i många fall av en vräkning, och Barnombudsmannen pekar på att äldre barn ibland hoppar av skolan när familjen vräks.⁸⁸ I de fall där sociala problem som psykisk ohälsa eller missbruk existerar utgör en trygg bostad en förutsättning för att ta tag i de andra problemen.⁸⁹

En metod som används i ett tjugotal svenska kommuner för att motverka hemlöshet för personer med stödbehov och som också utvärderas i ett antal projekt är Bostad Först-metoden. Den går ut på att erbjuda akut hemlösa personer med missbruksproblematik och psykisk ohälsa en permanent bostad med tillgång till frivilliga

⁸⁶ Boverket (2015 a).

⁸⁷ Rädda barnen (2017).

⁸⁸ Barnombudsmannen (2016).

⁸⁹ Nationella hemlöshetssamordnaren (2014).

och anpassade stödinsatser.⁹⁰ Kvalitativa uppföljningar av modellen uppvisar goda resultat i form av hög kvarboendenivå och förbättringar av individernas hälsa och ekonomiska situation.⁹¹

Samma tänkesätt skulle kunna appliceras på strukturellt hemlösa, och framför allt på barnfamiljer. Tillgång till ett tryggt boende för dessa har potential att motverka att hemlöshetssituationen leder till ytterligare sociala problem, som kan få långvariga konsekvenser. Boverket och Socialstyrelsen bör därför tillsammans med kommunerna kartlägga befintliga modeller för detta samt utvärdera dem med avseende på sociala effekter för strukturellt hemlösa barnfamiljer.

Enligt Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet var cirka 1 700 föräldrar med omyndiga barn hemlösa under mätveckan 2017 enbart på grund av att de inte hade kunnat få ett boende på den reguljära bostadsmarknaden.⁹² Kostnaden för en att erbjuda dessa familjer ett långsiktigt boende beror på hur lösningen för dem ser ut i dag. Kommunens kortsiktiga lösningar med vandrarhem och liknande är dyra. Kostnader för kommunerna och myndigheterna för utredningsarbete tillkommer.

Rekommendation: Regeringen bör ge Boverket och Socialstyrelsen i uppdrag att tillsammans med intresserade kommuner pröva och utvärdera ett antal modeller som ger strukturellt hemlösa barnfamiljer rätt till boende.

Återställ bostadsbidraget som bostadspolitiskt instrument

Bostadsbidraget ges i dag till två målgrupper: barnfamiljer och unga utan barn (18–29 år). För barnfamiljer har det tre komponenter: bidrag till bostadskostnader, särskilt bidrag till familjer med hemma- varande barn samt särskilt bidrag till familjer med umgängesbarn. År 2018 infördes också ett bidrag för barn som bor växelvis, samtidigt som underhållsstödet för växelvis boende barn fasas ut. Den högsta bidragsgrundande bostadskostnaden har inte ändrats sedan 1997 och

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Kristiansen (2013).

⁹² Socialstyrelsen (2017).

ersättningsgraden sänktes 2006, vilket gör att bostadsbidraget i dag bara i liten utsträckning kompenserar för höga boendekostnader.⁹³ Enbart 5 procent av hyreshushållen har en bruksvärdeshyra som ligger under taket för att berättiga till ytterligare bostadsbidrag.⁹⁴ Bidraget kan alltså på sätt och vis ses som ett behovsprövat barnbidrag. Ungefär en tredjedel av alla som får bostadsbidrag får också ekonomiskt bistånd.⁹⁵

För att återställa bostadsbidraget som ett bostadspolitiskt instrument som hjälper människor att efterfråga en bostad krävs att den maximala bidragsgrundande boendekostnaden höjs. Samtidigt är det viktigt att beakta de effekter på arbetsutbud som höjt bidrag kan få. Men i den mån människor får bostadsbidrag på grund av höga boendekostnader är det viktigt att bidraget ges på sådana nivåer att inte behov finns av försörjningsstöd också för att klara en skälig levnadsnivå. Annars kan de generellt höga boendekostnaderna leda till att grupper som i övrigt inte skulle ha behövt försörjningsstöd behöver vända sig till kommunernas socialtjänst för detta. De marginaleffekter som individer möter i försörjningsstödet är väsentligt högre än i bostadsbidraget, vilket kan minska arbetsutbudet. I kapitel 24 argumenteras för att bostadsbidragets barnkomponenter också bör förstärkas, med syfte att på ett effektivt sätt förstärka den disponibla inkomsten för låginkomsthushåll med barn. Detta bör ses som en komplettering till det förslag som här läggs. Att bostadsbidraget diskuteras i två olika kapitel har att göra med dess roll som förstärkning av möjligheterna att efterfråga bostad och som ett behovsprövat barnbidrag. Det är således viktigt både ur bostads- och familjepolitisk aspekt.

Som konstaterats ovan godkänns inte alltid bostadsbidrag som inkomst för blivande hyresgäster, vilket gör att bostadsbidraget förlorar sin funktion som bostadspolitiskt instrument. Detta bör omprövas.

En höjning av den bidragsgrundande bostadskostnaden och ersättningsgraden ökar de statliga utgifter men minskar i viss utsträckning de kommunala utgifterna för försörjningsstöd. Det gynnar också samhällsekonomin att så få människor som möjligt är beroende av försörjningsstöd. Höjd ersättning och höjd gräns för den

⁹³ Riksrevisionen (2017 a).

⁹⁴ Finanspolitiska rådet (2017).

⁹⁵ Riksrevisionen (2017 a).

bidragsgrundande boendekostnaden kan även få negativa arbetsutbudseffekter för dem som inte vid dagens nivåer har varit i behov av försörjningsstöd. Detta måste utredas särskilt.

Förslag: En utredning behöver initieras för att fastställa i vilken utsträckning bostadsbidrag inte godkänns som inkomst bland fastighetsbolagen. Syftet med en sådan utredning bör vara att antingen via lag eller via frivilliga överenskommelser uppnå en situation där bostadsbidraget kan användas för att efterfråga en bostad i högre utsträckning än i dag.

Förslag: Bostadsbidraget bör återupprättas som bostadspolitiskt instrument. Detta kräver en resursförstärkning av bostadsbidraget, med sikte på att höja den bidragsgrundande bostadskostnaden och ersättningsgraden. Regeringen bör ge ett tilläggsdirektiv till Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S 2018:13) med uppdrag att föreslå ett antal alternativa utformningar inom ramen för ett givet resurstillskott.

Ökat boendeinflytande vid standardhöjande åtgärder

En stor andel av hyresbeståndet står inför renoveringar, ofta beroende på att stammar behöver bytas ut på grund av ålder. Fram till 1990-talet kunde allmännyttan sätta undan medel för underhåll i skattefria underhållsfonder. Men under 1990-talet infördes beskattning på dessa avsättningar, vilket har gjort att medel inte avsätts för dessa ändamål i samma utsträckning. Underhåll ska i stället bekostas via hyran från de nuvarande hyresgästerna. De värdeöverföringar som har diskuterats tidigare innebär också att det i en del fall förs resurser ut ur de allmännyttiga bolagen som skulle ha kunnat användas för att genomföra underhållsåtgärder.⁹⁶

Eftersom underhållsåtgärder inte ger rätt till hyreshöjningar, vill många fastighetsägare i samband med stamrenoveringar genomföra standardhöjande åtgärder som kan ge rätt till sådana. Dessutom genomför vissa privata fastighetsägare så kallade konceptrenover-

⁹⁶ Boverket (2014 b).

ingar, vilka innebär att vid vakanser renoveras enskilda lägenheter och hyran kan därmed höjas för nästkommande hyresgäst. Kartläggning har visat att hyreshöjningarna ofta blir betydande efter en renovering med standardhöjningar. Hyresgästföreningen beräknar att hyran i genomsnitt höjs med 37 procent, men det förekommer höjningar på 60 procent och mer.⁹⁷ Kartläggning har också visat att en stor andel av de boende inte har råd att bo kvar vid renoveringar som i många fall innefattar större standardhöjningar än vad som är nödvändigt.⁹⁸ Det är i många fall hushåll med lägre inkomster som flyttar, och de flyttar i många fall till områden med lägre socioekonomisk status. På så vis kan alltför omfattande standardhöjningar förstärka koncentrationen av låginkomsttagare till de områden som ännu inte har renoverats.

Enligt plan- och bygglagen har en fastighetsägare skyldighet att underhålla sin fastighet för att förbättra eller bevara skicket motsvarande det skick den var i vid uppförandet. Enligt miljöbalken ska bostäder hållas i sådant skick att olägenheter för människors hälsa inte uppstår, och ägaren ska vidta åtgärder som hindrar uppkomsten av olägenheter för människors hälsa. I jordabalkens tolfte kapitel (hyreslagen) görs det avseende hyresgästens rätt till inflytande en åtskillnad mellan underhåll och standardhöjning, men gränsen mellan dessa är svår att dra. Syftet med underhåll är att återställa byggnadens ursprungliga skick, så att den är brukbar. Uppräkningen i lagförarbetena är inte uttömmande. Man anger som exempel på standardhöjningar upprustning av kök och badrum, installation av bubbelbad, insättning av tvätt- eller diskmaskin, inglasning av balkonger, installation av centraldammsugare och bastu. Vissa underhållsåtgärder kan vara standardhöjande, till exempel utbyte av kylskåp till en helt annan och högre standardnivå. I 12 kap. 18 a § sjätte stycket jordabalken finns en lista på vad som är lägsta godtagbara standard för en lägenhet, vilket innebär att de mest grundläggande funktioner måste finnas – till exempel tillgång till varmt och kallt vatten. De allra flesta lägenheter uppnår lägsta godtagbara standard i dag. Godkännande krävs inte av hyresgästen för åtgärder som hyresvärden vill genomföra i syfte att en lägenhet ska uppnå lägsta godtagbara standard.⁹⁹

⁹⁷ Hyresgästföreningen (2017 b).

⁹⁸ Boverket (2014 b).

⁹⁹ 12 kap. 18 d § andra stycket jordabalken.

Som huvudprincip är hyresvärden skyldig att se till att lägenheten på tillträdesdagen är i sådant skick att den är fullt brukbar som bostad, enligt den allmänna uppfattningen i orten.¹⁰⁰ Hyresvärden har dessutom en skyldighet att under hyrestiden ombesörja sedvanligt underhåll (reparationer) med skäligena tidsmellanrum för att hålla lägenheten i fullt brukbart skick.¹⁰¹ Som diskuterat ingår underhållskostnader i hyran, vilket innebär att fastighetsägare inte har rätt att höja hyran på grund av sedvanligt underhåll.

En hyresvärd som vill vidta en standardhöjande åtgärd som har en inte obetydlig inverkan på lägenhetens bruksvärde ska först informera berörda hyresgäster om åtgärden. Det enda formkrav som ställs på informationen är att den ska vara skriftlig.¹⁰² För att sådana standardhöjande åtgärder ska få genomföras behövs ett godkännande från berörda hyresgäster.¹⁰³ Får inte hyresvärden hyresgästernas godkännande, kan hyresvärden efter två månader vända sig till hyresnämnden och begära tillstånd. Sådana tillstånd ges i nästan samtliga fall.

Skulle hyresvärden påbörja standardhöjande arbeten utan nödvändigt godkännande från berörda hyresgäster eller tillstånd från hyresnämnden, har hyresgästerna möjlighet att ansöka till hyresnämnden med begäran om att nämnden ska förbjuda hyresvärden att utföra arbetet.¹⁰⁴ Ett sådant förbud kan förenas med vite. Om hyresvärden hunnit genomföra standardhöjande åtgärder utan behövligt godkännande eller tillstånd, har hyresvärden inte rätt att tillgodo-göra sig standardhöjningen vid prövning av hyrans skälighet förrän minst fem år förflutit sedan åtgärden genomfördes, under förutsättning att den berörda hyresgästen bor kvar i lägenheten.¹⁰⁵

Ändring av hyra eller andra villkor i bostadshyresavtal kan genomföras på två olika sätt, antingen genom individuella förhandlingar direkt mellan hyresvärd och hyresgäst eller genom kollektiva förhandlingar mellan hyresvärden och hyresgästförening grundade på förhandlingsordningar. De flesta hyreslägenheter i Sverige omfattas av förhandlingsordning.

¹⁰⁰ 12 kap. 9 § jordabalken.

¹⁰¹ 12 kap. 15 § jordabalken.

¹⁰² 12 kap. 18 e § första stycket jordabalken.

¹⁰³ 12 kap. 18 d § andra stycket jordabalken.

¹⁰⁴ 12 kap. 18 h § jordabalken.

¹⁰⁵ 12 kap. 55 a § jordabalken.

Om hyresgästen inte accepterar hyresvärdens förslag till hyreshöjning vid individuella förhandlingar, har hyresvärden rätt att ansöka till hyresnämnden för prövning av hyrans skälighet. Sådan ansökan kan hyresvärden göra tidigast en månad efter det att hyresgästen mottagit hyresvärdens skriftliga villkorsändring.¹⁰⁶ Om parterna inte kommer överens vid kollektiva förhandlingar, har hyresvärden rätt att ingå överenskommelser om hyreshöjning direkt med de enskilda hyresgästerna när de kollektiva förhandlingarna formellt avslutats. Hyresvärden kan ansöka till hyresnämnden om en prövning av hyrans skälighet för de hyresgäster som inte frivilligt accepterar hyresvärdens bud.¹⁰⁷ Vid prövning i hyresnämnden av en hyreshöjning är hyresvärden sökande och den enskilda hyresgästen svarande, även om Hyresgästföreningen ofta agerar ombud åt hyresgästen på dennas fullmakt.

Oavsett om det varit individuella eller kollektiva hyresförhandlingar är hyresnämndens uppgift att fastställa hyran till skäligt belopp när det inkommer en ansökan om villkorsändring som rör hyrans storlek.¹⁰⁸ Detta sker genom en så kallad bruksvärdesprövning, som i korthet går ut på att jämföra den begärda hyran med i första hand kollektivt framförhandlade hyror för lägenheter i samma ort som har ett likvärdigt bruksvärde som prövningslägenheten. Av betydelse vid bedömning av en lägenhets bruksvärde är bland annat dess standard och tillhörande förmåner. Däremot ska man bortse från byggnadsår och produktions-, drifts- och förvaltningskostnader.¹⁰⁹

Ända sedan dagens system för hyresgästinflytande infördes år 1997 har tanken varit att hyresgäster ska ha en reell möjlighet att påverka mer än bara rena lyxrenoveringar. När hyresnämnden prövar en ansökan om tillstånd till förbättrings- och ändringsåtgärder, ska nämnden göra en avvägning mellan hyresvärdens och hyresgästens intressen. Åtgärderna ska enligt 12 kap. 18 f § jordabalken tillåtas, om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse av att genomföra dem och de inte är oskäligen mot hyresgästen. Detta antyder att det krävs förhållandevis starka skäl för att en åtgärd ska hindras av hyresgästen, och praxis visar att hyresvärdar nästan alltid får tillstånd av hyresnämnderna och Svea hovrätt att genomföra sina begärda åtgär-

¹⁰⁶ 12 kap. 54 § första stycket jordabalken.

¹⁰⁷ 24 § hyresförhandlingslagen.

¹⁰⁸ 12 kap. 55 § jordabalken.

¹⁰⁹ SOU 1966:14 s. 239.

der. När 12 kap. 18 f § jordabalken ändrades år 2002, var ett huvudsyfte att hyresgästerna skulle få ett starkare inflytande. I förarbetena angavs specifikt att hyresgästens intresse av att bibehålla en lägre hyra skulle vägas in i hyresnämndens prövning.¹¹⁰ Trots detta förekommer det ofta att hyresnämnderna och Svea hovrätt uttalar att en åtgärd inte kan vara oskäligen, eftersom den inte utgör en lyxrenovering. I vissa fall tycks det göras i förbifarten, men i flera fall tycks det faktum att en åtgärd inte är ”onödigt lyxig” göra att hyresgästens intresse av att bibehålla en låg hyra enligt domstolen inte anses väga över hyresvärdens intresse av att åtgärden genomförs.¹¹¹

I juni 2019 beslutade riksdagen om lagändringar som ska ge hyresgäster större möjlighet att utforma standarden (viss utrustning eller underhåll) på den egna bostaden, genom möjlighet att individuellt avtala om hyrespåslag eller avdrag för tillval och frånval från lägenhetens ursprungliga standard.¹¹² Ersättningen för tillval eller frånval ska gälla under maximalt tio år, för att sedan omfattas av reglerna för bruksvärdeshyra. Hyresgästföreningen är positiv till förändringar som ökar hyresgästers möjlighet att själva påverka utformningen av sina bostäder men anser inte att lagändringen på något sätt förbättrat hyresgästernas inflytande när det gäller standardhöjningar som initieras av hyresvärdar.¹¹³

Författningsförslag

För att säkerställa att hyresgästerna inte behöver möta hyreshöjningar som tvingar dem att flytta föreslår kommissionen att regeringen initierar en förändring i hyreslagen (12 kap. jordabalken) som reglerar valmöjligheter för hyresgästen vid standardhöjande åtgärder i hyresbeståndet.

Det bör vara rimligt att kräva av både stora och små hyresvärdar att inte genomföra standardhöjningar som kan innebära att hyresgäster måste flytta av ekonomiska skäl. Det kan därför finnas ett behov av att införa ett krav på att hyresvärderna måste erbjuda ett basalternativ vid standardhöjande åtgärder som minimerar hyreshöj-

¹¹⁰ Prop. 1996/97:30, s. 68 och prop. 2001/02:41, s. 24.

¹¹¹ Wetterberg (2016).

¹¹² 12 kap. 55 d § jordabalken.

¹¹³ Hyresgästföreningen (2017 b).

ningen.¹¹⁴ Ett basalternativ innebär en minsta möjlig standardhöjning som inte kan väljas bort, men i övrigt behöver hyresgästen inte gå med på andra standardhöjande åtgärder. Det finns därför inte någon risk att fastigheter skulle få ett eftersatt underhåll. För hyresvärden är det viktigt att kunna säkerställa en ekonomisk hållbar förvaltning och utveckla fastigheten genom bland annat standardhöjande åtgärder så att bostaden är attraktiv och kan hyras ut till annan hyresgäst i framtiden. Detta är också en faktor som beaktas av hyresnämnden i tillståndsprövningen. Det vanliga underhållsarbetet (t.ex. stambyte) ingår i hyran och ska inte leda till hyreshöjning.

Däremot kan hyresgäster som vill ha standardhöjande alternativ (t.ex. kaklat badrum) i sin lägenhet få ytterligare alternativ att välja mellan i samband med det vanliga underhållsarbetet. De åtgärder som hyresgäster ska kunna påverka gäller endast standardhöjande åtgärder. Det görs i samband med att hyresgästen godkänner en standardhöjande åtgärd. Ofta får hyresgästen en totalbild av vad hyresvärden vill genomföra för åtgärder. Det blir svårt för hyresgästen att bedöma vad som är underhåll och vad som är standardhöjande åtgärder.

En första viktig förändring är att införa en uppgiftsskyldighet om att hyresvärden ska redovisa vad som är standardhöjande åtgärder respektive vad som är sedvanligt underhåll som inte har inverkan på bruksvärdet eller hyran. Det är ett sätt för hyresgästen att förstå vilka slags upprustningsåtgärder som hyresvärden vill genomföra i lägenheten och för att tydliggöra för hyresgästen vilken åtgärd som kan leda till en hyreshöjning. Syftet med att införa en möjlighet för hyresgästen att välja upprustningsnivå är att stärka hyresgästernas boendeinflytande ytterligare.

Eftersom hyresvärden kommer att veta ungefärliga kostnader för åtgärderna genom olika offerter, borde det var möjligt att dessutom uppge hyresökningar i form av intervall för de olika standardhöjande åtgärderna. Att förhandla om hyran i förväg så att hyresgästerna får ett pris där i alla fall en tänkt hyra eller en högsta hyra anges på de åtgärder borde ses som positivt och efterfrågat. Utgångspunkten är att bruksvärdesprincipen som hyressättningsmodell inte ska förändras. Bruksvärdesprincipen torde vara möjlig att beakta genom att de nya hyrorna bestäms utifrån vad som närmast kan liknas vid prislister, (hyresnivåskillnader) där olika åtgärder ges olika mycket på-

¹¹⁴ SOU 2017:33.

verkan på bruksvärdet baserat på vad som på regional, och ibland lokal, nivå har förhandlats fram mellan parterna.

I tidigare förarbeten finns en rekommendation (ej bindande) att hyresvärden så utförligt som möjligt ska beskriva de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av åtgärderna, för att hyresgästen ska kunna göra ett informerat val. Vid lagändringen 2002 övervägdes att införa lagstadgade krav på innehållet i informationsmeddelandet, men detta bedömdes inte vara nödvändigt. Däri skriver man att om hyresvärden lämnar information om hur stor hyreshöjning åtgärderna beräknas leda till är denna information inte bindande i en senare hyresförhandling. Uppgiften lämnas i samband med övrig information som hyresvärden ger vid standardhöjande åtgärder.

Det som talar för förslaget är att vid standardhöjande åtgärder ges hyresgästen möjlighet att kunna välja att lägenheten ska kunna renoveras till olika standard med olika hyresnivåskillnader. Ett förtydligande i den information som ska ges till hyresgästen är att de ekonomiska konsekvenserna framgår. Hyreshöjningen gäller för överskådlig framtid och beror på vilket alternativ som hyresgästen väljer. Det har inletts att det inte går att meddela vilken hyra man tänker begära efter standardhöjningen, därför att det kan komma att ändras. Många hyresvärdar förhandlar dock kollektivt så tidigt som möjligt, och det är därför fullt rimligt och möjligt att ge hyresgästen informationen och möjligheten till att välja med upplysning om de ekonomiska konsekvenserna. Dessa hyresnivåskillnader gäller som sagt för en överskådlig framtid och kommer inte att hindra en normal hyresförhandling framöver.¹¹⁵ Hyresgästen kommer att ha en realistisk uppfattning om hur stor hyreshöjning det kan bli fråga om. För de hyresgäster som önskar en högre standard i sin lägenhet kommer hyran att bli högre. Det torde innebära att de flesta hyresgäster kan bo kvar efter en standardhöjande åtgärd. Ett sådant hyresgästinflytande kommer troligen leda till färre hyrestvister. På sikt skulle det kunna bli skilda hyresnivåer på lägenheterna i ett hyreshus, vilket kan bidra till en något minskad inkomstmässig segregation.¹¹⁶ Förslaget är förenligt med hyresförhandlingslagens bestämmelser.¹¹⁷ Det är möjligt för hyresgäster att inte godkänna en standardhöjande åtgärd. Hyresvärden kan begära tillstånd hos hyresnämnden.

¹¹⁵ Hyresgästföreningen (2017 b).

¹¹⁶ Lind (2015 a).

¹¹⁷ Särskilt 21 § hyresförhandlingslagen, däri det framgår att parterna inte får fastställa olika hyror i samma hyreshus. Men om det är skillnader i bruksvärdet är det motiverat med olika hyror.

I dag gäller att hyresnämnden vid prövningen ska beakta om åtgärderna leder till en hyreshöjning som gör att de blir oskäligen gentemot hyresgästen. Ofta har den hyra som ska utgå efter standardhöjningen inte förhandlats, då hyresnämnden ska pröva om tillstånd ska ges. Hyresnämnden kan inte inom ramen för tillståndsprövningen i dag fastställa vilken hyra som ska gälla efter renoveringen. Hyresnämnden kan i en senare process fastställa hyran till ett skäligt belopp, men det innebär inte att åtgärderna för den skull automatiskt blir skäligen. Hyresnämnden kan nämligen inte i den senare processen på nytt ta ställning till om förbättringsåtgärderna varit alltför omfattande utan ska utgå från det bruksvärde som lägenheten har.

När hyresnämnden prövar om sådant tillstånd ska lämnas görs en intresseavvägning. När 12 kap. 18 f § jordabalken ändrades 2002, var ett huvudsyfte att hyresgästerna skulle få ett starkare inflytande. Hur avvägningen ska göras stadgas i 12 kap. 18 § f jordabalken. Ansökan ska bifallas om hyresvärden har beaktansvärda skäl av att åtgärden genomförs, exempelvis hyresvärdens intresse av att renovera lägenheten för att hyra ut i framtiden (steg 1) och det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs. I förarbetena angavs specifikt att hyresgästens intresse av att bibehålla en lägre hyra skulle vägas in i hyresnämndens prövning.¹¹⁸ I dessa avvägningar kan hänsyn tas till flera omständigheter som hyresgästens ekonomiska situation, höga ålder, intresset av att bevara äldre och fullt fungerande inredning eller om hyresgästen annars skulle drabbas särskilt hårt som att beakta om åtgärderna leder till en boendekostnad som blir opåkallat hög. Slutligen görs en avvägning mellan parternas intressen, där exempelvis en åtgärd som kan medföra en kraftig hyreshöjning kan väga över hyresvärdens intresse (Steg 3).

Om mycket omfattande standardhöjande åtgärder godkänns, blir mycket stora hyreshöjningar skäligen. Frågan om en eventuell hyreshöjning måste beaktas i prövningen av om en åtgärd ska tillåtas. Annars tas inte hyresgästens intresse av att hålla hyran nere till vara. Kommissionen bedömer att förslaget torde kunna leda till att hyresnämnden samtidigt kan pröva både de föreslagna åtgärderna och ett eventuellt hyrespåslag, vilket blir mer effektivt.¹¹⁹ Förslagen föranleder ändringar i 12 kap. 18 e jordabalken. Jämlikhetskommissionen har övervägt om det fanns behov av ändring och förtydligande i

¹¹⁸ Prop. 1996/97:30, s. 68 och prop. 2001/02:41, s. 24.

¹¹⁹ Se även prop. 2001/02:41.

12 kap. 18 § f jordabalken. Kommissionen har övervägt om det i lagtexten skulle framgå på vilket sätt avvägning mellan hyresvärden och hyresgästens intresse ska göras och vilka åtgärder som bör godtas. Kommissionen bedömer att det inte finns behov av att ändra den i dagsläget, eftersom avvägningen framgår tydligt i tidigare förarbeten. Endast en mindre ändring görs med anledning av förslag om att införa nytt andra stycke i 12 kap. 18 e jordabalken.

Utformning

I dag regleras i 12 kap. 18 e § jordabalken, skriftlig information till hyresgästen om standardhöjande åtgärder utan att det finns krav på innehållet. I jordabalken införs krav på vad det skriftliga meddelandet ska innehålla. För att en hyresgäst ska kunna ta ställning till de åtgärder som hyresvärden vill utföra, bör det i informationen specificeras vad som är standardhöjande åtgärd och vad som är sedvanliga underhållsåtgärder. Det blir tydligt för hyresgästen, och det kan även underlätta vid en eventuell prövning i hyresnämnden och domstol om hyresgästen inte godkänner åtgärderna. Hyresvärden ska i det skriftliga meddelandet redovisa olika standardhöjande alternativ som hyresgästen ska välja mellan och som innebär hyresnivåskillnader. Det ska finnas en lägstanivå.

Ekonomiska konsekvenser

Konsekvensen blir en långsammare takt i renoveringarna av de stora hyresbestånden. Ett antal påtvingade förflyttningar kan troligen avvärjas, då boendekostnaden i många fall inte kommer att öka till mer än vad individerna kan betala. Förändringen kan alltså verka återhållande på både bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. Båda dessa bidragsformer har setts öka både hos dem som flyttar och hos dem som bor kvar efter en renovering.¹²⁰

Förslag: Inför ett lagstadgat krav på hyresgästernas möjlighet att välja nivå vid renovering.

¹²⁰ Boverket (2014 b).

21 Regionala frågor

21.1 Utgångspunkter¹

- Historiskt, från andra hälften av 1800-talet, har det skett en konvergens i inkomster mellan regionerna, men under senare decennier har tillväxten och inkomsterna koncentrerats till storstadsområdena. Stockholm är den region som har de högsta inkomsterna. Samtidigt finns skillnader både i hushållens kostnader för boende, mat med mera och andra icke marknadsrelaterade skillnader i levnadsvillkor som gör det svårt att jämföra standarden i alla viktiga avseenden.
- Sverige utmärker sig internationellt genom att en så hög andel som 25 procent av alla arbetstillfällen finns i huvudstadsregionen. I övriga studerade EU-länder är motsvarande andel ungefär hälften så stor. Däremot är andelen arbetstillfällen i övriga storstadsregioner i Sverige närmare genomsnittet för de studerade länderna.
- De ökande inkomstskillnaderna mellan regionerna förklaras till en del av att yngre välutbildade lämnar mindre och perifera regioner och flyttar till större och mer tätbefolkade regioner. Humankapitalskillnaderna förstärks av att det främst är unga med goda studieresultat eller välutbildade föräldrar som flyttar.
- Utbildningsmöjligheterna skiljer sig mellan olika delar av landet, och långa avstånd till högskola kan motverka övergång till högre studier. Dessutom finns det studier som indikerar att avstånd till högskolan spelar större roll i högskolebeslutet för unga från studieovana hem än för unga med välutbildade föräldrar.

¹ Detta avsnitt bygger till stor del på beskrivningen i avsnitt 12.3. För referenser hänvisas till detta avsnitt.

21.2 Problembild och diagnos²

Problem

- Skattekvoten skiljer sig mellan Sveriges kommuner, och i många små kommuner är skattesatsen mycket högre än i de stora städerna. Långtidsutredningen 2015 beräknade i sitt huvudscenariö över den regionala utvecklingen att mycket avlägsna glesbygdskommuner till år 2040 skulle behöva höja skattesatsen med 6 kronor för att upprätthålla 2015 års servicenivå, medan storstadskommunerna enbart skulle behöva höja kommunal-skatten med 1 krona.
- En lägre andel av befolkningen har högskoleutbildning i glesare kommuner, samtidigt som dessa kommuner har stor brist på utbildad arbetskraft till välfärdsyrkena. De minsta FA-regionerna³ kommer framöver att ha störst problem med kompetensförsörjningen, både med högskoleutbildad arbetskraft och med arbetskraft med motsvarande treårigt gymnasium.
- Betygsskillnaderna mellan skolor i små och stora kommuner har ökat de senaste decennierna, och majoriteten av de elever som går i de svagaste skolorna (mätt som skolans mervärde) bor på landsbygden.
- Under det senaste decenniet har statlig verksamhet lagts ner i tätorter av alla storlekar, men den största absoluta minskningen av antalet arbetsställen har skett i de allra minsta tätorterna. Samtidigt möter glesbygden också ett minskat utbud av apotek, postombud och dagligvarubutiker.

Diagnos

- De ökande skattesatserna i glesbygdskommuner kan till en del förklaras av att en minskande befolkning gör att fasta kostnader behöver slås ut på färre invånare och att kostnaden per invånare alltså ökar. De kommuner som får ökade kostnader kan inte på-

² Bygger till stor del på beskrivning i kapitel 12.3. För referenser hänvisas till detta avsnitt.

³ En funktionell analysregion (FA-region) är en region, inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor. En indelning gjord av Tillväxtanalys 2015 delar in Sverige i 60 FA-regioner.

verka skattebasen nämnvärt utan måste höja kommunalskatten för att öka intäkterna. För att undvika alltför stora skattehöjningar krävs det både att det kommunala utjämningsystemet bättre kan kompensera för vissa orters gleshet och avstånd och att de åtaganden som staten lägger på kommunerna finansieras i tillräcklig utsträckning.

- Driftskostnaderna för service i glesbygd är högre än i städerna, varför kostnadsbesparingar har lett till indragen service. Dessutom har staten vid avregleringar förlitat sig på att marknaden ska leverera tjänster i hela landet, vilket till exempel inte har skett på post- och apoteksmarknaderna. För god service i hela landet krävs en ökad statlig närvaro och en statlig strategi kring infrastrukturen.⁴
- Eftersom avstånd till högskola påverkar beslutet om att läsa vidare, kan en del av glesbygdens utbildningsunderskott förklaras av långa avstånd till lärosäten. För att kompensera för detta behövs en strategi för att genom digital teknik tillgängliggöra högre utbildning i hela landet.⁵
- Skolans kvalitetsvariationer över olika sorters kommuner kan till en del förklaras av kommunernas förutsättningar för att klara av sitt kärnuppdrag, till en del av svårigheter att rekrytera personal.

21.3 Förslag och bedömningar

Vidare omfördelning i det kommunalekonomiska utjämningsystemet

Det kommunala kostnadsutjämningsystemet förändrades den 1 januari 2020 med syfte att ge en förstärkt fördelningsprofil och ytterligare kompensation för merkostnad i glesbygd. Den grundläggande modellen för kostnadsutjämnning bibehålls, men ett antal mindre förändringar genomförs. Bland dessa kan nämnas införandet av en delmodell för kommunal vuxenutbildning och att det i delkomponenterna för förskola och fritidshem införs kompensation

⁴ Det senare diskuteras i kapitel 27.

⁵ Se förslag i kapitel 17.

för socioekonomi samt för gles bebyggelse. Även inom delmodellen för gymnasieskolan införs kompensation för gles bebyggelse.⁶ Förändringarna är i linje med kommissionens uppdrag och syftar till att i högre grad ta hänsyn till de olika kommunernas förutsättningar vid utjämningen.

Riksrevisionen har utvärderat det kommunalekonomiska utjämningsystemet och drar slutsatsen att systemet inte är utformat på ett sådant sätt att kommunerna kan ge kommuninvånarna likvärdig service utan alltför stora skillnader i skattesats. Riksrevisionen menar vidare att den befintliga utjämningen inte heller med de senaste tilläggen i tillräcklig utsträckning kompenserar för de kostnader som uppstår på grund av kommunens storlek, befolkningsunderlag, befolkningsförändringar samt socioekonomi. De förväntade kostnaderna för genomsnittlig service och effektivitet underskattas enligt Riksrevisionen systematiskt för glesa kommuner i den modell som nu används. En ökad utjämning skulle enligt rapporten utjämna skillnaden i de skattesatser som gällde 2017 från 6,73 till 4,84 procentenheter.⁷ Riksrevisionens rekommenderar regeringen att bland annat utveckla den befintliga kostnadsutjämningen så att den i större utsträckning utjämnar för kostnadsskillnader som uppstår på grund av att kommunerna har olika yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt för storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi. Man rekommenderar även regeringen att ge Tillväxtverket i uppdrag att uppdatera och utveckla utjämningsystemet.

Skattesatsen tenderar att vara högre i kommuner med lägre inkomster, och det är från fördelningssynpunkt eftersträvansvärt att begränsa ökningen av kommunalskatterna i dessa kommuner. Samtidigt är många kommuner i stort behov av ytterligare resurser, och den statliga kompensationen för ett antal ålagda uppgifter täcker inte helt de kostnader som kommunsektorn har för dessa.⁸ Sannolikt gäller att uppgifter som åläggs kommunerna ovanifrån men som inte finansieras i tillräckligt stor utsträckning riskerar att vara mer betungande för mindre kommuner som inte kan utnyttja skalfördelar i välfärdsproduktionen. Dessutom är ersättningen från staten till kommunerna statiskt beräknad, det vill säga transfereringen är otill-

⁶ Prop 2019/20:11.

⁷ Riksrevisionen (2019 b).

⁸ Detta gäller exempelvis mottagning av asylsökande, eftersom de två år under vilka staten tar på sig kostnader i de allra flesta fall inte räcker för integration och självförsörjning.

räcklig om kostnaderna växer över tid. Det är däremot inte givet huruvida finansiering av det kommunala välfärdsuppdraget via kommunalskatt eller via statlig skatt (med efterföljande transfereringar till kommunsektorn) är mest fördelaktigt från fördelningssynpunkt, eftersom det beror på vilka statliga skatter som används för ändamålet.

Inkomstutjämningsystemet kan också påverka kommunernas incitament att investera i utbildning för grupper som får försörjningsstöd. För kommunerna innebär det en kostnadsbesparing när en person lämnar försörjningsstödet, men på grund av inkomstutjämnings tillfaller bara en mindre del av den ökande skatteintäkten den egna kommunen. Trots detta kan det antas att kommunerna har som mål att reducera beroendet av försörjningsstöd bland kommunens invånare.

Strukturåtgärder

Ett kostnads- och inkomstutjämningsystem som bidrar till likartade villkor för kommuner och regioner att säkerställa en välfärd av hög kvalitet är viktigt för möjligheterna att utbilda och försörja sig för medborgare i hela landet. Samtidigt finns det gränser för hur stor utjämningsuppgift som kan läggas på utjämningsystemet. Kommunutredningen har i sitt betänkande diskuterat kommunernas förutsättningar att möta medborgarnas krav och förväntningar i ett bredare perspektiv än bara utjämningsystemets.⁹ Utredningen diskuterar bland annat samverkanslösningar, kommunsammanslagningar, digitalisering och andra kapacitetshöjande investeringar och, på ett mer fundamentalt plan, förändringar av kommunernas uppgifter.

Små kommuner har inte möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar och har möjligen en del att vinna på sammanslagningar.¹⁰ En litteraturöversikt över studier av kommunsammanslagningar i länder med likartad kommunstruktur visar dock att det inte är givet att sammanslagningar av små kommuner ger de förväntade kostnadsbesparingarna, samtidigt som de i vissa fall får negativa effekter på demokratiska aspekter som valdeltagande.¹¹ Kommunsammanslagning är under alla omständigheter en lösning som har bäst förutsätt-

⁹ SOU 2020:8.

¹⁰ Tingvall m.fl. (2006).

¹¹ Erlingsson (2019).

ningar att förbättra effektiviteten i delar av västra och södra Sverige, där befolkningstätheten är högre. Digitalisering har däremot goda förutsättningar också i glesare befolkade delar av landet, under förutsättning att bredbandsförbindelserna blir tillräckligt utbyggda. Detta kräver å andra sidan betydande investeringar.

Förändrade uppgifter och därtill kopplade resursflöden ligger nära till hands för vissa funktioner – skola och räddningstjänst är exempel – och ligger i linje med vad kommissionen föreslår på annat ställe i detta betänkande. Att ansvarsfördelningen mellan kommun och stat görs beroende av kommunens storlek, så kallad asymmetrisk ansvarsfördelning, är också ett alternativ som bör övervägas för vissa sektorer.

Den senaste kommunutredningen diskuterade ekonomisk stimulans för att komma längre med kommunsammanläggningar än vad som kan åstadkommas med ren frivillighet. Om riktade statsbidrag ska utnyttjas, bör de klustras till att omfatta hela sektorer, vilket överensstämmer med vad kommissionen förordar beträffande skolan.

Bedömning: En viss ytterligare utveckling av det kommunala utjämningsystemet är av allt att döma motiverad, men i längden krävs strukturella förändringar av kommunsystemet och eventuellt förändrade arbetsuppgifter för att det ska vara hållbart. En kombination av ekonomiska stimulanser och villkorade insatser torde bli nödvändiga.

Ökad statlig närvaro och samverkan

Under perioden 2008 till 2014 försvann 133 statliga arbetsställen på orter med upp till 10 000 invånare.¹² Det har gjort att det i glest befolkade regioner är svårare att som medborgare lokalt få hjälp i administrativa ärenden och få service. Även i storstädernas särskilt utsatta områden har staten dragit sig tillbaka, och även där finns alltså motiv för en samlande punkt för statens verksamheter. Utrikes födda och personer med funktionsnedsättning är grupper som har särskilda problem med att ta del av information via digitala kanaler, varför lokal närvaro kan spela extra stor roll för dessa grupper.¹³

¹² SOU 2017:1.

¹³ SOU 2018:43.

I dagsläget finns 113 statliga servicekontor, som från och med juni 2019 drivs av Statens servicecenter. Vid dessa ges hjälp med enklare serviceärenden hos Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket. Från och med 2020 inrättas 4 nya servicekontor i FA-regioner som inte har något servicekontor i dag. Dessutom kommer servicekontoren under 2020 att ge service avseende Arbetsförmedlingens kundtorgsverksamhet (obokade besök) på vissa platser där Arbetsförmedlingen lägger ner verksamhet och där servicekontor finns.¹⁴ En utredning har tillsatts med syfte att analysera hur de statliga servicekontoren, och därmed den lokala tillgången till statlig service, ska stärkas. Medel har tillförts i budgeten för 2020, och utredningen ska föreslå var nya servicekontor ska etableras samt vilka myndigheters verksamhet som ska lokaliseras vid dessa.¹⁵

Regeringen har en ambition att stärka den statliga närvaron i landet och har därför principiellt tagit beslutet att inga nya myndigheter ska lokaliseras i Stockholm under mandatperioden. Att statlig service är lokalt tillgänglig är dock troligen viktigare för förtroendet för statens institutioner än att det finns statligt anställda på expertmyndigheter på orten.

Betydelsen av statlig närvaro i hela landet blir tydlig när det gäller brottsbekämpning. Att närmaste polis finns mycket långt bort när man blir utsatt för ett brott kan skapa otrygghet. Den parlamentariska landsbygdskommittén har föreslagit ett krav på maximal ingripandetid vid akut händelse ska föras in i Polisens regleringsbrev.¹⁶ Polismyndigheten menar att ett sådant mål inte har satts upp, eftersom förutsättningarna skiljer sig åt i regionerna och att ett sådant mål skulle kräva en kraftig omlokalisering av poliser i tjänst i dag eller utökade resurser.¹⁷ Enligt kommissionens bedömning är detta dock ett uppslag som bör utredas närmare.

Arbetsförmedlingen har i sin lägesbeskrivning om lokal närvaro skrivit att man har avvecklat eller ska avveckla kontor på 132 orter under 2019 och 2020 och att man genom samarbete med kommuner eller servicekontoren har säkrat lokal fysisk närvaro på 99 orter. Där-

¹⁴ Finansdepartementet (2020).

¹⁵ Ibid. Utredningen har i ett delbetänkande redovisat sin bedömning om var nya kontor ska lokaliseras och ska slutredovisa sitt uppdrag i november 2020.

¹⁶ SOU 2017:1, s. 175.

¹⁷ Polismyndigheten (2017).

med återstår 33 orter där man under 2020 behöver lösa den lokala närvaron. För mer än hälften av orterna pågår diskussionen om samarbete med kommunerna om lokal närvaro.¹⁸

I kapitel 17 har diskuterats hur distansutbildning kan utökas och genom digital teknik tillgängliggöras i fler delar av landet. Som påpekades ovan kan dock personer med funktionsnedsättningar och utrikes födda missgynnas av att fysiska möten ersätts av information och möten via digitala kanaler. Därför är det av vikt att en myndighet som Arbetsförmedlingen hittar sätt att erbjuda fysiska möten även på de orter där en sådan lösning inte finns i dag och där kontoret antingen har lagts ner eller kommer att lägga ner.

I flera av de aktuella sektorerna, exempelvis utbildning och arbetsförmedling, är samverkan med den lokala offentliga sektorn självskriven. Lämpliga former för denna samverkan varierar med sektorn och kan också bero på lokala förutsättningar.

Bedömning: Ambitionen att stärka den lokala statliga närvaron är god, och att göra detta genom ett ökat antal servicekontor framstår som motiverat. En lokal närvaro är viktig för en myndighet som Arbetsförmedlingen, som bör kunna erbjuda bokade besök i egen regi eller i samverkan med kommunen.

Förslag: Vilka krav som ska kunna ställas på polisnärvaro bör utredas närmare.

Bedömning: Expertmyndigheter bör lokaliseras efter andra principer än regionala hänsyn, såsom möjlighet till kompetensförsörjning och kunskapsutbyte.

Ytterligare förslag med regional dimension

En viktig del i att skapa jämlika förutsättningar för marknadsinkomster i hela landet är att tillgängliggöra utbildning. Därför har kommissionen föreslagit ett antal åtgärder på utbildningsområdet

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2020).

som har en tydlig regional dimension. Dessa förslag har presenterats i sin helhet i kapitel 17 men beskrivs kortfattat här.

Även infrastrukturen kan vara ett verktyg för att skapa ökad regional jämlikhet. I kapitel 27 om institutionella frågor föreslås ett antal åtgärder på infrastrukturområdet med en tydlig regional dimension.

Strategi för regionalt tillgänglig högre utbildning

Regeringen bör utforma en strategi med sikte på att uppnå ökad genomströmning och studieresultat i distansutbildning samt hur distansutbildningen kan bidra till breddad rekrytering till högskolan. Medel bör även tillföras för att utveckla distanspedagogik och utbildningsprogram på distans.

Lokala lärcentrum som nav för lokala utbildningsinsatser

Förslaget innebär att en kontrollerad studie av hur lärcentrum kan fungera som stöd för att höja genomströmningen i distansutbildningen av framför allt studenter från studieovana hem bör genomföras. Om resultaten är goda, bör regeringen överväga att bygga upp ett rikstäckande nät av lärcentrum som kan fungera som studiestöd i glesare regioner.

Utbildningspremie i välfärdsyrken i kommuner med stora utmaningar

Förslaget innebär en årlig utbildningspremie för dem som har avlagt examen i ett kommunalt bristyrke och flyttar in i någon av de kommuner som har extra stora utmaningar med kompetensförsörjningen. Premien bör även kunna lämnas till dem som är bosatta i dessa kommuner och som avlägger examen i något kommunalt bristyrke.

Infrastrukturfrågor

Utbyggnaden av *bredband* via optisk fiber administreras inte på något sammanhållet sätt utan sker i konkurrens mellan kommersiella aktörer, på vissa håll av kommuner, på andra av ekonomiska föreningar som bildats för ändamålet. Detta har lett till ojämn takt i utbyggnaden, kvalitetsproblem och ineffektivitet. Med ett sammanhållet statligt nät ökar förutsättningarna för en rikstäckande infrastruktur med tillräcklig kvalitet för att säkerställa tillgång till bredbandstjänster som är viktiga för både hushåll och näringsliv.

Eldrivna fordon förutses spela en växande roll i transportsystemet, och en infrastruktur för en sådan fordonsflotta är en nödvändig komponent i klimatpolitiken. För närvarande finns ett antal kommersiellt drivna system utan samordning. Analogt med bredbandsförsörjningen kan ett stärkt statligt ansvar bidra till att säkerställa *tillgång till laddningsmöjligheter* i alla delar av landet, så att den nationella klimatpolitiken kan föras med konsekvens.

De regionala och lokala monopolen på elmarknaden har lett till ökade elkostnader för både hushåll och näringsliv. Vissa leverantörer, däribland statligt ägda Vattenfall, utnyttjar sin monopolställning i prissättningen. Energimarknadsinspektionen har utan framgång sökt begränsa avgiftsökningarna. Åtgärder på både kort och längre sikt för att begränsa prisökningarna är motiverade. Sådana åtgärder har också en viss regional dimension.

22 Konsumentpolitik

I föreliggande kapitel behandlas ett antal konsumentpolitiska frågor från skilda områden. Merparten av dessa diskuteras utförligare i andra kapitel, varför texten här inskränks till korta sammanfattningar och hänvisningar till dessa kapitel. En specifikt konsumentpolitisk fråga, överskuldssättning, behandlas utförligt i detta kapitel, vilket utmynnar i ett författningsförslag.

I kapitel 6 har beskrivits hur man med hjälp av ekonomisk teori kan närma sig frågan om marknadslösningars förutsättningar och vilka motiv det kan finnas för offentliga åtaganden på skilda områden. Även på de områden som i huvudsak överlämnas åt marknaden finns det ofta anledning att reglera marknadens funktionssätt. Motiven kan exempelvis avse risker för oligopol eller monopol, starkt asymmetriska förhållanden mellan konsumenter och producenter, permanenta obalanser eller konsumentsäkerhet.

22.1 Utgångspunkter

Naturliga monopol

- Flera av de infrastruktursystem som levererar tjänster till företag och hushåll har omreglerats under de senaste 25 åren. Infrastruktur såsom vägar, järnvägar, elnät och bredbandsnät har dock karaktären av naturliga monopol, där det är olönsamt för flera konkurrenter att upprätta parallella system i samma geografiska område. Avsaknaden av konkurrens kan innebära att monopolisten höjer priserna för konsumenter och företagskunder och att produktionsnivån därmed blir för låg. Samtidigt sker en betydande resursöverföring från konsumenter till producenter.

- För att på ett rimligt sätt kunna ta del av samhällets service i dag krävs det tillgång till bastjänster såsom el, tele, bredband och post. Då de tjänsterna kan betraktas som nödvändiga, finns det motiv för staten att tillhandahålla den nödvändiga infrastrukturen för dessa tjänster för att säkerställa att de produceras i tillräcklig omfattning.

Asymmetrisk information

- Konsumenter har i de flesta fall inte samma information vid köp av en vara eller tjänst som producenter eller försäljare har. Denna asymmetri kan utnyttjas av producentsidan för att locka konsumenterna att efterfråga dyrare produkter eller tjänster än vad de skulle behöva, eller för överprissättning, eller bådadera.

Obalans mellan utbud och efterfrågan

- I de situationer där efterfrågan på en nödvändighetsvara överstiger tillgången har producenter en god förhandlingsposition gentemot konsumenterna och kan utnyttja detta i prissättningen. I dessa lägen är det främst de konsumenter som har en svag socio-ekonomisk ställning och små marginaler som drabbas, och det finns motiv för staten att söka stärka konsumenternas position.

Överskuldssättning

- Hushåll med små ekonomiska marginaler är känsliga för tillfälliga inkomstbortfall eller oförutsedda utgifter. Den ekonomiska stressen från sådana störningar försämrar beslutskapaciteten och ökar risken för förhastade beslut, exempelvis i form av dyra, kortfristiga lån eller försök att via kommersiella spel lösa situationen. Detta kan ge upphov till negativa spiraler och skuldfällor, som det blir svårt eller omöjligt att ta sig ur. Det finns i nuläget ingen etablerad definition i Sverige för vad överskuldssättning innebär, men enkelt uttryckt är en person överskuldssatt när räntor och

amorteringar på skulderna överstiger betalningsförmågan och skulderna är av långvarig karaktär.¹

22.2 Problem och diagnos

Naturliga monopol

- Vid den omreglering av järnvägstransporterna som inleddes på 1990-talet valdes en standardlösning som bevarade ett statligt ansvar för själva järnvägsnätet, medan transporttjänsterna successivt har blivit mer konkurrensutsatta. Det har lett till fler operatörer, tidvis till trängsel på det tillgängliga spårutrymmet, samtidigt som det finns problem med underhåll och leveranssäkerhet.
- Vid omregleringen av elförsörjningen bevarades ett statligt ansvar för det nationella stamnätet, samtidigt som det skapades ett stort antal regionala och lokala monopol. Elkraften är konkurrensutsatt, medan kontrollen över näten har möjliggjort att en växande del av leverantörernas intäkter består av nätavgifter. Tre stora aktörer innehar tillsammans cirka 60 procent av elnäten, och nätavgifterna hos dessa är högre än nätavgiften hos de mindre aktörerna. Prisregleringen av nätavgiften har anpassats till operatörernas krav, då företagen vid domstolsprövning har vunnit mot Energimarknadsinspektionen och därmed kunnat höja avgifterna mer än vad Energimarknadsinspektionen har menat varit skäligt.
- Utbyggnaden av bredband via optisk fiber administreras inte på något sammanhållet sätt utan sker i konkurrens mellan kommersiella aktörer, på vissa håll av kommuner, på andra av ekonomiska föreningar som bildats för ändamålet. Som utvecklas närmare i kapitel 27 leder denna ordning till en ineffektiv utbyggnad, kvalitetsproblem och osäkerhet om den långsiktiga utvecklingen. Utbyggnaden går långsamt i mer glesbefolkade delar av landet, vilket skapar problem både för hushåll och för företag i dessa regioner.

¹ Europarådets ministerkommitté CM/Rec (2007) 8 definierade överskuldssättning som den persons eller familjs skuldbörda uppenbart och/eller på längre sikt överskrider betalningsförmågan. Se även Europeiska och sociala kommitténs yttrande "Konsumentskydd och lämplig hantering av överskuldssättning för att undvika socialt utanförskap", EUT 2014/C 211/38. Den 12 september 2014.

Asymmetrisk information och beroenden

- Ett område där det råder stark asymmetri mellan producent och konsument är hälso- och sjukvården. I den offentliga vården hanteras detta problem med normen om vård efter behov och självkostnadsprissättning. Med ett ökande inslag av privata producenter kommer asymmetrin att spela en allt större roll. Också på varu- och tjänsteområden knutna till olika former av beroenden (alkohol, spel med flera) befinner sig konsumenten i ett potentiellt underläge på grund av risken att konsumtionen inte kan kontrolleras. På oreglerade marknader inom dessa områden föreligger därför risk för överkonsumtion och, direkt eller indirekt, för en ökande belastning på den offentliga budgeten.

Obalans mellan utbud och efterfrågan

- Bostadsmarknaden karakteriseras i dag på många orter av en stark obalans mellan utbud och, vilket har lett till att konsumenternas ställning försvagats. Många hyresvärdar ställer krav på inkomster för rätten att hyra en bostad som överskrider den inkomst som kan anses nödvändig för att klara hyra och omkostnader. Hyresgästernas ställning vid renovering är också svag, och de kan i många fall inte förhindra en hyreshöjning som är högre än vid underhållsrenoveringar. I kapitel 20 har föreslagits regleringar för att komma till rätta med båda dessa obalanser. Dessutom har lämnats förslag på en politik för ökat bostadsbyggande som långsiktigt syftar till att stärka konsumenternas ställning på bostadsmarknaden.

Skuldsättning

- De svenska hushållens skuldkvot har kraftigt ökat sedan 1980 i Sverige. Överskuldsättningen är ojämnt fördelad, och fördelningen samvarierar med traditionella mått på ojämlikhet baserade på inkomst, utbildningsnivå, förankring på arbetsmarknaden och civil status.² De grupper som är överrepresenterade bland de långvarigt skuldsatta är låginkomsttagare, ensamstående, särskilt

² De Toro (2016).

ensamstående kvinnor med barn, personer med kort och medellång utbildning, sjukskrivna, arbetslösa och hyrestagare.³

- Det finns olika sätt att uppskatta antalet överskuldssatta.⁴ Valet av metod kan ha stor betydelse för hur många som uppfattas vara överskuldssatta. En metod för att endast fånga upp personer med långvariga skuldproblem är att definiera överskuldssatta som de personer som varit restförda hos Kronofogdemyndigheten i minst 5 år.⁵ Det omfattar cirka 250 000 personer.⁶ Av dessa har fler än 100 000 personer haft skulder hos Kronofogdemyndigheten i minst 20 år.
- Omkring 183 000 barn växer upp i ett hem där minst en förälder har skulder eller pågående skuldsanering hos Kronofogden. Det finns stora skillnader över landet mellan landets kommuner, som på ett förväntat sätt hänger samman med hushållens inkomster.⁷ Det finns ingen information om hur många barn som lever i överskuldssatta familjer, och det saknas studier som visar vilka effekter överskuldssättning har på barn och ungdomar.⁸ Internationella studier av hur barn påverkas av isolering och fattigdom visar dock relativt samstämmigt att det kan få konsekvenser i vuxenlivet som sämre hälsa, lägre utbildningsnivå, större utsatthet för våld och sämre förankring på arbetsmarknaden.⁹

Diagnos

- De förändringar som större tekniska infrastruktursystem har genomgått under senare decennier har stärkt producentintressena på konsumenternas bekostnad. Reformerna har inte i tillräcklig utsträckning beaktat de problem som uppkommer i situationer där naturliga monopol råder.

³ Se SOU 2013:78. Utredningen påpekade att det valda måttet på överskuldssättning kan ha vissa brister. Det finns personer som har skulder som de kan betala relativt snabbt, och de får inte betalningsproblem igen. Personer med omfattande skuldproblem kan låna av andra eller att ta snabblåån. Tabellbilagor finns i SOU 2013:78, avsnitt 2.5.

⁴ Henriksson (2016).

⁵ Definitionen användes i SOU 2013:78.

⁶ De Toro (2016), s. 5.

⁷ Kronofogdemyndigheten (2019).

⁸ Socialstyrelsen (2013).

⁹ Vissa forskare menar att det är svårt att dra sådana slutsatser kring i situation i Sverige med utgångspunkt i internationell forskning och anser också att det är svårt att fastställa sambandet mellan barnfattigdom och vad som händer i vuxenlivet (Björktomta och Eriksson 2016).

- Likartade problem för konsumenterna har uppkommit på marknader med stark asymmetri mellan konsument och producent, eller där det råder stark obalans mellan utbud och efterfrågan. Bostäder har en speciell karaktär genom den betydelse de spelar för levnadsvillkoren. Byte av bostad är förenat med höga kostnader, både ekonomiska och sociala. På marknader med risk för beroenden – alkohol, spel med flera – gäller inte den stiliserade bilden av konsumenten som rationell beslutsfattare. Konsumenternas intressen skyddas inte i tillräcklig utsträckning av gällande regelverk.
- Överskudsättning kan bero på försämrade ekonomiska förutsättningar eller på beteende, förmåga, kunskaper och sociala nätverk. I många hushåll är kunskaperna i ekonomiska frågor otillräckliga (s.k. *financial illiteracy*). Finansmarknadens aktörer har relativt stor frihet när de beviljar lån. Det kan också handla om obalans mellan kredittagare och kreditgivare, där de ursprungliga kreditvillkoren är så ofördelaktiga att skulden inte kan betalas tillbaka inom överskådlig tid, om ens någonsin.¹⁰ Det har införts ändringar i konsumentkreditlagen, men det är tveksamt om bestämmelserna ger effekter på överskudsättning.

22.3 Förslag

22.3.1 Infrastrukturfrågor

Det begränsade och delvis felaktigt definierade statliga ansvaret på infrastrukturuområdet har som konstaterats ovan lett till en rad förutsebara problem – bristande koordination, ojämn utbyggnad, kvalitetsproblem, prishöjningar med flera. Med ett stärkt och delvis omdefinierat statligt ansvar finns förutsättningar att reducera dessa problem. Åtgärderna utvecklas närmare i kapitel 27.

¹⁰ De Toro (2016), s. 13.

22.3.2 Hälso- och sjukvård

Konsumentaspekter på hälso- och sjukvård blir aktuella i två sammanhang: dels när beroenden riskerar att leda till missbruk och ohälsa, dels när kommersiella aktörer verkar inom hälso- och sjukvårdssfären.

Som utvecklats i kapitel 10 tenderar asymmetrier och beroendeförhållanden att få mest negativa konsekvenser för personer med kort utbildning eller låga inkomster. Åtgärder som syftar till att förbättra balansen mellan konsument och producent och minska risken för att hamna i beroendeförhållanden har därför en tydlig fördelningsprofil.

Huvudproblemet med kommersiella aktörer inom hälso- och sjukvården är det starka informationsövertag som producenterna har över konsumenterna inom den här sfären. Risken för överbehandling är betydande, vilket bekräftas av erfarenheterna från den amerikanska sjukvården.¹¹

Åtgärder inom hälsoområdet diskuteras mer utförligt i kapitel 23.

22.3.3 Bostadsförsörjning

Också bostadsförsörjningen präglas av en betydande asymmetri mellan den som producerar eller hyr ut en bostad och den som köper eller hyr bostaden. Beslut inom det här området involverar stora belopp. Bostaden har en central roll i människors liv. Det är av den anledningen som bostaden fått en särbehandling och skrivits in som en rättighet i regeringsformens inledning:¹² ”Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.” Byte av bostad är dessutom kostsamt, både i rent pekuniär mening som kostnaden för flyttning av bohaget och socialt i form av förlorade nätverk för barn och vuxna.

På grund av bostadens centrala roll i människors liv krävs ett brett spektrum av åtgärder för att påverka balansen till de boendes fördel och realisera grundlagens intentioner. Dessa har behandlats i kapitel 20.

¹¹ Se avsnitt 6.8.

¹² 1 kap. 2 § regeringsformen.

22.3.4 Absolut preskription för konsumentfordringar

Ett ökat utbud av krediter med en mycket aktiv marknadsföring har lett till att fler låginkomsttagare har lockats att finansiera konsumtion på en icke hållbar nivå. Även små misstag i detta avseende kan med dagens lagstiftning få oproportionerliga negativa följder för både hushållets ekonomi och arbetsförmågan.

Det finns ett behov av att både minska inflödet i överskuldssättning och minska den befintliga stocken av överskuldssatta. Det har vidtagits olika lagstiftningsåtgärder för att komma till rätta med överskuldssättningen, bland annat förändringar i konsumentkreditlagen (2018) och i skuldsaneringslagen (2016). Vid årsskiftet 2018/2019 hade drygt 38 000 personer en pågående skuldsanering, en ökning med cirka 5 400 sedan föregående årsskifte och den högsta siffran någonsin.¹³ Detta är som framgår vid en jämförelse med ovan angivna uppskattningar långt färre än de som är överskuldssatta och finns hos Kronofogdemyndigheten sedan lång tid. Skuldsanering är ett värdefullt instrument för dem som omfattas av det regelverket men är enligt kommissionens bedömning inte tillräckligt.

Bestämmelserna i konsumentkreditlagen syftar till att skydda konsumenten från att ingå ofördelaktiga kreditavtal. Lagen omfattar avtal om kredit som en företagare erbjuder en konsument och köp av varor och tjänster på kredit och avbetalning. Kreditprovningens regler förutsätter att kreditansökan avslås om konsumenten saknar ekonomiska förutsättningar att fullfölja avtalet. Men kreditgivaren har inte ett ansvar från att avråda en konsument från att ta en kredit. I det fall en kredit ges utan en ordentlig kreditprovning ligger ansvaret hos konsumenten. Avtalslagens bestämmelser om jämkning på grund av oskäligen avtal är sällan tillämpliga.¹⁴ Konsumenter utan återbetalningsförmåga kan alltså beviljas kredit.

Den 1 september 2018 infördes skärpta regler i konsumentkreditlagen, bland annat att kreditgivaren måste göra en kreditprovning även för korta lån med mindre avgifter. En annan förändring är införandet av en högkostnadskredit, vilken innebär att det finns ett räntetak och ett kostnadstak. Kostnadstaket innebär att konsumenten inte ska betala mer än lånebeloppet i sammanlagda kostnader. Om en person lånar 10 000 kronor, får kreditgivaren inte ta ut mer

¹³ Statistik från Kronofogden.

¹⁴ 36 § Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, Avtalslagen.

än 10 000 kronor i ränta och avgifter, dvs sammanlagt 20 000 kronor inklusive lånebeloppet. Det skulle kunna vara möjligt för kreditgivarna att kringgå kostnadstaket genom att lägga räntan under 30 procent, men att ha kvar en hög dröjsmålsränta och avgifter. Dröjsmålsränta kan parterna avtala själva.¹⁵ Räntan fortsätter att stiga på de förfallna fordringarna, och det kan därför växa till stora summor. En gäldenär som har problem med att betala den ursprungliga skulden kan komma att hamna i ett läge där det inte längre är möjligt att betala ens den ursprungliga kapitalskulden.

Även om det i konsumentkreditlagen har införts strängare krav, är det inte säkert att bestämmelserna kommer att ge effekt och minska antalet långvarigt överskuldssatta personer. Trots ändringar i konsumentkreditlagen under 2018 har kreditgivarna inte incitament till noggrannare kreditprövning. Det kan till och med vara fördelaktigt för kreditgivare och inkassobolag att låta den ursprungliga skulden ligga kvar och låta inbetalningar gå till räntor och avgifter. Konsumentkreditlagens bestämmelser kommer eventuellt att minska inflödet av överskuldssatta, men för både den befintliga stocken av överskuldssatta och nyttillkommande är det intressant att hitta andra möjligheter för de att ta sig från en evig skuldsättning. Det här talar för en bestämmelse om absolut preskription.

Preskription

I de fall som borgenären inte ställer krav på betalning inom viss tid blir gäldenären fri från skulderna. På så sätt förfaller fordringarna genom preskription, och fordringsägaren förlorar alltså rätten att kräva tillbaka skulden. Det är olika preskriptionstider för olika fordringar. För preskription av skulder till privata fordringsägare gäller preskriptionslagen (1981:130). Preskriptionstiden är 3 år för fordran mot en konsument, om det gäller vara eller tjänst som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit konsumenten.¹⁶ Preskriptionen kan avbrytas genom att gäldenären på något sätt erkänner fordringen genom att betala ränta eller att amortera, eller när borgenären skickar påminnelse till gäldenären. När pre-

¹⁵ Lagen är dispositiv vilket innebär att det ger möjligheter att avtala om räntan. Det är endast i det fall räntan inte är reglerad mellan parterna som räntelagens (1975:635) bestämmelser gäller.

¹⁶ 3 § preskriptionslagen.

skriptionen avbryts, löper en ny preskriptionstid, och en skuld preskriberas inte så länge fordringsägaren fortsätter att skicka krav till gäldenären.¹⁷

När det gäller allmänna mål, skulder till stat och kommun, är preskriptionsreglerna annorlunda. Preskription av allmänna skulder regleras i stället i lag (1982:188) om preskription av skattefordringar med mera. När det gäller offentliga skulder som skatteskulder, föreskrivs en fast preskriptionstid på 5 år.

Preskriptionstiden för konsumentfordringar i Sverige kan med lätthet avbrytas och skulderna förlängas. Det innebär att de preskriptionstider som finns i dag inte medför verklig preskription, när det avser konsumentfordringar. Det är svårt att rättfärdiga att man håller konsumentfordringar vid liv under hela gäldenärens livstid. Det framstår som rimligt att preskribera skulder efter en längre tid, i de situationer där gäldenären ändå inte kommer att kunna betala tillbaka. När det har gått lång tid från att fordran uppstod, är det inte heller lika självklart för fordringsägaren att denne kommer att få betalt. Det finns möjligheter att försöka nå en överenskommelse med gäldenär för att reglera skulden i stället för att sälja fakturan vidare. Detta skulle också vara ett sätt att fördela risken att låna ut på kredit och att ta kredit, det vill säga ett sätt att utjämna den obalans som finns mellan kreditgivare och kredittagare. I förlängningen skulle det kunna verka för en sundare kreditgivning. Dessutom är betalningsmoralen i Sverige hög. En absolut preskription skulle därför inte inverka menligt på kreditgivningen.

Sverige och Finland har haft en liknande utveckling i den finansiella sektorn och konsumtionsmönster.¹⁸ I Finland har det i utsökningsbalken reglerats hur länge en fordran kan verkställas (drivas in). I den finländska preskriptionslagen regleras när en fordran är slutligt preskriberad. Preskriptionsfristen börjar löpa från det att domen eller motsvarande beslut har vunnit laga kraft. Offentligrättsliga skulder omfattas inte av lagen. Från det att en fordran mot en person har fastställts kan den drivas in under 15 år. Det finns en längre tidsfrist om 20 år, om det är en fysisk person som har rätt att få betalt.¹⁹ Tidsfristens utgång innebär att fordran slutligt har preskriberats och kan inte längre drivas in. Preskriptionen kan inte avbrytas, men dom-

¹⁷ 5 § preskriptionslagen.

¹⁸ Kronofogdemyndigheten (2008).

¹⁹ 2 kap. 27 § finska utsökningsbalken (15.6.20007/705).

stolen kan förordna att tidsfristen förlängs med 10 år, om gäldenären väsentligt har försvårat möjligheten för fordringsägaren att få betalt genom att exempelvis skänka bort egendom eller ge felaktig information om sin ekonomiska ställning.

Ett annat sätt att komma tillrätta med en skuld är frivilliga överenskommelser mellan gäldenären och fordringsägaren. Det är relativt vanligt att det förekommer handel med förfallna fordringar. Den nya fordringsägaren har ingen relation till gäldenären, vilket talar för att överenskommelser för att lösa skulden inte sker i lika stor utsträckning. När en gäldenär inte betalar sina skulder i tid, kan även inkasso bli aktuellt. Det avser även mindre belopp med korta tidsfrister och att indrivningsförsöken pågår under längre tid. Det kan leda till en ökad skuldsättning.²⁰ När en gäldenär har dragit på sig stora skulder och är ersättningsskyldig, behöver borgenären en exekutionstitel för driva in en skuld (verkställighet). En exekutionstitel kan borgenären få bland annat genom domstols dom, beslut eller utslag,²¹ eller Kronofogdemyndighetens utslag eller beslut om betalningsföreläggande.²² Med verkställighet förstås att myndigheten genom tvång genomför det som slagits fast i en dom eller ett beslut av en domstol eller i ett avgörande från en myndighet.

Om gäldenären inte betalar, kan Kronofogdemyndigheten leta efter utmätningsbara tillgångar. Kronofogdemyndigheten utreder inte kravets giltighet eller om betalningsskyldighet föreligger. Det är gäldenären som måste göra dessa invändningar gentemot borgenären.

Att under lång tid inte kunna sköta sina betalningsåtaganden och i en del fall vara föremål för Kronofogdemyndighetens åtgärder innebär emellertid stora påfrestningar för dem som drabbas. Under denna period måste de leva under knappa ekonomiska villkor, samtidigt som det inte är ovanligt att deras skuldsituation snarare förvärras än förbättras. Det kan inte anses rimligt att människor som har tvingats leva på existensminimum under lång tid inte ska ha möjlighet att ta sig ur sin skuldsituation. Att vara överskuldssatt på-

²⁰ Henriksson (2016).

²¹ Men även genom strafföreläggande, ordningsbot eller avgiftsföreläggande, skiljedom, förbindelse angående underhållsbidrag, förvaltningsmyndighets beslut som får verkställas, handling som får läggas till grund för verkställighet, samt europeiskt betalningsföreläggande som förklarats verkställbart.

²² 3 kap. 1 § Utsökningsbalken (1981:774), UB.

verkar en persons levnadssituation. Forskningen visar att de över-
skuldsatta har sämre hälsa än andra, men det är inte klart vad som är
orsak och verkan. Troligtvis går sambandet i båda riktningarna. Skul-
der ger hälsoproblem, och dålig hälsa kan leda till skuldproblem.²³
Andra konsekvenser skulle kunna vara socialt utanförskap, lägre
arbetsmarknadsdeltagande och mindre social interaktion.²⁴

Skuldsanering

En gäldenär som inte kan betala sina skulder kan ansöka om skuld-
sanering. Ansökan görs skriftligen till Kronofogdemyndigheten,
som både utreder och beslutar om skuldsanering.²⁵ Enligt 5–10 §§
skuldsaneringslagen (2016:675) är de allmänna villkoren för skuld-
sanering att gäldenären inte antas ha förmåga att betala skulderna
inom överskådlig tid (kvalificerat insolvent) och att det är skäligt
med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållan-
den att bli delvis befriad från skulden.

Vid skuldsanering ska särskilt beaktas omständigheterna vid
skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att
fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har med-
verkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering. Krono-
fogdemyndigheten fattar beslutet vari bestäms vilka fordringar som
ska omfattas, vilket belopp som ska fördelas mellan borgenärerna,
hur stor procentandel av varje fordran som ska betalas och när och
hur borgenärerna ska få betalt.²⁶ Den gäldenär som beviljas skuld-
sanering får som huvudregel en femårig avbetalningsplan.²⁷ Krono-
fogdemyndigheten kan fatta beslut om en kortare betalningsplan,
om det finns beaktansvärda skäl. Betalningsplanen innebär att alla
inkomster utom ett förbehållsbelopp går till avbetalning av skul-
derna.²⁸ Kronofogdemyndigheten kan även fatta beslut om skuld-
sanering som inte innehåller någon betalplan. Betalningsskyldig-
heten för skulderna upphör då efter fem år när skuldsaneringen är
klar. Det gäller även om det inte fanns någon avbetalningsplan. Om

²³ Ahlström (2015).

²⁴ De Toro (2016); SOU 2013:78.

²⁵ 4 och 11 §§ skuldsaneringslagen.

²⁶ 29 § skuldsaneringslagen.

²⁷ 34 § skuldsaneringslagen.

²⁸ 33–34 §§ skuldsaneringslagen.

gäldenären inte sköter avbetalningen, kan fordringsägarna ansöka om att skuldsaneringen ska upphävas.²⁹ Gäldenären blir då åter fullt betalningsansvarig.

Den troligtvis viktigaste orsaken till att inte fler blir skuldfria genom skuldsanering, trots lagändringen 2016, är att skuldsaneringsinstitutet bygger på stränga kriterier för att alls komma i fråga och därmed är tänkt att endast gälla en snäv krets personer (kvalificerat insolventa). En person som under en längre tid haft en pressad ekonomisk situation kan skaffa sig olika förhållningssätt till sin tillvaro, vilka ibland förhindrar en skuldsanering. Det kan exempelvis vara svarta inkomster eller medvetet undanhållande av väsentlig information för sina fordringsägare. Sådana ageranden strider mot det så kallade lojalitetskriteriet som gäldenären måste iakttaga gentemot borgenärerna och kan förhindra att gäldenären får skuldsanering. Skuldsanering aktualiseras dessutom först när skuldsättningen pågått en lång tid.

Det kan därför antas att det finns gäldenärer som till följd av långvarig överskuldssättning har förlorat förmågan att själva komma till rätta med sin ekonomiska situation. Gäldenären kan ha passiviserats till den grad att det ter sig oöverstigligt att ansöka om eller genomgå en skuldsanering. Det innebär att skuldsanering kommer in sent och att de ekonomiska och sociala konsekvenserna blir stora. Vissa gäldenärer anser sannolikt att den femåriga betalningsplanen som en skuldsanering vanligtvis resulterar i känns alltför betungande då de redan levt på existensminimum under flera år och ansöker därför inte om skuldsanering.³⁰ Skuldsanering är därför inte tillräckligt för dem som har långvariga stora skulder.

Absolut preskription

Jämlikhetskommissionen bedömer att skuldsanering är ett bra verktyg men att det är motiverat att pröva andra alternativ för en grupp av överskuldssatta. Det som talar för en absolut preskription är att det kan bidra till att fler överenskommelser mellan gäldenär och borgenärer ingås, när det finns en slutpunkt för när borgenären inte

²⁹ 48 § skuldsaneringslagen.

³⁰ SOU 2008:82 s. 161.

längre kan få betalt av gäldenären. Det bidrar sannolikt till en minskning av gäldenärens totala skuldbörda utan ansökan om skuldsanering.

Invändningar mot ett förslag om absolut preskription som har framförts i tidigare utredningar är dels den moraliska aspekten att gäldenären ska betala sina skulder, dels att det skulle kunna ha en negativ inverkan på den allmänna betalningsmoralen.³¹ Beträffande den moraliska aspekten i kritiken mot regler om absolut preskription bör enligt kommissionens mening ett proportionalitetskriterium tillämpas. Den skuldbörda som gäldenären har att hantera ska stå i rimlig proportion till det lån som ursprungligen togs. I ett betydande antal fall av överskudsättning krävs betalning för skulder som främst består av kostnader i form av avgifter och i vissa fall höga dröjsmålsräntor. Eftersom det råder avtalsfrihet i Sverige, kan de höga dröjsmålsräntorna vara överenskomna i det ursprungliga kreditavtalet. Vid avtalstidpunkten kan gäldenärens ekonomiska situation ha varit bättre än vid den tidpunkt då skulden ska regleras.

I bedömningen av den effekt som regler om absolut preskription skulle kunna få på den allmänna betalningsmoralen kan Finland få illustrera att det inte behöver leda till en urholkning av ett samhälles betalningsmoral.³² Finland har till och med en högre betalningsmoral än Sverige, enligt tillgängliga statistiska data.³³ Det är helt enkelt inte troligt att det är lockande för de flesta medborgare att vara aktuella hos Kronofogden under en längre tid för att kunna få en skuld preskriberad.

En annan invändning mot absolut preskription är att det skulle kunna leda till negativa effekter i kreditgivningen, på så sätt att kreditgivare skulle bli mer återhållsamma och att det också skulle komma att drabba även andra kredittagare i form av sämre kreditvillkor. Det skulle då kunna påverka handeln negativt. I den mån en absolut preskription gör att kreditgivare blir mer selektiva och ger krediter enbart till personer som har möjlighet och intention att återbetala dem är detta en positiv effekt som talar för en preskriptionsregel.³⁴

³¹ SOU 2008:82 och SOU 2013:78.

³² Danmark och Norge saknar lagstiftning om absolut preskription.

³³ Intrum Justitia (2016), s. 14 ff.

³⁴ SOU 2008:82, s. 218 ff.

Utformning

Syftet med en absolut preskription är att underlätta för personer som hamnat i långvarig överskuldsättning att bli fria från skulderna. Det finns inte något behov av att i lagtext definiera överskuldssatta. Men en vägledande princip är att överskuldssatta är personer som har skulder som överstiger deras betalningsförmåga och att betalningsförmågan är långvarig. Enligt Kronofogdemyndigheten rör det sig om cirka 250 000 personer. Av dessa är omkring 100 000 permanenta gäldenärer, som har funnits i registret i över 20 år och har små möjligheter att bli skuldfria.

Offentliga skulder preskriberas slutligt efter en viss tid, varför förslaget avser en absolut preskriptionstid för privaträttsliga fordringar (konsumentfordringar) i preskriptionslagen.³⁵ Åtgärden måste vara proportionerlig i förhållande till borgenärerna. Fordringarna förfaller inte per automatik från fordrans tillkomst, utan borgenären ska söka exekutionstitel hos Kronofogdemyndigheten för att tiden för den absoluta preskriptionen ska påbörjas. Det ger en tydlig startpunkt och beaktar borgenärsintresset. Den risk som finns med denna utformning är att borgenären väljer att inte få en exekutionstitel, därför att den hoppas på att gäldenären ska få framtida inkomster. Men risken är låg, eftersom borgenärer borde vara väl medvetna om att gäldenärens förmåga att kunna betala är sämre när det har gått en längre tid.

Statistiken i tidigare utredning indikerar att en person som haft betalningsproblem i över 10 år i mindre utsträckning blir skuldfria.³⁶ Förslaget kan därför inte antas ha en negativ inverkan på betalningsmoralen, utan det handlar om gäldenärens oförmåga att kunna betala när det har gått en längre tid. Den absoluta preskriptionen ska förslagsvis vara 10 år. Mot bakgrund av vad som är känt om konsumentfordringar och hur de uppstår med den kreditgivning som finns i dag är en tid om 10 år innan en fordran preskriberas en lång tid.

Bestämmelserna för skuldsanering leder till en samlad skuldavveckling med tillvaratagande av borgenärsintressena. Som regelverket för preskription ser ut i dag uppfyller inte preskriptionsreglerna detta, det vill säga det sker inte en samlad skuldavveckling. Eftersom en gäldenär kan ha flera skulder som förfaller vid olika tidpunkter och till flera olika borgenärer, bör man vid utformningen av en bestäm-

³⁵ Det är fordringar som träffas av den treåriga preskriptionstiden enligt 2 § andra stycket preskriptionslagen.

³⁶ SOU 2013:78.

melse om absolut preskription beakta borgenärsintresset. När en borgenär ansöker om en exekutionstitel, bör denne se till att alla fordringar som denne har mot en och samma gäldenär samlas ihop för att alla fordringar ska få en samlad tidpunkt för när dessa slutligt preskriberas. Att samla ihop fordringarna (den totala situationen) ger borgenärerna möjlighet att få betalt för sina fordringar (borgenärsintresset beaktas). Eftersom det sker en handel med fordringar, pågår redan en viss sådan rationalisering av skuldhanteringen. Vissa av gäldenärens skulder (konsumentfordringar) kommer därför att preskriberas samtidigt. Det torde även vara en administrativ vinst för både Kronofogdemyndigheten och i förekommande fall domstolarna.

En ytterligare förenkling som skulle bidra till att underlätta att preskribera skulderna samlat är att genomföra Konsumentverkets förslag med ID-nummer på skulderna för att gäldenären och Kronofogdemyndigheten ska kunna kontrollera vilka skulder som en person har och vilka borgenärer som har krav mot gäldenären.³⁷

För driva in en skuld (verkställighet) krävs en exekutionstitel och en borgenär som har en exekutionstitel kan vända sig till Kronofogdemyndigheten för att söka verkställighet.³⁸

När borgenären har exekutionstitel, kan detta verkställas under 10 års tid. Det innebär att under tiden mellan beslut eller dom och under 10 år finns möjligheter för borgenären att få betalt. I Finland är den 20 år.

Det kan finnas gäldenärer som håller sig undan. För att det inte ska kunna sättas i system att hålla sig undan verkställighet finns det ett behov av preskriptionsförlängning motsvarande dem som nu finns i 7 § lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. Preskriptionsförlängning är en ingripande åtgärd, som bör direkt prövas i domstol. Förlängning av preskription av skattefordringar hanteras av förvaltningsrätten. Eftersom konsumentfordringar tillhör civilrätten som prövas i de allmänna domstolarna, bör preskriptionsförlängning av konsumentfordringar handläggas inom allmän domstol. Det innebär att den fordringsägare som anser att en preskriptionsförlängning behövs får vända sig direkt till allmän domstol.

Det skulle kunna leda till en stor belastning för domstolarna i de fall en gäldenär har flera borgenärer och flera mål anhängiggörs vid olika tidpunkter för en och samma gäldenär. Det skulle även vara

³⁷ Konsumentverket (2019).

³⁸ 1 kap. 3 § utsökningsbalken, UB.

önskvärt att alla borgenärer som har konsumentfordran på den gäldenär som håller sig undan kunde samlas inför en preskriptionsförlängning. Med den föreslagna ID-märkningen skulle båda dessa problem reduceras väsentligt.

Det bör vidare finnas en begränsning i hur länge ansökan om förlängning av preskriptionstiden kan göras, förslagsvis två år.

Lagtekniskt bör bestämmelser om absolut preskription och preskriptionsförlängning i vissa fall kunna införas i den nuvarande preskriptionslagen. Det finns inte heller något behov av att förändra de nuvarande bestämmelserna, utan förslaget är att införa en bestämmelse om absolut preskription på 10 år som löper parallellt med de nuvarande reglerna i preskriptionslagen.

Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Det ska inte införas några övergångsbestämmelser.

Ekonomiska konsekvenser

Att genomföra förslaget kommer att minska de samhällsekonomiska kostnaderna för överskuldsättning. Kronofogdemyndigheten har beräknat att den totala samhällskostnaden för överskuldssatta uppgår till mellan 30 och 50 miljarder kronor per år.³⁹ Beräkningen beaktade endast kostnader för sjukdom och produktionsbortfall. Sannolikheten för att kostnaden är betydligt högre får därmed anses vara hög. Riksrevisionen beräknar att samhällskostnaderna är 8,3 miljarder kronor per år, men det kan förklaras av att Riksrevisionen har en snävare definition av överskuldssatt, som omfattar endast 28 000 personer. Ett normalt konsumtionsmönster kräver en någorlunda stabil ekonomi, och det konsumtionsbortfall som överskuldssättningen leder till påverkar den ekonomiska aktiviteten negativt i samhället. När Kronofogdemyndigheten driver in skulder via löneutmätning, driver den in inkomster som ligger utöver ett normalbelopp (det är allmänna kostnader och boendekostnader). För personer med mycket stora skulder finns det dessutom inga incitament för att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden, då en stor del av inkomsten kommer att gå till att betala av skulderna. Överskuldssatta individer tenderar därmed att söka svarta inkomstkällor, vilket innebär lägre skatteintäkter för staten. Överskuldssatta personer är dessutom överrepre-

³⁹ Riksrevisionen (2015 a), bilaga 1.

senterade inom socialtjänsten och sjukvården, vilket innebär ökade kostnader för samhället gällande försörjningsstöd och vård.⁴⁰

Prövning av egendomsskyddet i Europadomstolen

Det finländska regelverket för skuldsanering har prövats i Europadomstolen (Bäck mot Finland, dom 20.7.2004; Fråga om rätt till egendom (artikel 1 i första tilläggsprotokollet)). Bäck och en annan person gick i borgen för ett banklån till N. När denne inte kunde fullgöra sina förpliktelser mot banken, betalade Bäck och den andre borgensmannen 19 000 euro var till banken.

N begärde skuldsanering vid Korsholms tingsrätt och lade fram en betalningsplan för domstolen. Bäck motsatte sig N:s begäran under hänvisning till att nedsättning av N:s skulder skulle påverka hans regresskrav mot N. Tingsrätten beviljade emellertid skuldsanering och antog en betalningsplan för N. Som en följd av skuldsaneringen reducerades Bäcks regresskrav till 360 euro.

Vid Europadomstolen gjorde Bäck gällande att han genom beslutet om skuldsanering hade berövats egendom i strid med artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen.

Europadomstolen konstaterade att skuldsanering är ett led i en social och ekonomisk politik som får anses tjäna det allmänna intresset. Genom att gå i borgen hade Bäck utsatt sig för risk för ekonomisk förlust, och han hade i förfarandet rörande skuldsanering beretts tillfälle att framföra sina synpunkter, vilka hade beaktats inom ramen för den avvägning av olika intressen som domstolen haft att göra i målet. Visserligen hade resultatet blivit att Bäcks regresskrav mot N kraftigt reducerats, men skuldsaneringen var en operation som berörde många borgenärer och Bäcks fordran hade redan före skuldsaneringen på grund av N:s ekonomiska situation haft ett reellt värde som var mycket lägre än dess nominella värde. Slutsatsen blev att det inte förelåg ett brott mot Bäcks egendomsskydd enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet.

Förslag: Inför en absolut preskription för långvarigt överskuld-satta när det gäller konsumentfordringar i preskriptionslagen.

⁴⁰ De Toro (2016).

23 Hälsa- och sjukvård

23.1 Utgångspunkter

- I Sverige råder i dag en god generell hälsa, men det finns påtagliga skillnader i hälsa mellan grupper. Det övergripande målet för folkhälsopolitiken är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Det finns både sociala skiljelinjer i hälsa, där människor med kortare utbildning och lägre inkomster i större utsträckning drabbas av ohälsa, och en koncentration av hälsoproblem bland dem som har en ansträngd ekonomisk situation och bland dem som har migrationsbakgrund.
- Ojämligheter i hälsa drivs till del av ojämlikheter i resurser. Regeringen har identifierat sju områden där resursbrist är särskilt viktiga för hälsoutvecklingen, nämligen det tidiga livet, utbildning, arbete, inkomster, boende, levnadsvanor och inflytande. De skilda förutsättningarna och resurserna inom ovanstående områden innebär både ojämlik risk för ohälsa, ojämlik sårbarhet och mottaglighet för ohälsan och ojämlika konsekvenser av givna hälsotillstånd.
- De sju nämnda områdena ovan utgör målområden inom folkhälsopolitiken. Utöver dessa finns ett åttonde målområde om en jämlik och hälsofrämjande hälso- och sjukvård, vilket innebär att hälso- och sjukvården bör sträva efter att bättre kunna förebygga och möta skillnader mellan grupper i insjuknande, behandling och konsekvenser av sjukdom och ohälsa.¹

¹ Prop. 2017/18:249.

- Störningar av olika ursprung under fosterstadiet och under perioden upp till fem års ålder kan ge livslånga konsekvenser. Barns hälsa är också beroende av familjebakgrund och uppväxtmiljö i övrigt, och ohälsa under barnåren samvarierar med problem längre fram i livet, såsom sämre skolresultat, lägre inkomster och sämre hälsa i vuxenlivet.
- Hälso- och sjukvårdslagen stipulerar att den som har det största behovet av vård ska ges företräde till vården. Riktlinjerna för prioritering inom hälso- och sjukvården utgår från grundläggande principer som människovärdesprincipen, behovs- och solidaritetsprincipen och kostnadseffektivitetsprincipen.
- Det offentliga har i Sverige ett omfattande ansvar för individernas hälsa. Detta gäller även för missbruk. Sedan januari 2018 likställs spelmissbruk och problemspelande med missbruk av alkohol och narkotika i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, vilket ger enskilda ökade rätt till vård och stöd. Myndigheterna har dessutom skyldighet att uppmärksamma minderåriga barn som lever med föräldrar eller vårdnadshavare med olika form av sjukdom, bland annat missbruk. Socialstyrelsen har som förvaltningsmyndighet ett övergripande ansvar på statlig nivå och ska bland annat samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och ungdom. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bedriver tillsyn genom att granska att befolkningen får en god vård som är säker och har god kvalitet. Inom ramen för socialtjänsten bedriver IVO tillsyn över handläggning av ärendena och själva utförandet av insatserna inom exempelvis missbruks- och beroendevården, individ- och familjeomsorgen och äldreomsorgen.

23.2 Problem och diagnos

- Medellivslängden skiljer sig markant åt mellan socioekonomiska grupper² främst för dem som är födda i Sverige. Bland dem som är födda utomlands är skillnaderna i återstående medellivslängd vid 30 år inte lika stora mellan utbildningsgrupperna. Bland dem som har lägst utbildning har utrikes födda kvinnor längre åter-

² Socioekonomisk grupp definieras här med hjälp av utbildningsnivå.

stående medellivslängd än inrikes födda kvinnor. Den återstående medellivslängden vid 30 år har ökat över tid för både män och kvinnor i alla utbildningsgrupper, med ett undantag: för kvinnor med kort utbildning har den återstående medellivslängden minskat något på senare år.

- Högutbildade har ungefär likartad dödlighet oavsett var i landet de bor, medan variationerna över landet är stora för lågutbildade.
- Tillgängligheten till vården skiljer sig åt beroende på var man bor. Nyetableringen av vårdcentraler har under de senaste tio åren varierat kraftigt mellan regionerna. Även vårdutnyttjandet skiljer sig åt mellan socioekonomiska grupper. De som har enbart grundskoleutbildning eller är utrikes födda söker vård i lägre utsträckning vid samma upplevda behov. Utformningen av stöd och insatser är också viktig för att nå särskilda grupper, och generella stöd från vården som föräldrastöd når inte ensamstående, låginkomsttagare och dem som är födda i utlandet i samma utsträckning som övriga grupper.
- Flera hälsoskadliga levnadsvanor är vanligare i de grupper som har en lägre socioekonomisk status. Rökning är vanligast bland personer med lägre utbildning, och föräldrar med kort utbildning dagligröker i störst utsträckning. Den sammanlagda alkoholkonsumtionen är i genomsnitt högre i grupper med hög socioekonomisk position, men missbruk av alkohol och alkoholrelaterad dödlighet är vanligare bland grupper med lägre socioekonomisk position. Hälsoskadliga matvanor och låg fysisk aktivitet är också vanligare hos grupperna med sämre socioekonomiska förutsättningar.³ Alkoholkonsumtionen minskar hos yngre, men i gengäld ökar bruket av narkotika. Narkotikaanvändningen bland unga män som har kommit till Sverige som flyktingar är högre än bland svenskfödda unga män.⁴
- Kvinnors och mäns hälsa skiljer sig åt.⁵ Kvinnor har högre medellivslängd men ett högre sjukpenningtal. Sannolikt kan en del av kvinnors sjukfrånvaro förklaras av faktorer som relaterar till gravi-

³ SOU 2017:47.

⁴ Folkhälsomyndigheten (2019 a).

⁵ Se kapitel 10 för referenser.

ditet och förlossning, men en viktig del av förklaringen verkar vara att kvinnor i större utsträckning arbetar i sektorer där sjukfrånvaron är hög, exempelvis vården och omsorgen. Stressrelaterade besvär är nu den dominerande orsaken till sjukskrivning.⁶ Förutom arbetsmiljön och arbetssituationen kan kvinnors större ansvar för obetalt hemarbete bidra till detta. Män är i högre utsträckning överviktiga och är i större utsträckning riskkonsumenter av alkohol.

- Den psykiska ohälsan har ökat, inte minst bland de yngre. Både barn och vuxna som har flytt från krig har i större utsträckning psykiska problem, som posttraumatiskt stressyndrom och depression.⁷ Var femte nyanländ flykting har hälsoproblem som hindrar arbetssökande.⁸
- En större andel av de barn som har migrerat eller vars föräldrar har migrerat har karies än barn med svenskfödda föräldrar. Tandhälsan är generellt sett dålig hos migranter, men den blir bättre efter en tid i Sverige.⁹ Tandhälsan varierar med socioekonomiska förutsättningar även i den svenskfödda delen av befolkningen.
- Samtidigt som renodlat spelmissbruk bedöms som relativt lågt i Sverige (0,4–1 procent av befolkningen)¹⁰ utgör spelet ett stort problem för 6 procent av befolkningen i den meningen att spelet riskerar att hota deras privatekonomi. Detta har till följd att cirka 80 000 barn och drygt 160 000 anhöriga berörs av spelmissbruk och problemspelande. Beroenden med allvarliga konsekvenser tenderar att koncentreras till grupper med lägre socioekonomisk status.

Diagnos

Stora skillnader i hälsa råder i Sverige, och dessa är i varierande utsträckning kopplade till ojämlika villkor och möjligheter under uppväxtåren, i förskolan och skolan, och på arbets- och bostadsmark-

⁶ SOU 2017:47.

⁷ Folkhälsomyndigheten (2019 a).

⁸ SOU 2017:47.

⁹ Folkhälsomyndigheten (2019 a).

¹⁰ Resultat från undersökningarna om spelmissbruk (Swelog) finns på Folkhälsomyndighetens webbplats.

naden. Dessa skillnader hänger i sin tur samman med förändringar på arbetsmarknaden och utbildningsområdet som har beskrivits i andra delar av betänkandet. Dessutom uppstår ojämlikhet i hälsa på grund av att människor med olika resurser har olika levnadsvanor. När ojämlika livsvillkor och levnadsvanor orsakar ojämlikhet i hälsa, funktionsförmåga och livslängd, förstärks skillnader i arbetsmarknadsdeltagande och arbetsinkomster. Många av de åtgärder som diskuteras i andra kapitel kan bidra till att försvaga denna koppling och öka jämlikheten i hälsa. Här fokuseras på åtgärder som mer direkt påverkar ojämlikhet i hälsotillstånd.

- Tillgången till vård påverkas bland annat av vårdens organisering. Både politiska beslut som vårdval och fri etablering och framväxten av privata vårdförsäkringar har gjort att efterfrågestyrningen av vårdutbudet har förstärkts på bekostnad av behovsstyrningen.
- Skillnaderna i benägenheten att söka vård beror på geografi, ekonomi och resurser, men även på graden av tillit till välfärdsinstitutionerna. Människor i olika livssituationer nås inte heller i samma utsträckning av generella insatser och information.
- Många hälsoproblem hade kunnat förebyggas eller mildras om det förebyggande arbetet hade varit aktivare. Ett stärkt och anpassat förebyggande arbete redan på fosterstadiet kan få långvariga positiva effekter. Ett hinder mot verkningsfulla förebyggande insatser är att den instans som utför de förebyggande åtgärderna inte alltid är den som får ta del av intäktsökningen eller kostnadsminskningen som detta genererar i ett senare skede.¹¹
- Bruket av beroendeframkallande substanser och spel förändras ganska långsamt, och skadorna uppkommer med tidsfördröjning. Bruket av tobak har minskat tack vare aktiva politiska åtgärder, men tobaken står fortfarande för de största samhällsekonomiska kostnaderna. Marknaderna för alkohol och spel karaktäriseras av en aktiv marknadsföring från de kommersiella intressenternas sida.

¹¹ Institutionella hinder för investeringar av detta slag diskuteras mer utförligt i kapitel 27.

23.3 Förslag

Nedan följer kommissionens förslag på hälso- och sjukvårdsområdet. Förslagen är inte kostnadsberäknade vart och ett för sig, men de offentliga utgifterna väntas sammantaget öka med 500 miljoner kronor.

23.3.1 Det tidiga livet

Vården och stödet som ges under graviditet och förlossning har betydelse både för jämställdheten mellan kvinnor och män och för barnens hälsa och framtida möjligheter på kort och lång sikt. Det kan få långvariga konsekvenser för ett barn om modern använder tobak eller narkotika, dricker alkohol eller fastar under graviditeten. Även psykisk och fysisk ohälsa hos modern, våld i familjen, miljögifter eller sjukdomar kan försämra förutsättningarna för barnet längre fram.¹² Genom en utvecklad mödrahälsovård minskar dessa risker. Mödrahälsovården har också en viktig roll i att minimera riskerna för kvinnan och barnet i samband med födseln.

Det är också av stor vikt för barnets framtida möjligheter att den första tiden i livet präglas av trygga förhållanden. Här är barnhälsovården viktig och det förebyggande arbete som kan utföras genom denna. Föräldraskapsstöd både individuellt och i grupp om barns utveckling och behov är viktigt för att öka kunskapen hos nyblivna föräldrar. Gruppträffar inom både mödra- och barnhälsovården ger dessutom föräldrarna möjlighet att skapa sociala nätverk. Frågor som rör fördelning av ansvar för hem, barn, arbete, studier och föräldraledighet tas upp med syfte att stärka ett jämställt föräldraskap. Att informationen skraddarsys för att nå särskilda grupper är viktigt, då generella informationsprogram inte når alla i samma utsträckning. För att kunna säkerställa en jämlik barnhälsovård krävs också ett nationellt register för att kunna följa upp den vård som ges.

Förebyggande av fosterskador

Ett förebyggande arbete under tidig graviditet kan minska antalet barn som föds med fosterskador och därmed undvika de livslånga negativa konsekvenser som dessa kan få för barnet. De allra flesta

¹² För referenser, se kapitel 7.

gravida nås av mödrahälsovården och deltar i ett inskrivningssamtal, där frågor om bland annat levnadsvanor tas upp. I Socialstyrelsens rekommendationer står att rådgivande samtal ska erbjudas gravida som brukar alkohol, tobak eller har andra ohälsosamma levnadsvanor.¹³ Sedan riskbruksprojektet inom mödrahälsovården initierades år 2004, arbetas systematiskt för att vid inskrivningssamtalen fånga upp gravida med riskbruk av alkohol, vilket har gett positiva effekter på mödrarnas och barnens hälsa.¹⁴

Eftersom det finns studier som visar att exempelvis alkoholkonsumtion under de första stadierna av ett fosters utveckling kan leda till defekter i organuppbyggnad och organtillväxt, är det viktigt att rådgivande samtal ges tidigt.¹⁵ I de riktlinjer för mödrahälsovården som barnmorskeförbundet står bakom rekommenderas därför att rådgivande samtal ska erbjudas inom en vecka efter att den gravida har kontaktat mödrahälsovården.¹⁶ Enligt statistik från Graviditetsregistret för 2019 sker inskrivningen i mödravården i genomsnitt omkring vecka 7 till 9 i majoriteten av regionerna. I över hälften av regionerna är det dock över 10 procent som har fått sitt inskrivningssamtal vecka 12 eller senare.¹⁷

Med tanke på den inverkan som ohälsosamma levnadsvanor och riskbruk under graviditeten kan ha på barnets utveckling är det av vikt att mödravården utformas så att alla tidigt nås av korrekt information om hur levnadsvanor kan påverka fostret. Forskning visar att även levnadsvanor före befruktning, och före konstaterad graviditet, kan påverka barnets framtida hälsa. Före befruktningen påverkar både mannens och kvinnans alkoholkonsumtion riskerna för framtida hälsoproblem för barnet. Även senare spelar partners beteende roll, eftersom sannolikheten att den gravida upprätthåller hälsosamma levnadsvanor ökar om partnern är stödjande och tar en aktiv roll i graviditeten. Sammantaget innebär forskningen att informationen om vad som påverkar foster och i förlängningen barnets hälsa behöver kommuniceras före den första kontakten med mödravården. Dessutom innebär detta att informationen måste behandla hur levnadsvanor hos båda föräldrar påverkar risker för barnet.

¹³ Socialstyrelsen (2018).

¹⁴ Grönqvist m.fl. (2016).

¹⁵ Andreasson m.fl. (2020).

¹⁶ SFOG (2016).

¹⁷ Grönqvist m.fl. (2016).

Förslag: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att med stöd av SBU genomföra en forskningsgenomgång för att fastställa levnadsvanors inverkan på fostret. Forskningsgenomgången bör användas för att utforma nationella riktlinjer för mödrahälsovården. I synnerhet bör riktlinjerna inkludera fasta (och andra orsaker till för lågt näringsintag), som inte berörs alls i de riktlinjer som i dag finns.

Socialstyrelsen bör vidare få i uppdrag att analysera vilka informationsåtgärder före graviditet som kan vara verkningsfulla för att minimera risken att fostret utsätts för påverkan av ohälsosamma levnadsvanor innan konstaterad graviditet.

Riktat föräldrastöd inom mödra- och barnhälsovården

Föräldragrupper i mödrahälsovården och barnhälsovården lyckas i lägre utsträckning få med låginkomsttagare, ensamstående och födda i utlandet, vilket kan vara de grupper som är i störst behov av föräldragrupper.¹⁸ Regeringen antog 2018 en ny strategi för stärkt föräldraskapsstöd, i vilken Socialstyrelsen har fått ett uppdrag att ta fram en pilotverksamhet av utökade hembesök från barnhälsovården och socialtjänsten.¹⁹ Dessutom uppmärksammade strategin behovet av riktade insatser för riskgrupper utöver de generella insatser som har varit fokus i tidigare strategier. Regeringen har även slutit en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner för ökad tillgänglighet till barnhälsovården för grupper i socioekonomiskt utsatta områden. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten har fått i uppdrag att följa och stödja genomförandet av överenskommelsen.²⁰ Regeringen framhåller i sin nya strategi för föräldraskapsstöd att föräldrastödjande insatser kan ge stora besparingar för samhällsekonomin genom att de förbättrar barnets psykiska och fysiska hälsa.²¹ Föräldrastödjande insatser kan därför ses som sociala investeringar, vilket diskuteras vidare i kapitel 27.

¹⁸ SOU 2017:47.

¹⁹ Socialdepartementet (2018).

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

Rekommendation: Kommissionen ser positivt på ambitionen i den nationella strategin för stärkt föräldraskapsstöd med mer riktade insatser mot familjer med förhöjd risk för ohälsa. En viktig beståndsdel i politiken bör vara att utvärdera de initiativ som tas för att nå de grupper som i lägre utsträckning deltar i de generella mödra- och barnhälsovårdsprogrammen.

Register för uppföljning av barnhälsovård

Kommissionen för jämlik hälsa har i sitt betänkande föreslagit att regeringen bör stödja en utveckling av nationell kvalitetsuppföljning för att kunna säkerställa att en jämlik barnhälsovård erbjuds. För att långsiktiga utvärderingar av satsningar inom barnhälsovården ska kunna göras krävs ett nationellt register över barnhälsovården som går att koppla till bakgrundsinformation om exempelvis socioekonomiska bakgrundsfaktorer. I dagsläget finns det nationella barnhälsovårdsregistret BHVQ, men alla regioner är inte anslutna till detta, och det går inte heller att koppla uppgifterna till socioekonomiska variabler från andra datakällor. Socialstyrelsen är naturlig som utredare av förutsättningar för en utveckling av ett register av detta slag.

Förslag: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utreda om ett nytt nationellt barnhälsovårdsregister ska upprättas, eller om en utveckling av det nu existerande kvalitetsregistret BHVQ är att föredra.

23.3.2 Jämlika levnadsvanor och arbetsmiljö

Forskningslitteraturen visar de som har en högre socioekonomisk position i termer av utbildning, yrke och ekonomiska förutsättningar också i genomsnitt har levnadsvanor som är mer gynnsamma för en god hälsa.²² Det finns betydande utbildnings- och inkomstskillnader när det gäller beroende av alkohol, narkotika och tobak (ANT) i Sverige.²³ Socioekonomisk ojämlikhet i ohälsa kopplad till ANT ökade under perioden 1994–2011, och dagligrökning blev mer

²² SOU 2017:47, s. 185.

²³ Folkhälsomyndigheten (2018 a).

koncentrerad till låginkomsttagare bland både kvinnor och män.²⁴ Medelintaget av alkohol är högre för personer med högre socioekonomisk position, men alkoholrelaterad dödlighet och missbruk är vanligare bland dem som har en svagare socioekonomisk position.²⁵ Det innebär att även vid likartat beteende kan riskerna vara större för dem som har en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund.

Matvanor och fysisk aktivitet

Grupper som har svagare socioekonomisk position har i genomsnitt mindre hälsobefrämjande matvanor och är mindre fysiskt aktiva än grupper med bättre socioekonomisk position. En stor andel av befolkningen rör sig för lite, och de som har kortare utbildning har i större utsträckning en stillasittande fritid än högutbildade.²⁶ Detta tillsammans med relativt sett lägre livsmedelspriser, mer processade livsmedel i butiker och restauranger och mindre fysiska arbeten har gjort att övervikt och fetma har ökat bland vuxna i befolkningen. Problemen är vanligare i grupper som har låg socioekonomisk status.²⁷

Fetma är kopplat till hälsoproblem såsom diabetes, förhöjd risk för cancer, förhöjd risk för fosterskador²⁸ och förhöjd dödsrisk.²⁹ Folkhälsomyndigheten skattade 2017 de samhällsekonomiska kostnaderna för fetma till 70 miljarder kronor per år, vilket inkluderade kostnaden för förlorade friska levnadsår.³⁰ Persson och Ödegård (2011) skattar totalkostnaden för sjukvården och den uteblivna arbetstiden till omkring 20 miljarder kronor.³¹

Även bland barn och ungdomar är problemen med övervikt stora. Barnets socioekonomiska grupptillhörighet samvarierar med barnets kroppsvikt. Mellan 15 och 20 procent av dagens tioåringar uppskattas ha problem med övervikt eller fetma. Dessa problem är vanligast i områden med låg utbildningsnivå.³² Den fysiska aktiviteten påverkar också risken för övervikt, och barn till föräldrar med kort utbildning

²⁴ Folkhälsomyndigheten (2019 b).

²⁵ SOU 2017:47.

²⁶ SOU 2017:47, s. 189–190.

²⁷ Persson och Ödegård (2011).

²⁸ Kostfonden (2019).

²⁹ Persson och Ödegård (2011).

³⁰ Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017), bilaga 3.

³¹ Persson och Ödegård (2011).

³² Kostfonden (2019).

idrottare i mindre utsträckning än barn till högutbildade. Flickor med invandrarbakgrund är den grupp som idrottare i minst utsträckning.³³

Beteenden formas många gånger i unga år, varför det är viktigt att insatser för att stimulera hälsosamma livsval riktas framför allt mot de yngre. En hälsosam livsstil i barn- och ungdomsåren gynnar hälsa i vuxenlivet och i förlängningen inkomster och försörjningstrygghet. För att främja fysisk aktivitet bland främst ungdomar har staten gett stöd till idrotten och bestämt antalet timmar för ämnet Idrott och hälsa i skolan. Centrum för idrottsforskning följer varje år upp statens stöd till idrotten och har visat att deltagande i idrottsföreningar är vanligast bland unga som kommer från socioekonomiskt starka hem.³⁴ Majoriteten av de statliga stöden till idrotten delas ut genom anslag till Riksidrottsförbundet och dess medlemsförbund, och dessa får sedan avgöra hur pengarna ska fördelas vidare. En slutsats från Centrum för idrottsforskning är dock att medlemsföreningarna har olika stor vilja och kapacitet att bidra till ökad inkludering, varför anslagen får varierande effekt på målet om jämlik tillgång till idrott.³⁵

År 2019 utökades antalet timmar i ämnet idrott och hälsa i grundskolan med 100 timmar per läsår. En litteraturstudie från Karolinska institutet visar att sådana insatser har vissa effekter på fysisk aktivitet och stillasittande, men det går inte att avgöra hur olika socioekonomiska grupper påverkas i olika grad av detta. Studierna visar dock att skolinterventioner kan fungera bättre för flickor än för pojkar.³⁶

Informationskampanjer används också för att förändra invanda beteendemönster, men kampanjer för att främja hälsosamma levnadsvanor har inte haft speciellt stor inverkan på människors beteenden.³⁷ Däremot samvarierar matvanor i stor utsträckning med utbildningsnivå, vilket skulle kunna innebära att åtgärder för en generellt högre utbildningsnivå kan få positiv inverkan på människors livsstil. I en litteraturstudie från Karolinska institutet dras slutsatsen att individuellt inriktad information riskerar att öka skillnaderna i hälsa mellan olika grupper, då det främst är beteendet hos dem som har högre socioekonomisk status som påverkas av sådana insatser.³⁸ För etniska

³³ SOU 2017:47, s. 190.

³⁴ Centrum för idrottsforskning (2019).

³⁵ Ibid.

³⁶ Bergström m.fl. (2017).

³⁷ Persson och Ödegård (2011).

³⁸ Bergström m.fl. (2017)

minoriteter och utsatta grupper kan särskilt utformad gruppinformation om levnadsvanor vara effektiv.³⁹

För att styra människors konsumtion kan man även reglera hur produkter får marknadsföras och exponeras, eller beskatta särskilda hälsoskadliga varor. De interventioner som får störst effekt på matvanor hos grupper med lägre socioekonomisk status förefaller vara skatter och subventioner som förändrar prisrelationen mellan hälsosam och ohälsosam mat, eftersom de är mer priskänsliga.⁴⁰ Ytterligare en tänkbar åtgärd är att reglera marknadsföring och exponering av produkter som är hälsoskadliga eller att utforma en märkning av sockerinnehållet i produkter. En svårighet med både punktskatter och regler som de ovan beskrivna är dock hur de ska avgränsas.

Insatser som fysisk aktivitet på recept⁴¹ och hälsosamtal för riktade grupper som har särskilda hälsoproblem kan vara samhällsekonomiskt effektiva och nå de som har störst behov av en förändrad livsstil.⁴²

Trots att vikten av fysisk aktivitet och hälsosamma matvanor är känd, är insatserna relativt fragmenterade. Till skillnad från arbetet mot alkohol och tobak saknas ett samlat strategiskt arbete kring dessa delar av folkhälsopolitiken. Detta kan till viss del förklaras av att frågorna är komplexa, men detta bör inte hindra att arbete påbörjas för att skapa ett samlat och mer konkret program för goda levnadsvanor i alla socioekonomiska grupper.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Persson och Ödegård (2011).

⁴² SOU 2017:47.

Förslag: Regeringen bör tillsätta en utredning för att ta fram ett konkret program med verkningsfulla åtgärder för att främja goda levnadsvanor framför allt bland unga i alla socioekonomiska grupper. Åtgärder som bör utredas är:

- skatt på ohälsosamma produkter,
- subventioner till hälsosam mat,
- märkning av varor med högt innehåll av ämnen som socker och salt,
- riktade insatser och uppsökande verksamheter för särskilda grupper,
- åtgärder för att främja fysisk aktivitet. Dessa bör bland annat innefatta en översyn av hur stödet till idrotten kan utformas för att i större utsträckning främja rörelse och föreningsliv bland unga från socioekonomiskt svaga hem.

Alkoholkonsumtion

Alkoholkonsumtion ligger bakom ett brett spektrum av sjukdomar, medför risk för fosterskador och bidrar till brottslighet och sänkt livskvalitet. De samhällsekonomiska kostnaderna uppskattades av en utredning 2019 till omkring 100 miljarder kronor årligen.⁴³

Tillgänglighet

Sverige har liksom övriga nordiska länder en tämligen restriktiv alkoholpolitik, som i Sveriges fall utövas framför allt genom kontroll över detaljhandelsledet och skatter. Detta har lett till konsumtionsnivåer som i internationell jämförelse är förhållandevis låga. Konsumtionen har i ett längre perspektiv ökat men i Sverige gått tillbaka något under senare år. I Finland ökade konsumtionen som ett resultat av en ökad tillgänglighet i samhället.

⁴³ Ramböll (2019 b).

Den breda forskningssammanställning som redovisades i kapitel 10 visar att det inte finns några positiva nettoeffekter av alkoholkonsumtion. Det finns vissa skyddseffekter av måttligt intag mot vissa sjukdomar, men de potentiella skadorna väger upp denna nytta. Vidare återgavs i kapitel 7 de negativa resultaten från en undersökning av den ökade tillgängligheten på starköl som gjordes i ett försök på 1960-talet. En restriktiv alkoholpolitik minskar risken för självmord.⁴⁴ En naturlig slutsats av dessa och andra skillnader i tillgänglighet till alkohol är att den restriktiva politiken är väl motiverad ur ett folkhälsoperspektiv.⁴⁵

Till dessa rena hälsoaspekter på alkoholkonsumtionen kommer de externa effekterna – bilolyckor, drunkning, våldsbrott med flera.⁴⁶ Även här finns en koppling till tillgängligheten. Exempelvis har en studie av Grönqvist och Niknami visat att lördagsöppet på Systembolaget ledde till ökad brottslighet.⁴⁷

Sammanfattningsvis finns det starka skäl att med olika instrument – begränsad tillgänglighet, skatter, begränsningar på marknadsföringen – fortsätta den restriktiva alkoholpolitik som Sverige och övriga nordiska länder har fört.

Bedömning: Alkoholmonopolet bör bevaras.

Marknadsföring

Alkoholförordningen föreskriver att alkoholreklam ska kombineras med varningstexter av samma slag som är påbjudna på tobaksmarknaden. I 13 § i förordningen anges elva alternativ som annonsörerna har att välja bland:

1. Alkohol kan skada din hälsa.
2. Alkohol är beroendeframkallande.
3. Alkohol kan orsaka nerv- och hjärnskador.
4. Alkohol kan orsaka skador på lever och bukspottskörtel.

⁴⁴ Xuan et al. (2016).

⁴⁵ Karlsson (2014).

⁴⁶ Se avsnitt 10.5.

⁴⁷ Grönqvist and Niknami (2014).

5. Alkohol kan orsaka hjärnblödning och cancer.
6. Varannan förare som omkommer i singelolyckor i trafiken är alkoholpåverkad.
7. Hälften av alla som drunknar har alkohol i blodet.
8. Alkohol i samband med arbete ökar risken för olyckor.
9. Alkoholkonsumtion under graviditeten kan skada barnet.
10. Barn som får alkohol hemma dricker sig berusade oftare än andra barn.
11. Att börja dricka i tidig ålder ökar risken för alkoholproblem.

De olika alternativen är som framgår av mycket varierande karaktär. Vissa, som ”Alkohol kan skada din hälsa” eller ”Alkohol är beroende-framkallande”, är mycket allmänt hållna, medan andra är mer konkreta och beskriver risker för skador på olika kroppsdelar, för cancer och risk för drunkning eller trafikolyckor. Rimligen är de senare mer avskräckande. En undersökning genomförd av FAS-portalen har visat att annonsörerna systematiskt väljer de mest harmlösa alternativen som erbjuds i alkoholförordningen.⁴⁸ Tre av de minst avskräckande alternativen (1, 8 och 11) stod för mer än 80 procent av antalet varningstexter i annonserna.

En enkel åtgärd för att hålla tillbaka konsumtionen är att ta bort de minst avskräckande alternativen från listan över tillåtna varningstexter. Detta kräver endast en mindre justering av alkoholförordningen.

Förslag: Varningstextalternativen 1, 8 och 11 elimineras från Alkoholförordningen 13 §.

⁴⁸ FAS-portalen (2018): <https://www.fasportalen.se/Nyheter/Aktuellt-/ArticleID/93/Snedfördelning-av-varningstexter-i-alkoholreklam>. Kommissionens sekretariat har uppdaterat denna undersökning, och resultatet är stabilt.

Prismekanismen

Priset påverkar konsumtionen, och låginkomsthushåll är priskänsligare. Samtidigt har som framgått av avsnitt 10.5 skadorna från överkonsumtion av alkohol under senare år tenderat att koncentreras till låginkomsthushållen.

Till skillnad från tobaksområdet omräknas inte skatterna på alkohol årligen med KPI. Fram till 1998 indexerades punktskatten årligen med förändringen med KPI men förfarandet togs därefter bort. Sedan dess har punktskatten på alkohol höjts vid fyra tillfällen (2008, 2014, 2015 och 2016). Kommissionen för jämlik hälsa förordade därför en höjd punktskatt för att minska alkoholkonsumtionen.

Förslag: Knyt alkoholskatten till konsumentprisindex.

Ekonomiska konsekvenser

Konsekvensen av en lägre alkoholkonsumtion blir minskade försäljningsintäkter för alkoholmonopolet, vilket kompenseras av en höjd skatt. Skärpta restriktioner på alkoholreklamen leder möjligen till mindre omfattande annonsering och därmed minskade annonsintäkter för massmedia. Detta har i debatten framförts som ett argument mot restriktioner, men det finns enligt kommissionens mening bättre metoder att stödja oberoende massmedia än att stimulera alkoholkonsumtionen.

Hur stor effekten på konsumtion blir kan inte förutsägas. Andelen av befolkningen som bedöms konsumera på riskabelt hög nivå är i dag omkring 20 procent i åldern 20–64 år och hälften så stor i högre åldrar. Om man överslagsvis antar att denna andel minskar med en procentenhet på 5 års sikt, blir den offentligfinansiella kostnadsminskningen för alkoholrelaterade skador med mera 166 miljoner kronor.⁴⁹ Till detta kommer en vinst på omkring 80 kvalitetsjusterade levnadsår, motsvarande 150–200 miljoner kronor. Värdet av de förhindrade fosterskadorna är potentiellt betydande men ännu svårare att uppskatta. Därtill kommer en minskning av samhällets kostnader för självmord, våld och andra skador.

⁴⁹ Fördelat på sjukvård: 29, kommun: 80, socialförsäkring: 57 mnkr. Dessa och övriga siffror hämtade från det hälsoekonomiska verktyget Hälsokalkylatorn; se <http://www.hfsnatverket.se/sv/halsokalkylatorn/>.

Narkotika

Narkotikabruket står för ungefär 1,3 procent av den totala sjukdomsbördan.⁵⁰ På samma sätt som alkohol medför narkotikabruk en risk för beroende, med de långvariga konsekvenser detta kan få. Narkotikabruk är också starkt kopplat till den kriminalitet som följer med narkotikaförsäljning. Delvis på grund av kriminaliteten höjs på vissa håll i dag röster för att legalisera cannabis, vilket också har gjorts på flera håll i världen. Andelen som i Folkhälsomyndighetens nationella folkhälsoenkät uppger att de under de senaste 12 månaderna har brukat cannabis har ökat något i de flesta åldersgrupper mellan 2013 och 2018. Ökningen är mest markant bland de yngre. Bland de mellan 16 och 34 var det nästan 8 procent som 2018 uppgav att de hade brukat cannabis det senaste året.⁵¹

En utvärdering av narkotikapolitiken har annonserats från regeringens sida. Kommissionen avstår från att uttrycka någon åsikt i frågan.

Tobak

Det övergripande målet för svensk tobakspolitik är att minska allt tobaksbruk och förhindra att minderåriga börjar använda tobak, vilket framgår av regeringens ANDT-strategi.⁵² Att minska tobaksbruken har länge varit ett viktigt mål för det svenska folkhälsoarbetet, och regeringen har ställt sig bakom målet om ett rökfritt Sverige år 2025. Rökning är den enskilt största förebyggbara riskfaktorn för sjukdom och för tidig död. Med förebyggande arbete skapas även förutsättningar för jämlik hälsa.

Arbetet för att begränsa bruket av tobak på internationell nivå har också varit framgångsrikt. Genom en kombination av skatter, varningstexter och begränsning av användningen i offentliga miljöer har andelen av befolkningen som nyttjar tobak reducerats. Producenterna av tobaksvaror söker sig emellertid nya vägar, och ungdomen är alltid en riskgrupp vars vanor måste följas.

⁵⁰ Se kapitel 10.

⁵¹ Folkhälsomyndigheten (2019 c).

⁵² Regeringens skr. 2015/16:86.

Bruket av tobak är korrelerat med utbildning och inkomst. I den tidigare citerade studien av perioden 1994–2011 blev daglig rökning mer koncentrerad till låginkomsttagare bland både kvinnor och män.⁵³

Regeringen aviserade hösten 2019 att den förnyade strategi för ANDT-området som ska gälla från år 2021 ska ha ett ökat fokus på narkotikaprevention. Detta får inte skymma att det även fortsättningsvis kommer att krävas insatser för att hålla tobaksbruket nere.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av vissa frågor på tobaksområdet.⁵⁴ Syftet med utredningen är att säkerställa en sammanhållen och systematisk reglering av tobak, e-cigaretter och påfyllnadsbehållare samt tobaksfria nikotinprodukter och, vid behov, tobaks- och nikotinfria produkter som används på likartat sätt.

Liksom många andra levnadsvanor grundläggs tobaksbruk under ungdomsåren. Det är därför viktigt att barn och unga får saklig information om tobak och liknande produkter och att rökförbudet på skolgårdar upprätthålls för att säkerställa att barn och unga inte utsätts för rökning i sin skolmiljö. Länsstyrelserna hade under 2017 och 2018 i uppdrag från regeringen att stärka tillsynen av rökfria skolgårdar.⁵⁵ Länsstyrelserna har även en viktig roll i att stödja kommunerna i deras uppdrag som tillsynsmyndighet på tobaksområdet och i kommunernas nya uppgift att pröva rätten till tillstånd för tobaksförsäljning.

Bedömning: Den kommande ANDT-strategin för 2021–2025 bör även fortsättningsvis ha ett tydligt fokus på tobaksbruk, inte minst bland unga. De åtgärder som annonserats av regeringen i syfte att informera barn och unga om tobakens skadeverkningar och att bevaka nya produkter som kan hota hittills uppnådda mål framstår därför som adekvata.

⁵³ Folkhälsomyndigheten (2019 b).

⁵⁴ Dir. 2020:9.

⁵⁵ Regeringen (2017).

Spel

Spelande medför liksom konsumtion av alkohol betydande risker för missbruk och vidhängande sociala och ekonomiska problem. Som beskrivits i kapitel 10 har spelandet därför inte bara konsekvenser för de enskilda och deras anhöriga,⁵⁶ utan även för samhället i stort. Medan de etablerade beroendeyrådena sedan tidigare är föremål för återkommande strategiöversyner, är spelområdet ännu under utveckling.

Den pågående Spelutredningen (Fi 2018:03) har i viss omfattning ett uppdrag som överlappar med några av de förslag som presenteras nedan.

Behandlande insatser

Riksdagen har i lagstiftningen, såväl i socialtjänstlagen som i hälso- och sjukvårdslagen, likställt spelmissbruk med andra missbrukstillstånd och därmed lagt ett ansvar på primärkommuner och regioner att erbjuda drabbade behandling. Detta sker samtidigt som staten får in allt större intäkter när spelandet ökar och en allt större del av spelandet sker inom det reglerade området. Dock har inga nya resurser överförts till kommuner och regioner för att möta detta nya ansvar. De statliga bidragen till primärkommuner och regioner (inkl. företag och organisationer) för att arbeta med spelmissbruk har inte ökat sedan 2017.⁵⁷

För att ge kommuner och regioner möjlighet att ta det fulla ansvaret för förebyggande arbete och vård inom området, och minska risken för att annan samhällsviktig verksamhet därmed trängs undan, bör ett riktat bidrag införas.

Rekommendation: Staten bör skapa ett riktat bidrag till primärkommuner och regioner för att ge dem förutsättningar att bygga upp och utveckla förebyggande och behandlande insatser.

⁵⁶ Som nämnts understryker hälso- och sjukvårdslagen ett särskilt ansvar gentemot barnen.

⁵⁷ Proposition 2019/20:1.

På det förebyggande området, vilket oftast är mer kostnadseffektivt än det behandlande, finns en utvecklingspotential. Folkhälsoinstitutet har fått en förstärkt budget, av vilken en viss del ska användas till forskning och uppföljning av spelutvecklingen.

Reklambegränsningar

De som responderar mest på reklam har ett högt mått av impulsstyrd konsumtion, vilket gäller också spel. Detta riskerar att leda till överkonsumtion och problemspelande, spelmissbruk och undanträngning av annan väsentlig konsumtion eller investeringar inom hushållet. På alkohol- och tobaksområdena har detta reglerats genom olika inskränkningar i rätten att göra reklam, krav på varningstexter med mera.

Spelreklam kan i dag inte omfattas av samma restriktiva regelverk som finns inom alkohol och tobak, även om det kan anses motiverat. Detta beror på att reklam omfattas av tryck- och yttrandefriheten. Ett undantag motsvarande det för alkohol och tobak bör därför enligt kommissionens mening göras också för spelmarknaden för att krav ska kunna ställas på varningstexter. Sådana texter skulle då med automatik komma upp vid marknadsföring via teve och vid inloggning till nätspel och finnas väl synliga vid andra typer av spel, på samma sätt som krävs för alkoholreklam och tobaksförpackningar. Varningstexter som skulle var aktuella är av typen ”De flesta som spelar förlorar pengar”, ”Spelberoende ökar risken för självmord” eller ”Barn till spelberoende föräldrar riskerar att få en dålig start i livet”.

Spelberoende är både en jämlikhetsfråga i sig och en fråga som berör barns uppväxtvillkor.

Förslag: Marknadsföring av kommersiella spel ska kombineras med varningstexter av samma slag som gäller alkohol och tobak. Inför i Tryckfrihetsförordningen 1 kap. 12 § en möjlighet att, i likhet med vad som gäller för alkohol och tobak, begränsa reklam för kommersiella spel. Motsvarande förändring krävs i Yttrandefrihetsgrundlagens första kapitel.

Ekonomiska konsekvenser

Huvudkonsekvensen blir färre negativa effekter av spelet för dem som är spelberoende och deras anhöriga. De direkta ekonomiska konsekvenserna för utgifterna i statsbudgeten som kan uppkomma beror på minskat spelande, vilket i så fall är en önskad effekt och väl uppväger förlorade intäkter.

Statlig grindvaktsfunktion

Staten har i nuvarande lagstiftning avstått från större delen av kontrollfunktionen av spelet och de spelare. Kontroller av ålder, fusk och brottslig verksamhet (såväl gentemot licenshavaren som staten) är i lagstiftningen placerad hos de licensierade företagen, medan Spelinspektionen har en mer begränsad tillsynsfunktion. Med en mer aktiv utformning av åtkomsten till information om de spelare kan staten införa ett flertal regleringar som kan minska de negativa effekterna av spelet och samtidigt förbättra kunskapen om spelet och dess effekter.

Ett sätt att radikalt förbättra möjligheterna att övervaka spelet och förebygga eller inskrida mot missbruk är att skapa en gemensam it-portal för de licensierade företagen. Allt godkänt spel skulle då ske via denna portal. Tillsynsmyndigheterna skulle lättare få överblick över spelverksamheten och snabbt kunna identifiera avvikelser som motiverar vidare åtgärder. Med en portal skapas också möjligheter att begränsa den generella tillgängligheten, till exempel att ha stängt vissa tider.

Lösningen erinrar om det statliga monopol som gäller för detaljhandel med alkoholdrycker. Det skulle ge samma möjligheter för seriösa näringsutövare att bjuda ut sina produkter som Systembolaget gör på sitt område. Samtidigt ökas möjligheterna till relevant konsumentupplysning. Mer generellt kan man se det som ett statligt ansvarstagande för infrastrukturen inom det aktuella området.

Regleringsändringar kan komma att krävas i spellagens kapitel om behandling av personuppgifter (kap. 17) samt ansvarig myndighets registerlag. För att dessa förslag ska kunna genomföras kan det komma att krävas att ansvarig myndighet även blir statistikansvarig myndighet för att information från exempelvis Skatteverket eller Kronofogdemyndigheten ska kunna användas eller för att kunna

ansvara för avidentifiering och samkörning av individdata för kunskapsproduktion.

Det finns ett flertal positiva konsument- och producentaspekter med detta förslag. Ur ett konsumentperspektiv är det till nytta att man skapar en gemensam överblick över spelandet, att utbetalningar av eventuella vinster standardiseras liksom hur klagomål mot ett spelföretag ska gå till. Även företagen kan finna nytta med förslaget, eftersom det minskar risken för osund konkurrens. De kan även få minskade kostnader för it-plattformen genom standardiseringen och en gemensam uppkoppling för ekonomiska transfereringar. Staten får med denna upplägning en möjlighet att löpande kartlägga och, vid behov, stoppa misstänkta transaktioner.

Risken för illegalt spel utanför plattformen bör beaktas, men en sådan risk finns redan i dag. Gränserna mellan legalt och illegalt spel blir med den föreslagna upplägningen tydligare.

En portal kommer möjligen inte ha en begränsande effekt eller jämlighetsskapande effekt i sig, men ökar förutsättningarna för tillsyn och forskning samt utgör en förutsättning för förslag som presenteras nedan.

Förslag: En statligt administrerad spelportal skapas, till vilken samtliga statliga och licensierade bolag är knutna. Den arbetande spelutredningen ges tilläggsdirektiv om att utarbeta ett konkret förslag med denna inriktning.

Ekonomiska konsekvenser

De spelföretag som är aktiva i landet får köpa sig tillträde till den gemensamma infrastrukturen och den vägen finansiera de administrativa och tekniska kostnaderna för denna. Systemet ska i denna del bygga på principen om självkostnad.

Maxbelopp för spelande

Ett problem vid missbruk och spelberoende är oförmågan att avbryta spelet när det väl påbörjats.⁵⁸ Nuvarande lagstiftning har därför reglerat att den spelande själv ska sätta ett maxbelopp för hur mycket som kan läggas på spel. När detta maxbelopp specificerat på dygnsbasis är uppnått, ska spelaren inte kunna spela mer. Dock ligger den restriktionen endast hos det aktuella företaget, vilket då inte hindrar spelaren från att byta spelbolag och sätta en ny maxgräns där och fortsätta spela ett liknande spel.

För att skydda individen mot okontrollerat spelande och samtidigt medge valfrihet kan man kräva av den som börjar spela att ett maxbelopp anges som gäller för hela den reglerade marknaden. En lösning är att portalen som beskrivs ovan för varje spelare vid inloggning skapar ett tillfälligt spelkonto dit mer pengar inte kan transfereras under den bestämda tidsperioden. Eventuella vinster kan tas ut av den spelande när spelet avslutas.

Det kan även finnas skäl att diskutera införandet av en årlig maxgräns liknande den som finns på den norska licensmarknaden. Det är självfallet svårt att förhindra att spel sker på den oreglerade marknaden, när maxtaget är uppnått. Ett maxbelopp kan ha positiva effekter av minskat spelande även på den med utvecklat spelmissbruk, genom att spelet avbryts. Dock skapas på (kort sikt) drivkrafter för denna grupp att i större grad spela på den oreglerade marknaden. Ett maxbelopp på spelet har med större sannolikhet en större positiv effekt på dem med lindrigare spelproblem, vilket då har en hämmande effekt på spelet så att risken för att utveckla spelmissbruk minskas. Syftet med ett maxbelopp på spelande är således primärt att stävja inflödet i spelmissbruk och problemspelande snarare än att bidra till att rehabilitera och stödja den som har ett utvecklat spelmissbruk.

Förslag: När en person loggar in för att spela, ska ett maximalt spelbelopp avsättas för de närmaste 24 timmarna för spel på samtliga spelformer som är tillgängliga på den gemensamma plattformen. Den arbetande spelutredningen ges tilläggsdirektiv om att utarbeta ett konkret förslag med denna inriktning.

⁵⁸ Liknande problem finns vid alkoholberoende, så kallat *binge drinking*.

Tidsbegränsningar för spel

Spelandet varierar över veckans dagar. En stor del av spelandet sker på fredagar och lördagar.⁵⁹ Det finns även en koppling mellan hög alkoholkonsumtion generellt och spelproblematik. Med en offentligt kontrollerad ingång till det reglerade spelandet finns möjligheter att begränsa tillgängligheten genom öppettider som undviker vissa kritiska tider under veckan. Detaljerna får bestämmas efter närmare analys av spelandets variation över tid.

Förslag: Tillgängligheten till spel begränsas genom begränsade öppettider. Den arbetande spelutredningen ges tilläggsdirektiv om att utarbeta ett konkret förslag med denna inriktning.

Forskning avseende prevention och behandling av problemspelande och spelmissbruk

De licensierade spelbolagen har i dag tillgång till omfattande information om de spelande individerna. Med denna information kan de utveckla och förfina såväl sina spel som den reklam som skickas till såväl registrerade som presumtiva kunder. På så sätt har de ett betydande informationsövertag över de myndigheter som ska bedriva tillsyn över verksamheten (Spelinspektionen), tillvarata konsumentintresset (Konsumentverket), utvärdera hälso- och samhällsutvecklingen (Folkhälsomyndigheten) samt behandla dem som drabbats av spelberoende (regionerna och kommunerna). Problemspelande och spelmissbruk fångas i dag primärt upp via enkäter eller hos personer som genomgår behandling för sina spelproblem, vilket talar för ett betydande mörkertal och statistisk missvisning i studierna. Förslaget ovan om en portal för allt reglerat spelande i Sverige innebär en totalundersökning för spelandet och kommer att generera förutsättningar för att bedriva såväl forskning för förebyggande av spelmissbruk som behandling av detsamma. Det ger även ökade förutsättningar för löpande uppföljning av spelandets utveckling.

⁵⁹ Viss statistik finns på Spelinspektionens webbsida.

Rekommendation: Ge Spelinspektionen, Konsumentverket, Folkhälsomyndigheten eller annan myndighet som regeringen utser rätt att behandla avidentifierad information om dem som spelar hos de licensierade företagen.

Stress och psykisk ohälsa

Stressrelaterade besvär har ökat och i dag är stress den vanligaste orsaken för sjukskrivning. Arbeten som bara förutsätter kort utbildning och ger låga löner är ofta förknippade med långvarig stress, vilken kan leda till sömnproblem, trötthet, nedsatt prestationsförmåga och minnesstörningar. Sömnsvårigheter varierar med socioekonomisk position och är en bidragande orsak till stora sociala skillnader i hälsa.⁶⁰ Den största risken att sjukskrivas av stressrelaterade orsaker löper kvinnor i arbetaryrken. Detta är ofta yrken som innebär höga krav men en låg grad av inflytande över den egna situationen, vilket är en källa till ohälsa.⁶¹ Kvinnor i arbetaryrken utmärker sig också genom att vara den grupp som i lägst utsträckning har fasta jobb på heltid,⁶² vilket också kan påverka hälsan negativt. Det hör dock till bilden att även vissa yrken med högre status, exempelvis inom vården, är utsatta.

Andelen 13- och 15-åringar som rapporterar återkommande psykosomatiska besvär, såsom sömnsvårigheter, nedstämdhet, huvudvärk eller ont i magen, har nästan dubblats mellan 1980 och 2014. Dessa besvär är vanligare bland flickor än bland pojkar, och ökningen har varit större i Sverige än i övriga nordiska länder.⁶³ Folkhälsomyndigheten menar att utvecklingen sedan slutet av 1990-talet till stor del sammanfaller med ökningen av andelen elever som känner sig stressade i skolan. Individdata visar också att psykosomatiska symptom är vanligare hos dem som upplever att de är stressade i skolan.⁶⁴

Många i flyktinggruppen lider av posttraumatisk stress, psykisk ohälsa och stress. Var femte nyanländ flykting har hälsoproblem som hindrar jobbsökande.⁶⁵

⁶⁰ SOU 2017:47.

⁶¹ Arbetsmiljöverket (2016).

⁶² LO (2019).

⁶³ Folkhälsomyndigheten (2018 b).

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ SOU 2017:47.

I ett antal andra kapitel i betänkandet föreslås åtgärder som kan få inverkan på den psykiska hälsan. I kapitel 17 om utbildningspolitiken föreslås ett antal åtgärder med syfte att öka möjligheterna för elever med ogynnsamma förutsättningar att klara skolans krav. Det handlar exempelvis om att tidigt kartlägga elever i behov av stöd. Dessa kan förväntas få effekter på ungas psykiska ohälsa. I kapitel 18 presenteras ett förslag som innebär att Arbetsmiljöverket ska få utökade resurser samt lägga fokus på tillsynen av psykosocial och organisatorisk arbetsmiljö. Slutligen kan den modell som i kapitel 19 föreslås för att påskynda asylprocessen också förväntas kunna inverka positivt på den psykiska hälsan hos asylsökande.

23.3.3 En jämlik och behovsbaserad hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvårdslagen är en målinriktad ramlag, vilket betyder att den innehåller övergripande mål och riktlinjer för hälso- och sjukvården. Den ska inte detaljstyra verksamheten, eftersom huvudmännen utifrån det kommunala självstyret ska ha viss frihet att utforma insatserna efter lokala och regionala behov. Det huvudsakliga ansvaret för att tillhandahålla hälso- och sjukvård ligger på regionerna. Även om en region överlämnar en viss uppgift som annars skulle ha utförts i egen regi åt en privat utförare, har regionen kvar huvudmannaskapet och därigenom det övergripande ansvaret för verksamheten. (15 kap. 1 § HSL).

Regionerna ansvarar för att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom regionen och åt dem som är kvarskrivna och stadigvarande vistas inom regionen (8 kap. 1 § HSL). Målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa, att vård ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet samt att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården (3 kap. 1 § andra stycket HSL). I prop. 1996/97:60 redovisas vissa allmänna riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvården. Dessa är baserade på några grundläggande etiska principer såsom människovärdesprincipen, behovs- och solidaritetsprincipen samt kostnadseffektivitetsprincipen. Det innebär att vårdsystemets resurser och insatser ska fördelas efter de medicinska behoven och inte efter individers eller grupper betalförmåga, och dessutom ett krav på att resurserna ska användas

effektivt. Inte bara storleken på hälso- och sjukvårdsbudgeten är av betydelse, utan även faktorer som tillgång på nödvändig personal samt skillnader i kostnader är centrala för att kunna skapa såväl en jämlik som en effektiv sjukvård.

Sveriges befolkning har en god generell hälsa och en i stort väl fungerande hälso- och sjukvård, men undersökningar visar att patienterna upplever bristande tillgänglighet och kontinuitet som stora problem. Vården är inte heller jämlik, då både vårdutnyttjande och tillgången på vård skiljer sig åt mellan olika grupper.⁶⁶ Ett lågt vårdutnyttjande behöver inte vara negativt, i den mån nyttjandet speglar behoven. Andelen som avstår från att söka vård trots ett behov är högre bland dem som har lägre utbildning, bland utrikes födda och bland arbetare.⁶⁷ För grupper med lägre inkomster hindrar i vissa fall egenavgifterna från att söka vård och att hämta ut receptbelagd medicin, trots de höga subventionsgraderna.⁶⁸ Inom tandvården, där egenavgifterna är högre, är det fler som avstår från vård av ekonomiska skäl.⁶⁹ Personer med lägre socioekonomisk status tenderar att söka vård i ett senare skede, vilket gör att vårdbehovet kan ha hunnit bli större.⁷⁰ Detta kan möjligen förklaras av en bristande tillit till vården, och personer med lägre socioekonomisk position har generellt sett lägre tillit till välfärdsinstitutionerna.⁷¹ Trots att kvinnor konsumerar mer vård än män⁷², avstår de oftare från läkarbesök, medicin och behandling än män.⁷³ Långa avstånd kan också utgöra hinder för att söka vård, och studier visar att vårdkonsumtionen är större i områden med hög läkartäthet.⁷⁴

De som har lägre utbildning eller inkomst söker sig till primärvården i större utsträckning än de som har högre inkomster eller utbildning.⁷⁵ För den vård som kräver remiss gäller det omvända, nämligen att de med lägst inkomster nyttjar denna i lägre utsträckning.⁷⁶ Detta innebär att fördelningen av vårdens resurser mellan vårdenheterna har betydelse för jämlikheten.

⁶⁶ SOU 2018:55.

⁶⁷ SOU 2017:47.

⁶⁸ SOU 2018:55.

⁶⁹ Dir. 2018:16.

⁷⁰ SOU 2018:55.

⁷¹ SOU 2017:47.

⁷² Osika Friberg (2018).

⁷³ SOU 2018:55.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ SOU 2019:42.

⁷⁶ SOU 2018:55.

Under generationer har hälso- och sjukvården byggts upp enligt principerna om vård efter behov och solidarisk finansiering. Grundprincipen omfattar även privata vårdgivare som har patienter både från den offentligt finansierade vården och försäkringsbolagen. Utvecklingen går dock i riktning mot en ökad andel privata sjukvårdsförsäkringar, vilket riskerar att leda till att principen i hälso- och sjukvårdslagen om att vård ska ges efter behov åsidosätts till förmån för en ordning som tar hänsyn till patientens privata sjukförsäkring. Det skulle strida mot de övergripande principerna i hälso- och sjukvårdslagen att behandla människor olika inom vården på grund av olika ekonomiska förutsättningar.

Konsekvenser av ökat antal privata sjukvårdsförsäkringar

En privat sjukvårdsförsäkring är en försäkring som en enskild eller en arbetsgivare tecknar hos ett försäkringsbolag och som täcker kostnaden för olika vårdinsatser. Sjukvårdsförsäkringen ger tillgång till privat sjukvård vid sidan av den offentligt finansierade sjukvården. Enskilda kan köpa en sjukvårdsförsäkring antingen som en individuell försäkring eller som en gruppförsäkring. En gruppförsäkring tecknas vanligen via arbetsgivaren eller det fackförbund som man tillhör. Majoriteten av dem som tecknar eller omfattas av privata sjukförsäkringar är i arbetsför ålder. Antalet försäkringar i relation till antalet sysselsatta motsvarar var sjunde sysselsatt i åldern 16–64 år. Svensk Försäkring uppger att närmare 660 000 personer i Sverige år 2018 hade en sjukvårdsförsäkring. Sedan 2000 har antalet mer än sexdubblats. Motivet för dessa försäkringar är framför allt att få snabb tillgång till vård. De fungerar i första hand som ett komplement till den offentliga hälso- och sjukvården.⁷⁷

I en rapport från OECD, som granskat privata sjukvårdsförsäkringar i olika länder, konstateras att privata sjukvårdsförsäkringar är förenade med såväl för- som nackdelar. I länder där försäkringarna har en mer framträdande roll har de bidragit till att tillföra hälso- och sjukvården mer resurser och medfört större valfrihet för konsumenterna. Emellertid har de också medfört utmaningar för principen om vård på lika villkor och också inneburit ökade sjukvårdskostnader i

⁷⁷ <https://www.svenskforsakring.se/statistik/skadeforsakring/sjukvardsforsakring/> den 23 januari 2020.

flertalet av dessa länder. OECD:s slutsats är att privata sjukvårdsförsäkringar ger vården mer resurser och förbättrar tillgängligheten för dem som är försäkrade, men de medför inte kortare köer för dem som är utan försäkring. Det innebär att vården inte blir jämlik.⁷⁸

När det offentliga systemet och försäkringsbolagen använder samma vårdgivare, uppfattas detta lätt som ett dubbelt system där försäkringspatienter får förtur till vården. Det finns således en risk för att resursfördelningar och prioriteringar påverkas. Om ett sjukhus får högre ersättning för en patient med privat sjukförsäkring än för en som finansieras offentligt, kan detta leda till längre väntetider för de senare.⁷⁹ Myndigheten för vårdanalys har på regeringens uppdrag analyserat de konsekvenser som det ökande antalet privata sjukvårdsförsäkringar kan ha på tillgången till vård. En slutsats i deras studie är att de patienter som har en privat sjukvårdsförsäkring i genomsnitt får vård snabbare än offentligfinansierade patienter. I princip alla privatfinansierade patienter får ett planerat besök inom specialistvården inom 3–7 dagar och behandling inom 14–21 dagar. Ungefär hälften av offentligfinansierade patienter i landet väntade över 30 dagar för ett första besök och åtgärd inom specialistvården. Det finns inga register över väntetider inom den privata vården, varför slutsatsen bygger på de vårdgarantier som försäkringsbolagen anger. Svensk Försäkring uppger till Myndigheten för vårdanalys att dessa tidsgränser i princip alltid efterlevs.⁸⁰

Myndigheten diskuterar också i vilken mån den privatfinansierade vården kan antas avlasta den offentligfinansierade vården eller ta kapacitet i anspråk som i stället kunde använts till de offentligfinansierade patienterna. Eftersom flera vårdgivare inte alltid efterlever den författningsreglerade vårdgarantin och eventuella andra tidsgränser som har avtalats med regionerna, tyder det på att det inte finns ledig kapacitet. Detta innebär i sin tur en ökad risk att den privatfinansierade vård som ges upptar kapacitet från den offentligfinansierade vården.⁸¹

Som ovan nämndes är grundprincipen i svensk hälso- och sjukvård att vården ska ges efter behov och på lika villkor för hela befolkningen. Det är hälsotillståndet som ska avgöra vårdinsatsen, inte betalningsförmågan. Hälso- och sjukvården har byggts upp enligt

⁷⁸ OECD (2004).

⁷⁹ Ds 2016:29.

⁸⁰ Vårdanalys (2020).

⁸¹ Ibid.

principerna om vård efter behov och solidarisk finansiering. Grundprincipen omfattar även privata vårdgivare som har patienter både från den offentligt finansierade vården och försäkringsbolagen. Utvecklingen mot en ökad andel privata sjukvårdsförsäkringar riskerar att leda till att principen om att vård ska ges efter behov åsidosätts till förmån för en ordning som styrs av om patienten har en privat sjukförsäkring eller inte.

Enligt förarbetena till lagen finns det risk att en patient som själv vill och kan bekosta sin vård hamnar i konflikt med människovärdesprincipen samt behovs- och solidaritetsprincipen. Därmed bör inte en patients betalningsmöjlighet påverka väntetid eller kvalitet för vården inom den delvis eller helt offentliga vården. Det framgår även att om vården skulle tillåta särbehandling på grund av betalningsförmåga, skulle detta strida mot principen om allas lika värde.⁸²

Då patienter med privat sjukvårdsförsäkring kan få vård snabbare än patienter utan en sådan försäkring, är utvecklingen av privata sjukvårdsförsäkringar inte förenlig med målen enligt hälso- och sjukvårdslagen 3 kap. 1 §: god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen.

I regeringsförklaringen 2014 aviserades därför att principen att vård ska fördelas efter behov ska hävdas. Privata försäkringspatienter ska inte gå förbi vårdkön. Socialdepartementet skrev därefter en departementspromemoria om att patienter med privata sjukvårdsförsäkringar inte ska kunna gå förbi i kön till den offentligtfinansierade vården.⁸³ Under 2017 lades ett lagförslag för att minimera risken att det utvecklas ett parallellt sjukvårdssystem som innebär att patienter vars vård är offentligt finansierad missgynnas i förhållande till patienter med en sjukvårdsförsäkring. Förslaget innebar att det i HSL skulle införas en bestämmelse om att om människo- värdes- och behovs- och solidaritetsprinciperna inte åsidosätts, får hälso- och sjukvård inom ramen för en privat sjukvårdsförsäkring ges inom offentligt finansierad hälso- och sjukvårdsverksamhet.⁸⁴ Förslaget genomfördes inte.

Avvikelser från målet om en god vård efter behov och på lika villkor är inte bara allvarliga för de patienter som känner en oro för att de ska bli förfördelade. Långvariga och systematiska avsteg från

⁸² Prop. 1996/97:60, s. 26.

⁸³ Ds 2016:29.

⁸⁴ Prop. 2016/17:166.

detta mål undergräver även tilliten till och förtroendet för välfärds-systemet, liksom till principen om den gemensamma finansieringen som en bas för hela systemet.

Den snabba utvecklingen av antalet privata sjukvårdsförsäkringar föranleder en gedigen analys av dessas konsekvenser på jämlikheten inom vården. Myndigheten för vårdanalys visar i sin analys att tillräckligt kunskapsunderlag inte finns i dag för att bedöma konsekvenserna av de privata sjukvårdsförsäkringarna på den jämlika tillgången till vård. Kommissionens bedömning baseras till stor del på Myndigheten för vård- och omsorgsanalys rekommendationer.

Rekommendation: Regeringen bör ge en lämplig aktör i uppgift att på nationell nivå samla in och sammanställa heltäckande uppgifter om hur hälso- och sjukvården finansieras.

Dessutom bör regeringen ge lämplig aktör i uppdrag att nyttja det förbättrade kunskapsunderlaget för att utreda vilka konsekvenser ökningen av antalet privata sjukvårdsförsäkringar har fått på jämlikheten inom vården. Utredningen ska även föreslå en modern lagstiftning kring detta.

Rekommendation: Huvudmännen bör, bland annat utifrån ett upphandlingsrättsligt perspektiv, säkerställa en ändamålsenlig insyn hos de privata vårdgivarna de ingår avtal med för att garantera en vård på lika villkor och efter behov. För att möjliggöra till exempel medicinska revisioner av hur behovsbedömningar och prioriteringar görs behövs insyn även i den privat finansierade vården hos de vårdgivare som bedriver sådan vård parallellt med offentligt finansierad vård.

Reglering av privata utförare inom primärvården

Under 2010 blev det obligatoriskt för samtliga landsting (numera regioner) att öppna sjukvårdsmarknaden genom den så kallade Vårdvalsreformen. Landstingen behöll dock en betydande autonomi över hur dessa avtal skulle utformas och vilka ersättningsmodeller som skulle användas. Vårdvalsreformen har inneburit ett ökat antal vårdcentraler, men ökningen i vårdutbud har varierat kraftigt över landet.

Utredningen för styrning för jämlik vård sammanfattar den befintliga litteraturen på området och drar slutsatsen att reformen, om något, har fått en liten negativ effekt på jämlikheten. De menar att det sannolikt rådde regionala ojämlikheter i hälso- och sjukvården redan före reformen men att dessa kan ha förstärkts av reformen. Huruvida jämlikheterna i tillgänglighet med avseende på socioekonomi har påverkats av reformen är inte tydligt enligt de studier som har gjorts.⁸⁵ Ersättningsystemens utformning har i olika hög grad påverkat var nya vårdgivare har etablerat sig, och då det har varit mindre kostsamt att etablera vårdcentraler i områden med mindre vårdbehov har vård efter efterfrågan snarare än efter behov premierats.⁸⁶

Utredningen drar dock slutsatsen att handlingsutrymmet inom dagens vårdvalssystem inte har utnyttjats tillräckligt och att de negativa konsekvenserna för valfrihet och kontinuitet skulle bli stora om man övergick till ett system med antingen bara egen regi eller upphandling av utförande via lagen om offentlig upphandling. De föreslår därför en rättsligt reglerad listning som gör att patienten blir mer långsiktigt knuten till en vårdgivare, med begränsade möjligheter till omlistning. Detta skulle kunna leda till högre kontinuitet i läkarkontakten.⁸⁷ Utredningen rekommenderar även regionerna att använda det utrymme som de menar finns inom ramen för lagen om vårdval att dela upp regionen i geografiska områden där man kan upprätta olika vårdvalssystem. Detta skulle kunna förbättra möjligheten för regionerna att styra etableringarna, och också att välja specifika ersättningsmodeller för de delar där det har varit svårt att få privata aktörer att etablera sig. Tanken är att det ska kunna underlätta för regionerna att behovsbasera utbudet. Utredningen ser att detta kan vara särskilt relevant i landsting som har exempelvis både tätbebyggelse och glesbygd.⁸⁸

Utredningen konstaterar att kontinuiteten har varit låg i primärvården i och med vårdvalsreformen, och att det finns tecken på i vissa fall försämrad kontinuitet genom det ökade utbudet.⁸⁹ Dessutom finns risken för att de privata vårdinrättningarna går i konkurs, vilket

⁸⁵ SOU 2019:42, s. 210.

⁸⁶ SOU 2019:42.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

i så fall kraftigt försämrar kontinuiteten för patienterna.⁹⁰ Detta till trots bedömer man att det finns en risk att kontinuitet i läkarkontakten försämras om vårdvalssystemet överges.

Regeringen föreslog 2014 ett upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården. I motiven för förslaget angavs att reformen hade lett till att primärvårdens resurser hade fördelats ojämnt mellan olika grupper. Vissa remissinstanser var negativa; exempelvis såg de risker att garantera likvärdigheten över hela landet. Regeringen drog efter detta tillbaka propositionen.⁹¹

Bedömning: Kravet på att tillämpa vårdvalssystem inom primärvården innebär en inskränkning av det kommunala självstyret och sannolikt en minskad jämlikhet i tillgången till hälso- och sjukvården. Därför bör regionerna vara fria att själva avgöra i vilken utsträckning fri etableringsrätt ska tillämpas.

Ersättningsmodellerna som används inom vårdvalssystemet för primärvården skiljer sig åt mellan regionerna. Generellt har utvecklingen dock från reformens införande rört sig mot att regionerna baserar ersättningen på en kapiteringsprincip, vilket innebär att utföraren får en ersättning för varje listad patient. I vilken utsträckning som kapiteringen justeras beroende på patienternas förväntade vårdbehov skiljer sig också åt mellan regionerna.⁹²

Utredning för jämlik vård rekommenderar regionerna att tillämpa gemensamma ersättningsprinciper för primärvården.⁹³ Detta förefaller rimligt, framför allt när en stor del av det politiska ansvarsutkravandet för vården är nationellt. Fördelningen av vårdens resurser är en viktig fördelningspolitisk fråga, och fördelningspolitik är en nationell angelägenhet. Detta är till stor del analogt med den diskussion som förts i kapitel 17, där kommissionen föreslår en nationell fördelningsnyckel för resurserna till skolorna.

Rekommendation: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att ta fram en modell för gemensamma ersättningsprinciper inom primärvården.

⁹⁰ Dahlgren (2018).

⁹¹ SOU 2019:42.

⁹² SOU 2019:42.

⁹³ SOU 2019:42.

Förebyggande folkhälsoansvar

I och med husläkarsystemet och vårdvalssystemet har regionernas områdesansvar för befolkningens hälsa försvunnit. Att ingen aktör har övergripande ansvar för att följa folkhälsoutvecklingen och samordna de preventiva insatserna gör att dessa lätt prioriteras ner till förmån för behandling av sjukdomstillstånd. För barnhälsovården fanns också före vårdvalets införande en koppling mellan barnavårdscentralerna och förskolorna, vilken har brutits. Det försvårar samverkan både kring föräldrastöd och kartläggande av behov av tidiga insatser.⁹⁴

Rekommendation: Regionerna bör få ett utökat uppdrag i form av att följa folkhälsoutvecklingen och i samarbete med kommunerna bedriva preventivt arbete inom regionen.

Jämlig tandhälsa

Tandhälsan följer sociala skiljelinjer. Barn med invandrade föräldrar och med föräldrar med kort utbildning har sämre tandhälsa än andra barn. Även bland vuxna samvarierar tandhälsan med socioekonomisk status.⁹⁵ Den vanligaste orsaken bland vuxna att avstå tandvård är ekonomiska skäl.⁹⁶ Det allmänna tandvårdsbidraget är inte ett effektivt bidrag för att stimulera förebyggande tandvård genom högre besöksfrekvens, och det har inte heller någon betydande omfördelningseffekt mellan grupper i befolkningen.

Tandvårdssystemet är för närvarande föremål för utredning inom Regeringskansliet med avseende på jämlikhetsaspekten. Kommissionen avstår från att föreslå något inom detta område.

⁹⁴ SOU 2017:47.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

Samordnad upphandling av hyrpersonal inom vården

Kvalitet och tillgänglighet i vården är en jämlikhetsfråga också ur ett regionalt perspektiv. Det råder i dag i stora delar av landet brist på läkare och sjuksköterskor, och glesbygden har större behov av hyrläkare än mer befolkningstäta områden.⁹⁷

De ramavtal som regionerna har tecknat med bemanningsföretag innebär ofta en totalkostnad för personal som är upp emot dubbelt så hög som om personalen hade varit anställd av regionen. Samtidigt som det leder till högre löner för personalen leder det till vinstmarginaler för hyrföretagen.⁹⁸ Utredningen för styrning för en mer jämlik vård (S 2017:08) föreslår ett antal åtgärder för att komma till rätta med beroendet av hyrpersonal. Den rekommenderar exempelvis regionerna att i högre grad samverka när det gäller frågor om bemanning. Detta kan ske genom samordnade upphandlingar av bemanningstjänster, så att regionerna inte ställs mot varandra och därmed driver upp priserna på inhyrd personal.⁹⁹ Både Upphandlingsmyndigheten och Socialstyrelsen föreslås också få uppdrag att ta fram vägledningar och riktlinjer för att bistå regionerna i detta arbete.

Ett problem med ren frivillighet är att regionerna kan vara mer eller mindre intresserade av att få till stånd en gemensam upphandling av angivet slag. En möjlighet att stimulera intresset är att i den statliga transfereringen till regionerna införa ett stimulansbidrag av samma typ som den så kallade kömiljarden, det vill säga ett bidrag som är avhängigt av ett uppvisat resultat, i detta fall avseende kostnaden för den gemensamma upphandlingen. Konstruktionen får utarbetas av en särskild utredning.

Förslag: En utredning bör tillsättas med syfte att klargöra möjligheten att via ett statligt stimulansbidrag åstadkomma en centraliserad upphandling av sjukvårdspersonal.

⁹⁷ SOU 2018:55.

⁹⁸ Enfeldt (2019).

⁹⁹ SOU 2019:42.

Hjälpmedel för personer med funktionsnedsättningar

I normalfallet har vårdgivaren ett informationsövertag gentemot patienten. Detta gäller både vid normala vårdinsatser som vid utprovning av anpassning av hjälpmedel för personer med funktionsnedsättningar. Ett exempel är utprovning av hörselhjälpmedel, vilket i regionerna Stockholm och Skåne främst utförs av privata aktörer, som dessutom i vissa fall är knutna till producenter av sådana hjälpmedel. Dessa vårdgivare informerar inte alltid om att patienten har rätt till kostnadsfritt hörselhjälpmedel från regionen, utan rekommenderar i stället ofta egna, väsentligt dyrare produkter. Vårdgivaren får en ersättning i form av en hörselcheck från regionen och patienten får betala mellanskillnaden, som kan bli betydande. Detta gäller i många fall hörselhjälpmedel som kvalitetsmässigt är likvärdiga med den produkt som patienten hade kunnat få kostnadsfritt från regionen.¹⁰⁰

Denna modell har lett till ekonomiska incitament för fler aktörer att ge sig in på marknaden för hörselhjälpmedel, vilket har förkortat köerna. Det i sin tur har lett till att Socialstyrelsen, Konkurrensverket och Myndigheten för delaktighet 2014 fick i uppdrag att stimulera införandet av modellen i hela landet.¹⁰¹

Detta är ett jämlikhetsproblem. Personer med funktionsnedsättningar har lägre inkomster än andra, och de extra utgifter som patienten själv får stå för kan anstränga hushållsbudgeten. Med lägre priser på hjälpmedlen kan patienten eventuellt välja mer sofistikerade hjälpmedel, som underlättar i arbetslivet och kan leda till att fler anställningsalternativ blir aktuella.

Att privata vårdgivare har ekonomiska intressen av att patienten väljer ett visst alternativ strider mot elementära regler för den offentliga servicen. Om privata vårdgivare opererar på den aktuella marknaden, får det alltså inte finnas någon koppling till producenterna av hörselhjälpmedel. Det lämpligaste sättet att begränsa kostnadsdriften är att tillämpa en lösning analog med den som gäller för så kallade generiska läkemedel. Det skulle i detta fall innebära att hjälpmedlen endast får lämnas ut av regionanställd personal och att denna ska informera patienten om att det finns likvärdiga lösningar till en väsent-

¹⁰⁰ Hörselskadades riksförbund (2014).

¹⁰¹ Ibid.

ligt lägre kostnad, samt att patienten för det fall att det dyrare alternativet väljs får stå för mellanskillnaden själv.

En komplikation i detta fall är att hjälpmedlen ofta är personligt utprovade, till skillnad från generiska läkemedel. Detta innebär att den offentliganställda personalen måste komma in tidigt i processen och upplysa om vilka villkor som gäller. Audionomen eller motsvarande måste också förse patienten med skriftlig dokumentation om alternativet, så att det inte uppstår komplikationer vid utlämnandet av hjälpmedlen.

Mer kostnadseffektiva lösningar sänker de offentliga utgifterna i vården. I viss utsträckning kan de också leda till att patienter i genomsnitt väljer mer sofistikerade hjälpmedel, vilket både kan underlätta deltagande i arbetslivet och höja livskvaliteten generellt.

Rekommendation: Huvudalternativet för utprovning av hjälpmedel till personer med funktionsnedsättningar bör vara offentlig drift. Om privata vårdgivare utnyttjas inom en region, får de inte ha koppling till en särskild producent av hjälpmedel. Hjälpmedel bör endast få lämnas ut av offentliganställd personal, som ska upplysa patienten om det billigaste likvärdiga alternativet och att patienten kommer att få betala mellanskillnaden för det fall ett dyrare alternativ väljs.

24 Transfereringar – barn och familj

24.1 Utgångspunkter

- Föräldrars disponibla inkomst är viktig för barns uppväxtvillkor. Förvärvsarbete är grunden för inkomsten, men för stora grupper är de transfereringssystem som bidrar till att hushållen upprätthåller en skälig levnadsnivå centrala. De bidrar till att skapa jämlika möjligheter mellan barn i familjer med olika ekonomiska förutsättningar.
- Den ekonomiska familjepolitiken utgör en delmängd av de offentliga transfereringarna och har delvis olika syften. De är därför konstruerade på olika sätt. Föräldrapenningen ska göra det lättare att förena arbetsliv och föräldraskap, och förmånsnivån ökar därför med ökande inkomst upp till ett visst tak. Målet för barnbidraget är i första hand att utjämna levnadsvillkoren mellan hushåll med barn och hushåll utan barn och utgår därför med belopp som är oberoende av föräldrarnas inkomst. Bostadsbidraget syftar till att säkerställa en viss boendestandard även för hushåll med låga inkomster och är behovsprövat. Förmånens konstruktion är sådan att den kan ses som en form av förstärkt barnbidrag.
- Den totala effekten på inkomstfördelningen av en viss förmån beror både på förmånens storlek och på hur gruppen av mottagare definieras i regelverket. Om antalet mottagare minskar samtidigt som förmånen blir mer betydelsefull för dem som mottar den, kan effekten på en övergripande fördelningen av inkomster vara marginell.

- På längre sikt har transfereringarnas¹ utjämnande effekt på ginokoefficienten minskat. Bidraget till inkomstutjämnningen har minskat främst därför att transfereringarnas andel av disponibel inkomst har minskat, då de inte har följt med inkomstutvecklingen och färre individer² mottar dessa ersättningar. Ökningen av ginokoefficienten som följer av att transfereringarna utgör en mindre andel av den disponibla inkomsten motverkas dock något av att ersättningarna har koncentrerats till låginkomsthushåll.³ Under den senaste mandatperioden har ett antal inkomstgränser och nivåer inom den ekonomiska familjepolitiken höjts, vilket har inneburit att familjepolitikens bidrag till den disponibla inkomsten för barnhushållen har ökat något för de flesta typer av barnhushåll.⁴
- De familjepolitiska transfereringarna har störst betydelse för ensamstående, familjer med många barn och utrikes födda föräldrar. Enligt Försäkringskassan räknades 51 procent av ensamstående kvinnor med två eller fler barn som ekonomiskt utsatta 2018. I denna grupp utgör ersättningarna från familjepolitiken 27 procent av den disponibla inkomsten, att jämföra med 12 procent för ensamstående män i samma situation.⁵ Hushåll som lever med låg relativ ekonomisk standard under en längre period är mer utsatta än de som gör det under kortare perioder.⁶ För ensamstående med flera barn har 27 procent levt med låg relativ ekonomisk standard minst tre av de senaste fem åren. Långvarig ekonomisk utsatthet är också vanligast bland hushåll med föräldrar med utländsk bakgrund.⁷
- I utformningen av ett förmånssystem med fördelningspolitiskt syfte föreligger en avvägning mellan träffsäkerhet och ekonomisk effektivitet. Om förmånen görs starkt inkomstberoende, ökar träffsäkerheten. Samtidigt förstärks marginaleffekten, det vill säga den disponibla inkomsten ökar mindre när arbetsinkomsten ökar. Storleken på denna marginaleffekt måste analyseras från fall till fall.

¹ Här inkluderas både skattepliktiga transfereringar såsom sjukpenning och arbetslöshetsersättning och skattefria transfereringar såsom bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd.

² Se statistik över helarsekvivalenter. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/amnesovergripande-statistik/hushallens-ekonomi-allman-statistik/pong/tabell-och-diagram/helarsekvivalenter/antalet-helarsekvivalenter/>.

³ Prop. 2018/19:100, Bilaga 2. *Fördelningspolitisk redogörelse*.

⁴ Prop. 2019/20:1, *Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn*.

⁵ Försäkringskassan (2019 a).

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

- Andra aspekter på utformningen av förmånssystemen är det strategiska värdet av systemen är generella, risken för stigmatisering, underutnyttjande och missbruk. Benägenheten att bidra till finansieringen kan vara större för ett system som omfattar stora grupper. Behovsprövade system kan påverkas av detta, liksom av risken för stigmatisering. Den sistnämnda risken beror dock av den administrativa lösningen. En förmån som trappas av mot inkomsten i ett automatiserat system och betalas ut på samma sätt som sjukpenning och andra förmåner kan knappast sägas vara stigmatiserande, medan denna risk är större för försörjningsstödet, som kräver omfattande och detaljerad utredning av hushållets ekonomiska situation.
- Underutnyttjande av en förmån kan vara ett fördelningspolitiskt problem, om företrädesvis välutbildade personer känner till förmånen och de villkor den är förknippad med. Missbruk kan vara ett problem om förmånen är knuten till villkor som är svåra att verifiera.
- En fundamental skillnad mellan kvinnor och män som är relevant för både de familjepolitiska förmånerna och sjukpenningen med relaterade förmåner är att män inte föder barn. Viktiga förändringar i tidsanvändningen inom hushållen och sjukskrivningsmönstren kan knytas till barnafödande. Det är viktigt att systemen utformas med detta i åtanke och baseras på relevant forskning.

24.2 Problem och diagnos

Problem

- Som framgått av kapitel 3 har andelen barn i materiell fattigdom (alltså med låg disponibel inkomst i absoluta tal) sedan början av seklet varit tämligen stabilt i intervallet 6 till 8 procent av det totala antalet barn. Andelen barn i relativ fattigdom har däremot fördubblats från 1995 till i dag, från omkring 10 till 20 procent, eftersom barnfamiljer med låga inkomster halkat efter medianinkomsten.⁸

⁸ Statistik från SCB. Definitionen av absolut fattigdom ändrades 2008, vilket dock inte förändrar bilden i stort.

- Urholkningen av de statliga transfereringarna har också lett till en viss övervältring av kostnader från staten till kommunerna, som behöver täcka upp med försörjningsstöd till dem som inte får tillräckligt från de statliga transfereringssystemen för att nå upp till en skälig levnadsstandard. Samtidigt beror utvecklingen av utgifterna för försörjningsstöd av flera andra faktorer, såsom inflödet av immigranter och hur snabbt dessa integreras på arbetsmarknaden.
- Gravida kvinnor särbehandlas negativt. Graviditetspenningen är utformad för att förebygga vissa risker för den gravida kvinnan eller fostret och löser därigenom vissa av de problem som är förknippade med graviditet. En gravid kvinna med nedsatt arbetsförmåga får dock inte självklart samma sjukpenning som en man med samma nedsättning. Sjukskrivning under graviditet uppvisade i början av seklet stor spridning mellan regionerna. Spridningen hur under senare år minskat betydligt, och sjuktalet för denna kategori ligger nu på en förhållandevis låg nivå. Om denna är väl avvägd är en öppen fråga.
- Uttaget av föräldrapenning har blivit mer jämställt under senare decennier, men utvecklingen går långsamt och betydande skillnader kvarstår mellan kvinnor och män. Nära hälften av alla pappor tar ingen föräldraledighet före barnets tvåårsdag. Utrikes födda pappor tar mindre föräldraledigt än andra. Långa föräldraledigheter och ett större familjeansvar kan ha negativa konsekvenser i arbetslivet.⁹

Diagnos

- Att ett växande antal barnfamiljer hamnar under den relativa fattigdomsgränsen beror åtminstone till en del på att för barnfamiljerna viktiga transfereringar som barnbidrag och bostadsbidrag inte har följt med reallöneutvecklingen. Transfereringarna till barnfamiljerna lyfter färre över gränsen för låg relativ ekonomisk standard.¹⁰ Beloppen i barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd har alla höjts under föregående och innevarande man-

⁹ Se SOU 2014:28.

¹⁰ Prop. 2018/19:100, Bilaga 2 *Fördelningspolitisk redogörelse*.

datperiod, men bilden i stort är att transfereringarna följer prisutvecklingen men inte löneutvecklingen. Att transfereringarna inte har följt med utvecklingen av realinkomster beror av allt att döma på att det krävs aktiva beslut för att följsamhet ska råda. Indexuppräknings sker med automatik, vilket alltså säkerställer bibehållen köpkraft för sådana förmåner som skrivs upp med basbelopp, men realinkomstutvecklingen påverkar endast om man politiskt prioriterar dessa utgifter.

- Särbehandlingen av gravida kvinnor har historiskt ursprung. Sedan 1940-talet, då graviditetsrelaterade problem betraktades som ett inslag i de naturliga livsprocesserna, har rätten till sjukpenning och graviditetspenning utökats genom omtolkningar av gällande lagstiftning. Full jämställdhet mellan könen råder dock inte, i den meningen att en man och en kvinna med samma nedsättning av arbetsförmågan inte alltid beviljas sjukpenning i samma utsträckning.
- Även det ojämsställda uttaget av föräldrapenning har till viss del historiskt ursprung och förklaras av kvardröjande normer om ansvars- och arbetsfördelning inom hushållet. Även ekonomiska incitament har dock betydelse. Föräldraförsäkringens konstruktion där merparten av föräldrapenningdagarna kan överlåtas mellan föräldrarna bidrar till det ojämsställda uttaget. Möjligheten att varva föräldrapenning med obetald ledighet bidrar till långa frånvaroperioder, framför allt för kvinnor.

24.3 Förslag

I detta avsnitt presenteras kommissionens förslag på transfereringsområdet som är motiverade av jämlikhetsskäl. I kapitel 29 om finansieringsfrågor föreslås en återställning av livsmedelsmomsen, vilket för att vara fördelningsmässigt neutralt skulle kräva ökade transfereringar till barn- och låginkomsthushåll. Förslaget beskrivs närmare i detta kapitel.

24.3.1 Inkomststöd till barnfamiljer

Redovisning av justeringar i transfereringssystemen

Hushållets disponibla inkomst är som inledningsvis konstaterades en viktig del av barnets uppväxtvillkor. Exempelvis löper barn som växer upp i långvarig ekonomisk utsatthet långvarig risk för dålig hälsa. Sambandet mellan inkomst och hälsa är också som brantast i de lägre inkomstskikten, vilket innebär att det kan göra störst nytta för hälsoutvecklingen generellt om de med de allra lägsta inkomsterna lyfts upp till en skälig levnadsnivå.^{11 12}

Den faktiska utvecklingen av stöden har varierat över tid och mellan ersättningsform. Barnbidragen höjdes senast 2018 och har i stort sett följt prisutvecklingen och därmed varit realvärdessäkrade.

Bostadsbidragen låg på en högre nivå vid mitten av 10-talet än de gjorde 20 år tidigare, om man justerar för den allmänna prisutvecklingen, men bostadskostnaderna har vuxit snabbare än det allmänna prisindexet. Inkomsttaken för bostadsbidragen har inte justerats med avseende på inkomstutvecklingen, vilket har gjort att det krävs allt lägre reala inkomster för att kvalificera sig för bidraget, och de som får bidraget får i dag större bidragsbelopp och under en längre tid.¹³ Inte heller brytgränsen för hyrorna har höjts. Mellan 2018 och 2021 kommer den bidragsgrundande inkomsten för bostadsbidraget att successivt höjas. Barndelen inom bidraget utgår med olika nivåer, beroende på om barn bor på heltid, växelvis eller tidvis (umgänge). Höjning av det särskilda umgängesbidraget ingår i det nämnda programmet.

Underhållsstödet höjdes 2015, och en uppjustering för barn i de nedre tonåren gjordes 2019.

Att de familjepolitiska stöden inte automatiskt räknas upp med inkomstutvecklingen lämnar utrymme i budgeten för andra politiska prioriteringar. Den offentliga konsumtionen är starkt beroende av löneutvecklingen i den offentliga sektorn, och följsamhet i löneutvecklingen gentemot den privata sektorn innebär att en del av det tillkommande utrymmet är in-tecknat även vid oförändrad ambitionsnivå. Om de stora transfereringssystemen då med automatik skulle

¹¹ SOU 2017:47.

¹² Bergmark (2016).

¹³ Riksrevisionen (2017 a).

följa reallönerna, skulle mycket lite utrymme finnas kvar för nya prioriteringar.

Samtidigt som det alltså finns goda argument för att stöden ska justeras upp med politiska beslut, kan man konstatera att inkomsterna för de grupper för vilka transfereringar från den ekonomiska familjepolitiken är en viktig del av inkomsten har halkat efter den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

Argumentet mot full automatisk följsamhet måste dock respekteras, och någon kompromiss mellan kravet på följsamhet och kravet på handlingsutrymme måste därför träffas. En möjlighet är att behålla dagens nivå på följsamhet men att öka transparensen i budgetbesluten genom att komplettera budgetdokumenten med en sammanställning av vilka justeringar som har gjorts, vad en norm om följsamhet hade krävt och en motivering av avvikelserna. På så sätt skulle underlag skapas för en välgrundad diskussion om de övergripande prioriteringar som har gjorts i budgeten.

Detta bör regleras genom en ny paragraf i budgetlagens tionde kapitel, *Redovisningsskyldighet och revision*, i vilken specificeras att regeringen ska redovisa på vilka grunder transfereringssystemen har justerats i förhållande till föregående år. I den mån subventioner ges på budgetens inkomstsida bör även sådana redovisas här, även om sådan redovisning också sker under rubriken *Skatteutgifter* (10 kap. 4 §).

Förslag: För att synliggöra konsekvenserna av genomförd eller utebliven uppräknings av transfereringarna bör budgetlagen kompletteras med ett krav på att budgetdokumenten ska innehålla en stående redovisning av vilka justeringar som har gjorts i transfereringssystemen i relation till den utveckling som skulle gälla vid full följsamhet gentemot reallönerna.

Förstärkning av låginkomsthusställens disponibla inkomst

Oavsett hur man hanterar den generella frågan om följsamhet ger ovanstående diskussion argument för att stärka den disponibla inkomsten i barnhushåll med låga inkomster. En enkel åtgärd med sannolikt begränsad effekt på arbetsutbudet vore att höja barnbidragen. I relation den uppnådda utjämningseffekten är detta dock en kostsam åtgärd. I kapitel 20 har bostadspolitiska argument för en

höjning av de bostadskostnadsbaserade delarna av bostadsbidraget framförts. En höjning av barntillägget i bostadsbidraget kan utöver detta mer allmänt stärka ekonomin för denna kategori hushåll.¹⁴

Även underhållsstödet kan vara aktuellt att justera i detta sammanhang. Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet har i uppdrag att göra en samlad bedömning av dessa stödsystem. Jämlikhetskommissionen avstår därför från detaljerade förslag på detta område.

Bedömning: En förstärkning av barndelen av bostadsbidraget är en effektiv väg att gå för att samtidigt stärka hushållsekonomin och underlätta bostadsförsörjningen för barnfamiljer med låga inkomster.

24.3.2 Bättre inkomstskydd för gravida

För gravida som av olika orsaker inte kan arbeta fullt ut under sin graviditet finns det tre ersättningar inom socialförsäkringen: graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenning. Gravida som har ett fysiskt påfrestande arbete där graviditeten sätter ned kvinnans förmåga att utföra sitt förvärvsarbete med minst en fjärdedel eller utsätts för risker i arbetsmiljön kan få graviditetspenning, om kvinnan inte kan omplaceras. Graviditetspenningen kan utbetalas till och med den elfte dagen före beräknad förlossning.

Gravida som får ovanligt svåra graviditetsorsakade besvär som sätter ner arbetsförmågan kan få sjukpenning. Detta lämnar alltså många gravida utan ersättning: dels om de har normala graviditetsbesvär, dels under de tio sista dagarna före beräknad förlossning för dem som har graviditetspenning. För dessa grupper finns det möjlighet att ta ut föräldrapenning från och med 60 dagar före beräknad förlossning. Den möjligheten finns även för kvinnor som inte har nedsatt arbetsförmåga men som önskar reducera eller avbryta förvärvsarbetet i slutet av graviditeten. Även bland de 42 procent av kvinnorna som inte haft någon av dessa tre ersättningar finns kvinnor som nyttjat andra möjligheter till ledighet, såsom semester.

¹⁴ Dir. 2018:97.

Samtliga förmåner bygger på inkomstbortfallsprincipen. Inkomsttaket för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetsspenning¹⁵, sjukpenning¹⁶ och föräldrapenning är 7½, 8 respektive 10 prisbasbelopp.¹⁷

Förlängd graviditetsspenning och mer generell rätt till ledighet med ersättning inför förlossning

Om graviditeten sätter ned en gravid kvinnas förmåga att utföra sitt förvärvsarbete med minst en fjärdedel, kan hon ha rätt till graviditetsspenning.¹⁸ Enligt lagens förarbeten ska det vara fråga om arbetsuppgifter som innebär fysiska ansträngningar utöver det vanliga, och ledigheten ska vara nödvändig för att skydda kvinnans hälsa. Vid prövningen ska hänsyn tas till både arbetets art och den enskilda kvinnans förmåga att klara av arbetet. Vikt ska fästas vid hennes egen bedömning. Faktorer som bland annat bör beaktas är om det förekommer tunga lyft eller krav på att vissa svårare rörelser ska kunna utföras. Andra faktorer som bör spela in är om arbetet till stor del måste utföras stående eller gående. Arbete av monotont karaktär som ger ensidiga belastningar kan också vara svåra att utföra i senare skeden av graviditeten. Även tillfälliga fysiska påfrestningar i arbetet har betydelse. Psykiska problem är enligt förarbetena inte grund för att ge ut graviditetsspenning på grund av nedsatt arbetsförmåga.¹⁹

En gravid kvinna kan även ha rätt till graviditetsspenning på grund av att hon av hänsyn till sin eller barnets hälsa har stängts av från att fortsätta sitt vanliga arbete med stöd av arbetsmiljölagstiftningen.²⁰ Ett sådant förbud kan meddelas med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160), när ett arbete medför särskild risk för vissa grupper av arbetstagare. En förutsättning för att graviditetsspenning ska kunna beviljas är att kvinnan inte kan omplaceras till annat arbete enligt föräldraledighetslagen (1995:584). Graviditetsspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete kan lämnas tidigast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse.

¹⁵ 10 kap. 11 § SFB.

¹⁶ 25 kap. 5 § andra stycket SFB.

¹⁷ 12 kap. 26 § SFB.

¹⁸ 10 kap. 2 § SFB.

²¹ 10 kap. 2 § SFB.

²⁰ 10 kap. 3 § SFB.

För graviditetspenning som ges ut på grund av risker i arbetsmiljön gäller inte någon tidsgräns för när ersättningen tidigast kan ges ut. För båda situationerna betalas ersättningen ut till och med elfte dagen före beräknad förlossning och därefter får kvinnan ordna annan försörjning.²¹ Att graviditetspenning inte kan lämnas för de sista tio dagarna av graviditeten har enligt förarbetena samband med att de flesta kvinnor behöver vara lediga då. I stället hänvisas till möjligheten att använda föräldrapenning.²²

Som beskrevs ovan är inkomsttaket i graviditetspenningen lägre än det i sjukpenningen, vilket innebär att kvinnor får olika kompensation beroende på om de blir berättigade till graviditetspenning eller sjukpenning. Detta innebär att en viss kategori kvinnor med lön i närheten av medianinkomsten får en lägre ersättning. Enligt kommissionens mening är en sådan skillnad svår att motivera och kan tolkas som ett uttryck för diskriminering.

Utredningen om en modern föräldraförsäkring (SOU 2017:101) föreslog att graviditetspenning ska kunna utbetalas fram till och med dagen före beräknad förlossning, samt att höja inkomsttaket till samma nivå som sjukpenningen.

Vidare föreslog utredningen att det generella behovet av ledighet i slutet av graviditeten bör utredas. Den menade att det skulle behöva utredas om fler förhållanden än tungt arbete i dagens arbetsliv kan vara skadliga för kvinnors och barns hälsa. Vidare är det möjligt att fler gravida över huvud taget kan behöva avstå från arbete inför förlossningen; de menar därför att även personkretsen för graviditetspenning skulle behöva utredas. Ett exempel som utredningen nämner är att alla gravida skulle kunna få graviditetspenning under de sista 10 dagarna före beräknad förlossning.

Rätt till sjukpenning vid graviditetsorsakad nedsatt arbetsförmåga

Om en gravid kvinnas arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom med minst en fjärdedel, kan hon ha rätt till sjukpenning.²³ En nedsättning av arbetsförmågan som beror på sjukdom ger inte rätt till graviditetspenning, utan den ersättning som är aktuell då är sjukpen-

²¹ 10 kap. 6–8 §§ SFB.

²² Prop. 1978/79:168.

²³ 27 kap. 2 och 3 §§ SFB.

ning.²⁴ Det finns emellertid inte någon tydlig gräns mellan när arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom eller på grund av graviditet. Hur gränsen ska dras har samband med hur sjukdomsbegreppet ska tolkas. Av tidigare förarbeten från 1940-talet framgår att störningar och fysiologiska förändringar som beror på åldrandet, havandeskap och barnsbörd inte ska betraktas som sjukdom, eftersom de hör ihop med den normala livsprocessen. Det har lett till att dagens sjukförsäkring inte medger att gravida kvinnor sjukskrivs för vad som kallas normala besvär orsakade av graviditeten såsom ryggont eller trötthet. Sjukdomsbegreppet har emellertid successivt utvidgats genom rättspraxis, varvid bland annat hotande förtidsbörd, hotande missfall, ofullständig fostertillväxt och RH-immunisering har kommit att godtas som sjukdom. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) prövade innebörden av sjukdomsbegreppet i ett mål som gällde en kvinna som hade foglossning och konstaterade att kvinnans tillstånd var sådant att det var att betrakta som sjukdom i försäkringens mening.²⁵ Rätten till sjukpenning för gravida kvinnor har även prövats i ett antal fall där gravida kvinnor som nekats sjukpenning anmält Försäkringskassan till Diskrimineringsombudsmannen (DO) för diskriminering på grund av kön enligt lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering. I en dom konstaterade hovrätten bland annat följande:²⁶

Det är utrett att Försäkringskassan vid bedömningen av rätten till sjukpenning i samtliga fall beaktat den bakomliggande orsaken till besvären dvs. graviditet. Försäkringskassan har härigenom tillämpat en särskild och strängare bedömningsnorm av om symptomen utgör sjukdom än för en hypotetisk 'icke-gravid man'. Den omständigheten att kvinnorna var gravida har medfört att kvinnorna fått en mer restriktiv bedömning av sjukdomsrekvisitet. Av Försäkringskassans beslutsmotiveringar kan även utläsas att graviditetsrelaterade besvär särbehandlats.

Jämlikhetskommissionen menar att detta innebär att gravida kvinnor diskrimineras jämfört med andra försäkrade. Nedsatt arbetsförmåga av en viss orsak, exempelvis ryggsmärtor, bör ge samma förmån och ersättning i försäkringen oavsett om smärtan orsakas av graviditet eller ej. Graviditet är visserligen ingen sjukdom, men det är inte ett godtagbart skäl för att inte ge ersättning för nedsatt arbetsförmåga på grund av besvär som andra försäkrade kan få sjuk-

²⁴ Hessmark m.fl. (2015).

²⁵ HFD 2009 ref. 102.

²⁶ Dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09.

penning för. En grundregel inom hälso- och sjukvården är att en sjukdom eller en skada ska tas om hand oavsett vad upphovet är, och samma regel bör gälla här.

För att fördjupa diskussionen om hur graviditet ska hanteras inom ramen för socialförsäkringen har kommissionen låtit genomföra en litteraturöversikt över de medicinska och psykiska konsekvenserna av att föda barn.²⁷ Huvudslutsatserna från denna kan sammanfattas på följande sätt. Orsakerna till att kvinnors ohälsotal stiger och att deras inkomst- och löneutveckling försämras efter familjebildning ligger både i att traditionella könsroller förstärks och i att nyblivna mammor löper risk att få försämrade somatisk och psykisk hälsa. Det är emellertid svårt att kvantifiera betydelsen av olika faktorer. Oavsett bakomliggande förklaringar är det framför allt kvinnor med traditionella riskfaktorer för ohälsa och en svagare koppling till arbetsmarknad som påverkas negativt i samband med graviditet och förlossning. Det kan därför finnas utrymme för hälso- och sjukvården och föräldraförsäkringen att särskilt stödja dessa grupper av kvinnor.

Som underlag för bedömningarna av vilka kostnader som förändringar i gällande regelverk skulle medföra har kommissionen också låtit genomföra en analys av de långsiktiga effekterna på sjukskrivning i samband med graviditet. En möjlighet som måste beaktas är att en alltför stram tolkning av regelverket förorsakar komplikationer som i ett längre perspektiv leder till högre sjukskrivning. Resultaten från denna analys har dock inte visat sig kunna ge någon ledning i kostnadskalkylen, varför detta får bli föremål för framtida utredning.

Sammanfattningsvis talar starka skäl för att frågor kring hanteringen av graviditet och graviditetskomplikationer i socialförsäkringen bör utredas grundligt. Ett antal frågor bör behandlas inom ramen för ett sådant utredningsarbete:

- Bör graviditet jämföras med sjukdom som grund för sjukpenning i Socialförsäkringsbalken? Konkret skulle detta komma till uttryck genom en bestämmelse att den som har sin arbetsförmåga nedsatt med minst 25 procent har rätt till sjukpenning, oavsett om orsaken är sjukdom eller graviditet.

²⁷ Fransson m.fl. (2020).

- Hur ska i så fall gränsen mellan sjukpenning och graviditetspenning dras? Preliminärt skulle graviditetspenningen reserveras förförebyggande åtgärder, det vill säga sådana som avser att förhindra att modern eller fostret kommer till skada, medan sjukpenningen skulle kunna tillgripas när någon skada redan inträffat, med konsekvenser för kvinnans arbetsförmåga.
- Bör möjligheten att få graviditetspenning utsträckas till att omfatta också de sista dagarna före beräknad nedkomst, i enlighet med det tidigare presenterade förslaget? Svaret på den frågan blir avhängigt av svaren på de båda föregående.
- Finns det anledning att ha olika ersättningstak i graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenning?
- Kan man, som ett underlag för kostnadsberäkningarna, schablonmässigt besvara frågan vad som i ett längre perspektiv är en lämplig nivå på sjukskrivning under graviditet?

Förslag: Utred samlat hur graviditet hanteras i socialförsäkringen. Frågor som bör besvaras inom en sådan utredning gäller:

- graviditet som grund för sjukskrivning när arbetsförmågan är nedsatt
- lämplig nivå på sjukskrivning under graviditeten
- gränsdragningen mellan graviditetspenning och sjukpenning
- graviditetspenning under de sista dagarna före beräknad nedkomst
- ersättningsnivåer i de angränsande system som kan komma i fråga att utnyttjas i samband med graviditet.

24.3.3 Föräldraförsäkringen

Föräldraförsäkringens huvudsakliga syfte är att underlätta för föräldrar att förena arbetsliv och familjeliv. Den syftar också till att skapa jämlika förhållanden mellan kvinnor och män i arbetslivet.²⁸ Flera faktorer har bidragit till den förbättrade jämställdheten i Sverige under det senaste halvsekle. Särbeskattning, en generös föräldraförsäkring med föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning och utbyggd barnomsorg (numera förskola) har alla bidragit till att svenska kvinnor deltar i arbetskraften i hög grad och därmed till en högre grad av ekonomisk jämställdhet. Eftersom dessa reformer har införts parallellt, är det svårt att avgöra hur mycket var och en av dem har bidragit till utvecklingen.

Föräldraförsäkringen har byggts ut vid ett flertal tillfällen, och vissa av förändringarna har syftat till ett mer jämställt uttag. Uttaget av både föräldrapenning och föräldraledighet (som inkluderar obetald ledighet) är dock fortfarande långt ifrån jämställt.²⁹ Kvinnor tar ut betydligt fler föräldrapenningdagar och mer obetald föräldraledighet än män. Under barnets 2 första levnadsår (barn födda år 2016) tog kvinnor ut i genomsnitt 248 dagar med föräldrapenning och ytterligare 121 dagar obetald ledighet, medan män tog 76 dagar med föräldrapenning och därtill 28 dagar med obetald ledighet.³⁰ Skillnaden mellan män och kvinnor är störst under det första året; därefter är uttaget jämnare fördelat. Eftersom det totala uttaget är störst under det första året, blir det samlade uttaget ojämnt fördelat. Bilden i stort framgår av nedanstående figur.

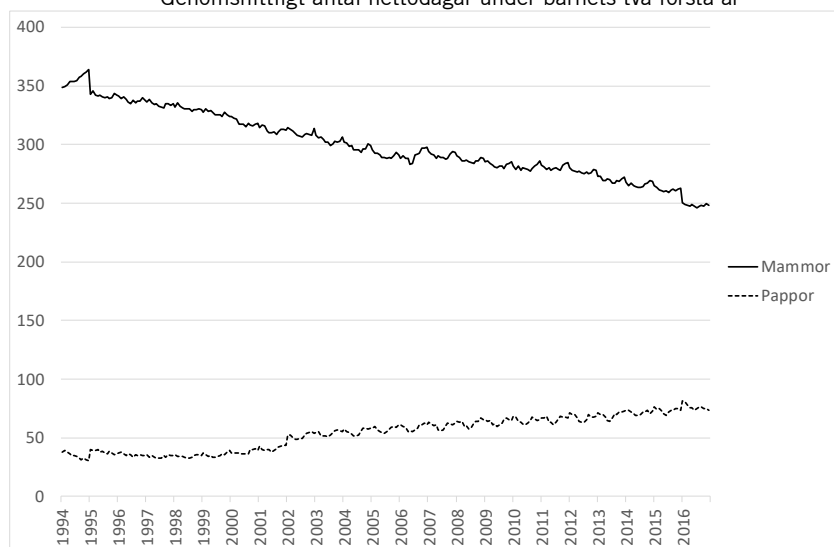
²⁸ SOU 2017:5.

²⁹ Duvander m.fl. (2015). En senare analys är Försäkringskassan (2019 b), som också innehåller en översikt av litteraturen om vad som påverkar mäns och kvinnors uttag.

³⁰ Försäkringskassan (2019 a), tabell 1.

Figur 24.1 Kvinnors och män uttag av föräldrapenning 1994–2016

Genomsnittligt antal nettodagar under barnets två första år



Källa: Försäkringskassan (2019 a).

Som framgår av figuren går den allmänna trenden mot en jämnare fördelning, dock tämligen långsamt. Ett jämställt uttag skulle med nuvarande trender uppnås år 2047. De tre pappamånadsreformerna lämnar tydliga avtryck i uttaget, den tredje dock svagare än de övriga. Eftersom normer inte förändras momentant, kan man dra slutsatsen att det finns ett orsakssamband mellan reformerna och uttaget.³¹ Trenden kan däremot antas återspegla en pågående normförändring i riktning mot en jämnare fördelning av ansvaret för barnen.

Förutom kön följer uttagsmönstren även utbildning, inkomst, födelseland och sektor. Mäns uttag varierar mindre än kvinnors.³² Både samhälleliga normer och grupp- och individspecifika normer rörande kön, föräldraskap och arbete spelar in när blivande föräldrar planerar föräldraledigheten.

Efter det första barnets födelse befästs ojämställdheten mellan kvinnor och män.³³ Då ökar både omsorgsarbetet och övrigt hemarbete och kvinnor får och tar ett större ansvar för det.³⁴ Den för-

³¹ En liknande slutsats dras utifrån norska data av Cools et al. (2015).

³² SOU 2017: 101, kapitel 6.

³³ Se Stanfors och Welander Tärneberg (2020).

³⁴ Ibid.

delning av det obetalda arbetet som etableras mellan kvinnor och män under föräldraledigheten får återverkan även på tiden efter föräldraledigheten. Kvinnor som tar en stor del av föräldraledigheten blir därmed också ofta frånvarande från arbetslivet, helt eller delvis, under långa perioder. Detta bidrar till sämre löneutveckling, lägre livsinkomst och pension.³⁵ Kvinnor får också sammantaget en större arbetsbörda än män,³⁶ vilket bidrar till en högre sjukfrånvaro.³⁷

Frånvaro från arbetet under en längre period leder till långsammare löneutveckling för både kvinnor och män. En del av förklaringen är att kompetensen minskar.³⁸ Detta är dock inte hela förklaringen, då män som vill ta ett större föräldraansvar och tar ut mer föräldraledighet straffas hårdare i sin löneutveckling för detta.³⁹ Det förefaller alltså som om arbetsgivaren uppfattar en signaleffekt⁴⁰ i de anställdas beslut att ta föräldraledighet, och denna signaleffekt är starkare för män. Eftersom kvinnor i genomsnitt tar ut mer föräldraledighet, kommer den kollektiv effekten ändå att bli starkare för den kvinnliga halvan av befolkningen.

Föräldraförsäkringen är ett viktigt ekonomiskpolitiskt instrument för att påverka fördelningen av det obetalda hemarbetet och därmed villkoren för förvärsarbete. Utformningen av försäkringen är dock viktig. Vid tre tillfällen har ytterligare en månads föräldrapenning reserverats för vardera föräldern, och vid alla dessa tre tillfällen har pappor som framgått ovan ökat sitt uttag av föräldrapenning.⁴¹

Den ekonomiska stimulansen som testades under några år, den så kallade jämställdhetsbonusen, har dock inte haft någon påvisbar effekt på fördelningen av ledigheten.⁴² Det betyder inte att ekonomiska incitament är oviktiga för hur föräldrar utnyttjar försäkringsystemen. Ichino m.fl. har i en bred analys studerat hur förändringar av marginalskatten påverkat uttaget av tillfällig föräldrapenning (TFP) hos mödrar och fäder och funnit intressanta effekter som beror både på ekonomiska incitament och på normer.⁴³ Författarna utnyttjar det faktum att förändringarna i skattesystemet ibland har

³⁵ Angelov et al. (2016).

³⁶ Stanfors och Welander Tärneberg (2020).

³⁷ Angelov et al. (2020).

³⁸ Edin & Gustavsson (2008).

³⁹ Boye (2015). Se också Rege & Solli (2013).

⁴⁰ Stafford & Sundström (1996).

⁴¹ Se figur 24.1.

⁴² Duvander & Johansson (2013).

⁴³ Ichino et al. (2019).

påverkar den ena föräldern men inte den andra, medan de i andra hushåll har påverkat föräldrarna på likartat sätt. Resultaten visar att småbarnsföräldrar i Sverige i genomsnitt reagerar om en av föräldrarna får en skattesänkning genom att omfördela uttaget av TFP från den som fick en skattesänkning till den som inte fick det. Detta indikerar att fördelningen av hushållsansvaret inte enbart styrs av könsnormer utan även av ekonomiska incitament. Men styrkan hos könsnormerna tycks skilja sig mellan olika befolkningsgrupper och beror dessutom på om det är pappan eller mamman som får en skattesänkning. Par som har en förstfödd son, som är gifta (ej sambor), där mannens inkomst överstiger kvinnans eller där åtminstone en av föräldrarna har vuxit upp utanför Norden tenderar att reagera starkare om det är pappan som får en skattesänkning än om det är mamman. I de motsatta grupperna (förstfödd dotter, samboförhållande, högre inkomst för kvinnan eller åtminstone en förälder upp vuxen i Norden) gäller det att omvända: paren tenderar att reagera starkare om kvinnan får en skattesänkning och inte mannen. Sammanfattningsvis illustreras ett intressant samspel mellan normer och ekonomiska incitament. I traditionalistiska hushåll stärks mannens position om de ekonomiska incitamenten verkar i hans riktning mer än kvinnans position stärks, om de verkar i hennes riktning; i mer jämställda förhållanden gäller det motsatta.

Utöver en direktverkande mekanism av en regel verkar dess utformning också normerande på längre sikt. En föräldraförsäkring som erbjuder goda möjligheter för varje förälder att vara ledig när barnets behov är störst påverkar normen om delat föräldraskap inte bara för de blivande föräldrarna utan också hos arbetsgivare och det omgivande samhället. Mansnormer på arbetsplatserna spelar stor roll för hur familjeansvaret fördelas.⁴⁴

Utifrån könsmonstren i föräldraledighets- och föräldrapenningsuttag, liksom för fördelningen av ersättning för vård av sjukt barn finns det enligt Jämlikhetskommissionens mening anledning att förändra dagens föräldraförsäkring utifrån både ett jämlikhets- och ett jämställdhetsperspektiv. Förändringar kan avse antingen ekonomiska incitament, som ersättningsnivåer eller ersättningstak, eller restriktioner som reserverade dagar för föräldrarna. Utfallen bör värderas efter effekterna både för föräldrarna och för barnen. Effekter

⁴⁴ Om normbildningen i hushållet, se Kotsadam & Finseraas (2011). Om normbildning på arbetsplatser, se Bygren & Duvander (2006) och Haas & Hwang (2019).

av relevans för föräldrarna är sådana som påverkar inkomstfördelningen i stort (jämlighet), inkomstutveckling för män respektive kvinnor, fördelning av ansvaret för familjen och sjukfrånvaron hos respektive förälder (jäinställdhet). Effekterna på jämligheten i inkomster är på det här området begränsade; eftersom förmånerna över breda inkomstskikt är inkomstberoende, blir den omfördelade effekten av olika utformningar måttlig. Effekterna på jäinställdheten är potentiellt större.

I den politiska debatten på detta område utnyttjas, förutom positivt laddade begrepp som jäinställdhet och goda uppväxtvillkor, flexibilitetsargument. Med flexibilitet avses då möjligheter för föräldrar att fritt fördela ansvar för familj och uttag av olika förmåner. Som framgått ovan beror utfallet av ett regelverk inte bara på reglerna i sig utan också på hur de samspelar med normerna inom olika hushåll. Flexibilitet i kombination med traditionella normer riskerar att leda till konserveringar av en underordnad ställning för kvinnor och är därför ett argument som måste användas med stor försiktighet.

Utredningen om en modern föräldraförsäkring gjorde i sitt arbete en mycket omfattande analys av den existerande föräldraförsäkringen och tänkbara förändringar av den.⁴⁵ Det är därför naturligt att utgå från de förslag som utredningen presenterade i sitt betänkande.

Nuvarande regler i sammanfattning

Den som blir förälder har rätt att vara helt ledig från sitt arbete för att vårda barnet under dess första 18 månader och därefter på 25 procent tills barnet fyller 8 år. Denna rättighet förutsätter inte uttag av föräldrapenning. En förälder som tar ut föräldrapenning har också rätt att förkorta sin arbetstid helt eller med tre fjärdedelar, till hälften, en fjärdedel respektive en åttondels tid fram till barnets 12-årsdag.

Föräldrapenningen består i dag av 390 dagar med ersättning på sjukpenningnivå och 90 dagar med ersättning på lägstanivå.⁴⁶ Av sjukpenningnivådagarna är 90 dagar reserverade för vardera föräldern.

⁴⁵ SOU 2017:101.

⁴⁶ Inkomsttaket i föräldrapenningen är till skillnad från andra ersättningar 10 prisbasbelopp, vilket kan öka sannolikheten för ett jäinställt uttag.

Efter det att barnet har fyllt 4 år kan högst 96 dagar med föräldrapenning tas ut fram till 12-årsdagen.⁴⁷ Ersättningsdagarna kan tas ut relativt flexibelt; det är lätt att varva betald och obetald föräldraledighet. Den som är föräldraledig behöver inte ta ut ersättning för all ledig tid; dagarna kan tas ut som hel, trefjärdedels, halv, en fjärdedel eller en åttondel. Vidare behöver inte den föräldralediga ta ut ersättning för hela den lediga tiden; ett vanligt mönster bland personer med högre löner är att ta ut ersättning för 4–5 dagar av 7. När barnet fyllt 1 år, behöver föräldern ta ut föräldrapenning minst 5 dagar i veckan för att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst.

Till den offentliga försäkringen kommer avtalsbaserade tillägg, vilkas generositet varierar över de olika avtalsområdena. Därtill finns ibland ytterligare tillägg hos viss arbetsgivare. En vanlig konstruktion är att föräldrapenningen utökas till 90 procent av lönen och utan övre takbegränsning. Den allmänna profilen hos dessa tillägg är regressiv, det vill säga att de förstärker rådande inkomstskillnader.

Den förälder som inte kvalificerar sig för föräldrapenning på sjukpenningnivå får i stället samma antal dagar, 195, föräldrapenning på grundnivå, för närvarande 250 kronor per dag, vilket ger en månadsinkomst på 7 500 kronor, något som är svårt att leva på.

Utöver de 390 dagarna ersättning på sjukpenningnivå eller grundnivå får föräldrarna också 45 dagar vardera med ersättning på så kallad lägstanivå, 180 kronor per dag. För låginkomsttagare med små marginaler är dagar med sådan ersättning svåra att använda. Vissa välinformerade hushåll kan dock utnyttja att lägstanivådagarna kan tas ut under helger utan att man behöver ta ut anslutande fredag eller måndag, vilket är en restriktion som gäller för den ordinarie föräldrapenningen.⁴⁸ Detta blir därmed en ren inkomstförstärkning för hushåll som inte nödvändigtvis är låginkomsthushåll, vilket från jämlikhetssynpunkt är en diskutabel ordning. Varken lägstanivådagarna eller grundnivådagarna är reserverade utan kan överlätas fritt mellan föräldrarna.

⁴⁷ Detta gäller för barn födda efter 1 januari 2014.

⁴⁸ Om uttag på arbetsfri tid, t.ex. lördag–söndag och helgdagar, se <https://www.iblandgormanratt.se/2019/01/foraldrapenning-ta-ut-lagstaniva-pa.html>.

Ny modell enligt utredningen för en modern föräldraförsäkring

Mot bakgrund av vad som sagts och dessutom att den svenska välfärdsmodellen som allmän princip bygger på individuella rättigheter och skyldigheter skulle en föräldrapenning som erbjöd varje förälder en och samma rätt vara både systemriktig och önskvärd från renodlad jämställdhetssynpunkt. En sådan modell, som ibland benämns *fullständig individualisering*, skulle dock enligt utredningen om en modern föräldraförsäkring innebära en alltför stor förändring med svårbedömda konsekvenser, bland annat ur ett barnperspektiv. Utredningen föreslog i stället en ny modell för föräldrapenningen med en tredelning av föräldrapenningen, borttagande av lägstanivådag, samt vidare begränsningar i uttagsmöjligheterna när barnet blivit äldre.⁴⁹

Utredningen föreslog att föräldrarna tilldelas 195 föräldrapeningdagar med ersättning på sjukpenningnivå (respektive grundnivå för den som inte uppfyller kraven) som kan tas ut före barnets treårsdag. Av dessa reserveras 130 dagar för vardera föräldern. Inga dagar får sparas efter treårsdagen, och ersättningsdagar på lägstanivå avskaffas helt. När barnet är mellan 3 och 10 år, får vardera föräldern 5 föräldrapeningdagar per år, varav 2 kan överlätas till den andra föräldern. Icke uttagna ersättningsdagar annulleras årligen.

Att döma av tidigare reformer med pappamånader skulle ytterligare en reserverad period leda till en viss ökning av pappors uttag, även om effekten är svårbedömd. En konsekvens skulle kunna bli – som vid den senaste reformen – att det totala uttaget minskar något. Det finns belägg för att längre föräldraledighet har viss effekt på barnens skolresultat, men bara för barn med högutbildade föräldrar.⁵⁰ Den senaste reformen fick störst effekt i hushåll med medelhög utbildning,⁵¹ och de generella erfarenheter som citerats ovan ger anledning att förvänta en måttlig effekt på hushåll med traditionella värderingar. Eventuella effekter på normbildningen i samhället skulle vara positiva. Däremot kan man inte räkna med att kvinnors sjukskrivning skulle påverkas signifikant.⁵²

Utredningen föreslog också att dagarna med ersättning på lägstanivå avskaffas. Detta framstår som välmotiverat. Dagarna befäster traditionella beteendemönster och kan som framgått dessutom ut-

⁴⁹ SOU 2017:101.

⁵⁰ Liu & Nordström Skans (2010), Cools et al. (2015).

⁵¹ Försäkringskassan (2019).

⁵² Ugreninov (2013).

nyttjas som en ren inkomstförstärkning för hushåll som inte hör till låginkomstskikten.

Utredningen föreslog vidare att man avskaffar den regel som innebär att kvinnor som får ett andra barn inom 30 månader får behålla samma ersättningsnivå som med första barnet⁵³ oavsett arbetstid, den så kallade snabbhetspremien. Motivet är att främja att kvinnor återinträder i arbete och arbetar heltid mellan föräldraledigheter. Detta förslag har stöd i forskningen. En studie av Moberg visar att

- kvinnors uttag av betald föräldraledighet påverkas starkt av nivån i föräldrapenningen
- ökat uttag bland mödrar leder till en nästan lika stor minskning i uttag bland barnens fäder
- snabbhetspremien leder till ett mindre jämförbart uttag av betald föräldraledighet.⁵⁴

Ytterligare ett förslag från utredningen var att avskaffa de så kallade pappadagarna inom den tillfälliga föräldrapenningen i samband med barnets födsel. Detta förslag saknar stöd i forskningen. Tvärtom framgår det att underlagsrapporten av Lindahl m.fl. att gemensam tid har klart positiva effekter på både kvinnans och barnets hälsa som kan motivera en bestämmelse med den innebörden.⁵⁵

Jämlikhetskommissionen delar utredningens bedömningar i avvägningen mellan jämställdhet, barns behov och flexibilitet. Utredningen gjorde kostnadsberäkningar som indikerade kostnadsbesparingar netto över en tioårsperiod. Dessa behöver dock justeras och uppdateras.

⁵³ 12 kap. 29 § andra stycket SFB.

⁵⁴ Moberg (2019).

⁵⁵ Fransson m.fl. (2020).

Rekommendation: Förslagen från utredningen för en modern föräldraförsäkring genomförs vad avser

- fler föräldrapenningdagar reserverade för varje förälder
- merparten ska tas ut innan barnet fyller 3 år, varefter föräldrarna tilldelas 10 föräldrapenningdagar per barn och år till och med barnet fyller 10 år
- lägstanivådagarna avskaffas
- snabbhetspremien tas bort.

Reservera dagarna med ersättning på grundnivå

För att kvalificera sig för sjukpenning ska man ha haft ett arbete sedan minst 240 dagar före den beräknade förlösningen. Som framgick ovan får den som inte kvalificerar sig för föräldrapenning på sjukpenningnivå i stället föräldrapenning på så kallad grundnivå, ett golv om för närvarande 250 kronor per dag, vilket med 30 ersättningsdagar ger en månadsinkomst på 7 500 kronor. Ett par grupper som inte uppfyller kvalifikationskraven är studenter och nyanlända. I dagens system är föräldrapenningdagar på grundnivå inte reserverade för vardera föräldern utan kan överlåtas mellan föräldrarna. Ersättning på grundnivå infördes år 2002, och mycket tyder på att man förbisåg att reservera även dessa.⁵⁶

Utredningen om en modern föräldraförsäkring föreslog att även föräldrapenning på grundnivå ska omfattas av reglerna för reserverad tid för vardera föräldern. Den anförde att det är lika viktigt ur ett barnperspektiv och ur ett jämställdhetsperspektiv som för föräldrapenningdagarna på sjukpenningnivå.

Till denna argumentation kan läggas att många nyanlända får barn under första tiden i Sverige (se kapitel 13). De allra flesta av dessa får föräldrapenning på grundnivå. Utan reserverade dagar för vardera föräldern riskerar detta medföra att mammor tar ut längre föräldraledighet och pappor kortare eller ingen föräldraledighet. Det är enligt kommissionens mening angeläget att föräldraförsäkringen etableras och befäster en norm om jämställt föräldraskap för alla. I synnerhet är det viktigt att nyanlända kvinnor får samma villkor som andra att

⁵⁶ SOU 2017:101, s. 529 ff.

återgå till arbetsmarknaden, något som påverkar också nästa generations värderingar.

Under 2018 framlades en proposition i riksdagen som innehöll detta förslag. Förslaget vann dock inte riksdagsmajoritetens anslutning, med hänvisning till ett allmänt hållet argument om flexibilitet.⁵⁷ Enligt kommissionens mening bör effekten på normbildningen inte minst hos vuxna och barn med utländsk bakgrund väga tyngre än flexibiliteten hos andra grupper som utnyttjar förmånen på grundnivå.

Rekommendation: Reserverade dagar bör införas också för föräldrapenning på grundnivå.

Ersättningstaket i den tillfälliga föräldrapenningen

Den tillfälliga föräldrapenningen, TFP, som används framför allt för vård av sjukt barn, har i dag liksom graviditetsspenningen ett inkomsttak på 7,5 prisbasbelopp, vilket motsvarar en månadsinkomst på knappt 29 600 kronor, alltså en inkomst i närheten av medianinkomsten.⁵⁸ För högre inkomster blir ersättningen därmed låg, i den mån den inte förstärks med avtalstillägg eller andra tillägg. Eftersom många män har inkomster över denna nivå, kan det påverka mäns benägenhet att ta ut TFP och bidra till att konservera kvinnors huvudansvar för omsorg om barn. Även om det är fler män som tjänar mer, påverkas också många kvinnors ersättning av det låga inkomsttaket. Utredningen om en modern föräldraförsäkring föreslog därför att taket skulle höjas till samma nivå som sjukpenningen, det vill säga 8,0 prisbasbelopp (svarande mot en månadsinkomst på drygt 31 500 kronor).

Effekten är svår att uppskatta. Höjningen är inte särskilt stor – dagersättningen höjs med 70 kronor för dem som berörs – men eftersom den påverkar personer med inkomster i mitten av inkomstfördelning, är det förhållandevis många som berörs. I den tidigare citerade rapporten av Boye konstaterades att personer med högre inkomster tar ut färre dagar med TFP, men det är oklart om detta

⁵⁷ Socialförsäkringsutskottet (2018).

⁵⁸ 13 kap. 33 § andra stycket SFB. Beräknat på 2020 års prisbasbelopp.

beror på inkomstförlusten eller på den högre befattningen och de generellt större möjligheterna att förlägga sitt arbete flexibelt.

Mot förslaget talar de växlingsmöjligheter som finns mellan TFP och sjukpenning när både barn och vuxna är mer eller mindre sjuka. TFP saknar till skillnad från sjukpenningen karensdag, vilket kan göra det attraktivt att välja TFP. Om taket för ersättningsnivån i TFP höjs, förstärks detta incitament och möjligen också risken för missbruk. Utredningen om en modern föräldraförsäkring bedömde utgiften för att höja taket till 8,0 prisbasbelopp till 291 miljoner kronor för år 2022.

Rekommendation: Höj taket i den tillfälliga föräldrapenningen till samma nivå som i sjukpenningen.

25 Arbetsrelaterade trygghetssystem

Kommissionen presenterar i detta kapitel ett antal förslag och bedömningar med sikte på att minska de hinder som de olika försäkringarnas konstruktion lägger i vägen för den försäkrade inför ett återinträde på arbetsmarknaden. För att samtidigt främja rättssäkerheten och effektiviteten i processen framförs även förslag på organisatoriska förändringar, såsom ansvar för myndighetsbeslut och var resurser helst bör allokeras, om de sjukskrivnas arbetsförmåga på ett effektivt sätt ska kunna tas tillvara. Problemen behöver i flera fall utredas vidare.

25.1 Utgångspunkter

- De arbetsbaserade delarna av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna försäkrar mot två olika risker, sjukdom förenad med nedsatt arbetsförmåga respektive arbetslöshet, men avser att försäkra samma skada, nämligen det inkomstbortfall som uppstår när en person inte längre kan försörja sig med eget arbete.¹
- Kärnan i den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är att kombinera ett inkomstskydd för den försäkrade med en drivkraft att söka och ta arbete. Regelverken och institutionerna inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken är utformade för att understödja detta. Försäkringen är en central del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, till skillnad från sjukförsäkringen, som är en del av statens övergripande välfärdsåtagande. Den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är frivillig, medan sjukförsäkringen är obligatorisk.

¹ Kommissionen har gjort en avgränsning så att endast diskutera de delar som baseras på inkomst eller lön diskuteras. Det av kommunerna administrerade försörjningsstödet finns alltså inte med. De förslag, rekommendationer och bedömningar som görs i detta kapitel omfattar även de arbetsbaserade trygghetssystem som baseras på samma risker, exempelvis rehabiliteringspenning respektive aktivitetsstöd.

- Det finns såväl medicinska som ekonomiska anledningar för dem som har drabbats av sjukdom eller skada att så långt möjligt delta i arbetslivet. Att bibehålla en kontakt eller att återgå till arbete har betydelse för hur framtida inkomster kan komma att utvecklas, och den i Sverige valda arbetsmarknads- och försäkringsmodellen förutsätter att de som har förmåga att delta på arbetsmarknaden också gör det så långt möjligt. Sjukskrivning och inaktivitet under en sjukskrivning kan i sig ha negativa hälsoeffekter på den försäkrade, om den pågår för länge. Lång frånvaro riskerar att påverka individens kompetensnivå, men sjukfrånvaro riskerar också för en framtida arbetsgivare att signalera låg produktivitet eller risk för framtida sjukdom. Det är därför motiverat att det finns krav på att den försäkrade, helt, delvis eller periodvis, återinträder på arbetsmarknaden när hälsotillståndet så tillåter och det finns en tillräcklig arbetsförmåga. Under senare år har dock större krav på omställning ställts på de individer som uppstår sjukpenning, och politiken har stegvis fått ett ökat fokus på att bidra till ett ökat arbetsutbud i ekonomin. Exempel på detta är de fasta tidsgränser i sjukförsäkringen då den enskildes uppskattade arbetsförmåga ska ställas i relation till en arbetssituation.
- Att såväl arbetslöshetsförsäkringen som sjukförsäkringen har betydelse för jämlikheten beror på att såväl sjukdom som arbetslöshet i större omfattning drabbar dem som befinner sig i den nedre delen av inkomstfördelningen, och att även kortare sjukdom eller arbetslöshet kännbart kan påverka deras ekonomi. Men sjukdom eller arbetslöshet har i sig relevans för jämlikheten, eftersom normalt ekonomiskt starka individer som drabbas av sjukdom eller arbetslöshet relativt snabbt kan komma att befinna sig i ekonomiskt utsatt läge, beroende på i vilken grad de täcks av försäkringarna.
- Gemensamt för de arbetsbaserade trygghetssystemen är att de är offentliga försäkringar, där staten antingen själv kan agera försäkringsgivare eller ålägga medborgare eller företag att delta på en försäkringsmarknad för att ge individer ekonomiskt skydd mot olika risker. Den statliga interventionen motiveras av förekomsten av marknadsmisslyckanden, bland annat negativt urval², som kan leda till att en marknad inte uppstår, trots att det finns ett uttalat behov av en försäkring.

² Eng. *adverse selection*.

- Sjukpenningen ska ge ekonomisk trygghet till den som under en begränsad period inte kan arbeta på grund av sjukdom under den period som sjukdomen pågår och arbetsförmågan är nedsatt. Samtidigt finns krav på omställning på den försäkrade, som skärps ju längre sjukskrivningen pågår. Kretsen av arbeten som arbetsförmågan hos den sjukskrivne ska relateras till ökar med tiden. För personer som uppbär sjukpenning ställs den nedsatta arbetsförmågan efter viss tid i relation till en uppfattning om vad *ett normalt förekommande arbete* kan komma att kräva i förhållande till den av Försäkringskassan uppskattade arbetsförmågan. För personer som saknar anställning ställs arbetsförmågan i relation till normalt förekommande arbete från och med första sjukskrivningsdagen.
- Arbetslöshetsförsäkringen är en mer renodlad omställningsförsäkring och ställer krav på att arbetslösa ska söka och ta arbeten som bedöms som *lämpliga*, även om också här kraven på och drivkrafterna för omställning skärps över tid.³
- En generös arbetslöshetskassa kombinerad med strikta krav på den arbetssökande att söka och ta arbete var länge ett fundament i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Över tid har kraven på den försäkrade i vissa avseenden höjts, samtidigt som den reala ersättningen har sjunkit. Arbetslöshetsförsäkringens generositet var ursprungligen ett av villkoren för att driva en arbetsmarknadsmodell där individen och det offentliga, i stället för arbetsgivarna, bar den sociala och ekonomiska kostnaden för omställning och strukturuomvandling och där villkoren på arbetsmarknaden i möjligaste mån regleras av parterna och inte via lagstiftning.
- Samtidigt som kraven på omställning för den försäkrade har ökat, har de faktiska ersättningsnivåerna sjunkit, vilket övervältrat ansvaret för att hantera risken för sjukdom eller arbetslöshet på löntagaren och, i viss omfattning, arbetsgivaren. Detta beror på att de nominella ersättningstaken eller de högsta ersättningsbeloppen släpat efter löneutvecklingen, vilket inte bara kommit att påverka höginkomsttagares försäkringsskydd utan över tid även medel- och låginkomsttagares.

³ Taknivåer och krav på att ta lämpliga arbeten.

25.2 Problem och diagnos

Det stora flertalet av sysselsatta individer som drabbas av sjukdom eller arbetslöshet upplever inte speciellt stora problem med försäkringarna. De flesta på arbetsmarknaden har fasta heltidstjänster, och de flesta sjukskrivningar avslutas inom 90 dagar och ersättningstagaren återgår till sitt tidigare arbete utan att de fått sin ersättning ifrågasatt. Även inom arbetslöshetsförsäkringen avslutas arbetslösheten för de flesta arbetslösa, även under lågkonjunktur, oftast långt innan de avtalade försäkringarna löpt ut eller ersättningsdagarna i det statliga systemet är förbrukade. För dem som har avtalsförsäkringar eller andra komplement som kompenserar för inkomstbortfallet över de statliga taken blir konsekvenserna för den disponibla inkomsten därmed begränsade.⁴

Problem

Problemen inom de diskuterade försäkringarna uppkommer på olika nivåer och vid olika situationer inom ramen för, och vid flöde mellan, de olika systemen. Olika problem har olika konsekvenser för den försäkrade och för samhället, beroende på vilket system man befinner sig i och till vilket system man rör sig.

De problem som uppstår berör mest grupper som har en utsatt position på arbetsmarknaden eller riskerar att hamna i sådana situationer, och de drivkrafter som uppstår är i vissa fall kontraproduktiva, vilket påverkar politikens effektivitet negativt.

Även om de flesta har ett relativt gott försäkringsskydd genom den statliga och den avtalade försäkringen, är det många som inte har det eller har ett bristfälligt inkomstbortfallsskydd. På ett övergripande plan finns det därmed problem med hur man *kvalificerar* sig till försäkringen och med *ersättningsnivåerna*, liksom med skillnader dem emellan. Full harmonisering mellan försäkringarna i alla delar är dock varken möjlig eller eftersträvarsvärd, eftersom de risker man

⁴ Avtalsersättningarna inom arbetslöshetsförsäkringen är generellt sett mer restriktiva än de kollektivavtalade sjukförsäkringarna, eftersom taknivån i den offentligt finansierade delen av arbetslöshetsförsäkringen generellt sett är betydligt lägre och det försäkrade beloppet som ska täckas med tilläggsförsäkringen därmed är större. Det är också oftare tilläggsförsäkringar som följer med det fackliga medlemskapet snarare än försäkringar som framförhandlats med arbetsgivarparter.

försäkras sig mot är olika och handlingsutrymmet för den försäkrade också normalt skiljer sig mellan systemen.

Brister i jämställdheten på arbetsmarknaden, exempelvis vad gäller tidsbegränsade anställningar och ofrivillig deltid, accentueras och förstärks inom ramen för de arbetsbaserade trygghetsförsäkringarna. Att komma tillrätta med några av de större problemen i de arbetsrelaterade försäkringarna skulle således, utöver att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, förbättra jämlikheten i allmänhet och jämställdheten i synnerhet.

- Personer med svag ställning på arbetsmarknaden exkluderas ofta helt från systemen beroende på regelverkens krav, även om de kan ha arbetat och bidragit med skatter och avgifter under lång tid. Inom arbetslöshetsförsäkringen handlar det om att uppfylla arbetsvillkoret, och i viss utsträckning medlemsvillkoret. Konsekvenserna av kraven på att ha varit aktiv på arbetsmarknaden blir att personer som blir eller riskerar bli arbetslösa har starka drivkrafter att bli sjukskrivna för att få del av ett inkomstbortfallsskydd. Sjukförsäkringen har dock en relativt aktiv grindvaktfunktion, eftersom det krävs läkarintyg efter en vecka.
- Den offentliga sjukpenningen är en arbetsbaserad och *framåtblickande* försäkring, där samtliga som arbetar i Sverige och som av Försäkringskassan bedöms komma att ha en inkomst i framtiden har ett försäkringsskydd. Arbetslöshetsförsäkringen däremot är en försäkring som i första hand försäkras den *arbetstid som en person har haft* och därefter den *lön* individen haft för denna arbetade tid. Inkomstbegreppen skiljer sig således åt, vilket kan skapa problem i gränssnittet mellan försäkringarna. Dilemmat i sjukförsäkringen är att den försäkrade måste kunna bevisa att det fanns ett framåtblickande anställningsförhållande vid insjuknandet för att sjukpenning ska utbetalas.⁵ Saknas detta, kan en lösningen bli att – förutsatt att arbetsvillkoret och medlemsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen är uppfyllda – skriva in sig som arbetssökande vid en arbetsförmedling och i stället uppbära inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning, så länge Arbetsförmed-

⁵ Omfattningen på detta är svårt att uppskatta, eftersom det saknas tillförlitliga data på anställningsförhållande (sjukförsäkringen) och arbetad tid samt lön (arbetslöshetsförsäkringen) för dem som deltar på arbetsmarknaden.

lingen och arbetslöshetskassan bedömer att individen uppfyller de krav som ställs i regelverket.

- Den statliga försäkringen täcker en allt mindre del av inkomstbortfallet vid sjukdom och arbetslöshet. De avtalsförsäkringar eller andra försäkringar som kommer med medlemskap har villkor som speglar de förhållanden som råder inom det avtalsområde inom vilket individen är verksam eller det försäkringsskydd för individen som den fackliga organisationen står för. En stor del av dem som ligger i den nedre delen av inkomstfördelningen löper högre risk för såväl arbetslöshet som sjukdom, vilket innebär att de saknar extra försäkringsskydd eller har betydligt sämre villkor och därmed ett sämre inkomstbortfallsskydd än de som har högre inkomster. De försäkringar som har vuxit fram för att komplettera det offentliga försäkringsskyddet har en svagare jämlikhets- och jämställdhetsprofil än den offentliga försäkringen.
- Såväl ersättningsanslagens beräkning som kvalifikationskraven till de statliga försäkringarna påverkar jämlikheten i allmänhet och jämställdheten i synnerhet. Personer som arbetar inom sektorer där det är vanligt med deltid eller tillfälliga anställningar har betydligt svårare än andra att uppfylla kraven i försäkringarna. Personer med tidsbegränsade anställningar, vilket är vanligast i LO-kollektivet⁶ och där bland personer utan facklig anslutning, kvinnor och unga, löper i sjukförsäkringen en betydligt större risk att bli utan ersättning vid sjukdom eller skada, eftersom de oftare än andra saknar en framåtblickande inkomst. Inom arbetslöshetsförsäkringen är det samma grupper eller nytillträdande på arbetsmarknaden som har betydande svårigheter att arbeta i tillräcklig omfattning för att uppnå de satta gränsvärdena i arbetsvillkoret.
- Den allmänna sjukförsäkringen faller ut när någon blir sjuk, så länge det finns en framåtblickande inkomst, men den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen är en frivillig tilläggsförsäkring. Saknar man kunskap om detta, vilket kan förekomma bland nytillträdande på arbetsmarknaden, kan arbetstagare försumma att teckna försäkringen. Samma problematik föreligger i de kollektivavtalade och fackliga tilläggsförsäkringarna.⁷

⁶ LO (2020).

⁷ ISF (2018 a).

- Ovan angivna problem visar att systemens finansiering och administration har regressiva inslag, det vill säga omfördelar från låginkomsttagare till medel- och höginkomsttagare, eftersom alla har bidragit till systemen med skatter och avgifter. De som har en svag position på arbetsmarknaden bidrar till finansieringen av försäkringssystem som de själva inte säkert omfattas av. Även avtalsförsäkringarna kan ha regressiva inslag, eftersom de har gynnat de högre inkomstskikten och samtidigt har finansierats genom att de fackliga organisationerna har avstått ett allmänt löneutrymme. Det är dock svårt att avgöra hur löneutvecklingen skulle ha sett ut, om den offentliga försäkringen hade fått behålla sin relativa styrka.

Diagnos

- Det finns, som konstaterades ovan, motiv för krav på att den försäkrade, helt, delvis eller periodvis, återinträder på arbetsmarknaden när hälsotillståndet så tillåter och det finns en tillräcklig arbetsförmåga. Men höga krav på den försäkrade förutsätter att regelverk och institutioner är utformade för att ge individen en skälig trygghet vid byte av ersättningssystem. När systemen inte är harmoniserade, så att den försäkrade möter rätt ekonomiska drivkrafter, uppkommer problem i gränssnitten.
- Även nivåerna i de statliga delarna av det totala försäkringskyddet har konsekvenser för den ekonomiska jämlikheten, då individer med svag ställning ofta har de minst generösa tilläggsförsäkringarna, i den mån de omfattas av dessa. Över tid har ersättningsnivån i försäkringssystemen i allmänhet, och i arbetslöshetsförsäkringen i synnerhet, sjunkit, och kostnaderna för ett mer heltäckande inkomstbortfallsskydd har fått bäras av arbetsgivare och arbetstagare i form av minskat vinst- och löneutrymme (vid sjukdom) och arbetstagares disponibla inkomst (vid arbetslöshet) samt, i en del av fallen, även den kommunala ekonomin. Vissa delar av arbetsmarknaden täcks inte av det kompletterande skyddet, då det saknas kollektivavtal.

- Arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor kan vara svåra att uppfylla för den som inte är etablerad på arbetsmarknaden. Att stora delar av arbetstagarna inte har ett fullgott försäkringsskydd har konsekvenser för hur effektivt arbetslöshetsförsäkringen kan fungera som stabilisator i ekonomin vid konjunktursvängningar och ekonomiska chocker på nationell och regional nivå. Den försvagade stabiliseringen påverkar den kommunala skattebasen och efterfrågan i ekonomin i stort, vilket i sin tur innebär att konjunkturen får konsekvenser också för långsiktigt viktiga funktioner som skolan.
- När sjukförsäkringen i större utsträckning har en koppling till arbetsmarknaden, är även fördelningen av ansvar och resurser av betydelse. Arbetsförmedlingen har under lång tid arbetat med arbetsförmågebedömningar, rehabiliterande insatser och har kunskaper om hur arbetsmarknaden fungerar. Försäkringskassan å sin sida har sin huvudsakliga kompetens inom det försäkringsmedicinska området, med begränsad anknytning till arbetsmarknadens villkor, förutsättningar och problem. Myndigheterna samverkar om en delmängd av de sjukskrivna, men en stor del av de tidigare sjukskrivna kommer till Arbetsförmedlingen efter det att de nekats ersättning från sjukförsäkringen, då de av Försäkringskassan bedömts kunna utföra ett ”normalt förekommande arbete”.⁸
- Dataunderlaget för bedömningar av försäkringarnas täckningsgrad, försäkringsvillkor och andra viktiga aspekter av systemen är ofullständigt. Detta försvårar både försäkringsmässiga och makroekonomiska bedömningar, liksom tillsynen.

⁸ ”Varken lagtext, förarbeten eller praxis ger någon tydlig vägledning när det gäller vilka arbeten som kan bedömas vara normalt förekommande”. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande definierat ett arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden utgörs av 1) ett vanligt arbete på arbetsmarknaden där, 2) en försäkrads arbetsförmåga kan tas till vara i full eller närmast full omfattning, 3) arbetet ska kräva normal prestation, som 4) inte kräver någon, eller endast ringa, anpassning med hänsyn till funktionshinder eller medicinska besvär hos arbetstagaren. (HFD 2018 ref. 51 I och II).

25.3 Förslag

25.3.1 Ersättningsnivåer, beräkning av ersättning och kvalificeringskrav

Ersättningsnivån i försäkringarna

Det finns en betydande skillnad i de avtals- eller tilläggsförsäkringar som avser att täcka inkomstbortfallet vid sjukdom eller arbetslöshet. I stort råder en hög korrelation mellan inkomstnivå och generositeten i tilläggsförsäkringarna. Ju högre inkomst, desto bättre skydd såväl i inkomst som hur länge försäkringen gäller. Försäkringsskyddet beror i stort på vilket kollektivavtal man omfattas av (sjukförsäkringen) eller vilket fackförbund man är medlem i (arbetslöshetsförsäkringen). Generellt gäller således att ju svagare den ekonomiska situationen är, desto sämre är också inkomstförsäkringen. Arbetar man hos en arbetsgivare utan kollektivavtal, finns det risk att man saknar fullgott skydd vid sjukdom, och är man inte medlem i facket eller har valt att teckna en försäkring, gäller detta även vid arbetslöshet. Detta gäller både det försäkrade beloppet och hur länge skadan ersätts.

Bristen på data om vilka i ekonomin som är försäkrade gör det svårt att försöka uppskatta det faktiska försäkringsskyddet som kommer från de offentligt finansierade försäkringarna. Med nuvarande regelverk är det endast data om försäkringsfallen som genereras, och dessa är inte representativa för arbetskraften i stort. Dock kan jämförelser göras mellan avtalsområden och mellan de olika fackliga försäkringarna.

Arbetslöshetsförsäkringen

Den offentligt finansierade arbetslöshetsförsäkringen försäkrar ytterst få med 80 procent av tidigare inkomst bland dem som arbetar. Bland arbetslösa, vilka inte är representativa för arbetskraften i stort avseende arbetsinkomster är endast 30 procent fullt försäkrade av den offentligt finansierade försäkringen.⁹ Nödvändiga data för att beräkna det faktiska försäkringsskyddet i samhället är, på grund av att arbetslöshetsförsäkringen är en medlemsförsäkring, begränsade, och

⁹ Data: IAF och Arbetsförmedlingen. Egna beräkningar.

det är därmed svårt att uppskatta statens totala åtagande avseende arbetstagarna.

Inom arbetslöshetsförsäkringen är villkoren i tilläggsförsäkringarna eller de fackligt tecknade försäkringarna generellt sett mindre generösa än inom sjukpenningen. En av anledningarna till detta är att taknivån i försäkringen är betydligt lägre, vilket innebär att tilläggsförsäkringen ofta ska försäkra ett betydligt högre tilläggsbelopp i arbetslöshetsförsäkringen. Vidare finns en hög korrelation mellan såväl arbetslöshetsrisk som längden på arbetslöshetsperioden och inkomstnivån, vilket medför att kollektiv med hög arbetslöshetsrisk generellt sett har antingen högre avgifter eller sämre villkor. Inom sektorer med låga inkomster, exempelvis med stor andel deltidanställda, timanställda etcetera finns heller inga direkta drivkrafter att teckna en tilläggsförsäkring, eftersom en stor del av detta kollektiv inte har något inkomstbortfall över den statliga taknivån.

En fördelningspolitiskt viktig effekt av ett generellt försäkringssystem är att riskgruppsutjämningen förbättras. Det finns dels en genuint kollektiv effekt i att utjämningen blir bättre ju större populationen är, dels en omfördelande effekt i att grupper med högre risk kan dra nytta av att andra försäkrade har lägre risk, när grupperna integreras.

Ett dubbelt inkomstförsäkringssystem är ineffektivt, eftersom det kräver uppbyggnad av två separata administrativa stödsystem. Kostnaden blir inte dubbelt så hög som för ett system, eftersom beslut inom det ena systemet normalt är beroende av beslut inom det andra och dessutom alla inte omfattas av tilläggsförsäkringen, men den administrativa merkostnaden kan inte desto mindre bli betydande.

Risken för underutnyttjande minskar, om färre är beroende av tilläggsförsäkringar. Kunskapen om att försäkringstagare har en tilläggsförsäkring utöver den statligt finansierade är relativt dåligt spridd. Detta kan därmed medföra att de som är fullt försäkrade inte får ut hela sin försäkring, eftersom de saknar kunskap om att de måste ansöka om denna.

En nackdel kan vara att en större statlig finansiering av arbetslöshetsförsäkringen på marginalen kan komma att minska det fackliga medlemskapet bland medlemmar vars syfte med medlemskapet är att komma i åtnjutande av tilläggsförsäkringen. Detta beror dock också av andra faktorer.

En reform som återställer försäkringsmässigheten i arbetslöshetsförsäkringen kan framstå som statsfinansiellt expansiv. Kostnaderna för tilläggsförsäkringen bärs dock redan i dag av arbetstagarna och då med stor sannolikhet till en högre kostnad, eftersom de, utöver kostnader för administration av den statligt finansierade arbetslöshetsförsäkringen (medlemsavgiften i arbetslöshetskassan), ska betala såväl för ytterligare ett administrativt led som en riskpremie för tilläggsförsäkringen. Med en högre ersättningsnivå i den offentliga försäkringen minskar behovet av avtalsbaserade tillägg. En del av finansieringen kan därmed hämtas från en avgiftsväxling mellan avtalsförsäkringen och arbetsgivaravgifter till den offentliga försäkringen.

Beräknat utifrån arbetsinkomstfördelningen för dem som påbörjade en ersättningsperiod under 2016 skulle en reform där 80 procent av arbetstagarna som uppfyller dagens villkor täcks till 80 procent av den statliga försäkringen medföra en ökning av den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen med cirka 16,6 procent. I relation till 2019 års utgifter för den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen motsvarar detta en utgiftsökning med knappt 2,3 miljarder kronor.¹⁰

En ytterligare negativ effekt av tilläggsförsäkringarna är att de betalas ut med en fördröjning efter det att ansvarig arbetslöshetskassa fattat beslut om arbetslöshetsersättning. Detta medför att tiden till dess att hela det försäkrade beloppet är utbetalat förlängs utöver de redan långa handläggningstider som arbetslöshetskassorna har som en konsekvens av sättet på vilket ersättningen beräknas. Detta innebär att försäkringssystemet som ekonomisk stabilisator för ekonomin fungerar sämre än den skulle kunna göra.

Försäkringsgivarna på avtalsområdena har samma problem som det offentliga med att uppskatta hur stort försäkringsåtagande de egentligen har. De data som finns på avtalsförsäkringarna är genererade efter det att arbetslösheten har uppstått. En ytterligare svårighet är att även de data som finns är genererade på så olikartade sätt att jämförelser mellan avtalsområdena är svåra att göra. Av dessa anledningar finns endast några mindre studier som kan belysa försäkringsskyddet, det statliga och avtalsförsäkringarna, på individnivå.

¹⁰ Observera att detta gäller endast vid i övrigt oförändrade regler. Kommissionen gör i detta avsnitt fler bedömningar och lägger förslag som kan komma att utöka personkretsen av ersättningstagare, vilket kan medföra ökade utgifter även i denna del.

Men en genomgång av villkoren i de olika avtalen samt frånvaron av avtal på andra områden ger information om den varierande generositeten och varaktighet i försäkringarna.¹¹

Kommissionen bedömer att en rimlig riktpunkt för det offentliga försäkringssystemet är att 80 procent av arbetskraften har en ersättningsgrad på 80 procent, i likhet med vad som har föreslagits för sjukpenningen och relaterade förmåner. Det vore dock fel att låsa sig vid denna nivå. Det krävs en mer detaljerad analys av de statsfinansiella kostnaderna och de samlade samhällsekonomiska vinsterna av att återställa ersättningen till denna nivå samt konsekvenserna av övriga förslag och rekommendationer avseende arbetslöshetsförsäkring i detta kapitel. En del av finansieringen kan dock ske genom en avgiftsväxling från nuvarande avtalsbaserade kompletteringar till arbetsgivaravgifter.

Fullständig följsamhet gentemot reallöneutvecklingen skulle innebära att en betydande del av handlingsutrymmet i utformningen av statsbudgeten skulle vara in-tecknat. Som beskrivits i kapitel 24 är det naturligt att tänka sig en kompromiss, enligt vilken följsamhet får utgöra referenspunkt och att regeringen i de årliga budgetdokumenten motiverar avsteg från denna genom hänvisning till vilka andra prioriteringar som har gjorts.

Sjukförsäringen

Resonemanget för sjukförsäringen blir i väsentliga delar analogt med det som förts om arbetslöshetsförsäkring. Om en stor del av försäringen utgörs av en kompletterande avtalsförsäkring, ökar de administrativa kostnaderna samtidigt som utjämningseffekten försvagas. Den senare effekten beror på flera faktorer: att komplementen blir beroende av det löneutrymme ur vilket de ska finansieras, att de olika kollektivens sjukfallsrisker varierar och att underutnyttjandet kan förväntas samvariera med utbildning och inkomst.

Den omfördelande effekten av det offentliga systemets riskgruppsutjämning beräknades av Nordén i en tidigare socialförsäkringsutredning.¹² Det karaktäristiska för det offentliga systemet är att försäkringspremierna är oberoende av risken, vilket innebär en omfördelning

¹¹ ISF (2018 b).

¹² Nordén (2005).

till förmån för dem som löper högre risk för ohälsa. Effekten av detta visade sig i den refererade analysen i själva verket vara starkare än den omfördelande effekten av den statliga inkomstkatten.

Rekommendation: Återställ ersättningsgraden i den offentliga arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen med riktmärket att 80 procent av arbetstagarna har 80 procents ersättningsgrad. Motivera avsteg i de årliga budgetdokumenten.

Beräkning av ersättning

Eftersom såväl sjukförsäkring som arbetslöshetsförsäkring syftar till att garantera en rimlig del av hushållets inkomstflöde när den ordinarie inkomstkällan bortfaller, är en naturlig utgångspunkt att beräkningsgrunderna för det försäkrade beloppet baseras på samma principer. På grund av den stora skillnaden mellan försäkringarna i hur rätten till ersättning beräknas och vilka som omfattas, behandlas de olika försäkringarna separat. Motiven och de juridiska och ekonomiska konsekvenserna av förslagen skiljer sig.

Sjukförsäkringen är framåtblickande, medan arbetslöshetsförsäkringen baseras på historiska data. Nedanstående förhållanden utgör argument för att basera beräkningarna på månadsinkomst:

- Nuvarande beräkningssätt av ersättningarna diskriminerar vissa utsatta grupper.
 - Arbetsvillkoret, och till viss del medlemsvillkoret, i arbetslöshetsförsäkringen håller svaga grupper, exempelvis ofrivilligt deltidsanställda och visstidsanställda, utanför möjligheten att omfattas av ett arbetslöshetsskydd utifrån vad de bidragit med. Detta gäller i dag både grundbeloppet och den inkomstrelaterade försäkringen.
 - Det framåtblickande perspektivet i sjukpenningen medför att personer som arbetar på provision, tidsbegränsat eller är timanställda riskerar att inte omfattas beroende på när i anställningen de blir sjuka. Detta gäller trots att de under flera år kan ha bidragit till att finansiera försäkringen på samma sätt och i samma omfattning som personer med fast anställning.

- Båda dessa mekanismer är till nackdel för dem som har svag anknytning till arbetsmarknaden i allmänhet och för personer anställda i kvinnodominerade yrken i synnerhet.
- Att använda månadsuppgifter för arbetsinkomster skulle förkorta handläggningstiderna. Det skulle ha positiva effekter för dem som drabbats av arbetslöshet eller sjukdom och som inte har god likviditet, men det skulle även förbättra arbetslöshetsförsäkringens stabiliseringsekonomiska funktion i ekonomin.
 - Historisk inkomst minskar osäkerheten om huruvida man omfattas av försäkringen eller inte. Med ersättningar som baseras på månadsinkomst kan man enkelt ta reda på om man omfattas och vilken ersättningen blir.
 - Möjligheterna till fusk och överutnyttjande av försäkringarna skulle minska.
 - Behovet av Försäkringskassans kontroller av sjukpenninggrundande inkomst, SGI, och arbetslöshetskassornas kontroller av arbetsgivarintygen skulle försvinna, vilket skulle minska den administrativa bördan.

Arbetslöshetsförsäkringen

Drygt en tredjedel av de arbetslösa (inskriven som öppet arbetslös vid en arbetsförmedling) täcks i dag av ett inkomstrelaterat arbetslöshetsskydd. Ytterligare 7 procent av de inskrivna får ersättning i form av grundbelopp.¹³ En väsentlig förklaring till detta är att en stor del av de inskrivna vid arbetsförmedlingen är nyanlända som ännu inte hunnit göra ett arbetsmarknadsinträde, men även på ett strikt arbetsvillkor i försäkringen, vilken som huvudregel kräver att den anställda de senaste 6 månaderna ska ha arbetat minst 20 timmar per vecka.

Ett bakåtblickande inkomstunderlag som baseras på månadsuppgifter skulle ha betydande effekter för den ekonomiska jämlikheten:

- Försäkringsskydd skulle säkerställas även för dem som har löpande korta anställningar, vilka i dag helt kan sakna försäkringsskydd. Det kan samtidigt innebära att vissa grupper av arbetstagare under

¹³ Data IAF: Egen beräkning hösten 2019. Situationen har förändrats med det ökade inflödet av arbetslösa under våren 2020.

en övergångsperiod får en något sämre ersättning eller villkor än med dagens system. Skillnaden är dock att försäkringen kommer att omsluta fler arbetstagare som i dag helt saknar ersättning.

- Handläggningen skulle bli effektivare, vilket har relevans för den försäkrades likviditet och därmed behovet av att begära ekonomiskt bistånd från kommunen.
- Man skulle slippa osäkerheten om huruvida arbetsgivaren skickar in arbetsgivarintyget. Det är svårt att få ersättning om företag eller arbetsgivare upphör att existera, eftersom arbetad tid ska anges av arbetsgivaren.
- Det skulle förenkla handläggningen av ärendena och minskar kostnaden för administration, vilken i dag bärs av medlemmarna och till viss del av staten.
- Tiden mellan det att arbetslöshet inträder och utbetalning sker skulle förkortas, och de som löper högst risk för arbetslöshet skulle inte riskera att bli utan ersättning under lång tid. Nuvarande beräkningssätt är stabiliseringsekonomiskt ineffektivt, eftersom staten har dålig kunskap om hur det faktiska försäkringsskyddet för medborgarna ser ut. Information överförs först när någon har förlorat sin anställning, och staten har inte heller uppgifter om vilka som är medlemmar eller anslutna till en arbetslöshetskassa och i vilken omfattning dessa uppfyller kraven avseende arbetsvillkoret i försäkringen.
- Risken för överutnyttjande och fusk skulle minska, eftersom data för beräkningarna genereras på månadsinkomst och inte uppgiven arbetad tid och timlön.

Till skillnad mot dagens utformning, som bygger både på antalet timmar och timlön, vilket är administrativt kostsamt för arbetsgivarna, kan beräkningen ske automatiskt med månadsuppgifter från Skatteverket. En förutsättning för att alla fördelar med en övergång till historisk inkomst ska kunna realiseras är dock att arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen ersätts med ett inkomstvillkor och möjligen en beräkningsperiod. Hur detta på optimalt sätt ska utformas måste utredas närmare, eftersom utformningen avgör de statsfinansiella kostnaderna och vinsterna med en övergång.

Försäkringen är i nuvarande utformning veckobaserad. Den bör med ovan skisserade utformning i stället baseras på dagar.

Bisysleparagrafen, som medger att viss bisyssla kombineras med ersättning från arbetslöshetskassa, försvinner med denna konstruktion.

En viktig parameter i utformningen är antalet karensdagar, som för närvarande är väsentligt högre i arbetslöshetsförsäkringen än i sjukförsäkringen. En viss harmonisering bör ske, även om antalet inte bör vara identiskt i de båda försäkringarna.

Historisk inkomst i sig kommer inte att påverka de statsfinansiella utgifterna eller intäkterna direkt.

Kommunernas ekonomi stärks, eftersom de aktivt arbetssökande i mindre utsträckning kommer att belasta ekonomiskt bistånd.

Samma beräkningssätt bör införas på aktivitetsstödet, då detta baseras på beräkningarna av arbetslöshetsersättningen.¹⁴

Sjukpenningen

I dag fattas beslut om den SGI utifrån antaganden om hur den försäkrades inkomst utvecklas i framtiden. Detta medför att det i många nya sjukfall måste fastställas en ny SGI. För personer med relativt komplicerade inkomstförhållanden, tillfälligt anställda, deltidsanställda och företagare, blir beräkningarna komplicerade och kan ta lång tid. Detta medför att en stor del av de personer som måste vänta länge är de som har en svag position på arbetsmarknaden.

Det framåtblickande perspektivet i beräkningarna, som även förutsätter att individen ska ha en anställning som pågår i framtiden, medför en stor risk för den som har tidsbegränsade anställningar, arbetar på provisionsbasis eller har timanställningar. De riskerar att bli så kallade nollklassade, eftersom de inte har ett framåtblickande kontrakt och därmed inte ha rätt till ersättning när de blir sjuka. Detta gäller oavsett hur länge eller hur mycket de har betalat in i skatt tidigare.

En viktig parameter i utformning av systemet är hur många månader som ska ingå i underlaget för beräkningen. För att personer med ojämna inkomster ska gynnas av förslaget måste perioden vara

¹⁴ En arbetslöshetsersättningsutredning har arbetat parallellt med kommissionen (SOU 2020:37).

tillräckligt lång. Löneökningar bör dock slå igenom någorlunda snabbt, så att inkomstbortfallsprincipen respekteras.

För dem som inte har haft någon anställning och alltså inte har någon historisk inkomst att redovisa måste någon särlösning skapas. Man kan ju drabbas av sjukdom eller olycksfall tidigt under sin första anställning. Statistiken över ingångslöner bör kunna ge grund för en norm, som då blir given utifrån och inte kan manipuleras. Alternativt kan man utgå från garantinivån i sjukersättningen.

För dem som i dag är försäkrade skulle ersättningen med i övrigt oförändrade regler minska något. Det försäkrade beloppet utgörs av de arbetsinkomster som den försäkrade har haft historiskt, vilka i genomsnitt är lägre än när hänsyn tas till framtida löneutveckling – motsvarande löneutvecklingen under den tid som skiljer mellan de båda beräkningsmetoderna. Om man vill behålla den genomsnittliga ersättningsnivå som gäller i dag, får man alltså justera ersättningsnivån uppåt. Detta kan ske kostnadsneutralt.

Samtidigt är avsikten att få in fler arbetande personer i försäkringen, och nettoeffekten på försäkringssystemet blir alltså beroende av hur avgifterna från dessa förhåller sig till belastningen på försäkringen.

Besparingar görs på administrationen, när beräkningarna kan automatiseras med månadsuppgifter. Behovet av Försäkringskassans kontroller av SGI minskar.

Med historisk inkomst kan stora delar av särlagstiftningen för företagare och kombinatörer tas bort, vilket ytterligare minskar behovet av administration och kontroll av sjukpenningen.

Historisk inkomst bör som en konsekvens även införas för andra socialförsäkringsförmåner som baseras på sjukpenninggrundande inkomst.¹⁵

Rekommendation: Den försäkrade inkomsten i både arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen beräknas till den genomsnittliga arbetsinkomsten under en intjänandeperiod, vars längd får fastställas i särskild utredning. Vid en förändring av beräkningsgrunden är det ett krav att försäkringen inte blir mindre generös än den för närvarande är.

¹⁵ Se förslag i kapitel 24 om föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, graviditetspenning m.fl.

En obligatorisk inkomstförsäkring vid arbetslöshet

Det man i dagligt tal benämner arbetslöshetsförsäkringen är egentligen två olika försäkringar. Den första är en allmän och skattefinansierad del, vilken syftar till att kompensera för den tid som den försäkrade deltagit på arbetsmarknaden. Den andra delen är en frivillig inkomstrelaterad tilläggsförsäkring som till 90 procent finansieras med offentliga medel och som till i genomsnitt 10 procent finansieras av medlemmarna i arbetslöshetskassorna.

Det finns även en möjlighet att ansluta sig till den så kallade Alfakassan för att omfattas av tilläggsförsäkringen, för dem som inte önskar någon anknytning till de fackliga organisationerna eller som inte uppfyller villkoren i de övriga arbetslöshetskassornas stadgor. En till Alfakassan ansluten person är inte medlem, utan de lagliga rättigheterna regleras i särlagstiftning i Lagen om arbetslöshetsförsäkringen. Alfa-kassan grundades 1998 och är varken organisationsanknuten eller inriktad på specifika yrkes- eller branschområden. Den administrerar både den allmänna grundförsäkringen och den frivilliga inkomstrelaterade försäkringen. Den har dessutom i uppdrag av regeringen att betala ut grundersättning till dem som varken är medlemmar eller anslutna till någon a-kassa.

Uppdelningen i en statlig och allmän grundförsäkring och en medlemsbaserad tilläggsförsäkring är en historisk rest ifrån när den offentliga andelen av finansieringen av försäkringarna var betydligt lägre än i dag och grundbeloppet (tidigare Kontant arbetsmarknadsstöd, KAS) fanns som ett substitut för det kommunala försörjningsstödet för den som stod till arbetsmarknadens förfogande. I dag är nivån i grundförsäkringen, och i flera fall den inkomstrelaterade ersättningen, så låg att båda försäkringarna ofta utgör ett komplement till försörjningsstöd.

Den allmänna grundförsäkringen i arbetslöshetsförsäkringen

Den allmänna grundförsäkringen i arbetslöshetsförsäkringen har mycket låg grad av försäkringsmässighet sett till inkomstbortfall. De som kan ta del av denna försäkring uppfyller *arbetsvillkoret* i försäkringen, men det finns ingen koppling mellan vad de har betalat in till staten i form av skatt och vad de får ut från försäkringen. En person som har arbetat halvtid under de senaste 6 månaderna har rätt till ett

halvt grundbelopp, det vill säga 183 kronor/dag.¹⁶ Det stora flertalet av dem som har denna ersättning är nytilträdande, personer med låg timlön eller sådana som saknat kunskap om att arbetslöshetsförsäkringen förutsätter medlemskap i en arbetslöshetskassa, exempelvis invandrade.

Dock har en majoritet av de arbetslösa inte ens denna ersättning, eftersom de inte uppfyller försäkringens krav på arbetad tid. Endast 37 procent av de hos Arbetsförmedlingen registrerade arbetslösa har någon form av arbetslöshetsersättning. Majoriteten av dessa har inkomstrelaterad ersättning, men andelen kommer att minska över tid, eftersom Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att en tidigare praxis att en arbetslös person kan uppfylla ett medlemsvillkor i försäkringen under en pågående arbetslöshetsperiod inte är i överensstämmelse med lagstiftningen.¹⁷ Det finns därmed en risk för att betydande andel av den aktuella gruppen blir beroende av försörjningsstöd och belastar den kommunala ekonomin. Detta är en oönskad utveckling, förknippad med höga marginaleffekter och risk för passivisering.

En annan aspekt är att detta beräkningssätt inte tillämpas i sjukförsäkringen, vilket skapar individuella drivkrafter för den som löper en risk att bli arbetslös att försöka bli sjukskriven i stället och på så sätt erhålla sjukpenning.

För att undvika individuella drivkrafter att försöka omfattas av ett mer gynnsamt system finns skäl att i stället för en fristående och komplicerad grundförsäkring införa ett garantibelopp motsvarande det som finns i sjukersättningen.

En inkomstrelaterad försäkring skulle även förstärka arbetslöshetsförsäkringen som ett stabiliseringsekonomiskt verktyg vid lågkonjunkturer eller vid regionala ekonomiska chocker, exempelvis företagsnedläggningar.

En stor del av dem som i dag är registrerade som arbetssökande och enligt Arbetsförmedlingen står till arbetsmarknadens förfogande kommer att få ut ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Förslaget kommer att öka de statliga utgifterna. Detta har direkta och positiva effekter på den kommunala ekonomin i form av minskade

¹⁶ Eftersom ersättning endast betalas ut 5 dagar i veckan, motsvarar detta 3 843 kronor per månad, vilket är något mer än riksnormen för 2019. Beloppet har tillfälligt (t.o.m. 3 januari 2021) höjts till en maxnivå på 510 kronor per dag till följd av den pågående pandemin och en högre lägstanivå till halva detta belopp.

¹⁷ HFD 2018 ref. 12.

utgifter i försörjningsstöd och ökade skatteintäkter, vilket kan regleras i statens bidrag till kommunerna.

Det kan även ha en positiv effekt på arbetskraftsutbudet, eftersom fler personer, sådana som endast har kortare anställningar eller har deltid, får ökade drivkrafter att ta del av Arbetsförmedlingens tjänster. De som lämnar försörjningsstödet möter lägre marginal-effekter. En indirekt effekt blir även att det stärker kommunernas möjlighet att begära att personer med försörjningsstöd ska vara inskrivna vid en arbetsförmedling.¹⁸

Förslag: Utred konsekvenserna av att avskaffa grundbeloppet och införa ett lägstabelopp i en arbetsinkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring för arbetssökande som uppfyller de villkor på sök-beteende som framgår av lagen om arbetslöshetsförsäkringen. Beloppet bör vara högre än riksnormen i försörjningsstödet för att skapa drivkrafter för arbete.

Arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen skapar problem för en stor del av dem som gör sitt inträde och försöker att etablera sig på arbetsmarknaden liksom för dem som har upprepade tillfälliga anställningar eller låg deltid. Ett sätt att stärka drivkrafterna hos den enskilde är att beräkna ersättningen utifrån månadsinkomst av arbete.

Arbetsvillkoret har även den konsekvensen att den dessa grupper via skattsedeln bidrar till finansieringen av försäkringsskyddet till övriga inom arbetstagarkollektivet men samtidigt saknar möjligheter att själva få ersättning. Arbetsvillkoret fungerar på så sätt som en skatt som omfördelar ekonomiska resurser från svaga grupper till starkare, och från kvinnodominerade branscher till mansdominerade.

En olägenhet med arbetsvillkoret och dess krav på arbetad tid är den (potentiellt) försäkrades möjligheter att bevisa sin rätt till ersättning. Eftersom rätten till ersättning baseras på arbetade timmar

¹⁸ Eftersom försörjningsstödet är en rättighetslagstiftning, är kommunernas möjligheter att få bidragstagare att aktivt ta del av Arbetsförmedlingens tjänster begränsade. Om arbetslöshetsförsäkringen däremot blir inkomstrelaterad, om än på lägstanivå, innebär detta att kommunerna med hänvisning till kravet på "att alla andra möjligheter till försörjning ska vara uttömda ska vara uppfyllda" bättre kan tillse att de som kommunerna bedömer ha arbetsförmåga, eller vars rätt till ekonomiskt bistånd bör testas, ska vara inskrivna på en arbetsförmedling. Detta fungerar på så sätt som en kontrollfunktion av försörjningsstödet.

som vid arbetslöshet ska redovisas av en arbetsgivare, kan problem uppstå vid arbetsplatsnedläggningar och konkurser; det kan i sådana fall bli svårt att få tag på en arbetsgivare. Även vid uppsägningar på grund av arbetsbrist är den ersättningssökande i beroendeställning till sin forna arbetsgivare.

Den arbetade tiden kan även vara svår att bevisa för den som varit långtidssjukskriven och nekats fortsatt sjukpenning. Sjukskrivning är visserligen så kallad överhoppningsbar tid, vilket ger rätt att återknyta till det arbete man tidigare haft, men ju längre tid man varit frånvarande, desto svårare kan det vara att finna en arbetsgivare som kan intyga hur ens arbetstid var förlagd för flera år sedan. I branscher som präglas av en stor del konkurser eller ägarbyten, exempelvis hotell och restaurang, är detta ett uppenbart problem för arbetstagaren.

En beräkningsmodell för ersättningen som inte baseras på arbetad tid utan upparbetad inkomst eliminerar dessa osäkerheter.

Att det ställs höga krav på arbetad tid i arbetsvillkoret och det därmed är svårt att komma att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen leder till starka drivkrafter att (periodvis) sjukskriva sig för att få (inkomstrelaterad) ersättning.

För huvudförsäkringsgivaren, staten, kan det vara fördelaktigt att ändra denna reglering. För det första utgör de som har svag position på arbetsmarknaden, vikariats- och timanställda, de första som sägs upp vid en lågkonjunktur eller vid företagsneddragningar. Med en mindre restriktiv försäkring förstärks arbetslöshetsförsäkringens stabiliseringsekonomiska funktion genom att dessa personers köpkraft och den kommunala skattebasen upprätthålls.

Nivån på den upparbetade inkomsten måste dock sättas på en sådan nivå att även de som i dag uppfyller arbetsvillkoret kommer att omfattas av försäkringen. En lågt satt nivå på upparbetad inkomst kan annars komma att exkludera arbetstagare som arbetar många timmar, men som har låg timlön.

Om förslaget införs och om kraven på upparbetad inkomst fastställs till en relativt låg nivå, kommer fler personer i den nedre delen av inkomstfördelningen omfattas. Fördelningsekonomiskt är en detta en träffsäker reform, eftersom större delen av den arbetande befolkningen inte påverkas vare sig avseende rätten till eller nivån på arbetslöshetsersättning, eftersom tillsvidareanställningar utgör den övervägande delen av anställningarna på den svenska arbetsmark-

naden.¹⁹ Ökningen av de offentligfinansiella utgifterna begränsas av att försäkringsskyddet till största delen gäller individer som har haft låga inkomster och varit beroende av ekonomiskt bistånd.

En ersättning av arbetsvillkoret och kravet på redovisad arbetad tid med upparbetad inkomst kommer även att effektivt eliminera en av de största bristerna som möjliggör överutnyttjande av trygghetssystemen, arbetsgivarintyget.

Ett borttagande av arbetsvillkoret, och därmed behovet av ett arbetsgivarintyg, skulle även markant minska den administrativa bördan för arbetsgivarna.²⁰

Arbetsvillkoret är en av de regler som kan göra det svårt för personer att kvalificera sig för försäkringen, men det är också den regel som via sin konstruktion riskerar att släppa in mindre nogräknade personer i välfärdssystemen. Brottsförebyggande rådet visar i sin rapport *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet* att arbetsgivarintyget är en av de svagaste delarna i välfärdssystemet, som på grund av bristen på kontrollmöjligheter gentemot andra källor också är mycket enkelt att förfalska.²¹ Med upparbetad inkomst som grund under en viss period upprätthålls ett effektivare och samtidigt mer legitimt krav på arbete.

Kommissionen har inte haft möjligheter att närmare utreda kalibreringen av systemet utan hänvisar till betänkandet från utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring.²²

Rekommendation: Ersätt arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen med en tröskelnivå baserad på månadsinkomster. Den försäkrade inkomsten beräknas i stället till den genomsnittliga månadsinkomsten under en intjänandeperiod, vars längd får utredas särskilt. Tröskelnivån avseende månadsinkomst bör sättas på en sådan nivå att de personer som i dag uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen inte riskerar att exkluderas från försäkringsskyddet.

¹⁹ 82–88 procent av de sysselsatta, beroende på konjunkturläge (SCB, AKU).

²⁰ IAF beräknade i sitt remissvar till utredningen "Månadsuppgifter" SOU 2011:40 att arbetsgivarnas administrativa börda för att utfärda arbetsgivarintyget motsvarar kostnader på 900–1 100 miljoner kronor årligen.

²¹ Brå (2015).

²² SOU 2020:37.

Medlemsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen

Liksom arbetsvillkoret är medlemsvillkoret – att man har varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst 12 månader – en förutsättning för arbetstagare att få en inkomstrelaterad ersättning. Frivilligheten i att delta i arbetslöshetsförsäkringen har medfört att en stor andel av grupper i den övre och den nedre delen av inkomstfördelningen valt att stå utanför inkomstförsäkringen: de som anser att de inte riskerar arbetslöshet och de som inte anser sig att ha råd med ett medlemskap. Störst problem utgör dock med stor sannolikhet de arbetstagare, exempelvis invandrare eller andra nytillträdande, som saknar kunskap om kvalificeringskraven till arbetslöshetsförsäkringen.

Även de som har varit sjukskrivna under en längre period har i stor omfattning valt att lämna medlemskapet i arbetslöshetsförsäkringen. Att så sker blev uppenbart under år 2010 vid införandet av arbetslivsintroduktionen efter 914 dagars sjukskrivning. Under en mycket kort period skulle arbetslöshetskassorna utreda och fatta beslut om rätt till och nivå på arbetslöshetsersättning när närmare 55 000 långtidssjukskrivna och personer med tidsbegränsad sjuk- och aktivitetsersättning flödade in i arbetslöshetsförsäkringssystemet för att deras aktivitetsstöd skulle kunna betalas ut av Försäkringskassan.

En förändring av medlemskravet som följer naturligen med en övergång till månadsrapporter som bas för försäkringen är att den anställda från första anställningsdagen betalar en avgift för administrationen av försäkringen och i samband därmed väljer vilken kassa man vill tillhöra (av vilka Alfakassan då är ett alternativ). Tolv-månaderskravet försvinner därmed. Avgiften får sättas på en sådan nivå att kassorna får täckning för den verksamhet som de bedriver.

En avveckling av tolv-månaderskravet skulle förbättra situationen för vissa grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Effekten på den fackliga anslutningsgraden måste emellertid också beaktas, eftersom en hög facklig anslutningsgrad generellt är betydelsefull för löneandelen i ekonomin och mer specifikt är en förutsättning för den svenska modellen.²³ Kopplingen mellan fackligt medlemskap och arbetslöshetskassa har historiskt varit viktig för den höga anslutningsgraden. Anslutningsgraden till både fackliga organisationer och

²³ Se för ett urval industriländer Bengtsson (2014) och för USA och Storbritannien Acemoglu et al. (2001) och Farber et al. (2018).

arbetslöshetskassor har fallit under senare år. Denna utveckling har påverkats också av förändringar i avgifter och avdragsrätt för fackligt medlemskap, vilket gör det svårt att analysera orsakssamband. Tillkomsten av Alfakassan 1998 gjorde det möjligt att lösa försäkringsproblemet utan fackligt medlemskap, vilket torde ha bidragit till minskningen i facklig anslutningsgrad. Analyser av likartade förändringar i Finland och Danmark tyder på ett samband.²⁴ Böckerman och Uusitalo sammanfattar sin analys av den finländska utvecklingen under perioden 1993–2002 med att bara en fjärdedel av minskningen i facklig anslutningsgrad kan förklaras med förändringar i arbetskraftens sammansättning eller andra förändringar på arbetsmarknaden, och att huvuddelen av förändringen beror på införandet av en från de fackliga organisationerna fristående arbetslöshetsförsäkring. Delvis är det också en generationsfråga; yngre kohorter uppvisar en lägre anslutningsgrad. Kjellberg och Lyhne Ibsen drar likartade slutsatser rörande den danska utvecklingen.

Dessa erfarenheter har dock gjorts i en miljö där frivillig anslutning till arbetslöshetsförsäkringen råder. Ett sätt att lösa problemet med utsatta gruppers försäkringsskydd utan att ytterligare bidra till att minska den fackliga anslutningsgraden och därmed underminera den svenska arbetsmarknadsmodellen vore därför att göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk. Detta kan göras utan att man kommer i konflikt med den grundlagsfästa (negativa) föreningsfriheten, eftersom Alfakassan erbjuder ett fristående alternativ. Praktiskt skulle valet mellan en fackligt anknuten kassa och Alfakassan göras den dag anställning sker, givetvis med möjlighet att på samma sätt som i dag byta om den försäkrade så finner lämpligt och uppfyller villkoren i arbetslöshetskassans stadga.

Vad effekten på den fackliga anslutningsgraden skulle bli är svårt att förutsäga. Det ter sig emellertid osannolikt att den skulle leda till en minskning, samtidigt som alltså försäkringsproblemet skulle lösas för en stor grupp som nu står utanför inkomstförsäkringen.

Ett borttagande av medlemsvillkoret skulle med stor sannolikhet få större konsekvenser för statens ekonomi vid konjunktur nedgångar och stigande arbetslöshet än borttagandet av arbetsvillkoret, eftersom sammansättningen av gruppen arbetslösa skulle förändras och fler i försäkringspopulationen skulle ha rätt till inkomstrelaterad ersättning i stället för grundbeloppet. Men även denna kostnad kan

²⁴ Böckerman & Uusitalo (2006) och Kjellberg & Lyhne Ibsen (2016).

ses som en investering i ett effektivt stabiliseringsekonomiskt verktyg. Samtidigt skapar den synliga förstärkningen av försäkringskyddet – att den försäkrade själv kan se hur försäkringskyddet stärks via månadsinkomsterna – ett incitament till ytterligare ökat arbetsutbud.

Ett alternativ som också bör övervägas är att ställa högre krav på de medlemsinriktade arbetslöshetskassornas administration för att upprätthålla en tillfredsställande effektivitet.

Rekommendation: Arbetslöshetsförsäkringen görs obligatorisk, med möjlighet att välja mellan de i dag erkända arbetslöshetskassorna och Alfakassan, för alla arbetstagare som har en beskattad inkomst. Avgift tas ut av den försäkrade, när månadsinkomsten kommer över den tröskelnivå som anges i rekommendationen om att avskaffa arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen.

25.3.2 Stärkt rättssäkerhet och ökad effektivitet vid långa sjukfall

Ett vanligt utfall för dem som nekas fortsatt sjukpenning efter 90 respektive 180 dagar är att de ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Samtidigt är inte lagstiftningarna i de två politikområdena harmoniserade, vilket gör att en relativt stor grupp finner sig oförsäkrade i båda systemen. Den vanligaste anledningen till detta är att statens krav på den försäkrade i sjukförsäkringssystemet inte är tydligt definierade och att den definition som finns har ett tolkningsutrymme.

En tydligare definierad och harmoniserad lagstiftning mellan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen skulle medföra att färre personer tvingas söka ekonomiskt bistånd när de inte omfattas av någotdera system, men även att deltidssysselsättning och deltidssjukskrivning i större omfattning skulle kunna kombineras, när arbetsförmågan är partiell.

Bedömning av sjukskrivnas aktivitets- och arbetsförmåga

I dag fattas beslut om avslag av sjukpenning av Försäkringskassan, vars expertis ligger inom regelverket för socialförsäkringen och försäkringsmedicin, medan kunskapen om arbetsmarknaden och kraven

på arbetsförmåga inom olika yrken är mer begränsad. Beslut om sjukpenning baseras på ett teoretiskt och oprecist definierat begrepp, ”normalt förekommande arbete”, som saknar koppling till begreppsapparaten inom arbetsmarknadspolitiken. Eftersom beslut om avslag på en ansökan om sjukpenning innebär att den försäkrade hänvisas till arbetsmarknaden, föreligger en risk för att beslut om enskilda fattas som inte i tillräcklig utsträckning beaktar faktiska förhållanden på arbetsmarknaden. För beslut i sjukfall som pågått i 90 dagar eller mer kan det krävas djupare specialistkunskaper och underlag från andra discipliner än de rent försäkringsmedicinska, exempelvis från arbetsterapeuter, rehabiliteringsassistenter etcetera.

I varierande omfattning används för både sjukpenning och sjukersättning också volymmål, som kan påverka handläggningen. I regleringsbrevet för år 2020 sägs: ”Skillnaden i sjukpenningstal mellan kvinnor och män ska minska, liksom omotiverade regionala skillnader i sjukfrånvaro. För att nå målet ska rätt ersättning ges till rätt person och stöd ges för återgång i arbete genom samverkan med arbetsgivare, myndigheter och andra berörda aktörer. Detta samlade arbete ska leda till att sjukpenningtalet minskar”.²⁵ Här utnyttjas ett kvantitativt mål för sjukpenningtalen för kvinnor respektive män. Som framgått av kapitel 24 kan denna ambition ifrågasättas mot bakgrund av de fysiologiska skillnader som finns mellan kvinnor och män.²⁶ Mer allmänt måste sjukpenningtalet ses som resultatet av en professionell uttolkning av gällande lagstiftning och det rådande sjukdomspanoramats, vilket är svårförenligt med ett av regeringen formulerat kvantitativt mål.²⁷

En möjlig konsekvens av detta kan bli att man nekas sjukpenning under pågående sjukfall och då i stället får vända sig till Arbetsförmedlingen utan en fullgod utredning av arbetsförmågan, samtidigt som sjukdomstillståndet (diagnosen) och nedsättningen av arbetsförmågan är så omfattande att man inte kan uppfylla de krav på aktivitet som finns i arbetslöshetsförsäkringen eller för utbetalning av aktivitetsstöd.²⁸ Finner Arbetsförmedlingen att den försäkrades förmåga att söka och ta ett arbete är nedsatt och att den inte upp-

²⁵ Försäkringskassans regleringsbrev avseende år 2020.

²⁶ Se också underlagsrapport till kommissionen av Fransson m.fl.

²⁷ Innebörden av ordet ”ska” i citatet är oklar. Det kan tolkas som en prognos med inslag av förhoppning eller som ett påbud. I det senare fallet måste ordvalet ifrågasättas.

²⁸ ALF (1997:238), ALFO (1997:835) samt IAFFS 2015:3.

fyller kraven på sökaktivitet, pendling eller arbetsförmåga, har den inte heller rätt till arbetslöshetsersättning.

Utredningen *En trygg sjukförsäkring med människan i centrum* har föreslagit att kraven på den försäkrade ska preciseras på så sätt att formuleringen *normalt förekommande arbete* ersätts med *angivet normalt förekommande arbete*.²⁹ Med angivet normalt förekommande arbete ska då avses normalt förekommande arbeten som ingår i en yrkesgrupp enligt Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK). Med denna precisering höjs kraven på Försäkringskassans handläggning, och behovet av en grundlig bedömning av arbetsförmågan ökar.

Med en grundlig arbetsförmågebedömning före beslut får beslutfattaren och den försäkrade ett bättre underbyggt beslutsunderlag. En systematisering av beslut om arbetsförmågebedömningar ger ett jämnare flöde av sjukskrivna från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen (AF), vilket förbättrar möjligheterna för AF att arbeta uthålligt med frågan samt att den försäkrade får den hjälp och insats som behövs.

Här finns olika tänkbara alternativ. Sedan tidigare bedrivs samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i grupper med den försäkrade och där viss extern expertis medverkar. Denna verksamhet har dock inte nått en sådan omfattning att dess fulla potential har utnyttjats. Den citerade utredningen om sjukförsäkringen har i intervjuer fått bekräftat att arbetsförmågeutredningar inte är ett prioriterat inslag i handläggningen.³⁰ Det är ändå en naturlig lösning att bygga vidare på denna verksamhet. En utvecklad sådan samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, med ett större inflytande för den senare myndigheten, skapar bättre förutsättningar att tillvarata restarbetsförmågan och säkerställa en mer funktionell övergång mellan sjukpenning och arbetsmarknad.

Ett skäl att ge Arbetsförmedlingen en tydligare roll är att tillvarata den kompetens som myndigheten redan har inom området. Ett förändrat arbetssätt skulle också effektivisera verksamheten genom att det endast skulle behövas *en* prövning av arbetsförmågan inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Ytterligare motiv för att kontinuerligt utreda aktivitets- och arbetsförmågan är att aktivera de sjukskrivna, ta tillvara på restarbetsförmåga hos individerna, få kortare sjukskrivningsperioder och att tidigare identifiera personer vars arbetsförmåga och hälsostatus är så låg att de snarare bör få sjuk-

²⁹ SOU 2020:6.

³⁰ Ibid.

eller aktivitetsersättning, en förmån som enligt Riksrevisionen i viss utsträckning underutnyttjas såtillvida att nekad sjuk- och aktivitetsersättning leder till såväl betydligt sämre ekonomi som sämre hälsa.³¹ Bedömningen kan i sig tjäna som en extra grindvaktsfunktion mot felaktiga utbetalningar i sjukförsäkringen.

Ett annat alternativ är att Försäkringskassan kompletterar sin egen kompetens inom arbetsmarknadsområdet med experter motsvarande de försäkringsmedicinska rådgivarna. I myndighetens instruktion får då skrivas in vilken roll denna nya expertis ska spela i beslutsfattandet.

På något sätt måste dock problemet med den låga prioriteten hos arbetsförmågeutredningar lösas. En möjlighet är att föreskriva att varje beslut om sjukpenning bortom 90- eller 180-dagarsgränsen ska föregås av en obligatorisk fördjupad utredning med arbetsförmågebedömning. Den första gränsen vid 90 dagar torde i de flesta fall vara enklare, eftersom prövningen då sker mot arbetsuppgifter hos samma arbetsgivare. Beslut i närbesläktade försäkringsystem som arbets-skadelivränta och sjuk- och aktivitetsersättning bör hanteras på likartat sätt.

Kostnaderna påverkas i olika riktningar. Förslaget gäller försäkrade som har sjukfall som överstiger 90 dagar, och volymerna blir därmed ganska begränsade. Djupare utredningar som är medicinskt motiverade behöver endast genomföras då så är påkallat, vilket begränsar antalet. Vidare upphör risken att två myndigheter genomför var sin kostsam utredning för samma individ. Detta vägs dock upp av en viss utgiftsökning, eftersom bedömningar om arbetsförmåga med stor sannolikhet sätts in tidigare i sjukfallet, vilket kan leda till att samma individ får mer än en utredning, dock vid olika tillfällen i sjukfallet. Tidigare utredning kan dock även leda till att individen, helt eller delvis, kan återgå i arbete, vilket ökar den reguljära sysselsättningen och antalet arbetade timmar i ekonomin.

Rekommendation: Fördjupade utredningar med arbetsförmågebedömning görs som huvudregel obligatoriska inför 90- respektive 180-dagarsprövningen. Samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kring långa sjukfall bör utvecklas och intensifieras. Alternativt åläggs Försäkringskassan att komplettera sin egen kompetens med expertis från arbetsmarknadsområdet.

³¹ Riksrevisionen (2018).

Lämpliga arbeten för sjukskrivna vid omställning till arbetsmarknaden

Bestämmelserna för när en individ inte längre har rätt till sjukpenning lämnar ett betydande bedömningsutrymme. Trots vägledande domslut i Högsta förvaltningsdomstolen är lagstiftningen fortfarande svårtolkad. Otydliga krav på den försäkrade medför att individen har svårt såväl att förstå besluten som att hävda sin rätt vid omprövning eller vid överklagan. Inom arbetsmarknadspolitiken har frågan om vilka arbeten som anses vara lämpliga definierats mer i detalj i föreskriftsform; regeringen har lämnat restkompetens till den myndighet som ansvarar för tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

Dessa lagregleringar är dock inte harmoniserade, vilket leder till att vissa personer som nekats sjukpenning inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed inte kan beviljas arbetslöshetsersättning. Lösningen kan i dessa fall bli försörjningsstöd.

En tydligare definition av statens krav på den försäkrade vad gäller omställning vid sjukdom skulle minska risken för att individer som bedöms vara för sjuka i det ena systemet och för friska i det andra ska bli hänvisade till försörjningsstöd, trots att de kan ha en restarbetsförmåga. Den lösning som föreslagits i det citerade betänkandet är ett steg på vägen mot en sådan ökad tydlighet.

Kommissionen bedömer att det finns ett behov av att tydliggöra statens förväntningar på sjukskrivnas omställning till arbete och att harmonisera dessa med arbetsmarknadspolitikens krav. Särskilt gäller detta när den sjukskrivna saknar anställning eller bedöms sakna förmåga att vid 180 dagars sjukskrivning kunna återgå till sin ordinarie arbetsgivare. Detta skulle öka tryggheten för den försäkrade, samtidigt som de sjukskrivnas arbetsutbud bättre skulle kunna tas till vara. Det skulle också minska risken för att sjuka utan ersättning från de arbetsbaserade systemen helt väljer att lämna arbetskraften.

Rekommendation: Harmonisera definitionerna av vilka arbeten som ska anses lämpliga för den försäkrade mellan regelverken för arbetslöshetsförsäkring och sjukpenning.

25.3.3 Dataproduktionen för kontroll, tillsyn och dimensionering

De generösare nivåer i försäkringen som föreslås kräver att kontrollfunktionen i försäkringarna, framför allt arbetslöshetsersättningen, förstärks. De data som i dag finns inom framför allt arbetslöshetsförsäkringen är svåra att använda för tillsyn och kontroll, eftersom staten har begränsad rätt till insyn i de privaträttsliga arbetslöshetskassorna.

En harmonisering av försäkringarna och bättre definierade föreskrifter³² avseende sjukskrivnas och arbetslösas rättigheter och skyldigheter att söka och ta arbete förutsätter en harmonisering av data och begrepp. En fördel med de förslag som presenteras ovan är att det för båda försäkringarna kommer vara månadsinkomst som är den gemensamma basen. Kommissionen lägger i kapitel 27 förslag om förbättrad tillgång till data. Rätt utformat skulle detta i viss utsträckning lösa de problem som finns även inom de arbetsbaserade trygghetssystemen.

³² Med föreskrifter menas här samlingsnamnet för lag, förordning och den regleringskompetens som regeringen kan delegera till myndighet (så kallade föreskrifter).

26 Kriminalpolitik

All brottslig verksamhet skadar samhällsekonomin. Arbetskraft och andra resurser används för samhällsskadliga syften, och den brottsliga verksamheten för med sig betydande kostnader för brottsoffer, för brottsbekämpning och så vidare. I den mån brottsligheten dessutom har en fördelningsdimension blir den därmed relevant för kommissionens utredningsmandat.

I kommissionens direktiv konstateras att det i områden med socioekonomiska utmaningar finns flera samverkande faktorer som kan leda till ökad kriminalitet i området, såsom arbetslöshet, ohälsa och oavslutad skolgång. Ungdomar i dessa områden löper en högre risk att dras in i kriminalitet. En ökad kriminalitet försämrar i sin tur förutsättningarna för andra i omgivningen att säkerställa sin egen försörjning, vilket bidrar till att öka ojämlikheten.

26.1 Utgångspunkter

- En begränsad andel av befolkningen är direkt utsatt för brott av allvarligare slag. Utsattheten är dock ojämnt fördelad. Människor bosatta i socialt utsatta områden är mer brottsutsatta och otrygga, unga är mer utsatta för brott än äldre och kvinnor är mer otrygga än män.¹ De flesta får sin bild av brottslighetens utveckling via massmedier eller sociala medier, en bild som av olika anledningar kan vara snedvriden.
- Den anmälda brottsligheten har de senaste två decennierna ökat från runt 1,2 miljoner till drygt 1,5 miljoner *anmälda* brott årligen. Tillgreppsbrotten har länge minskat medan anmälda bedrägerier, framför allt internetrelaterade, har ökat kraftigt de senaste

¹ Brå (2018) samt prop.2018/19:1, UO 4.

åren.² Antalet *lagförda* brott per 100 000 invånare har dock under en lång följd av år varit avtagande.³ Olika delkategorier har avtagit olika snabbt, vilket har lett till vissa förskjutningar mellan grupperna. Antalet lagförda brott per 100 000 invånare har sedan början av 1980-talet ungefär halverats bland svenskfödda män, medan minskningen bland män med utländsk bakgrund är omkring 40 procent. Andel av brotten som begås av kvinnor är väsentligt lägre – 380 lagförda brott per 100 000 invånare att jämföra med 1 734 – men minskningen bland kvinnorna har varit något långsammare, 39 procent.

- En omfattande litteratur visar att det finns ett samband mellan ojämlikhet i samhället och vissa former av kriminalitet, även om en del av förklaringen ibland ligger i fattigdom och arbetslöshet som samvarierar med ojämlikheten. Ekonomisk brottslighet kan också ha annat ursprung. Insatser för ökad jämlikhet kan inte desto mindre förväntas leda till minskad kriminalitet och därmed sammanhängande kostnader, eftersom de om de är rätt utformade påverkar också risken för fattigdom och arbetslöshet.
- Huvuddelen av den brottslighet som kan knytas till personer med utländsk bakgrund kan förklaras av socioekonomiska faktorer och segregation.⁴

26.2 Problem och diagnos

Problem

- Den ekonomiska och den organiserade brottsligheten växer. Allvarliga brott som mord och sprängningar, som har tilldragit sig stor uppmärksamhet i massmedia, har ofta denna anknytning. Uppläggnings- och den kriminella verksamhetens struktur blir allt mer komplexa, ofta gränsöverskridande, och involverar människor från olika samhällsskikt och nationaliteter. Narkotikahandel är ofta en del av den kriminella verksamheten, men systematiska brott mot välfärdssystemen har blivit ett växande pro-

² Regeringens skrivelse 2016/17:126.

³ Bäckman m.fl. (2020).

⁴ Hällsten et al. (2013), Bäckman m.fl. (2020).

blem i dessa grupper. Så kallade målvakter utgörs av individer ur svaga grupper (papperslösa, dömda osv.), medan så kallade möjliggörare kan vara personer med kvalificerad utbildning som läkare eller jurister.⁵

- Brotten drabbar ofta svaga grupper. Personer med kort utbildning och äldre löper stor risk att utsättas för bedrägeribrott. Personer med invandrarbakgrund som är obekanta med svenska förhållanden är lättare att exploatera på arbetsmarknaden.
- Omkring hälften av alla ärenden om ekonomisk brottslighet hos Ekobrottsmyndigheten rör småföretag med låg lönsamhet. Många har brutit mot bokföringslagen och hamnat i ekonomisk brottslighet utan att ens förstå varför.
- Effektiviteten hos befintliga brottsförebyggande insatser och program varierar starkt. Enligt både svensk och internationell forskning finns dock en stor potential för besparingar för samhället i de fall man kan förhindra unga personer att hamna i långvarig brottskarriär.⁶

Diagnos

- Med den internationella integrationen har brottsligheten har blivit alltmer gränsöverskridande. Samarbetet mellan brottsförebyggande och rättsvårdande myndigheter i olika länder har inte utvecklats i samma takt som brottsligheten.
- Politiken för att på olika sätt uppmuntra start av företag och gynna befintliga företag har sänkt både kunskapströsklar och formella krav. Kontroll för att stävja missbruk och fusk har inte prioriterats och utvecklats i samma takt.
- Nya regler för arbetskraftsinvandring har ökat riskerna för regelbrott på arbetsmarknaden, ibland med anknytning till ekonomisk brottslighet.⁷

⁵ Se Brå (2015).

⁶ Brå (2017).

⁷ Se kapitel 18.

- Brottsförebyggande arbete och insatser är eftersatta på ett antal sätt. Områdets problem är vanliga i liknande sammanhang: brist på ekonomiska och reala resurser samt på samverkan mellan berörda aktörer. Begränsningar i informationsutbytet mellan myndigheter fördröjer upptäckten av brottslig verksamhet. Brottsförebyggande insatser riskerar att prioriteras för lågt, delvis beroende på att kostnader och nyttor med olika åtgärder fördelas ojämnt över olika aktörer.
- Kunskaperna om olika insatsers effektivitet är ännu otillräckliga. Det gäller både förebyggande och återanpassande åtgärder.

26.3 Förslag

Det brottsförebyggande området har behandlats av regeringen i en översiktlig skrivelse.⁸ Problembeskrivning och analys sammanfaller i stort med den som görs i detta betänkande. På denna grund formulerar regeringen ett antal mål för det brottsförebyggande arbetet:

- Att det brottsförebyggande arbetet bedrivs mer kunskapsbaserat och kontinuerligt följs upp och utvärderas.
- Att kopplingen mellan forskning och praktik förstärks.
- Att fler aktörer har kunskap om och bidrar till att förebygga brott.
- Att medvetenheten ökar på såväl nationell som lokal nivå om vilka politiska beslut som kan ha effekter på brottsligheten.

Ett mycket stort antal instanser är på olika sätt berörda. Självklara intressenter är de rättsvårdande myndigheterna men också statliga myndigheter som Skatteverket, Tullverket, Försäkringskassan och Migrationsverket, kommuner och regioner och, utanför den offentliga sektorn, näringsliv och civilsamhälle. Samordnande uppgifter har Brottsförebyggande rådet (Brå) och länsstyrelserna. Regeringen föreslog en nationell samordnare på området, vilket dock avslogs av riksdagen.⁹

⁸ Regeringens skrivelse 2016/17:126.

⁹ Justitiekommitténs betänkande 2016/17:JuU15.

Vid sidan av samhällets bredare brottsförebyggande arbete återfinns Kriminalvårdens återfallsförebyggande insatser för dömda som avtjänar sina straff. Det råder brist på systematiserad kunskap om vilka insatser som är effektiva i ekonomisk mening.¹⁰

Utifrån det ovanstående väljer Jämlikhetskommissionen att lägga förslag som fokuserar på brottsförebyggande insatser för individer och riskgrupper inklusive återfallsförebyggande insatser, samt några förslag om åtgärder mot ekonomisk brottslighet. I prioriteringen av åtgärder är det liksom på andra områden viktigt att anlägga ett samhällsekonomiskt perspektiv. På grundvalar av sådana analyser kan man sedan gå vidare och fördela kostnadsansvaret mellan olika intressenter.

26.3.1 Ökad kunskap om effekten av olika åtgärder

En återkommande iakttagelse i både policydokument och rapporter från Brottsförebyggande rådet och Kriminalvården är att kunskapen om effekten av olika åtgärder är otillräcklig. Kvalificerade effektutvärderingar och kostnadsuppskattningar är nödvändiga för att en effektiv politik på området ska kunna förverkligas. Byggstenar till en sådan analysverksamhet finns inom svensk och utländsk kriminologisk forskning, Brå, Kriminalvården och andra berörda myndigheter, i vilka man har brett kunnande om kriminalitetens struktur, effekterna av olika insatser med mera. Detta behöver kompletteras med sådana analysverktyg som utnyttjas inom hälso- och sjukvårds ekonomi och transportekonomi för att väl underbyggda prioriteringar ska kunna göras och som har tillämpats inom det brottsförebyggande och rättsvårdande området av bland andra Washington State Institute of Public Policy¹¹ och Government Accountability Office¹² i USA. Detta utvecklas närmare under rubriken *Sociala investeringar* i kapitel 27.

Organisatoriskt kan detta ske antingen genom en utveckling av Brottsförebyggande rådets verksamhet eller genom en inordning under den analysverksamhet som skisseras i kapitel 27.

¹⁰ Brå (2017), s. 71 f.

¹¹ WSIPP (2018).

¹² GAO (2017).

Rekommendation: Höj ambitionsnivån beträffande systematisk effektutvärdering av brottsförebyggande åtgärder och metoder för återanpassning inom en lämplig organisatorisk ram.

26.3.2 Allmänt om brottsförebyggande och brottsbekämpning

Av material i tidigare kapitel¹³ har framgått att det råder stor variation i effektiviteten hos olika åtgärder för att förebygga eller bekämpa brottslighet. Kort kan erfarenheterna sammanfattas på följande sätt:

- Förebyggande åtgärder riktade till barn och unga är effektiva, om de har tillräckligt hög träffsäkerhet, det vill säga om det går att med tillräcklig precision identifiera de hushåll, barn och unga som riskerar att hamna på felaktiga banor.
- Åtgärder som förbättrar rättsvårdande myndigheters informationsunderlag och därigenom möjliggör snabba reaktioner på begångna brott är effektiva.
- Förlängning av redan långa straff är inte effektiva.
- Öppna behandlingsalternativ med sikte på att underlätta inträde på arbetsmarknaden är att föredra, när så är möjligt.

Regeringen har antagit ett 34-punktsprogram¹⁴ för bekämpning av delar av den organiserade brottsligheten, den så kallade gängkriminaliteten. Vissa av förslagen rimmar väl med vad forskningen enligt sammanfattningen ovan har etablerat. Förslag 29 innebär att socialtjänsten ska kunna gripa in tidigare och i fler situationer (s.k. mellantvång), och utvecklat samarbete mellan socialtjänst och polis förutses i förslag 30. Informationsunderlaget för de rättsvårdande myndigheterna kan förbättras med automatisk kameraövervakning av fordon i gränsområden (förslag 7) och skärpta straff för mened och övergrepp i rättsak och med förstärkt vittnesskydd (förslag 24, 23, 25 respektive 26). Snabbare lagföring (förslag 5) aktualiserar konsekvenserna även för personer med kort tidshorisont.

¹³ Främst kapitlen 8 och 10.

¹⁴ Regeringen (2020 a).

Däremot finns det anledning att vara skeptisk inför förslagen om skärpta straff för unga eller för vissa typer av brott (exempelvis förslag 11 och 16). Få åtgärder tar sikte på återanpassning och förberedelse för ordnat arbete; ett avhopparsprogram ska dock tas fram (förslag 33).

Det är angeläget att åtgärder inom området så långt möjligt grundas på den relativt omfattande forskning som finns och inte styrs av vad som för ögonblicket uppfattas som gångbart.

Rekommendation: Granska 34-punktsprogrammet och andra liknande initiativ ur ett forskningsperspektiv.

Tidiga förebyggande insatser

Tidiga insatser är inom det brottsförebyggande området som inom många andra effektiva om de är rimligt träffsäkra och inte alltför kostsamma. Inslag i de generella välfärdsprogrammen knutna till barnavårdscentraler, socialtjänst, förskola och skola kan inverka positivt på dessa och kan bidra till att förebygga brott i vuxen ålder.

Neuropsykiatriska diagnoser, som är kraftigt överrepresenterade bland intagna, kräver särskild uppmärksamhet. Läkemedelsbehandling av framför allt ADHD är mycket verksamt enligt flera studier.¹⁵ Missbruk finns ofta med i brottslingars livssituation.

Forskning visar att vad som kallas kriminella attityder är en viktig delförklaring till kriminalitet. Sådana attityder och normer sammanfaller och förstärks ofta av andra manlighetsnormer som kan leda till sämre skolresultat och därmed förknippade fortsatta problem.¹⁶

Analys av tidiga insatser hör till en allmännare kategori av förslag på tidiga insatser under rubriken *Sociala investeringar* (se kapitel 27).

Insatser mot hedersvåld

Hedersförtryck är ett utbredd problem och ett hinder för jämlikhet i viktiga avseenden. En stor andel av skolungdomar i Sverige i dag lever med detta.¹⁷

¹⁵ Ginsberg (2013).

¹⁶ Se SKL (2018).

¹⁷ Ghadimi & Gunnarsson (2018).

Ideella organisationer har bidragit till de framsteg som gjorts. Dessa handlar dock mest om att hantera akuta, allvarliga brott. Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över om en egen brottsrubricering ska införas i brottsbalken.¹⁸ Kriminalvården testar program för personer som dömts för hedersbrott.

Se i övrigt förslag i kapitel 19, Migration och etablering.

26.3.3 Insatser mot ekonomisk brottslighet

Gränserna mellan ekonomisk och annan brottslighet håller i viss utsträckning på att suddas ut. Ekobrottsmyndigheten har konstaterat att företag allt oftare utnyttjas som instrument för brottslighet av traditionellt slag, bland annat genom penningtvätt, falska handlingar och så kallade målvakter.¹⁹ Detta har särskilt negativa konsekvenser för utsatta grupper som äldre och personer med svaga resurser, som löper större risk att utsättas för den kriminella verksamheten. Personer med utländsk bakgrund som har begränsade kunskaper om svensk lagstiftning riskerar att utnyttjas som arbetskraft, med negativa konsekvenser också för andra anställda och företag.

Återinför revisionsplikten för små aktiebolag

Grundregeln är att ett aktiebolag ska ha en revisor. Det är möjligt för vissa aktiebolag att i bolagsordningen ange att det inte ska ha en revisor. Revisionsplikten är obligatorisk för aktiebolag som under två på varandra följande räkenskapsår uppfyller minst två av villkoren att ha i medeltal mer än 3 anställda, att ha mer än 1,5 miljoner i balansomslutning och att ha mer än 3 miljoner i nettoomsättning.²⁰ Riksrevisionen har i en rapport konstaterat att den sedan 2010 för små aktiebolag avskaffade revisionsplikten varit ogynnsam ur flera aspekter.²¹ Granskningen kunde inte fastställa att reformen har lett till ökad ekonomisk brottslighet, eftersom detta påverkas av många andra faktorer, men den visade att tillväxttakten tydligt sjönk bland bolag som valt bort revision, samtidigt som den fortsatte att öka för jämförbara bolag. Det kan enligt Riksrevisionens bedömning ses

¹⁸ Dir. 2019:43.

¹⁹ Ekobrottsmyndigheten (odat.).

²⁰ 9 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551).

²¹ Riksrevisionen (2017 b).

som en indikation på att bolag utan revision i högre utsträckning än bolag med insyn av en revisor medvetet har redovisat lägre ekonomisk aktivitet för att undkomma skatt. Delar av detta förutsågs före reformen; exempelvis bedömde regeringen 2010 att skatteintäkterna skulle minska med 1,3 miljarder kronor per år.²² Kriminell verksamhet och gråzonsverksamhet har gynnats, med i många fall negativa konsekvenser för utsatta grupper.²³

Rekommendation: Återinför revisionsplikten för små aktiebolag.

*Informationsutbyte mellan myndigheter vid brottsmisstanke
respektive planera urval och kontroll*

Se förslag i kapitel 18.

²² Prop. 2009/10:204.

²³ Ekobrottsmyndigheten (2016).

27 Institutionella frågor

Huvuddelen av åtgärdsdiskussionen i tidigare kapitel har varit knuten till sektorer och politikområden. I detta kapitel behandlas sektorövergripande frågor av institutionell natur. Ett återkommande problem i de analyser som har genomförts är att offentliga åtaganden under senare decennier ibland har anförtrotts instanser som givet sin egen handlingslogik inte är väl skickade att ha ansvar för dem. Det är i sådana fall nödvändigt att gå tillbaka till de fundamentala frågorna bakom det offentliga åtagandet – vilka marknadsmisslyckanden man vill reducera eller undanröja, vilka instrument som i så fall bör utnyttjas och vem som kan antas ha bäst förutsättningar att lösa uppgiften.

I kapitlet (avsnitten 27.3.4 och 27.3.5) behandlas också den process som föregår de politiska besluten – opinionsbildningen, alternativutformningen och annat som kan påverka utfallet. Det finns mekanismer i den politiska processen som genererar ojämlika förutsättningar och som därmed indirekt påverkar både marknadsinkomster och andra dimensioner av välfärden. Dessa mekanismer kan därför på olika sätt behöva förändras för att de beslut som fattas i de politiska församlingarna ska återspegla medborgarnas åsikter och intressen på lika villkor.

27.1 Utgångspunkter

Teknisk infrastruktur

- Sverige utvecklades från att vid mitten av 1800-talet ha varit ett fattigt land i Europas periferi till att några decennier efter det andra världskriget vara ett av världens rikare länder, som tillsammans med övriga nordiska länder kom att stå som internationell förebild för välfärdsstatens utformning. En nyckel till framgång var en funktionell ansvarsfördelning mellan offentligt och privat. Lag-

stiftning om näringsfrihet (i två steg 1846 och 1864) och en aktiebolagslag (1848) som begränsade det ekonomiska ansvaret hos näringslivets aktörer frigjorde en betydande ekonomisk potential och bidrog till en snabb ekonomisk tillväxt. Staten å sin sida tog ansvar för de stora infrastruktursystemen – vägar och järnvägar, el och telekommunikationer. Efter ett antal misslyckade försök med privat ansvar för järnvägsinvesteringar tog den liberale ministern Gripenstedt initiativ till utbyggnaden av stambanenätet i statlig regi.¹ Likartade lösningar valdes för de övriga infrastruktursystemen. Staten kom också genom sitt djupa engagemang på dessa områden att agera kompetent beställare gentemot näringslivet och bidrog därmed till att företag som ASEA och LM Ericsson fick världsledande positioner inom de relevanta teknikområdena.²

- Mönstret var alltså att staten tog det övergripande ansvaret för de fundamentala infrastrukturerna för ekonomisk verksamhet – transporter, elförsörjning och telekommunikationer. Med tiden utvecklades också viktiga konsumentmarknader. Där så befanns lämpligt, delegerades det offentliga ansvaret för tillhandahållandet av tjänsterna till den regionala eller lokala nivån.
- Med gängse mått var dessa system under 1980-talet högpresterande. Kvaliteten var generellt hög, tjänsterna var allmänt tillgängliga och kostnadsnivån konkurrenskraftig i internationell jämförelse.³ Det täta samarbetet mellan näringsliv och stat på infrastrukturuområdet ledde också till en hög innovationstakt hos båda parter. Exempelvis spelade kompetens från Televerket en central roll i utveckling av mobiltelefonin.

Sociala investeringar

- Sociala problem har ofta en komplex bakgrund. På många områden försvåras lösningen av att flera aktörer är aktiva samtidigt – offentliga som stat, region och kommun, kommersiella företag och civilsamhällesorganisationer. Sådana kombinationer kan ofta te

¹ Wetterberg (1994), Ohlsson, P. T. (1994).

² Fridlund (1999).

³ För översiktliga framställningar av infrastrukturernas framväxt och utveckling, se Högselius & Kaijser (2007), Kaijser (1994) och NUTEK (1995).

sig rationella men riskerar att leda till oklar ansvarsfördelning vad gäller både verksamheterna som sådana och deras finansiering.⁴

EU-relaterade frågor

EU-medlemskapet sätter vissa ramar för den svenska samhällsutvecklingen. Områden som berörs av regelgivning på EU-nivå är bland andra arbets- och bostadsmarknaderna samt välfärdssektorn i allmänhet. Utöver inre marknadsreglerna i allmänhet (de s.k. fyra friheterna) märks här framför allt statsstöds- och upphandlingsreglerna. Båda dessa områden har utvecklats väsentligt inom EU på senare tid. Två tendenser är tydliga i denna utveckling. För det första ökar EU-rättens spännvidd, då allt fler verksamheter betraktas som ”ekonomiska”. Detta beror inte bara på en omdefiniering i praxis från rättstillämpande organ som Europeiska kommissionen och EU-domstolen utan också på de privatiseringar och liberaliseringar som skett de senaste decennierna i offentlig verksamhet.

De EU-gemensamma undantagen för icke-ekonomiska hänsyn vidgas. Detta sker för att finna en rimlig balans mellan marknadsintresset och allmänintresset. En effekt av denna utveckling är att EU:s samlade regelverk blir mer komplext och svårbedömt. Ett tydligt exempel på detta är EU:s regelverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (*Services of General Economic Interest*, SGEI). Ambitionen med detta regelverk är att skapa en modell för hur delvis motstridiga intressen vägs samman och på så sätt uppnå EU:s fördragsfästa mål om en social marknadsekonomi.

Politiskt inflytande

- I fokus för kommissionens analyser ska enligt direktiven ligga marknadsinkomsterna och de förutsättningar under vilka de genereras. Marknadsinkomsternas utveckling styrs emellertid inte bara vad som händer på marknaderna som sådana utan i hög grad också av de politiskt satta villkoren för dessa marknader. Som konstaterats i tidigare kapitel är det huvudsakligen till följd av politiska beslut som spridningen i både marknadsinkomster

⁴ En aktuell översikt över problem, aktiviteter och utvecklingsmöjligheter finns i Balkfors m.fl. (2020).

och disponibla inkomster har ökat i de nordiska länderna under senare decennier.⁵ Det är därför motiverat att diskutera vilka mekanismer som ligger bakom denna utveckling och på vad sätt villkoren för den politiska processen kan göras mer jämlika.

- För att en demokrati ska vara livskraftig måste flera villkor vara uppfyllda. Det måste fortlöpande föras ett demokratiskt samtal i samhället som dels engagerar tillräckligt många, dels baseras på fakta och förs i ordnade former. De demokratiska institutionerna – valen, representationen och de politiska partier som verkar i dem – måste återspegla medborgarnas värderingar och strävanden. Därtill måste det finnas en förvaltning med integritet och kompetens som kan omsätta de politiska besluten i praktisk handling.⁶
- I många avseenden fungerar den svenska demokratin väl.⁷ Valdeltagandet och intresset för politik är överlag högt, och antalet medlemmar i de politiska partierna har efter en långvarig minskning stabiliserats. Många engagerar sig också politiskt utanför de traditionella partierna. Landets offentliga institutioner har hög legitimitet, och medierna är rimligt starka och oberoende. Tilliten är överlag hög, även om det finns vissa tecken på en försvagning.

Dataunderlag för analys och forskning

- I den offentliga sfären råder i dag bred enighet om att offentliga beslut så långt möjligt ska baseras på fakta, analys och forskning. Sverige är förhållandevis väl rustat i detta avseende. Registerdata finns sedan länge som kan utnyttjas för analyser av levnadsvillkor, sociala förändringsprocesser, hälsa, utbildning, kultur och andra sektorer. De sektoranknutna analysmyndigheterna har bidragit till att höja kvaliteten på data på många områden, vilket har förbättrat förutsättningarna för utvärdering och policyutveckling. Samtidigt är det en återkommande observation i utredningar och utvärderingar att data för fullödiga utvärderingar saknas och att politiken därför även fortsättningsvis i många fall får baseras på antaganden och gissningar.

⁵ Avsnitt 3.4; se också Aaberge et al. (2018).

⁶ Det sista villkoret är inte minst viktigt. Det finns indikationer på att en väl fungerande förvaltning har större betydelse för en samhällsregims legitimitet än de allmänna valen; se Gilley (2006).

⁷ Se översikten i Regeringen (2018 b).

27.2 Problem och diagnos

Teknisk infrastruktur

- Under 1980-talet började den traditionella ansvarsfördelningen att ifrågasättas på politiska grunder. Det starka statliga engagemanget hävdades vara stelt och inte lämna tillräckligt utrymme för individuella lösningar. Relevansen i denna kritik varierar; när det gäller exempelvis elektricitet torde de flesta konsumenter i första hand vara intresserade av hög leveranssäkerhet, därefter av priset, och vem som levererar är i det sammanhanget av underordnad betydelse. Den fortsatta utvecklingen blev dock att de politiska partierna till höger om mitten förordade en större roll för marknadslösningar och privata producenter och att detta program så småningom också genomfördes.

Sociala investeringar

- Ett återkommande problem i den offentliga verksamheten är att man identifierar projekt eller investeringar som förefaller lönsamma ur ett samhällsekonomiskt perspektiv men för vilka det inte finns någon enskild instans som är beredd att ta på sig utgiften, därför att vinsterna är spridda på flera områden och ligger långt fram i tiden. Många åtgärder riktade till barn och ungdomar har den karaktären. Att fullfölja den obligatoriska skolan och helst också gymnasiet med godkända betyg ökar möjligheterna på arbetsmarknaden och minskar risken för ogynnsamma utfall som starkt beroende av transfereringar, missbruksproblem eller kriminella karriärer. Tidiga stödinsatser kan i detta perspektiv vara mycket lönsamma.⁸ Eftersom åtskilliga av åtgärderna hör hemma inom det kommunala förvaltningsområdet, vilar huvudansvaret i dag ofta på kommunerna. Samtidigt kommer vinsterna inte bara kommuner utan och också regioner och stat till del, varför det finns ett samordnings- och finansieringsproblem av betydande mått att hantera. Kommunerna har dessutom en restriktion i kravet på balanserad budget, som måste hanteras på ett funktionellt sätt med bibehållen respekt för den finansiella hållbarheten.

⁸ Se Heckman et al. (2010), (2013) och diskussionen i kapitel 17.

- Till detta kommer en ofta hög analytisk komplexitet. Kostnads- och intäktskalkyler på detta område finns i viss utsträckning men behöver utvecklas och standardiseras. Detta kräver analysinsatser som kommuner i allmänhet inte kan förväntas genomföra, och det finns dessutom skalfördelar av att samla utvärderingsverksamheten på statlig nivå för att stödja lokala och regionala verksamheter. Kvalitetsmätning är ett omvittnat svårt problem i den offentliga sektorn.⁹

EU-relaterade frågor

- För svensk del finns tydliga tecken på att det är EU:s huvudregler och konkurrensintresse som stått i fokus vid den EU-anpassning som har skett. Undantagsreglerna, som syftar till en rimlig balans, har i många fall ignorerats. Ett exempel är den svenska lagen om offentlig upphandling (LOU), som medfört att intresset av fri konkurrens och klagomöjligheter för enskilda företag (leverantörer) drivits betydligt längre än som krävs enligt EU-rätten. Ett annat exempel är EU-anpassningen av villkoren för allmännyttiga bostadsföretag, som går längre än vad EU-rätten kräver. Ett tredje exempel är den svenska spelregleringen som nyligen har öppnats upp för privata aktörer. Ett fjärde exempel är den svenska alkoholregleringen och i synnerhet de liberala reglerna för privatinförsel av alkohol.¹⁰
- Tillsynen av att EU-regelverket följs i praktiken är på flera områden svag.

Politiskt inflytande

- Samtidigt som demokratin fungerar väl, finns ett antal problem och hot. Valdeltagandet är högt, liksom förtroendet för institutionerna, men det är ojämnt fördelat och generellt lägre bland personer med kort utbildning och bland utrikes födda. Även representationen av olika grupper är ojämn. Genomslaget för dem

⁹ Se SOU 2017:38.

¹⁰ Se Jörgen Hettnes underlagsrapport till kommissionen.

som engagerar sig varierar också, på ett sätt som är diskriminerande.¹¹

- Den mellanmännskliga tilliten varierar över befolkningen. Personer med låga inkomster och kort utbildning har i genomsnitt lägre tillit. Personer med utländsk bakgrund kommer ofta från samhällen med låg tillit och tar med sig en del av detta arv, när de emigrerar. Tilliten varierar också med den politiska förankringen hos enskilda.¹²
- Det demokratiska samtalet hotas på olika sätt – genom felaktig information, propaganda och hot mot politiskt engagerade och förtroendevalda. Användningen av och tilltron till etablerade medier varierar. Fundamentala värden som demokrati och liberalism, som av de flesta upplevs som självklara, ifrågasätts också i vissa politiska kretsar.
- Det finns en brist på överensstämmelse mellan väljaropinionen i viktiga frågor och den politiska elitens uppfattningar och beslut i riksdagen i samma frågor.¹³

Dataunderlag för analys och forskning

- Trots den av tradition goda tillgången på registerdata finns på många områden problem och brister. Några av dessa har tillkommit under senare år; utvecklingen går alltså inte entydigt i riktning mot ett bättre dataunderlag. Vissa av problemen har identifierats tidigare i detta betänkande. Register för uppföljning av barns hälsa har blivit svårare att föra med det växande antalet privata vårdgivare. Liknande problem till följd av organisatorisk splittring föreligger på arbetsmarknaden (arbetslöshetsförsäkringen) och inom utbildningssystemet (kommunalisering, fristående skolor). Även i underlaget för kvalitetsbedömningar av den offentligt finansierade tjänsteproduktionen föreligger brister.¹⁴

¹¹ Se kapitel 14.

¹² Se kapitel 4.

¹³ Se kapitel 14.

¹⁴ SOU 2017:38, kap. 7.

Diagnos teknisk infrastruktur

- Ansvarsfördelning mellan offentligt och privat och mellan olika nivåer inom offentlig sektor, liksom organisatorisk struktur inom de olika politikområdena har i viss mån avgjorts av tillfälligheter och utgör inte alltid rationellt utformade lösningar på de problem som ska lösas inom respektive sektor.¹⁵ Avvikelserna från effektiva lösningar har fått konsekvenser som i varierande utsträckning är relevanta för kommissionens uppdrag.

Diagnos sociala investeringar

- Åtgärder av ovannämnt slag med framåtblickande karaktär, så kallade *sociala investeringar*, har väckt intresse i många, företrädesvis större kommuner. Det har dock visat sig svårt att få i gång verksamheter inom området. I vissa kommuner upplever man budget- och redovisningstekniska problem att hantera denna typ av utgifter, som inte har samma karaktär som traditionella investeringar. Även den analytiska komplexiteten förknippad med beräkning av effekter, kostnadsfördelning mellan förvaltningar med mera har verkat återhållande.¹⁶
- Internationellt har intresset för sociala investeringar vuxit under senare år, såväl inom de nordiska grannländerna som ute i Europa och i USA.¹⁷ Volymerna är ännu små, men visst intresse finns också från kommersiella aktörer.¹⁸
- Det finns alltså betydande problem med att inom existerande institutionella ramar få en verksamhet kring sociala investeringar att utvecklas. Begreppet *sociala investeringar* måste preciseras, eftersom det inkluderar åtgärder som inte kategoriseras som investeringar i traditionell mening. Regelverket för investeringar inom kommunsektorn måste klargöras och eventuellt justeras, så att insatser av detta slag blir möjliga. Metodiken för att värdera och prioritera projekt måste utvecklas och systematiseras.

¹⁵ För en översikt över några av avregleringarna, se Statskontoret (2004).

¹⁶ Exempelvis fattades i Uppsala år 2016 ett principbeslut om ett anslag för sociala investeringar, från vilket förvaltningar inom kommunen skulle kunna söka pengar (Uppsala 2016). Några pengar har hitills dock inte sökts (E. Hermansson Flodin, pers. medd. 2019-09-02).

¹⁷ Förutom den ovan citerade Balkfors m.fl. (2020), se Hultkrantz (2015), (2015b).

¹⁸ ICMA (2018).

Diagnos EU-relaterade frågor

- Det föreligger i flera viktiga fall en överimplementering eller övertolkning av EU-rätten, vilket har lett till negativa fördelnings-effekter.
- Det finns också en tendens till överdriven försiktighet när det gäller att ställa krav på företags uppträdande på marknaden, när det krävs att EU:s undantagsregler används.
- Det saknas i regel politisk vilja att försöka driva igenom förändringar av olämpliga regler på EU-nivån. Det finns också en ovilja att ta strid juridiskt (eller riskera en juridisk tvist), även då det rör sig om politiskt angelägna frågor.
- Infrastrukturen för tillsyn av att regelverket följs är för svag.

Diagnos politiskt inflytande

- Problemen med det ojämnt fördelade politiska inflytandet återspeglar många av de förändringar som analyserats tidigare i detta betänkande – ökande ojämlikhet, upplevelse av begränsade möjligheter att påverka sin tillvaro och forma sitt liv, bakgrund i länder med svaga demokratiska traditioner och en med alla dessa förändringar sammanhängande sjunkande tillit.¹⁹
- Tendenserna förstärks av förändringar utanför det politiska systemet, som problem med kvaliteten i den grundläggande utbildningen och en mediesituation stadd i snabb förändring.²⁰
- Glappet mellan väljaropinioner och politiska beslut hänger samman med att de politiska partierna under en följd av år har blivit mer oberoende av sina väljare och sympatisörer. En amerikansk utveckling, i vilken personer med höga inkomster och stora förmögenheter liksom juridiska personer får ett växande inflytande över politiken, kan skönjas också i Sverige.

¹⁹ Beträffande tillitens utveckling över tid, se avsnitt 5.7.

²⁰ Se kapitel 8 respektive avsnitt 14.3, jämte underlagsrapport av Lars Nord.

Diagnos dataunderlag för analys och forskning

- Det splittrade organisatoriska ansvar som har följt med privatiseringar och andra former av decentralisering har försvårat insamling och bearbetning av data. Detta behöver inte i sig vara ett argument mot de organisatoriska förändringarna, men om man eftersträvar ett adekvat dataunderlag för styrning, utvärdering och policyutveckling, måste kostnaden för att homogenisera och standardisera datainsamlingen tas med i den kalkyl som föregår beslutet om organisatoriska förändringar.

27.3 Förslag

27.3.1 Infrastruktur

Teknisk infrastruktur – grundlösningen

På det tekniska infrastrukturuområdet – järnväg, el och telekommunikationer – finns ett internationellt vedertaget standardalternativ för det fall man vill frångå den traditionella lösningen med staten som både förvaltare av själva infrastrukturen och dominerande producent av tjänster, nämligen att staten behåller ansvaret för infrastrukturen, medan privata producenter erbjuds att köpa utrymme på detta nät och bjuda ut sina tjänster till konsumenterna. Denna lösning valdes i huvudsak för järnvägen och elförsörjningen genom bildandet av Statens banverk och Svenska kraftnät men inte för telekommunikationerna, där Telia behöll kontrollen över nätet och samtidigt fortsatte att producera tjänster jämsides med de nya, privata producenterna.

Lösningen för *järnvägen* följer som sagt standardreceptet. Transportarbetet har vuxit snabbt undre senare decennier. Inriktningen av politiken har varit mot att få in så många nya operatörer som möjligt, men det är inte brist på operatörer som har varit huvudproblemet utan bristfälligt underhåll och långsam modernisering och därmed sammanhängande problem med tillförlitligheten. Detta kan i sin tur återföras på att operatörernas avgifter för tillträde till nätet har varit lågt satta och otillräckligt differentierade.²¹ Trängselkostnaden har

²¹ Haraldsson & Nilsson (2018).

inte beaktats tillräckligt, vilket av allt att döma har lett till för många operatörer och outnyttjad kapacitet på tågen.

Tillförlitligheten har betydelse för människors benägenhet att pendla, för bosättningsmönster och för arbetsmarknadens funktions-sätt. Det finns fördelningsaspekter på detta problem, som dock inte låter sig sammanfattas enkelt.

I fallet *elförsörjningen* är lösningen korrekt i princip, men gränssnittet mellan det statliga nätet och de vinstdrivande operatörernas är felaktigt lagt. I och med att de regionala och lokala näten ägs av operatörerna, samtidigt som dessa har en monopolposition, hamnar konsumenten i ett utsatt läge. Elektricitet är dessutom en vara som i stort sett saknar substitut. Detta är orsaken till den ogynnsamma prisutvecklingen på elmarknaden. Samtidigt har det skett en förskjutning i så måtto att nätavgiften kommit att utgöra en växande andel av det totala priset. Konsumentens egen förbrukning påverkar därför kostnaden allt mindre, vilket försvagar incitamentet att hålla nere förbrukningen.

För *telekommunikationerna* valdes inte en standardlösning, som skulle ha inneburit att ett affärsverk ("Svenska telenät") hade fått ansvar för den hårda infrastrukturen, medan den tjänstproducerande delen skulle ha avskilts, bolagiserats och fått konkurrera med privata operatörer på lika villkor. Av oklara skäl valde man i stället att bolagisera och skapa ett Telia som samtidigt ägde nätet och producerade tjänster mot konsumenterna.²² Telestyrelsen (sedermera Post- och telestyrelsen) fick i uppdrag att övervaka att andra operatörer bereddes tillträde på korrekta villkor.

De olika infrastruktursystemen har alltså hanterats på olika sätt utan någon klar policy bakom de val som har träffats. I det fall man höll sig till standardlösningen, järnvägen, fick politiken en från konsumentens synpunkt inte helt funktionell inriktning. Det framstår redan på denna grund som motiverat med en utredning med syfte att analysera gjorda val och erfarenheter mot bakgrund av den ortodoxa lösning som är allmänt accepterad. Men en något mer detaljerad problembeskrivning är motiverad.

Elnätsföretagen har lokala monopol och kan således tillämpa monopolprissättning. Prisregleringen har varit svag i Sverige, och företagen har därför kunnat ta ut högre priser än vad som skulle ha

²² För en analys, se Andersson, B. (1999).

varit fallet vid konkurrens. De tre stora elnätsföretagen har högre elnätspriser än de mindre, lokala elnätsägarna.

El är en nödvändighetsvara, och konsumenterna kan inte genom sin användning påverka den fasta kostnaden för anslutning till nätet. För nödvändighetsvaror finns det motiv för staten att reglera kostnaderna. Att minska de stora företagens möjlighet till monopolprissättning på en nödvändighetsvara är ett effektivt sätt att stärka enskildas rätt mot starka ekonomiska intressen. Lägre kostnader för elnätet frigör också resurser för företag och hushåll och har därför potential att stimulera både företagande och konsumtion.

De problem som uppkommit med prissättningen förutsågs inför avregleringen och har sedan tvingat fram förändringar. I den proposition som drog upp riktlinjerna för nu gällande system för förhandsprövning av nättarifferna angav regeringen att tarifferna ska ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten, vidare att hänsyn ska tas till kvaliteten i nätföretagets sätt att bedriva verksamheten.²³ Regeringen annonserade dessutom en uppföljning och utvärdering av systemet: ”Regeringen anser att regleringen kan ge oönskade effekter om nätföretagets verkliga avkastning i förhållande till omsättningen blir högre eller lägre än den beräknade avkastningen som ingår i intäktsramen och en sådan avvikelse inte skäligen kan motiveras. Om det skulle visa sig att tillsynsmodellen i framtiden ger enskilda nätföretag en faktisk avkastning på omsättningen som regelmässigt överstiger eller understiger den beräknade avkastningen i intäktsramen, finns skäl att återkomma i denna fråga.”²⁴ Någon sådan utvärdering har inte kommit till stånd.

Elnätsutredningen förde en diskussion om behovet av specialistkompetens i domstolarna för att behandla mål rörande nättarifferna.²⁵ Utredningen diskuterade olika alternativ, såsom specialdomstol eller förstärkning med specialistkompetens i allmän domstol. Utredningen tog dock inte ställning utan rekommenderade vidare utredning av behovet. Någon sådan har dock inte kommit till stånd. Då det nu finns erfarenhet av den rättsliga prövningen i allmänna domstolar, är förutsättningarna goda för en bedömning av behovet av specialistkompetens i domstolarna.

²³ Prop. 2008/09:141.

²⁴ Ibid. s. 80.

²⁵ SOU 2007:99, avsnitt 5.9.

I dag sker utbyggnaden av *laddningsstolpar för elbilar* genom att privata aktörer kan ansöka om pengar via Klimatklivet för att installera och driva egna laddningsstationer. Det innebär att laddningsstationer uppkommer där de är mest lönsamma, och i dagsläget saknas laddningsmöjligheter längs vägar i det inre av Norrland, Småland, Värmland och Gävleborgs län.²⁶ Enligt budgetpropositionen för 2020 ska 50 miljoner kronor per år i tre år användas för utbyggnad av en laddningsinfrastruktur längs vita vägsträckor, alltså de vägsträckor där laddningsmöjligheter saknas.²⁷

I dagsläget drivs alltså laddningsinfrastrukturen av privata företag som var och en täcker delar av marknaden, vilket gör att konsumenterna möter ett antal olika betalningslösningar vid laddning av sin elbil. Situationen erinrar därmed om den som rådde i järnvägens barndom och som löstes genom att staten tog på sig ansvaret för en viktig infrastruktur. För att åstadkomma ett enhetligt system som kan garantera att privatbilar i hela landet ska kunna ställa om till eldrift bör nätet av laddningsstolpar drivas av en gemensam aktör med ett sammanhållet faktureringsystem.

Att subventionera elbilsflottan genom utbyggnad av laddningsinfrastrukturen innebär en subventionering av omställningsmöjligheterna för dem som har resurser att köpa en ny bil med laddningsmöjligheter (hybrid- eller elbil). En utveckling av laddningsnätet innebär ökade möjligheter att ställa om i hela landet, och förslaget har därmed en viktig regionalpolitisk dimension.

När *telekommunikationerna* omreglerades, valdes som sagt en annan lösning med ett bolagiserat Telia som samtidigt ägde nätet.²⁸ Andra operatörer skulle beredas tillträde, och Post- och telestyrelsen fick ansvaret för att övervaka marknaden. Konstruktionen ledde till ett antal konflikter mellan Telia och övriga operatörer. Med den tekniska utvecklingen har det gamla nätets betydelse successivt minskat, och mer symmetriska förutsättningar gäller nu mellan operatörerna. Problemet är att ingen i dag har det övergripande ansvaret för telekommunikationernas utveckling. Detta har blivit tydligt under utbyggnaden av det bredbandsnätet, där ett antal aktörer på olika nivåer har agerat okoordinerat och ineffektivt. Många klagomål har

²⁶ Trafikverket (2018).

²⁷ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 21.

²⁸ Andersson, B. (1999).

också framförts mot uteblivna leveranser.²⁹ Även på detta område erinrar situationen om den som rådde i järnvägens barndom.

Det är också bara inom ramen för ett statligt ansvar för infrastrukturen som försörjningen med bredbandstjänster kan säkerställas i hela landet, genom intern korssubventionering av samma slag som Televerket tidigare bedrev för att realisera vad man kallade ”ett rundare Sverige”.

Den naturliga slutsatsen av detta är att man bör utreda förutsättningarna för att återupprätta en central statlig instans med det övergripande ansvaret för telekommunikationerna i landet – ”Svenska telenät”.

Bedömning: När offentliga åtaganden beslutas på nationell nivå, kan det vara lämpligt att utgå från en tänkt situation där uppgiften utförs av en statlig myndighet i egen regi och därefter pröva vad som är lämpligt att överlåta till den regionala eller lokala nivån inom den offentliga sektorn eller till privata utförare. De incitamentsproblem som uppkommer vid en delegering inom den offentliga hierarkin eller till privata utförare måste ägnas stor uppmärksamhet.

Förslag: Utred de tekniska infrastruktursystemen med standardlösningen som referensram. Huvudalternativet bör i samtliga fall vara ett offentligt ägt och förvaltad nät med avgifter från operatörerna som är tillräckliga för att säkerställa en långsiktigt hållbar utbyggnad och förvaltning. Delproblem som en sådan utredning bör ta ställning till är bland andra

- en förutsättningslös utvärdering av elförsörjningens organisation
- ett förändrat gränssnitt mellan offentligt och privat i elnätet
- behovet av specialistkompetens i domstolarna som prövar förvaltningsmål inom området
- ett statligt administrerat system för laddning av elfordon
- ett stärkt statligt ansvar för telekommunikationernas utveckling i enlighet med standardlösningen
- principer för avgiftsättning när privata operatörer hyr utrymme i den statligt administrerade infrastrukturen.

²⁹ Problemen behandlas i Riksrevisionen (2013), Riksrevisionen (2017 c).

Fördelningsaspekter på infrastrukturen

Fördelningsaspekter kommer in på olika sätt i planeringen av transportinfrastrukturen. Utformningen av trafiksystemen påverkar olika trafikantgrupper och inkomstskikt på olika sätt. Tillgängligheten inom olika regioner och tidsavstånden mellan regionerna påverkas av trafikpolitiska beslut. De olika lösningarna kan utvärderas i olika dimensioner – effektivitet, trygghet, miljöeffekter med flera – som har mer eller mindre uttalade fördelningsaspekter.

Sedan decennier styrs transportpolitiken genom återkommande transportpolitiska beslut i riksdagen, stödda av en långt utvecklad metodik för samhällsekonomiska analyser och prioriteringar mellan olika investeringsalternativ.³⁰ Den ursprungliga måttstocken för effektivitet – tidsbesparingar vid förflyttningar av personer och gods – har efter hand kompletterats med trafiksäkerhet och miljöaspekter. Den regionala fördelningsdimensionen finns sedan länge i planeringssystemet. Anledningen till det är att befolkningstätheten påverkar trafikintensiteten och att projekt i tätbefolkade delar av landet därför blir samhällsekonomiskt lönsammare vid en utvärdering utan restriktioner. I avsaknad av en kompenserande regel skulle därför merparten av investeringarna hamna i dessa delar av landet, och transportpolitiken skulle förstärka de koncentrationstendenser som marknaden i sig ger upphov till.³¹ Därför har det varit nödvändigt att kvotera investeringsbudgeten, så att alla delar av landet får en rimlig andel av de totalt tillgängliga resurserna. Ett alternativt sätt att garantera en viss aktivitetsnivå i alla delar av landet är att tillämpa kravet på en lägsta godtagbara standard. Men fördelningsfrågorna går djupare in i transportsystemets utformning på grund av dess varierande påverkan på olika trafikantgrupper.

Kollektivtrafik är ekonomiskt fördelaktigt att nyttja jämfört med att äga bil och erbjuder en möjlighet att resa även för den som inte har fordon eller körkort. För möjligheter till arbete, utbildning och samhällsservice spelar den en avgörande roll för många, inte minst för ungdomar. Att kollektivtrafiken fungerar under stora delar av dygnet är också viktigt med tanke på obekväma arbetstider och fritidsaktiviteter. Kostnad för resan eller eventuellt frikort spelar stor roll bland annat för ungdomar som vill utöva fritidsaktivitet.

³⁰ För en kort översikt över metodikens historiska utveckling, se prop. 2008/09:93. En mer omfattande beskrivning finns i Andersson, H. et al. (2018).

³¹ Se avsnitt 12.3.

Även långväga kollektiva resor kan ha en viktig funktion att fylla socialt och kulturellt.

Cykling är ekonomiskt fördelaktigt och en möjlighet att resa även för den som inte har bil eller körkort (och som kan cykla). En begränsad del av cykelnätet är Trafikverkets ansvar, men största delen av nätet tillhör kommunerna. En väl fungerande infrastruktur för cykel kräver samarbete mellan de offentliga aktörerna.

Gång är, för den som har möjlighet, det mest ekonomiskt fördelaktiga färd sättet och en möjlighet att resa även för den som inte har fordon eller körkort. Nästan all gånginfrastruktur ligger inom kommunernas ansvarsområden. Fungerande gångvägar är även viktigt för anslutning till kollektivtrafik.

Planering av *markanvändning* är kritisk för att motverka segregation och bidra till allas tillgänglighet till arbetsmarknad, utbildning och andra samhällsfunktioner. *Barriäreffekter* i form av motorleder och järnvägar består dels i effekter i närmiljön såsom luftföroreningar och buller, dels i effekter på den lokala tillgängligheten. Påverkan på den lokala tillgängligheten drabbar ofta gång och cykel, men även motorfordon och därmed kollektivtrafik. Insatser för att minimera påverkan på lokal tillgänglighet, men även luft och buller, kräver nära och omfattande samverkan mellan de offentliga aktörerna.

Digitalisering av tjänster och produkter har gjort vissa landvinningar och till viss del kommit mindre köpstarka grupper till del. Exempel på detta är dataprogram som underlättar resa med cykel, buss eller tåg. För att den fortsatta utvecklingen av digitala tjänster och produkter ska komma även mindre köpstarka till del krävs en medvetenhet och ett samarbete mellan offentliga och privata aktörer.

Trygghetsaspekter berör framför allt grupper som går eller reser kollektivt. Bristande trygghet, både faktisk och upplevd, kan få stora konsekvenser. Bland kvinnor är det drygt 30 procent som avstår från resa eller gör andra resval på grund av upplevd otrygghet.³² Det kan i sin tur påverka val av arbete och fritidsaktiviteter.

Olika *styrmedel* kan ha ekonomiska effekter som missgynnar ekonomiskt mindre starka grupper. Exempel på detta är bränsleskatter och subventionering av miljöfordon. Andra styrmedel, såsom subventionering av priset för kollektivtrafik, gynnar mindre köpstarka grupper. Beslut om styrmedel måste alltså bygga på en avvägning mellan fördelningspolitiska mål och övriga mål.

³² Trafikverket (2020).

Sammanfattningsvis finns det starka argument för att foga in fördelningsaspekter i det analytiska ramverk som utnyttjas för att prioritera mellan tänkbara investeringsobjekt. Det gäller på alla rimliga nivåer, från den nationella till den lokala. Alla beslut som utvärderas i flera dimensioner förutsätter avvägningar mellan delvis motstridiga mål, och avsikten med ett analysinstrument är inte att eliminera den politiska dimensionen och räkna fram en odiskutabelt optimal lösning utan att bredda och fördjupa underlaget för de politiska besluten. Förutsättningarna för en integration av fördelningsaspekterna är på transportområdet gynnsamma, mot bakgrund av det långvariga arbetet med att integrera tidsaspekter, säkerhet och miljö i effektivitetsanalyserna.

Med tanke på infrastrukturinvesteringarnas omfattning³³ är det av vikt att fördelningsanalysen i den samlade effektbedömningen förbättras. Den fördelningsanalys som görs i den samlade effektbedömningen i dag utgörs av ett allmänt resonemang om hur olika grupper kan påverkas av investeringarna. Det finns nu en kvantitativ analys i vilken man beräknar effekter av tillgänglighetsförändringar för olika decilgrupper av inkomstfördelningen, och denna bör användas inom bedömningsunderlaget.³⁴

Förslag: Formulera ett tydligt fördelningspolitiskt mål för transportpolitiken och i Trafikverkets uppdrag. Utveckla de samhälls-ekonomiska analysmodellerna med avseende på fördelningsaspekter som stöd för de transportpolitiska besluten.

27.3.2 Sociala investeringar

Precisering av begrepp och regelverk

Åtgärder under rubriken *sociala investeringar* kan vara av skiftande slag. En del av dem kan klassificeras som investeringar i traditionell mening. Det kan exempelvis gälla byggnader som ska inrymma social service, förbättringar av infrastrukturen och liknande. Sådana åtgärder är oproblematiska och kan hanteras inom ramen för det nuvarande ekonomiadministrativa regelverket för kommunerna. Det är

³³ Utgifterna inom transportpolitiken uppgick 2018 till 56 miljarder kronor (prop. 2018/19:1, utgiftsområde 22, s. 17).

³⁴ Isacsson och Börjesson, VTI (under publ.).

också för denna kategori som det är lättast att utveckla finansieringsinstrumenten. Kommuninvest, kommunernas och regionernas samägda finansinstitut, har tidigare emitterat så kallade gröna obligationer, en erfarenhet som kan utnyttjas också i detta sammanhang.³⁵

Andra åtgärder som kompetensutveckling av personal eller stöd till föräldrar i utsatt situation faller med gängse terminologi inom driftsbudgeten, även om de innebär utgifter som i det längre perspektivet kan sänka kostnaderna inom det egna eller angränsande områden. Det är för denna kategori som man bör utreda möjligheterna att precisera eller öka kommunernas och regionernas handlingsutrymme på det finansiella området. Kommuner kan i dag avsätta eventuella överskott i en resultatutjämningsreserv, som är avsedd för utgifter vid en lågkonjunktur. Resultatutjämningsreserven skulle under lämpligt utformade villkor kunna utvidgas till att omfatta sociala investeringar i form av effektiviseringsåtgärder. För närvarande råder asymmetri vad gäller balanskravet, det vill säga överskott ska konsolideras in i det egna kapitalet, medan underskott ska återställas inom tre år. Denna asymmetri skulle kunna justeras för att möjliggöra bland annat sociala investeringar.³⁶

Förslag: Utred kommunernas och regionernas möjligheter att avsätta medel och disponera positiva ekonomiska resultat i sociala investeringar.

Analysfunktion

Som stöd för beslutsfattandet i kommuner och regioner och finansierarnas ställningstaganden behöver kapaciteten för analys av sociala investeringar ökas. En del av analysproblemet är att fördela kostnader och vinster med olika åtgärder över huvudaktörerna stat, region och kommun. Stor vikt måste läggas på att samla och standardisera erfarenheter från olika tillämpningsområden som underlag för framtida investeringar.

Det finns uppenbara skalfördelar i sådan verksamhet, och en gemensam nationell resurs bör därför skapas. Stat, regioner och kommuner har ett gemensamt intresse i en sådan verksamhet. En möjlig-

³⁵ Kommuninvest (2019).

³⁶ Balkfors m.fl. (2020), s. 131–132.

het är en form av gemensamt projekt, samfinansierat av staten och den kommunala sektorn. Rådet för kommunala analyser är formellt en ideell förening med denna konstruktion. En annan möjlighet är en fristående institutbildning av samma typ som RISE, som har en viss verksamhet inom området. Eftersom verksamheten kommer att vara koncentrerad till den offentliga sektorns problem, förefaller den lösningen mindre naturlig.

Den tilltänkta verksamheten erinrar om den som i dag bedrivs inom de sektoranknutna analysmyndigheterna – IFAU, ISF, Tillväxtanalys med flera – men skiljer sig från dessa genom det nära samarbete som kommer att krävas med kommuner och regioner i projekt som ska genomföras i denna sektor. Eftersom en lämplig ordning är att verksamheten också får ett sakanslag utöver den egna verksamhetsbudgeten (se nästa avsnitt), är den naturliga lösningen en statlig myndighet.

Analysfunktionen kräver analyskapacitet på hög nivå, motsvarande vad som i dag tillämpas inom transport- och sjukvårdsområdena för att bedöma effektiviteten i olika åtgärder. Förebilder på detta område kan vara Washington State Institute of Public Policy (WSIPP) i USA och Dartington Service Design Lab i Storbritannien. Inom landet är viss kapacitet under uppbyggnad inom det statliga forskningsinstitutet RISE. Bemanningen ska bestå av samhällsvetenskapligt skolade personer på hög nivå med kunskap om ekonomisk kalkylmetodik och dess styrkor och svagheter, kompletterade med expertis från andra relevanta områden som fysisk planering, medicin, kriminologi och andra. Samarbete med de existerande analysmyndigheterna är ett självklart inslag i verksamheten.

De närmare villkoren för en analysverksamhet av detta slag får bli föremål för en organisationsutredning. För en kritisk massa av analyskompetens torde krävas omkring 50 personer med analytisk skolning på hög nivå inom olika discipliner.

Rekommendation: Skapa en analysmyndighet med uppgift att i dialog med kommuner och regioner utveckla, standardisera och sprida vetenskapligt grundade metoder för att värdera kostnader och nyttor med sociala investeringar.

Ett statligt finansieringsinstrument

Den kommunala sektorn har ett uppenbart intresse av att mobilisera kapital för investeringar med sociala dimensioner. När investeringskaraktären är tydlig, exempelvis när det handlar om byggnader eller offentliga utrymmen, är detta någorlunda lätt att hantera. Kommuninvest, kommunernas gemensamma organ för upplåning på finansmarknaden, har sedan tidigare erfarenhet av så kallade gröna obligationer, och vissa sonderingar beträffande emittering av sociala obligationer har gjorts.³⁷

Många av de åtgärder som är aktuella inom den kommunala sektorn har dock inte denna klassiska investeringskaraktär. En komplikation är också att regionen och staten ofta har ett intresse i utfallet, får del av vinsterna från åtgärderna och att staten dessutom även är delfinansiär via transfereringarna till den kommunala sektorn. I synnerhet för den mjukare kategorin – åtgärder som inte klassas som investeringar i traditionell mening – finns ett behov av att experimentera, skaffa sig erfarenheter, utföra kvalificerade utvärderingar och sprida kunskapen. Olika lösningar är tänkbara. En möjlighet är ett riktat statsbidrag till kommuner och regioner förknippat med villkor för vad som ska kunna rubriceras som sociala investeringar. Riktade statsbidrag är dock inte särskilt uppskattade i den kommunala sektorn, och arbete pågår för närvarande med att reducera antalet. Om initiativet för att söka ligger på den kommunala sfären, riskerar man också att få selektionsproblem som försvårar utvärderingen av de aktiviteter som finansieras.

En annan möjlighet är ett anslag på statsbudgeten som administreras av en myndighet och från vilket kommuner och regioner kan söka. De projekt som beviljas medel bör då väljas i samarbete mellan analysmyndigheten och kommuner eller regioner med sikte på möjligheterna till utvärdering. Anslaget skulle kunna förvaltas av analysmyndigheten på samma sätt som ursprungligen var tänkt för Delegationen mot segregation vad avsåg medel till kommuner och områden med särskilda utmaningar. Detta anslag förutsågs ursprungligen uppgå till drygt 2 miljarder kronor. Denna omfattning torde vara rimlig också för det här aktuella anslaget, men omfattningen bör utredas närmare.

³⁷ U. Bengtsson, Kommuninvest, pers. medd. jan. 2020.

En annan möjlighet är en statligt administrerad fond med krav på att vara långsiktigt självfinansierande. Detta förutsätter att det finns kunskapsunderlag för att värdera olika investeringar och torde vara en möjlighet först på längre sikt.

Rekommendation: Inrätta ett anslag på statsbudgeten för experiment med och utvärdering av sociala investeringar, med sikte på att bygga upp erfarenheter och kunskap om hur kostnader och intäkter bör fördelas. Anslaget ska förvaltas av analysmyndigheten på området.

27.3.3 EU-relaterade frågor

Överimplementering

I den för kommissionen skrivna underlagsrapporten av Jörgen Hettne om implementeringen av EU-regelverket i Sverige görs en mer ingående analys av hur EU-medlemskapet har påverkat förutsättningarna inom en rad sektorer. Förutsättningarna varierar, och problemen har också hanterats på olika sätt i de aktuella fallen. Som konstateras av författaren behöver en överimplementering inte nödvändigtvis vara fel. Ett medlemsland kan självfallet på egna grunder komma fram till en striktare lagstiftning än EU-medlemskapet kräver. Vad som är viktigt är att diskussionen inom Sverige vilar på korrekta grunder och att man inte felaktigt använder medlemskapet som motiv för lagändringar som man vill genomföra av inrikespolitiska skäl.

Exempel på implementeringar som skulle vara aktuella för en översyn med sikte framför allt på utnyttjat handlingsutrymme är lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, spellagen (2018:1138) och alkohollagen (2010:1622).

Rekommendation: Gör en systematisk genomgång av några av de olika lagar som implementerar EG-rätten i syfte att identifiera outnyttjat handlingsutrymme med avseende på jämlikhetsperspektivet.

Stärkt tillsyn

Hur den rättsliga implementeringen av EU-regelverket görs är alltså viktigt, men ytterst bestäms naturligtvis konsekvenserna av medlemskapet av hur regelverket efterlevs i praktiken. På flera områden förekommer systematiska överträdelser. Ett exempel är transportsektorn, där utländska åkeriers verksamhet i Sverige (s.k. cabotage) regelmässigt visar sig bryta mot reglerna.³⁸ Det gäller inte bara reglerna för åkeriverksamheten som sådan utan även beskattningen av den personal som arbetar inom näringen.

Även byggsektorn uppvisar problem vad gäller övervakningen av anställningsvillkor, arbetsmiljö med mera.³⁹ Exempel på identifierade problem är att konkurrensen snedvrids till följd av oseriös och kriminell verksamhet som drabbar företag som följer lagar och avtal, att dålig arbetsmiljö leder till skador och sjukdom och att skatteintäkter undanhålls.

Vissa av dessa problem är åtkomliga med traditionell arbetsmiljö-tillsyn av den form som Arbetsmiljöverket bedriver, delvis med stöd av fackliga organisationer. Andra, som den citerade studien om cabotage, kräver nya och mer sofistikerade undersökningsmetoder. Det bör understrykas att åtskilliga brott mot regelverket, exempelvis momsbedrägerier, inte lämnar några tydliga avtryck i den yttre verkligheten utan utförs helt och hållet i en elektronisk miljö.

Brott mot EU-regelverket skadar tilltron till svenska myndigheters möjlighet att säkerställa en korrekt implementering och hotar EU-medlemskapets legitimitet.

Bedömning: Tillsynen av EU-regelverkets efterlevnad behöver stärkas. I vissa fall krävs utveckling av nya tillsynsverktyg. Vid sidan av den allmänna utbyggnad av tillsynen som tidigare föreslagits (kapitel 18) bör behovet av nya tillsyns- och analysinstrument utredas.

³⁸ Sternberg et al. (2015).

³⁹ Byggnadsregion Stockholm–Gotland & Stockholms Byggmästareförening (2017).

27.3.4 Breddat politiskt inflytande

Flera av de problem som beskrivits ovan kommer att reduceras om kommissionens förslag på andra områden realiserar – minskad ojämlikhet, höjd kvalitet i utbildningssystemet och förbättrad integration av både barn och vuxna med utländsk bakgrund. De problem som är förknippade med det demokratiska samtalet, massmedieutvecklingen och relaterade frågor analyseras i en underlagsrapport till kommissionen skriven av Lars Nord. Nord identifierar problem både i medieproduktionens förutsättningar och i medborgarnas förutsättningar att orientera sig i medielandskapet. Frågor rörande mediekunskap, källkritik och liknande hanteras av en annan utredning.⁴⁰ Förslagen nedan begränsas därför till den sista punkten i problembeskrivningen ovan.

Skärpt lagstiftning rörande partiernas finansiering

Ett modernt regelverk rörande partifinansiering i Sverige infördes med lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier. Sverige hade då under lång tid kritiserats internationellt för att inte på ett rimligt sätt hantera de risker för otillbörlig påverkan utifrån som varje politiskt system löper. Organisationen *Groupe d'États contre la Corruption*, Greco, hade framfört allvarlig kritik i en serie rapporter. Även efter det att lagen (2014:105) hade införts hade Greco invändningar mot luckor i regelverket.⁴¹ Som ett svar på kritiken presenterade regeringen en proposition om en ny lag, prop. 2017/18:55, vilken baserades på en offentlig utredning och har antagits av riksdagen.⁴²

Genom den nya lagen har kravet på intäktsredovisning utökats till att gälla även för partier på regional och lokal nivå och för sidoorganisationer till partier. Varje ideell förening inom ett parti eller en sidoorganisation och varje ledamot och ersättare för ledamot ska redovisa sin egen verksamhet. Begränsningarna till politisk verksamhet och personvalskampanjer tas bort. Partier på central nivå som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt stöd och deras sidoorganisationer på central nivå ska alltid lämna en intäktsredovisning. Övriga behöver inte lämna någon in-

⁴⁰ Dir. 2018:88. Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet.

⁴¹ Greco (2017).

⁴² SOU 2016:74; Lag (2018:90) om insyn i finansiering av partier.

täktsredovisning om intäkterna under redovisningsperioden, efter vissa avdrag, understiger 0,5 prisbasbelopp. Det införs också ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger 0,05 prisbasbelopp. Det tidigare indirekta förbudet togs bort.

På några punkter kvarstår dock frågetecken. Tillämpningsområdet för insynslagen har inte utvidgats till att omfatta särskilda insamlingsorganisationer. Motivet för detta var enligt kommittén att det för närvarande inte finns några särskilda insamlingsorganisationer som stöder riksdagspartierna.⁴³ Anonyma bidrag är tillåtna om de understiger ett visst gränsvärde (satt till 0,05 basbelopp). Gränsvärdet för den allmänna redovisningsskyldigheten har satts till 0,5 basbelopp. Sanktioner omfattar förseningsavgifter och sanktionsavgifter för brott mot regelverket, med ett maximalt belopp på 100 000 kronor. Som påpekas av några remissinstanser (Stockholms universitet och Transparency International) uppfyller Sverige inte heller efter den nya lagens ikraftträdande Grecos rekommendationer. De särskilda insamlingsorganisationerna synes särskilt viktiga att reglera utan att invänta att de introduceras och växer sig starka.

I den senaste uppföljningen pekar Greco bland annat på den bristfälliga redovisningen av kontakter mellan beslutsfattare på central politisk nivå och representanter för olika intressegrupper.⁴⁴

I Transparency Internationals senaste mätning av den uppfattade korruptionen i världens länder konstateras att brister i kampen mot korruption ofta hänger samman med att länken mellan ekonomiska intressen och politiska partier försummas.⁴⁵ Flera G7-länder har fallit i indexet till följd av brister i detta avseende, medan 60 procent av de länder som har avancerat sedan 2012 har gjort det delvis på grund av skärpt lagstiftning på området.

Förslag: Regelverket beträffande bidrag till de politiska partierna skärps ytterligare för att på alla punkter motsvara Grecos krav.

⁴³ SOU 2016:74, s. 265.

⁴⁴ Greco (2019), s. 44: "(i) introducing rules and guidance on how persons entrusted with top executive functions engage in contacts with lobbyists and other third parties seeking to influence governmental processes and decisions; and (ii) that sufficient information about the purpose of these contacts be disclosed, such as the identity of the person(s) with whom (or on whose behalf) the meeting(s) took place and the specific subject matter(s) of the discussion (paragraph 52)".

⁴⁵ Transparency International (2020).

En ny maktutredning

Den amerikanska utveckling som beskrivits i kapitel 14 och som innebär att det politiska beslutsfattandet i växande utsträckning styrs av ekonomiskt starka grupper, företags och organisationers intressen är på längre sikt ett hot mot den representativa demokratins funktion och legitimitet. Det är därför angeläget att eventuella liknande tendenser klarläggs och diskuteras.

Det finns olika sätt att initiera forskning med ett identifierat samhällsintresse. Den universitetsbaserade forskningen ska vara fri i valet av problem och metoder, och erfarenheten av riktade forskningsanslag är inte odelat positiva.

Vissa viktiga frågor anses med gängse kriterier i forskningsvärlden inte heller forskningsbara. Det kan gälla undersökningar av rent kartläggande och beskrivande natur, undersökningar som kräver datainsamling med okonventionella metoder som dold kamera och liknande. Denna verksamhet ligger i gränslandet mellan forskning och kvalificerad journalistik.

Ett lämpligt format för en större undersökning med ovan skisserad inriktning kan därför vara en ny maktutredning, det vill säga en offentlig utredning bemannad med meriterade forskare och ett anslag för underlagsrapporter från specialister på olika relevanta områden. En internationell ansats är nödvändig, givet ämnets generella natur.

Förslag: Tillsätt en ny maktutredning med inriktning mot det politiska systemets integritet. Lämpliga förebilder kan hämtas från den amerikanska forskning som har citerats i texten.

27.3.5 Dataunderlag för analys och forskning

Registerdata lagras både för styrning av verksamheter och för forskningsändamål. Någon skarp gräns mellan dessa syften går knappast att dra. Statistik för verksamhetsstyrning som samlas in av exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket görs tillgänglig i anonymiserad form för forskningsändamål. I den kommunala sfären finns så kallade öppna jämförelser från en rad områden, som hälso- och sjukvård, skola och samhällsplanering. Syftet med dessa jämförelser är

att regioner och kommuner ska kunna använda dem för att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten, men de kan självfallet vara användbara också för forskningen.

Samhällets försörjning med statistik allmänt och specifikt för forskning har utretts vid flera tillfällen.⁴⁶ Sverige är som sagt väl försörjt med registerdata på en rad områden, men tidigare i detta betänkande har ett antal områden identifierats där statistiken kan behöva utvecklas. Exempel är barnhälsa, arbetsmiljö, förmögenhetsstatistik och försäkringar på arbetsmarknadsområdet. Vissa kunskapsluckor är av gammalt datum, medan andra har uppstått till följd av förändrad regim inom den berörda sektorn, och nya problem kan tillkomma till följd av förändrad tolkning av lagstiftningen.

Enligt kommissionens mening är det därför motiverat att ta ett samlat grepp på ett antal områden i syfte att identifiera behovet av kompletterande statistik för uppföljning, utvärdering och forskning. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot de områden där nya styrregimer har introducerats genom outsourcing och privatisering. Här finns inte bara det traditionella avvägningsproblemet mellan kunskapsintresse och personlig integritet utan också intresset av kommersiell sekretess som en komplicerande faktor.

Förslag: Utred behovet av kompletterande dataregister för uppföljning, tillsyn, utvärdering och forskning inom de nämnda områdena och eventuellt andra där liknande behov kan identifieras. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot områden där datainsamling under senare år har försvårats till följd av nya styrregimer.

⁴⁶ Se exempelvis SOU 2012:36. *Registerdata för forskning*, SOU 2012:83. *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB* och SOU 2018:36. *Rätt att forska Långsiktig reglering av forskningsdatabaser*. För sjukvårdsområdet, se SOU 2017:47.

28 Skatter

Någon fullständig analys av skattepolitiken har kommissionen med sitt mandat och sina resurser självfallet inte haft möjlighet att genomföra. Diskussionen av skattepolitikens utformning i detta kapitel begränsas därför till de aspekter som har ett nära samband med kommissionens uppdrag – att lämna förslag på åtgärder som bidrar till ökad jämlikhet samtidigt som landets ekonomiska potential stärks.

28.1 Utgångspunkter

- Skattereformen 1991 baserades på principer om ett skattesystem med breda skattebaser, låga och enhetliga skattesatser, enkla regler samt separat (dual) beskattning av inkomster från arbete och inkomster från kapital. Dessa principer är fortfarande eftersträvansvärda.
- Det är önskvärt att skattesystemet uppmuntrar människor till ansträngning oberoende av kapacitet och löneläge. En strävan efter att jämna ut skillnader i förutsättningar kräver å andra sidan en viss utjämning av utfall i de delar som beror på tur och andra gynnsamma omständigheter som människor inte själva råder över, vilket skapar ett behov av att beskatta också personer med hög förmåga. Här föreligger alltså ett avvägningsproblem.
- Grunden i ett modernt skattesystem bör vara en progressiv inkomstbeskattning.¹ Det råder en stark korrelation mellan förmåga (mätt som arbetsinkomst) å ena sidan och kapitaltillgångar och kapitalinkomster å den andra.² Detta talar för att man beskattar kapital som komplement till arbete för att kunna öka progres-

¹ IMF (2017), Waldenström et. al. (2018), Bastani och Selin (2019).

² Bastani och Selin (2019).

siviteten i den sammantagna beskattningen utan att öka marginalskatten på arbete alltför mycket.

- Som visats i kapitel 6 är skattekvoten inget bra mått på hur stora de offentliga ingreppen i hushållens ekonomi är. Sverige har vid en direkt jämförelse med andra OECD-länder en relativt hög skattekvot, men korrigerat för skattebelagda transfereringar, välfärdspolitik på budgetens utgiftssida och andra inslag i politiken intar Sverige snarare en mellanposition. Skattekvoten har sedan sekelskiftet sjunkit med 5,8 procent av BNP, i dagsläget motsvarande drygt 290 miljarder kronor.³
- Givet den förväntade demografiska utvecklingen och dithörande utgiftsutveckling, behöver uthålligheten hos skattesystemet och dess baser säkerställas.
- Miljörelaterade skatter fyller, vid sidan av det rent fiskala syftet att inbringa skatteintäkter, den miljöpolitiska funktionen att bidra till att reducera negativa externa effekter som emissioner av växthusgaser. I den mån detta senare mål realiserats kommer skattebaserna i fråga att urgröpas, vilket bör beaktas när man analyserar skattesystemets långsiktiga hållbarhet.

Kapitalbeskattning

Kapitalbeskattning berör både flöden och stockar, schematiskt sammanställt i tabell 28.1.

Tabell 28.1 Kapitalbeskattningens komponenter

Skatt på kapitalflöden och -stockar

Skatt på kapitalinkomster		Skatt på kapitaltillgångar
<i>Privatpersoner</i>	<i>Företag</i>	
Skatt på räntor	Bolagsskatt	Förmögenhetsskatt
Skatt på utdelning		Fastighetsskatt
Skatt på kapitalvinst		Stämpelskatt
Avdrag för underskott		Arvs- och gåvoskatt

Källa: Tabellen är baserad på Waldenström m.fl. (2018), figur 2.1, s. 31.

³ SCB Nationalräkenskaper.

- Intäkterna från kapitalbeskattningen fluktuerar relativt kraftigt, men de har trendmässigt sjunkit från 7 till 5 procent av BNP sedan 1990-talet,⁴ trots att både stockar och flöden har ökat.

Bostadsbeskattning

- Finansiella tillgångar är ofta lätttrörliga och därmed svåra att beskatta. Fastigheter är däremot trögrörliga och brukar därför ofta betraktas som en effektiv skattebas, då skatt på fastigheter inte i någon större utsträckning snedvrider människors beteenden.
- Fastighetsskatten har ersatts av en kommunal avgift med ett relativt lågt satt tak, som i realiteten kan jämföras med en skatt.
- I dag rankar Europeiska kommissionen Sverige som ett av de länder som har mest gynnsamma skatteregler för ägt boende. Både fastighetsskatten och ränteavdragen bidrar till detta.⁵ Medan Sverige har minskat sin skatt på fastigheter har den internationella trenden gått åt motsatt håll.⁶ I Sverige är den totala skattebördan av fastighetsavgiften och stämpelskatten cirka 0,5 procent av BNP. Frankrike, Italien, USA och Storbritannien beskattar fastigheter mellan tre och fyra gånger högre.⁷

Skatteutgifter

- En skatteutgift definieras som förlorade skatteintäkter på grund av särregler i skattelagstiftningen i förhållande till en viss normbeskattning. Några av de större skatteutgifterna framgår av tabell 28.2.

Tabell 28.2 Större skatteutgifter 2019

Miljarder kronor

Skatteutgift	Belopp
Nedsatt livsmedelsmoms	31,5
Nedsatt moms på restaurang- och cateringtjänster	11,0
Skattereduktion för rot-arbeten	9,8
Skattereduktion för rut-tjänster	5,4

Källa: Regeringens skrivelse 2018/19:98.

⁴ Waldenström m.fl. (2018), s. 106.

⁵ European Commission (2018).

⁶ Waldenström m.fl. (2018).

⁷ Finanspolitiska rådet (2019).

- Politik som till någon del bygger på subventioner bör bedrivas på budgetens utgiftssida. Subventioner som ges formen av skatteundantag komplicerar skattesystemet och minskar transparensen i den förda politiken.
- Skatteutgifternas utformning innebär att de tenderar att vara mest gynnsamma för höginkomsttagare.

Förändringar i skattesystemet

Som framgått har skattesystemet under senare decennier förändrats i ett antal olika avseenden. Dessa förändringar, som är en del av förklaringen till ökande ojämlikheter, har motiverats med att de på olika sätt skulle bidra till öka den ekonomiska tillväxttakten. Det finns anledning att granska dessa argument närmare.

Ett traditionellt motiv för inkomstskillnader har varit att personer med högre inkomster har högre sparkvot och att en ojämnare fördelning därmed skulle frigöra mer kapital för investeringar, med högre tillväxt som följd. Detta argument gäller dock bara i en sluten ekonomi; på en globaliserad finansmarknad finns ingen garanti för att kapitalet stannar i landet och bidrar till en högre tillväxt här. Sverige har också sedan mitten av 1990-talet haft en betydande kapitalexport, vilket illustrerar argumentets svaghet.

Ett annat ofta framfört motiv är att det krävs stora skillnader i löner för att locka till utbildning, något som då indirekt skulle gynna den ekonomiska tillväxten. Kalkyler över den så kallade utbildningspremien, det vill säga den privatekonomiska avkastning som man får av en längre utbildning, har gjorts av OECD och bekräftar att Sverige ligger i den nedre delen av den internationella fördelningen. Kalkylerna är dock behäftade med ett antal brister. De slutar vid 65 års ålder och beaktar därmed inte skillnaden i pensioner mellan olika inkomstgrupper, inte heller skillnader i medellivslängd. Dessutom kan konstateras att en jämförelsevis hög andel av Sveriges befolkning har högre utbildning, så människors val av utbildning styrs uppenbarligen inte bara av utbildningspremien beräknad på detta sätt.

Ett tredje motiv är inriktat mot företagandets villkor och har konkretiserats i exempelvis gynnsamma regler för fåmansföretag, låg bolagsbeskattning och en generellt sett lindrig beskattning av förmögenheter. Den gemensamma nämnaren för dessa åtgärder har

varit att det har ansetts nödvändigt att skapa gynnsammare villkor för företagande i landet. De internationella jämförelser av villkoren för företagande i olika länder som regelbundet görs av Världsbanken och olika finansinstitut visar dock att villkoren i Sverige hör till de gynnsammaste i världen.⁸ Om detta motiv har haft någon relevans i det förflutna, har det alltså nu förlorat sin kraft.

Detta betyder inte att ekonomiska incitament är oviktiga. Hänsyn till behovet av incitament bör tas och tas också till exempel vid lönesättning och i utformningen av sociala försäkringar. Vad som krävs är en balans mellan incitament och jämlikhet.

28.2 Problem och diagnos

Problembild kapitalbeskattning

- Kapitalbeskattningen har minskat genom ett antal avsteg från den ursprungliga principen om enhetlig beskattning. När det gäller skatt på kapitaltillgångar har förmögenhetsskatten och arvs- och gåvoskatten tagits bort, liksom fastighetsskatten. Beträffande skatt på kapitalinkomster gäller nedsatt skattesats exempelvis på olika aktieslag, uthyrning av privatbostad samt subventionerat sparande. De angivna syftena varit att lämna stöd till olika grupper (bostadsägare, pensionssparare) och att främja entreprenörskap och sysselsättning (fåmansföretag, rot- och rut-avdrag).
- Kapitaltillgångar och kapitalinkomster har ökat kraftigt i Sverige. Fördelningen av dessa är starkt ojämn i befolkningen, och ojämlikheten har dessutom ökat. Detta är en viktig orsak till att inkomstfördelningen blivit alltmer ojämn. Den ökade spridningen av kapitalinkomsterna förklarar två tredjedelar av den sammanlagda ökningen av inkomstspridningen. Det är sannolikt att det är avståndet mellan den högsta inkomstdecilen och medianen som har haft störst betydelse för den ökande inkomstojämlikheten.⁹

⁸ I Världsbankens publikation *Doing Business 2020* ligger Sverige globalt på tionde plats, inom Europa på fjärde i en grupp med Danmark, Norge och Storbritannien. I World Economic Forums årliga publikation *Global Competitiveness Report* har Sverige i genomsnitt rankats på plats 6–7 under de senaste 10 åren. I Forbes rankning har Sverige under de senaste åren hört till de 5 främst placerade och låg år 2017 på första plats.

⁹ Björklund m.fl. (2019), s. 92.

- 2017 hade kvinnor i genomsnitt knappt hälften så stora kapitalinkomster som män, ett förhållande som varit stabilt sedan mitten av 1990-talet. Skillnaden i nivå på kvinnors och mäns genomsnittliga kapitalinkomster har därmed ökat och därmed också den ekonomiska ojämlikheten mellan könen.¹⁰ En viktig bidragande orsak är de ändrade reglerna för beskattning av fåmansföretag (de s.k. 3:12-reglerna), som företrädesvis har gynnat män.
- Den sociala rörligheten mätt med korrelationen mellan två generationers inkomst är hög i Sverige utom i de högsta och de lägsta inkomstskikten.¹¹ Rörligheten när det gäller förmögenhet är mycket mindre, och ärvt kapital spelar en stor roll för dessa utfall. Arvsflödenas andel av hushållsinkomsterna har ökat kraftigt.¹²

Diagnos kapitalbeskattning

- Under de drygt 25 år som har gått sedan skattereformen har ett antal skatteändringar genomförts med olika politiska syften. Regeringar som eftersträvar en låg skattekvot har ett generellt intresse av att välja stöd på skattesidan än på utgiftssidan. Skattesystemet har därför under de gångna tre decennierna avlägsnat sig från de ursprungliga principerna. Med ständiga ändringar och undantag minskar likformigheten, snedvridningar uppstår, och spelreglerna uppfattas som mindre stabila.
- Att öka skatteintäkterna från kapital genom en breddning av baserna och höjning av nedsatta satser skulle återställa viktiga principer i systemet. Utifrån ett fördelningsperspektiv bedömer kommissionen också att kapitalbeskattningen behöver öka. Den ojämna fördelningen av kapitaltillgångar och kapitalinkomster bidrar till stark ojämlikhet i förutsättningar i olika skeden av livet.

¹⁰ Prop. 2019/20:1, Ekonomisk jämställdhet Bilaga 3, s. 26.

¹¹ Se avsnitt 3.4.

¹² Enligt Waldenström m fl (2018), s. 15, ärvs årligen kapital till ett värde av en sjättedel av hushållens disponibla inkomster.

Problembild bostadsbeskattning

- Skatteneutraliteten mellan boendeformerna har successivt urholkats. Hyresbostäder är i dag skattemässigt missgynnade i jämförelse med ägt boende.¹³
- Sammantaget har dagens bostadsbeskattning regressiva fördelningseffekter, då den karakteriseras av låga skatter för dem som äger sitt boende (vilket ofta är personer med högre inkomster) och till viss del dubbelbeskattning för dem som bor i hyresrätt (vilka ofta är hushåll med lägre inkomster).
- Den kommunala fastighetsavgiften, som ersatte fastighetsskatten 2008, växer i proportion till taxeringsvärdet för hus och bostadsrätter upp till en taknivå. Över detta tak (som är lågt satt) minskar avgiften i relation till taxeringsvärdet. Det gör att avgiften dels är regressiv, dels att fastigheter på orter med lägre taxeringsvärden i genomsnitt har en högre avgift relativt taxeringsvärdet.
- De senaste decennierna har präglats av stora prisökningar på ägt boende. Prisstegringen i Sverige har varit kraftigare än i många jämförbara länder.¹⁴ På sikt får dessa värdestegringar effekter på fördelningen av disponibel inkomst, på skuldsättningen och på rörligheten på arbetsmarknaden.
- Två av tre unga tjänstemän som har köpt en bostad i Stockholmsregionen har fått ekonomisk hjälp av föräldrar eller andra närstående.¹⁵ Det illustrerar att de unga som inte har möjlighet att få ekonomisk hjälp hemifrån också har svårigheter att ta sig in på bostadsmarknaden i Stockholm, vilket försvårar tillgången till både utbildning och arbetsmarknad i denna tillväxtregion.

Diagnos bostadsbeskattning

- Den låga fastighetsskatten påverkar, tillsammans med takten på byggandet, lånetak och amorteringskrav både värdestegring och hushållens skuldsättning. På lång sikt innebär värdestegringen av det ägda boendet en kapitalöverföring till dem som är inne på

¹³ SOU 2014:1. Se vidare kapitel 12.

¹⁴ Finanspolitiska rådet (2019).

¹⁵ Unionen (2019).

marknaden för ägt boende som försvårar inträdet för dem som försöker ta sig in. Prisökningarna omfördelar inte bara kapital utan gör det även svårare för dem som vill ta sig in på bostadsmarknaden och som saknar kapital. Att begränsa prisökningarna genom amorteringskrav och bolånetak leder till att grupperna som står utanför ägandemarknaden får svårare att ta sig in, samtidigt som de grupper som lånefinansierar sitt boende får större svårigheter än de som kan finansiera sina köp utan lån.

- Att äganderätter är skattemässigt gynnade jämfört med hyresrätter har medverkat till att byggandet har inriktats på ägt boende, och även på dyrare bostäder än vad stora grupper efterfrågar.

Problembild skatteutgifter

- Även på andra skatteslag än kapital har det vuxit fram ett antal nedsättningar och undantag inom skattesystemet. Inom mervärdesskatteområdet beräknades skatteutgifterna år 2019 omfatta 16 procent av de totala intäkterna, inom punktskatteområdet 31 procent.¹⁶
- Många skatteutgifter är ineffektiva utifrån sina angivna syften. Den nedsatta momsen på livsmedel är ett exempel.

Diagnos skatteutgifter

- Det händer lätt att skatteutgifter inte omprövas utifrån sina syften i samma utsträckning som ordinarie utgifter, eftersom de inte ingår i den ordinarie budgetprocessen på samma villkor som vanliga utgifter och dessutom är svårare att följa upp och utvärdera. Ansvaret för uppföljning och utvärdering blir också oklart, när en myndighet (Skatteverket) ansvarar för administrationen och andra myndigheter inom respektive sektor har ansvar för substansen.

¹⁶ Regeringens skrivelse 2018/19:98. Redovisning av skatteutgifter 2019.

28.3 Förslag

28.3.1 Kapitalinkomstbeskattning

Ökad likformighet i beskattningen av kapitalinkomster

Många studier visar att individer med hög förmåga (mätt som arbetsinkomst) också har höga kapitalinkomster.¹⁷ En ökad kapitalskatt innebär att progressiviteten i inkomstbeskattningen ökar utan att marginalskatterna på arbete ökar.

I arbetet med skattereformen 1991 sattes kapitalinkomstskatten till 30 procent med hänvisning till nivån på kommunalskatten, som är den inkomstskatt som de flesta svenskar betalar. Sedan dess har kapitalinkomstskatten minskat genom olika undantag, samtidigt som den kommunala uttaxeringen har höjts. Den genomsnittliga utdebiteringen uppgår år 2020 till 32,28 procent.¹⁸ Till detta kommer effekten av en lägre inflation, som har medfört att den reala avkastningen på kapital har varit högre än vad som förutsågs 1991.

Dagens många undantag och nedsättningar medför påtagliga snedvridningar. Avvikelser från normen 30 procent framgår av tabell 28.3. En enhetlig skattesats på kapitalinkomster skulle innebära att spar- och investeringsbeslut inte snedvrids.

Tabell 28.3 Skattesatser på olika kapitalinkomster

Individnivå	
Kapitalinkomstslag	Nominell skattesats, procent
Uthyrning av privatbostad < 40 000 kronor	0
Pensionssparande	15
Utdelning och kapitalvinst kvalificerade aktier i fåmansbolag	20
Kapitalvinst försäljning privatbostad	22
Utdelning och kapitalvinst noterade aktier	25
Investeringsparkonto	30*
Bankränta, utdelning och kapitalvinst noterade aktier	30

*: schablonavkastningen på innehav på investeringssparkonto bestäms av statslåneräntan. Vid låg ränta blir den effektiva skattesatsen betydligt lägre.

Källa: Tabellen är baserad på Waldenström m.fl. (2018), tabell 4.2.

¹⁷ Se exempelvis Bengtsson & Waldenström (2018).

¹⁸ SCB Kommunalsskatterna.

SNS Konjunkturråd 2018 förordade att kapitalinkomstskatten sätts till 25 procent och motiverat det med att breddade baser kommer att öka skatteintäkterna och att en lägre skattesats mildrar effekten av inflationen på beskattningen.¹⁹ Rådet lämnar i sin rapport en skissartad statistisk konsekvensberäkning av en enhetlig kapitalinkomstskatt på 25 procent. Statens intäkter beräknas öka med ”upp till 5 miljarder kronor – vilket ligger nära den statistiska felmarginalen”. Detta skulle medföra att skatten på utdelning och vinst i fåmansbolag ökar (från dagens 20 procent).

Givet osäkerheterna kring skatteintäkternas storlek, att kapitalinkomstskatterna behöver balanseras mot skatten på arbetsinkomster och att kapitalbeskattningen påverkar skattesatsen på exempelvis fastighetsskatten, är det svårt att förorda någon exakt skattesats utan en omfattande analys. Ett alternativ är att behålla 30 procent, ett annat att höja nivån till den genomsnittliga kommunalskatten på 32,28 procent, som var en referenspunkt när skattereformen utformades.

Rekommendation: Återställ en enhetlig skattesats för alla kapitalinkomster. Skattesatsen måste vara så hög att intäkterna från kapitalbeskattningen ökar relativt intäkterna från beskattningen av arbetsinkomster.

Arvs- och gåvoskatt

En arvsskatt bidrar till mer jämlika livsmöjligheter, eftersom den gör den enskilda människans förutsättningar mer oberoende av vilka föräldrar hon har råkat få. Hur starkt omfördelande den blir beror på hur den utformas och vilket ändamål den används till. SNS Konjunkturråd 2018 visar i sin rapport att flödet av ärvt kapital har ökat markant de senaste 20 åren och i dag överstiger en sjättedel av hushållens disponibla inkomster.²⁰ Skattebasen har alltså ökat kraftigt jämfört med andra inkomster, och skillnaderna i barns livschanser förstärks i takt med ökande arvsflöden.

¹⁹ Waldenström m.fl. (2018).

²⁰ Waldenström m.fl. (2018), s. 15.

Ett arv har en viss negativ effekt på arvtagarens arbetsutbud, men bedömningarna av storleken på denna effekt varierar.²¹ En arvsskatt kan därmed bidra till en viss ökning av arbetsutbudet. Storleken på effekten torde variera avsevärt med de inkomster som arvtagaren i övrigt har.

Till skillnad från förmögenhetsskatt är arvsskatt en relativt vanlig företeelse internationellt; den finns för närvarande i 18 av 28 OECD-länder. Ett arv har fördelen att det ofta sammanfaller med inkomstflöde, det vill säga att det likviditetsproblem som föreligger med fastighetsskatten är mindre uttalat här. En arvsskatt medför också liksom fastighetsskatten en liten snedvridning jämfört med andra skatter.

I Sverige fanns en arvsskatt fram till år 2004. Den var jämförelsevis regressiv, i den meningen att den beskattade mycket små arv, medan noterade aktier var undantagna.

Konjunkturrådet 2018 föreslår i sin rapport att en arvs- och gåvoskatt ska utredas med sikte på en skatt med ett relativt högt fribelopp. Även andra har tagit upp arvs- och gåvoskatt som en lämplig kandidat i en utvidgad kapitalbeskattning.²² Det praktiska problemet med att värdera noterade aktier och vissa andra slags tillgångar måste dock hanteras.

Som nämnts har skattebasen, arvsflödena, vuxit kraftigt under senare årtionden. Hur stora skatteintäkterna från en arvsskatt blir beror dels på var den nedre gränsen för skatteuttag sätts, dels på vilken eller vilka skattesatser som väljs.

I en bedömning av skatten bör man inte bara se till de årliga intäkterna, som kommer att vara jämförelsevis små, utan också till de långsiktiga effekterna på fördelningen av kapitalet och relationen mellan kapital och BNP. I en reform med sikte på en ökad beskattning av kapital är arvs- och gåvoskatten ett lämpligt inslag. Legitimiteten hos arv som inkomstkälla är dessutom låg, med det individbaserade liberala perspektiv som kommissionen har utgått från.

Rekommendation: Återinför arvs- och gåvoskatt med ett relativt högt fribelopp och därefter en rak eller progressiv beskattning.

²¹ Elinder m.fl.(2011).

²² LO (2018).

Förmögenhetsskatt

Den samlade privata förmögenheten i Sverige har fördubblats på 20 år, och förmögenhetskvoten (förmögenhetsstockens andel av bruttonationalinkomsten) är i dag den högsta på 200 år. Sverige följer ett internationellt mönster därvidlag.

Uppbyggandet av allt större förmögenheter bidrar mer till den ökande ojämlikheten än växande skillnader i förvärvsinkomster. De allra mest förmögna andel av förmögenheten har ökat kraftigt. Kapitalkoncentrationen illustreras av att 0,001 procent av befolkningen äger 6 procent av förmögenheten.²³ Ur ett fördelningsperspektiv är det därför eftersträvansvärt att återinföra en förmögenhetsskatt, och det finns också ett medborgerligt stöd för skatt på större förmögenheter.²⁴ En enhetlig skatt på alla slag av tillgångar skulle skapa likformighet och inte snedvrída investeringsbeslut.

Det finns dock två praktiska hinder för att införa en förmögenhetsskatt. Det första är svårigheten att värdera företagstillgångar, framför allt onoterade bolag, det andra möjligheten att flytta kapital över gränser för att undkomma skatt. Det senare hindret har emellertid minskat betydligt, sedan OECD tillsammans med G20-gruppen implementerat ett internationellt arbete för att motverka skatteundandragande som bygger på skillnader mellan olika länders skattelagstiftning.²⁵

Svårigheterna att värdera onoterade företagstillgångar hanteras i många länder genom att man skattebefriar onoterade aktier. Så var det också i den förmögenhetsskatt som Sverige tillämpade till och med 2007. Ett sådant undantag har dock en kraftigt regressiv effekt, då de största förmögenheterna i Sverige till stor del består av onoterade aktier. Enligt Konjunkturrådet är en skatt på bolagens vinster därför att föredra framför en skatt på aktieinnehav. Att beskatta företagets vinster har dessutom den fördelen att det inte leder till de likviditetsproblem som en fastighetsskatt kan göra.

Internationellt förekommer olika kombinationer av fastighetsskatt och förmögenhetsskatt. Vid en ren förmögenhetsskatt behövs ett relativt högt fribelopp, framför allt av legitimitetsskäl. I Frankrike, som tillsammans med Spanien hade kvar förmögenhetsskatt till 2017, var den nedre gränsen för skatten cirka 13 miljoner kronor. Skatten

²³ Waldenström m.fl. (2018), s. 89.

²⁴ Waldenström m.fl. (2018), s. 152.

²⁵ OECD/G20 (2018).

avskaffades 2017 och ersattes av en fastighetsskatt med samma nivå på fribeloppet. Frankrike har därutöver en värnsskatt på 3 procentenheter för personer med över 500 000 euro i inkomst.

Bedömning: Återinförande av en förmögenhetsskatt bör utredas inom ramen för en större skattereform.

Beskattning av fåmansbolag

För att företagare inte skulle kunna undvika skatt genom att klassa arbetsinkomster som kapitalinkomster infördes 1991 de så kallade 3:12-reglerna.²⁶ De reglerar under vilka omständigheter utdelning och kapitalvinster från aktiva ägares andelar i fåmansbolag ska beskattas i inkomstslaget kapital och till nedsatt skattesats.

Utdelning och kapitalvinst på kvalificerade andelar ska i vissa fall beskattas som inkomst av tjänst i stället för inkomst av kapital. Med kvalificerade andelar avses att delägaren eller närstående till delägaren varit ”verksam i betydande omfattning” i företaget under inkomståret eller något av de fem föregående inkomståren. Innebörden är att personens arbetsinsatser ska ha varit av stor betydelse för bolagets resultat. Regeln är till för att arbetsinsatser av delägare i fåmansbolag ska beskattas på samma sätt som andra skattebetalares arbete. Delägars utdelning ska därför beskattas i kapital med 20 procent upp till ett visst gränobelopp. Utdelning över det beskattas också i kapital men med normalskattesatsen 30 procent. Liknande gäller för kapitalvinst; det som överstiger gränobeloppet tas upp i inkomstslaget tjänst fördelat på avyttringsåret och de fem föregående beskattningsåren. Vinst därutöver beskattas med 30 procent i inkomstslaget kapital. Om utdelningen understiger gränobeloppet, utgör skillnaden sparad utdelningsutrymme som förs vidare till nästa år.

Med början år 2006 gjordes reglerna generösare i syfte att stimulera företagande, sysselsättning inom familjeägda bolag och tillväxt. Bland annat har gränobeloppet höjts och skattesatsen sänkts, från 25 till nuvarande 20 procent.

Andelen av de samlade kapitalinkomsterna som utgörs av utdelningar från fåmansföretag har sedan dess ökat trendmässigt och stod

²⁶ Bestämmelserna är numera flyttade till ett annat kapitel i den aktuella lagen, men termen används fortfarande.

2016 för ungefär en tredjedel av de samlade kapitalinkomsterna. Det året redovisade 36 000 kvinnor sammantaget 14 miljarder kronor i utdelning, medan 107 000 män redovisade 66 miljarder kronor i inkomst från utdelning i fåmansbolag.²⁷

Utöver den direkta utdelningen får delägare också spara utdelningsutrymme framåt. Detta har ökat starkt, så att det 2018 fanns drygt 1 087 miljarder kronor i sparad utdelningsutrymme.²⁸

Tabell 28.4 Utdelning i fåmansbolag: beskattning och uppskjutet utrymme

Olika år, miljarder kronor

År	Utdelning beskattad med 20 %	Sparad utdelningsutrymme
2006	19,6	204,0
2011	40,0	498,3
2016	92,9	917,6
2017	99,0	1002,7
2018	74,6	1087,2

Källa: Skatteverkets datalager.

3:12-reglerna har medfört en omfattande skatteplanering och bidragit till ökande ojämlikhet i inkomster mellan olika skattebetalare och mellan kvinnor och män.²⁹ Den skattefördel som 3:12-reglernas skattebetalare får i relation till regleringens ursprungliga syfte och till syftena med 2006–2012 års förändringar innebär avsevärda dödviktsförluster. För den del av utdelning och kapitalvinst på kvalificerade andelar i fåmansföretag som understiger gränobeloppet tas 2/3 upp till beskattning (ekvivalent med 20 i stället för 30 procents skatt). Detta innebär en skatteutgift på drygt 12 miljarder kronor 2019.³⁰

Regelverket innebär också att inkomster som borde ha beskattats med kommunalskatt i stället beskattas som statlig skatt. Om den tjänstebeskattade andelen hade legat kvar på 2013 års nivå, skulle kommun- och landstingsskatten inbringat omkring 8 miljarder kronor mer 2017.³¹

Martin Jacob har i en underlagsrapport till kommissionen analyserat effekterna av dessa beskattningsregler.³² Jacob finner en viss

²⁷ Prop.2018/19:1 Bilaga 3, s. 20. Beloppen anges i 2018 års priser.

²⁸ Skatteverkets datalager.

²⁹ Alstadsäter & Jacob (2012), Alstadsäter et al. (2014).

³⁰ Regeringens skrivelse 2018/19:98. Redovisning av skatteutgifter 2019.

³¹ SKL (2019).

³² Jacob, M., underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

sysselsättnings- och produktivitetseffekt bland företag som före reformen hade likviditetsrestriktioner, men det är osäkert hur stor den är och hur stor kostnaden är för att generera denna effekt. Det är ovedersägligt att de nya reglerna har utnyttjats för skatteplanering och att de företag där detta har skett i stor utsträckning ägs av de förmögaste individerna. Omkring 2 procent av personer med medianinkomster äger företag av det aktuella slaget, medan över 30 procent i den högsta percentilen äger sådana företag. Andelen kvinnliga ägare sjunker också med ökande inkomster och uppgår i den översta percentilen till mellan 15 och 20 procent.

Jacob uppskattar en övre gräns för skatteförlusten i de fåmansföretag som används enbart för skatteplanering till mellan 9 och 10 miljarder. Även i de aktiva företagen sker troligen ett visst skattebortfall, men detta kompenseras i viss utsträckning av ökade löneutbetalningar som beskattas på annat håll.

En grundlig analys av regelverket gjordes inom ramen för Utredningen om översyn av 3:12-reglerna.³³ Utdelning på kvalificerade andelar upp till ett schablonmässigt beräknat gränsbelopp beskattas proportionellt i inkomstslaget kapital med 20 procent. Enligt huvudregeln bestäms gränsbeloppet med utgångspunkt i ett kapitalbaserat utrymme, en lönebaserad del och uppräknig av sedan tidigare sparade gränsbelopp. Utredningen föreslog en rad ändringar av reglerna, bland annat ändringar i beräkningen av det lönebaserade utrymmet. Enligt förslaget skulle utrymmet minskas trappstegsvis och därtill individualiseras. Individualiseringen skulle genomföras genom att löneunderlaget fördelas på delägarna innan det lönebaserade utrymmet beräknas, till skillnad från gällande bestämmelser, som innebär att det lönebaserade utrymmet beräknas för företaget och sedan fördelas på delägarna i relation till deras ägarandel.

Förenklingsregeln infördes främst för att nystartade och mindre företag, som ofta saknar anställda, skulle kunna tillgodoräkna sig ett högre gränsbelopp än vad det satsade kapitalet gav möjlighet till. Enligt förenklingsregeln bestäms årets gränsbelopp schablonmässigt till 2,75 inkomstbasbelopp. Utredningen föreslog att nivån skulle sänkas till 1,75 inkomstbasbelopp.

I andra avseenden innebar förslaget vissa försvagningar av regelverket, gällande kapitalandelskravet definitionen av dotterföretag.

³³ SOU 2016:75.

Slutligen föreslogs en höjning av skattesatsen till 25 procent. Förslagen beräknades sammantaget öka skatteintäkterna med som mest 4,8 miljarder kronor (under 2016 års förhållanden).

Kommissionen har inte haft möjlighet att mer i detalj granska förslagen men bedömer att de utgör ett rimligt första steg mot en mer likformig och legitim beskattning. Det är angeläget att komma till rätta med den rena skatteplaneringen, som alltså inte har några nämnda värda sysselsättnings effekter, vilket torde kräva mer långtgående förslag.

Rekommendation: Uppdatera och utvidga de förslag till ändringar i beskattningen av fåmansföretag som framlades i SOU 2016:75, med sikte på att ytterligare begränsa en skatteplanering som sätter progressiviteten ur spel.

28.3.2 Bostadsbeskattning

I den bostadspolitiska debatten förekommer förslag med varierande inriktning, till exempel friare hyressättning,³⁴ utveckling av någon form av socialt boende med inriktning mot vissa grupper i befolkningen med svagare betalningsförmåga, med flera. I detta avsnitt behandlas åtgärder inom skatteområdet.

Likformig bostadsbeskattning

I kapitel 20 avsnitt presenterades ett paket av förändringar rörande bostadsbeskattningen. De principer som kommissionen anser bör vara styrande är:

- Beskattningen ska vara neutral mellan boendeformerna.
- Bostädernas värdestegring ska begränsas.
- Kapitalvinster bör beskattas.

Paketet innebär en generellt förändrad bostadsbeskattning med fokus på likformighet mellan boendeformerna samt långsiktigt nedtrappade ränteavdrag. Den likformiga bostadsbeskattningen kommer till uttryck i en proportionell fastighetsbeskattning för både

³⁴ Finanspolitiska rådet (2019).

småhus och bostadsrätter och en avskaffad fastighetskatt på hyresrätter. En viktig utgångspunkt är också att skatt på kapitalvinsten vid försäljning av bostad ska vara kvar.

Följande förändringar förordas:

- Taket på fastighetsavgiften avskaffas, så att skatten blir proportionell mot taxeringsvärdet. Ett fribelopp kan dock vara motiverat, motsvarande värdet av mindre småhus i landsorten.
- Skattesatsen för bostadsrätter harmonieras med den som gäller för småhus.
- Ränteavdraget nedtrappas successivt.
- Fastighetsavgiften på hyresfastigheter avskaffas.

Vad dessa förslag sammanlagt skulle innebära för statsbudgeten eller för utrymmet för att i övrigt bekosta de investeringar som förordas i betänkandet beror självfallet på vilken skattesats som föreslås.

Konsekvenser för jämlikheten

Det är uppenbart att ett avskaffande av taket på fastighetsavgiften får en progressiv profil.³⁵ Det är dock inte säkert att en nedtrappning av ränteavdraget har en progressiv profil. En studie av Peter Englund avseende två tänkbara nedsättningar av ränteavdraget visar att båda nedsättningarna har en något oklar profil, med en tendens till att mest påverka dem som har inkomster precis ovanför genomsnittet. För sammanboende med barn i äganderätt är en nedsättning av ränteavdraget negativ, då dessa grupper ofta har relativt låga inkomster och samtidigt höga lån.³⁶

28.3.3 Skatteutgifter

I detta avsnitt föreslås att fyra större skatteutgifter reduceras eller avvecklas. Motivet är att de dåligt uppfyller sina angivna syften och att en avveckling antingen har gynnsamma fördelnings effekter eller effektiviserar politiken och därigenom frigör resurser som kan ut-

³⁵ Englund (2016)..

³⁶ Englund (2016).

nyttjas bättre på andra områden. Det första förslaget avser en enhetlig moms med normalskattesatsen för livsmedel. Därutöver föreslås att rot-avdraget avvecklas och att taknivån och basen för rut-avdraget inte höjs respektive ökas.

Normal beskattning på livsmedel

Våren 1995 föreslog regeringen ett antal åtgärder för att ytterligare stabilisera svensk ekonomi och minska de offentliga utgifterna. Bland annat föreslogs att ersättningsnivåerna i trygghetssystemen skulle sänkas. För att motverka de negativa fördelningskonsekvenserna av sänkta ersättningsnivåer föreslog regeringen samtidigt att moms-satsen på livsmedel skulle sättas ned från 21 till 12 procent. En tanke bakom förslaget var att nedsatt moms på livsmedel skulle gynna barnfamiljer och låginkomsthushåll, eftersom dessa använder en relativt stor andel av sin hushållsbudget till inköp av mat. Mervärdesskattesatsen på livsmedel sattes ned från och med den 1 januari 1996 och har sedan dess legat kvar på nivån 12 procent.

Riksrevisionen har analyserat effekterna av den sänkta matmomsen och jämfört åtgärden med andra åtgärder riktade till barnfamiljer och låginkomsthushåll.³⁷ I förhållande till mervärdesskattens normalskattesats på 25 procent föreligger en skatteutgift. Skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel beräknas för år 2020 uppgå till 32,5 miljarder kronor.³⁸

Eftersom den sänkta matmomsen kommer alla hushåll till del och subventionen dessutom i viss utsträckning kan förväntas läcka till producenterna av livsmedel, finns det anledning att anta att en kombination av andra, mer riktade, åtgärder skulle kunna vara effektivare. Riksrevisionen har analyserat effektiviteten med hjälp av simuleringsmodellen FASIT och därvid jämfört med en kombination av höjda barnbidrag, flerbarnstillägg och studiebidrag, liksom höjd riksnorm för ekonomiskt bistånd och höjt bostadstillägg för bland annat pensionärer, inklusive det särskilda bostadstillägget. Simuleringarna är räkneexempel och ska inte ses som fullt utvecklade förslag på andra åtgärder. Riksrevisionen framhåller att de simulerade åtgärderna rymmer begränsningar och problem som måste beaktas.

³⁷ Riksrevisionen (2018 e).

³⁸ Regeringens skrivelse 2018/19:98.

Slutsatsen av analysen är inte desto mindre att nedsatt moms på livsmedel har låg kostnadseffektivitet i förhållande till de andra åtgärder som analyserats. Kostnaderna för de alternativa åtgärderna beräknas uppgå till 13,4 miljarder kronor,³⁹ vilket är mindre än hälften av den beräknade skatteutgiften för nedsatt moms på livsmedel. Riksrevisionen framhåller att det i simuleringen inte var möjligt att fullt ut kompensera gruppen låginkomsthushåll när de definierades som hushåll i inkomstdecilgrupperna 1–4. Siffran 13,4 miljarder kronor är därför i underkant när denna definition av låginkomsthushåll används. Icke desto mindre kvarstår ett utrymme på åtminstone 15 miljarder kronor för en effektivisering av fördelningspolitiken genom en kombination av åtgärder av det studerade slaget.

En höjning av momsen på livsmedel påverkar självfallet även de hushåll som inte tillhör de kategorier som skulle kompenseras genom höjda transfereringar. Den allmänna prisnivån, KPI, KPI-justerade transfereringar med mera påverkas av en sådan förändring. Eftersom ett permanent problem i svensk ekonomi under lång tid har varit att inflationen har varit för låg, behöver detta inte vara ett problem, men en noggrann makroekonomisk analys krävs utöver de statistiska analyserna innan beslut om de föreslagna förändringarna kan fattas.

Regeringen uttalade i sitt yttrande över Riksrevisionens rapport av den hade bidragit till en djupare kunskap om åtgärdens effekter och att den kunde utgöra ett underlag för framtida arbete.⁴⁰ Riksdagen anslöt sig till denna bedömning.⁴¹

Även om som sagt analysen får ses som ett räkneexempel, finns utrymme för att genom att överväga andra kombinationer av åtgärder höja effektiviteten ytterligare. En besparing på 10–12 miljarder kronor måste därför ses som en försiktig uppskattning.

Förslag: Utred ett återställande av mervärdeskatten på livsmedel till normalskattesatsen och höj nivåer i vissa transfereringar för att kompensera barnfamiljer och ekonomiskt svaga hushåll.

En förändring av momssatsen på livsmedel bör leda till en förändring också för hotell-, restaurang och cateringbranscherna för att undvika gränsdragningsproblem. Sedan 2012 är mervärdesskatten på restau-

³⁹ Hänför sig till 2018 års nivåer.

⁴⁰ Regeringens skrivelse 2018/19:29.

⁴¹ Skatteutskottets betänkande 2018/19:SkU8..

rangtjänster nedsatt till 12 procent. Syftet var dels att harmonisera och förenkla i förhållande till den nedsatta livsmedelsmomsen, dels att öka sysselsättningen i branschen.⁴² Om man återställer mervärdesskatten på livsmedel, är det följdriktigt att göra detsamma för restaurang- och cateringtjänster för att undvika skatteundandragande och en administrativ börda till följd av två olika momssatser i många företag. Detta ska dock ses som ett förslag på längre sikt, eftersom näringen har påverkats starkt av pandemin med åtföljande restriktioner på rörelse i allmänna utrymmen.

Lägre skatter på vissa varor och tjänster är ett trubbigt policy-verktyg även för nedsättningens andra syfte – att öka sysselsättningen för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. En analys av en sänkt moms på frisör- och restaurangtjänster i Finland gav vid handen att effekterna var små.⁴³ Konjunkturinstitutet utvärderade den svenska reformen och gjorde bedömningen att sänkningen hade en positiv, men osäker, effekt på den varaktiga sysselsättningen med 1 000–3 000 personer på lång sikt.⁴⁴ Analysen försvåras av att uppgifter om antalet anställda och arbetstider inom restaurangbranschen är omvittnat osäkra.⁴⁵ Momssänkningens sysselsättningseffekter är sannolikt mindre än effekterna av en sänkning av arbetskostnaderna via exempelvis lägre arbetsgivaravgift. Skatteverket bedömde i en utvärdering att den sänkta skattesatsen minskade skatteundandragandet med mellan 400 och 700 miljoner kronor.⁴⁶

Nedsättningen motsvarade nära 11 miljarder kronor 2017, men den verkliga besparingen blir sannolikt mindre på grund av minskad efterfrågan.

Rot-avdraget

År 2008 permanentades den tidigare konjunkturavhängiga skatte-reduktionen för rot-arbeten (reparation, om- och tillbyggnad). I enlighet med reglerna för reduktionen⁴⁷ får hushåll en skattereduktion för arbetskostnader för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter. Reduktionen får

⁴² SOU 2011:24.

⁴³ Häkkinen Skans och Kosonen (2011).

⁴⁴ Konjunkturinstitutet (2015 a).

⁴⁵ Skatteverkets pressmeddelande 2019-12-04.

⁴⁶ Skatteverket (2014).

⁴⁷ 67 kap. 13 a och b §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

också ges för sådana insatser som att exempelvis byta ut köksinredning eller bygga altaner. Reduktionen kan enligt nu gällande regler tillsammans med skattereduktionen för rut-arbeten uppgå till maximalt 50 000 kronor per person och år och innebär en reduktion på 30 procent av arbetskostnaden. Statens beräknade kostnader för skattereduktionen är cirka 9,8 miljarder kronor 2019.⁴⁸

Motiven för skattereduktionen var ursprungligen konjunkturella, eftersom efterfrågan på byggtjänster tenderar att gå ner i lågkonjunkturer. Men sysselsättningseffekterna av skattereduktionen är små när den används i högkonjunktur, eftersom efterfrågan på arbetskraften inom branschen då redan är hög. Reduktionen har också motiverats genom att den kan motverka den snedvridning som uppstår då marknadsarbete beskattas men inte hemarbete, ett argument som också har använts för den närbesläktade skattereduktionen för rut-arbeten. Genom att reduktionen premierar köp av tjänster som vissa personer annars skulle ha kunnat utföra själva har den hävdats ha potential att öka arbetsutbudet. De flesta tjänster som man kan få en skattereduktion för är dock kvalificerade i den meningen att det krävs ett yrkeskunnande, i vissa fall till och med licensiering, för att utföra dem. Därför förväntas endast en begränsad del av hemarbetet kunna substitueras med hjälp av skattereduktionen för rot-arbeten, och arbetsutbudseffekten torde därför vara liten.⁴⁹

Eftersom skattereduktionen inte kan nyttjas av fastighetsägare som genomför renoverings- och förbättringsarbeten i hyresfastigheter, har de som har ägt boende tillgång till en subvention som kan öka värdet och standarden på boendet, medan samma eller likartad subvention inte finns tillgänglig för dem som bor i hyresfastighet. Det är i dag cirka fyra gånger vanligare för en låginkomsttagare att bo i hyresrätt än för en höginkomsttagare,⁵⁰ vilket innebär att rot-avdraget har en regressiv effekt. I absoluta tal har skattereduktionen främst utnyttjats av personer med högre beskattningsbara förvärvsinkomster, och män utnyttjar reduktionsmöjligheten i större utsträckning än kvinnor.⁵¹

Som har anförts i kapitel 20 bör beskattningen mellan upplåtelseformerna återgå till den tidigare principen om neutralitet, men

⁴⁸ Skr 2018/19:98.

⁴⁹ Regeringens skrivelse 2017/18:98.

⁵⁰ Grander (2018 c), s. 114.

⁵¹ SCB Skattereduktioner.

skattereduktionerna för rot-arbeten innebär en skattemässig fördel för äganderätten som i förlängningen kan påverka människors boendepreferenser och företagens val av upplåtelseform vid nyproduktion. Skattereduktionerna för rot-arbeten kan också förmodas ha bidragit till den snabba värdestegringen på ägt boende och därmed till den höga tröskel för att komma in på ägandemarknaden som de som står utanför bostadsmarknaden i dag möter.

Det viktigaste argumentet för att upphäva skattereduktionerna för rot-arbeten är att det i dagsläget inte fyller något konjunkturellt syfte och att det finns mycket stora bygg- och renoveringsbehov i andra delar av bostadssektorn där frigjord finansiering och arbetskraft skulle kunna göra större samhällsnytta. I kapitel 20 har föreslagits ökat finansieringsstöd för nyproduktion av hyreslägenheter med överkomlig hyra, vilket möjliggörs genom det avskaffade rot-avdraget. Den dominerande jämlikhetseffekten av den upphävda möjligheten till skattereduktion uppkommer alltså genom den alternativa användningen av de finansiella och personella resurserna. Stöd till ökad produktion av billiga hyresrätter ökar bostadsutbudet och har potential att minska boendekostnaderna för låginkomsthushåll. Att resurser omdirigeras till det hyrda boendet kan samtidigt dämpa prisutvecklingen i det ägda boendet. Båda dessa förändringar är viktiga för att förbättra bostadssituationen för de grupper som inte har tillgång till kapital.

Skatteutgiften för skattereduktionerna för rot-arbeten beräknas till omkring 10 miljarder kronor år 2020.⁵² En beräkning av de statsfinansiella effekterna av skattereduktionerna bör innehålla uppskattningar av hur många arbetstillfällen som reduktionerna bidrar till att omvandla från svarta till vita, hur många arbetstillfällen som skapats genom reformen och hur många av dem som innehas av personer som tidigare stod utanför arbetsmarknaden. Slutligen bör en sådan analys uppskatta i vilken mån reduktionerna har gett upphov till ökat arbetsutbud hos köparna.

Det är svårt att uppskatta i vilken omfattning de tjänster som i dag köps vitt skulle köpas svart om reduktionsmöjligheten inte fanns. Skatteverkets intervjuundersökning 2010 med privatpersoner som under 2010 hade använt sig av reduktionerna för rot-arbeten indikerar att om reduktionsmöjligheten togs bort, skulle 6 procent av rot-köpen utföras svart. Detta kan vara en underskattning, och

⁵² Skr. 2018/19:98 s. 35.

det rapporteras högre siffror i den tidigare genomförda svartarbetsundersökningen 2005.⁵³ I en studie publicerad 2020 menar Skatteverket att andelen som uppger att de köper svarttjänster år 2019 har minskat från 32 procent 2005 till 13 procent 2019, något som man menar kan kopplas till reduktionsmöjligheterna som i dag finns för tjänster inom både rut- och rot-sektorn. Studien bygger dock på en intervjuundersökning där enbart 15–20 procent av de tillfrågade har svarat och där ingen bortfallsanalys presenteras, varför det är svårt att dra några slutsatser från den.

Sammanfattningsvis är det svårt att uppskatta vad effekten på svartarbetet skulle bli av ett upphävande av reduktionsmöjligheten. Skatteverket menar också att om priserna på rot-arbeten pressas uppåt av subventionen, kan efterfrågan på svarta tjänster öka. Dessutom poängterar man att subventioneringen av arbetskostnaden ökar incitamenten att redovisa materialkostnader som arbetskostnader, då enbart de senare subventioneras.⁵⁴

Ett upphävande av reduktionsmöjligheten kan också få sysselsättningseffekter, men de arbetstillfällena som skapas genom skattereduktion måste relateras till kostnaden för att åstadkomma detta. Myndigheten för tillväxtanalys skattar den ökade sysselsättningen som reduktionen gav upphov till 2015 till mellan 11 000 och 16 000 arbeten. Utifrån detta beräknar man kostnaden per arbetstillfälle till mellan 6 och 8 miljoner kronor.⁵⁵ Siffran bör tolkas med viss försiktighet, eftersom beräkningen bygger på en jämförelse av den faktiska jobbtillväxten i branschen med ett simulerat kontrafaktiskt tillstånd där reduktionsmöjligheten inte finns.⁵⁶ Tillväxtanalys har också studerat varifrån de som får arbete i rot-sektorn kommer. Av dem som anställs i ett rot-företag kommer 68 procent av kvinnorna från förvärvsarbete och 78 procent av männen. Det innebär att den ökade sysselsättningen i branschen inte främst drivs av att de som saknar arbete får sysselsättning.

I den mån upphävandet av reduktionsmöjligheten får effekter på sysselsättningen finns det risk för minskade skatteintäkter, men

⁵³ Skatteverket (2011).

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Myndigheten har beräknat sysselsättningseffekterna av rot-reformen genom att i en prognosmodell (RAPS) uppskatta hur den kontrafaktiska jobbtillväxten i branschen skulle ha sett ut i frånvaro av avdragsmöjligheten. Se Tillväxtanalys (2020 a).

⁵⁶ Tillväxtanalys (2020 b).

Arbetsförmedlingens prognoser om arbetsutsikter fem år framåt bedömer att det i flera rot-yrken är mycket liten konkurrens om arbetstillfällena.⁵⁷ Prognosen bygger på att skattereduktionen för rot-arbeten är kvar i sin nuvarande utformning, men då renoveringsbehoven och behoven av nyproduktion är stora, blir sysselsättnings-effekten av en upphävd skattereduktion liten i nuläget, om de frigjorda resurserna investeras i ökat bostadsbyggande.

Det framstår även som samhällsekonomiskt fördelaktigt att frigöra arbetskraft inom byggsektorn som kan anställas i nyproduktion av de billiga hyresrätter som måste byggas för att åtgärda bostadsbristen för vissa grupper. På samma sätt kan den upphävda möjligheten till skattereduktion verka återhållande på kostnadsutvecklingen inom byggbranschen, vilket får gynnsamma konsekvenser för byggandet av bostäder för låginkomsthushåll.

Sammanfattningsvis är det svårt att beräkna de statsfinansiella kostnaderna av att upphäva möjligheten till skattereduktion för rot-arbeten. Utöver att arbetsutbudseffekten kan bedömas som liten, bör också sysselsättningseffekten vara liten, då efterfrågan på yrkeskunniga hantverkare är stor. Den dominerande osäkerheten i kalkylen handlar alltså om svårigheten att uppskatta i vilken mån skattereduktionen leder till att svarta arbeten blir vita.

De flesta arbetstillfällen inom de företag som i stor utsträckning utför rot-arbeten finns i storstadskommunerna eller kommunerna nära dessa, men som andel av den totala sysselsättningen utgör sysselsättningen i rotföretagen en något större andel i glesare regioner.⁵⁸ Skillnaderna är dock små; sysselsättningen i rot-företagen utgör cirka 4 procent av den totala sysselsättningen i storstadsregionerna, att jämföra med 6 procent av den totala sysselsättningen i avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner.⁵⁹ Då rot-företagen alltså är något viktigare för sysselsättningen i avlägsna kommuner, bör det regionala perspektivet uppmärksammas vid ett upphävande av möjligheten till skattereduktion.

Förslag: Upphäv skattereduktionen för rot-arbeten.

⁵⁷ Arbetsförmedlingen (2018). Diskussionen som följer beaktar inte effekterna av pandemin.

⁵⁸ Tillväxtanalys (2020 a).

⁵⁹ Tillväxtanalys (2020 b).

Taknivå och bas för rut-avdraget

Rut-avdragen infördes 2007 och ger en nedsättning med 50 procent på arbetskostnaden för vissa tjänster i hus och hem. Stödet ges i form av en skattereduktion som tillsammans med skattereduktion för rot-arbete får uppgå till 50 000 kronor per år. År 2018 fick cirka 960 000 köpare reduktion för köp av rut-tjänster. Andelen av en inkomstgrupp som nyttjar reduktionen ökar med inkomsten, och detsamma gäller summan som man får avdrag för. Till skillnad från rot-avdraget är det fler kvinnor än män som nyttjar rut-avdraget.

Rut-avdraget är alltså en subvention som mest gynnar höginkomsttagare, men till skillnad från rot handlar rut om enkla arbetsuppgifter, något som efterfrågas i debatten om att öka sysselsättningen för utrikes födda och andra grupper med låg utbildning och kvalifikationer. De flesta bedömare menar att avdraget har ökat sysselsättningen i branschen, men storleksordningen på ökningen varierar beroende på definitioner och vilket scenario som används som jämförelse.

Både Tillväxtanalys och Riksrevisionen har presenterat siffror över vilka som anställs i rutbranschen.⁶⁰ Enligt Tillväxtanalys anställer de rut-nischade företagen inte kortutbildade i högre utsträckning än andra företag inom tjänstebranschen. Riksrevisionen visar att svenskfödda som börjar arbeta i ett rut-företag har högre sysselsättning än sin jämförelsegrupp, men de har inte i genomsnitt högre inkomster. För utrikesfödda som anställs i rut-företag är dock inkomsteffekten större, vilket tolkas som att de utrikes födda har en sämre alternativ arbetsmarknad. Riksrevisionen visar också att en fjärdedel av alla som nyanställs inom rut-företagen är arbetskraftsinvandrare från Europa, som därför inte kommer in i branschen från arbetslöshet eller sysselsättning i Sverige.⁶¹

Precis som med skattereduktionen för rot-arbete är det svårt att beräkna hur många svarta arbetstillfällen som har omvandlats till vita i och med möjligheten till skattereduktion. Skatteverket bedömde 2011 att nio av tio rut-arbeten var nya arbeten och att det tionde var

⁶⁰ Här bör noteras att de båda myndigheterna definierar rutbranschen på olika vis, vilket kan få betydelse för vilka företag som inkluderas i deras analyser. Tillväxtanalys studerar så kallade rut-nischade företag, där minst 10 procent av verksamheten kan kopplas till rut-tjänster. Riksrevisionen å andra sidan studerar rutintensiva företag, där minst 50 procent av lönebeloppet utgörs av rutavdrag.

⁶¹ Riksrevisionen (2020). Se också Rickne (2019).

ett som tidigare var svart.⁶² Det är alltså inte främst genom att omvandla svarta jobb till vita som rutavdraget bidrar till samhällsekonomin.

Ett viktigare bidrag till statsfinanserna kommer av att effekten på köparnas arbetsutbud är relativt stor. Halldén och Stenberg har beräknat att det för gifta kvinnor finns en sysselsättningseffekt av att köpa hushållstjänster med rutreduktion som i intervallet 40 till 80 timmar köpta rut-tjänster per år är proportionell mot antalet köpta tjänstetimmar. Sysselsättningseffekten avtar dock med fler timmar, de ser ingen ökad effekt på arbetsinkomsten av köp som motsvarar fler än 80 ruttimmar per år. För män finns inga tydliga ökning av arbetsinkomsterna.⁶³ Resultaten måste som författarna konstaterar förses med reservationer, bland annat vad avser orsaksambandet; det kan vara så att ett högre rut-avdrag leder till högre arbetsutbud och högre inkomster, men det kan också vara högre inkomster som skapar utrymme för att köpa fler tjänster.

Riksrevisionen studerar arbetsutbudseffekten med en liknande metod och finner att inkomsten från arbete bland köparna till rut-tjänster har ökat med cirka 2,5 procent mer än för liknande hushåll som inte har köpt rut-tjänster. Detta syns främst bland de hushåll som har barn, vilka sammanlagt tar del av 44 procent av det totala avdragsbeloppet. Äldre över 66 år tar del av cirka en fjärdedel av det utbetalade beloppet, och för köpare över 56 år och för ensamstående finner man ingen ökning av arbetsutbudet. Riksrevisionen bedömer att hushållen i genomsnitt använder en fjärdedel av den frigjorda tiden för marknadsarbete.⁶⁴

Sammantaget bidrar rut-avdraget till en viss ökning av arbetsutbud för vissa köpare, och det bidrar också till ökade inkomster för utrikes födda som får jobb i branschen. Det kan däremot anses ha låg träffsäkerhet i båda dessa dimensioner, då en stor del av köparna som nyttjar avdraget inte tillhör den grupp som ökar sitt arbetsutbud och en stor del av de anställda i branschen inte kommer från arbetslöshet i Sverige. Dessutom tyder Halldén och Stenbergs studie på att den arbetsutbudseffekt som finns för kvinnor planar ut vid cirka 80 timmars rut-subventionerade tjänster per år.

⁶² Skatteverket (2011).

⁶³ Halldén och Stenberg (2015).

⁶⁴ Riksrevisionen (2020).

I rut-utredningens delbetänkande *Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget* föreslås en höjning av taket för rutavdraget till 75 000 kronor per person och år och en breddning av rutavdraget till att omfatta delvis andra tjänster än tidigare. Här föreslås att tvätt vid tvättinrättning, möblering av bostad, transport av bohag till loppmarknader och liknande samt enklare tillsyn av fritidshus i framtiden ska berättiga till skattereduktion. Utredningen bedömer att dess förslag på kort sikt kommer att bidra till större spridning i disponibel inkomst men att sysselsättningseffekterna efter hand kommer att motverka detta, vilket gör att fördelningseffekterna är mer oklara på längre sikt. Den bedömer också att förslaget får en viss positiv effekt på jämställdheten.⁶⁵

För att komma till rätta med den låga träffsäkerheten gällande vilka som anställs i rutföretagen föreslår Tillväxtanalys att rutavdraget ska villkoras med avseende på vilka som anställs. Det kan dock leda till en risk för inlåsning i dessa branscher för grupper av lågutbildade utrikes födda kvinnor. För att rikta arbetsmarknadsinsatser till denna grupp är det sannolikt effektivare med ingångsjobb som är generella för hela arbetsmarknaden och där stödet trappas ner.

Bedömning: Rut-avdraget bör bevaras, men taknivån för möjligheten till skattereduktion bör inte höjas och möjligheten bör inte heller utvidgas till att omfatta fler tjänster.

⁶⁵ SOU 2020:5.

29 Finansiering

29.1 Inledning

Till de normala förutsättningarna i offentliga utredningar hör ett någorlunda avgränsat problem, på vilket det efterfrågas en lösning. Denna lösning har ofta formen av en lagtext med kompletterande skrivningar, en konsekvensanalys, en uppskattning av påverkan på den offentliga budgeten och en finansiering, vilken ofta (men inte alltid) förutses ske "inom ramen", det vill säga genom en omDispositionering av existerande budgetmedel. Jämlikhetskommissionens uppdrag skiljer sig väsentligt från denna normala form genom det breda mandat som har formulerats i kommissionens direktiv. Som framgått av tidigare delar av betänkandet berörs ett stort antal politikområden, och det har inte varit möjligt att över hela linjen utveckla detaljerade förslag i enlighet med normalformen för utredningar. Åtskilliga förslag och rekommendationer kräver vidare utredningar, och kostnadsuppskattningar blir på sådana områden med nödvändighet ungefärliga.

De problem som Sverige står inför är dessutom av en sådan dignitet att det ter sig orealistiskt att de alla skulle kunna lösas bara genom en omDispositionering av existerande budgetmedel. I kapitel 16 konstaterades att den omfattande invandringen under senare decennier på avgörande sätt har förändrat förutsättningarna för tidigare fattade beslut om överskottsmål och skattekvot. Överskottsmålet sattes en gång med hänvisning till demografiska prognoser som förutsåg en stark ökning av försörjningskvoten – andelen barn och äldre av befolkningen skulle växa i förhållande till den andel som är i arbetsför ålder. Genom invandringen efter sekelskiftet har den demografiska profilen i befolkningen förändrats radikalt; försörjningskvoten förbättras med mellan 15 och 16 procent, när de utrikes födda inkluderas. En förutsättning för att denna gynnsamma situa-

tion ska kunna utnyttjas är emellertid att de utrikes födda, jämte grupper av inrikes födda som av olika anledningar varken arbetar eller studerar, integreras i arbetskraften i den utsträckning som är möjlig. Den svenska arbetsmarknaden har dock, i ett internationellt perspektiv, högt ställda krav på kvalifikationer hos arbetskraften, vilket kräver utbildningsinvesteringar.¹ I avsaknad av sådana investeringar föreligger risker för kostnader av annat slag – utebliven ekonomisk tillväxt, ökat beroende av transfereringssystem och sociala konflikter.

Analysen i kapitel 16 visade att Sverige med historiska tillväxtsiffror uppfyller stabilitets- och tillväxtpaktens krav med ett offentligt underskott på omkring 2/3 procent av BNP, vilket är 1 procent lägre än dagens överskottsmål på 1/3 procent, en skillnad som i dagsläget motsvarar drygt 50 miljarder kronor. Om man därutöver tillåter sig att variera skattekvoten, blir handlingsfriheten ännu större. Sedan sekelskiftet har skattekvoten sjunkit med närmare 6 procent av BNP, motsvarande cirka 300 miljarder kronor i dagsläget.

Kostnaden för de förslag som presenteras i detta betänkande ligger sammanlagt långt under de gränser som sätts av restriktioner på rimligt skatteuttag och skuldsättning, och kommissionen föreslår inte heller att detta handlingsutrymme ska utnyttjas. Finansieringen av prioriterade utgifter sker i stället huvudsakligen genom omdispositioner och avveckling av vissa skatteutgifter. Om man av någon anledning inte accepterar dessa finansieringsförslag, finns skattehöjningar eller ett ökat underskott som alternativ.

Som framgått av tidigare kapitel är flera förslag öppna i den meningen att ambitionsnivån kan varieras efter politiska preferenser, vilket i så fall fordrar antingen höjda skatter eller ett ökat offentligt underskott utöver de omallokeringar som föreslås. De lösningsförslag som hänskjutits till vidare utredning kommer också att kräva skattehöjningar eller lånefinansiering om de förverkligas.

Pandemin har radikalt förändrat förutsättningarna för folkhushållet och de offentliga finanserna. Både skattekvot och överskottsmål kommer att behöva omprövas i grunden. Det är dessutom så att förutsättningarna för en del av de analyser som har gjorts under utredningens arbete har förändrats av pandemins verkningar. Med de tids- och resursramar som har gällt för kommissionens arbete har

¹ Se rapporter från Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2017 och 2018 för en diskussion av detta.

det inte desto mindre tett sig naturligt att presentera en finansieringsdiskussion som om förutsättningarna vore oförändrade.

I nästa avsnitt skisseras de dominerande problemen i samhället och de resursinsatser som kommissionen bedömer som nödvändiga för att hantera dem. I det följande avsnittet anvisas några finansieringsmöjligheter, som huvudsakligen bygger på förändringar inom befintliga budgetramar. Därefter görs en mer detaljerad genomgång av de uppskattade kostnaderna för de förslag som har presenterats i tidigare kapitel.

29.2 De dominerande problemen

Som framgått kan de dominerande ojämlikhetsproblemen knytas till tre huvudområden: *utbildning*, *boende* och ett antal knutna till *socialförsäkringar och välfärdstjänster*. Samtliga är i varierande utsträckning knutna till migrationen. Att problemen är stora kan i budgettermer uttryckas som att investeringar på 10 miljarder kronor eller mer förefaller nödvändiga.

Utbildning

På utbildningsområdet handlar det framför allt om att fånga upp dem som av olika anledningar inte har nått erforderlig kunskapsnivå inom det ordinarie skolsystemet – svenskfödda med ofullbordad grundskola eller gymnasieskola, eller utrikes födda som kommit efter normal skolstart och inte hunnit tillägna sig vad som krävs för etablering och utveckling på arbetsmarknaden. Här finns också vuxna som är etablerade på arbetsmarknaden men som har behov av att komplettera sin utbildning. Behoven är alltså stora av flera anledningar – skolans försämrade arbetsmiljö och sviktande resultat, det stora inflödet av barn och unga med utländsk härkomst och en ökad förändringstakt i arbetslivet.

Grundskolan kostade år 2018 drygt 120 miljarder kronor, gymnasieskolan drygt 40 och den kommunala vuxenutbildningen 5,6 miljarder kronor.² Kostnaden per elev i grundskolan uppgick år 2018 till drygt 115 000 kronor och på gymnasiet till 126 000 kronor. Kostna-

² SCB (2019 i).

den per heltidsstuderande i den kommunala vuxenutbildningen uppgick år 2018 till 49 400 kronor.

Huvuddelen av den kostnadsökning som motiverar extra investeringar kan knytas till de utrikes födda som inte kommer tillräckligt tidigt i livet för att omfattas av hela den normala skolgången. De barn som kommer till Sverige före skolåldern eller föds i Sverige klarar sig överlag väl, men svårigheterna ökar successivt med ökande ålder vid ankomsten.³ Knappt 15 procent av barn och ungdomar mellan 5 och 19 år är utrikes födda, med varierande vistelsetid i landet. Det totala antalet asylsökande har dock minskat kraftigt sedan 2015 och ligger i nuläget på nivån 20 000–25 000, varav omkring en fjärdedel enligt Migrationsverkets bedömning får bifall.⁴

Till denna grupp kommer utrikes födda som har kommit till Sverige i vuxen ålder och som har för svag utbildningsbakgrund och otillräckliga kunskaper i svenska för att hitta en plats på arbetsmarknaden. Detta är en ny grupp inom vuxenutbildningen, som ställer helt andra krav på organisation och genomförande av verksamheten. Den typiska studenten inom vuxenutbildningen har traditionellt varit personer som behövt komplettera i några ämnen för att få ett fullständigt gymnasiebetyg, men gruppen utrikes födda behöver i många fall stärka sina kunskaper på ett mer fundamentalt plan, vid sidan av studier i svenska för invandrare, som redan är en stor post i vuxenutbildningens budget.

Dessutom finns en kategori svenskfödda ungdomar som av olika anledningar har lämnat grundskolan utan fullständigt betyg. Ibland har det berott på att de inte fått de extra stödinsatser som de behövt och som de är berättigade till.⁵

Att bedöma vilka ökningarna av den totala utbildningsbudgeten som är motiverade mot bakgrund av de förändrade förutsättningarna är av flera anledningar vanskligt:

³ Se kapitlen 8 och 17.

⁴ Migrationsverket (2020).

⁵ Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom meddelad i februari 2020 beslutat att en individuell bedömning av stödbehov krävs och att budgetrestriktioner inte kan användas som argument för att sätta ned eller neka tilläggsbelopp (HFD dom 1320-19, 2020-02-17).

- Utbildningsbudgeten har expanderat under senare år men i stort sett följt utvecklingen av bruttonationalprodukten (8,2 procent av BNP både 2014 och 2018)⁶. I OECD:s jämförelser mellan medlemsländernas utbildningsbudgetar ligger Sverige dock först på femtonde plats.⁷
- Extra stödinsatser i grundskolan behövs som framgått ovan både för den stora grupp av utrikesfödda som har kommit till landet efter skolstart och för en kategori svenskfödda som med extra stöd skulle kunna få åtminstone ett fullständigt grundskolebetyg. Särskilda, geografiskt definierade, insatser är motiverade också i de områden som rubriceras som utsatta. Detta bör ingå i en allmän förstärkning av den offentliga närvaron i dessa områden. I förstärkningen av grundutbildningen ingår också läromedelsgranskning, utbyggd yrkesvägledning för att motverka könsstereotypa yrkesval och åtgärder för att stärka lärarprofessionen. Skönsmässigt har dessa kostnader uppskattats till 5 procent av nuvarande budget, det vill säga 6 miljarder kronor.
- En kraftig expansion av vuxenutbildningen behövs för att kunna erbjuda utrikes födda med otillräckliga kunskaper både kompletteringar i baskunskaper och undervisning i svenska. En fördubbling framstår som rimlig (6 miljarder kronor).
- Kommissionen förordar på sikt obligatorisk förskola från 3 års ålder (1,5 miljarder kronor). Denna expansion skulle dock kunna kopplas budgetmässigt till den fortsatta utvecklingen av barnbidraget, om man så önskar.
- För att bidra till kompetensutvecklingen i yrkeslivet förordas ett införande av kompetenskonton med den konstruktion som skisserades i kapitel 17. Kostnaden kan uppskattas till 2 miljarder kronor.
- Kulturskolorna spelar en viktig roll som komplement till den ordinarie skolan. En mer aktivt uppsökande kulturskola kan motivera ett påslag på 0,2 miljarder kronor.

Kostnaden för dessa åtgärder adderar sig till drygt 15 miljarder kronor.

⁶ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 16, tabell 2.3.

⁷ OECD (2019 a), diagram C.2.1. Jämförelsen avser 2016, det senaste år för vilket jämförbara data är tillgängliga. Det bör noteras att OECD har en annan definition av utbildningsinstitutioner än vad som tillämpas i budgetpropositionen.

Bostadsförsörjningen

Problemen inom det bostadspolitiska området har många orsaker, men enkelt sammanfattat kan konstateras att befolkningen vuxit snabbt under några decennier, samtidigt som bostadsbyggandet har varit svagt och ojämnt. Det är framför allt tillgången på billiga hyreslägenheter som är otillräcklig. Nyproduktionen har varit inriktad på det ägda boendet för familjer med förhållandevis god ekonomi, och en del av det tidigare hyresbeståndet har dessutom omvandlats till bostadsrätter. Mycket stora investeringar i nya lägenheter och förbättrat utnyttjande av det befintliga beståndet krävs för att råda bot på situationen. För att åstadkomma en signifikant ökning av nyproduktionen torde knappt 10 miljarder kronor krävas enligt den beräkning som presenterats i avsnitt 20.3.1.

Socialförsäkringar och välfärdstjänster

Inom socialförsäkringssektorn finns en rad mer eller mindre sammanhängande problem, som dessutom i vissa fall är kopplade till de ovannämnda problemen med utbildning och bostad. De förslag som presenterats i tidigare kapitel – graviditetsspenning, föräldraförsäkring, arbetsförmågeutredningar och andra – är fler till antalet men var för sig mindre. Förändringar av arbetslöshetsförsäkringen och övergång till historiskt beräknad sjukpenninggrundande inkomst kan leda till utgiftsökningar, men här beror utfallet helt på konstruktionen. Projektbudgeten avseende sociala investeringar har i kapitel 27 föreslagits till 2 miljarder kronor. Sammanlagt torde förslagen inom den sociala sektorn kunna rymmas inom en ram på omkring 5 miljarder kronor.

Sammanfattning

Sammantaget ligger kostnaderna för förslagen i intervallet 30 till 40 miljarder kronor. Det är alltså den undre gränsen för den finansiering som krävs, och kommissionen har ålagt sig restriktionen att denna finansiering så långt möjligt ska ske inom existerande utgiftsramar.

29.3 Finansiering – översikt

Även om budgetmedel i normalfallet inte är öronmärkta för vissa utgifter, kan det vara motiverat att i detta sammanhang göra kopplingar mellan förslag som medför ökade utgifter och finansieringsalternativen. Sålunda kopplas i det följande förstärkningarna av de sociala försäkringssystemen och andra åtgärder inom den sociala sektorn till en effektivisering av fördelningspolitiken, ökade subventioner till byggandet av billiga hyreslägenheter till en avveckling av rot-avdraget och åtgärder som syftar till utbildning och etablering på arbetsmarknaden av asyl- och anhöriginvandrare till en temporär om disposition av biståndsbudgeten.

Effektivare fördelningspolitik

Som framgått av kapitel 28 är sänkt mervärdesskatt på livsmedel ett ineffektivt sätt att gynna barnfamiljer och låginkomsthushåll. Den sänkta matmomsen kommer alla hushåll till del, och subventionen läcker dessutom i viss utsträckning till producenterna av livsmedel. Det finns ett betydande utrymme för en effektivisering av fördelningspolitiken genom en kombination av riktade åtgärder.

Även om den analys som har genomförts av Riksrevisionen får ses som ett räkneexempel, finns utrymme för att genom att överväga andra kombinationer av åtgärder höja effektiviteten ytterligare. En besparing på 10–12 miljarder kronor måste därför ses som en försiktig uppskattning.

En förändring av momssatsen på livsmedel bör på sikt leda till en förändring också för hotell-, restaurang och cateringbranscherna för att undvika gränsdragningsproblem, men i rådande läge är detta svårt att motivera. Denna förändring kan om den genomförs förväntas ge ytterligare skatteintäkter.

Avveckling av rot-avdraget

Som framgått av diskussionen i föregående kapitel är argumenten för att behålla rot-avdraget i nuläget svaga.

- Subventionen infördes ursprungligen som ett konjunkturinstrument men permanentades på oklara grunder. Något behov av ett allmänt branschstöd till byggsektorn är svårt att se.
- Den utnyttjas för en rad ändamål som inte bidrar till att öka den tillgängliga bostadsarean – renovering av fullt funktionsdugliga bostadsytor och andra ingrepp som inte bidrar till att öka boytan. Med en omallokering av resurserna till nybyggnad av hyreslägenheter lämnas ett bättre bidrag till lösandet av bostadskrisen.
- Subventionen kommer huvudsakligen medel- och höginkomsttagare till del. En väsentlig del av de projekt som i dag beviljas avdrag skulle utföras även utan stöd.
- Om resurserna överförs till andra stödformer, kommer den frigjorda arbetskraften att kunna beredas sysselsättning i annan verksamhet.
- Argumentet att subventionen bidrar till att minska svartarbetet i landet vilar på svaga grunder.

Skatteutgiften för rot-avdraget uppgår till omkring 10 miljarder kronor.

En temporär om disposition av biståndsbudgeten

Den svenska biståndspolitikerna har i dag ett volymsmål motsvarande 1 procent av bruttonationalinkomsten (BNI). I budgeten för 2020 uppgår beloppet till 52,1 miljarder kronor.⁸ Enprocentsmålet är självpåtaget. Ett åtagande som Sverige formellt har gjort i ett internationellt sammanhang är att det internationella biståndet ska uppgå till 0,7 procent. Detta beslöts inom EU år 2004 av de då 15 medlemsländerna.⁹

⁸ BP 2020, utgiftsområde 7, tabell 2.1.

⁹ För dessa och följande uppgifter, se OECD (2002).

Bakgrunden till enprocentsmålet var ett förslag från Kyrkornas världsråd 1958. Förslaget avsåg ursprungligen det totala resursflödet från både offentliga och privata källor, men då givarländernas regeringar inte har någon kontroll över det privata flödet, övergick man så småningom till målet 0,7 procent för det offentligt beslutade flödet. De flesta OECD-länder har successivt antagit detta mål – USA och Schweiz är undantag – men i verkligheten ligger flödena långt från målet. Bland OECD:s medlemsländer som samarbetar om utvecklingspolitiken, de så kallade DAC-länderna, är det bara de skandinaviska länderna, Storbritannien och Luxemburg som lever upp till målet. Genomsnittssiffran är 0,31 procent.¹⁰

Under det dryga halvsekel som har gått sedan diskussionen inleddes har de globala resursflödena förändrats i grunden. Både *direktinvesteringar* och privata överföringar från enskilda migranter till hemländerna, så kallade *remitteringar*, har vuxit kraftigt och är nu var för sig väsentligt större än den offentliga biståndsbudgeten.¹¹ Remitteringarna var på global nivå år 2018 mer än dubbelt så stora som det offentliga biståndet.¹² Remitteringarna från Sverige uppskattades till 0,4 procent av den svenska bruttonationalprodukten år 2018.¹³

När flödet av migranter från utvecklingsländer till industriländer började öka, valde många industriländer att bokföra en del av kostnaderna för denna immigration under biståndsbudgeten. Detta ledde OECD:s biståndsorgan DAC att utveckla normer kring vilka kostnader som får registreras på detta sätt.¹⁴ Huvudregeln är att kostnader som hänförs till det första årets vistelse i immigrationslandet med vissa undantag för föras upp på biståndsbudgeten. Det gäller dock inte kostnader som avser etablering inför en eventuell kommande bosättning i landet. I enlighet med denna definition beräknas Sverige år 2020 använda 2,3 miljarder kronor från biståndsbudgeten för asylanknutna utgifter.

¹⁰ Statistik från oecd.org/dac/.

¹¹ <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/beyond-oda.htm>.

¹² *Ibid.*

¹³ Data från Världsbanken, Migration and Remittances Data: <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>.

¹⁴ OECD (2017 e).

OECD:s klassifikation avser som framgått det genuint *internationella* resursflödet via officiella kanaler. Utgifterna för etablering, utbildning och kompetensutveckling hos migranterna är medvetet inte inkluderade. Ettårsgränsen har valts med detta i åtanke; mycket få asyl- och anhöriginvandrare är etablerade inom ett år från ankomsten.

När man ska bedöma vad som ska kunna anses som internationellt utvecklingssamarbete, är det naturligt att anlägga ett brett perspektiv. Flyktinginvandringen är inte planerad och efterfrågad på det sätt som arbetskraftsinvandringen är utan vilar huvudsakligen på humanitära bevekelsegrunder. Det framstår också som högst rimligt att beakta vad som händer även efter ett år i mottagarlandet. Vissa av migranterna kommer att återvända efter ytterligare något år, kanske när en väpnad konflikt i hemlandet har bilagts, och har då på olika sätt ökat sin kompetens genom skolgång eller yrkesutbildning. Vissa stannar längre, och några etablerar sig permanent i det nya landet eller söker sig till ett annat EU-land. Detta resulterar som framgått i remitteringar, som alltså indirekt är ett resultat av mottagandet och etableringen i det nya hemlandet. Vissa etablerar sig som företagare i det nya landet och utnyttjar sina nätverk i ursprungslandet för att utveckla handelsutbytet mellan länderna.¹⁵ Vad nettoeffekten av detta blir kan inte anges med någon rimlig säkerhet, men den bör vägas in kvalitativt när det övergripande målet för bistånds- och migrationspolitiken ska bestämmas.

När biståndsbudgeten har vuxit i takt med den ökande bruttonationalinkomsten, har Sverige valt att i växande utsträckning föra över resurser till internationella organisationer. Det är svårt att generellt värdera effektiviteten hos dessa organisationer jämfört med det bilaterala biståndets, men en odiskutabel effekt är att Sveriges kontroll över hur medlen används är mycket begränsad.¹⁶

Mot denna bakgrund är det enligt kommissionens mening rimligt att justera biståndsmålets formulering. Med en målnivå på 0,7 procent av bruttonationalinkomsten skulle Sverige uppfylla det internationella åtagande som gjordes inom EU 2004 och samtidigt behålla en tätplacering i det internationella biståndet. De frigjorda 0,3 procenten skulle då kunna utnyttjas till att säkerställa en bättre fungerande mottagnings- och etableringsprocess. Nettoeffekten på re-

¹⁵ För en översikt, se Klinthäll m.fl. (2016).

¹⁶ För en allmän diskussion av enprocentsmålet, se Anell (2017).

sursflödet till ursprungsländerna är svår att uppskatta, men flödet av finansiellt kapital och humankapital genom återinvandring, kombinerat med ett ökat handelsutbyte, är sammantaget betydande.

Biståndsmålet på 1 procent av BNI resulterar för år 2020 i 52,1 miljarder kronor. Med ett mål på 0,7 procent frigörs 0,3 procent av BNI, eller 15,6 miljarder kronor. Eventuellt kan de redan anvisade 2,3 miljarder kronorna räknas in i detta belopp, eller också följer man OECD:s definition.

Övergången måste självfallet göras med bibehållen respekt för ingångna avtal. Det bör också understrykas att den kraftsamling som krävs för att höja utbildningsnivån hos de utrikes födda är temporär, eftersom inflödet nu är väsentligt lägre än under mitten av 2010-talet. Det finns alltså förutsättningar för att återgå till 1-procentsmålet i framtiden, om det då finns en politisk majoritet för detta. Eventuellt kan man ange en preliminär tidplan för återgången i beslutet.

Förslag: Justera temporärt målet för det internationella biståndet till 0,7 procent av bruttonationalinkomsten, i enlighet med Sveriges internationella åtagande. Utnyttja de frigjorda 0,3 procenten för att säkerställa en bättre fungerande mottagnings- och etableringsprocess i landet.

Sammantaget frigör ovanstående tre förslag lågt räknat 40 miljarder kronor.

29.4 Detaljerad beskrivning

Nedan följer en mer detaljerad presentation av uppskattade kostnader respektive intäkter knutna till förslagen. Beloppen anges i miljarder kronor. Endast de förslag som leder till mer än marginella utgiftsökningar är inkluderade i sammanställningen. Vissa svårbedömda förslag inkluderas för tydlighetens skull, men utan beräkning.

*Utbildning***Tabell 29.1 Budgeteffekter av kommissionens förslag på utbildningsområdet**

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Förstärkning av grundskolan (stöd till elever med särskilda behov m.m.)	6	
Utbyggd studie- och yrkesvägledning	0,1	
Stärkt lärarprofession	0,3	
Nedskrivet studielån	0,3	
Läromedelsgranskning	0,1	
Skärpt tillsyn*	0,2	
Obligatorisk förskola**	1,5	
Utbyggd vuxenutbildning	6	
Kompetenskonton	2	
Kulturskolor, nya elever	0,2	
Summa	16,7	

Not: * Avser en 50-procentig ökning av Skolinspektionens budget. ** Avser belastning vid full utbyggnad.

*Arbetsliv***Tabell 29.2 Budgeteffekter av kommissionens förslag på arbetslivsområdet**

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Arbetsmiljöverket, utvecklad tillsyn*	0,3	
Summa	0,3	

Not: * Avser en 50-procentig ökning av verksamheten.

*Mottagande och integration***Tabell 29.3 Budgeteffekter av kommissionens förslag på integrationsområdet**

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Mottagning under asyltiden: mottagande- utredningens alternativa förslag	0,4	
Höjd dagersättning för asylsökande	0,3	
Studiehandledning på modersmål m.m.	0,2	
Förbättrad arbetsmarknadspolitik för nyanlända*	3	
Summa (minimibehov)	3,9	

Not: * Uppskattat minimibehov.

*Bostäder och grannskap***Tabell 29.4 Budgeteffekter av kommissionens förslag på bostadsområdet**

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Bättre boende för låginkomsthushåll	9,8	
Statlig hyresgaranti	0,3	
Summa	10,1	

Regionala frågor

Endast marginella utgiftsförändringar förutses.

Konsumentpolitik

Endast marginella utgiftsförändringar förutses.

*Hälso- och sjukvård***Tabell 29.5 Budgeteffekter av kommissionens förslag på hälso- och sjukvårdsområdet**

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Nationellt register för barnhälsovård		
Tidig information vid graviditet		
Områdesansvar för barnsjukvård		
Kommunalt förebyggande av spelmissbruk		
Summa för områdets åtgärder	0,5	

*Transfereringar – barn och familj***Tabell 29.6 Budgeteffekter av kommissionens förslag på transfereringsområdet – barn och familj**

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Utökad graviditetspenning	0,2	
Sjukpenning för gravida*		
Ny modell för föräldrapenning**	0,3	
Tillfällig föräldrapenning, takhöjning m.m.	0,3	
Summa	0,8	

Not: * Svårbedömd budgetpåverkan. ** Långsiktig utgiftsökning.

*Arbetsrelaterade trygghetssystem***Tabell 29.7 Budgeteffekter av kommissionens förslag om arbetsrelaterade trygghetssystem**

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*	osäker	
Obligatoriska arbetsförmågeutredningar*	osäker	
Summa	Svårbedömd	

Not: * Svårbedömd budgetpåverkan.

Kriminalpolitik

Endast marginella kostnadsförändringar förutses.

Institutionella frågor

Tabell 29.8 Budgeteffekter av kommissionens förslag på det institutionella området

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Sociala investeringar, analysmyndighet	0,1	
Sociala investeringar, anslag att fördela	1,9	
Ny maktutredning	0,1	
Summa	2,1	

Skatteområdet och övrig finansiering

Tabell 29.9 Budgeteffekter av kommissionens förslag på skatte- och finansieringsområdena

Miljarder kronor

Förslag	Utgiftsökning	Utgiftsminskning alt. intäktsökning
Reformerad livsmedelsmoms (netto)		15
Restaurang och catering*		(1–2)
Reformerade regler för fåmansföretag**		osäker
Avveckling av rot-avdrag		10
Omallokering bistånd		15,6
Summa		40,6

Not: * Genomförs först på längre sikt. ** Osäker intäktsökning.

*Totalsammanställning***Tabell 29.10 Budgeteffekter av kommissionens samtliga förslag**

Miljarder kronor

Summerade utgifter resp. intäkter	Belopp
Summa ökade utgifter	34
Summa ökade intäkter alt. minskade utgifter	40
Netto	6

30 Framåtblick

Avsikten med detta kapitel är att i all korthet diskutera några faktorer som kan påverka utvecklingen av jämlikheten på längre sikt. Några välgrundade prognoser går knappast att göra, och detta är inte heller syftet. En rimlig ambition är att identifiera faktorer som bör bevakas ur ett jämlikhetsperspektiv.

30.1 Demografi

Variationer i fertiliteten

Demografiska framskrivningar präglas under normala omständigheter av hög stabilitet vad gäller den del av befolkningen som redan är född. I utvecklade länder är mortaliteten låg, och förväntad återstående livslängd kan beräknas med förhållandevis hög precision. Nativiteten, och på sikt också den fullbordade fertiliteten, kan emellertid svänga snabbt till följd av mer eller mindre oförutsedda politiska händelser. I slutet av andra världskriget och åren därefter föddes det ovanligt många barn i Sverige; födslar som uppskjutits under kriget blev nu av i den relativa trygghet som inträdde. Sådana pucklar i befolkningsökningen återkommer sedan i utjämnad form, när barnen och så småningom barnbarnen når fertil ålder. Mycket snabba förändringar i fertiliteten uppträdde också efter shahregimens fall i Iran 1979 och kommunistregimernas fall i Östeuropa 1989.¹ Konsekvenserna av dessa variationer kan bli helt olika, beroende på sociala strukturer, förväntningar hos befolkningen och andra faktorer.

¹ Erfani & McQuillan (2008), Sobotka, T. (2003/4).

Av relevans för den ekonomiska jämligheten är att dessa svängningar, med åtföljande variationer i kohorternas storlek under många decennier framöver, kan få makroekonomiska konsekvenser. Förklaringen är att människors utbyte med det omgivande samhället varierar systematiskt med var man befinner sig i livscykeln. Som vuxen i förvärvsaktiv ålder bidrar man genomsnittligt med mer resurser än man förbrukar, medan det motsatta förhållandet gäller för barn och äldre. Produktiviteten hos de förvärvsaktiva är också för det stora flertalet som högst i mitten av arbetslivet. Exempel på konsekvenser som sådana förändringar kan få är:²

- En hög andel av befolkningen i förvärvsaktiv ålder bidrar till den ekonomiska tillväxttakten.
- En hög andel i medelåldern påverkar sparandet positivt.
- Investeringarna varierar på liknande sätt men påverkas också av andelen unga vuxna och möjligen också andelen yngre pensionärer.
- Budgetsaldot försvagas om den beroende delen av befolkningen är stor.

Utifrån dessa stiliserade fakta kan man dra slutsatser om fördelningens förutsättningar. Vad utfallet i praktiken blir är dock en öppen fråga, eftersom det också beror på graden av politisk mobilisering inom olika berörda grupper och andra faktorer.

För Sveriges vidkommande är två faktorer av särskild betydelse: förvärvsintensiteten i åldersgrupperna 20–64 år och förvärvsintensiteten bland äldre. På den senare punkten finns konstaterats tidigare i betänkandet positiva signaler om arbete högre upp i åldrarna baserade på varierande kombinationer av arbetsinkomster och pension.

Den andra faktorn beror starkt av hur väl man lyckas med integrationen. En prognos över försörjningskvoten under det närmaste halvseklet visas i tabell 30.1.

² Lindh (2003).

Tabell 30.1 Den demografiska försörjningskvotens utveckling 1990–2070

Utfall 1990–2010 och prognos för 2020–2070

År	Yngre	Äldre	Totalt
1990	0,43	0,31	0,73
2000	0,41	0,29	0,70
2010	0,40	0,32	0,71
2020	0,41	0,36	0,77
2030	0,41	0,39	0,80
2040	0,41	0,42	0,83
2050	0,41	0,43	0,85
2060	0,43	0,48	0,90
2070	0,42	0,47	0,89

Not: Den totala demografiska försörjningskvoten beräknas som summan av antalet personer 0–19 år och antalet personer 65 år eller äldre, dividerat med antalet personer i åldern 20–64 år.

Källa: SCB (2019), Statistiska meddelanden BE 18 SM 2001.

Det bör understrykas att siffrorna i tabellen avser den demografiska försörjningskvoten, som bygger på rena befolkningsuppskattningar. Av tabellen framgår att försörjningskvoten under decennierna kring sekelskiftet förändrades i gynnsam riktning men att befolkningens åldrande från 2020 och framåt förväntas dominera bilden. Tabellen illustrerar betydelsen av framgång med integrationsansträngningarna för att hålla nere den beroende delen av befolkningen.

Infektionssjukdomar

Historiskt har infektionssjukdomar spelat stor roll för befolkningsutveckling, tillväxt och maktrelationer.³ Digerdöden vid 1300-talets mitt är ett extremt exempel, då omkring en tredjedel av Europas befolkning beräknas ha dött under några få år.⁴ Den spanska sjukan var en pandemi som drabbade världen 1918–1920 med ovanligt hög dödlighet i yngre åldrar, 20 till 40 år. Vilken omfattning och vilken mortalitetsprofil som covid-19-pandemin kommer att få kan inte avgöras i nuläget, men det mesta tyder på att äldre drabbas i höge utsträckning än yngre och medelålders. Mortaliteten är av allt att döma också väsentligt lägre.

³ McNeill (1976).

⁴ Uppskattningarna varierar inom ett brett intervall.

Fördelningskonsekvenser av dessa svåra utbrott finns på flera plan. Digerdöden fick så stora effekter att det blev brist på arbetskraft. I Europa ledde det till ökade reallöner och en demografisk återhämtning, även om det tog lång tid. I Västasien skedde ingen sådan anpassning, vilket ledde till en bestående minskning av befolkningen.

Erfarenheterna från tidigare kriser talar annars för att svagare grupper drabbas hårdare. Det är ännu osäkert om personer med lägre inkomster, med kortare utbildning, med utländsk bakgrund och utan en fast förankring på arbetsmarknaden har större risk att smittas (initialt var det inte så), men om de drabbas, kommer de med all sannolikhet drabbas hårdare på grund av en generellt sett högre sårbarhet till följd av andra hälsoproblem och riskexponeringar. De riskerar också att drabbas hårdare av bieffekterna av de olika åtgärder som vidtas. Även om åtgärder sätts in för att skydda dem som har svaga skydds nät, är det rimligt att tro att om den kris som världen nu är inne i leder till en allmän lågkonjunktur, får den också mer långsiktiga effekter på ojämlikhet i villkor och inkomster. Allt detta bör enligt kommissionens mening följas noga efteråt, kanske i form av ett nytt välfärdsbokslut.

Men ett flertal åtgärder som vidtagits för att mildra konsekvenserna av pandemin verkar i motsatt riktning. Förändringar av a-kassan med syfte att underlätta inträde är ett tydligt exempel, men det finns andra. Här vore det kanske av vikt att diskutera framför allt de institutionella förändringar som görs. Regeringen har fått mandat att stänga skolor, Socialstyrelsen fått utökade uppgifter, med mera. Liksom det finanspolitiska ramverket blev ett av flera bestående resultat av 1990-talskrisen på den institutionella nivån, finns det anledning att tro att en del av de förändringar som nu i snabb takt har beslutats också kan vara början på en förändring i riktning mot ökat statligt ansvarstagande för att säkerställa likvärdiga förhållanden i olika regioner och kommuner. En del av dessa förändringar kan på sikt tänkas leda till mer jämlika villkor i linje med vad kommissionen på flera ställen har argumenterat för.

Migration

De största variationerna i Sveriges befolkningstal torde dock i nutid inte uppkomma vare sig till följd av snabba förändringar i fertiliteten eller större utbrott av infektionssjukdomar utan på grund av migration. Sedan år 2009 har uppehållstillstånd beviljats omkring 100 000 personer eller mer. Under 2015, då immigrationen till Sverige kulminerade, beviljades drygt 150 000 personer uppehållstillstånd.⁵ Detta kan ställas i relation till att en normal kohort i Sverige under senare decennier har omfattat omkring 100 000 personer och att antalet döda har legat omkring 90 000. Samtidigt har det skett en betydande utvandring. Nettot av alla dessa förändringar – ökningen av folkmängden – var nära noll vid mitten av 1990-talet, men nådde 20 år senare en topp på omkring 140 000 personer. Svängningarna har alltså varit betydande under en relativt kort tidsrymd.

På allmänna grunder finns det ingen anledning att tro att drivkrafterna bakom migrationen skulle försvagas framgent. Försörjningskriser, väpnade konflikter eller helt enkelt föreställningen – korrekt eller felaktig – att möjligheterna att skapa sig ett bättre liv är större i rikare länder kommer under överskådlig tid att locka människor i olika delar av världen att söka migrera. Detta blir alltså av allt att döma en bestående utmaning, sedan effekterna av den rådande pandemin har klingat av. Den reala effekten på folkmängden blir naturligtvis beroende av det politiska svaret på flyktingströmmarna på EU-nivå och i Sverige. Vad sedan effekten blir på jämlikheten och fördelningspolitikens förutsättningar beror i hög utsträckning på migrationens karaktär.

30.2 Klimat och ekologi

Natur och klimat bildar de grundläggande förutsättningarna för mänskligt liv. Detta har varit en självklarhet under huvuddelen av människans historia, när stora delar av befolkningen har levt på eller i närheten av existensminimum och när enstaka år med ogynnsamma skördar kunde leda till förhöjd mortalitet, svåra umbäranden och politiska omvälvningar. Detta ligger inte så långt tillbaka i tiden;

⁵ Statistik från Migrationsverket.

ännu på 1860-talet var svält en realitet i Sverige, med bestående konsekvenser för den politiska ledningens legitimitet, emigration och politisk mobilisering.⁶

Med det ökade ekonomiska välståndet kom insikten om miljöns om restriktion för mänskliga aktiviteter att under lång tid glömmas bort. På 1960-talet började miljöfrågorna dock komma upp på den politiska agendan i allt fler länder, och i dag finns en bred medvetenhet om behovet av att bevaka och påverka utvecklingen på lokal, regional och global nivå. Klimatfrågan har under senare år kommit att dominera på grund av sin dignitet vad avser både de potentiella konsekvenserna och de åtgärder som krävs för att uppnå de mål som har satts upp beträffande klimatpåverkande emissioner.

På global nivå är fördelningskonsekvenserna av förutsedda klimatförändringar ogynnsamma. Svåra konsekvenser riskerar att drabba redan fattiga länder till följd av stigande medeltemperatur, extrema väderförhållanden och höjd havsnivå.⁷ De direkta konsekvenserna för svenskt vidkommande utreddes av Klimat- och sårbarhetsutredningen, som sammanfattade sina slutsatser i följande punkter:⁸

- Risken för översvämningar, ras, skred och erosion ökar på många håll så mycket att förstärkta insatser för förebyggande åtgärder är motiverade. Ett statligt klimatanpassningsanslag bör inrättas som stöd för storskaliga kostnadskrävande insatser.
- Skogstillväxten ökar kraftigt, förutsättningarna för jordbruksproduktion förbättras. Det krävs dock anpassningsåtgärder för att minimera skadorna och bevara den biologiska mångfalden.
- Östersjön riskerar dramatiska förändringar av ekosystemen. Klimatförändringarna förvärrar dagens situation och arbetet med att minska utsläppen bör intensifieras.
- Vattenkvaliteten i sjöar och vattendrag kommer att försämrats, vilket kräver insatser för att upprätthålla en god dricksvattenkvalitet.
- Fjällen förbuskas till stor del, och rennäringen och fjällturismen kan drabbas.

⁶ Västerbro (2018). Om den politiska mobilisering som följde i svältens spår, se Karadja & Prawitz (2019).

⁷ Klimatanalysarbetet inom den internationella klimatpanelen IPCC befinner sig för närvarande i den sjätte cykeln med sikte på rapportering år 2022.

⁸ SOU 2007:60, s. 11.

- Det varmare klimatet påverkar hälsan och leder till fler dödsfall på grund av värmeböljor och ökad smittspridning.
- Sveriges energibalans gynnas genom minskat värmebehov och ökad vattenkraftpotential.

Som framgår av den kraftigt förenklade sammanställningen är konsekvenserna i vissa fall positiva, i andra fall negativa för folkhushållet. Den samhällsekonomiska nettoeffekten var också enligt utredningen begränsad. Samtidigt står det klart att effekterna fördelar sig ojämnt över näringarna, varför vissa fördelningspolitiska insatser kommer att krävas.

På kortare sikt är det de åtgärder som vidtas för att motverka klimatförändringar som framför allt måste bevakas för att inte ge upphov till oacceptabla fördelningseffekter. Huvuddragen i klimatscenarierna är trots osäkerheter tillräckligt robusta för att användas som underlag, och Sverige har förbundit sig att senast 2045 ha noll nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Utsläpp från transporter utgör omkring en tredjedel av Sveriges totala utsläpp, vilket gör att ett antal åtgärder förbereds och genomförs för att minska dessa utsläpp. Samtidigt är transporterna särskilt viktiga för möjligheten att arbeta och leva i hela landet, och för att alla ska ha möjligheter att ställa om till ett fossilfritt samhälle är det därför enligt kommissionens viktigt att de fördelningsmässiga effekterna beaktas i planeringen av omställningen.

De styrmedel som nu finns för att minska utsläppen av växthusgaser genom att minska personbilstrafiken får större konsekvenser i de regioner där bilen är viktigare i vardagen. En studie visar att 6 procent av låginkomsttagarna i glesbygd skulle få en välfärdsförlust som motsvarar över 2 procent av inkomsten av en 50-procentig höjning av koldioxidskatten.⁹

De åtgärder som genomförs för att minska utsläppen från transportsektorn bör därför i möjligaste mån ha en regional differentiering, som baseras till exempel på de lokala möjligheterna att ersätta bilåkande med kollektivtrafik. Dessutom måste åtgärderna beakta människors skilda möjligheter att investera i ny teknik för att på så sätt minska sina utsläpp. Ett starkt statligt ansvar för möjligheterna

⁹ Eliasson, J. m.fl. (2018).

att använda elfordon i hela landet är en åtgärd som verkar utjämnande i regionalt hänseende.¹⁰

En insikt från en pågående pandemin är att mycket som normalt anses vara omöjligt att genomföra kan genomföras om det finns en politisk vilja, vilket i sin tur sannolikt är avhängigt ett allmänt krismedvetande. Vissa omställningar som gjorts kan få bestående effekter på emissionerna, till exempel ett ökat antal virtuella möten och ökat hemarbete inom de yrken som tillåter det.

Både kostnader och potentiella vinster med omställningen måste dock fördelas på ett rimligt sätt. Den historiskt framgångsrika kompromissen mellan arbete och kapital behöver omformuleras och uppgraderas i perspektivet av en omställning till ett miljömässigt hållbart samhälle. Med sina positiva erfarenheter av hur man kan skapa politisk acceptans för snabba strukturomvandlingar bör Sverige kunna hantera det, men det kräver krismedvetande och samarbete på en rad områden.

Detta förutses också i Agenda 2030, men det är ett ramverk på en ganska hög abstraktionsnivå. Om Sverige som land ska kunna genomföra en ny strukturomvandling med samma ambitioner för social trygghet, humankapital och goda livsvillkor för alla som tidigare, krävs konkretiseringar. Den sociala dimensionen i Agenda 2030, och den övergripande ambition som uttrycks i ”Leave no-one behind”, måste för att tas på allvar översättas till konkreta program, och i denna översättningen är det enligt kommissionens mening viktigt att fördelningsdimensionen bevakas. Kommissionens förslag kan i väsentliga delar ses som konkretisering av Agenda 2030:s idé om ett socialt hållbart samhälle.

30.3 Politiska strukturer

Att vi lever i en globaliserad värld är en truism. System för utbyte av information, varor och tjänster har nu global räckvidd. Digerdöden påminner om att även medeltidens värld var globaliserad – pandemin uppstod av allt att döma i Kina och spreds genom det system av kurerer som var en viktig del av mongolväldets infrastruktur för kommunikation¹¹ – men det är uppenbart att både volymer och hastigheter i utbytet i dag är historiskt höga.

¹⁰ Se kapitel 27.

¹¹ McNeill op.cit.

Vissa politiska strukturer finns också på global eller storregional nivå. FN och dess olika organ för ekonomisk utveckling, utbildning med mera opererar globalt. Till detta kommer regionala handelsavtal, ibland med politisk fördjupning som i Europeiska unionen. Inte desto mindre är det stater som är beslutsfattare i dessa transnationella system. Det är först efter ratificering på nationell nivå som internationella avtal kan träda i kraft, med reservation för för organisationer som EU, som garanterar ett nationellt inflytande på andra vägar.

Ur fördelningssynvinkel spelar de globaliserade politiska systemen en begränsad roll. Utvecklingsbistånd och katastrofhjälp inom FN-organisationernas ramar har förvisso haft betydelse på en rad områden i olika delar av världen, men den för den långsiktiga sociala och ekonomiska utvecklingen är de globala systemen för produktion och handel långt viktigare. Den politiskt viktiga nivån är den enskilda staten, som förenar auktoritet över det egna territoriet med ett större eller mindre mått av legitimitet. Det är därför den nationella nivån som bör vara i fokus, om man vill spekulera över fördelningsspolitikens förutsättningar i det längre perspektivet. Det är på den nationella nivån som det avgörs om viktiga politiska beslut fattas i demokratisk ordning, och det är också i betydande utsträckning så att det är där som villkoren för ekonomisk utveckling och jämlikhet bestäms.

Jämlikhet och demokrati hänger samman. Även om auktoritära regimer kan fatta beslut som går i utjämnande riktning, är det osannolikt att de i längden håller fast vid en politik som kombinerar ekonomisk utveckling och ett högt mått av jämlikhet. Även i dagens Kina, som har en mer än halvsekel lång tradition av starkt egalitär ideologisk retorik och också jämförelsevis hög jämlikhet, växer ojämlikheten som framgått av tidigare kapitel snabbt.¹²

Demokratin är i dag i princip accepterad som formell norm i större delen av världen. Även i de flesta auktoritära stater anordnas någon form av val, fastän någon opposition självfallet inte ges möjlighet att verka fritt. Formell och reell demokrati är olika saker. Freedom House, som är ett av flera internationella organ som följer utvecklingen av den politiska demokratin globalt, konstaterar att utvecklingen för närvarande går i fel riktning. Sedan 2005 har antalet länder där demokratin försvagas varit högre än antalet där den stärks.¹³

¹² Avsnitt 3.2.

¹³ Freedom House (2020).

Detta har relevans för den sedan länge pågående debatten om sambanden mellan demokrati och ekonomisk utveckling. En vanlig föreställning är att ekonomisk utveckling förr eller senare leder till demokrati. Så är alltså inte fallet. Den ekonomiska tillväxten är trendmässigt positiv på global nivå och i det absoluta flertalet av världens länder, samtidigt som alltså demokratin försvagas i fler länder än den stärks.

Vilken väg den demokratiska utvecklingen – och därmed jämlikheten – tar måste alltså ses som en öppen fråga. Ekonomen Branko Milanovic konstaterar i en analys att valet i dag i stort sett står mellan två former av kapitalism: en någorlunda pluralistisk, representerad av länder som USA och Japan, och en auktoritär, vars viktigaste representant är Kina.¹⁴ Även bland de pluralistiska regimerna registrerar Freedom House en rörelse i fel riktning; USA är det mest framträdande exemplet.

Slutsatsen blir därmed på en gång positiv och negativ. Å ena sidan har det enskilda landet fortfarande en betydande bestämmanderätt över sin egen utveckling, globaliseringen till trots. Å den andra finns ingen automatik i ekonomisk utveckling som garanterar demokrati och jämlikhet; utvecklingen behöver hela tiden bevakas och korrigerande åtgärder vidtas.

30.4 Digitalisering

Digitalisering – utnyttjande av datorer i stor skala för en mängd olika uppgifter – kommer att förändra tillvaron i åtminstone lika stor utsträckning som elektriciteten tidigare har gjort. Teknologins flexibilitet gör den möjlig att använda på livets alla områden, med potentiellt långtgående effekter på jämlikheten.

Produktionsprocesser

Övergången från en jordbruksekonomi baserad på självhushåll till ett industrialiserat samhälle innebar att produktion och konsumtion kom att separeras rumsligt och att transport och handel växte i omfång. De senaste decenniernas globalisering har inneburit att också

¹⁴ Milanovic (2019).

produktionsprocessen har kommit att lösas upp. Produktionen av en någorlunda komplicerad produkt bygger på komponenter som kan produceras i tiotals länder och monteras samman i ytterligare ett, var till kommer att huvudkontoret ligga i ett helt annat land, av skattetekniska eller andra skäl. Bakom denna utveckling ligger informationstekniken, som har gjort det möjligt att koordinera processer på stort avstånd från varandra.¹⁵

Globaliseringens direkta effekter på fördelningen globalt och inom länder är komplicerade att reda ut, och slutsatserna bland forskare går isär. Elhanan Helpman drar slutsatsen att globaliseringens direkta bidrag till den generellt växande ojämlikheten i många länder är begränsat och att drivkrafterna snarare bör sökas i teknologi som gynnar högutbildad arbetskraft och i policybeslut bland företagsledning och politiker.¹⁶ I en detaljerad analys av den process som lett till en geografisk upplösning av produktionsprocessen drar Basco och Mestieri dock slutsatsen att den bidrar till att förstärka initiala olikheter mellan länder och också att den förstärker den globala ojämlikheten.¹⁷ Medelinkomstländerna förlorar relativt mest på dessa förändringar. Det finns också en tendens till ökad ojämlikhet inom berörda länder.

Digitaliseringen påverkar inte bara produktionskedjor globalt utan också produktionen på mikronivå. Processer kan automatiseras i högre utsträckning, vilket sänker arbetskraftskostnaden till priset av en ökad kapitalinsats, men ett motiv kan också vara att eliminera hälsofarliga arbetsmoment.

Det är dock inte bara rutinbetonade arbetsmoment som påverkas av nya tekniker för att lagra och bearbeta information. En annan användning, som är aktuell också i mycket kvalificerade yrken, är i uppbyggnaden av expertsystem, och det är i sådana sammanhang som termen artificiell intelligens (AI) brukar användas. Inom exempelvis sjukvården kan diagnoser och behandlingsbeslut baseras på tillgång till stora mängder data om tidigare beslut för samma typ av sjukdom. En sådan utveckling skulle i princip kunna vara jämlikhetskapande; om mötet i vården inte blir helt avgörande för behandlingsval, minskar rimligtvis skillnaderna i behandling mellan olika patientgrupper. Men detta är en teoretisk möjlighet – andra erfaren-

¹⁵ Baldwin (2006).

¹⁶ Helpman (2018).

¹⁷ Basco & Mestieri (2019).

heter av ny teknologi är att de som har mer resurser och kunskaper har bättre möjligheter att dra nytta av den nya potentialen.

Den storskaliga utvecklingen av globala telekommunikationsnät har skapat förutsättningar för ytterligare ett steg i den tekniska utvecklingen, vad som kan kallas *distansintelligens* (*remote intelligence*, RI). Med nya kommunikationshjälpmedel blir det möjligt att leverera kvalificerade tjänster från avlägsna länder, där arbetskraften har andra lönelägen. Kommunikationen kan ske också i realtid, och begränsningen i det avseendet är egentligen bara att tidpunkten på dygnet varierar med longituden. Utvecklingen går snabbt, och konsekvenserna är i nuläget svåra att överblicka.¹⁸ Det står dock redan klart att det kommer att krävas nya motåtgärder för att möta denna fas i globaliseringen. För ett litet utlandsberoende land som Sverige är det nödvändigt att hitta nischer av tjänster där landet kan bevara sin konkurrenskraft, antingen i den kategori som är beroende av fysisk närhet eller genom i sådana kategorier där produktionen befinner sig i närheten av den teknologiska fronten.

Att AI kan vara en lösning på vissa problem, också vad gäller exempelvis olika välfärdstjänster finns det redan exempel på, men rationalisering av övervakning och tillsynstjänster reser också frågor kring personlig integritet och etik, och användningen måste bedömas från fall till fall. Övervakningens gränser är inte en fråga bara i gränssnittet mellan producent och brukare utan också mellan arbetsgivare och anställd.

Vardagsliv och politik

När den informationsteknologisk utvecklingen tog fart, knöts starka förhoppningar till dess jämlikhetsskapande möjligheter. Att finförgrenade informationsnätverk skulle göra det möjligt för alla att komma till tals i den politiska debatten var en tanke som vann spridning. Den så kallade arabiska våren nämns ofta som ett exempel på folklig makt byggd på informationstekniken. Tidigt uttrycktes dock skepsis mot tanken att denna demokratiseringstendens skulle ligga inbyggd i den nya teknologin.¹⁹ Huvudinvändningen är just den som nämndes ovan – att den som har mest resurser när en förändring

¹⁸ För en diskussion, se Baldwin (2019).

¹⁹ För exempel, se Norris (2001), och Hindman (2009). För empiri från USA, se Schradie (2019).

inträffar har i de flesta fall också bäst möjligheter att utnyttja denna förändring till sin fördel.

Det finns en rad etiska, sociala, ekonomiska och kulturella aspekter av en utveckling mot ökat bruk av AI. Det sätt på vilket olika sociala media förändrat vardagslivet för många har varit genomgripande, även om det är osäkert vilka konsekvenserna för jämlikheten blir. På ett övergripande plan har det oreflekterade överlämnandet av personliga data till de stora företagen bakom sociala media påtagligt rubbat maktbalanser i många länder. De som har möjligheter att köpa data och kompetens att analysera dem har vunnit fördelar. Det är allmänt känt att detta har påverkat opinioner och valrörelser på ett sätt som haft återverkningar på många utanför de länder där det uppdagats. Det är oklart i vilken riktning gjorda avslöjanden har lett till förändringar av de stora teknikföretagens sätt att agera, men medvetenheten om problemen har ökat.

Inte bara kommersiella aktörer har utnyttjat informationsteknologin på avancerad nivå. Också auktoritära stater har i växande omfattning utvecklat möjligheter att övervaka medborgares informationsutbyte, rörelsemönster och annan integritetskänslig information.

Här finns alltså betydande etiska problem och en förskjutning av makt som ökat ojämlikheten på en övergripande nivå, medan det är oklart hur det påverkar olika grupper i ett samhälle. Med all sannolikhet kommer den ökade medvetenheten i sig inte att leda till några radikala förändringar. Med en ökad tillgång på AI i olika former kommer efterfrågan snarast att växa.

30.5 Humankapital, jämlikhet och utveckling

Att digitaliseringen sprider sig både geografiskt och till allt fler tillämpningsområden är ytterligare ett argument för att utbildning är viktig för ett lands konkurrenskraft. Men utbildningen eller humankapitalet, och dess fördelning, har betydelse i fler avseenden än så.

I de flesta politiska läger finns stöd för rörlighet. Ett barns livschanser ska inte avgöras av vilka föräldrar det har råkat få eller av andra faktorer som kön eller etnicitet, som det inte kan påverka. Ojämlikhet i förutsättningar kan uppskattas statistiskt som betydelsen av just sådana faktorer som en människa inte själv kan påverka, och den samvarierar starkt med den intergenerationella rörlig-

heten.²⁰ Frågan är vad i den opåverkbara bakgrunden som är viktigast, och vad som kan påverkas med offentliga ingrepp av olika slag.

Cingano lyfter fram betydelsen av föräldrarnas utbildning i sin analys av OECD-länderna.²¹ Om man delar in hushållen i kategorier efter föräldrarnas utbildningsnivå (låg, medel resp. hög), visar det sig att barnens framgångar i på utbildningsområdet är ganska oberoende av ojämlikheten i samhället i hushåll där föräldrarna har medelhög eller hög utbildning, medan utfallet blir klart sämre för den tredje kategorin ju högre ojämlikheten i inkomsterna är i samhället i fråga. Det gäller oavsett om man mäter framgång med räknefärdighet eller med sannolikheten för att barnen ska genomgå högre utbildning.

Narayan et al. menar att det inte är föräldrarnas utbildning i sig som har betydelse, även om hög utbildning kan fungera som indikator för andra bakgrundsfaktorer.²² De lyfter fram tre typer av tillgångar som dominerar bilden: nätverk och grupptillhörighet, bostadsområde och kvaliteten på barnens utbildning. I praktiken kommer dessa tre ofta att hänga samman. Den viktigaste åtgärden för att utjämna de skillnader som alltid finns blir att skapa ett utbildningssystem av hög kvalitet som säkerställer att alla, oavsett bakgrund, får en god utbildning som rustar den unga människan för vuxenlivet. Det finns ett starkt samband mellan den andel av BNP som läggs på den offentliga utbildningsbudgeten och rörligheten – ju högre utgifter, desto högre rörlighet.²³

Som konstaterats tidigare i detta betänkande har unga med utländsk bakgrund genomsnittligt sämre förutsättningar i alla de tre avseenden som nämndes ovan – nätverk, boendemiljö och kvalitet i skolorna. Att så snart som möjligt kompensera detta med förstärkta utbildningsinsatser i den offentliga budgeten måste enligt kommissionens mening ses som en av de mest angelägna åtgärderna, med potentiellt stora effekter på medellång och längre sikt.

²⁰ Brunori et al. (2013).

²¹ Cingano (2014), fig. 5 och 6.

²² Narayan et al. (2018), fig. 4.6.

²³ Ibid. fig. 4.12.

Humankapital och tillväxt

Humankapitalet och dess fördelning har sannolikt djupgående effekter också för samhällsutvecklingen i stort, och inte bara för dem som direkt berörs av utbildningsinsatserna. Vissa analyser tyder på att fördelningen av humankapitalet i vissa avseenden kan vara väl så viktig som fördelningen av inkomster. Som konstaterats tidigare²⁴ har det visat sig svårt att fastställa något samband mellan inkomstjämlighet och ekonomisk tillväxt, så länge ojämlikheten mäts med gini-koefficienten. Castelló och Doménech har emellertid visat att ett stabilt samband finns, om man i stället har ojämlikheten i humankapital som förklarande variabel, mätt med ginikoefficienten.²⁵

Det visar sig också att tillväxten får något olika karaktär beroende på vilken ojämlikhet – inkomster eller humankapital – som ligger i fokus. En hög inkomstjämlighet tenderar att stimulera uppbyggnaden av fysiskt kapital, vilket kan ge en viss tillväxteffekt. En jämn fördelning av humankapitalet leder som sagt till en högre tillväxt, så humankapitalets fördelning dominerar över inkomstfördelningen som tillväxtfaktor. Denna slutsats har bekräftats i en annan, detaljerad analys av tillväxtens sammansättning i 86 länder under perioden 1980–2012.²⁶ Ojämlikhet i inkomster leder till relativt sett högre investeringar i kapitalintensiva branscher, medan investeringarna i humankapital i motsvarande grad försämras. Något förenklat kan man alltså säga att valet står mellan en utvecklingsväg karaktäriserad av högre inkomstjämlighet, ackumulation av fysiskt kapital och sannolikt svagare sysselsättningsutveckling, och en annan väg med fokus på ett jämnt fördelat humankapital, av allt att döma högre aggregerad tillväxt och gynnsammare sysselsättningsutveckling.

30.6 Sammanfattning

De storskaliga förändringar som kort har berörts i detta kapitel har inga entydiga konsekvenser för jämlikheten. Utfallet beror i hög utsträckning på vem som har starkast inflytande över den tekniska, ekonomiska och sociala utvecklingen och med vilka politiska förtecken den hanteras. Den enda generella slutsats som kan dras är att

²⁴ Avsnitt 5.4.

²⁵ Castelló & Doménech (2002).

²⁶ Erman & te Kaat (2019).

utvecklingen måste bevakas ur ett jämlikhetsperspektiv för att ojämlikheten inte ska öka av egen kraft. Det gäller på alla nivåer – i forskning, i politisk debatt och i utformning och utvärdering av politiska reformer.

31 Författningsförslag

31.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Häri genom föreskrivs i fråga om Tryckfrihetsförordningen (1949:105) att 1 kap. 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

12 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om

1. förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker eller tobaksvaror,

1. förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av *kommersiella spel*, alkoholdrycker eller tobaksvaror,

2. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster, om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller som enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en tobaksvara,

3. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen,

4. krav att införa och på ett visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd,

5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller

missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande, om krav på berättigat behov hos den som beställer kreditupplysningen, om skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift, eller

6. ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20XX.

31.2 Förslag till lag om ändring i jordabalk (1970:994)

Härigenom föreskrivs i fråga om Jordabalk (1970:884) att 12 kap. 18 e, 18 f §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

18 e §

Om hyresvärden vill utföra sådana åtgärder som avses i 18 d § *skall* han skriftligen meddela de berörda bostadshyresgästerna detta.

Om hyresvärden vill utföra sådana åtgärder som avses i 18 d § *ska* han skriftligen meddela de berörda bostadshyresgästerna detta.

Det skriftliga meddelandet ska innehålla uppgift om

– vilken åtgärd som är underhåll respektive standardhöjande åtgärd,

– olika standardhöjande alternativ som bostadshyresgästen kan välja,

– hyresnivåskillnad för de olika alternativa standardhöjande åtgärderna.

Om en berörd bostadshyresgäst inte godkänner åtgärden, får hyresvärden ansöka hos hyresnämnden om tillstånd att utföra åtgärden. Ansökan får göras tidigast två månader efter det att meddelandet lämnats till hyresgästen.

12 kap.

18 f §

En ansökan enligt 18 e § *andra stycket skall* bifallas, om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse av att åtgärden genomförs och det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs.

Vid prövningen av om det är oskäligt mot hyresgästen att åtgärden genomförs *skall* hyresvärdens intresse av att åtgärden genomförs vägas mot de skilda intressen som hyresgäster i allmänhet kan antas ha av att åtgärden inte vidtas. Om det finns särskilda skäl, får även omständigheter som hänför sig endast till den enskilde hyresgästen beaktas.

En ansökan enligt 18 e § *tredje stycket ska* bifallas, om hyresvärden har ett beaktansvärt intresse av att åtgärden genomförs och det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs.

Vid prövningen av om det är oskäligt mot hyresgästen att åtgärden genomförs *ska* hyresvärdens intresse av att åtgärden genomförs vägas mot de skilda intressen som hyresgäster i allmänhet kan antas ha av att åtgärden inte vidtas. Om det finns särskilda skäl, får även omständigheter som hänför sig endast till den enskilda hyresgästen beaktas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

31.3 Förslag till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130)

Härigenom föreskrivs i fråga om preskriptionslagen (1981:130) att det ska införas en ny paragraf, 8 a § av följande lydelse.

8 a §

En persons fordran enligt denna lag preskriberas slutligt efter 10 år efter det att borgenären erhållit exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § utsökningebalken.

Preskriptionstiden får av allmän domstol förlängas med 5 år mot den som svarar för betalning av en fordran om han eller hon

1. har överlätit, undanskaffat eller upplätit särskild rätt till egen- dom om det kan antas att han eller hon gjort detta för att försvåra fordringsägarens möjligheter att få betalt för fordringen.

2. har saknat känt hemvist och det inte har kunnat klarläggas var han uppehållit sig.

3. inte har kunnat anträffas på känt hemvist inom riket och det inte har kunnat klarläggas var han uppehållit sig.

4. har stadigvarande vistats utomlands.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

31.4 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 6 kap. 2 §, 14 kap. 3 §, 23 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 20 kap. 18 § och närmast före denna en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

2 §

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning om

1. Anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig, och

2. Lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrkets eller branschen.

Erbjudande om anställning är bindande.

Arbetstillstånd enligt första stycket får endast ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen.

Arbetstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

14 kap.

3 §

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

– avvisning eller utvisning,

– avslag på en ansökan om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,

– avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige

– fastställande av sanktionsavgift.

20 kap.

Sanktionsavgift

18 §

Beslut om sanktionsavgift meddelas av Migrationsverket.

Vid den tidpunkt Migrationsverket får kännedom om att en arbetsgivare inte uppfyller villkoren i det bindande anställningserbjudandet som låg till grund för arbetstillståndet ska arbetsgivaren betala en sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften är 15 procent av den uteblivna lönen.

En förhöjd sanktionsavgift på 25 procent ska gälla

- 1. Om andra villkor i anställningserbjudandet inte uppfylls,*
- 2. Vid en särskilt allvarlig överträdelse.*

Avgiften ska bestämmas till högst 10 procent av arbetsgivarens omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det.

Avgiften tillfaller staten.

23 kap.**1 §**

Regeringen får, utöver vad som förut angetts i denna lag, meddela föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla utlänningars vistelse eller anställning i Sverige,

2. sådana inskränkningar i utlänningars rätt att vara anställda i ett visst företag eller i företag av visst slag som är nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet,

3. skyldighet att kontrollera utlänningar rätt att vistas och arbeta i Sverige,

4. skyldighet för arbetsgivare till en utlänning som beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket att lämna uppgift om de anställning villkor som gäller för utlänningen och föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheten ska uppfyllas.

5. beräkning och jämkning av sanktionsavgifter när en arbetsgivare inte uppfyller villkoren som ligger till grund för arbetstillståndet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

31.5 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) att det ska införas en ny paragraf, 29 kap. 10 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

10 a §

Det erinras om kravet på saklighet, opartiskhet och likabehandling i 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152). Den bestämmelsen är tillämplig även på de offentliga förvaltningsuppgifter som utförs i fristående skolor.

För lärare i fristående skola föreligger jäv vid betygssättning och annan myndighetsutövning om det i ärendet finns särskild omständighet som är ägnad att rubba opartiskheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

31.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 3 § förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (2010:1138) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Samhällsorientering ska innehålla följande delar.

1. Att komma till Sverige.
2. Att bo i Sverige.
3. Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
4. Individens rättigheter och skyldigheter.

5. Jämställdhet mellan kvinnor och män.

5. Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
6. Att påverka i Sverige.
7. Att vårda sin hälsa i Sverige.
8. Att åldras i Sverige.

6. Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
7. Att påverka i Sverige.
8. Att vårda sin hälsa i Sverige.
9. Att åldras i Sverige.

Tyngdpunkten ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige. Det exakta innehållet, omfattningen och tyngdpunkten i varje del bör anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

31.7 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordning (2010:1636)

Härigenom föreskrivs att 13 § alkoholförordningen (2010:1636) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Följande informationstexter ska användas i annonser i de fall som avses i 7 kap. 7 § alkohollagen (2010:1622).

1. *Alkohol kan skada din hälsa.*

2. Alkohol är beroendeframkallande.

3. Alkohol kan orsaka nerv- och hjärnskador.

4. Alkohol kan orsaka skador på lever och bukspottskörtel.

5. Alkohol kan orsaka hjärnblödning och cancer.

6. Varannan förare som omkommer i singelolyckor i trafiken är alkoholpåverkad.

7. Hälften av alla som drunknar har alkohol i blodet.

8. *Alkohol i samband med arbete ökar risken för olyckor.*

9. Alkoholkonsumtion under graviditeten kan skada barnet.

10. Barn som får alkohol hemma dricker sig berusade oftare än andra barn.

11. *Att börja dricka i tidig ålder ökar risken för alkoholproblem.*

1. Alkohol är beroendeframkallande.

2. Alkohol kan orsaka nerv- och hjärnskador.

3. Alkohol kan orsaka skador på lever och bukspottskörtel.

4. Alkohol kan orsaka hjärnblödning och cancer.

5. Varannan förare som omkommer i singelolyckor i trafiken är alkoholpåverkad.

6. Hälften av alla som drunknar har alkohol i blodet.

7. Alkoholkonsumtion under graviditeten kan skada barnet.

8. Barn som får alkohol hemma dricker sig berusade oftare än andra barn.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

31.8 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Häri genom föreskrivs att 13 kap. 5 § Gymnasieförordningen (2010:2039) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

5 §

Ersättning för lokalkostnader enligt 3 § 7 ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev i motsvarande verksamhet.

Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet. *Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras.*

Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

31.9 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 6 § skolförordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

6 §

Ersättning för lokalkostnader enligt 4 § 7 ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev i motsvarande verksamhet.

Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet. *Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras.*

Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

31.10 Förslag till förordning (2022:000) om statlig hyresgaranti

Härigenom föreskrivs följande.

Syfte och tillämpningsområde

1 § Enligt denna förordning får statlig garanti (hyresgaranti) lämnas för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt.

Förutsättningar för hyresgaranti

2 § Som förutsättning för att hyresgaranti ska lämnas gäller att den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas

1. får en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, och

2. bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) fullgöra hyresbetalningar.

Beslut om hyresgaranti

3 § Försäkringskassan prövar ärenden om hyresgarantier.

4 § En hyresgaranti ska omfatta tolv månadshyror och gälla under två år.

5 § På sökandens begäran kan Försäkringskassan ge förhandsbesked om utställande av hyresgaranti.

Eftergift

6 § Försäkringskassan får helt eller delvis efterskänka statens regressfordran enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, om garantigäldenären är på obestånd eller annars saknar utmättningsbara tillgångar och Försäkringskassan bedömer att garantigäldenären inte kommer att kunna betala fordringen senare heller.

För statens fordringar enligt denna förordning ska inte 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar gälla.

Bemyndigande

7 § Försäkringskassan får meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Överklagande

8 § Försäkringskassans beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Övriga bestämmelser

9 § För hyresgarantier enligt denna förordning gäller med undantag för 14, 17 och 19 §§ vad som föreskrivs om garantier i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Genom förordningen upphävs förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier. Förordningen kommer att gälla för ansökningar som inkommit till Boverket före den 10 september 2021 och som ännu inte avgjorts.

32 Författningskommentar

32.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen (1949:105)

1 kap.

12 §

Bestämmelsen ska ändras. I dag gäller ett förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring för alkoholdrycker och tobaksvaror. Det ska införas ett förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av kommersiella spel.

Förslaget behandlas i kapitel 23.

32.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken (1970:994)

12 kap.

18 e §

Bestämmelsen ska ändras. Bestämmelsen i andra stycket är ny. Det införs ett krav på att hyresvärden ska precisera viss information i det skriftliga meddelandet. Hyresgästen, som ska lämna godkännande till standardhöjande åtgärder, ska genom informationen kunna förstå vilken typ av åtgärder som hyresvärden vill genomföra i lägenheten och för att tydliggöra det för hyresgästen, ska informationen innefatta en redovisning av vad som är den standardhöjande åtgärden respektive vad av som är sedvanligt underhåll som inte har inverkan på bruksvärdet eller hyran (strecksetsats 1). Hyresgästen ska därefter få information om att han eller hon kan välja omfattningen på de

olika åtgärderna, det vill säga de olika alternativen av standardhöjande åtgärder som hyresvärden kan erbjuda (strecksats 2).

De ekonomiska konsekvenserna för hyresgästerna är en särskilt viktig uppgift att få information om. Till de olika alternativen av standardhöjande åtgärder ska hyresvärden lämna information om de olika hyresnivåskillnaderna (strecksats 3). Det ska alltså finnas ett basalternativ för standardhöjning som ger den minsta hyresökningen. Hyresvärden kan lämna andra mer standardhöjande alternativ med andra hyresnivåökningar för den hyresgäst som önskar en högre standard. Dessa ändringar syftar främst till ett ökat boendeflytande, att hyresgästen ska kunna påverka vilken standardhöjning och får en uppfattning om förväntad hyra. En hyresgäst kan fortsättningsvis välja att inte godkänna en standardhöjning.

Ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2022. Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Förslaget behandlas i kapitel 20.

12 kap.

18 f §

Paragrafen ändras till följd av ändringar i 12 kap. 18 e §.

32.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

6 kap.

2 §

Bestämmelsen ska ändras. Erbjudandet om anställning ska vara rättsligt bindande och gäller och lön och andra villkor ska inte vara sämre än i efterhand ingångna avtal.

20 kap.

18 §

Bestämmelsen är ny. Det bindande anställningserbjudandet ligger till grund för arbetskraftsinvandrarens arbetstillstånd och efterföljer inte arbetsgivaren det utan ger lägre lön och andra sämre villkor kan det bli fråga om en sanktionsavgift för arbetsgivaren. Det innebär en sanktionsavgift mot arbetsgivare som inte uppfyller villkoren som legat till grund för arbetstillståndet. Brister eller avvikelser från det bindande anställningserbjudandet kan upptäckas vid efterkontroller, förlängningsansökan eller på annat sätt där Migrationsverket får kännedom om att en arbetsgivare inte följer anställningsvillkoren. Förordningsändringar som trädde i kraft 1 april 2020 som gör det möjligt med ett informationsutbyte mellan Skatteverket, Försäkringskassan och Migrationsverket i olika ärenden om uppehållstillstånd för arbete torde även kunna vara ett led i att lättare kunna jämföra anställningserbjudandet med de verkliga villkoren. Migrationsverket beslutar om överträdelse i förhållande till anställningserbjudandet och fastställer samt meddelar sanktionsavgiften. Sanktionsavgiften har två nivåer, en grundnivå som är den som normalt kommer att påföras. Grundnivån är 15 procent av den uteblivna lönen för varje arbetskraftsinvandrare. Den uteblivna lönen avser skillnaden mellan den utbetalda och utlovande lönen som framgår av anställningserbjudandet. Det är lätt att konstatera skillnaden. Överträdelserna kan vara av varierande art och svårighetsgrad. Den förhöjda sanktionsavgiften på 25 procent avser överträdelse av de andra villkoren, som att försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor som inte ska vara sämre än för arbetstagare i Sverige. Dessa framgår också av det rättsligt bindande anställningserbjudandet (blanketten) men det kan kräva viss utredning för att fastställa att exempelvis inte försäkringsskydd har följts.

Den förhöjda sanktionsavgiften ska också påföras vid särskilt allvarlig överträdelse. Det kan avse situationer som exempelvis det är samma arbetsgivare som vid upprepade tillfällen meddelats sanktionsavgift på grundnivå, eller där det framkommer att överträdelserna har pågått länge.

En sanktionsavgift kan bestämmas till högst 10 procent av arbetsgivarens omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Sanktionsavgifterna tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Men det finns möjlighet till jämkning av sanktionsavgiften. Jämningsregler bör tillämpas restriktivt. Situationer där jämkning av arbetsgivarens sanktionsavgift kan komma ifråga kan vara situationer där arbetskraftsinvandrarerna ändå skulle fått ett återkallat uppehållstillstånd, exempelvis allvarlig brottslighet eller efter allvarligt hot mot rikets säkerhet. Ett annat exempel för möjlighet att jämka sanktionsavgiften skulle vara i det fall som avvikelserna från det bindande anställningserbjudandet är obetydlig eller ringa. I vilka situationer som jämkning kan komma ifråga får i huvudsak lämnas till rättstillämpningen.

Lagändringen föreslås träda i kraft 1 januari 2022. Det finns inte behov av övergångsbestämmelser.

Förslaget behandlas i kapitel 19.

32.4 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

29 kap.

10 a §

Bestämmelsen är ny. I första stycket är en erinran om att 1 kap. 9 § regeringsformen ska gälla vid myndighetsutövning och offentlig förvaltningsverksamhet även i en fristående skola. Av det andra stycket framgår jävsbestämmelser som kan tillämpas då det i ett ärende om betygssättning eller annan myndighetsutövning finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för opartiskhet. Det motsvarar generalklausulen i 6 kap. 28 § p. 5 kommunallagen.

Ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2021. Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Förslaget behandlas i kapitel 17.

32.5 Förslaget till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130)

8 a §

Bestämmelsen är ny. Det införs ett krav på absolut preskription för fordringar. De skulder som slutligt kan preskriberas är fordringar enligt preskriptionslagen. En fordran enligt den lagen är alla slag av fordringar, oavsett om det avser pengar, varor, tjänster eller andra prestationer. Det kan grunda sig på avtal, på en handling som inte har samband med ett avtalsförhållande eller direkt på lag eller annan författning eller på oskriven rätt. Begreppet omfattar inte sakrättsliga anspråk, dvs. sådana som avser äganderätt, panträtt, retentionsrätt, nyttjanderätt m.m. Inte heller omfattas rättigheter som inte är av obligationsrättslig karaktär, exempelvis rätt till familjerättsligt underhåll, arvsrätt, upphovsrätt och andelsrätter.¹

Preskriptionstiden är 10 år efter att borgenären fått exekutionstitel och begärt verkställighet. När 10 år har gått efter utmätning av lön och sak preskriberas fordran helt.

Preskriptionstiden kan under vissa förutsättningar förlängas 5 år. Med känt hemvist avses att vederbörande har haft fast bostad eller har vistats stadigvarande på känd bostadsadress. Den stadigvarande vistelsen utomlands bör ha varit så långvarig att Kronofogdemyndigheten har haft möjlighet att vidta indrivningsåtgärder mot den betalningsskyldige. Preskriptionsförlängningar ska användas restriktivt.

Ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2022. Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Förslaget behandlas i kapitel 22.

¹ Prop. 1979/80:119.

33 Konsekvenser av förslagen

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande. Det handlar om ekonomiska konsekvenser för stat, myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, företag och enskilda. Om förslagen har konsekvenser för det kommunala självstyret, brottsligheten, sysselsättning, offentlig service, jämställdheten mellan män och kvinnor eller möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen, ska dessa också beskrivas. Utöver detta ska även konsekvenser för små och stora företag samt för den personliga integriteten redovisas.

I kapitlet belyses endast konsekvenserna av författningsförslagen. Redovisningen av konsekvenserna görs huvudsakligen i detta kapitel, men en del konsekvenser har behandlats i tidigare kapitel och upprepas i sammanfattning nedan. Kommissionen har lämnat ett tiotal förslag med vidhängande lagtext. Förslagen är fristående från varandra. Konsekvensutredningen ska tydliggöra och uppskatta vilka konsekvenser en föreslagen förändring kan medföra för samhället och dess aktörer. Kommissionens förslag möter olika problem och målgrupper, vilket skapar behov av flera konsekvensutredningar. Det är inte möjligt att genomföra separata fullständiga konsekvensbeskrivningar av varje förslag. Några av förslagen är det svårt att kostnadsberäkna, då det saknas underlag för hur många som berörs av dem. Beräkningarna får därför ses mer som en ungefärlig uppskattning av de ekonomiska effekterna än som en faktisk prognos över utfallet. Därför ska beräkningarna tolkas med viss försiktighet.

33.1 Införande av absolut preskription av fordringar

I korthet innebär förslaget att det införs en absolut preskription för fordringar. Under de 10 år från att borgenären har sökt exekutionstitel tills slutlig preskription sker kan det göras utmätningar av gäldenärens tillgångar.

Effekter på offentliga finanser

Överskudsättning är en kostnad för samhället. Det är svårt att beräkna hur många som är överskudsatta i Sverige, eftersom det finns olika definitioner av en överskudsatt. Men en vägledande princip är att överskudsatta är personer som har skulder som överstiger deras betalningsförmåga och att betalningsoförmågan är långvarig. Det rör det sig om cirka 100 000 permanenta gäldenärer, som har funnits i registret i över 20 år och har små möjligheter att bli skuldfria.¹

Konsumentverket gjorde 2011 ett hypotetiskt räkneexempel och beräknade utifrån offentliga finansiella kostnader och produktionsbortfall. I ett worst case-scenario uppgick kostnaderna till 660 000 kronor per år/överskudsatt. Produktionsförlusten uppgick till 385 000 kronor beräknat på att den överskudsatta tidigare hade en månadslön på 23 000 kronor. De offentligfinansiella kostnaderna uppgick till 275 000 kronor (sjukpenning, försörjning, sjukvård, handläggning Arbetsförmedlingen m.m.).

Kronofogdemyndigheten har beräknat antalet överskudsatta till närmare 400 000 personer, och enligt dess beräkningar uppgår den totala samhällskostnaden för överskudsatta till mellan 30 och 50 miljarder kronor per år.² Beräkningen beaktade endast kostnader för sjukdom och produktionsbortfall. Sannolikheten för att kostnaden är betydligt högre får därmed anses vara hög.

Förslaget syftar till att minska den befintliga stocken av överskudsatta. En del av de överskudsatta kommer att ansöka om skuld-sanering i stället för att vänta på att borgenären söker exekutionstitel och verkställighet, som kan ske under 10 år fram till en slutlig preskription av en skuld. Vissa borgenärer kan dessutom välja att inte få en exekutionstitel, trots att skulden har funnits i många år och gäldenärens förmåga att betala är sämre när det har gått en längre tid. Det

¹ SOU 2013:78.

² Riksrevisionen (2015), bilaga 1.

går därför inte att göra en säker uppskattning av hur många som kommer att träffas av förslaget och få sina skulder slutligt preskriberade.

Överskuldssatta personer är överrepresenterade inom socialtjänsten och sjukvården, vilket innebär ökade kostnader för samhället gällande försörjningsstöd och vård.³ Förslaget skulle sannolikt leda till lägre offentliga utgifter. Det är inte möjligt att beräkna hur mycket lägre utgifterna kan bli, eftersom det råder osäkerhet om hur många som är överskuldssatta.

För personer med mycket stora skulder finns det dessutom inga incitament för att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden, då en stor del av inkomsten kommer att gå till att betala av skulderna. Förslaget kan bidra till ett bättre arbetskraftsdeltagande och ett högre arbetsutbud, vilket ger högre skatteintäkter och motverkar att personens humankapital deprecieras i takt med långvarig frånvaro från arbetsmarknaden. Förslaget kan på längre sikt medföra att en överskuldssatt kan få ett normalt konsumtionsmönster, vilket påverkar den ekonomiska aktiviteten positivt i samhället.

Sammanfattningsvis kommer förslaget att beröra ett mindre antal personer och kommer därför inte att påverka de offentliga utgifterna i någon stor utsträckning. Det är svårt att med säkerhet bedöma om förslaget innebär några intäkter för staten.

Myndigheternas administration

Förslaget innebär inte att Kronofogdemyndighetens uppdrag utvidgas eller förändras, eftersom förslaget om absolut preskription inte innebär att en fordran automatiskt preskriberas efter 10 år utan i stället att borgenären behöver en exkutionstitel och begära verkställighet för att Kronofogdemyndigheten ska kunna driva in skulder via löne- och sakutmätning. Även om det finns ett stort antal överskuldssatta, kommer förslaget alltså inte att i så stor utsträckning leda till att de flesta borgenärer kommer att begära en exekutionstitel och söka verkställighet för en överskuldssatt gäldenär. Det kommer alltså inte att påverka Kronofogdemyndighetens administration. Kronofogdemyndigheten kommer under de 10 år innan skulderna slutligt preskriberas att utmäta gäldenärens tillgångar. Krono-

³ De Toro (2016).

fogdemyndigheten behöver bevaka 10-årsfristen, eftersom det där-
efter inte längre är möjligt för borgenärerna att få skulden betald.
Det är inte en ny arbetsuppgift för myndigheten. Ett absolut slut-
datum är lätt att kontrollera för Kronofogden, borgenären och
gäldenären. Sammanfattningsvis kommer förslaget inte att leda till
ytterligare administration eller ökade kostnader för Kronofogde-
myndigheten.

Förslaget innebär en möjlighet till preskriptionsförlängning som
ska prövas av domstol. Möjligheterna till preskriptionsförlängning
är begränsade till vissa situationer, bland annat att en gäldenär håller
sig undan. En tänkbar negativ konsekvens av regleringen är att en
gäldenär har flera borgenärer, och om alla borgenärerna begär pre-
skriptionsförlängning för samma gäldenär vid olika tidpunkter
skulle detta innebära en stor tillströmning av mål vid olika tidpunkter
för domstolarna. Samtidigt kommer förslaget att beröra ett fåtal
gäldenärer som kommer att få en slutlig preskription av en skuld. Av
den anledningen kommer inte heller måltillströmningen för domsto-
larna att öka särskilt mycket.

Konsekvenser för aktörer

Gäldenärer med stora långvariga skulder har sämre hälsa, har ett
mindre arbetskraftsdeltagande, mindre social interaktion och svårig-
heter att teckna hyreskontrakt. Det finns ingen information om hur
många barn som lever i överskuldsatta familjer, men en indikation
på problemets omfattning fås av att 183 000 barn lever i en familj där
minst en förälder har en pågående skuldsanering. Förslaget kan leda
till positiva hälsoeffekter, högre arbetsmarknadsdeltagande och en
bättre ekonomisk situation för både den överskuldsatta och barnen.

Förslaget kan ge borgenärer incitament att snabbare vända sig till
Kronofogdemyndigheten, eftersom en gäldenärs betalningsförmåga
oftast inte blir bättre med tiden. Förslaget innebär att borgenärerna
kommer att kunna driva in sina fordringar i 10 år efter att borgenären
har sökt exekutionstitel, och det är först därefter som fordringarna,
om det inte har blivit betalda, skrivs av i borgenärernas räkenskaper.
De flesta borgenärer kommer troligen att få betalt för många av sina
skulder, eftersom när de begärt verkställighet har 10 år på sig att få
betalt innan den slutliga preskriptionen sker.

Konsekvenser för små företag

De företag som skulle kunna komma att påverkas av förslaget om absolut preskription är företag som handlar med fordringar (inkassobolag). Men samtidigt är påverkan begränsad, eftersom förslaget innebär att företagen har många år för att verkställa fordringarna. Om det inte lyckas under de åren, torde det var tveksamt om de förfallna fordringarna någonsin kommer att bli verkställda med full betalning.

En allmän konsekvens av förslaget är att kreditgivningen blir försiktigare, vilket innebär att riskbilden förändras. Denna indirekta effekt torde vara väl så viktig som den direkta.

Konsekvenser för ökad ekonomisk jämlikhet

Ett ökat utbud av krediter med en mycket aktiv marknadsföring har lett till att fler låginkomsttagare har lockats att finansiera konsumtion på en icke hållbar nivå. Även små misstag i detta avseende kan med dagens lagstiftning få oproportionerliga negativa följder för både hushållets ekonomi och arbetsförmågan. Förslaget om absolut preskription skapar en bättre balans mellan skuldsatta och fordringsägare och leder därmed till ökad ekonomisk jämlikhet.

Konsekvenser för jämställdhet, brottslighet och integration

Det är fler män än kvinnor som är skuldsatta. Av de skuldsatta som är folkbokförda i Sverige, så är 38 procent kvinnor och 62 procent män.⁴ Men samtidigt finns det skillnader i synen på skuldsättning, där kvinnorna i högre utsträckning än män ser skuldsättning som något gemensamt inom familjen. Kvinnors skuldsättning kan i högre grad relateras till nödvändig konsumtion för hem och familj, medan mäns skuldsättning ofta hänger samman med företagande och bilköp. Kvinnor tar också i högre utsträckning ansvar för någon annans skuld, för en partner eller barn genom att var medlåntagare eller borgensman. På så sätt drabbas kvinnor i högre utsträckning av skulder där de själv inte disponerat några pengar. Obetalda skulder

⁴ www.kronofogden.se/69533.html, hämtat 31 maj 2020.

ökar risken för skilsmässa i barnfamiljer. Skilsmässa kan öka risken att inte klara av sina betalningar.⁵ Det finns en överrepresentation av ensamstående kvinnor med barn som är överrepresenterade bland de långvarigt överskuldsatta.⁶ Ekonomiska svårigheter kan förvärra våld i nära relationer.⁷

Det är också fler män än kvinnor som ansöker om skuldsanering. Av dem som fick skuldsanering 2018 var 51 procent män och 49 procent kvinnor. De vanligaste orsakerna till överskuldsättning för kvinnor som beviljats skuldsanering 2018 var sjukdom, skilsmässa och överkonsumtion. För männen var det framför allt sjukdom, arbetslöshet och olönsamhet i företag.⁸

Utrikes föddas överrepresentation ligger på 64 procent i förhållande till hur många de är av befolkningen i stort och trenden är att de hela tiden ökar.⁹

Förslaget bidrar därmed till ökad jämställdhet och integration.

Övriga konsekvenser

Utöver de konsekvenser som redogjorts för ovan bedöms förslaget inte få några effekter på andra myndigheter, organisationer, regioner, regionalpolitik, eller den personliga integriteten. Förslaget påverkas inte av det EU-rättsliga regelverket.

33.2 Bindande anställningserbjudande och sanktionsavgifter för arbetsgivare som inte uppfyller villkoren som legat till grund för arbetstillståndet

I korthet innebär förslaget att erbjudandet om anställning som ligger till grund för arbetstillståndet ska bli rättsligt bindande. I de fall där en arbetsgivare avviker från de villkor som ligger till grund för anställningserbjudandet kan sanktionsavgift påföras.

⁵ Sandvall (2016).

⁶ SOU 2013:78, tabellbilaga.

⁷ Sandvall (2016).

⁸ www.kronofogden.se/78500.html, hämtat den 31 maj 2020.

⁹ Vuleta (2018).

Effekt på offentliga finanser

För att få en bild av de ekonomiska konsekvenserna måste det göras en bedömning av hur många ärenden om sanktionsavgift det kan bli fråga om, sanktionsavgiftens storlek, i vilken omfattning arbetsgivarnas beteende påverkas samt hur konjunkturella förändringar påverkar efterfrågan på arbetskraftsinvandringen och antalet personer som ansöker om arbetstillstånd. Mest svårbedömt är hur arbetsgivare och arbetstagare beteende över tid påverkas av förslaget. Migrationsverket avgjorde 2019 totalt sett 82 755 ärenden. 52 547 ärenden avsåg förstagångsansökan. 10 500 fick avslag på förstagångsansökan. När det gällde förlängningsansökningar avgjordes 30 208 ärenden. Närmare 4 000 ansökningar avseende förlängning av arbetstillstånd avslogs.¹⁰ Drygt en tredjedel av de beviljade tillstånden avsåg kvalificerade yrken. De övriga beviljade arbetstillstånden avsåg mindre kvalificerade arbeten inom bland annat städ, restaurang.

Det kan bara bli en grov uppskattning av antalet ärenden under fasta antaganden. Ett sätt är att försöka beräkna antalet ärenden där det kan bli aktuellt med sanktionsavgift är att se hur många (förlängnings) ärenden som fick avslag. Utgå från de uppskattningar som har gjorts år 2015 om i vilken utsträckning som avslag berodde på brister i anställningsvillkoren. Det kan bli en vägledning för hur många ärenden om sanktionsavgift som det skulle kunna bli frågan om. Under 2015 beviljade Migrationsverket 20 146 arbetstillstånd, varav 7 426 avsåg förlängningsansökan. Migrationsverket fattade totalt 3 330 avslagsbeslut 2015. Utifrån deras underökning av de beslut som de granskade berodde hälften av avslagen på grund av brister i anställningsvillkor. Antalet ansökningar om arbetstillstånd har i Sverige ökat under dessa år till följd av ökad efterfrågan på arbetskraft. Under 2019 beviljades totalt 68 380 arbetstillstånd, där beviljade förlängningar var 26 343 ärenden. Migrationsverket fattade totalt 14 500 avslag och cirka 4 000 av avslagen var på förlängt arbetstillstånd. Det är nära det antal avslag som man hade 2015. År 2015 fick arbetskraftsinvandrarerna i hälften av ärendena avslag därför att de inte fått de villkor som ligger till grund för tillståndet. Ett antagande om att detsamma skulle gälla i dag skulle innebära att hälften av avslagen på förlängningsansökan är 2 000 per år, vilket troligen är lågt räknat. I vår grova uppskattning utgår vi ifrån att det handlar om

¹⁰ Migrationsverkets årsredovisning 2019.

minst 2 000 arbetskraftsinvandrare som inte skulle få förlängt, därför att arbetsgivaren inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstillståndet. Det är dessa arbetsgivare som kommer att utredas för en eventuell sanktionsavgift. Utöver detta finns det arbetskraftsinvandrare som inte kommer att ansöka om en förlängning men som ändå arbetar i Sverige utan att de villkor som de lovats uppfylls. Därför kan det finnas ett stort mörkertal.

Migrationsverkets administrativa kostnad

Genom kommissionens förslag åläggs Migrationsverket nya uppgifter. Beräkningarna nedan avser kostnader för kontroll, ärendehandläggning, handläggning i domstol och eventuella kostnader för utbildning och it.

Den grova uppskattningen innebär att det skulle röra sig om ett (lågt räknat) antal sanktionsavgiftsärenden på cirka 2 000 ärenden/år. En statlig tjänstemans timkostnad är cirka 357 kronor/timme.¹¹ Handläggning och beslut av sanktionsavgift beräknad att ta cirka 3 timmar. Det innebär att för varje utredd och beslutad sanktionsavgift är styckkostnaden max 1 071 kronor i administrationskostnad. Med en uppskattning på att det handlar om minst 2 000 ärenden är det totalt 2 142 000 kronor. För att jämföra med en styckkostnad för handläggning av en sanktionsavgift hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten var år 2011, 700 kronor. (SOU 2011:3). En uppräknig av styckkostnaden hamnar i dag på 844 kronor.¹² Om det gäller 2 000 ärenden, skulle kostnaden kunna uppskattas till totalt 1 688 400 kronor.

Det som kan påverka utredningskostnaden är att vårt antagande om antalet ärenden är för lågt. Ett antagande om ett högre antal ärenden om sanktionsavgift är 4 000 ärenden. Det skulle i stället medföra en total kostnad på 4 284 000 kronor. Handläggningen av sanktionsavgifter medför ett krav på ökade anslag till Migrationsverkets förvaltningsanslag. Migrationsverket handlägger redan avgifter, och det torde därför inte tillkomma några större utgifter för ärendehanteringssystem, programvara, andra it-insatser eller några omfattande utbildningsinsatser.

¹¹ SCB Lönestatistik. Använda data avser statlig sektor 2012 och 2018 utgår från kostnaden för 2012 års statliga tjänsteman som angavs i Boverket 2014.

¹² Om man räknar upp det med löneutvecklingen inom staten mellan 2011 och 2018.

Sanktionsavgifter kan överklagas. Prövning i allmän förvaltningsdomstol medför också kostnader. Hur många beslut som kommer att överklagas är inte möjligt att förutse med någon större grad av säkerhet. Ett antagande är att det initialt kommer att vara fler beslut om sanktionsavgifter som överklagas för att det ska skapas en rättspraxis. Migrationsverket har även möjlighet att jämka sanktionsavgiften och det kan bidra till en viss minskning av antalet överklaganden. Vi utgår ifrån vad det kostar att handlägga ett mål i allmän förvaltningsdomstol. Rättsområdet är inte nytt, och därför används styckkostnad för övriga mål. Styckkostnaden för att handlägga övriga mål i en förvaltningsrätt är fast kostnad på 7 633 kronor och en löpande kostnad på 7 633 kronor. Migrationsöverdomstol är styckkostnaden 6 421 löpande kostnad och 6 421 kronor för fast kostnad.¹³ Det bör beaktas att de allmänna förvaltningsdomstolarna har ett osäkert budgetläge de kommande åren. Det är av vikt att de allmänna förvaltningsdomstolarna får täckning för kostnaderna som att initialt kan komma att uppstå till följd av prövning av sanktionsavgifterna.

Ett alternativ till att Migrationsverket handlägger sanktionsavgiften och utan att beakta det bindande anställningserbjudandet (som finns hos Migrationsverket) är att Skatteverket sköter administrationen. Skatteverket har möjlighet att sköta denna kontroll med månadsuppgifterna. På så sätt kan missbruk upptäckas under pågående arbetstillstånd och inte efteråt, när det begärs ett nytt. Staten garanterar att de anställda står skadelösa i enlighet med regelverket. Staten tar ut en sanktionsavgift motsvarande mellanskillnaden mellan den beskattade inkomsten och den lägsta kollektivavtalade lönen i den bransch personen arbetar.

Sanktionsavgifterna ger vissa intäkter som ska tillfalla staten.

Sanktionsavgifterna kan delvis täcka de kostnadsökningar som förslaget medför för Migrationsverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna. I ett kortare perspektiv ökar kostnaderna för utredning och beslut om sanktionsavgifter. Med hänsyn till den preventiva effekten av sanktionsavgifter bör det på längre sikt innebära att kostnaderna blir lägre både för Migrationsverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

¹³ Domstolsverkets årsredovisning 2019, bilaga 2.

Samhällsekonomisk effekt

Syftet med sanktionen är att generera samhällsekonomiska vinster i form av en bättre fungerande arbetsmarknad och minskad osund konkurrens. Det finns samhällsekonomiska effekter av arbetskraftsinvandring, eftersom samhället har en vinst av bidraget till produktion, kompetensförsörjning, ökad handel och skatteintäkter. Det skulle därför kunna finnas en risk att företag inte i lika stor utsträckning kommer att anlita arbetskraft från tredje land. Syftet är dock att de rekryteringar som sker i större utsträckning sker i linje med rådande regelverk. I en rapport från 2015 gjordes en uppskattning att arbetskraftsinvandrarna bidrag till produktionen var 10 miljarder. Det råder dock en betydande spridning i hur mycket arbetskraftsinvandrarna bidrar till den samlade produktionsvärdet. Gruppen av lågkvalificerad arbetskraft står, per arbetskraftsinvandrad, för en liten del av bidraget till produktionen. Primärt är det de välkvalificerade som står för detta. Exempelvis står it-tekniker och systemutvecklare för 40 procent av bidraget till produktionen. Beräkningarna i rapporten baseras på statistik från 2015, då antalet arbetskraftsinvandrare var totalt 13 319 stycken.¹⁴ Av dessa var 3 000 lågkvalificerade yrken (städare, reparatörer, växtodlare och övriga yrken). För denna grupp är bidraget till produktionen 1,3 miljarder. Skatteintäkter från arbetskraftsinvandrare var 2015 cirka 4 miljarder per år. En minskad arbetskraftsinvandring kan ge effekter på skatteintäkter. En minskning med 10 procent av arbetskraftsinvandrare är en minskning av skatteintäkter på 0,4 miljarder.¹⁵ Det finns utgifter för gruppen också, även deras eventuellt medföljande familjemedlemmar så samtidigt ger minskningen effekter på offentliga utgifter som vård, skola m.m. Om arbetena ändå hade blivit utförda av personer som redan finns i Sverige, exempelvis arbetslösa, går staten inte minste om några skatteintäkter, samtidigt som det uppkommer en besparing i arbetslöshetslöshetsförsäkringen och i vissa fall i ekonomiskt bistånd.

¹⁴ År 2019 var denna siffra omkring 40 000.

¹⁵ Öhlin och Palmquist (2016).

Konsekvenser för aktörer

För *arbetskraftsinvandrar*en minimeras risken att inte få sin förväntade inkomst vid flytten till Sverige. Genom att erbjudandet binds försvinner risken för att arbetstillståndet ska återkallas därför att arbetskraftsinvandraren inte arbetar under godkända villkor.

Med ett bindande anställningserbjudande får individen möjlighet att arbeta med avtalsenliga villkor, vilket förbättrar situationen för arbetskraftsinvandraren.

Att som *arbetsgivare* långt i förväg binda sig för vissa löne- och anställningsvillkor kan vara förenat med vissa risker. Det kan under tiden från det att man erbjuder en anställning tills dess att arbetskraftsinvandraren kommer till Sverige inträffa oförutsedda händelser. En arbetsgivare som är bunden av ett erbjudande av avtal kan tvingas frånträda avtalet, vilket kan vara förenat med vissa kostnader. Å andra sidan kommer förslaget att innebära att riskerna kommer att övervägas mer noggrant.

En annan aktör som påverkas av ett bindande erbjudande är *Migrationsverket*, som fattar beslut om arbetstillstånd. I de fall där anställningserbjudandet är bindande minimeras riskerna att ett arbetstillstånd fattas på felaktiga grunder. Det bör minska Migrationsverkets arbetsbörda.

Det kan finnas en viss risk att en åtstramning av regelverket med krav på bindande anställningserbjudande och sanktionsavgifter på något sätt påverka en utlännings sannolikhet att i stället söka asyl i Sverige. Asylansökningar är mer resurskrävande. Å andra sidan minskar möjligheterna att systematiskt använda arbetskraftsinvandring som ett steg mot asylsökande.

Beträffande *företagen* kan förslaget bidra till att stävja missbruk och fusk och stärker därmed seriösa arbetsgivares konkurrenskraft. Arbetskraftsinvandraren ska arbeta under samma villkor som övriga anställda i Sverige, och arbetsgivaren ska inte konkurrera ut seriösa företag genom osunda villkor.¹⁶ Förslaget leder till att antalet anställningserbjudanden som inte är seriösa kommer att minska, eftersom det inte kommer att vara lönsamt att erbjuda arbeten utan att uppfylla villkoren. Det kan leda till en minskning av ansökningar om arbetstillstånd för mindre kvalificerade arbeten. Att fylla arbetskraftsbehovet till en lägre kostnad minskar det förväntade värdet av

¹⁶ SOU 2006:87.

en sådan fördel, då kostnaderna för eventuella sanktioner måste tas i beaktande. Det finns skäl att anta att ansökningarna om arbetstillstånd kommer att minska främst för den grupp som arbetar inom icke kvalificerade yrken.

Sammantaget kan det leda till färre ansökningar om arbetstillstånd.

Konsekvenser för små företag

Seriösa företag påverkas positivt av förslaget.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Sammantaget kan det leda till färre ansökningar om arbetstillstånd. Det skulle samtidigt frigöra arbetstillfällen för andra grupper som redan finns i Sverige, som nyanlända och andra inskrivna på Arbetsförmedlingen.

Färre ansökningar om arbetstillstånd leder i sin tur till minskad belastning på Migrationsverket.

De integrationspolitiska målen

Genom att göra anställningserbjudandet bindande och vid en avvikelse från anställningserbjudandet och de villkor som låg till grund för beviljandet av arbetstillståndet förbättras arbetskraftsinvandrarens möjligheter till en god ekonomi, förutsägbarhet i levnadsvillkoren och rättssäkerhet. För den grupp torde integrationen underlättas. Det innebär att situationen stärks för dem som har ett arbetstillstånd i Sverige, vilket bidrar till de integrationspolitiska målen om lika rättigheter och skyldigheter oavsett bakgrund. För dem som förlorar arbetet av någon anledning och där sanktionsavgift kan bli aktuell för arbetsgivaren finns en risk att arbetskraftsinvandraren ändå stannar kvar illegalt i Sverige.

Övriga konsekvenser

Förslaget får inte några effekter på myndigheter, organisationer, kommuner, regioner, regionalpolitik, jämställdhet, integration, brottslighet, EU-rätten eller den personliga integriteten

33.3 Införande av bestämmelse om jäv för fristående skolor

I korthet innebär förslaget att jävsbestämmelser ska gälla även för fristående skolor. Jävsbestämmelserna i förvaltningslagen gäller inte vid betygssättning. Jäv vid betygssättning i kommunala skolor gäller kommunallagen men för fristående skolor finns ingen reglering.

Offentliga finanser

Förslaget medför inga kostnadsökningar för stat, kommun, region, företag, enskilda.

Konsekvenser för aktörer

För eleverna är betygssättningen av stor betydelse för framtiden. Betygen ska vara grundade på sakliga och opartiska beaktanden. Förslaget ger de elever som anser att den betygsättande läraren är jävig ett rättsligt stöd. Att opartiskhet gäller vid betygssättningen är betydelsefullt. Det innebär en garanti för rättvis och likvärdig betygssättning för eleverna men ökar även det allmännas förtroende för betygssystemet. Att införa en bestämmelse om jäv i skollagen som kommer att gälla även för de fristående skolorna medför att eleverna i fristående skolorna kan invända jäv vid betygssättning på samma sätt som i fristående skolor. Samma regler om jäv kommer att gälla för privat och offentliganställda lärare. Härigenom minskar också risken för systematiska skillnader i betygssättning mellan offentliga och fristående skolor.

Övriga konsekvenser

Förslaget får inte några effekter på myndigheter, organisationer, kommuner, regioner, företag, regionalpolitik jämställdhet, integration, brottslighet, EU-rätten eller den personliga integriteten.

33.4 Upphävande möjligheten för kommuner att subventionera fristående skolor för att dessa ska kunna etablera sig i kommunen

I korthet innebär förslaget att kommuner inte längre kan ge gynnande villkor till fristående skolor för att dessa ska kunna etablera sig i kommunen.

Effekter på offentliga finanser

Principen om lika villkor gäller också lika ekonomiska villkor. Kommunen betalar för att fristående skolor ska kunna etablera sig i kommunen. Det kan medföra kostnader för kommunen att finansiera en fristående skola att etablera sig i kommunen. Förslaget att inte längre göra det möjligt för en kommun att kunna ge särskilt gynnande villkor till fristående skolor som etablerar sig i kommunen kommer i vissa kommuner att leda till en besparing. Det handlar dels om den direkta besparingen från en eliminerad utgift, men eventuellt också om en minskad etablering av fristående skolor som i sig är kostnadsdrivande för kommunerna.

Eftersom möjligheten till subvention tas bort för de fristående skolor som bedrivs i företagsform, kommer det att innebära ekonomiska konsekvenser för företag. Förslaget begränsar även möjligheterna till vinst för företagen, som framöver får etablera fristående skolorna i kommuner utan subvention från kommunen.

Konsekvenser för aktörer

Förslaget medför mer likvärdiga förutsättningar mellan enskilda huvudmän och mellan offentliga och fristående huvudmän.

Påverkan av EU-rätt

I kapitel 17 analyseras de EU-rättsliga reglerna om statsbidrag i relation till bestämmelserna om subvention till lokaler för fristående skolor som etablera sig i kommunen. Statsstödsreglerna hindrar sannolikt möjligheten till en subvention till lokaler och har påverkat vårt förslag att upphäva möjligheten för kommuner att ge särskilt gynnande villkor till fristående skolor som etablerar sig i kommunerna. EU-rätten har därför delvis påverkat förslaget.

Övriga konsekvenser

Utöver de konsekvenser som tagits upp ovan bedöms förslaget inte få några effekter på andra myndigheter, organisationer, kommunala självstyrelsen, regioner. Förslaget påverkar inte sysselsättning, regionalpolitik, brottslighet, eller den personliga integriteten eller möjligheten att nå de jämställdhets och integrationspolitiska målen.

33.5 Införande av en statlig hyresgaranti

I korthet innebär förslaget att staten tar över administrationen för hyresgarantin och ersätter hyresvärdarna i de fall som hyresgästen inte kan betala. Hyresgaranti gäller bara för dem som flyttar till hyreslägenhet. En hyresgaranti ska omfatta tolv månadshyror och gälla under två år.

Konsekvenser för offentliga finanser

Många hyresvärdar ställer krav på att hyresgästen ska ha en inkomst (inte försörjningsstöd), en fast anställning och inte ha några betalningsanmärkningar. Ett vanligt bruttoinkomstkrav har tidigare varit tre gånger årshyran, men många större hyresvärdar har tagit bort detta krav. Hyresvärdarna har i vissa fall krav på att hyresgästen ska ha ett visst belopp kvar efter att hyran är betald och inte heller ha några betalningsanmärkningar. Boverket har gjort egna kalkyler och beräkningar för hur ett införande av en statlig hyresgaranti skulle

påverka statens utgifter. Dessa beräkningar är osäkra, då skattningarna baseras på ett antal antaganden.¹⁷

För att komma fram till hur många hushåll som inte uppfyller hyresvärdars krav men som ändå kan klara av en hyra krävs kännedom om hushållens inkomster, inkomsternas varaktighet, boendeutgifter och övriga levnadsomkostnader. Antaganden om dessa parametrar ger en uppskattning om antalet statliga hyresgarantier som kan ställas ut. Därför har Boverket också uppskattat antal hushåll

- som har en bruttoinkomst som är lägre än 3 gånger lägre den förväntad hyran,
- som har en betalningsanmärkning, men som har en bruttoinkomst som är högre än 3 gånger den förväntade hyran och förväntas flytta in i en hyreslägenhet under ett kalenderår.
- där det saknas fast inkomst, men som har en bruttoinkomst som är högre än den förväntad hyran och som saknar betalningsanmärkning.

Boverket skiljer mellan olika hushåll som har 0, 1 500 och 3 000 kronor per konsumtionsenhet kvar i månaden efter det att den förväntade hyran är betald och skäligen levnadsomkostnader (se Boverkets rapport för en närmare redogörelse av beräkningen). Boverket gör en uppdelning på de med fast inkomst (variant 1) och de med inkomster från pension, a-kassa och sjukpenning (variant 2).

Resultatet av Boverkets beräkningar av antalet ansökningar om hyresgarantier som skulle komma in och som staten kan behöva administrera är mellan 147 000 (variant 2) och 168 000 (variant 1). Dessutom gör Boverket en uppskattning på att 60 procent fler hushåll inte uppfyller hyresvärdarnas inkomstkrav. Det skulle innebära att staten i så fall måste hantera 242 471 ansökningar.

Av de inkomna ansökningarna om hyresgarantier kommer vissa att ställas ut (se nedan).

¹⁷ Boverket (2014 a).

Administrationskostnader

Varje hyresgaranti kommer att ha en administrationskostnad. En statlig tjänsteman har en timkostnad på cirka 357 kronor.¹⁸ Handläggning av statlig hyresgaranti beräknas ta 1–3 timmar. Det innebär att för varje beslutad och utställd hyresgaranti är styckkostnaden max 1 071 kronor i administrationskostnad. I den högsta uppskattningen av antalet ansökningar, 242 471, är administrationskostnaden cirka 259 miljoner. En mer rimlig uppskattning är att det är 50 000 ansökningar som kommer in, vilket ger en administrativ kostnad på cirka 53 miljoner. Till de administrativa kostnaderna kan det initialt tillkomma utgifter för ärendehanteringssystem, programvara och utbildningsinsatser för personalen på Försäkringskassan.

Ersättning för uteblivna hyreskostnader

Garantin kommer att realiseras för dem som inte betalar hyran. Boverket gör en beräkning av hur stor andel av dem som beviljas hyresgaranti som inte kommer att kunna betala hyran och hur många månadshyror en hyresvärd i genomsnitt förlorar. I förslaget gäller en begränsning på maximalt 12 månaders ersättning för hyresförlust. Tiden för vräkning av hyresgäst och till dess att ny hyresgäst flyttar in är enligt Boverkets beräkning 6 månader. Boverket beräknar att staten i genomsnitt måste ersätta sex månadshyror i de fall med hushåll med hyresgaranti inte betalar hyran. En genomsnittlig årshyra år 2013 var 66 314 kronor, för sex månader är det 33 157 kronor.¹⁹

Boverket gör en uppskattning att 98 000 hyresgarantier kommer att ställas ut. Boverket uppskattar att 1,6 procent av hyresgästerna orsakar hyresvärdarna en hyresförlust. Det innebär att statens ersättning för uteblivna hyresbetalningar är cirka 52 miljoner kronor (*58 mnkr med 2019 års hyror*). I ett annat scenario där uppskattningen av antalet är 20 000 utställda garantier är den kostnaden för ersättning för de uteblivna hyresbetalningarna i stället 10,6 miljoner kronor (*12 mnkr med 2019 års hyror*).

¹⁸ www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/lonestrukturstatistik-hela-ekonomin/pong/tabell-och-diagram/loneutveckling/, 2020-05-19. Använt data för statlig sektor 2012 och 2018. utgår från kostnaden för 2012 års statliga tjänsteman som angavs i Boverket 2014.

¹⁹ SCB Boendekostnader.

Statens totala utgifter

Utifrån antagandet ovan beräknar Boverket statens totala utgifter till närmare 300 miljoner kronor första året och 345 miljoner kronor andra året och framöver, om 98 000 hyresgarantier ställs ut. Boverket har bedömt att antalet garantier är högt skattat. Kostnaden för 20 000 utställda hyresgarantier kommer totalt att vara cirka 60 miljoner kronor första året och 71 miljoner kronor det andra året och följande år. År 2 stiger kostnaden, eftersom fler garantier kommer att vara utställda och staten kommer att ha högre kostnader för att ersätta hyresvärdaren för uteblivna hyror. Boverket beräknar att ökningen innebär att ersättningen för uteblivna hyresgarantier kommer att fördubblas. De administrativa kostnaderna bör vara samma år 1 som 2 men bör sjunka när Försäkringskassan har utformat en effektiv handläggning av hyresgarantin.

När kommunal hyresgaranti infördes år 2007, beräknades att det uppskattningsvis skulle röra sig om cirka 20 000 utställda hyresgarantier. Det totala antalet hyresgarantier som ställdes ut och som kommunerna fick statlig ersättning för år 2019 var enbart 226 stycken. Det är rimligt att anta att kommissionens förslag kommer att innebära fler utställda garantier. En rimlig uppskattning är att det kommer att röra sig om cirka 50 000 ansökningar med cirka 20 000 utställda garantier.

Förslaget innebär att den kommunala hyresgarantin på 5 000 kronor tas bort. År 2019 var 43 miljoner kronor avsatt till den kommunala hyresgarantin.²⁰ Dessa medel kan alltså användas för att finansiera den statliga hyresgarantin.

Samhällsekonomiska effekter

En statlig hyresgaranti kan medföra samhällsekonomiska effekter. Kommunerna använder i dag hyresgarantin i olika utsträckning, och en statlig hyresgaranti som administreras av Försäkringskassan blir mer jämlik, eftersom det inte spelar någon roll vilken kommun hyresgästen är bosatt i. Att Försäkringskassan administrerar den statliga hyresgarantin leder till att det blir mer likvärdig tillgänglighet för hyresgarantier över landet. Fler kommer att ha rätt till statlig hyresgaranti, eftersom alla som uppfyller kriterierna i den föreslagna förordningen kommer att ha rätt till en hyresgaranti. I 2019 års bo-

²⁰ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 25.

stadsmarknadsenkät uppger 66 kommuner att de använder sig av kommunala hyresgarantier. Det är en minskning med 4 kommuner sedan förra året. Totalt 208 kommuner har svarat nej, och 16 kommuner har inte besvarat frågan.²¹ Om statlig hyresgaranti används i större utsträckning, kommer fler hushåll som har problem att kunna etablera sig på bostadsmarknaden att kunna bli hjälpta. Detta bidrar både till en bättre fungerande arbetsmarknad och i vissa fall till förbättrade möjligheter att bedriva högre studier.

Konsekvenser för myndigheter och kommuner

Genom kommissionens förslag åläggs Försäkringskassan nya uppgifter. Försäkringskassan ska vara den beslutande myndigheten för statlig hyresgaranti. Det leder till ett behov av ökade förvaltningsanslag till Försäkringskassan. Kommissionen har bedömt att det är rimligt med cirka 50 000 ansökningar, som i genomsnitt tar 1–3 timmar att handlägga. Kostnader för Försäkringskassans administration beräknades ovan till 50 miljoner kronor. Kostnaderna kan framöver förväntas minska, eftersom handläggningen kommer att effektiviseras. På längre sikt borde alltså administrationskostnader kunna sänkas.

Utvecklingen bör följas under de första tre åren och därefter utvärderas, dels för en bedömning av om anslaget ska ökas eller minskas, dels för att utvärdera om syftet med den statliga hyresgarantin uppfylls.

I dag ställer kommunen ut kommunala hyresgarantier och ansöker om statligt bidrag hos Boverket. Förslaget frigör resurser hos kommuner som inte längre behöver handlägga hyresgarantier. Boverkets arbete med att handlägga, och i de fall det bifalls, betala ut det statliga bidraget till kommunen kommer också att kunna avvecklas. Boverket har i dag en administrativ kostnad för att hantera det statliga stödet för de kommunala hyresgarantierna, och anslaget till Boverket bör därför minskas med motsvarande summa. Kommunerna har i dag höga kostnader för sociala kontrakt för de individer som är så kallat strukturellt hemlösa, alltså står utan bostad enbart på grund av bristen på bostäder. För somliga i den här gruppen kommer en statlig hyresgaranti att lösa situationen och tillgängliggöra ett

²¹ Boverket, bostadsmarknadsenkäten 2019.

reguljärt boende. Vilka kostnadsbesparingar detta innebär för kommunerna är svårt att beräkna.

Konsekvenser för andra aktörer

Den potentiella besparing som uppstår som en effekt av att personer får tillgång till ett tryggt boende är svåra att kvantifiera.

Det finns grupper som i dag har svårt att klara av hyresvärdars krav på inkomster och anställningsförhållanden för att få ett hyreskontrakt. En statlig hyresgaranti ökar möjligheten för fler hushåll att få tillgång till en bostad som de klarar av att betala.

Hyresvärdar skulle med denna garanti kunna vara villiga att ingå hyresavtal med hyresgäster som de annars skulle nekat, vilket innebär att garantin neutraliserar risken för hyresförluster. Hyresgarantin jämnar därmed ut delar av den av hyresvärderna uppfattade skillnaden i ekonomisk risk mellan olika hyresgäster.

Små företag

Hyresgarantier kommer att avse både kommunala och små som stora privata hyresvärdar och påverkar därför inte konkurrenssituationen för mindre företag.

Konsekvenser för jämlikheten

Hushåll med låga inkomster, tillfälliga anställningar, betalningsanmärkningar eller skuldsaneringar men som kan klara sina boendeutgifter får i större utsträckning chans till en trygg boendesituation. Detta är av stor vikt för att kunna delta i övriga delar av samhällslivet, som arbete och skola.

Konsekvenser för jämställdhet

För de kommunala hyresgarantierna är 47 procent hyresgarantier utställda till kvinnor och 53 procent utställda till män. Det finns alltså vissa könsskillnader. Förslaget stärker inkomstsvaga grupper där kvinnor är överrepresenterade (låga inkomster, tillfälliga anställningar).

En stor andel av de kvinnor som är strukturellt hemlösa uppger våld i nära relationer som en anledning. Förslaget skulle därför också kunna bidra till större ökad självständighet för våldsutsatta kvinnor.

Övriga konsekvenser

Utöver konsekvenser för den offentliga sektorn och som i övrigt tagits upp ovan bedöms förslaget inte få några effekter på organisationer, regioner, regionalpolitik, integration, brottslighet, den kommunala självstyrelsen eller den personliga integriteten.

33.6 Valmöjligheter för standardhöjande åtgärder

I korthet innebär förslaget att stärka hyresgästens ställning genom möjligheten att välja standardhöjning. Nuvarande lagstiftning leder ibland till att hyresgäster tvingas flytta på grund av omfattande renoveringar och hyreshöjningar.

Effekter på offentliga finanser

Konsekvensen blir en långsammare takt i renoveringarna av de stora hyresbestånden. Det finns samband mellan hyreshöjningar och andelen som flyttar; 1 procent flyttade om hyreshöjningen var 500 kronor, 18 procent flyttade om den var 1 000 kronor eller mer. De som drabbas värst är ensamboende och familjer med flera barn.²² Ett antal påtvingade förflyttningar kan troligen avvärijas, då boendekostnaden i många fall inte kommer att öka till mer än vad individerna kan betala.

Förändringen kan verka återhållande på både bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. Båda dessa bidragsformer har setts öka både hos dem som flyttar och hos dem som bor kvar efter en renovering.²³

²² Boverket (2014 b).

²³ Ibid.

Samhällsekonomiska effekter

Det är kostnadseffektivt att genomföra de renoveringar som behöver genomföras samtidigt i hela fastigheten, vilket talar för att renoveringar kan fortgå i hela bestånd, även om de valbara tilläggs-tjänsterna utförs i ett antal av lägenheterna. Ett annat alternativ för fastighetsägarna är att enbart renovera vakanta lägenheter, och då höja standarden på dessa, så att hyresnivån i de vakanta lägenheterna höjs över befintliga hyresgästers betalningsvilja. Det är dock dyrare att genomföra övergripande renoveringar genom att renovera en lägenhet i taget. Ytterligare ett handlingsalternativ för fastighetsägarna är att de i och med de minskade möjligheterna till att höja hyran i samband med standardhöjande åtgärder utför löpande underhåll i högre grad.

Sammanfattningsvis bör den samhällsekonomiska effekten av förslaget vara en fördel för sittande hyresgäster och neutral för fastighetsägaren.

Konsekvenser för små företag och det regionala näringslivet

Förslaget kan innebära en regional skillnad i fastighetsägarnas förutsättningar när det gäller att klara av renoveringar. På vissa bostadsmarknader finns en stor efterfrågan på bostäder och ägarna har god ekonomi medan det på andra ställen i landet finns vakanta lägenheter och fastighetsägare med ansträngd ekonomi som har svårt att finansiera renoveringar.²⁴

Konsekvenser för andra aktörer

Det finns två alternativ för fastighetsägarna när de vill genomföra standardhöjande åtgärder. Det första är att det görs med sittande hyresgäster. Det andra alternativet är att standardhöjande åtgärder genomförs när hyresgästerna flyttar ut och innan en ny hyresgäst flyttar in. En tom lägenhet ger fastighetsägaren en större frihet att välja standardhöjning. Hyresgästen blir inte störd av renovering, och fastighetsägaren behöver inte tillhandahålla annan lägenhet. Detta höjer inte hyran för en befintlig hyresgäst, och hyresvärden behöver

²⁴ Boverket (2014 b).

inte processa med hyresgästföreningen (medgivande och förhandling). Förslaget kommer endast att beröra standardhöjande åtgärder för sittande hyresgäster och minskar möjligheterna för hyresvärdar att genomföra lönsamma renoveringar för sittande hyresgäster. Förslaget hindrar inte att fastighetsägaren kan vänta tills dess att lägenheterna är vakanta för att kunna genomföra renoveringar med hyreshöjningar.

Förändringen kan förväntas öka kostnaderna för standardhöjande åtgärder och sänker nivån på hyreshöjningar. Samtidigt finns det en viss risk att renoveringar kommer att skjutas på framtiden.

Förslaget om standardhöjande åtgärder med olika valbara alternativ för hyresgästen bidrar till att hyresvärden erbjuder olika alternativ, och hyrespåslag och kan på så sätt tillmötesgå hyresgästens önskemål. Konsekvensen blir att standardhöjande åtgärder kan komma att genomföras men att de inte blir så omfattande.

Genom att förslaget förbättrar och involverar hyresgästen i de standardhöjande åtgärderna och hyrespåslaget är beräknat, kommer sannolikt förslaget att reducera antalet konflikter mellan värd och gäst. Hyresgästerna har flera alternativ att välja mellan men kan fortfarande välja att inte godkänna något av alternativen. Fastighetsägaren kan då vända sig till hyresnämnden för att få tillstånd till standardhöjande renoveringar. Förslaget kommer inte att öka antalet tvister i hyresnämnden och domstol.

Konsekvenser för ekonomisk jämlikhet, jämställdhet och integration

Förslaget leder till lägre standardhöjningar i lägenheter och hyrorna kan hållas på en rimlig nivå.

Många hyresgäster tvingas flytta på grund av hyreshöjningar. Det är främst individer med låga inkomster som flyttar, och de flyttar till socio-ekonomiskt svagare områden, vilket förstärker segregationen. Hårdast drabbade är ensamboende över 65 år, i synnerhet kvinnor, ensamstående med barn och stora barnfamiljer.²⁵ På längre sikt torde hyresutbudet bli mer differentierat inom samma bestånd och på så vis kan förslaget leda till blandad boendestruktur, socialt och ekonomiskt.

²⁵ SOU 2017:33.

Övriga konsekvenser

Utöver de nämnda konsekvenserna bedöms förslaget inte få några effekter på andra myndigheter, organisationer, den kommunala självstyrelsen, regioner, företag, regionalpolitik jämställdhet, integration, brottslighet, eller den personliga integriteten.

33.7 Begränsningar i reklam för kommersiella spel

I korthet innebär förslaget reklambegränsningar för kommersiellt spel. Varningstexter om spelandets skadeverkningar.

Effekter på offentliga finanser

Huvudkonsekvensen blir färre negativa effekter av spelandet för det allmänna generellt. De direkta ekonomiska konsekvenserna för utgifterna i statsbudgeten som kan uppkomma beror på minskat spelande, vilket i så fall är en önskad effekt. I den mån begränsningarna får effekter på det totala spelandet i samhället kommer statens minskade intäkter från licenserna att reducera det positiva nettot.

Spelande medför liksom konsumtion av alkohol betydande risker för missbruk och vidhängande sociala och ekonomiska problem. Spelberoende är såväl i socialtjänstlagen som i hälso- och sjukvårdslagen, likställt med andra beroenden. Om man genom reklambegränsningar och information om spelandet skadeverkningar kan minska spelmissbruk kan kommunernas och regionernas ekonomi på lång sikt påverkas positivt.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Av spellagen framgår att marknadsföringen av spel ska vara måttfull och inte rikta sig särskilt till personer under 18 år. Förslaget leder till att konsumenter som utsätts för spelreklam samtidigt kommer att upplysas om spelandets skadliga konsekvenser. Förslaget torde på lång sikt att vara positivt för samhällsekonomin.

Myndigheter

Konsumentverket har delat tillsynsansvar med Spelinspektionen över reglerna gällande marknadsföring av spel i spellagen. Förslaget för-
anleder inga nämnvärda ekonomiska eller andra konsekvenser för myndigheterna.

Enskilda

Reklam kan ge impulser att spela som kan vara svåra att stå emot och leda till att en person spelar med mer pengar än planerat. Förslaget kan därför antas minska spelandet för en person med spelproblem och även förhindra återfall i spelproblem för dem som har slutat spela. Särskilt gäller detta om det införs varningstexter som en påminnelse om skadliga konsekvenser av spelandet.

Konsekvenser för företag

En begränsning av spelbolagens möjligheter till att marknadsföra de kommersiella spelen påverkar spelföretagens möjligheter att nå ut med sin marknadsföring på samma sätt som i dag. Det skulle kunna leda till intäktsförluster. Förslaget har inte någon betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller i villkor i förhållande till de större företagen.

Konsekvenser för jämställdhet

Kvinnor spelar mer än män och har i högre grad spelproblem.²⁶ Förslaget bidrar till därmed till ökad jämställdhet.

33.8 Ändringar i alkoholförordningen

I korthet innebär förslaget ändringar när det gäller marknadsföring av alkohol där de tre minst avskräckande alternativen som står för de mer än 80 procent av antalet informationstexter tas bort.

²⁶ Folkhälsomyndigheten statistik 2019, pressmeddelande 2019-04-01.

Effekter på offentliga finanser

Hur stor effekten på konsumtion blir kan inte förutsägas. Andelen av befolkningen som bedöms konsumera på riskabelt hög nivå är i dag omkring 20 procent i åldern 20–64 år och hälften så stor i högre åldrar. Om man överslagsvis antar att denna andel minskar med en procentenhet på 5 års sikt, blir den offentligfinansiella kostnadsminskningen 166 mnkr.²⁷ Till detta kommer en vinst på omkring 80 kvalitetsjusterade levnadsår, motsvarande 150–200 mnkr. Värdet av de förhindrade fosterskadorna är potentiellt betydande men ännu svårare att uppskatta. Därtill kommer en minskning av samhällets kostnader för självmord, våld och andra skador.

Konsekvenser för statliga myndigheter och kommuner

Konsumentverket övervakar marknadsföringen av alkohol. Förslaget innebär ingen förändring för myndighetens arbete.

Företag

Vinimportörer kan påverkas av skärpta informationstexter. Skärpta restriktioner på alkoholreklamen leder möjligen till mindre omfattande annonsering och därmed minskade annonsintäkter för tidningar.²⁸

Konsekvenser för folkhälsan och EU-rättens påverkan

Informationstexterna om vad alkoholkonsumtionen kan leda till för skadeverkningar har till syfte att skydda folkhälsan. De olika informationstexterna ska användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning. Förslaget att ta bort de minst avskräckande konsekvenserna som används mest i marknadsföringen kan förhoppningsvis ge viss effekt på folkhälsan. Sverige ser man alkohol som en hälsofråga och folkhälsan prioriteras högt i den svenska alkoholpolitiken. Att alkohol mer än hälsofråga i Sverige än en handelsvara överensstäm-

²⁷ Fördelat på sjukvård 29, kommun 80, socialförsäkring 57 mnkr. Dessa och övriga siffror hämtade från det hälsoekonomiska verktyget Hälsokalkylatorn; se <http://www.hfsnatverket.se/sv/halsokalkylatorn/>.

²⁸ Konsumentverkets allmänna råd, 2016:1. Informationstexter gäller inte övrig annonsering.

mer inte med EU-rättens fria rörlighet för varor och tjänster. EU-domstolen har uttryckt att ett land får begränsa marknadsföringen av alkohol men det måste ske i rätt syfte. Begränsningar som avser att skydda folkhälsan kan tillämpas. Den fria rörligheten kan alltså inskränkas med folkhälsan i beaktande.

Konsekvenser för jämlikheten

Medan alkoholkonsumtionen snarast är högre i de högre inkomstskikten, är skadorna vanligare i låginkomsthushållen, och denna tendens har förstärkts under senare år. En minskning av alkoholkonsumtion är därför gynnsam ur ett jämlikhetsperspektiv, bortsett från den allmänt gynnsamma effekten på välfärden i samhället i form av minskad sjuklighet, färre olyckor och färre våldsbrott.

Konsekvenser för brottslighet

Det finns en stark koppling mellan berusning och olika typer av brott. Det finns skäl att anta att mer avskräckande varningstexter får en positiv effekt i form av minskad brottslighet.

Övriga konsekvenser

Utöver de konsekvenser som redogjorts för ovan bedöms förslaget inte få några mer betydande effekter på andra myndigheter, organisationer, regioner, regionalpolitik jämställdhet, integration, eller den personliga integriteten.

Referenser

- Aaberge, R. et al. (2002): "Income Inequality and Income Mobility in the Scandinavian Countries Compared to the United States," *Review of Income and Wealth* 4(4), 443–469.
- Aaberge, R. et al. (2018): *Increasing Income Inequality in the Nordics: Nordic Economic Policy Review 2018*. Nordiska Ministerrådet.
- Aaltonen, M. et al. (2017): "Comparing employment trajectories before and after first imprisonment in four Nordic countries," *British Journal of Criminology* 57, 828–847.
- Aaronson, D. et al. (2007): "Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools," *Journal of Labor Economics* 25(1), 95–135.
- Abdulkadiroglu, A. et al. (2018): "Free to choose: Can School Choice Reduce Student Achievement?" *American Economic Journal: Applied Economics* 10(1), 175–206.
- Acemoglu, D et al. (2001): "Denunionization, technical change and inequality," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 55, 229–264.
- Ackum, S. (2018): "Utmaningar för vuxenutbildningen", i Calmfors, L., Bergström, A. (2018): *Framtidens arbetsförmedling*. Stockholm: Fores.
- Adema, W. et al. (2011): "Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980–2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 124, OECD Publishing.

- Adermon, A. et al. (2018): *Intergenerational wealth mobility and the role of inheritance: Evidence from multiple generations*. WP 2018:8, IFAU, Uppsala.
- Adler N., Ostrove J. (1999): "SES and health: what we know and what we don't," *Annals of the New York Academy of Sciences* 896, 3–15.
- Agardh, E. m.fl. (2015): "Alkohol, narkotika och tobaksrökning ger stor del av sjukdomsördan," *Läkartidningen* 2015; 112:C4TH.
- Agerström, J. Rooth, D. (2009): "Implicit prejudice and ethnic minorities", *International Journal of Manpower* 30(1/2), 43–55.
- Ahlin, Å., Mörk, E. (2005): *Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?* IFAU rapport 2005:1, Uppsala.
- Ahlm, K. et al. (2013): "Drowning deaths in Sweden with emphasis on the presence of alcohol and drugs – a retrospective study, 1992–2009," *BMC Public Health* 13:216.
- Ahmed, A. (2015): "Etnisk diskriminering – vad vet vi, vad behöver vi veta och vad kan vi göra?" *Ekonomisk debatt*. Nr 4 2015, årgång 43.
- Ahmed, A. et al. (2012): "Does age matter for employability? A field experiment on ageism in the Swedish labour market," *Applied Economics Letters* 19(4), 403–406.
- Ahmed, A. et al. (2020): "Do Swedish Schools Discriminate against Children with Disabilities?" *IFN Working Paper* No. 1330.
- Ahlström, R. (2015): *Överskuldsettingens kostnader*. Bilaga till Riksrevisionens rapport 2015:14.
- Aizer, A. et al. (2016): "Maternal Stress and Child Outcomes: Evidence from Siblings," *Journal of Human Resources* 51(3), 523–555.
- Alati, R. et al. (2006): "In Utero Alcohol Exposure and Prediction of Alcohol Disorders in Early Adulthood," *Archives of Genetic Psychiatry* 63, 1009–1016.
- Aldé, L., Hammarstedt M. (2015): "Utrikes födda på 2000-talets arbetsmarknad – en översikt och förklaringar till situationen," *Ekonomisk Debatt* 43(3), 77–89.

- Aldén, L. et al. (2015): "Ethnic Segregation, Tipping Behavior, and Native Residential Mobility," *International Migration Review* 49(1), 36–69.
- Alesina, A., Perotti, R. (1996): "Income distribution, political instability, and investment," *European Economic Review* 40(6), 1203–1228.
- Allport, G.W. (1954): *The Nature of Prejudice*. Cambridge, Mass.: Addison-Wesley.
- Almond, D. et al. (2014): "In utero Ramadan exposure and children's academic performance," *Economic Journal* 125, 1501–1533.
- Almond, D., Currie, J. (2011): "Human Capital Development before Age Five," i Card, D., Ashenfelter, O., *Handbook of Labor Economics*, vol. 4B, Amsterdam: Elsevier.
- Almond, D., Currie, J. (2011 b): "Killing Me Softly. The Fetal Origins Hypothesis," *Journal of Economic Perspectives* 25(3), 153–172.
- Almond, D., Mazumder, B. (2005): "The 1918 Influenza Pandemic and Subsequent Health Outcomes: An Analysis of SIPP Data," *American Economic Review* 95(2), 258–262.
- Almond, D., Mazumder, B. (2013): "Fetal origins and parental responses," *Annual Review of Economics* 5, 37–56.
- Almond, D. et al. (2009): "Chernobyl's sub-clinical legacy: prenatal exposure to radioactive fallout and school outcomes in Sweden," *Quarterly Journal of Economics* 124(4), 1729–1772.
- Alstadsaeter, A. (2009): "Measuring the Consumption Value of Higher Education," *CESifo Working Paper No. 2799*, Munich.
- Alstadsæter, A., Jacob, M. (2012): *Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules*. Rapport 2012:4, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Alstadsæter, A. et al. (2014): *3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups*. Rapport 2014:2, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Altemeyer, B. (1981): *Right-wing authoritarianism*. Winnipeg: University of Manitoba Press.

- Altemeyer, B. (1998): "The other 'Authoritarian Personality'," i Zanna, M.P. (ed.), *Advances in Experimental, Social Psychology* 30, 47–92.
- Altonji, J. Blank, R. (1999): "Race and Gender in the Labor Market," i Ashenfelter, O., Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol 3, 3143–59, Amsterdam: Elsevier North Holland.
- Alvaredo, F. et al. (2017): *World Inequality Report 2018* (wir2018.wid.world).
- Amaglobeli, D. et al. (2015): *From Systemic Banking Crises to Fiscal Costs: Risk Factors*. WP 15/166, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Amato, P.R. (2001): "Children of divorce in the 1990s: An update of the Amato and Keith (1991) meta-analysis," *Journal of Family Psychology* 15(3), 355–370.
- Amir, E. et al. (2014): "Criminal convictions and risk taking," *Australian Journal of Management* 39(4) 497–523.
- Andersen, I. G., Andersen, S.C. (2015): "Student-centered instruction and academic achievement: linking mechanisms of educational inequality to schools' instructional strategy," *British Journal of Sociology of Education* 38(4), 533–550.
- Andersen, L.H. (2019): *Lowering Welfare Benefits: Intended and Unintended Consequences for Migrants and their Families*. Disc. Paper 05/19, Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London.
- Andersen, T.M. (2019): *Inequality and economic performance*. Bilaga 4 till 2019 års långtidsutredning.
- Andersson, B. (1999): *Varför avskildes inte Telias nätverksamhet?* Trita-HST WP 99/6, Kungl. Tekniska Högskolan, Stockholm.
- Andersson, B. (2001): *Elevers tänkande och skolans naturvetenskap*. Stockholm: Skolverket.
- Andersson, C. et al. (2011): "Do you want your child to have a certified teacher?" *Economics of Education Review* 30(1), 65–78.
- Andersson, C., Häkkinen, I. (2005): *En utvärdering av personalförstärkningar i grundskolan*. IFAU rapport 2005:6, Uppsala.

- Andersson, E. et al. (2019): "The Re-Emergence of Educational Inequality during a Period of Reforms. A Study of Swedish School Leavers 1991–2012," *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science* November 2019.
- Andersson, H., et al. (2018): "Economic Analysis and Investment Priorities in Sweden's Transport Sector," *Journal of Benefit Cost Analysis* 2018, 1–27.
- Andersson, L. F. (2017): *Bostadsmarknaden. Hushållens, företagens och politikens utmaningar*. Rapport 1 Bostad 2030.
- Andersson, R. m. fl. (2017). *Segregation: vad menas och hur mäts den?* Forskning i korthet #9. FORTE.
- Andersson, R., Holmqvist, E. (2019): *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Andersson, R. et al. (2018): "Port-of-Entry Neighborhood and Its Effects on the Economic Success of Refugees in Sweden," *International Migration Review*, 1–35.
- Andersson Joona, P., Nekby, L. (2012): "Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment," *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2).
- Andersson Joona, P. (2018): "Arbetsförmedlingen och nyanländas etablering på arbetsmarknaden: tidigare erfarenheter och framtida utmaningar," i Bergström, A., Calmfors, L. (red) *Framtidens arbetsförmedling*, Stockholm: Fores.
- Andersson Joona, P. (2019): "Arbetsförmedling och nyanländas etablering på arbetsmarknaden: tidigare erfarenheter och framtida utmaningar," i Calmfors, L., Sanchez Gassen, N. (red) *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, Nordic Council of Ministers.
- Andersson Joona, P. (2020): *Aktiviteter för flyktning- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet*. Rapport 2020:4, IFAU.
- Andreasson, S. m.fl. (2020): *Alkohol, graviditet och spädbarns hälsa – ett gemensamt ansvar. Alkoholen och samhället 2020*. Stockholm: Svensk sjuksköterskeförening m.fl.

- Andreß, H.-J. et al. (2006): "The Economic Consequences of Partnership Dissolution – A Comparative Analysis of Panel Studies from Belgium, Germany, Great Britain, Italy, and Sweden," *European Sociological Review*, suppl. Special on Divorce 22(5), 533–560.
- Anell, L. (2017): *Enprocentsmålet – en kritisk essä*. EBA rapport 2017:4, Stockholm.
- Angelov, N., Eliasson, M. (2014): "The effects of targeted labour market programs for job seekers with occupational disabilities," *IFAU Working Paper* 2014:27.
- Angelov, N. et al. (2016): "Is the persistent gender gap in income and wages due to unequal family responsibilities?" *Journal of Labor Economics* 34(3), 545–579.
- Angelov, N. et al. (2020): "Sick of family responsibilities?" *Empirical Economics* 58, 777–814.
- Angrist, J. D. (2014): "The perils of peer effects," *Labour Economics* 30, 98–108.
- Anjou, M. (2019): *Den ineffektiva byggbranschen. En förändringsagenda*. Ekerlids förlag.
- Apel, R., Sweeten, G. (2010): "The Impact of Incarceration on Employment during the Transition to Adulthood," *Social Problems* 57(3), 448–479.
- Arai, M., Vilhelmsson, R. (2004): "Unemployment-Risk Differentials between Immigrant and Native Workers in Sweden", *Industrial Relations* 43, 690–698.
- Arbetsförmedlingen (2017 a): *Växthus – Matchning till jobb genom utbildning*. Dnr: Af-2017/0021 6240.
- Arbetsförmedlingen (2017 b): *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*. Working Paper 2017:2.
- Arbetsförmedlingen (2018): *Att utbilda sig eller att låta bli? En kartläggning av regelverk och ekonomiska drivkrafter för utrikes födda kvinnor*.
- Arbetsförmedlingen (2019): *Arbetsförmedlingens återrapporering: Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2018*.
- Arbetsförmedlingen (2020). *Lägesbeskrivning Arbetsförmedlingens lokala närvaro 2020-02-14*. Diarienummer: Af-2020/0000 3708.

- Arbetsförmedlingen m. fl. (2019): *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*. Rapport utgiven i samarbete med sju andra myndigheter.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017): *Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Tudelningarna på arbetsmarknaden*.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018): *Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Olika vägar till jobb*.
- Arbetsmiljöverket (2012): *Migration, arbetsmiljö och hälsa*. Rapport 2012:4, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2013 a): *Arbetsmiljö för hyresarbetskraft – Inhyrdas fysiska och psykosociala arbetsmiljö*. Rapport 2013:10, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2013 b): *Arbetsmiljöbrottens omfattning, struktur och utveckling*. Rapport 2013:4, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2015): *Redovisning av uppdraget att ta fram en lägesbeskrivning på arbetsmiljöområdet*. PM dnr 2015/007002.
- Arbetsmiljöverket (2016): *Arbetsmiljön 2015*. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2016:2, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2017 a): *Genusperspektiv på olycksfall och dödsolyckor i arbetslivet*. Kunskapssammanställning 2017:4, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2017 b): *Osund konkurrens 2016. Svenska arbetstagare*. Arbetsmiljöverket/Markör, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2018): *Nya sätt att organisera arbete – Betydelsen för arbetsmiljö och hälsa*, Kunskapssammanställning 2018:2, Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2019 a): *Statistik om dödsolyckor i arbetet, augusti 2019*. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Arbetsmiljöverket (2019 b): *Unga i arbete*. Korta arbetsskadefakta Nr 2/2019. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Arima, Y., Fukuoka, H. (2019): "Developmental origins of health and disease theory in cardiology," *Journal of Cardiology*, <https://doi.org/10.1016/j.jcc.2020.02.003>.
- Arrow, K.J. (1972): "Gifts and Exchanges," *Philosophy and Public Affairs* 1(4), 343–62.

- Arts, W. (1978): "Vrijwillige vermindering van inkomensongelijkheid: De productie van een collectief goed," *Mens & Maatschappij* 53, 65–82.
- Arya, D.J. et al. (2011): "The Effects of Syntactic and Lexical Complexity on the Comprehension of Elementary Science Texts," *International Electronic Journal of Elementary Education* 4(1), 107–125.
- Atkinson, A.B., Marlier, E. (ed.) (2010): *Income and living conditions in Europe*. Eurostat Statistical Books. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Autor, D. et al. (2017): "Concentrating on the Fall of the Labor Share," *American Economic Review: Papers & Proceedings* 107(5): 180–185.
- Avdic, D., Karimi, A. (2018): "Modern Family? Paternity Leave and Marital Stability," *American Economic Journal: Applied Economics* 10(4): 283–307.
- Azmat, G. et al. (2012): "Privatization and the Decline of Labour's Share: International Evidence from Network Industries," *Economica* 79, 470–492.
- Bacher-Hicks, A. et al. (2019): "The School to Prison Pipeline: Long-Run Impacts of School Suspensions on Adult Crime," *NBER Working Paper* No. 26257, Cambridge, Mass.
- Badel, A. m.fl. (2017): *Toppinkomsttagare i olika länder*. Rapport 2017:9, IFAU, Uppsala.
- Baldwin, R. (2006): *Globalisation: The Great Unbundling(s)*. Helsinki: Economic Council of Finland.
- Baldwin, R. (2019): *The Globotics Upheaval. Globalization, Robotics and the Future of Work*. London: Weidenfeld & Nicholson.
- Balkfors, A. m.fl. (2020): *Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar*. Rapport 2020:1, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Banerjee, A.V., Newman, A.F. (1993): "Occupational Choice and the Process of Development," *Journal of Political Economy* 101(2), 274–298.

- Bansak, K. et al. (2018): "Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment"; *Science* 359, Issue 6373, pp. 325–329.
- Barnmorskeförbundet (2016): *Mödrhälsovård, Sexuell och Reproduktiv Hälsa*. Rapport nr 76.
- Barnombudsmannen (2016): *Inget rum för trygghet – barn och unga om vräkning och hemlöshet*. Temarapport Max18 – 2016.
- Barnombudsmannen (2018): *Utanförskap, våld och kärlek till orten. Barns röster om att växa upp i utsatta kommuner och förorter*.
- Barone, G., Mocetti, S. (2016): "Inequality and trust: new evidence from panel data," *Economic Inquiry* 54(2), 794–809.
- Baroni, E. (2020): *Lägre kostnader för senior arbetskraft*. Underlagsrapport till Delegationen för senior arbetskraft.
- Barr, N. (2004): *Economics of the Welfare State*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Barro, R., Lee, J.-W. (2015): *Education Matters. Global Schooling Gains from the 19th to the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Bartels, L.M. (2008): *Unequal Democracy. The Political Economy of the Gilded Age*. Princeton: Princeton University Press.
- Basco, S., Mestieri, M. (2019): "The world income distribution: the effects of international unbundling of production," *Journal of Economic Growth* 24, 189–221.
- Bassanini, A., Manfredi, T. (2014): "Capital's grabbing hand? A cross-industry analysis of the decline of the labor share in OECD countries," *Eurasian Business Review* 4:3–30.
- Bastani, S., Selin, H. (2019): *Skilnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*. Rapport 2019:3, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Baumol, W.J. (1993): "Health care, education and the cost disease: ...," in Rowley, C.K. et al. (eds.), *The Next Twenty-five Years of Public Choice*, 17–28. Dordrecht: Springer.
- Baumol, W.J., Bowen, W.G. (1965): "On the performing arts: The anatomy of their economic problems," *American Economic Review* 55(1/2), 495–502.

- Bayer, P. (2009): "Building Criminal Capital behind Bars: Peer Effects in Juvenile Corrections," *The Quarterly Journal of Economics* 124(1), 105–147.
- Begg, I. (2009): *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. Rapport 2009:1, Sieps, Stockholm.
- Behnke, M., Smith, V.C. (2013): "Prenatal Substance Abuse: Short- and Long-term Effects on the Exposed Fetus," *Pediatrics* 2013, e1009–1025.
- Bender, G., Kornhall, P. (2018): *Ett söndrat land. Skolval och segregation i Sverige*. Stockholm: Arena Idé.
- Bengtsson, B. (2013): "Sverige – kommunal allmännyttan och korporativa särintressen", kapitel 3 i antologin *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande ljus*. Bo Bengtsson (Red.).
- Bengtsson, B. (2015): "Allmännyttan och bostadspolitiken i går, i dag och i morgon – institutionella förutsättningar i förändring", kapitel 2 i T. Salonen (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber, Stockholm.
- Bengtsson, B. (red.) (2015): *Mångfaldens dilemman – medborgarskap och integrationspolitik*. Malmö: Gleerups.
- Bengtsson, E. (2014): "Do unions redistribute income from capital to labour? Union density and wage shares since 1960," *Industrial Relations Journal* 45:5, 389–408.
- Bengtsson, E., Waldenström, D. (2018): "Capital Shares and Income Inequality: Evidence from the Long Run," *Journal of Economic History* 78(3), 712–743.
- Benjamin, D.J. et al. (2012): "Promises and Pitfalls of Genoeconomics," *Annual Review of Economics* 4, 627–662.
- Bennmarker, H. m.fl. (2008): *Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?* Rapport 2008:16, IFAU.
- Bennmarker, H. et al. (2013): "Workfare for the old and long-term unemployed," *Labour Economics* 25, 25–34.
- Berg, A.G., Ostry, J.D. (2011): *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* SDN/11/08, IMF, Washington, D.C.
- van den Berg, G., Crépon, R. (2016): "Active labor market policies," *IFAU Working Paper* 2016:17, IFAU, Uppsala.

- Berg, P. et al. (2019): "Gender grading bias in junior high school mathematics," *Applied Economics Letters*, DOI: 10.1080/13504851.2019.1646862.
- Berger, T., Engzell, P. (2019): "American geography of opportunity reveals European origins," *PNAS* March 26, 116 (13), 6045–6050.
- Bergh, A. et al. (2016): *Sick of inequality? An introduction to the relationship between inequality and health*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bergh, A., Öhrvall, R. (2018): "A sticky trait: ...", *Journal of Comparative Economics* 46(4), 1146–1157.
- Berglund, T. et al. (2017): "Temporary Employment and the Future Labor Market Status," *Nordic Journal of Working Life Studies* 7(2), 27–48.
- Bergmark, Å. (2016): *Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering – ett hinder för jämlik hälsa?* Underlagsrapport till Kommissionen för jämlik hälsa.
- Bergström, A., Calmfors, L. (2018): *Framtidens arbetsförmedling*. Stockholm: Fores.
- Bergström, H. m. fl. (2017): *Insatser för att främja hälsosamma matvanor och fysisk aktivitet. En kartläggande litteraturöversikt*. Karolinska institutet. Bilaga 4 till "Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet", Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017).
- Berman, S. (1997): "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic," *World Politics* 49, 401–429.
- Berry, A., Serieux, J. (2006): "Riding the Elephants: The Evolution of World Economic Growth and Income Distribution at the End of the Twentieth Century (1980–2000)," *DESA Working Paper* No. 27 ST/ESA/2006/DWP/27.
- Bertrand, M. et al. (2005): "New Approaches to Discrimination: Implicit Discrimination," *American Economic Review* 95(2), 94–98.
- Bertola, G., Lo Prete, A. (2008): "Openness, Financial Markets, and Policies: Cross-Country and Dynamic Patterns," *Annales d'Économie et Statistique* 95, 167–182.

- Bevelander, P., Spång, M. (red.) (2017): *Valdeltagande och representation – Om invandring och politisk integration i Sverige*. Rapport: 2017:7, Delegationen för migrationsforskning, Stockholm.
- Bhuller, M. et al. (2018): "Intergenerational effects of incarceration," *NBER Working Paper 24227*, Cambridge, Mass.
- Bhuller, M. et al. (2018b): "Incarceration spillovers in criminal and family networks," *NBER Working Paper 24878*, Cambridge, Mass.
- Bhuller, M. et al. (under publ.): "Incarceration, Recidivism and Employment," *Journal of Political Economy*, <https://doi.org/10.1086/705330>.
- Björkegren, E. et al. (2019): "Pre- and Post-Birth Components of Intergenerational Persistence in Health and Longevity: Lessons from a Large Sample of Adoptees," *Working Paper 770*, National-ekon. inst., Göteborgs universitet.
- Björklund, A., Jäntti, M. (1997): "Intergenerational income mobility in Sweden compared to the United States," *American Economic Review* 87(5), 1009–1018.
- Björklund, A., Jäntti, M. (2009): "Intergenerational income mobility and the role of family background," i Salverda, W. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press.
- Björklund, A., Jäntti, M. (2011): *Inkomstfördelningen i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Björklund, A., Jäntti, M. (2020): "Hur viktig är familjebakgrunden för ekonomiska utfall? En jämförelse av fyra analyser", *Ekonomisk debatt*, nr 4 2020.
- Björklund, A., Sundström, M. (2006): "Parental Separation and Children's Educational Attainment: A Siblings Analysis on Swedish Register Data," *Economica* 73, Issue 292, 605–624.
- Björklund, A. et al. (2012): "Intergenerational top income mobility in Sweden: Capitalist dynasties in the land of equal opportunity?" *Journal of Public Economics* 96, 474–484.
- Björklund, A. et al. (2017): "The Contribution of Early-Life Versus Labour Market Factors to Intergenerational Income Persistence: A Comparison of The UK and Sweden," *The Economic Journal* 127, F71–F94.

- Björklund, A. m.fl. (2019): "Kapitalinkomster och inkomstspridningens utveckling", i SOU 2019:62, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019.
- Björklund, A. m.fl. (2003): "Family background and school performance during a turbulent era of school reforms," *Swedish Economic Policy Review* 10, 111–136.
- Björktomta, S-B.; Eriksson, L. (2016): *Barn i fattiga familjer – risk och sårbarhetsfaktorer samt skyddande faktorer*. Forskningsrapport 2016:2, FOU Nordväst i Stockholms län.
- Bjørnskov, C. (2009): "Social trust and the growth of schooling," *Economics of Education Review* 28(2), 249–257.
- Bjørnskov, C. (2018): "Social Trust and Economic Growth," i Uslaner (ed.) (2018).
- Bjørnskov, C., Méon, P.-G. (2015): "The productivity of trust," *World Development* 70, 317–331.
- Black, S.E., Devereux, P.J. (2011): "Recent Developments in Intergenerational Mobility," i Card, D., Ashenfelter, O., (Eds.) *Handbook of Labor Economics*, vol. 4B, Amsterdam: Elsevier.
- Black, S. E. et al. (2005): "The more the merrier? The effect of family size and birth order on children's education," *Quarterly Journal of Economics* 120(2), 669–700.
- Black, S. et al. (2016): "Healthy(?), wealthy, and wise: Birth order and adult health," *Economics & Human Biology* 23, 27–45.
- Black, S.E. et al. (2017): "This is Only a Test? Long-Run Impacts of Prenatal Exposure to Radioactive Fallout," *NBER Research Paper* 18987, Cambridge. Mass.
- Black, S. et al. (2018): "Born to Lead? The Effect of Birth Order on Noncognitive Abilities," *Review of Economics and Statistics* 100(2), 274–286.
- Blickle, G. et al. (2006): "Some Personality Correlates of Business White-Collar Crime," *Applied Psychology* 55(2), 220–233.
- Bloom, N., van Reenen, J. (2010): "Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries?" *Journal of Economic Perspectives* 24(1), 203–224.
- Boadway, R., Mörk, E. (2004): "Division of Powers," i Molander, P. (ed.) (2004): *Fiscal Federalism in Unitary States*, Boston: Kluwer.

- Bogic, M. et al. (2015): "Long-term mental health of war refugees:...", *BMC International Health and Human Rights* 15(19) 29.
- Bohm, P. (1985): *Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?* Rapport till ESO, Ds 1985:6.
- Boix, C., Posner, D.N. (1998): "Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance," *British Journal of Political Science* 2(4), 686–693.
- Bokföringsnämnden (2020): *Redovisning av regeringsuppdrag att se över de allmänna råd som avser redovisning av materiella anläggningstillgångar.*
- Bokriskommittén (2014): *En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda.* Bokriskommitténs rapport.
- Bolund, E. et al. (2018): "Reduced costs of reproduction in females mediate a shift from a male-biased to a female-biased lifespan in humans," *Nature Scientific Reports*, 6:24672 DOI: 10.1038/srep24672.
- Bornehag, C.-G. (2015): "Miljöexponeringar tidigt i livet, epigenetiska förändringar och risken för sjukdomar senare i livet", i Jernbro, C., Bornehag, C.-G., Jansson, S., *Barns liv och hälsa i Värmland 2014.* Karlstad: Karlstads universitet.
- Bornehag C.-G. et al. (2015): "Prenatal Phthalate Exposures and Anogenital Distance in Swedish Boys," *Environmental Health Perspectives*, DOI:10.1289/ehp.1408163.
- Boucher, V. et al. (2014): "Do peers affect student achievement? Evidence from Canada using group size variation," *Journal of Applied Econometrics* 29(1), 91–109.
- Bourguignon, F. (1981): "Pareto Superiority of Unegalitarian Equilibria in Stiglitz' Model of Wealth Distribution with Convex Saving Function," *Econometrica* 49(6), 1469–75.
- Bourguignon, F., Morrisson, C. (2002): "Inequality Among World Citizens, 1820–1992," *American Economic Review* 92 (4): 727–744.
- Bourne, M. et al. (2018): "'Persistence of the social': The role of cognitive ability in mediating the effects of social origins on educational attainment in Britain," *Research in Social Stratification and Mobility* 58, 11–21.

- Boverket (2004): *Integration och segregation i boendet — begrepp och indikatorer*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket 2008): *Asylsökandes eget boende, EBO – en kartläggning*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2014 a): *Etableringshinder på bostadsmarknaden*. Rapport 2014:33. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2014 b): *Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar*. Rapport 2014:34. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2014 c): *Det svenska hyressättningsystemet*. Rapport 2014:13. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2015 a): *Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden*. Rapport 2015:31. Regeringsuppdrag. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2015 b): *Boendesituationen för nyanlända. Slutrapport*. Rapport 2015:40. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2016 a): *Boende till en rimlig kostnad. Hushållens boendegtiftsprocent och konsumtionsutrymme*. Rapport 2016:11. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2016 b): *Trångboddheten i storstadsregionerna*. Rapport 2016:28. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2017): *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*. Rapport 2017:30. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2018 a): *Sammanställning av länsstyrelsernas regionala bostadsmarknadsanalyser. 2018 års arbete*. Dnr 3912/2018. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2018 b): *Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden*. Rapport 2018:29. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2019 a): *Boverkets indikatorer*. Nr 2 2019. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2019 b): *Bostadsmarknadsenkäten 2019. En sammanställning av de texter som har publicerats på boverket.se*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket(2019c): *Regionala byggbehovsberäkningar 2018–2027*. Uppdat. 2019-06-27. Karlskrona: Boverket.

- Boverket (2020 a). *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2018*. Rapport 2020:9. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2020 b): *Bostadsmarknadsenkäten 2020*.
- Bowles, S. et al. (2010): "Intergenerational wealth transmission and inequality in premodern societies," *Special issue of Current Anthropology* 51(1), February 2010.
- Boyce, J.K. (1994): "Inequality as a cause of environmental degradation," *Ecological Economics* 11, 169–78.
- Boye, K. (2015): "Care more, earn less?" *IFAU Working Paper* 2015:18.
- Boye, K., Evertsson, M. (2014): "Vem gör vad när? Kvinnors och mäns tid i betalt och obetalt arbete", i Evertsson, M. och Magnusson, C. (red.): *Ojämlighetens dimensioner. Uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige*. Stockholm: Liber.
- Boye, K., Neramo, M. (red.) (2014): *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*. Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, SOU 2014:28.
- Bradley, R.H., Corwyn, R.F. (2002): "Socioeconomic status and child development," *Annual Review of Psychology* 53, 371–399.
- Brandén, G. (2019): *Hur påverkar ojämlikheten den socioekonomiska rörligheten? Gatsby-kurvan och dess mekanismer*. Rapport 2019:21, IFAU, Uppsala.
- Brandén, G., Nybom; M. (2020): *Intergenerationell rörlighet. Tidigare forskning och utvecklingen i Sverige*. Rapport 2020:6, IFAU, Uppsala.
- Bredtmann, J., Otten, S. (2014): "The Role of source and host-country characteristics in female immigrant labor supply," *MPRA Paper* 44544, Munich: University Library of Munich.
- Brennan, J. (2016): *Against Democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Bris (2019): *Bra från början. Förskolans betydelse för barn som flytt*. Bris rapport 2019:2, Stockholm.

- Broady, D. m.fl. (2011): *Inventering av svensk utbildningsvetenskaplig forskning: Redovisning av ett uppdrag för Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté*. Vetenskapsrådets rapportserie 2011:2.
- Brunori P. et al. (2013): "Inequality of Opportunity, Income Inequality, and Economic Mobility: Some International Comparisons," in Paus, E. (ed.) *Getting Development Right*. New York: Palgrave Macmillan.
- Brynjolfsson, E., McAfee, A. (2014): *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York City: WW Norton & Company.
- Brå (1977): *Nytt straffsystem. Idéer och förslag*. Rapport 1977:7 Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Brå (2015 a): *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Rapport 2015:8, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Brå (2015 b): *Alkohol- och drogpåverkan vid misshandel, hot, personrån och sexualbrott*. Kortanalys, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Brå (2017): *Kostnader för brott. En litteraturöversikt över metoder, resultat och utmaningar i forskningen om kostnader för brott*. Rapport 2017:8, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Brå (2018): *Nationella trygghetsundersökningen*. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Brådvik, G. (2015): "Vem far väl av välfärden? En studie av den svenska välfärdsstatens omfördelningseffekter", *Ekonomisk Debatt* 43(2), 42–51.
- Bukodi, E., Goldthorpe, J.H. (2013): "Decomposing 'Social Origins': The Effects of Parents' Class, Status, and Education on the Educational Attainment of Their Children," *European Sociological Review* 29(5), 1024–1039.
- Bukodi, E. et al. (2014): "The effects of social origins and cognitive ability on educational attainment: Evidence from Britain and Sweden," *Acta Sociologica* 57(4), 293–310.

- Bunar, N. (2010): "The Geographies of Education and Relationships in a Multicultural City: Enrolling in High-Poverty, Low-Performing Urban Schools and Choosing to Stay There," *Acta Sociologica* 53: 141–159.
- Burger, K. (2010): "How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds," *Early Childhood Research Quarterly* 25, 140–165.
- Bursell, M. (2012): *Ethnic Discrimination, Name Change and Labor Market Inequality. Mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden*. Akad. avh., Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Buss, D. (1989): "Sex differences in human mate preferences: Evolutionary hypotheses tested in 37 cultures," *Behavioral and Brain Sciences* 12, 1–49.
- Byggnads region Stockholm–Gotland och Stockholms Byggnästareförening (2017): *Fair Play Bygg. Första årsrapporten*. Stockholm: Byggnads region Stockholm–Gotland och Stockholms Byggnästareförening.
- Bygren, M., Duvander, A.-Z. (2006): "Parent's Workplace Situation and Father's Parental Leave Use," *Journal of Marriage and the Family* 68, 363–372.
- Bäckman, O. m.fl. (2013): *Unga och brott i Sverige. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Bäckman, O. (2017): "High School Dropout, Resource Attainment, and Criminal Convictions," *Journal of Research in Crime and Delinquency* 54(5), 715–749.
- Bäckman, O. m.fl. (2020): *Den ojämlika brottsligheten Lagföringsutvecklingen i demografiska och socioekonomiska grupper 1973–2017*. Rapport 2020:1, Kriminologiska inst., Stockholms universitet.
- Böckerman, P., Uusitalo, R. (2006): "Erosion of the Ghent system and Union Membership Decline: Lessons from Finland," *British Journal of Industrial Relations* 44:2, 283–303.

- Böhlmark, A. (2019): "Education Policy for Adolescent Immigrants", i Calmfors, L., Sánchez-Gassen, N. (red): *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*, Nordic Council of Ministers.
- Böhlmark, A., Holmlund, H. (2012): *Lika möjligheter? Familjebakgrund och skolprestationer 1988–2010*. Rapport 2012:14, IFAU, Uppsala.
- Böhlmark, A., Lindahl, M. (2015): "Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform," *Economica* 82(327), 508–551.
- Böhlmark, A., Willén, A. (2020): "Tipping and the effects of segregation," *American Economic Journal: Applied Economics* 12(1), 318–47.
- Böhlmark, A. et al. (2015): "Age at migration and social integration," *Labour Economics* 35, 135–144.
- Börjesson, P.-L. (2008): *Välfärdsmyteriet. Kommunsektorns utveckling 1980–2005*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Calleman, C. (2003): *Invandrarerna, skyddet för anställningen och diskrimineringslagstiftningen*. Rapport 2003:4, IFAU, Uppsala.
- Calleman, C., Herzfeld Olsson, P. (red) (2015): *Arbetskraft från hela världen*, Rapport 2015:9, Delmi, Stockholm.
- Calmfors L. (2004): "The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence?" i Agell J. et al. (eds.): *Labor Market Institutions and Public Regulation*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Calmfors, L. m. fl. (2018): *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?* Dialogos förlag, Stockholm.
- CAN (2017): *Drogutvecklingen i Sverige 2017*. Rapport 164, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, Stockholm.
- Caplan, B. (2002): "How does war shock the economy?" *Journal of International Money and Finance* 21, 145–162.
- Carling, K., Larsson, L. (2005), "Does early intervention help the unemployed youth?", *Labour Economics* 12 (3), 301–319.
- Carlsson, M., Rooth, D.-O. (2007): "Etnisk diskriminering på svensk arbetsmarknad – resultat från ett fältexperiment", *Ekonomisk Debatt* 35(3), 55–68.

- Carlsson, S., Eriksson, M. (2019 a): *Bortvald på grund av ålder – åldersdiskriminering vid rekryteringar*. Underlagsrapport till Delegationen för senior arbetskraft.
- Carlsson M., Eriksson S. (2019 b): "Age discrimination in hiring decisions: Evidence from a field experiment in the labour market," *Labour Economics* 59, 173–183.
- Carothers, T. (2000): "Think again: civil society," *Foreign Policy*, Winter 1999–2000, 18–29.
- Carr-Hill, R. (2013): "Missing millions and measuring development progress," *World Development* Vol. 36, 30–44.
- Carrell, S.E. et al. (2009): "Does Your Cohort Matter? Measuring Peer Effects in College Achievement," *Journal of Labor Economics* 27(3), 439–464.
- Cassidy, G., Davies, L. (2003): "Explaining Gender Differences in Mastery Among Married Parents," *Social Psychology Quarterly* 66(1), 48–61.
- Castelló, A. (2010): "Inequality and growth in advanced economies: An empirical investigation," *Journal of Economic Inequality* 8, 293–321.
- Castelló, A., Doménech, R. (2002): "Human capital inequality and economic growth: Some new evidence," *The Economic Journal* 112, 187–200.
- Causa, O., Johansson, Å. (2010): "Intergenerational Social Mobility in OECD Countries," *OECD Journal: Economic Studies* Volume 2010.
- Çelikaksoy, A., Wadensjö, E. (2018): *Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället*, Rapport 2015:3, Delmi, Stockholm.
- Centrum för idrottsforskning (2019): *Statens stöd till idrotten. Uppföljning 2018*. Rapport 2019:1.
- Chabris, C.F. (2012): "Most Reported Genetic Associations with General Intelligence Are Probably False Positives," *Psychological Science* 23(11), 1314–1323.
- Chabris, C.F. et al. (2015): "The Fourth Law of Behavior Genetics," *Current Directions in Psychological Science* 24(4) 304–312.

- Chall, J. (2000). *The academic achievement challenge: What really works in the classroom*. New York, Guilford.
- Charron, N., Rothstein, B. (2018): "Regions of trust and distrust: how good institutions can foster social cohesion", i Bernitz, U. et al. (eds.), *Bridging the Prosperity Gap in the EU: The Social Challenge Ahead*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Chaudhury, N. et al. (2006): "Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries," *Journal of Economic Perspectives* 20(1), 91–116.
- Checchi, D. et al. (1999): "More equal but less mobile? Education financing and intergenerational mobility in Italy and in the US," *Journal of Public Economics* 74(3), 351–393.
- Chen, X. (2014): "Fetus, fasting, and festival: the persistent effects of in utero social shocks," *International Journal of Health Policy and Management* 3, 165–169.
- Chetty, R.M. et al. (2014): "Where Is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States," *The Quarterly Journal of Economics* 129(4), 1553–1623.
- Chetty, R.M. et al. (2016): "The Association Between Income and Life Expectancy in the United States, 2001–2014," *Journal of the American Medical Association* 315(16), 1750–1766.
- Cheung, M. m. fl. (2017): "Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden", *Working Paper* 2017:5, Arbetsförmedlingen.
- Cheung, M. (2018): "Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv", *Working Paper* 2018:2, Arbetsförmedlingen.
- Childs, M.W. (1936): *Sweden: The middle way*. London: Faber & Faber.
- Cingano, F. (2014): "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing.
- Civilutskottet (2018): Bet. 2018/19:CU2 *En ny regional planering*.

- Clark, C. et al. (2012): "Does Traffic-related Air Pollution Explain Associations of Aircraft and Road Traffic Noise Exposure on Children's Health and Cognition? A Secondary Analysis of the United Kingdom Sample from the RANCH Project," *American Journal of Epidemiology* 176(4), 327–337.
- Clawson, R.A., Trice, R. (2000): "Poverty as We Know It: Media Portrayals of the Poor," *The Public Opinion Quarterly* 64(1), 53–64.
- Clotfelter, C. T. (1976): "School desegregation, 'tipping', and private school enrolment," *The Journal of Human Resources* 11(1), 28–50.
- Clotfelter, C. T. (2001): "Are whites still fleeing? Racial patterns and enrolment shifts in urban public schools, 1987–1996," *Journal of Policy Analysis and Management* 20(2), 199–221.
- Cnattingius, S. (2004): "The epidemiology of smoking during pregnancy: Smoking prevalence, maternal characteristics, and pregnancy outcomes," *Nicotine & Tobacco Research* 6, Suppl. 2 (April 2004) S125–S140.
- Cobley, S. et al. (2009): "Annual Age-Grouping and Athlete Development. A Meta-Analytical Review of Relative Age Effects in Sport," *Sports Medicine* 39 (3), 235–256.
- Cohen, M. (2015): "How for-profit prisons have become the biggest lobby that no one is talking about," *Washington Post* April 28th, 2015.
- Colombier, C. (2017): "Drivers of Health-Care Expenditure: What Role Does Baumol's Cost Disease Play?" *Social Science Quarterly* 98(5), 1603–1621.
- Colombo, F. et al. (2011): *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*. OECD Health Policy Studies. Paris: OECD Publishing.
- Cools, S. et al. (2015): "Causal Effects of Paternity Leave on Children and Parents," *Scandinavian Journal of Economics* 117(3), 801–828.
- Corak, M. (2013): "Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility," *Journal of Economic Perspectives* 27(3), 79–102.

- Cowell, F.A. (2000): "Measurement of inequality", i Atkinson, A.B., Bourguignon, F. (eds.), *Handbook of income distribution*, Vol. 1. Amsterdam: North-Holland.
- Cowen, T. (1996): "Why I Do Not Believe in the Cost-Disease: Comment on Baumol," *Journal of Cultural Economics* 20(3), 207–214.
- Cullen, J.B. et al. (2006): "The effect of school choice on participants: Evidence from randomized lotteries," *Econometrica* 74(5), 1191–1230.
- Currie, J. (2009): "Healthy, Wealthy, and Wise: Socioeconomic Status, Poor Health in Childhood, and Human Capital Development," *Journal of Economic Literature* 47(1), 87–122.
- Currie, J. (2013): "Pollution and Infant Health," *Child Development Perspectives* 7(4), 237–242.
- Currie, J., Moretti E. (2007): "Biology as destiny; ...," *Journal of Labor Economics* 25, 231–264.
- Cushing, L. et al. (2015): "The Haves, the Have-Nots, and the Health of Everyone: The Relationship Between Social Inequality and Environmental Quality," *Annual Review of Public Health* 36:193–209.
- Cutler, D.M., Lleras-Muney, A. (2012): "Education and health: Insights from international comparisons," *NBER Working Paper* 17738, Cambridge, Mass.
- Dabla-Norris, E. et al. (2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. IMF Staff Discussion Note SDN/15/13.
- Dahl, R.E. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (2006): *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.
- Dahlberg, J., Andersson, G. (2019): "Fecundity and human birth seasonality in Sweden: a register-based study," *Reproductive Health* 16: 87–94.
- Dahlberg, M., Gustavsson, M. (2005): "Inequality and crime: separating the effects of permanent and transitory income," *IFAU Working Paper* 2005:19, IFAU, Uppsala.

- Dahlgren, G. (2018): *När sjukvården blev en marknad – Effekter och alternativ*. Premiss förlag 2018.
- Dahlin, J. (2017): *Snabbspår och stickspår – En jämställdhetsgranskning av etableringsinsatser i budgetpropositionen för 2017*. Sveriges Kvinnolobby, Stockholm.
- Dal Bó, E. et al. (2020): "Economic and Social Outsiders but Political Insiders: Sweden's Radical Right," *IIES Working Paper* (March 2020), Stockholms Universitet.
- Daly, M. (2002): "Care as a Good for Social Policy," *Journal of Social Politics* 31 (2), 251–270.
- Daly, M. (2016): *Killing the Competition. Economic Inequality and Homicide*. Aldine: Transaction.
- Daly, M., Wilson, M. (1997): "Crime and Conflict: Homicide in Evolutionary Psychological Perspective," *Crime and Justice* 22, 51–100.
- Damm, A.P. et al. (2017): "Lowering the minimum age of criminal responsibility: Consequences for juvenile crime and education," *Economics Working Papers* 2017–10, Department of Economics and Business Economics, Aarhus University.
- Dancer, S.J. (2011): "Hospital cleaning in the 21st century", *European journal of clinical microbiology & infectious diseases* 30(12), 1473–81.
- De Stefano, V. (2016): *The rise of the 'just-in-time workforce': On-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig-economy'*. Genève: International Labour Office.
- De Toro, S. (2016): *Långvarig överskuldssättning. Den bortglömda ojämlikheten*. Rapport från LO Sverige.
- Deaton, A. (2008): "Income, Health, and Well-Being around the World: Evidence from the Gallup World Poll," *Journal of Economic Perspectives* 22(2), 53–72.
- Dehaene, S. (2003): "The neural basis of the Weber–Fechner law: a logarithmic mental number line," *Trends in Cognitive Sciences* 7(4), 145–147.
- Delacrétaz, D. et al. (2019): "Matching mechanisms for refugee settlement," Ideas Repec, <https://ideas.repec.org/p/hka/wpaper/2019-078.html>.

- Desai, S.B. et al. (2010): *Human development in India: Challenges for a society in transition*. Oxford University Press, New Delhi.
- Dietrichson, J. et al. (2019): "Universal preschool programs and long-term child outcomes: A systematic review". *IFAU Working Papers* 2018:19, IFAU, Uppsala.
- van Dijk, T.A., Kintsch, W. (1983): *Strategies of Discourse Comprehension*. San Diego: Academic Press.
- Dinesen, P.T. et al. (2016): "Estimating the Impact of Education on Political Participation: Evidence from Monozygotic Twins in the United States, Denmark and Sweden", *Political Behavior*, doi 10.1007/s11109-015-9328-2.
- Dir. 2015:107, *Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända*.
- Dir. 2018:16, *Ett tandvårdssystem för jämlik tandhälsa*.
- Dir. 2018:73, *En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet*.
- Dir. 2018:88, *Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet*.
- Dir. 2018:97, *Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd*.
- Dir. 2019:31, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*.
- Dir. 2019:43, *Straffansvar för hedersrelaterat våld och förtryck*.
- Dir. 2019:71, *Fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska*.
- Dir. 2019:91, *Stärkta skolbibliotek och läromedel*.
- Dir. 2020:9, *Översyn av vissa frågor på tobaksområdet*.
- Dir. 2020:21, *Fler elever ska bli behöriga till gymnasieskolan*.
- Dir. 2019:31, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*.
- Dir. 2020:53, *En socialt hållbar bostadsförsörjning*.
- Diskrimineringsombudsmannen (2014): *Delar av mönster – en analys av upplevelser av diskriminering och diskriminerande processer*. Rapport 2014:1.
- Domstolsverkets årsredovisning 2019.
- Donskey, C.J. (2013): "Does improving surface cleaning and disinfection reduce health care-associated infections?", *American Journal of Infection Control* 41(5), S12–19.

- Dovidio, J.F. et al. (eds.) (2005): *On the Nature of Prejudice. Fifty Years after Allport*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Dincer, O.C., Uslaner, E.M. (2010): "Trust and Growth," *Public Choice* 142, 59–67.
- Dobbie, W. et al. (2018): "The intergenerational effects of parental incarceration," *NBER Working Paper* 24186, Cambridge, Mass.
- Dowling, N., et al. (2016): "Problem Gambling and Intimate Partner Violence: A Systematic Review and Meta-Analysis," *Trauma Violence Abuse* 17(1), 43–61.
- Drange N., Telle, K. (2015): "Promoting integration of immigrants: Effects of free child care on child enrollment and parental employment," *Labour Economics* 34, 26–38.
- Drèze, J., Sen, A. (2013): *An uncertain glory. India and its contradictions*. London: Allen Lane.
- Drucker, J. (2016): "Reconsidering the Regional Economic Development Impacts of Higher Education Institutions in the United States," *Regional Studies* 50:7, 1185–1202.
- Drucker, J., Goldstein, H. (2007): "Assessing the Regional Economic Development Impacts of Universities: A Review of Current Approaches," *International Regional Science Review* 30(1), 20–46.
- Ds 1990:32. *Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*. Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Ds 2013:57. *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*.
- Ds 2016:29. *Privata sjukvårdsförsäkringar inom offentligt finansierad hälso- och sjukvård*.
- Ds 2018:7. *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd vid arbete*.
- Ds 2019:2. *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem*.
- Duckitt, J. (2005): "Personality and Prejudice," kapitel 24 i Dovidio et al. (eds.), *On the nature of prejudice: fifty years after Allport*. Oxford: Blackwell.
- Durewall, D. (2018): "Våld i nära relationer – ett ämne för nationalekonomer", *Ekonomisk debatt* 46(7), 3–5.

- Durlauf, S. N., Nagin, D.S. (2011): "Imprisonment and Crime: Can Both Be Reduced?" *Criminology and Public Policy* 11(1), 9–54.
- Duvander, A.-Z., Johansson, M. (2013): *Effekter på jämställdhet av reformer i föräldrapenningen*. Rapport 2013:17, Inspektionen för socialförsäkringen.
- Duvander, A.-Z. m.fl. (2015): *Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet*. Rapport 2015:5, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Edin, P.-A., Gustavsson, M. (2008): "Time Out of Work and Skill Depreciation", *ILR Review* 61(2), 163–180.
- Edin m. fl. (2003). "Ethnic enclaves and the economic success of immigrants—evidence from a natural experiment," *The Quarterly Journal of Economics* 118(1), 329–357.
- Edin, P.-A. m.fl. (2018): *Den ökade avkastningen på sociala förmågor*. Rapport 2018:23, IFAU, Uppsala.
- Edmark, K. et al. (2014): "Sweden's school choice reform and equality of opportunity," *Labour Economics* 30, 129–142.
- Egebark, J., Kaunitz, N. (2013): *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*. Rapport 2013:26, IFAU, Uppsala.
- Einarson, A., Riordan, S. (2009): "Smoking during pregnancy and lactation: a review of risks and cessation strategies," *European Journal of Clinical Pharmacology* 65, 325–330.
- Ekholm, K. (2020): *Fördelningseffekter av framväxten av en globaliserad finansmarknad och den förda makropolitiken*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Eklund, H. (2000): Undersökning av 165 svenska doktorsavhandlingar i pedagogik, *Pedagogisk Forskning i Sverige* 5(2), 131–150.
- Eklund, J., Larsson, J. (2020): *När blir utrikes födda självförsörjande?* Entreprenörskapsforum, Jönköping University.
- Ekobrottsmyndigheten (2016): *Effekter på den ekonomiska brottsligheten efter avskaffandet av revisionsplikten för mindre aktiebolag*. Rapport dnr EBM A-2016/0375.
- Ekobrottsmyndigheten (2019): *Årsredovisning 2018*.

- Ekobrottsmyndigheten (odat.): *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016–2018*. Ekobrottsmyndigheten, Stockholm.
- Ekonomistyrningsverket (2014): *Den kommunala fastighetsavgiften – en fördelningsanalys*. Rapport 2014:4.
- Ekström, C., Forsman, Å. (2018): *Förekomst av alkohol och droger hos förare av lastbil och buss som varit inblandade i dödsolyckor och olyckor med svåra personskador*. Notat 22-2018, VTI, Linköping.
- Elgar, F.J. et al. (2009): "Income Inequality and School Bullying: Multilevel Study of Adolescents in 37 Countries," *Journal of Adolescent Health* 45, 351–359.
- Eliasson, J. et al. (2018): "Distributional effects of taxes on car fuel, use, ownership and purchases," *Economics of Transportation* 15, 1–15.
- Eliasson, K. (2006): *College choice and earnings among university graduates in Sweden*. Akad.avh. Umeå Universitet.
- Eliasson K. (2018): *Regional agglomeration of skills and earnings – from convergence to divergence?* Tillväxtanalys, PM 2018:09.
- Eliasson, T. (2014): "Immigrant entrepreneurship and the origin of bankers," i *Empirical Essays on Wage Setting and Labor Market Opportunities*. Akad. avh., Nationalekonomiska inst. Uppsala universitet.
- Eliasson, T. (2014): "Decomposing immigrant wage assimilation – the role of workplaces and occupations," i Eliasson, T. *Empirical Essays on Wage Setting and Labor Market Opportunities*. Akad. avh., Nationalekonomiska inst. Uppsala universitet.
- Elinder, M. m.fl. (2011): "Mindre arbete, högre inkomster – arvingens lott", *Ekonomisk Debatt* 39 (4), 70–78.
- Enamorado, T. et al. (2016): "Income inequality and violent crime: Evidence from Mexico's drug war," *Journal of Development Economics* 120, 128–143.
- Enfeldt, J. (2019): *Hyrsköterskor i vården. Hur det gick till när politikerna tappade kontrollen och hur beroendet av hyrsköterskor kan brytas*. Arena idé.

- Enflo, K., Roses, J.R. (2015): "Coping with regional inequality in Sweden: structural change, migrations, and policy, 1860–2000," *The Economic History Review* 68(1), 191–217.
- Enflo, K. et al. (2014): "Swedish regional GDP 1855–2000: Estimations and general trends in the Swedish regional system C," *Research in Economic History* 30, 47–89.
- Engdahl, M., Forslund, A. (2015): *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Rapport 2015:3, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Engdahl, M. m.fl. (2018): *Inträdet på arbetsmarknaden och familjebildningen*. Rapport 2018:28, IFAU, Uppsala.
- Englund, P. (2016): *En mer neutral kapitalbeskattning. Fördelnings-effekter av begränsade ränteavdrag*. Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/3.
- Enström Öst, C. (2012): *Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystemet. En utvärdering av individuella inkomstgränser för makar med barn*. ISF rapport 2012:6.
- Enström Öst, C. et al. (2014): "Household allocation and spatial distribution in a market under ('soft') rent control." *Journal of Policy Modeling*. 36 (2014) 353–372.
- Erfani, A., McQuillan, K. (2008): "Rapid Fertility Decline in Iran: Analysis of Intermediate Variables," *Journal of Biosocial Sciences* 40, 459–478.
- Erikson, R.S. (2015): "Income inequality and policy responsiveness," *Annual Review of Political Science* 18, 11–29.
- Erikson, R., Goldthorpe, J.H. (1992): *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Oxford: Clarendon Press.
- Erikson, R., Unemo, L. (red.) (2019): *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. Rapport 2019:1, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Eriksson, S. et al. (2017): "What is the right profile for getting a job? A stated choice experiment of the recruitment process," *Empirical Economics* 53(2), 803–826.
- Eriksson, S. m.fl. (2017): *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. Rapport 2017:5, IFAU, Uppsala.

- Erixon, L. (2010): "The Rehn-Meidner Model in Sweden: Its Rise, Challenges and Survival," *Journal of Economic Issues*, vol. XLIV(3), 677–715.
- Erlingsson, Gissur. (2019): *Att (om)organisera den politiska basorganisationen: Forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier – med fokus på effekter av kommunsammanläggningar och mellankommunala samarbeten*. Teknisk rapport, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings Universitet.
- Erman, L., te Kaat, D.M. (2019): "Inequality and growth: industry-level evidence," *Journal of Economic Growth* 24, 283–308.
- Esaiasson, P. (2019): *Förorten – ett samhällsvetenskapligt reportage*, Timbro förlag.
- Esaiasson, P. et al. (2020): "In pursuit of happiness: Life satisfaction drives political support," *European Journal of Political Research* 59: 25–44.
- Eurofound (2017): *Extending work life: What do workers want?* Eurofound, Dublin.
- Eurofound and European Commission Joint Research Centre (2019): *European Jobs Monitor 2019: Shifts in the employment structure at regional level*. European Jobs Monitor series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2016): *Country Report Sweden 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, SWD(2016) 95 final.
- European Commission (2018): *Country Report Sweden 2018 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*.
- Eurostat (2019): *Government finance statistics — Summary tables. Data 1995–2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Evertsson, M., Magnusson, C. (red.) (2014): *Ojämlighetens dimensioner: uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige*. Stockholm: Liber.
- Evidens (2019): *Analys och utvärdering av statligt stöd till kommunerna för bostadsbyggande och planering*. Utförd på uppdrag av SKL. Stockholm: Evidens.

- Fairlie, R. W. (2002): "Private schools and 'latino flight' from black schoolchildren," *Demography* 39(4), 655–674.
- Fairlie, R.W., Resch, A.M. (2002): "Is There 'White Flight' into Private Schools? Evidence from the National Educational Longitudinal Survey," *Review of Economics and Statistics* 84(1), 21–33.
- Farber, H.S. et al. (2018): "Unions and inequality over the twentieth century: New evidence from survey data," *NBER Working Paper Series* 54587, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., USA.
- Farha, L., Deva, S. (2019): *Open Letter*, OL SWE 1/2019, 22 mars 2019. Genève: United Nations.
- Fernandez, R., Palazuelos, E. (2012): "European Union Economies Facing 'Baumol's Disease' within the Service Sector," *Journal of Common Market Studies* 50(2), 231–249.
- Fernholz, R., Fernholz, R. (2014): "Instability and Concentration in the Distribution of Wealth," *Journal of Economic Dynamics & Control* 44, 251–269.
- Fershtman, C. et al. (1996): "Social Status, Education, and Growth," *Journal of Political Economy* 104(1), 108–32.
- Finansdepartementet (2020): *En utvecklad organisation för lokal statlig service – delredovisning avseende lämpliga platser*. Delbetänkande från Utredningen för en utvecklad organisation för lokal statlig service.
- Finansinspektionen (2015): "Hälften av konsumenterna saknar grundläggande finanskunskap", PM 2015-05-12 Dnr 15-1579.
- Finansinspektionen (2018): *Svenska konsumtionslån 2018*. Finansinspektionen Dnr 18-11091.
- Finansinspektionen (2019): *Unga vuxnas ställning på bostadsmarknaden*. FI analys nr 19.
- Finansinspektionen (2020): *Konsumentskyddsrapport 2020*. Dnr 19-26226.
- Finanspolitiska rådet (2014): *Svensk finanspolitik*. Finanspolitiska rådets rapport 2014.
- Finanspolitiska rådet (2017): "Marknadshyror och inkomstfördelning", kapitel 7 i *Svensk finanspolitik*. Finanspolitiska rådets rapport 2017.

- Finanspolitiska rådet (2018): *Svensk finanspolitik*. Finanspolitiska rådets rapport 2018.
- Finanspolitiska rådet (2019): *Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning. Hur påverkas hushållen? Särskilda studier från Finanspolitiska rådet*.
- Finseraas, H. (2009): "Income Inequality and Demand for Redistribution: A Multilevel Analysis of European Public Opinion," *Scandinavian Political Studies* 32(1), 94–119.
- Fischer, C.S. et al. (1996): *Inequality by Design. Cracking the Bell Curve Myth*. Princeton: Princeton University Press.
- Fletcher, J.M., Wolfe, B.L. (2009): "Education and labor market consequences of teenage childbearing: Evidence using the timing of pregnancy outcomes and community fixed effects," *Journal of Human Resources* 44(2), 303–325.
- Folkhälsomyndigheten (2018 a): *Socioekonomiska skillnader i alkohol, narkotika och tobak – delvis olika mönster för beroende och utsatthet*. Faktatablad.
- Folkhälsomyndigheten (2018 b): *Varför har den psykiska ohälsan ökat bland barn och unga i Sverige? Utvecklingen under perioden 1985–2014*. Folkhälsomyndigheten, Stockholm.
- Folkhälsomyndigheten (2018 c): *Spelproblem påverkar både spelare och närstående negativt*. Information från Folkhälsomyndigheten, Stockholm.
- Folkhälsomyndigheten (2019 a): *Hälsa hos personer som är utrikes födda – skillnader i hälsa utifrån födelseland*. Folkhälsomyndigheten, Stockholm.
- Folkhälsomyndigheten (2019 b): *Socioekonomisk ojämlikhet i ohälsa kopplad till alkohol, narkotika och tobak, Utveckling under perioden 1994–2011 och betydelse av demografiska faktorer*. Folkhälsomyndigheten, Stockholm.
- Folkhälsomyndigheten (2019 c): *Den svenska narkotikasituationen*. Folkhälsomyndigheten, Stockholm.
- Folkhälsomyndigheten och Livsmedelsverket (2017): *Fördjupad analys av individdata och samhällsekonomiska beräkningar*. Bilaga 3 till Förslag till åtgärder för ett stärkt, långsiktigt arbete för att främja hälsa relaterad till matvanor och fysisk aktivitet.

- Forbes (2019): www.forbes.com/best-countries-for-business/list/#tab:overall.
- Forsberg (2019): *SEKOM 2017. Socioekonomisk analys av Sveriges kommuner*. Statisticon.
- Forslund, A., Norström Skans, O. (2006): *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?*, Rapport 2006:5, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A. m.fl. (2014): *Avtalslöner, löner och sysselsättning*. Rapport 2014:8, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A., Åslund, O. (2016): *Migration, demografi, arbetsmarknad och ekonomi*, Underlagsrapport från analysgruppen Arbetet i framtiden.
- Forslund, A. m.fl. (2017): *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden*. Rapport 2017:14, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A. (2018): *Subventionerade anställningar. Avvägningar och empirisk evidens*, Rapport 2018:14, IFAU, Uppsala.
- Foster, G. (2006): "It's not your peers, and it's not your friends: Some progress toward understanding the educational peer effect mechanism," *Journal of Public Economics* 90(8–9), 1455–1475.
- Frank, R.H. (2012): *The Darwin Economy: Liberty, Competition, and the Common Good*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Fransson, E. m.fl. (2020): *Kvinnors ohälsa efter familjebildning: Vad vet vi om mekanismerna och vad kan vi göra åt det?* Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Fredriksson, P., Vlachos, J. (2011): *Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?* Rapport till Finanspolitiska rådet 2011:3.
- Fredriksson, P., Öckert, B. (2008): "Resources and Student Achievement – Evidence from a Swedish Policy Reform," *Scandinavian Journal of Economics* 110(2), 277–296.
- Fredriksson, P., Öckert, B. (2014): "Life-cycle effects of age at school start," *Economic Journal* 124, 977–1004.
- Fredriksson, P. et al. (2013): "Long-Term Effects of Class Size," *The Quarterly Journal of Economics* 128(1), 249–285.

- Fredriksson, P. et al. (2016): "Parental Responses to Public Investments in Children: Evidence from a Maximum Class Size Rule," *Journal of Human Resources* 51:4, 832–868.
- Freedom House (2020): *Freedom in the World 2020. A Leaderless Struggle for Democracy*. New York: Freedom House.
- Friberg, I. O. et al. (2016): "Sex differences in health care consumption in Sweden: A registerbased cross-sectional study," *Scandinavian Journal of Public Health* 2016; 44: 264–273.
- Fridlund, M. (1999): *Den gemensamma utvecklingen: staten, stor-företaget och samarbetet kring den svenska elkrafttekniken*. Eslöv: Brutus Östling Bokförlag Symposion.
- Friedman, M. (1962): *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Friedrich, A. et al. (2015): "Pygmalion effects in the classroom: ...," *Contemporary Educational Psychology* 41, 1–12.
- Fritzell, J. et al. (2013): "Cross-Temporal and Cross-National Poverty and Mortality Rates among Developed Countries," *Journal of Environmental and Public Health* vol. 2013, Article ID 915490, <https://doi.org/10.1155/2013/915490>.
- Fuest, C. et al. (2018): *Why the IMF and OECD are Wrong about Inequality and Growth*. European Network of Economic and Fiscal Policy Research/ifo, München.
- Furceri, D. et al. (2019): "The Aggregate and Distributional Effects of Financial Globalization: Evidence from Macro and Sectoral Data," *Journal of Money, Credit and Banking* 51(S1): 163–198.
- Furceri, D. (2020): "Will Covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics," *Covid Economics* 12: 138–57.
- Försäkringskassan (2013): *Ojämsställd arbetsbörda. Föräldraledighetens betydelse för fördelning av betalt och obetalt arbete*. Socialförsäkringsrapport 2013:9.
- Försäkringskassan (2017): *Barnhushållens ekonomi – Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2017*, Socialförsäkringsrapport 2017:9.
- Försäkringskassan (2019 a): *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2019*. Dnr 001579-2019.

- Försäkringskassan (2019 b): *Jämställd föräldraförsäkring. Utvärdering av de reserverade månaderna i föräldraförsäkringen.*
- Galor, O., Zeira, J. (1993): "Income distribution and macroeconomics," *Review of Economic Studies* 60(1), 35–52.
- García, O., Lin, A.M.Y, May, S. (eds.) (2017): *Bilingual and Multilingual Education.* Cham: Springer.
- GAO (2017): *Costs of Crime – Experts Report Challenges Estimating Costs and Suggest Improvements to Better Inform Policy Decisions.* Report GAO-17-732, United States Government Accountability Office, Washington, D.C.
- GBD 2016 Alcohol Collaborators (2018): "Alcohol use and burden for 195 countries and territories, 1990–2016: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2016," *The Lancet* 392, 1015–1035.
- Geidne, S. et al. (2016): "What motives are important for participation in leisure-time activities at Swedish youth centres?" *Health Education Journal* 75, 972–985.
- Ghadimi, M., Gunnarsson, S. (2018): *Ung 018. En kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck bland unga i Uppsala.* Uppsala: Tris, Länsstyrelsen Uppsala län, Uppsala kommun.
- Gibbons, S. et al. (2008): "Choice, competition and pupil achievement," *Journal of the European Economic Association*, 6(4), 912–947.
- Gibbons, S. et al. (2017): "Neighbourhood turnover and teenage attainment," *Journal of the European Economic Association* 15(4):746–783.
- Gigerenzer, G., Todd, P.M. (1999): *Simple heuristics that make us smart.* New York: Oxford University Press.
- Gilens, M. (1996 a): "Race Coding and White Opposition to Welfare", *American Political Science Review* 90(3), 593–604.
- Gilens, M.(1996 b):"Race and Poverty in America:...", *The Public Opinion Quarterly* 60(4), 515–541.
- Gilens, M. (2012): *Affluence and Influence. Economic Inequality and Political Power in America.* Princeton: Princeton University Press.

- Gilens, M., Page, B.I. (2014): "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens," *Perspectives on Politics* 12(3), 564–581.
- Gilley, B. (2006): "The determinants of state legitimacy: Results for 72 countries," *International Political Science Review*, 27(1), 47–71.
- Ginsberg, Y. (2013): "Kan onda cirklar brytas? Om ADHD med antisocialitet och ADHD-behandling på Norrtäljeanstalten", *Socialmedicinsk tidskrift* 90(3), 400.
- Glassman, A. et al. (2014): *Delivering on the data revolution in Sub-Saharan Africa*. Center for Global Development, Washington, D.C.
- Goff, L. et al. (2018): "Inequality of subjective well-being as a comprehensive measure of inequality," *Economic Inquiry* 56(4), 2177–2194.
- Gold, R. et al. (2001): "Ecological Analysis of Teen Birth Rates: Association with Community Income and Income Inequality," *Maternal and Child Health Journal* 5(3), 161–167.
- Goldberger, A.S. (1979): "Heritability," *Economica New Series* 46, No. 184, Special Issue on the Economics of Inheritance, 327–347.
- Graignic-Philippe, R. et al. (2014): "Effects of prenatal stress on fetal and child development: A critical literature review," *Neuroscience & Biobehavioral Reviews* 43, 137–162.
- Grander, M. (2015): *Samhällsansvar på affärsmässiga villkor – tolkningar och konsekvenser av lagen om kommunala bostadsaktiebolag*. Kapitel 8 i antologin *Nyttan med allmännyttan*. Tapio Salonen (Red.) Liber: Stockholm.
- Grander, M. (2018 a). "New public housing: A selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing", avhandlingsartikel 2 i *For the benefit of everyone? Explaining the Significance of Swedish Public Housing for Urban Housing Inequality*. Malmö University.
- Grander, M. (2018 b). "Off the beaten track? Selectivity, Discretion and Path-Shaping in Swedish Public Housing", avhandlingsartikel 3 i *For the benefit of everyone? Explaining the Significance of Swedish Public Housing for Urban Housing Inequality*. Malmö University.

- Grander, M (2018 c): *For the benefit of everyone? Explaining the Significance of Swedish Public Housing for Urban Housing Inequality*. Akademisk avhandling. Malmö University.
- Greco (2017): *Addendum to the Second Compliance Report on Sweden*. Report 5 July 2017 GrecoRC3(2017)12, Strasbourg.
- Greco (2019): *Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation Report Sweden*. Greco, Strasbourg.
- Grees, N. (2019): *Changing Swedish sickness insurance. Policies, institutions and outcomes*. Ph.D. diss. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- von Greiff, C. m.fl. (2012): *En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan*. Rapport 2012:2, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- de Groot, A. (1965): *Thought and choice in chess*. The Hague: Mouton.
- Grönqvist, E. m.fl. (2016). *Nyktrare mammor, friskare barn? Effekter av AUDIT-screening och motiverande samtal i svensk mödravård*. Rapport 2016:13, IFAU, Uppsala.
- Grönqvist, H. et al. (2017): "Early Lead Exposure and Outcomes in Adulthood," *IFAU Working Paper* 2017:4, IFAU, Uppsala.
- Grönqvist, H., Niknami, S. (2014): "Alcohol availability and crime: Lessons from liberalized weekend sales restrictions," *Journal of Urban Economics* 81, 77–84.
- Grönqvist, H., S. Niknami (2017): *Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund*. Rapport 2017:3, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Gur, N., Bjørnskov, C. (2017): "Trust and delegation: Theory and evidence," *Journal of Comparative Economics* 45(3), 644–657.
- Gustafsson, J.-E. (2014): "Kunskapsutvecklingen i den svenska grundskolan enligt PIAAC", i Gustafsson, J.-E. m.fl., *Lära för livet? Om skolans och arbetslivets avtryck i vuxnas färdigheter*. SNS Förlag, Stockholm.

- Gustafsson, m.fl. (2009): *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Skolverket, Stockholm.
- Gustafsson, J.-E. et al. (2010): *School, Learning and Mental Health. A Systematic Review*. Hälsoutskottet, Kungl. Vetenskapsakademien, Stockholm.
- Gustafsson, J.-E., Yang-Hansen, K. (2018): "Changes in the Impact of Family Education on Student Educational Achievement in Sweden 1988–2014," *Scandinavian Journal of Educational Research* 62:5, 719–736.
- Gustafsson, M., Jordahl, H. (2008): "Inequality and trust in Sweden: Some inequalities are more harmful than others," *Journal of Public Economics* 92, 348–365.
- Göbel, C., Zwick, T. (2012): "Age and Productivity: Sector Differences," *De Economist* 160(1), 35–57.
- Göllner, R. et al. (2018): "It's Not Only Who You Are but Who You Are With: High School Composition and Individuals' Attainment Over the Life Course," *Psychological Science*, Sept. 14, 2018, <https://doi.org/10.1177/0956797618794454>.
- de Haan, J., Sturm, J.-E. (2017): "Finance and Income Inequality: A Review and New Evidence," *European Journal of Political Economy* 50: 171–195.
- Haas, L., Hwang, P. (2019): "Policy is not enough – the influence om gendered workplace on fathers' use of parental leave in Sweden," *Work & Family* 22(1):58–76.
- Haeck, C. et al. (2012): *The Distributional Impacts of a Universal School Reform on Mathematical Achievements: a Natural Experiment from Canada*. Working Paper, Centre Interuniversitaire sur le Risque, les Politiques Économiques et d'Emploi.
- Hafalir I.E., et al. (2013): "Effective affirmative action in school choice," *Theoretical Economics* 8, 325–363.
- Hall, C. (2012): "The effects of reducing tracking in upper secondary school: Evidence from a large-scale pilot scheme," *Journal of Human Resources* 47(1), 237–269.
- Hall, C. (2013): *Medförde längre och mer generella yrkesprogram en minskad risk för arbetslöshet?* Rapport 2013:16, IFAU, Uppsala.

- Halldén, K., Stenberg, A. (2014): "Rengöring, Underhåll och Tvätt: Betydelsen av RUT-avdrag för kvinnors arbetsmarknadsutbud", i SOU 2014:28.
- Hamilton, K. et al. (2017): "Social capital, trust and well-being in the evaluation of wealth," kapitel 12 i Hamilton & Hepburn (eds.) (2017).
- Hamilton, K., Hepburn, C. (eds.) (2017): *National Wealth. What is Missing, and Why it Matters*. Oxford: Oxford University Press.
- Hammarstedt, M., Miao, C. (2018): "Self-Employed Immigrants and their Employees: Evidence from Swedish Employer-Employee Data," *IFN Working Paper* 1235, IFN, Stockholm.
- Hansson Granath, A. (2020): *En social bostadssektor i Sverige?* Stockholm: Fores.
- Hansson, I., Stuart, C. (1985): "Tax revenue and the marginal cost of public funds in Sweden," *Journal of Public Economics* 27(3), 331–353.
- Hanushek, E.A., Rivkin, S.G. (2006): "Teacher quality," ch. 18 in *Handbook of the Economics of Education*, Volume 2 (ed. Eric Hanushek and Finis Welch), Amsterdam: Elsevier.
- Hanushek, E.A. et al. (2003): "Does Peer Ability Affect Student Achievement?" *Journal of Applied Econometrics* 18, 527–544.
- Haodong, Q. m.fl. (2019): *Does integration policy integrate? The employment effects of Sweden's 2010 reform of the introduction program*. IZA DP No. 12594.
- Haraldsson, M., Nilsson, J.-E. (2018): *Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader. SAMKOST 3*. Stockholm: VTI rapport 989.
- Harms, M.B. et al. (2017): "Early Life Stress, FKBP5 Methylation, and Inhibition-Related Prefrontal Function: A Prospective Longitudinal Study," *Developmental Psychopathology* 29(5), 1895–1903.
- Hart, B., Risley, T. R. (1995): *Meaningful differences in the everyday experiences of young American children*. Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing.
- Hartman, L. (2000), "Evaluation of Swedish youth labour market programmes," *IFAU Working paper* 2000:1, IFAU, Uppsala.

- Hartman, L., Sjögren, A. (2017): *Hur ojämlikt är Sverige? Sociala skillnader i dödsrisker: Utvecklingen över tid och skillnader mellan åldersgrupper*. Underlagsrapport nr 4 till Kommissionen för jämlik hälsa.
- Hassler, J. (2018): "Comment on J.K. Porellus, M. Hermansen, C. André and O. Causa: Income Inequality in the Nordic Countries from an OECD Perspective," *Nordic Economic Policy Review* 2018, 62–65.
- Hassler, J. (2007): "Inequality and Mobility," *Journal of Economic Growth* 12(3), 235–259.
- Hastings, J.S., Weinstein, J.M. (2008): "Information, school choice and academic achievement: ...", *The Quarterly Journal of Economics* 123(4), 1373–1414.
- Hatemi, P.K. et al. (2014): "Genetic Influences on Political Ideologies: Twin Analyses of 19 Measures of Political Ideologies from Five Democracies and Genome-Wide Findings from Three Populations," *Behavior Genetics* 44(3), 282–294.
- Hattie, J. (2009): *Visible learning*. Abingdon: Routledge. Sv.övers. *Synligt lärande*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Havnes, T., Mogstad, M. (2011): "No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes," *American Economic Journal: Economic Policy* 3 (2): 97–129.
- Havnes, T., Mogstad, M. (2015): "Is universal child care leveling the playing field?" *Journal of Public Economics* 127, 100–114.
- Heckman, J.J. et al (2010): "The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program," *Journal of Public Economics* 94(1–2): 114–128.
- Heckman, J.J. et al. (2013): "Understanding the Mechanisms Through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes," *American Economic Review* 103(6): 2052–2086.
- Heckman, J.J., Masterov, D.V. (2007): "The Productivity Argument for Investing in Young Children," *Applied Economic Perspectives and Policy* 29(3), 446–493.
- Hedenborg, S., Wikander, U. (2003): *Makt och försörjning*. Studentlitteratur, Lund.

- Hederos Eriksson, K. et al. (2016): "The importance of family background and neighborhood effects as determinants of crime," *Journal of Population Economics* 29, 219–262.
- Hederos, K. et al. (2017): "Gender and inequality of opportunity in Sweden," *Social Choice and Welfare* 49, 605–635.
- Hedman, L., Wind, B. (2018): "The uneven distribution of capital gains in times of socio-spatial inequality: Evidence from Swedish housing pathways between 1995 and 2010," *Urban Studies*. 2018. Vol 55 (12).
- Heilig, M. (2019): *Beroendetillstånd – Mekanismer, diagnostik och behandling*. Lund: Studentlitteratur.
- Heller Sahlgren, G. (2015): "Invandringen och Sveriges resultatfall i Pisa", *IFN Policy Paper* nr 71, Institutet för näringslivsforskning, Stockholm.
- Helliwell, J.F. et al. (2016): "How durable are social norms:..." *Social Indicators Research* 128, 201–219.
- Helliwell, J.F. et al. (2018): "Trust and Well-being," i Uslaner (ed.) (2018).
- Helpman, E. (2018): *Globalization and Inequality*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hennerdal, P. et al. (2018): "Competition and School Performance: Swedish School Leavers from 1991–2012," *Scandinavian Journal of Educational Research*, <https://doi.org/10.1080/00313831.2018.1490814>.
- Henrekson, M., Wennström, J. (2019): "Därför kan vi inte längre lita på Pisa", *Kvartal* 17.12.2019.
- Henriksson, A.-S. (2016): *Överskuldssatt och skyldig. En rättsvetenskaplig analys av konsumentskyddet mot överskuldssättning*. Doktorsavhandling vid Umeå universitet.
- Hensvik, L., Nordström Skans, O. (2013): *Kontakter och ungdomars arbetsmarknadsinträde*, Rapport 2013:20, IFAU, Uppsala.
- Hensvik, L. et al. (2014): "Seeking Similarity: How Immigrants and Natives Manage in the Labor Market," *Journal of Labor Economics* 32(3), 405–441.

- Hensvik, L. m. fl. (2017 a): *Kontakterna och konjunkturen: Jobb under skoltiden och inträdet på arbetsmarknaden*, Rapport 2017:1, IFAU, Uppsala.
- Hensvik, L. et. al. (2017 b): "Connecting the young: high school graduate's matching to first jobs in booms and great recessions," *IFAU Working Paper* 2017:2, Uppsala.
- Herrnstein, R.J., Murray, C. (1994): *The Bell Curve: intelligence and class structure in American life*. New York: The Free Press.
- Hessmark, L.-G. m.fl. (2015): *Socialförsäkringsbalken, En kommentar*. Andra uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Hettne, J. (2020): *EU-rätt som inte kommer från EU – om svensk överanpassning till EU:s regler*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Hindman, M. (2009): *The Myth of Digital Democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hirdman, Y. (2001): *Genus – om det stabila föränderliga former*. Stockholm: Liber.
- Hirsch, E.D. Jr. (2016): *Why Knowledge Matters. Rescuing our Children from Failed Educational Theories*. Cambridge, Mass.: Harvard Education Press.
- Hirschfeldt, J. (2019): *PM om ev. intressekonflikt p.g.a. lärares delägarskap i friskola m.m.* PM till Jämlikhetskommissionen 2019-03-02.
- Hirschfeldt, J., Lerwall, L. (2016): "Friskolorna – några konstitutionella synpunkter på deras ställning", i Blomstrand, S. m.fl. (red.), *Bertil Bengtsson 90 år*. Stockholm: Jure.
- Hjalmarsson, R., Lindquist, M. (2012): "Like Godfather, Like Son: Exploring the Intergenerational Nature of Crime," *Journal of Human Resources* 47(2), 550–582.
- Hjalmarsson, R. et al. (2014): "The effect of education on criminal convictions and incarceration: causal evidence from micro-data," *The Economic Journal* 125 (September), 1290–1326.
- Hoefler, A. (2017): "What are the costs of violence?" *Politics, Philosophy & Economics* 16(4), 422–445.
- Hoff, E. (2006): "How social contexts support and shape language development," *Developmental Review* 26 (2006) 55–88.

- Hoff, E. et al. (2002): "Socioeconomic Status and Parenting," i Bornstein, M. (ed.), *Handbook of Parenting*, 2nd ed., Volume 2. Biology and Ecology of Parenting. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Hoffman, D.J. et al. (2017): "Developmental origins of health and disease: current knowledge and potential mechanisms," *Nutrition Reviews* 75(12):951–970.
- Hoffman, S.D., Maynard, R.A. (2008): *Kids Having Kids: Economic Costs & Social Consequences of Teen Pregnancy*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Holmberg, L.-E. (2005): *Skogshistoria år från år 1177–2005 – Skogs-politiska beslut och andra viktiga händelser i omvärlden som på-verkat Skogsvårdsorganisationens arbete*. Rapport 5/2005, Skogs-styrelsen.
- Holmberg, S., Rothstein, B. (eds.) (2012): *Good government. The relevance of political science*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Holmberg, S., Rothstein, B. (2015): "Hög mellanmänsklig tillit i Sverige – men inte bland alla", i Bergström, A. m.fl. (red): *Fragment*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Holmlund, B., Ohlsson, H. (1992): "Wage linkages between private and public sectors in Sweden," *Labour* 6(2), 3–17.
- Holmlund, H. et al. (2011): "The Causal Effect of Parents' Schooling on Children's Schooling: A Comparison of Estimation Methods," *Journal of Economic Literature* 49:3, 615–651.
- Holmlund, H. m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. IFAU rapport 2014:25, Uppsala.
- Holmlund, H. m.fl. (2019): *Jämlikheter i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.
- Holstebro (2018): Forhandlingsprotokol, Børne- og Familieudvalget fra møtet den 28 juni 2018. Holstebro kommune.
- Horvath, S. (2013): "DNA methylation age of human tissues and cell types," *Genome Biology* 14 R115.
- Hovde Lyngstad, T., Jalovaara, M. (2010): "A review of the antecedents of union dissolution," *Demographic Research* 23(10), 257–292.

- Howard, C. (1997): *The Hidden Welfare State. Tax expenditures and social policy in the United States*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hoxby, C. (2000): "Does competition among public schools benefit students and taxpayers?" *American Economic Review* 90(5), 1209–1238.
- Hoxby, C. (2003): "School Choice and School Productivity. Could School Choice Be a Tide that Lifts All Boats?" in Hoxby, C. ed., *The Economics of School Choice*. Chicago: Chicago University Press.
- Hsieh, C., Urquiola, M. (2006): "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program," *Journal of Public Economics* 90, 1477–1503.
- Hublin, J.-J. et al. (2017): "New fossils from Jebel Irhoud, Morocco and the pan-African origin of Homo sapiens," *Nature* 546 (7657), 289–292.
- Hughes, G.J. et al. (2013): "Impact of cleaning and other interventions on the reduction of hospital-acquired Clostridium difficile infections in two hospitals in England assessed using a breakpoint model", *Journal of Hospital Infection*, 84, 227–234.
- Huizink, A.C. (2014): "Prenatal cannabis exposure and infant outcomes: Overview of studies," *Progress in Neuro-Psychopharmacology & Biological Psychiatry* 52, 45–52.
- Hultkrantz, L. (2015 a): *Sociala investeringsfonder i Sverige. Fakta och lärdomar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hultkrantz, L. (2015 b): *Att utvärdera sociala investeringar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hydén, M. m. fl. (2016): "Mäns våld mot kvinnor i nära relationer", *Forskning i korthet* nr 7, Forte, Stockholm.
- Hyman, R., Gumbrell-McCormick, R. (2017): "Resisting labour market insecurity: old and new actors, rivals or allies?" *Journal of Industrial Relations* 59(4), 538–561.
- Hyresgästföreningen (2017 a): *Nyproduktion och renoveringar av hyresrätter – en för lönsam affär?*
- Hyresgästföreningen (2017 b): *Remissyttrande SOU 2017:33*.
- Hyresgästföreningen (2019): *Unga vuxnas boende i Sverige 2019*.

- Håkansson, K. (2001): *Språngbräda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegränsat anställda*. Rapport 2001:1, IFAU, Uppsala.
- Hägerhäll, C.M. et al. (2004): "Fractal Dimension of Landscape Silhouette Outlines as a Predictor of Landscape Preference," *Journal of Environmental Psychology* 24, 247–255.
- Hägglund P. (2009): "Experimental evidence on intensified placement efforts among unemployed in Sweden", *IFAU Working Paper* 2009:16.
- Häggroth, S. (2016): *En bärkraftig kommunstruktur*. Stockholm: Kommuninvest.
- Häkkinen Skans, I., Kosonen, T. (2011): "Sänkt moms på frisörverksamhet och restauranger i Finland: Blev det verkligen lägre priser och högre sysselsättning?" *Ekonomisk Debatt* 39(5), 5–16.
- Hällsten, M. et al. (2013): "Crime as a Price of Inequality? The Gap in Registered Crime between Childhood Immigrants, Children of Immigrants and Children of Native Swedes," *The British Journal of Criminology* 53(3), 456–481.
- Högselius, P., Kaijser, A. (2007): *När folkbemselen blev internationell*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hörselskadades riksförbund (2014): *Myternas marknad. Svensk hörselvård – från behov till business*. Rapport 2014.
- Ichino, A. et al. (2019): "Economic incentives, home production and gender identity norms," *Working Paper* 2019:11, IFAU, Uppsala.
- ICMA (2018): *Social Bond Principles. Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds*. Paris: International Capital Market Association.
- ILO (2017): *Global estimates of Child Labour: Results and trends, 2012–2016*. Geneva: International Labour Organization.
- IMF (2015): *Sweden – Staff Report for the 2015 Article IV Consultation*. IMF Country Report No. 15/329.
- IMF (2017): *Fiscal monitor – Tackling inequality*.
- IMF (2019): *World Economic Outlook April 2019*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

- Inglehart, R., Norris, P. (2003): *Rising tide: gender equality and Cultural Change around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, R., Welzel, C. (2005): *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Intrum Justitia (2016): *Payment Report Index*.
- Isacson, G., Börjesson, M. (under publ.): *Fördelningsaspekter på förändringar tillgängligheten*. Linköping: VTI.
- ISF (2010): *Effektiv köhantering – exemplet tidig bedömning*. Rapport 2010:7, Inspektionen för socialförsäkringen
- IAF (2011): Remissvar SOU 2011:40.
- ISF (2011): *Beslut om arbetsskada ur ett jämställdhetsperspektiv*. Rapport 2011:15, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- ISF (2012): *Aktivitetsersättning. Från förlängd skolgång till nedsatt arbetsförmåga*. Rapport 2012:1, Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2013): *Unga förtidspensionärer. Studie av sju europeiska länder*. Rapport 2013:7, Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2014 a): *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*. Rapport 2014:4, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- ISF (2014 b): *Handläggningen av bostadstillägg. Slutrapport*. Rapport 2014:14, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- ISF (2015): *Assistansersättningen*. Rapport 2015:6, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- ISF (2016 a): *Tidsbegränsade anställningar och sjukförsäkringen*. Arbetsrapport 2016:1, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- ISF (2016 b): *Produktivitet och kvalitet i socialförsäkringens administration. Åren 2005–2014*. Rapport 2016:3, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.

- ISF (2017): *Aktivitetsersättning till trettio års ålder – vad händer sedan?* Rapport 2017:5, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- ISF (2018 a): *Försäkrad men utan ersättning – En granskning av underutnyttjande av den kollektivavtalade sjukförsäkringen.* Rapport 2018:7, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- ISF (2018 b): *Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar sedan 2000-talets början – en redovisning av kollektivavtalade ersättningar som kompletterar den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.* Rapport 2018:14, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- Jacob, M. (2020): *Did the Changes in 3:12 Rules Foster Entrepreneurship? Empirical Evidence and Discussion of Alternatives.* Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Jacobson, T., Ohlsson, H. (1994): "Long-Run Relations Between Private and Public Sector Wages in Sweden," *Empirical Economics* 19, 343–360.
- Jans, J. et al. (2018): "Economic Status, Air Quality, and Child Health: Evidence from Inversion Episodes," *Journal of Health Economics* 61, 220–232.
- Jansson Dahlén, F. (2009): "En effektiv arbetsförmedling – matchning, resursfördelning och drivkrafter", *Working paper* 2009:4, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Jarl, M. et al. (2017): "Success or failure? Presenting a case selection strategy for studies of school improvement," *Education Inquiry* 8:1, 17–32.
- Jarl, M. m.fl. (2017): *Att organisera för skolframgång: strategier för en likvärdig skola.* Stockholm: Natur och Kultur.
- Jarl, M. (2020): *På väg mot en statlig skola.* Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Jenkins, S.P., van Kerm, P. (2011): "The Measurement of Economic Inequality", i Nolan, B., Salverda, W., Timothy M. Smeeding, T.M., *The Oxford Handbook of Economic Inequality.* Oxford: Oxford University Press.

- Jernbro, C., Landberg, Å. (2018): *Det är mitt liv! Om sambandet mellan barnmisshandling och att inte få välja sin framtida partner*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Johansson, P., Åslund, O. (2006a): "Virtues of SIN – effects of an immigrant workplace introduction program," *Working paper* 2006:7, IFAU, Uppsala.
- Johansson, P., Åslund, O. (2006b): *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – teori, praktik och effekter*. Rapport 2006:6, IFAU, Uppsala.
- Johansson, P. m.fl. (2008): *Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval*. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008.
- Johansson, P. et al. (2016): "What is the right profile for getting a job?" *Empirical Economics* 53(2), 803–826.
- Johansson, S. (1973): "The Level of Living Survey: A Presentation," *Acta Sociologica* 16(3), 211–219.
- Johansson, S. (2010): "Politiskt engagemang och deltagande: För en, för alla?" i Susanne Johansson (red.), *Regional demokrati. Om politik och medier i Skåne*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johnson, B. (2013): The Third Margaret Thatcher Lecture, Centre for Policy Studies, London.
- Johnson, R.C., Nazaryan, A. (2019): *Children of the dream. Why school integration works*. New York: Basic Books/Russell Sage Foundation.
- Johansson Harrie, A. (2009): *Staten och läromedlen. En studie av den svenska statliga förhandsgranskningen av läromedel 1938–1991*. Akad. avh., Linköpings Universitet.
- Jones, W., Teytelboym, A. (2018): "The Local Refugee Match: Aligning Refugees' Preferences with the Capacities and Priorities of Localities," *Journal of Refugee Studies* 31(2), 152–178.
- Jonsson, J.O., Treuter, G. (2019): "Likvärdighet och skolkvalitet: socioekonomiskt ursprung och invandrarbakgrund", i Erikson och Unemo (red.) (2019).
- Jordà, O. et al. (2019): "The Rate of Return on Everything, 1870–2015," *Quarterly Journal of Economics* 134(3), 1225–1298.

- Jordà, O. et al. (2020): *Longer-run economic consequences of pandemics*. NBER WP 26934. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Jordahl, H. (2009): "Economic inequality" i Svendsen, G. T. and Svendsen, G. L. H. (eds.), *Handbook of Social Capital*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jost, J.T., Hamilton, D.L. (2005): "Stereotypes in Our Culture," kap. 13 i Dovidio et al. (eds.), (2005).
- Joyce, P. (2017): *Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder*, Rapport 2017:7, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Judd, C.M., Park, B. (2005): "Group Differences and Stereotype Accuracy," kapitel 8 i Dovidio et al. (eds.) (2005).
- Justice Policy Institute (2011): *Gaming the system. How the political strategies of private prison companies promote ineffective incarceration policies*. Justice Policy Institute, Washington D.C.
- Justitiedepartementet (2020): *De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen*. PM, Justitiedepartementet.
- Justitiekanslerns betänkande 2016/17:JuU15.
- Jürges, H. (2015): "Ramadan fasting, sex-ratio at birth, and birth weight: No effects on Muslim infants born in Germany," *Economics Letters* 137, 13–16.
- Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2019): *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning – Kartläggning av utmaningar för att nå det andra jämställdhetspolitiska delmålet*, Rapport 2019:5.
- Jäntti, M., Jenkins, S.P. (2015): "Income Mobility," Ch. 10 in Atkinson, A.B., Bourguignon, F., *Handbook of Income Distribution*, vol. 2. Amsterdam: Elsevier-North Holland.
- Kahneman, D. (2011): *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Strauss and Giroux. Sv. övers. *Tänka, snabbt och långsamt*. Stockholm: Volante.
- Kahneman, D. et al. (1982): *Judgment under Uncertainty. Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kaijser, A. (1994): *I fädrens spår. Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*. Stockholm: Carlssons.
- Kain, M. m.fl. (2010): *Effektiv köbantering – exemplet tidig bedömning*, Rapport 2010:7, Inspektionen för socialförsäkringen.
- Kaldor, N. (1955): "Alternative Theories of Distribution," *Review of Economic Studies* 23, 83–100.
- Kaplan, S. (1995): "The Restorative Benefits of Nature Toward an Integrative Framework," *Journal of Environmental Psychology* 15(3), 169–182.
- Karbownik, K. (2014): "Do changes in student quality affect teacher mobility? Evidence from an admission reform," *IFAU Working Paper* 2014:15, IFAU, Uppsala.
- Karabarbounis, L., Neiman, B. (2014): "The Global Decline of the Labor Share," *The Quarterly Journal of Economics* 129(1), 61–103.
- Karadja, M. and Prawitz, E. (2019): "Exit, Voice, and Political Change: Evidence from Swedish Mass Migration to the United States," *Journal of Political Economy* 127(4), 1864–1925.
- Karlsson, M. et al. (2014): "The impact of the 1918 Spanish flu epidemic on economic performance in Sweden: An investigation into the consequences of an extraordinary mortality shock," *Journal of Health Economics* 36, 1–19.
- Karlsson, T. (2014): *Nordic Alcohol Policy in Europe. The Adaptation of Finland's, Sweden's and Norway's Alcohol Policies to a New Policy Framework, 1994–2013*. Akad. avh., Åbo Akademi.
- Kawachi, I. (2018): "Trust and Population Health," i Uslander (ed.) (2018).
- Kawachi, I. et al. (1999): "Crime: social disorganization and relative deprivation," *Social Science & Medicine* 48(6), 719–731.
- Kawachi, I., Kennedy, B.P. (2006): *The Health of Nations: Why Inequality is Harmful to Your Health*. New York: New Press.
- Kearney, M.S., Levine, P.B. (2012): "Why is the Teen Birth Rate in the United States So High and Why Does It Matter?" *Journal of Economic Perspectives* 26(2), 141–166.

- Kehrig, M., Vincent, N., (2017): "Growing Productivity without Growing Wages: The Micro-Level Anatomy of the Aggregate Labor Share Decline," *CESifo Working Paper*, No. 6454.
- Kesmodel, U.S. et al. (2015): "The association of pre-pregnancy alcohol drinking with child neurophysiological functioning," *British Journal of Obstetrics and Gynecology* 122, 1728–1738.
- Kessel, D., Olme, E.(2018): *Ett smartare och rättvisare och mindre segregerat skolväl.* Tankesmedjan Tiden.
- Kessel, D., Olme, E. (2019): *En välfungerande skolmarknad.* Svenskt Näringsliv.
- Keuschnigg, M. et al. (2019): "Urban scaling and the regional divide," *Science Advances* 2019, 5: eaav0042 30 January 2019.
- Kjellberg, A. (2010/2018): *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund.* Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility, Research Reports 2010:1 (uppdaterad 2018-03-01). Lund: Lund University, Department of Sociology.
- Kjellberg, A., Lyhne Ibsen, C. (2016):"Attacks on union organizing: Reversible and irreversible changes to the Ghent-systems in Sweden and Denmark," in T. P. Larsen, & A. Ilsøe (Eds.) *Den Danske Model set udefra – comparative perspektiver på dansk arbejdsmarkedsregulering: Et festskrift til professor emeritus Jesper Due og professor emeritus Jørgen Steen Madsen* (279–302). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kjellbom, P. (2014): *Påtvingad avflyttning från bostad – En rättssociologisk studie av socialtjänstens roll i teori och praktik.* Akademisk avhandling. Stockholms universitet: Rapport i socialt arbete nr 146.
- Klarman, M.J. (2004): *From Jim Crow to Civil Rights. The Supreme Court and the Struggle for Racial Equality.* Oxford: Oxford University Press.
- Kleven, H.J. (2014): "How Can Scandinavians Tax So Much?" *Journal of Economic Perspectives* 28(4), 77–98.
- Kling, J.R. (2006):"Incarceration length, employment, and earnings," *American Economic Review* 96(3), 863–876.
- Klinthäll, M. m.fl. (2016): *Invandring och företagande.* Kunskapsöversikt 2016:7, Stockholm: Delmi.

- Knack, S., Keefer, P. (1997): "Does Social Capital have an Economic Payoff?" *Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1251–1288.
- Koedel, C. (2008): "Teacher quality and dropout outcomes in a large, urban school district," *Journal of Urban Economics* 64(3), 560–572.
- Kojima F. (2012): "School choice: Impossibilities for affirmative action," *Games and Economic Behavior* 75, 685–693.
- Kokkonen, A., et al. (2014): "Migration-based Ethnic Diversity and Social Trust:...", *Scandinavian Political Studies* 37(3), 263–300.
- Kommuninvest (2019): *Gröna lån för investeringsprojekt med klimat- och miljönytta*. Örebro: Kommuninvest.
- Kondo, N. et al. (2009): "Income inequality, mortality, and self-rated health: meta-analysis of multilevel studies," *British Medical Journal* 339, b4471.
- Konjunkturinstitutet (2015 a): *Kort- och långsiktiga effekter av sänkt restaurangmoms*, specialstudie nr 4.
- Konjunkturinstitutet (2015 b): *Konsekvenser av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor*. Specialstudie 45.
- Konjunkturinstitutet (2016): *Yrkesintroduktionsanställningar – Slutrapport om effekter på sysselsättning och lönebildning*. Specialstudier nr 49.
- Konjunkturinstitutet (2017): *Effekter av deltidsarbete på samhälls-ekonomi och de offentliga finanserna*. Specialstudie 55.
- Konjunkturinstitutet (2018): *Lönebildningsrapporten 2018*.
- Konkurrensverket (2018): *Bättre konkurrent i bostadsbyggandet. En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*. Rapport 2018:7.
- Konsumentverket (2016): Allmänna råd 2016:1.
- Konsumentverket (2019): "Konkreta förslag för starkare konsumentskydd", *Tillsammans!* Maj 2019, Konsumentverket.
- Kornhall, P. (2020): *Undervisning – läroplaner, läromedel, kunskapsbedömning och lärarutbildning*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.

- Kostfonden (2019): *Ett sockersmart Sverige. Hur minskar vi den skadliga överkonsumtionen av socker?* Kostfonden, Stockholm.
- Kotsadam, A., Finseraas, H. (2011): "The State Intervenes in the Battle of the Sexes: Causal Effects of Paternity Leave," *Social Science Research* 40(2011): 1611–1622.
- Kramarz, F., Skans, O.N. (2013): "When strong ties are strong – networks and youth labor market entry," *Review of Economic Studies* 81(3), 1164–1200.
- Kreiner, S., Christensen, K.B. (2014): "Analyses of model fit and robustness. A new look at the PISA scaling model underlying ranking of countries according to reading literacy", *Psychometrika*, 79(2), 210–231.
- Kremer, M. (1993): "Population growth and technological change: One million B.C. to 1990," *Quarterly Journal of Economics* 108(3), 681–716.
- Kriminalvården (2013): *Klientkartläggning 2013. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter*. Norrköping: Kriminalvården.
- Kristen, C. (2008): "Primary school choice and ethnic school segregation in German elementary schools," *European Sociological Review* 24(4), 495–510.
- Kristiansen, A. (2013): *Utvärdering av Bostad först-projektet i Helsingborg. Slutrapport*. Socialförvaltningen, Helsingborgs stad.
- Kronofogdemyndigheten (2008): *Alla vill göra rätt för sig. Överskuldsettingens orsaker och konsekvenser*. Kronofogdemyndigheten.
- Kronofogden (2019): *Vart tolfte barn har föräldrar med skulder hos Kronofogden*, Pressmeddelande, 29 juni.
- Krueger, A.B. (1999): "Measuring Labor's Share," *American Economic Review* 89, 45–51.
- Krusell, P., Smith, A.A. Jr (2015): "Is Piketty's 'Second Law of Capitalism' Fundamental?" *Journal of Political Economy* 123(4), 725–748.
- Kulturanalys (2018 a): *Kulturvanor i Sverige 1989–2017*. Kulturfakta 2018:2, Myndigheten för kulturanalys.

- Kulturanalys (2018 b): *Rummet av kultur- och medievanor i Sverige 2015*. Kulturfakta 2018:3. Myndigheten för kulturanalys.
- Kulturanalys (2019): *Kultur i demokratins tjänst. En utvärdering av satsningen Åga rum*. Rapport 2019:2, Kulturanalys.
- Kulturdepartementet (2018). Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation.
- Kulturrådet (2019): *Kulturskolan i siffror*.
- Kumlin et al. (2018), "Trust and the Welfare State," i Uslaner (ed.) (2018).
- Kurvinen A. (2020): *Viskaforsmodellen – hög kvalitet och låg hyra Lönsamhetskalckyl för hållbart bostadsbyggande*. Lund: Studentlitteratur.
- Laeven, L., Valencia, F. (2012): *Systemic Banking Crises Database: An Update*. WP 12/163, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Lager, A.C.J., Torssander, J. (2012): "Causal effect of education on mortality in a quasi-experiment on 1.2 million Swedes," *PNAS* May 29, 2012, 109(22), 8461–8466.
- Landshypotek Bank (2016): *Frågor om Bolån*. Enkätundersökning utförd av Novus, publ. 2016-05-13.
- LaPorta, R. et al. (1997): "Legal determinants of external finance," *The Journal of Finance* LII(3), 1131–1150.
- Lareau, A. (2002): "Social class and childrearing in black families and white families," *American Sociological Review* 67, 747–776.
- Larsen, B. Ø. (2017): "Educational Outcomes After Serving with Electronic Monitoring: Results from a Natural Experiment," *Journal of Quantitative Criminology* 33, 157–178.
- Larsen, C.A. (2013): *The Rise and Fall of Social Cohesion*. Oxford: Oxford University Press.
- Larsson, B. (2008). *Ungdomarna och idrotten. Tonåringars idrottande i fyra skilda miljöer*. Akademisk avhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Larsson, J. K. (2019): *Vad händer i mötet? Hur arbetsförmedlares arbets sätt kan bidra till ökad jämställdhet*, Arbetsförmedlingen Analys 2019:12.

- Laun, L. (2017): "The effect of age-targeted tax credits on retirement behavior," *Journal of Public Economics* 152, 102–118.
- Laun, L., Palme, M., (2019): *Kan seniorer arbeta längre? Underlagsrapport till Delegationen för senior arbetskraft.*
- Lavy, V. (2010): "Effects of free choice among public schools," *Review of Economic Studies* 77(3), 1164–1191.
- Lavy, V. (2015): "The long-term consequences of free school choice," *NBER Working Paper* 20843, Cambridge, Mass.: NBER.
- Lawson, D.W., Mace, R. (2008): "Sibling configuration and childhood growth in contemporary British families," *International Journal of Epidemiology* 37(6), 1408–1421.
- Lawson, D.W., Mace, R. (2010 a): "Optimizing Modern Family Size. Trade-offs between Fertility and the Economic Costs of Reproduction," *Human Nature* 21, 39–61.
- Lawson, D.W., Mace, R. (2010 b): "Siblings and childhood mental health: Evidence for a later-born advantage," *Social Science and Medicine* 70(12), 2061–2069.
- Lee, C. (2014): "In utero exposure to the Korean War and its long-term effects on socioeconomic and health outcomes," *Journal of Health Economics* 33, 76–93.
- Lee, J.J. et al. (2018): "Gene discovery and polygenic prediction from a genome-wide association study of educational attainment in 1.1 million individuals," *Nature Genetics* 50, 1112–1121.
- Le Grand, C., Szulkin, R. (2002): "Permanent Disadvantage or Gradual Integration: Explaining the Immigrant-Native Earnings Gap in Sweden", *Labour* 16, 37–64.
- Le Grand, J., Bartlett, W (eds.) (1993): *Quasi-markets and social policy.* Basingstoke: Macmillan Press.
- Letwin, W. (ed.) (1983): *Against Equality.* London: Macmillan Press.
- Levinson, M. (1999): *The demands of liberal education.* Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, R.S. (2018): "Female Power in Primates and the Phenomenon of Female Dominance," *Annual Review of Anthropology* 47:533–51.
- Lickliter, R. (2009): "The fallacy of partitioning: Epigenetics validation of the organism-environment system," *Ecological Psychology* 21, 140.

- Lidegran, I. (2009): *Utbildningskapital: Om hur det alstras, fördelas och förmedlas*. Studier i utbildnings och kultursociologi 3, Acta Universitatis Upsaliensis.
- Lidegran, I. m.fl. (2014): *Utbildningssociologiska analyser av könskillnader i utbildningssystemet och arbetslivet*. Rapport skriven på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet. Forskningsgruppen för utbildnings- och kultursociologi, Uppsala universitet.
- Lidström, A. (2017): *Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå*. Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02.
- Liebig, T., Tronstad, K. (2018): *Triple Disadvantage? A first overview of the integration of refugee women*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 216, OECD Publishing, Paris.
- Liljeberg, L. m.fl. (2012): *Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen*. Rapport 2012:24, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L. m.fl. (2019): *Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995–2015. Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen*. Rapport 2019:17, IFAU, Uppsala.
- Lind, H. (2015 a): *Leder hyreslagens regler till rätt renoveringar: analys och förslag*. Institutionen för fastigheter och byggande, KTH, Rapport 2015:1.
- Lind, H. (2015 b): Allmännyttans roll som bostadsbyggare: historia, teori och framtid. Kapitel 3 i antologin *Nyttan med allmännyttan*. Tapio Salonen (Red.) Liber: Stockholm.
- Lindahl, M. m.fl. (2012): *Intergenerationell rörlighet i inkomster och utbildning – en analys i fyra generationer*. Rapport 2012:12, IFAU, Uppsala.
- Lindberg, S., Svensson, R. (2011): *Rösträtt till salu*. Stockholm: Premiss/Atlas.
- Linderöth, J. (2016): *Lärarens återkomst*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Lindgren, K.O. et al. (2017): "Can Political Inequalities Be Educated Away? Evidence from a Large-Scale Reform," *American Journal of Political Science* 61(1), 222–236.

- Lindh, T. (2003): "The changing age structure and the public sector," i Andersen, T.M., Molander, P. (Eds.), *Alternatives for Welfare Policy. Coping with Internationalisation and Demographic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindskog, S. (2017): *Preskription – om civilrättsliga förpliktelsers upphörande efter viss tid*. Wolters Kluwer.
- Listerborn, C. (2018): *Bostadsjämlighet. Röster om bostadsnöden*. Stockholm: Premiss.
- Liu, Q., Nordström Skans, O. (2010): "The duration of paid parental leave and children's scholastic performance," *The BE Journal of Economic Analysis & Policy* 10(1), 1–35.
- Ljunge (2015), "Pragmatism en viktig faktor bakom jämställda attityder bland barn till invandrare", *Ekonomisk debatt* 43 (4).
- LO (2017 a): *Anställningsformer och arbetstider – Fast och tidsbegränsat anställda samt hel- och deltidsanställda efter klass och kön år 1990–2016*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2017 b): *Extrapengar vid föräldraledighet – en utvärdering av föräldrapenningtillägget*. LO Valfärd, Stockholm.
- LO (2018): *Program för omfördelning: Sex punkter för att minska inkomstskillnaderna*. Jämlikhetsutredningen, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2019): *Tid, makt, pengar i ett förändrat politiskt landskap. Sveriges jämställdhetsbarometer*. Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2020): *Tid, makt och pengar – Jämställda och jämlika möjligheter att försörja sig livet ut, Sveriges jämställdhetsbarometer 2020*. Landsorganisationen i Sverige.
- Lobenius Palmér, K. (2017): "Accelerometer-Assessed Physical Activity and Sedentary Time in Youth with Disabilities," *Adapted Physical Activity Quarterly* 35(1), 1–19.
- Lombardi, S., Vikström, J. (2019): *Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende*, Rapport 2019:23, IFAU, Uppsala.
- Lumey, L.H. et al. (2011): "Prenatal famine and adult health," *Annual Review of Public Health* 32, 237–262.

- Lundberg, S., Pollak, R.A. (1993): "Separate Spheres. Bargaining and the Marriage Market," *Journal of Political Economy* 101(6), 988–1010.
- Lundborg, P. m.fl. (2018): *Kan kvinnor ha både barn och karriär? Resultat från data på assisterade befruktningar*. Rapport 2018:2, IFAU, Uppsala.
- Luttmer, E.F.P., Singhal, M. (2011): "Culture, context, and the taste for redistribution," *American Economic Journal: Economic Policy* 3, 157–179.
- Lycett, J.E. et al. (2000): "Longevity and the costs of reproduction in a historical human population," *Proceedings of the Royal Society in London B*, 267, 31–35.
- Lynch, J. et al. (2004): "Is Inequality a Determinant of Population Health [...]," *The Milbank Quarterly* 82(1), 5–99.
- Länsstyrelsen i Jönköpings län (2017): *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 40 enligt regleringsbrevet för 2017, Dnr 851-8242-17*.
- Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018 a): *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 46 enligt regleringsbrevet för 2017 – Samhällsorientering för nyanlända*.
- Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018 b): *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag om översyn av samhällsorientering för nyanlända*. Medd. 2018:14.
- Länsstyrelsen i Jönköpings län (2020): *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 46 enligt regleringsbrevet för 2019. Samhällsorientering för nyanlända*.
- Länsstyrelsen i Östergötland (2020): *Årsrapport 2019 Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019*, Rapport 2020:10.
- Löfbom, E. (2018): *Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända*. Rapport 2018:2, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Lönelotsarna (2018): *Strukturella löneskillnader – en (o)fullständig bild av löneskillnader 2018 med fördjupning i statlig sektor*. Lönelotsarna, Stockholm.

- Macinko, J.A. et al. (2003): "Income Inequality and Health: A Critical Review of the Literature," *Medical Care Research and Review*, 60(4), 407–452.
- MacLeod, W.B., Urquiola, M.S. (2014): "Competition and educational productivity: Incentives writ large," in Glewwe, P. (ed.), *Educational Policy in Developing Countries*. Chicago: Chicago University Press.
- Maddison, A. (2001): *The World Economy. A Millennial Perspective*. Paris: OECD Publications.
- Magnusson, C., Neramo, M. (2014): "Familjeansvar och könslönsskillnader", i *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*. SOU 2014:28.
- Magnusson, M. m.fl.(2011): "Stora skillnader i svensk barnhälsovård", *Läkartidningen* 108(35), 1618–1621.
- Majid, M.F. (2015): "The persistent effects of in utero nutrition shocks over the life cycle: Evidence from Ramadan fasting," *Journal of Development Economics* 117, 48–57.
- Mani, A. et al. (2013): "Poverty Impedes Cognitive Function," *Science* 341, 976–980.
- Manser, M., Brown, M. (1980): "Marriage and Household Decision-Making: A Bargaining Analysis," *International Economic Review* 21(1), 31–44.
- Maoz, Y.D., Moav, O. (1999): "Intergenerational Mobility and the Process of Development," *The Economic Journal* 109(458), 677–697.
- Marien, S. et al. (2010): "Inequalities in Non-Institutionalized Forms of Political Participation. A Multilevel Analysis for 25 countries," *Political Studies* 58(1), 187–213.
- Marioni, R.E. et al. (2016): "Genetic variants linked to education predict longevity," *PNAS* November 22, 2016, 113(47), 13366–13371.
- Marttila, A. m.fl. (2016): *Utökat barnhälsovårdsprogram för förstagångsföräldrar – ...* Karolinska institutet och Stockholms läns landsting.

- May, P.A. et al. (2018): "Prevalence of Fetal Alcohol Spectrum Disorders in 4 US Communities," *Journal of the American Medical Association* 319(5), 474–482.
- Mayer, R. E. (2004): "Should there be a three-strikes rule against pure discovery learning? The case for guided methods of instruction," *American Psychologist* 59(1), 14–19.
- Mayhew, K. et al. (2008): "Upskilling Older Workers," *Ageing Horizons* 8, 13–21.
- Mazumder, B. (2012): "The effects of education on health and mortality," *Nordic Economic Policy Review* 1/2012, 261–301.
- Mazzucato, M. (2018): *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy*. London: Allen Lane.
- McGrath, A., Weatherburn, D. (2012): "The effect of custodial penalties on juvenile reoffending," *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 45(1), 26–44.
- McMahon, W.W. (2009): *Higher learning, greater good. The private and social benefits of higher education*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- McMahon, W.W. (2018): "The total return to higher education: Is there underinvestment for economic growth and development?" *The Quarterly Review of Economics and Finance* 70, 90–111.
- McNeill, W.H. (1976): *Plagues and Peoples*. Garden City: Anchor P./Doubleday
- Medlingsinstitutet (2019): *Löneskillnad mellan kvinnor och män 2018 – Vad säger den officiella lönestatistiken?*
- Meghir, C. et al. (2017): "Education and mortality: Evidence from a social experiment," *NBER WP 17932*, Cambridge, Mass.
- Midtsundstad, T. et al. (2012): "Effects of Companies' Initiatives to Reduce Early Retirement Among Older Workers," *Nordic Journal of Working Life Studies* 2(3), 89–108.
- Migrationsverkets årsredovisning 2018.
- Migrationsverket (2019): *Erfarenheter från Pilot Asyl 360*, Dnr 1.3.4-2019-3920.
- Migrationsverket (2020): Pressmeddelande 2020-02-10. Ny prognos: Stabilt utgångsläge för Migrationsverket 2020.

- Milanovic, B. (2016): *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Milanovic, B. (2019): *Capitalism, Alone. The Future of the System that Rules the World*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Mirrlees, J. (1971): "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," *Review of Economic Studies* 38(114), 175–208.
- Mischel, W. (2014): *The marshmallow test: Why self-control is the engine of success*. New York, NY: Little, Brown & Co.
- Moberg, Y. (2019): "Speedy Responses: "Effects of Higher Benefits on Take-up and Division of Parental Leave," *IFAU Working Paper* 2019:2.
- Modin, B. (2002): "Birth order and mortality: a life-long follow-up of 14,200 boys and girls born in early 20th century Sweden," *Social Science and Medicine* 54, 1051–1064.
- Molander, P. (1986): "Induction of Categories: The Problem of Multiple Equilibria," *Journal of Mathematical Psychology* 30(1), 42–54.
- Molander, P. (1999): *Den åttafaldiga vägen. Motiv för offentliga åtaganden*. Stockholm: SNS Förlag.
- Molander, P. (2016): "Instabiliteter och symmetribrott i fördelningpolitiken", *Ekonomisk Debatt* 44(1), 45–54.
- Molander, P., Gustafsson, A. (2003): *Coming of Age. Economic Management of the European Union*. Rapport 2003:18, Sieps, Stockholm.
- Molander, P., Holmquist, J. (2013): *Reforming Sweden's budgetary institutions – Background, design and experiences*. Rapport till Finanspolitiska rådet 2013:1.
- Molin, E. (2019): *Through the ranks: essays on inequality, status and school choice*. Ph.D. diss., Stockholm School of Economics, Stockholm.
- Moore, D.S. (2015): *The Developing Genome. An Introduction to Behavioral Genetics*. Oxford: Oxford University Press.

- Morello-Frosch, R., Jesdale, B.M. (2006): "Separate and unequal: residential segregation and estimated cancer risks associated with ambient air toxics in U.S. metropolitan areas," *Environmental Health Perspectives* 114(3), 386–93.
- Mullainathan, S., Shafir, E. (2013): *Scarcity. The True Cost of Not Having Enough*. New York: Picador, Henry Holt and Company.
- Mullen, B., Leader, T. (2005): "Linguistic Factors:...", kapitel 12 i Dovidio et al. (eds.) (2005).
- Muller, D. (2019): *Lost opportunities: Market work during high school, establishment closure and the impact on career*, Job Market Paper, Nationalekonomiska institutionen Uppsala universitet, Uppsala.
- Mulvey, E. P. et al. (2010): "Trajectories of desistance and continuity in antisocial behavior following court adjudication among serious adolescent offenders," *Development and Psychopathology* 22, 453–475.
- Musgrave, R.B., Musgrave, P.B. (1989): *Public Finance in Theory and Practice* (5th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2017 a): *Ung idag 2017. En fördjupad studie av ungas levnadsvillkor*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2017 b): *Ungas etablering; etablering i arbets- och samhällslivet*, Fokus 17:1.
- Myrberg, M. (2007): *Dyslexi – en kunskapsöversikt*. Vetenskapsrådets rapportserie 2:2007.
- Månsdotter, A. et al. (2017): "We Propose a Novel Measure for Social Welfare and Public Health: Capability-Adjusted Life-Years, CALYs," *Appl. Health Econ. Health Policy* DOI 10.1007/s40258-017-0323-0.
- Mörk, E. m.fl. (2019): *Kommunernas framtid*. Stockholm: SNS Förlag.
- Mörtlund, T. (2020): *Arbetet med nyanlända elever i grundskolan – en enkätundersökning om arbetet med nyanlända elever hos kommunala huvudmän för grundskolan*. Rapport 2020:2, IFAU, Uppsala.

- Narayan, A. et al. (2018): *Fair Progress? Economic Mobility across Generations around the World*. Washington, D.C.: World Bank.
- Nationella hemlöshetssamordnaren (2014): *Bostad sökes. Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren*. S2014.019.
- NCK (2014): *Hälsa och våld – en befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*. Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala.
- Neal, D., Whitmore Schanzenbach, D. (2010): "Left Behind by Design: Proficiency Counts and Test-Based Accountability," *The Review of Economics and Statistics* 92, 263–283.
- Nelson, A. (1990): *Kriminalpolitik och ingripanden vid brott*, Iustus, Uppsala, Fjärde uppl. 1990.
- Neuman, E. (2018): "Source country culture and labor market assimilation of immigrant women in Sweden: evidence from longitudinal data," *Review of Economics of the Household* 16(3) s. 585–627.
- Neves, P., Silva, S.M. (2014): "Survey Article: Inequality and Growth: Uncovering the Main Conclusions from the Empirics," *Journal of Development Studies* 50(1), 1–21.
- Niknami, S., Schröder, L. (2014): *Bakom siffrorna. Unga som varken arbetar eller studerar*. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Stockholm.
- Nilsson, A. (2004) "Income Inequality and Crime; The case of Sweden," *IFAU Working Paper* 2004:6, IFAU, Uppsala.
- Nilsson, A., Estrada, F. (2009): *Kriminalitet och livschanser. Uppväxtvillkor, brottslighet och levnadsförhållanden som vuxen*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Nilsson, J.P. (2008): *De långsiktiga konsekvenserna av alkoholkonsumtion under graviditeten*. Rapport 2008:6, IFAU, Uppsala.
- Nilsson, J.P. (2017): "Alcohol Availability, Prenatal Conditions, and Long-Term Economic Outcomes," *Journal of Political Economy* 125(4), 1149–1207.
- Nilsson, L. (2020): "Strong public support for the traditional Swedish welfare state during restructuring and marketization", *SOM-rapport* 2020:41.

- Nord, L. (2020): *Jämlikheten i det medialiserade samhället*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Nordén, C (2005): *Risegruppstjämninng – Viktigare än progressivitet*. Bakgrundsrapport till Socialförsäkringsutredningen.
- Nordiska ministerrådet (2018): *Nyanlända kvinnors etablering – en komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna*. TemaNord 2018:520.
- Nordlund, B. (2020): *Materiella anläggningstillgångar Anskaffningsvärde, avskrivning och nedskrivning – bostadshus*. Utredning framtagen på uppdrag av Bokföringsnämnden.
- Norris, P. (2001): *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. and Puranen, B. (forthcoming 2020): “Feeling at home in a cold climate,” Presented as a conference paper at the WAPOR meeting in Toronto, May 2019.
- NUTEK (1995): *Infrastruktur för informationssamhället*. Rapport B 1995:1.
- Nybom, M., Stuhler, J. (2015): *Att skatta intergenerationella inkomst-samband: en jämförelse av de vanligaste måtten*. Rapport 2015:9, IFAU, Uppsala.
- Oates, T. (2014): *Why textbooks count. A Policy Paper*. University of Cambridge: Local Examinations Syndicate.
- OECD (1992): *Review of Education Policy in Sweden*. DEELSA/ED (92)5, 24 July 1992. Paris: OECD.
- OECD (2001): *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2002): ”History of the 0.7% ODA target,” *DAC Journal* 2002, 3(4), III-9 – III-11, revised March 2016.
- OECD (2004): *Private Health Insurance in OECD Countries: The Benefits and Costs for Individuals and Health Systems*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011 a): *Recruiting Immigrant Workers Sweden*. Paris: OECD Publishing.

- OECD (2011 b): *Education at a Glance 2011*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011 c): *Measuring the stock of human capital for comparative analysis: an application of the lifetime income approach to selected countries*. STD/DOC(2011)6, OECD, Paris.
- OECD (2012): *School choice and equity: current policies in OECD countries and a literature review*. Directorate for Education Working Paper N°66. Paris: OECD.
- OECD (2015 a), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015 b): *Improving schools in Sweden – an OECD perspective*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015 c): *The ABC of Gender Equality in Education – Aptitude, Behaviour, Confidence*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015 d): *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Explanatory Statement, 2015 Final Reports*. OECD, Paris.
- OECD (2016 a): *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. PISA, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016 b): *Working together. Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017 a): *Health at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017 b): *Educational Opportunity for All. Overcoming Inequality throughout the Life Course*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017 c): *PISA 2015 Results (Volume III): Students' Well-Being*. PISA, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017 d): *Catching Up? Intergenerational Mobility and Children of Immigrants*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017 e): *Clarifications to the statistical reporting directives on in-donor refugee costs*. DCD/DAC(2017)35/FINAL. Paris: OECD.
- OECD (2018 a): *Health at a Glance: Europe 2018. State of Health in the EU Cycle*. Paris: OECD Publishing.

- OECD (2018 b): *Is the last mile the longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018 c): "How do science teachers teach science – and does it matter?" *PISA in Focus 2018#90*, OECD, Paris.
- OECD (2019 a): *Education at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019 b): *Social Expenditure Update 2019, Public social spending is high in many OECD countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019 c): *Health for Everyone? Social inequalities in health and health systems*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019 d): *Health at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing.
- OECD/G20 (2018): *Inclusive Framework on BEPS, Progress report July 2017–June 2018*. Paris: OECD Publishing.
- Ohlsson, P. T. (1994): *100 år av tillväxt: Johan August Gripenstedt och den liberala revolutionen*. Stockholm: Bromberg.
- Okun, A. (1975): *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Oláh, L.S., Gähler, M. (2014): "Gender Equality Perceptions, Division of Paid and Unpaid Work, and Partnership Dissolution in Sweden," *Social Forces* 93(2), 571–594.
- Olson, M. (1990): *How bright are the northern lights? Some questions about Sweden*. Lund: Lund University Press.
- Olsson Bohlin, C. (2018): *Att utbilda sig eller att låta bli? En kartläggning av regelverk och ekonomiska drivkrafter för utrikes födda kvinnor*, Arbetsförmedlingen analys 2018:10.
- Olsson Hort, S.E. (1992): *Segregation – ett svenskt dilemma? Social-politiska och sociologiska synpunkter*. Bilaga 9 till 1992 års långtidsutredning. Stockholm: Finansdepartementet.
- Oosterbeek, H., van der Klaauw, B. (2013): "Ramadan, fasting and educational outcomes," *Economics of Education Review* 34, 219–226.
- Oreopoulos, P., Salvanes, K.G. (2011): "Priceless: The Non-pecuniary Benefits of Schooling," *Journal of Economic Perspectives* 25(1), 159–184.

- Ornstein, P. (2017): "The price of violence: Consequences of violent crime in Sweden," *IFAU Working Paper* 2017:22, IFAU, Uppsala.
- Oscarson, S. (2017): "Det måste finnas ett annat svar", *ETC* 2017-11-04.
- Osika Friberg, I. (2018): *Women's and men's health care utilisation from a cost perspective*. Ph.D. dissertation, Department of Public Health and Community Medicine, Institute of Medicine, Sahlgrenska Academy at University of Gothenburg, Gothenburg.
- Oskarsson, S. et al. (2017): "It Runs in the Family. A Study of Political Candidacy Among Swedish Adoptees", *Political Behavior*, <https://doi.org/10.1007/s11109-017-9429-1>.
- Ostry, J.D. et al. (2014): *Redistribution, Inequality, and Growth*. SDN714/02, IMF, Washington, D.C.; World Development Report 2006, World Bank, Washington, D.C.
- Owen, A.L., Weil, D.N. (1998): "Intergenerational earnings mobility, inequality and growth," *Journal of Monetary Economics* 41(1), 71–104.
- Palm, J. (2017): *There is power in a union. Trade union organization union membership and union activity in Sweden*. Ph.D. diss., Department of Sociology, Stockholm University.
- Palmgren, O. (2019) *Bakom lacken. Ekonomisk utveckling och arbetskraftsinvandring i skönhetsbranschen*, Handels rapporter 2019:4.
- Paluck, E.L. et al. (2019): "The contact hypothesis re-evaluated," *Behavioural Public Policy* 3:2, 129–158.
- Pareliussen, J. et al. (2018): "Income inequality in the Nordics from an OECD perspective," *Nordic Economic Policy Review* 2018.
- Pensionsmyndigheten (2012): *Arbetsgivares attityder till äldre arbetskraft*. Pensionsmyndigheten analyserar 2012:2, Pensionsmyndigheten, Stockholm.
- Pensionsmyndigheten (2018 a): *Äldre med låga inkomster*. Rapport 2018-06-04, Pensionsmyndigheten, Stockholm.
- Pensionsmyndigheten (2018 b): *Pension och skatt 2019. Skatteavdrag för pension och lön vid olika åldrar*. Pensionsmyndigheten, Stockholm.

- Pensionsmyndigheten (2019): *Pension och skatt 2019*. Pensionsmyndigheten, Stockholm.
- Pensionsmyndigheten (odat.): *Vem vinner och vem förlorar på uttag av allmän pension före 65 års ålder?* Pensionsmyndigheten, Stockholm.
- Perotti, R. (1996): "Growth, income distribution, and democracy: What the data say," *Journal of Economic Growth* 1, 149–187.
- Persson, S. (2012): *Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa*. Rapport till Malmökommissionen, Malmö Stad.
- Persson, T., Tabellini, G. (1994): "Is inequality harmful for growth?" *American Economic Review* 84(3): 600–621.
- Persson, U., Ödegård, K. (2011): "Fetma ett ekonomiskt samhällsproblem – kostnader och möjliga åtgärder för Sverige", *Ekonomisk debatt* 39 (1), 39–49.
- Petronis, A. (2010): "Epigenetics as a unifying principle in the aetiology of complex traits and diseases," *Nature* 465, 721–727.
- Pettersson, T. (2017 a): *Young offenders and open custody*. Abingdon: Routledge.
- Pettersson, T. (2017 b): "Betydelse av öppenhet under institutions-tiden för ungdomar dömda till slutna ungdomsvård. Hur påverkas vardagen vid institutionen och återfall i brott?" *Institutionsvård i fokus* nr 8/2017. Stockholm: Statens institutionsstyrelse.
- Pettigrew, T.F., Tropp, L.R. (2006): "A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory," *Journal of Personality and Social Psychology* 90(5), 751–783.
- Pickett, K.E., Wilkinson, R.G. (2015): "Income inequality and health: A causal review," *Social Science & Medicine* 128, 316–326.
- Pickett, K.E. et al. (2005): "Adolescent Birth Rates, Total Homicides, and Income Inequality In Rich Countries," *American Journal of Public Health* 95(7), 1181–1183.
- Piketty, T. (2013): *Le capital au XXIe siècle*. Paris: Editions du Seuil. Sv. övers. Kapitalet i det tjugoförsta århundradet. Stockholm: Karneval.

- Piketty, T., Saez, I., Zucman, G. (2018): "Distributional National Accounts: Methods and Estimates for The United States," *The Quarterly Journal of Economics* (2018), 553–609.
- Polisen (2019). *Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden.*
- Polismyndigheten (2017): *Remissvar SOU 2017:1.*
- Price, J. (2008): "Parent-Child Quality Time – Does Birth Order Matter?" *Journal of Human Resources* XLIII, 243–265.
- Priks, M. (2015): *Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.* Rapport 2015:4, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Prop. 1978/79:168, *om föräldrautbildning och förbättringar av föräldraförsäkringen m. m.*
- Prop. 1979/80:119, *om preskriptionslag m.m.*
- Prop. 1983/84:192, *om sanktionsavgifter vid överträdelser av import och exportregleringar.*
- Prop. 1993/94:68, *Lagändringar på djurbälsoområdet.*
- Prop. 1993/94:94, *Mottagande av asylsökande m.m.*
- Prop. 1996/97:30, *Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m.*
- Prop. 1996/97:60, *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården.*
- Prop. 2001/02:41, *Hyresgästinflytande vid ombyggnad och andra hyresrättsliga frågor.*
- Prop. 2006/07:111, *Bättre möjligheter till tidsbegränsad anställning m.m.*
- Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*
- Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter.*
- Prop. 2008/09:141, *Förhandsprövning av nättariffer.*
- Prop. 2009/10:185, *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler.*
- Prop. 2009/10:204, *En frivillig revision.*
- Prop. 2012/13:63, *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling.*
- Prop. 2012/13:148, *Genomförande av blåkortsdirektivet.*

- Prop. 2013/14:227, *Åtgärder för missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring.*
- Prop. 2015/16:62, *Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar.*
- Prop. 2016/17:166, *Privata sjukvårdsförsäkringar inom offentligt finansierad hälso- och sjukvård.*
- Prop. 2016/17:212, *Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd när arbetsgivaren självmant har avhjälpt brister.*
- Prop. 2017/18:249, *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälso-politik.*
- Prop. 2018/19:99, *Vårändringsbudget för 2019.*
- Prop. 2018/19:107, *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt.*
- Prop. 2017/18:266, *En ny regional planering.*
- Proposition 2019/20:10, *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande.*
- Prop 2019/20:11, *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
- Puranen, B. (2019): *Med migranternas röst. Den subjektiva integrationen.* Forskningsrapport 2019:2, Institutet för framtidsstudier, Stockholm.
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (2001): "Social Capital: Measurement and Consequences," *Canadian Journal of Policy Research* 2001(2), 41–51.
- Putzel, J. (1997): "Accounting for the Dark Side of Social Capital: Reading Robert Putnam on Democracy," *Journal of International Development* 9(7), 939–949.
- Ramböll (2019 a): *Effektutvärdering Projekt Mirjam, rapport till Arbetsförmedlingen.*
- Ramböll (2019 b): *Alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser. En beskrivande samhällsekonomisk studie.* Studie utförd av Ramböll på uppdrag av Systmbolaget.
- Ramsberg, F. (2016): *När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om "nudging",* Rapport 2016:7, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

- Ranehill, E. (2002): *Social snedrekrytering till högre studier. En litteraturöversikt*. Arbetsrapport 2002:10, Institutet för Framtidsstudier.
- Rangvid, B.S. (2010): "School Choice, Universal Vouchers and Native Flight from Local Schools," *European Sociological Review* 26(3), 319–335.
- Rao, G. (2014): "Familiarity does not breed contempt: Diversity, discrimination and generosity in Delhi schools," *American Economic Review* 109(3), 774–809.
- Rattsø, J. (1998): *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ravallion, M. (2012): "Troubling tradeoffs in the Human Development Index," *Journal of Development Economics* 99, 201–209.
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Recht, D.R., Leslie, L. (1988): "Effects of Prior Knowledge on Good and Poor Readers' Memory of a Text," *Journal of Educational Psychology* 80(1), 16–20.
- Redhe, E., Eliasson, E. (2020): "Coronakrisen gör behovet av ett heltäckande skuldregister akut", *DN Debatt* 2020-05-02.
- Rege, M., Solli, I.F. (2013): "The Impact of Paternity Leave on Fathers' Future Earnings," *Demography* 50, 2255–2277.
- Regeringen (2017): Uppdrag till Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna avseende insatser för minskat tobaksbruk, Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna, S2017/03738/FS.
- Regeringen (2018 a): *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*. Kulturdepartementet.
- Regeringen (2018 b): *Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara*. Stockholm: Kulturdepartementet.
- Regeringen (2018 c): Uppdrag till Länsstyrelsen i Jönköpings län om översyn av samhällsorientering för nyanlända, Diarienummer: A2018/00335/I.
- Regeringen (2020 a): *34-punktsprogrammet: Regeringens åtgärder mot gängkriminaliteten*. Uppdaterad 09 januari 2020.

- Regeringen (2020 b): *Uppdrag att kartlägga aktiv medverkan till bosättning i annan kommun*, dnr Fi2020/00543/K.
- Regeringens skrivelse 2008/09:24, *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*.
- Regeringens skrivelse 2015:16:86, *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020*.
- Regeringens skrivelse 2016/17:10, *En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*.
- Regeringens skrivelse 2016/17:126, *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*.
- Regeringens skrivelse 2017/18:98, *Redovisning av skatteutgifter 2018*.
- Regeringens skrivelse 2018/19:29, *Riksrevisionens rapport om ned-satt moms på livsmedel*.
- Regeringens skrivelse 2018/19:98, *Redovisning av skatteutgifter 2019*.
- Regeringskansliet (odat.): *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*.
- Region Östergötland (2017): *Förändring avseende driftsform lokalvård, inre logistik och material i vården vid Universitetssjukhuset i Linköping*, dnr: RS 2018-52, 2017-01-16.
- Rege, M., Solli, I.F. (2013): "The Impact of Paternity Leave on Fathers' Future Earnings," *Demography* 50, 2255–2277.
- Regné, J. (2014): *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006*. Rapport 2014:13, IFAU, Uppsala.
- Ricardo, D. (1821): *The principles of taxation and political economy*. London: J. M. Dent, 1821.
- Rice, T.W., Feldman, J.L. (1997): "Civic Culture and Democracy from Europe to America," *The Journal of Politics* 59(4), 1143–1172.
- Rickne, J. (2019): *Kvinnor med flyktingbakgrund i rutsubventionerade företag*, SNS Analys nr 56, juni 2019.
- Riksförsäkringsverket (2001): *Arbetsgivares attityder till äldre yrkesverksamma*. RFV Analyser 2001:9.
- Riksrevisionen (2008): *Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?*, Rapport 2008:16.
- Riksrevisionen (2013): *Staten på telekommarknaden*. Rapport 2013:5.

- Riksrevisionen (2014): *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?* Rapport 2014:22.
- Riksrevisionen (2015 a): *Överskultsättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?* Rapport 2015:14.
- Riksrevisionen (2015 b): *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* Rapport 2015:17.
- Riksrevisionen (2017 a): *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv.* Rapport 2017:9.
- Riksrevisionen (2017 b): *Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar.* Rapport 2017:35.
- Riksrevisionen (2017 c): *Bredband i världsklass? – Regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet.* Rapport 2017:13.
- Riksrevisionen (2018 a): *Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – Effekter på inkomst och hälsa.* Rapport 2018:9.
- Riksrevisionen (2018 b): *Oklara effekter av investeringsstödet till byggande av särskilt boende för äldre.* Rapport 2018:24.
- Riksrevisionen (2018 c): *Långsiktiga effekter av utökade valmöjligheter till gymnasieskolan – från närhetsprincip till betygsprincip.* Rapport 2018:28.
- Riksrevisionen (2018 d): *Jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken – ett outnyttjat verktyg,* Rapport 2018:33.
- Riksrevisionen (2018 e): *Nedsatt moms på livsmedel – priseffekt, fördelningsprofil och kostnadseffektivitet.* Rapport 2018:25.
- Riksrevisionen (2019 a): *Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat.* Rapport 2019:9.
- Riksrevisionen (2019 b): *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning.* Rapport 2019:29.
- Riksrevisionen (2019 c): *Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor – ett viktigt arbete som kan förbättras.* Rapport 2019:6.
- Riksrevisionen (2020): *Rutavdraget – konsekvenser av reformen.* Rapport 2020:2.
- Riley, B et al. (2018): "Gambling-related harm as reported by concerned significant others: a systematic review and meta-synthesis of empirical studies," *Journal of Family Studies* 2018, Doi: 10.1080/13229400.2018.1513856.

- Rindermann, H., Baumeister, A.E.E. (2015): "Parents' SES vs. parental educational behavior and children's development: A reanalysis of the Hart and Risley study," *Learning and Individual Differences* 37, 133–138.
- Robbins, B.G. (2012): "Institutional Quality and Generalized Trust: A Nonrecursive Causal Model," *Soc. Indic. Res.* 107, 235–258.
- Robeyns, I. (2005): "The Capability Approach: a theoretical survey," *Journal of Human Development* 6(1), 93–114.
- Rodrik, D. (1998): "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106(5), 997–1032.
- Rodrik, D. (1999): "Democracies pay higher wages," *The Quarterly Journal of Economics* CXIV, Issue 3, 707–738.
- Rosenberg, M. (1956): "Misanthropy and Political Ideology," *American Sociological Review* 21(6), 690–695.
- Rosenthal, R. (1994): "Interpersonal expectancy effects: A 30-year perspective," *Current Directions in Psychological Science* 1(6), 173–177.
- Rothstein, B. (1998): *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2011): *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in an International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, B. (2013): "De som inte har, inte älskar, inte är", i Strömbäck, J. (red.), *Framtidsutmaningar. Det nya Sverige*. Rapport från Framtidskommissionen. Stockholm: 8tto.
- Rubolino, E, Waldenström, D. (under publ.): "Tax progressivity and top incomes: Evidence from tax reforms," *Journal of Economic Inequality*.
- Rudman, L.A. (2005): "Rejection of Women? Beyond Prejudice as Antipathy," kap. 7 i Dovidio et al. (eds.) (2005).
- Rudolphi, F. (2013): "Ever declining inequalities? Primary and secondary effects in Sweden in the transition to upper secondary and higher education for students born in 1972–1990," in Jackson, M. (Ed.), *Determined to Succeed? Performance, Choice and Education*. Stanford: Stanford University Press.

- Ruhm, C., Waldfogel, J. (2012): "Long-term effects of early childhood care and education," *Nordic Economic Policy Review* 2012(1), 23–51.
- Ruist, J. (2018): *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*. Rapport 2018:3, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Rädda barnen (2017): *En plats att kalla hemma. Barnfamiljer i bostadskrisens skugga*.
- Rønningen, A. (red.) (2019): *Kulturskolerelatert forskning i Norden – en översikt*. Norsk Kulturskoleråd & Statens Kulturråd Sverige.
- Sacerdote, B. (2011): "Peer effects in education: How might they work, how big are they and how much do we know thus far?" i *Handbook of the Economics of Education* 3(3), 249–277.
- Sadurski, W. (1985): *Giving Desert its Due. Social Justice and Legal Theory*. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company.
- Saez, E. et al. (2019): "Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden," *American Economic Review* 109(5): 1717–1763.
- Salonen, T. (2015): "Allmännyttans handlingsutrymme". Kapitel 13 i antologin *Nyttan med allmännyttan*. Tapio Salonen (Red.) Liber: Stockholm.
- Salonen, T. (2019): *Välfärd – inte för alla 2019: Den ekonomiska familjepolitikens betydelse för familjer i ekonomisk utsatthet*, Rädda Barnen.
- Salvanes, K.G. (2012): "Comment on Mazumder: The effects of education on health and mortality," *Nordic Economic Policy Review* 1/2012, 303–306.
- Salvi del Pero, A. et al. (2016): "Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 176, OECD Publishing, Paris.
- Sanandaji, T. (2017): *Massutmaning: ekonomisk politik mot utanförskap & antisocialt beteende*, Kuhzad Media.
- Sanches, A.C., Andrews, D. (2011). "Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries," *OECD Journal Economic Studies*, Volume 2011, OECD.

- Sandewall, Ö. et al. (2014): "The co-twin methodology and returns to schooling — testing a critical assumption," *Labor Economics* 26, 1–10.
- Sandgren, C. (2020): *Visselblåsning som medel för att stärka enskildas rätt i förhållande till starka ekonomiska intressen*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Sandström, G. (2012): *Ready, Willing and Able. The Divorce Transition in Sweden 1915–1974*. Ph.D. diss., Umeå University.
- Sandström, U., Hällsten, M. (2008): "Persistent nepotism in peer-review," *Scientometric* 74(2), 175–189.
- Sandvall, L. (2016): *Varför ansöker inte fler skuldsatta om skuld-sanering. Rapport från ett forskningsprojekt om ansökningsbenägenhet*, Linnéuniversitetet, Växjö.
- Sapolsky, R.M. (2004): "Social Status and Health in Humans and Other Animals," *Annual Review of Anthropology* 33:393–418.
- Sarman, I., Rangmar, J. (2017): "Alkohol under graviditet kan riskera folkhälsan", *Läkartidningen* 117, 1–3.
- Savitri, A.I et al. (2014): "Ramadan fasting and newborn's birth weight in pregnant Muslim women in the Netherlands," *British Journal of Nutrition* 112, 1503–1509.
- Savoia, A. et al. (2009): "Inequality, Democracy, and Institutions: A Critical Review of Recent Research," *World Development* 38(2), 142–154.
- SBAB (2019): *Komma hem*. Stockholm: SBAB.
- SBU (2016): *Fetalt alkoholsyndrom (FAS) och Fetala alkoholspektrumstörningar (FASD)*. Rapport 258/2016, Statens beredning för medicinsk utvärdering.
- SCB (1995): *Kvinnors och mäns liv. Del 2 Parbildning och separationer*. Demografiska rapporter 1995:2.2.
- SCB (2013): *Barn, föräldrar och separationer. Utvecklingen under 2000-talet*. Demografiska rapporter 2013:1, SCB, Stockholm.
- SCB (2014): *Generationer genom livet – en demografisk beskrivning av födda under 1900-talet*. Demografiska rapporter 2014:2, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

- SCB (2015): *Barn eller inte? Registeruppföljning av en enkätundersökning från 2009*. Demografisk rapport 2017:1, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SCB (2016 a): *Dödlighet i olika grupper*.
- SCB (2016 b): *Livslängden i Sverige 2011–2015. Livslängdstabeller för riket och länen*. Rapport 2016:4, SCB, Örebro.
- SCB (2017 a): *Undersökningarna om levnadsförhållanden*. www.scb.se/LE0101.
- SCB (2017 b): www.sverigeisiffror.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/ung-i-sverige/#2a9eebf9-9ccb-4239-b91f-b0974ef9a93b.
- SCB (2018 a): *Inkomstrappport 2016 – individer och hushåll*. Ekonomisk välfärdsstatistik 2018:1. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2018 b): *Skilda världar? Det demografiskt delade Sverige*. Demografiska rapporter 2018:2, SCB, Stockholm.
- SCB (2018 c): *Medellivslängden ökar mest för högutbildade*. Statistiknyhet från SCB 2018-10-09.
- SCB (2018 d): *Det civila samhället – satelliträkenskaper*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2018 e): *Det frivilliga arbetet i Sverige som del av BNP*. PM 2018-12-14. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2018 f): *Välfärd 1/2018*, 5–7.
- SCB (2018 g): *Var femte person född utanför Europa är trångbodd*. Publ. 2018-03-05.
- SCB (2018 h): *Arbetsmiljö 1980–2017, Levnadsförhållanden 2018:3*.
- SCB (2019 a): *Integration – en beskrivning av läget i Sverige*.
- SCB (2019 c): Kort analys 2019-10-01.
- SCB (2019 d): *Ensam, med partner eller kompisboende Vad säger hushållsregistret?* Demografiska rapporter 2019:1, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2019 e): *Hyresrätter i flerbostadshus (år 2018) fördelat efter region, typ av byggherre och modell för hyressättning*.
- SCB (2019 f): *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2018*, Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM) 2019:2.

- SCB (2019 g): *Arbetstidens förläggning 2008–2018*, AM 110 SM 1903.
- SCB (2019 h) *Arbetsmarknadssituationen för flyktingar och flykting-anhöriga 2010–2018*, AM 110 SM 1901.
- SCB (2019 i): *Kostnader för utbildningsväsendet 2014–2018*. UF 12 SM 1901.
- SCB (2019 k): *Deltagandet i de allmänna valen 2018*. Örebro: SCB.
- SCB (2020 a): *Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region, hustyp, upplåtelseform och år*.
- SCB (2020 b): *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) – Tema: Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019*, AM 110 SM 2001.
- SCB (2020 c), *Uppväxtvillkor för barn med utländsk bakgrund, Demografiska rapporter 2020:3*.
- Schaeffer, M. (2014): *Ethnic Diversity and Social Cohesion: Immigration, Ethnic Fractionalization and Potentials for Civic Action*. Farnham: Ashgate Publishing Group.
- Scheidel, W. (2017): *The Great Leveler. Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-first Century*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Schelling, T.C. (1971): "Dynamic Models of Segregation," *Journal of Mathematical Sociology*, Vol. 1, 143–186.
- Schjelderup-Ebbe, T. (1921): *Gallus domesticus in seinem täglichen Leben*. Universität Greifswald.
- Schlebusch, C.M. et al. (2017): "Southern African ancient genomes estimate modern human divergence to 350,000 to 260,000 years ago," *Science* 358, 652–655.
- Schneider, W. et al. (1989): Domain-Specific Knowledge and Memory Performance: ...", *Journal of Educational Psychology* 81(3), 306–312.
- Scholte, R. et al. (2014): "Does the Size of the Effect of Adverse Events at High Ages on Daily-Life Physical Functioning Depend on the Economic Conditions Around Birth?" IZA Discussion Paper No. 8075, Bonn.
- Schradie, J. (2019): *The Revolution That Wasn't. How Digital Activism Favors Conservatives*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Schwarz, B., Nyman, Kj. (1991): *Marginal effekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen*. Rapport till ESO. Ds 1991:66.
- Sen, A. (1985): *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- SFOG (2016): *Mödrhälsovård, sexuell och reproduktiv hälsa*. Rapport nr 76 (uppd. 2016), Svensk Förening för Obstetrik och Gynekologi, Stockholm.
- Shah, A.K. et al. (2012): "Some Consequences of Having Too Little," *Science* 338, 682–685.
- Shleifer, A. (1998): "State versus private ownership," *Journal of Economic Perspectives* 12(4), 133–150.
- Shu, H. et al. (2018): "Prenatal phthalate exposure was associated with croup in Swedish infants," *Acta Paediatrica* 107, 1011–1019.
- Singh-Manoux, A. et al. (2003): "Subjective social status: its determinants and its association with measures of ill-health in the Whitehall II study," *Social Science and Medicine* 56, 1321–33.
- Sivertsson, F. (2018): *Criminal Careers in the Long Run. Patterns and Predictions of Criminal Convictions across Age, Time, and Gender*. Akad. avh., Kriminologiska inst., Stockholms universitet.
- Sjögren, A., Svaleryd, H. (2011): *Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Rapport 2011:5, IFAU, Uppsala.
- Sjögren, A., Vikström, J. (2015): "How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities," *Labour Economics* 34, 127–137.
- Sjögren Lindquist, G., Wadensjö, E. (2007): *Ett svårt pussel – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*. Rapport 2007:1, Expertgruppen för studier i samhällsekonomi (ESS), Finansdepartementet.
- Skatteutskottets betänkande 2018/19:SkU8, *Riksrevisionens rapport om nedsatt moms på livsmedel*.
- Skatteverket (2011): *Om RUT och ROT och VITT och SVART*. Rapport 2011:1.
- Skatteverket (2014): *Effekter på skatteundandragande av sänkt restaurangmoms*. Dnr 131 691509-13/113.

- Skatteverket (2019): Pressmeddelande 191204.
- Skatteverket (2020): *Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019*.
- Skedinger, P. (2005): *Hur höga är minimilönerna?* Rapport 2005:18, IFAU, Uppsala.
- Skirbekk, V. (2008): "Age and Productivity Capacity: Descriptions, Causes and Policy Options," *Ageing Horizons* 8, 4–12.
- SKL (2013): *Utbildning som ger jobb. Jämställdhet som smart ekonomi i Botkyrka*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2014): *Vårdrelaterade infektioner. Framgångsfaktorer som förebygger*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2018 a): *Statens bostadsomvandling AB. Ett företag som genererar stor samhällsnytta och bidrar till hållbar utveckling*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2018 b): *Maskulinitet och jämställd skola*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2019): *Ekonomirapporten, maj 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Skolinspektionen (2011): *Innehåll i och användning av läromedel. En kvalitetsgranskning med exemplet kemi i årskurs 4 och 5*. Kvalitetsgranskning rapport 2011:1.
- Skolinspektionen (2013): *Olikheterna är för stora: Omrättning av nationella prov i grund- och gymnasieskola*. Redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2011/6544/GV.
- Skolinspektionen (2014): *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. Kvalitetsgranskning, rapport 2014:1.
- Skolinspektionen (2016): *Omsorg på obekväm tid. Om föräldrars möjlighet till omsorg när förskolan är stängd*. Kvalitetsgranskning. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2018 a): *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse. Ett treårigt uppdrag att granska förskola*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (2018 b): *Undervisning i svenska för invandrare*. Kvalitetsgranskning 2018. Stockholm: Skolinspektionen.

- Skolinspektionen (2019): *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolinspektionen (odat.): *Resultat från Skolenkäten hösten 2018*. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolverket (2008): *Särskilt stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2011): *Särskilt stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering*. Rev. utg.
- Skolverket (2013): *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*. Rapport 391, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2015 a): *Svenska rektorers erfarenhet i nordiskt perspektiv En analys av TALIS 2013*.
- Skolverket (2015 b): *Redovisning av genomförandeplan för uppdrag om samverkan för bästa skola samt redovisning av hur arbetet genomförts hittills*. Dnr 2015:778.
- Skolverket (2016): *Invandringens betydelse för skolresultaten*. Skolverkets aktuella analyser, Stockholm.
- Skolverket (2017 a): *ICCS 2016. Kunskaper, värderingar och engagemang i medborgar-, demokrati och samhällsfrågor hos svenska 14-åringar i ett internationellt perspektiv*. Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2017 b): *Redovisning av uppdrag om lärcentra*. Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2018 a): *Lgr 11 (rev. 2018)*. Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2018 b): *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467. Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2018 c): *Deltagande i förskola rapport*, Dnr 2018:12. Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2019 a): *Pressmeddelande 9.4.2019*. Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2019 b): *Analys av likvärdig betygssättning mellan elever och skolor*. Rapport 475. Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2019 c): *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*. Skolverket, Stockholm.

- Skolverket (2019 d): *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*. Dnr 2018:1060. Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2019 e): *Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2018/19*. PM dnr: 2018:1562. Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2019 f): *Lärarytprognos 2019*. Skolverket, Stockholm.
- Skolverket (2019 g): *Redovisning av uppdrag om statsbidrag för lärcentrum 2018*. Skolverket, Stockholm.
- Skowronski, E. (2018): ”Nyanlända elevers sociala spelrum i ’en skola för alla’”, s. 49–59 i *Barn och migration*, Delmi 2018:6.
- SKR (2020): *Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner om God och nära vård 2020 – En omställning av hälso- och sjukvården med fokus på primärvården*. Meddelande från styrelsen nr 2/2020.
- Smith, A. (1776/1976): *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Ed. W. Todd. Oxford: Clarendon.
- Sobotka, T. (2003/4): ”Re-Emerging Diversity: Rapid Fertility Changes in Central and Eastern Europe after the Collapse of the Communist Regimes,” *Population* 58, 451–486.
- Socialdepartementet (2018): *En nationell strategi för ett stärkt föräldraskapsstöd*.
- Socialförsäkringsutskottet (2018): Bet. 2018/19:SfU11 *Föräldrapenning för fler familjekonstellationer och reserverad grundnivå*.
- Socialstyrelsen (2010): *Alltjämt ojämlikt. Levnadsförhållanden för vissa personer med funktionsnedsättning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2013): *Barn till överskuldssatta. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2014): *Anhöriga som ger vård till närstående – fördjupad studie av omfattning och konsekvenser*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016): *Socioekonomiska faktorer påverkan på kvinnors och barns hälsa efter förlossning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2017): *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen (2018): *Nationella riktlinjer för prevention och behandling vid ohälsosamma levnadsvanor. Stöd för styrning och ledning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2020): *Nytt stöd med nationella principer för prioritering inom intensivvård*. Stockholm: Socialstyrelsen 2020-03-26.
- Sokol, J.R. et al. (2003): "Fetal Alcohol Spectrum Disorder," *Journal of the American Medical Association* 290(22), 2996–2999.
- SOU 1966:14, *Ny hyreslagstiftning*.
- SOU 1989:58, *Undantagandepensionärernas ekonomi*.
- SOU 1992:38, *Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter*.
- SOU 1993:85, *Ursprung och utbildning. Social snedrekrytering till högre utbildning*.
- SOU 1996:156, *Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik*.
- SOU 2000:119, *Individuellt kompetenssparande, IKS – med start år 2002*.
- SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04. Huvudbetänkande*.
- SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige. Förslag och konsekvenser*.
- SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*.
- SOU 2007:99, *Förhandsprövning av nättariffer m.m.*
- SOU 2008:82, *Vägen tillbaka för överskuldssatta*.
- SOU 2011:24, *Sänkt restaurang- och cateringmoms*.
- SOU 2011:40, *Månadsavgifter – snabbt och enkelt*.
- SOU 2012:36, *Registerdata för forskning*,
- SOU 2012:45, *Kvinnor och barns i rättens gränsländ*.
- SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.
- SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*.
- SOU 2013:78, *Överskuldssättning i kreditsamhället?*
- SOU 2014:1, *Vissa bostadsbeskattningsfrågor*.
- SOU 2014:5, *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*.

- SOU 2014:28 *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*. Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.
- SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring*.
- SOU 2015:50, *Hela lönen, hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*.
- SOU 2015:55, *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*.
- SOU 2015:59, *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*.
- SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.
- SOU 2015:104, *Långtidsutredningen 2015, huvudbetänkande*.
- SOU 2016:4, *Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget*.
- SOU 2016:55, *Det handlar om jämlik hälsa – Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete*.
- SOU 2016:59, *På goda grunder – en garanti för läsning, skrivning och matematik*.
- SOU 2016:73, *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn*.
- SOU 2016:74, *Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk*.
- SOU 2016:75, *Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansbolag*.
- SOU 2016:91, *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden*.
- SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.
- SOU 2017:4, *För en god och jämlik hälsa – En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket*.
- SOU 2017:5, *Svensk social trygghet i en globaliserad värld*.
- SOU 2017:6, *Se barnet!*
- SOU 2017:33, *Stärkt ställning för hyresgäster*.
- SOU 2017:35, *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

- SOU 2017:38, *Kvalitet i välfärden.*
- SOU 2017:47, *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa – Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa.*
- SOU 2017:54, *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet.*
- SOU 2017:56, *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*
- SOU 2017:86, *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning.*
- SOU 2017:101, *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen.*
- SOU 2017:108, *Lån och garantier för fler bostäder.*
- SOU 2018:12, *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår, med bilaga Samverkan för ungas etablering. Forskarrapport från lärprojekt med 15 kommuner, Arbetsförmedlingen och 4 företag.*
- SOU 2018:17, *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*
- SOU 2018:22, *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande.*
- SOU 2018:35, *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.*
- SOU 2018:36, *Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser.*
- SOU 2018:43, *Statliga servicekontor – mer service på fler platser.*
- SOU 2018:55, *Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning.*
- SOU 2018:67, *Ett snabbare bostadsbyggande.*
- SOU 2018:88, *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen.*
- SOU 2019:4, *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*
- SOU 2019:18, *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.*
- SOU 2019:40, *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*

- SOU 2019:42, *Digifysiskt vårdval Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet.*
- SOU 2019:65, *Långtidsutredningen 2019. Huvudbetänkande.*
- SOU 2019:68, *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat.*
- SOU 2020:5, *Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget.*
- SOU 2020:6, *En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering.*
- SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften.*
- SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
- SOU 2020:30, *En moderniserad arbetsrätt.*
- SOU 2020:37, *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.*
- Spika, D. et al. (2018): "What Do Demographics Have to Do with It? An Oaxaca-Blinder Decomposition of Changes over Time in Inequalities in Alcohol, Narcotics and Tobacco-Related Ill Health in Sweden," *Working Paper* 2018:27, Department of Economics, Lund University.
- Stafford, F.P., Sundström, M. (1996): "Time out for childcare: Signalling and earnings rebound effects for men and women", *Labour* 10, 609–629
- Stanfors, M., Welander Tärneberg, A. (2020): *Det obetalda hem- och omsorgsarbetets fördelning mellan kvinnor och män – en fråga om jämställdhet med relevans för ekonomisk jämlikhet.* Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Stansfeld, S.A. et al. (2005): "Aircraft and road traffic noise and children's cognition and health: a cross-national study," *The Lancet* 365, 1942–49.
- Statens bostadskreditnämnd (2010): *Utvärdering av kommunala hyresgarantier och förvärvsgarantier.*
- Statens bostadskreditnämnd (2012): *Bättre utnyttjande av bostadsbeståndet – Ett norskt exempel.*
- Statskontoret (2004): *Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat.* Rapport 2004:28, Statskontoret, Stockholm.

- Statskontoret (2007): *Den framtida arbetsmarknadsutbildningen – att blicka bakåt för att se framåt*. Rapport 2007:106, Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2015): *Utvärderingar av stöd för yrkesintroduktionsanställningar*. Rapport 2015:22, Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2019 a): *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet*, Rapport 2019:1. Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2019 b): *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?* Rapport 2019:19. Statskontoret, Stockholm.
- Stenberg, A. (2019 a): ”Studie- och yrkesvägledningens funktion och betydelse för individens utbildningsval”, i Erikson, R., Unemo, L. (red.) (2019): *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. Rapport 2019:1, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Stenberg, A. (2019 b): *Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster?* Bilaga till Långtidsutredningen 2019.
- Stenberg, A., Westerlund, O. (2014): *Utbildning vid arbetslöshet: en jämförande studie av yrkesinriktad och teoretisk utbildning på lång sikt*. Rapport 2014:4, IFAU, Uppsala.
- Sternberg, H. et al. (2015): *Cabotagestudien. A study on trucking deregulation and cabotage in Scandinavia and beyond*. Department of Design Sciences, Division of Packaging Logistics, Lund University.
- Stiftelsen The Global Village (2019): *Fakta för förändring – en rapport om Sveriges 61 utsatta områden*.
- Stiglitz, J. et al. (2009): *The measurement of economic performance and social progress revisited*. OFCE Rep. N° 2009-33, Paris.
- Stiglitz, J. et al. (eds.) (2018): *For Good Measure. Advancing research on well-being metrics beyond GDP*. Paris: OECD Publishing.
- Stockholms stadsmission (2019): *Hemlös 2019. Tema: sociala bostäder – en svensk modell med inspiration från andra länder skulle ge oss nya, värdefulla verktyg mot hemlöshet*.
- Stouffer, S.A. et al. (1949): *The American Soldier: Adjustment during Army Life*. Vol. 1. Princeton: Princeton University Press.

- Ström, B. (2004): ”Student achievement and birthday effects,” Paper prepared for presentation at the CESifo-Harvard University/PEPG Conference on “Schooling and Human Capital in the Global Economy: Revisiting the Equity-Efficiency Quandary,” CESifo Conference Center, Munich, September 3–4, 2004.
- Strömbäck, J. et al. (2013): ”The dynamics of political interest and news media consumption: A longitudinal perspective,” *International Journal of Public Opinion Research* 25(4), 414–435.
- Studieförbunden (2017): *Tillståndet i demokratin*. Stockholm: Studieförbunden.
- Subramanian, S.V., Kawachi, I. (2004): ”Income Inequality and Health: What Have We Learned So Far?” *Epidemiological Reviews* 26, 78–91.
- Sundell, K. (2010): *Analys av de 288 avhandlingarna i pedagogik framlagda 1997–2006*. Socialstyrelsen.
- Sundin, E. m.fl. (2018): *Negativa konsekvenser av alkohol, narkotika och tobak – en studie med fokus på beroende och problem från andras konsumtion i Sverige 2017*. Rapport 174. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.
- Susser, E., Ananth, C.V. (2013): ”Invited Commentary: Is Prenatal Fasting During Ramadan Related to Adult Health Outcomes? A Novel and Important Question for Epidemiology,” *American Journal of Epidemiology* 177(8), 737–740.
- Svanström, S. (2015): ”Urbanisering – från land till stad”, *Välfärd* 1(2015).
- Sverke, M. m.fl. (2016): *Kvinnors och mäns arbetsvillkor – betydelsen av organisatoriska faktorer och psykosocial arbetsmiljö för arbets- och hälsorelaterade utfall*, Kunskapssammanställning 2016:2, Arbetsmiljöverket.
- Svenska Akademien (2009): *Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien*. Stockholm: Norstedts (distribution).
- Svensson, E.-M. (2020): *Åldersdiskriminering och ålderism i arbetslivet*. Underlagsrapport till Delegationen för senior arbetskraft.
- Sveriges förenade studentkårer (2019): *SFS Bostadsrapport 2019*.

- Szebehely, M. (2014): "Anhörigomsorg, förvärvsarbete och försörjning", kapitel 5 i SOU 2014:27. *Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*.
- Szebehely, M. (2017): "Omsorgsmönster bland kvinnor och män – inte bara en fråga om kön", i Gunnarsson, E., Szebehely, M. (red) *Genus i omsorgens vardag*, Gleerups.
- Söderström, M., Uusitalo, R., (2010): "School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform," *Scandinavian Journal of Economics* 112(1), 55–76.
- Taghizadeh, J.L (2015): "Quality over Quantity? Technical information, interest advocacy and school closures in Sweden," *Interest Groups and Advocacy* 4(2), 101–119.
- Takter, M. (ed.) (2015): *Vem ska betala för det obetalda omsorgsarbetet? Om socialt hållbar utveckling*. Malmö: Malmö stad.
- Tano, S. (2014): *Migration and Regional Sorting of Skills*. Akad. avh., Ekonomiska inst., Umeå universitet.
- Task Force on Inequality and American Democracy (2004): "American Democracy in an Age of Rising Inequality," *Perspectives on Politics* 2, 651–666.
- Ter-Minassian, T.(ed.) (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund.
- Thakur, S. et al. (2003): *Sweden's Welfare State: Can the Bumblebee Keep Flying?* Washington D.C: IMF.
- Thaler, R.H. (2015): *Misbehaving: the making of behavioural economics*. London: Allen Lane. Sv. övers. *Beslut och beteenden: Att förutsäga det oförutsägbara*. Stockholm: Volante.
- Thern, E. et al. (2017): "Effects of increased alcohol availability during adolescence on the risk of all-cause and cause-specific disability pension: a natural experiment," *Addiction* 112, 1004–1012.
- Thurow, L. C. (1971): "The Income Distribution as a Pure Public Good," *Quarterly Journal of Economics* 85, 327–336.
- Tillväxtanalys (2016): *Näringslivsdynamik, städer och agglomerationsökonomier – forskningsöversikt och agenda*.
- Tillväxtanalys (2020 a): *Skattesubventioner riktade till branscher – vad ger de för sysselsättningseffekter*. Rapport 2020:01.

- Tillväxtanalys (2020 b): *Direkta och indirekta sysselsättningseffekter av ROT-reformen*. PM 2020:02.
- Tinghög, P. et al. (2016): *Nyanlända och asylsökande I Sverige. En studie av psykisk ohälsa, trauma och levnadsvillkor*. Röda Korsets Högskolas rapportserie 2016:1, Stockholm.
- Tobi, E.W. et al. (2018): "DNA methylation as a mediator of the association between prenatal adversity and risk factors for metabolic disease in adulthood," *Science Advances* 2018;4: eaao4364 (31 January 2018).
- Tomasello, M. (2019): *Becoming Human. A Theory of Ontogeny*. Cambridge, Mass.: Belknap/Harvard University Press.
- Torp, E. (2018): *Vi, skuggorna. Ett Sverige du inte känner till*. Leopard förlag.
- Torssander, J., Erikson, R. (2010): "Stratification and Mortality – A Comparison of Education, Class, Status, and Income," *European Sociological Review* 26(4), 465–474.
- Trafikanalys (2013): *Vägtrafikskador 2012*. Statistik 2013:9.
- Trafikanalys (2016): *Vägtrafikskador 2015*. Statistik 2016:12.
- Trafikverket (2018): *Infrastruktur för snabbbladdning längs större vägar*. Svar på regeringsuppdrag, juni 2018.
- Trafikverket (2020): *Jämlikhet i transportsystemet*. Diskussions-PM 2020-01-09.
- Transparency International (2020): *Corruption Perceptions Index 2019*. Berlin: Transparency International.
- Trapp, A. et al. (2018): "Placement Optimization in Refugee Resettlement," *Working Paper*, Dept. of Economics, Lund University.
- Trägårdh, L. m.fl. (2013): *Den svala svenska tilliten*. Stockholm: SNS Förlag.
- Trägårdh, L. m.fl. (2019): *Tillitsbarometern. Ett levande dokument*. Ersta Sköndal Högskola.
- Turkheimer, E. et al. (2003): "Socioeconomic Status Modifies Heritability of IQ in Young Children," *Psychological Science* 14(6), 623–628.

- Tyrefors Hinnerich, B., Vlachos, J. (2017): "The impact of upper-secondary voucher school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations", *Labour Economics* 47, 1–14.
- Tyrefors Hinnerich, B. et al. (2011): "Are Boys Discriminated in Swedish High Schools?" *Economics of Education Review* 30(4), 682–690.
- Tyrefors Hinnerich, B. et al. (2015): "Discrimination against students with foreign backgrounds: evidence from grading in Swedish public high schools," *Education Economics* 23(6), 660–676.
- Tännsjö, T. (2000): "Against sexual discrimination in sports," I Tännsjö, T., Tamburrini, C., *Values in sport: elitism, nationalism, gender equality and the scientific manufacture of winners*. London: Spon.
- Ugreninov, E. (2013): "Can Family Policy Reduce Mothers' Sick Leave Absence? A Causal Analysis of the Norwegian Paternity Leave Reform," *Journal of Family and Economic Issues* 34(4), 435–446.
- UHR (2017): *Utbildning går i arv. Inställning till högre utbildning bland svenska folket*. Rapport 2017:3, Universitets- och högskolerådet, Stockholm.
- UHR (2019): *Antagning till högre utbildning höstterminen 2019*. Statistik från Universitets- och högskolerådet, Stockholm.
- UKÄ (2017 a): *Tidiga avhopp från högskolan Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*. Rapport 2017:17, Universitetskanslersämbetet, Stockholm.
- UKÄ (2017 b). *Distansutbildning i svensk högskola. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2017:18, Universitetskanslersämbetet, Stockholm.
- Ulmanen, P. (2013): "Anhörigomsorgens pris för döttrar och söner till omsorgsbehövande äldre", i Gunnarsson E., Szebehely, M. (red.) *Genus i omsorgens vardag*. Malmö: Gleerups.
- Ulmanen, P., Szebehely, M. (2015): "From the State to the Family – Consequences of reduced residential eldercare in Sweden," *International Journal of Social Welfare* 24, 81–92.
- Unesco (2010): *Education under Attack*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

- Unionen (2019): *Unga tjänstemän 2019 – Om bostäder*. Undersökning genomförd av Novus.
- Uppsala kommun (2016): *Riktlinje för sociala investeringar*. Normerande dokument beslutat av kommunstyrelsen 2016-12-14.
- Uslaner, E. (2002): *The Moral Foundation of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uslaner, E. (2008): "Where you stand depends upon where your grandparents sat," *Public Opinion Quarterly* 72(4), 725–740.
- Uslaner, E. (ed.) (2018): *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press.
- Uslaner, E., Brown, M. (2005): "Inequality, Trust, and Civic Engagement," *American Politics Research* 33(6), 868–894.
- Utbildningsdepartementet (2019 a): *Bättre studiestöd för äldre*. PM Utbildningsdepartementet, dnr U2019/04318/UH.
- Utbildningsdepartementet (2019 b): *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag*, PM dnr U2019/00336/GV.
- Utbildningsutskottets betänkande 2017/18:UbU10.
- Uunk, W. (2004): "The Economic Consequences of Divorce for Women in the European Union: The Impact of Welfare State Arrangements," *European Journal of Population* 20(3), 251–285.
- Vassoler, F.M. et al. (2014): "The Impact of Exposure to Addictive Drugs on Future Generations: Physiological and Behavioral Effects," *Neuropharmacology* 76, Part B, 269–275.
- Veblen, T. (1934): *Theory of the Leisure Class*. New York: Modern Library.
- Vetenskapsrådet (2015): *Ämnesöversikt 2014 utbildningsvetenskap*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Vikström, J., van den Berg, G. (2017): *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*. Rapport 2017:17, IFAU, Uppsala.
- Vingård, E. (2019): *Vad blir sämre och vad blir bättre när man blir äldre?* Underlagsrapport till Delegationen för senior arbetskraft.
- Visser, J., Checchi, D. (2009): "Inequality and labor market: Unions," i Salverda et al. (eds.): *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.

- Vlachos, J. (2010): *Betygets värde – En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*. Konkurrensverket.
- Vlachos, J. (2012): "Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?" *Ekonomisk debatt* 40(4), 16–30.
- Vlachos, J. (2018): "Trust-Based Evaluation in a Market-Oriented School System," *IFN Working Paper* No. 1217, Stockholm.
- Voitchovsky, S. (2005): "Does the profile of economic inequality matter for economic growth? Distinguishing between the effects of inequality in different parts of the income distribution," *Journal of Economic Growth* 10, 273–296.
- Vona, F., Patriarca, F. (2011): "Income inequality and the development of environmental technologies," *Ecological Economics* 70, 2201–2213.
- Vuleta D. (2018): *Ekonomisk otrygghet: En deskriptiv analys av migranternas överskuldssättning*. Research Report in Sociology of law, Lunds universitet.
- Vårdanalys (2015): *Vårdval och jämlik vård inom primärvården. En jämförande studie mellan tre landsting före och efter vårdvalets införande*. Rapport 2015:6, Myndigheten för vårdanalys.
- Vårdanalys (2020): *Privata sjukvårdsförsäkringar. Ett kunskapsunderlag om möjliga konsekvenser för patienter och medborgare*. Rapport 2020:3, Myndigheten för vårdanalys.
- Västerbro, M. (2018): *Svälten. Hungeråren som formade Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- de Waal, F. (2007): *Chimpanzee Politics. Power and Sex among Apes*. 25th Anniversary Edition. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Wahlström, N. (2020): *Jämlikhet i resurser*. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Waldenström, D. m.fl. (2018): *Kapitalbeskattningsförutsättningar*, Konjunkturrådets rapport, SNS, Stockholm.
- Waldenström, D. (2020): "Perspektiv på den ekonomiska ojämlikheten i Sverige," *Ekonomisk debatt* 48(4), 13–25.

- Wallby, T., Hjern, A. (2011): "Child health care uptake among low-income and immigrant families in a Swedish country," (Doktorsavhandling, Artikel III) *Acta paediatrica* 100 (11), 1495–1503.
- Wallman Lundåsen, S. (2010): "Methodological Problems with Surveying Trust," American Association for Public Opinion Research/mimeo, Ersta Sköndal Högskola.
- Warnling-Nerep, W. (2010): *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Watson, C. (1993): "Trends in world urbanisation," i Wildey, K.B., W.H. (eds.), *Proceedings of the First International Conference on Urban Pests*. Cambridge.
- Watts, T.W. et al. (2018): "Revisiting the Marshmallow Test: A Conceptual Replication Investigating Links Between Early Delay of Gratification and Later Outcomes," *Psychological Science* 29(7), 1159–1177.
- Wehlander, C. (2020): *Är offentligt finansierade tjänster i valfrikhetssystem för arbetsförmedling, skola och hemtjänst förenliga med EU-reglerna om statsstöd?* Stockholm: Arena Idé.
- Weisleder, A., Fernald, A. (2013): "Talking to children matters: Early language experience strengthens processing and builds vocabulary," *Psychological Science* 24(11), 2143–2152.
- Wells, J.C.K. (2000): "Natural Selection and Sex Differences in Morbidity and Mortality in Early Life," *Journal of Theoretical Biology* 202, 65–76.
- Wenander, H. (2018): "Underordning och självstyrelse. De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 2018/5, 43–59.
- Wennerås, C., Wold, A. (1997). "Nepotism and sexism in peer-review," *Nature* 387 (6631): 341–343.
- Westenorp, R.G.J., Kirkwood, T.B.L. (1998): "Human longevity at the cost of reproductive success," *Nature* 396, 743–746.
- Westerdahl, S. (2015): "Avkastningskrav, affärsmässighet och samhällsansvar. Redovisningspraktiken i kommunalt ägda bostadsföretag," Kapitel 10 i antologin *Nytta med allmännyttan*. Tapio Salonen (Red.) Liber: Stockholm.

- Wetterberg, G. (1994). "Vår tids hjälte: så börjar Sveriges moderna historia", i *Historien upprepar sig aldrig*. Stockholm: SNS.
- Wetterberg, K. (2016): *Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbeten*. Hyresgästföreningen.
- Whitehouse, H. et al. (2019): "Complex societies precede moralizing gods throughout world history," *Nature* 20 March 2019, <https://doi.org/10.1038/s41586-019-1043-4>.
- Wickström Östervall, L. (2017): "Har vi större problem med nyanlända kvinnors etablering och beror det i så fall på ett systemfel?" *Working Paper* 2017:6, Arbetsförmedlingen.
- Wickström Östervall, L. (2019): *Lägre andel nyanlända kvinnor kommer till etableringen – konsekvenser av tillfälliga uppehållstillstånd*. Arbetsförmedlingen analys 2019:9.
- Widinghoff, C., Håkansson, A. (2018): "Spelberoende är en hög-aktuell diagnos", *Läkartidningen* 115, 1–6.
- Wigerfelt, B. (2010): *Kroksbäck möter Linné – en utvärdering av integration mellan två skolor i Malmö*. Malmö stad.
- Wikander, U., Manns, U. (red.) (2001): *Det evigt kvinnliga – en historia om förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Wikforss, Å. (2017): *Alternativa fakta. Om kunskapen och dess fiender*. Stockholm: Fri Tanke.
- Wildeman, C., Hald Andersen, S. (2017): "Paternal incarceration and children's risk of being charged by early adulthood: Evidence from a Danish policy shock," *Criminology* 55(1), 32–58.
- Wildeman, C. et al. (2012): "Despair by association? The mental health of mothers with children by recently incarcerated fathers," *American Sociological Review* 77(2), 216–243.
- Wilkinson, R.G., Pickett, K. (2009): *The spirit level: why more equal societies almost always do better*. London: Allen Lane.
- Williams, B.F. et al. (1994): "Fetal alcohol syndrome: Developmental characteristics and directions for further research," *Education & Treatment of Children* 17, 86–97.
- Williams, R.B. et al. (1980): "Type A behavior, hostility and coronary arteriosclerosis," *Psychosomatic Medicine* 42, 539–549.

- Williams, R.J. et al. (2011): *Gambling in Alberta: History, Current Status, and Socioeconomic Impacts*. Final Report to the Alberta Gaming Research Institute. Edmonton, Alberta. April 2, 2011. <http://hdl.handle.net/1880/48495>.
- Williams, R.J. et al. (2012): *The Population Prevalence of Problem Gambling: Methodological Influences, Standardized Rates, Jurisdictional Differences, and Worldwide Trends*. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long-Term Care. May 8, 2012. <http://hdl.handle.net/10133/3068>.
- Williamson, O.E. (2000): "The new institutional economics: Taking stock, looking ahead," *Journal of Economic Literature* XXXVIII(3), 595–613.
- Wimark, T. (2018): *Boendesegregation i Sverige – en översikt av det aktuella forskningsläget*. Rapport 5, Delegationen Bostad 2030.
- Windell, K. (2015): *Samhällsnytta och affärsnytta i samspel? Kapitel 5 i Nyttan med allmännyttan*, Tapio Salonen (Red.) Liber: Stockholm.
- Winson, G.C., Zimmermann, D.J. (2014): "Peer Effects in Higher Education," i Hoxby, C. (ed.), *College Choices: The Economics of Where to Go, When to Go, and How to Pay For It*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wisman, J.D. (2011): "Inequality, social respectability, political power, and environmental devastation," *Journal of Economic Issues* 45(4), 877–900.
- Wondratschek, V. et al. (2013): "The short- and long-term effects of school choice on student outcomes: evidence from a school choice reform in Sweden," *IFAU Working Paper* 2013:20, IFAU, Uppsala.
- World Bank (2005): *World Development Report 2006*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2006): *Where is the Wealth of Nations?* Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2011): *The Changing Wealth of Nations 2011*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2017): *World Development Report 2018. Learning to Realize Education's Promise*. Washington, D.C.: The World Bank.

- World Bank (2018): *The Changing Wealth of Nations 2018*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2019): *World Development Report 2019. The Future of Work*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2020): *Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, D.C.: The World Bank.
- WSIPP (2018): *Benefit-Cost Technical Documentation*. Olympia: Washington State Institute of Public Policy.
- Xuan, Z. et al. (2016): "Alcohol policies and suicide: A review of the literature," *Alcoholism: Clinical and Experimental Research* 40(10), 2043–2055.
- You, J.-S. (2018): "Trust and Corruption," i Uslaner (ed.) (2018).
- Yourstone, J. m.fl. (2018): *Hedersrelaterat våld och förtryck – mot förbättrad kunskap om förövarna*. Kriminalvården.
- Zak, P.J., Knack, S. (2001): "Trust and growth," *The Economic Journal* 111 (April), 295–321.
- Zenou, Y. m.fl. (2006): *Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?* Rapport 2006:1, IFAU, Uppsala.
- Zetterqvist Nelson, K., Hagström, M. (2016): *Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – Röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt*. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE).
- Zimmerman, F. (2018): *Det tillåtande och det begränsande. En studie om pojkars syn på studier och ungdomars normer kring maskulinitet*. Akad. avh., Göteborgs Universitet.
- Åkerlund, D. et al. (2014): "Time preferences and criminal behaviour," *IZA Discussion Paper* No. 8168, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Åslund, O. et al. (2011): "Peers, Neighborhoods, and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy," *American Economic Journal: Applied Economics* 3(2), 67–95.
- Åslund, O. et al. (2018): "Education and criminal behavior: insights from an expansion of upper secondary school," *Labour Economics* 52 (June), 178–192.

- Öhlin J., Palmquist S. (2016): *Värdet av internationell kompetens: arbetskraftsinvandringens bidrag till produktion och välfärd*, Svenskt Näringsliv.
- Östh, J. et al. (2013): "School choice and increasing performance difference: A counterfactual approach," *Urban Studies* 50(2), 407–425.

Kommittédirektiv 2018:74

En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet

Beslut vid regeringssammanträde den 2 augusti 2018

Sammanfattning

En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet – en jämlikhetskommission – får i uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka möjligheterna till social rörlighet. Kommissionens förslag ska sammantaget bidra till ökad jämställdhet och en förbättrad integration.

Den ekonomiska jämlikheten ska framför allt främjas genom åtgärder som bidrar till en så jämn fördelning av marknadsinkomsterna som möjligt. Kommissionen ska mot denna bakgrund:

- Föreslå åtgärder som kan bidra till att utjämna skillnader i uppväxtförhållanden, samt i möjligheter till god utbildning och arbete med goda arbetsvillkor.
- Överväga åtgärder som stärker den enskildes rätt i förhållande till starka ekonomiska intressen.
- Lämna förslag till andra typer av jämlikhetsskapande åtgärder.

Förslagen ska främja jämlikhet på ett sådant sätt att ekonomins funktionssätt och tillväxtpotential stärks.

Kommissionen ska vidare verka för en bred diskussion om hur ekonomisk jämlikhet och social rörlighet kan främjas.

Kommissionen ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om sitt arbete och regelbundet presentera förslag

och andra resultat av arbetet. Kommissionens arbete ska slutredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 maj 2020.

Bakgrund

Jämlikhet handlar ytterst om att människor ska betraktas som lika mycket värda och ha samma förutsättningar, möjligheter och villkor i samhället. Ekonomisk jämlikhet utgör en central del av den övergripande jämlikheten. Den ekonomiska jämlikheten påverkas av en rad faktorer, t.ex. skillnader i humankapital, dvs. enskilda individers produktiva förmåga, maktförhållanden, ett samhälles demografiska situation, den tekniska utvecklingen och internationaliseringen av ekonomin. På grund av variationer i dessa faktorer kommer det alltid att finnas en viss ekonomisk ojämlikhet.

På kort sikt kan fördelningen av marknadsinkomster, dvs. inkomster från arbete och kapital, främst förändras genom utformningen av skatter och transfereringar. På längre sikt är det även möjligt att påverka den ekonomiska jämlikheten genom åtgärder som ökar och utjämnar humankapitalet, liksom förhållandena på arbetsmarknaden. En långsiktigt jämlik fördelning av humankapital uppnås därför dels genom mer jämlika uppväxtvillkor i hemmet, dels genom insatser i det omgivande samhället som kompenserar för ojämlika uppväxtvillkor. Det är också möjligt att påverka den ekonomiska jämlikheten genom insatser som påverkar kapitaltillgångarnas fördelning och åtgärder som motverkar korruption och stärker demokratin och rättssäkerheten.

Konsekvenser av ekonomisk ojämlikhet

Vissa ekonomiska skillnader kan vara både legitima och nödvändiga för att ekonomin ska fungera väl och det samlade välståndet växa. Om inkomstskillnaderna blir alltför stora tenderar de dock att motverka andra viktiga mål i samhället, som sammanhållning, tillit och allas lika möjlighet att påverka samhällsutvecklingen.

Ekonomisk ojämlikhet, och i synnerhet ekonomisk utsatthet, har även betydelse för möjligheterna att uppnå en jämlik hälsa. Trygga inkomst- och försörjningsmöjligheter stärker människors möjligheter att skapa resurser som är positiva för deras hälsa. Inkomster och försörjningsmöjligheter utgör därför ett av de åtta målområden

som fastställts för folkhälsoarbetet med fokus på jämlik hälsa (prop. 2017/18:249).

Stora inkomstskillnader kan vidare påverka den sociala rörligheten. Om de ekonomiska skillnaderna blir alltför stora mellan grupper är det svårare att ge alla individer samma möjligheter från start. Barn från hushåll med sämre socioekonomiska förutsättningar får då inte samma möjligheter som andra att utveckla sin egen potential.

Inkomstskillnaderna kan även ha betydelse för den ekonomiska tillväxten. Det råder inte någon konsensus om hur sambandet mellan inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt ser ut. Det finns teoretiska argument för att en jämn inkomstfördelning kan ha både positiva och negativa effekter på ekonomisk tillväxt. Likaså är resultaten av den empiriska forskningen inte entydiga när det gäller vilka effekter som inkomstfördelningen har på tillväxten, vilket återspeglar att det rör sig om komplexa samband. Det finns undersökningar som visar på att inkomstskillnader påverkar den ekonomiska tillväxten negativt, medan andra undersökningar visar att sådana skillnader har en motsatt effekt. Det finns dock få undersökningar som identifierar vilka av de möjliga sambanden mellan inkomstskillnader och ekonomisk tillväxt som påverkar resultaten.

Sambandet mellan inkomstfördelning och ekonomisk tillväxt är nära kopplat till frågan om sambandet mellan storleken på den offentliga sektorn och ekonomisk tillväxt, eftersom en mer jämlik fördelning av resurser ofta kräver utjämning via transfereringar och offentligt finansierade verksamheter. Inte heller på detta område har man inom den empiriska forskningen kunnat hitta något starkt och entydigt samband. Å ena sidan har skatter och transfereringar i allmänhet snedvridande (negativa) effekter på incitamenten för t.ex. arbete, vilket minskar den samhällsekonomiska effektiviteten. Å andra sidan utgör den offentliga sektorn ett viktigt instrument för att utjämna skillnaderna i individernas förutsättningar och stärka den samlade produktiva förmågan i ekonomin, t.ex. genom att tillhandahålla utbildning och sjukvård. Det är därför inte bara omfattningen av utgifter och skatter som är av betydelse för ekonomins funktionssätt, utan också hur och till vad utgifterna används, liksom hur skatter och transfereringar utformas.

Även om det finns teoretiska och empiriska skäl för att en jämn inkomstfördelning kan påverka tillväxten både negativt och positivt har flera internationella bedömare, bl.a. Internationella valutafonden

(IMF) och OECD, på senare tid pekat på de negativa tillväxteffekter som mer ojämna inkomstfördelningar har. Troligtvis beror sambandet på en rad faktorer, som hur inkomstskillnaderna har uppstått, hur samhällets institutioner är utformade och i vilken utvecklingsfas som ekonomin befinner sig. Detta är viktigt att beakta vid utformningen av åtgärder som syftar till att motverka ojämlikhet.

Inkomstfördelningen i Sverige

Sverige har i en internationell jämförelse relativt små skillnader i inkomster och levnadsförhållanden. Under de senaste decennierna har inkomstskillnaderna, mätt på årsbasis, ökat i Sverige, precis som i många andra jämförbara länder. Skillnaderna har dock ökat mer i Sverige än i andra OECD-länder sedan mitten av 1980-talet. Eftersom den sociala rörligheten mellan generationer generellt är större i länder med en jämnare inkomstfördelning riskerar även den sociala rörligheten att minska när inkomstskillnaderna ökar.

Inkomsterna bland de som har högst inkomster har ökat betydligt mer än för resten av befolkningen. Samtidigt har inkomsterna bland de som har lägst inkomster inte ökat lika mycket som för övriga delar av befolkningen. I Sverige har kapitalinkomster fått en ökad betydelse och bidragit till ökade inkomstskillnader. Vidare omfördelar inte skatter och transfereringar marknadsinkomsterna lika mycket som tidigare. Däremot har lönespridningen inte bidragit till utvecklingen i någon större omfattning.

Det finns också skillnader i inkomst mellan olika grupper i samhället. Skillnader finns mellan olika socioekonomiska grupper, mellan kvinnor och män samt mellan inrikes och utrikes födda. Inkomstskillnaderna mellan utrikes födda och individer födda i Sverige är stora och har ökat de senaste decennierna. Inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män har visserligen minskat under en längre tid, men betydande skillnader kvarstår fortfarande.

Det är inte bara inkomstskillnaderna som ökar; olikheterna ökar också på andra områden, t.ex. när det gäller folkhälsan. Folkhälsan i Sverige utvecklas positivt för befolkningen som helhet, men utvecklingen är inte lika positiv för alla grupper. Medellivslängden ökar i samtliga socioekonomiska grupper, men den ökar snabbare för individer med en högre utbildning. Även skillnaderna i studieresultat ökar.

Mätningar visar att studieresultaten för elever i grundskolan har sjunkit under en längre tid, även om resultaten förbättrats något under den senaste tiden. Samtidigt har skillnaderna mellan olika skolors resultat ökat, vilket främst förklaras av utvecklingen mot allt större skillnader i skolornas elevsammansättning med avseende på socioekonomisk bakgrund.

Även om lönespridningen inte har ökat i någon större utsträckning har skillnaderna i övriga villkor på arbetsmarknaden ökat under en längre tid. Det gäller bl.a. arbetsvillkor (inklusive anställningsform), arbetsrelaterad ohälsa och risk för arbetslöshet.

Skillnaderna har också ökat mellan olika delar av landet. Medan stora delar av landet upplever en god och växande ekonomi, finns det områden där inkomsterna och antalet jobb ökar betydligt långsammare. Även förutsättningarna att upprätthålla en god offentlig service, liksom tillgång till en digital infrastruktur med tillräcklig kapacitet, varierar mellan olika delar av landet.

Det finns tecken på en utveckling mot ökad segregation i vissa kommuner i Sverige. Segregation, som innebär att individer med liknande socioekonomisk bakgrund i stor utsträckning bor i samma områden, påverkar olika områden i samhället och tar sig olika uttryck. Det handlar i hög grad om ojämlika uppväxtvillkor och levnadsförhållanden, men också om att människor med olika bakgrund, erfarenheter och levnadsförhållanden inte i tillräcklig utsträckning möts och kommunicerar med varandra. Arbetet för att minska segregationen tar därför sikte både på att skapa mer jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser, vilket bidrar till ett Sverige som håller ihop och ytterst till en fungerande demokrati.

Områden av särskild betydelse för jämlikhet och delaktighet

Det finns områden som kan vara av särskild betydelse för att på lång sikt öka den ekonomiska jämlikheten. Nedan behandlas några av dessa områden. Eftersom skillnader i levnadsförhållanden ofta följer kön och födelseland är jämställdhet och integration viktiga faktorer att beakta inom samtliga områden.

Arbetsmarknad

Ersättning för förvärvsarbete är hushållens viktigaste inkomstkälla. Fördelningen av arbetsinkomsterna har därför en mycket stor betydelse för inkomstfördelningen i stort. På en övergripande nivå bestäms arbetsinkomsternas storlek bl.a. av hur produktionsresultatet fördelas mellan ersättning för kapital och ersättning för arbete, samt antalet förvärvsarbetade timmar.

Av denna anledning är det viktigt med en väl fungerande arbetsmarknad, som tar till vara människors kompetens och vilja att arbeta. När fler arbetar minskar inkomstskillnaderna och grunden för individernas självbestämmande stärks. En hög sysselsättning bland både kvinnor och män är därför viktig för att uppnå små inkomstskillnader. Detta innebär också att ökad jämställdhet på arbetsmarknaden är viktigt för att uppnå ökad ekonomisk jämlikhet. Även arbetet mot diskriminering samt för lika rättigheter och möjligheter är betydelsefullt för att öka denna jämlikhet.

Även om sysselsättningsgraden generellt sett är hög i Sverige finns det grupper där sysselsättningsgraden fortfarande är för låg och arbetslösheten fortfarande är för hög, t.ex. bland personer utan avslutad gymnasieutbildning och bland personer födda utanför Europa. Detta är en viktig orsak till ekonomisk ojämlikhet. En framgångsrik integration är därför av stor betydelse för att minska skillnaderna i samhället. Även individers hälsa påverkar deras förutsättningar att komma i arbete.

Löneskillnader beror på flera olika faktorer. En del av löneskillnaderna speglar skillnader i fråga om humankapital. Det är därför viktigt av såväl demokratiska som sociala skäl att säkerställa att alla har möjlighet att investera i sitt humankapital. Detta minskar också behovet av en direkt omfördelning av resurser via skatter och transfereringar.

Parternas ansvar för lönebildningen är en grundpelare i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Staten har ett övergripande samhällsekonomiskt ansvar, men huvudansvaret för lönebildningen ligger hos arbetsmarknadens parter. Kollektivavtal som omfattar merparten av de anställda på arbetsmarknaden bidrar till att begränsa skillnader i löner och andra arbetsvillkor. Samverkan mellan staten och parterna på arbetsmarknaden bidrar till en väl fungerande arbetsmarknad och kan också underlätta de krav på omställning som en ständigt pågående strukturomvandling ställer.

Offentligt finansierade välfärdstjänster

Offentligt finansierade välfärdstjänster, som t.ex. utbildning samt sjuk- och hälsovård ger människor förutsättningar att själva styra över sina liv. Eftersom välfärdstjänsterna finansieras genom skatter, och ska fördelas efter behov, minskar skattefinansierade välfärdstjänster inkomstskillnaderna.

En kvalitativ utbildning med jämlika förutsättningar under hela livet, från förskola till vuxenutbildning och högre utbildning, är en grundförutsättning för att människor ska kunna forma sina egna liv, och för en ökad ekonomisk jämlikhet. Möjligheter till utbildning och omställning under hela arbetslivet, för såväl kvinnor som män, ger också både individer och samhälle bättre förutsättningar att möta strukturförändringar.

Det är även viktigt för den ekonomiska jämlikheten att befolkningen erbjuds en behovsanpassad och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. En sådan vård ska vara jämlik, jämställd och tillgänglig. Med en jämlik vård menas att alla ska erbjudas vård utifrån behov, på lika villkor och med ett gott bemötande. Med en jämställd vård avses att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor. Med en vård som är tillgänglig avses bl.a. en vård som är lätt att komma i kontakt med och som ges i rimlig tid.

Regionala skillnader och segregation

Människors möjligheter till arbete och goda livsvillkor varierar kraftigt mellan olika delar av Sverige. Det handlar om skillnader i möjlighet till arbete, bostäder, utbildning, offentlig service och trygghet mellan stad och land och mellan olika områden, kommuner och regioner.

Segregation, där vissa delar av befolkningen är separerade från andra, förekommer oftast i storstäder, men märks i dag även i mindre städer och samhällen. Uppkomsten av segregationsmönster i Sverige förklaras i första hand av socioekonomisk segregation. De som bor i områden med socioekonomiska utmaningar riskerar vidare att inte ha samma förutsättningar för bl.a. utbildning, etablering på arbetsmarknaden och ekonomisk försörjning. Segregation kan även förstärka skillnader i förutsättningar för individer, såväl kvinnor som män,

flickor och pojkar. Regeringen har presenterat en långsiktig strategi för arbetet med att minska och motverka segregation (Ku2018/01462/D).

Segregationen är nära förknippad med segmenteringen på bostadsmarknaden, där olika upplåtelseformer ofta är koncentrerade till specifika bostadsområden. Upplåtelseformerna, t.ex. hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt, skiljer sig åt när det gäller finansieringskrav och boendekostnader. Skillnader i ekonomisk ställning och prisskillnader på bostäder, respektive efterfrågeöverskott på hyresmarknaden i form av långa kötider, kan därför påverka var människor bosätter sig. Bostaden är för många hushåll också den viktigaste tillgången. Denna tillgång kan ge både ekonomisk och social avkastning. Ojämlika förutsättningar att skaffa sig en bostad bidrar därmed till att förstärka segregationstendenserna. Skillnader i tillgång till – liksom i förutsättningar att bygga upp – kapital är en del av den ekonomiska jämlikheten och har stor betydelse för den rumsliga segregationen, för skillnader i boendemiljö och uppväxtvillkor och för möjligheterna till social rörlighet.

I områden med socioekonomiska utmaningar finns flera samverkande faktorer som var och en kan leda till ökad kriminalitet i området. Det handlar bl.a. om arbetslöshet, ohälsa och oavslutad skolgång. Faktorerna bidrar till att ungdomar i dessa områden har en högre risk att dras in i kriminalitet. För det enskilda området riskerar en ökad kriminalitet att försämra förutsättningarna för egen försörjning och därmed öka ojämlikheten.

De senaste årtiondena har det skett stora strukturella förändringar i befolkningen, vilket påverkat hela Sverige. Bland annat har den långsiktiga trenden mot en ökad urbanisering fortsatt, och befolkningens ålderssammansättning förändrats. Detta har lett till att befolkningen ökat kraftigt i vissa delar av Sverige, medan den stagnerat eller minskat i andra. Även befolkningens ålderssammansättning varierar mellan olika delar av landet.

Utvecklingen har också påverkat möjligheterna att leva och arbeta i hela Sverige. Det måste finnas förutsättningar för att jobbtilfällen och ekonomisk tillväxt ska spridas i hela landet. För att öka sannolikheten för att de arbetstillfällen som växer fram kan matchas av utbildad arbetskraft är det samtidigt viktigt att arbetskraften är rörlig. Detta är också nödvändigt för att inkomstskillnaderna ska minska. Skillnader i uppväxtvillkor på grund av segregation, liksom varierande

förutsättningar för jobb och utbildning i olika delar av landet, är viktiga delförklaringar till inkomstskillnaderna i Sverige.

Uppdraget

En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet – en jämlikhetskommission – ges i uppdrag att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka förutsättningarna till social rörlighet. Arbetet ska utgå från befintlig och vetenskapligt grundad kunskap om olika faktorerers långsiktiga påverkan på ekonomisk jämlikhet samt om strategier och åtgärder som bidrar till att minska skillnader i inkomster. Kommissionens förslag ska främja ekonomisk jämlikhet på ett sådant sätt att ekonomins funktionssätt och förmåga att växa samtidigt stärks. De förslag som kommissionen lämnar ska främst avse åtgärder som stärker förutsättningarna för ett långsiktigt jämlikt utfall av marknadsinkomster, och därigenom indirekt bidrar till en jämnare fördelning av inkomster.

Kommissionen ska föreslå åtgärder som har direkt betydelse för såväl inkomstskillnaderna som skillnader i tillgång till eller i förutsättningar att bygga upp kapital, men det är viktigt att dessa som helhet är utformade så att de stärker ekonomins förmåga att växa.

Kommissionen ska överväga behovet av såväl generella insatser som insatser riktade till specifika målgrupper för att minska skillnader i inkomst och levnadsvillkor på lång sikt.

Utifrån befintlig kunskap ska kommissionen identifiera och prioritera de politikområden som är viktigast för uppdraget. Inom dessa områden ska kommissionen lämna förslag som stärker förutsättningarna för en långsiktig utveckling mot ökad ekonomisk jämlikhet.

De förslag som kommissionen lämnar ska också sammantaget bidra till ökad jämställdhet och en förbättrad integration. Kommissionens förslag ska även förstärka arbetet för en jämlik hälsa.

Vid utformningen av förslagen ska kommissionen beakta relevanta resultat och erfarenheter från initiativ från exempelvis EU, OECD och IMF inriktade mot inkluderande tillväxt. I sitt arbete ska kommissionen också beakta resultat och erfarenheter av politik och reformer för ökad jämlikhet i andra länder.

Arbetet ska resultera i förslag som avser såväl staten som kommuner och landsting, samt andra relevanta samhällsaktörer.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Till kommissionen ska det knytas en referensgrupp med företrädare för relevanta samhällsaktörer. Gruppen ska omfatta, men behöver inte vara begränsad till, företrädare för statliga myndigheter, kommun- och landstingssektorn, inklusive regioner, samt för fackförbund, arbetsgivarorganisationer och ideella organisationer

En viktig del i kommissionens arbete är att aktivt informera om resultaten av kommissionens arbete samt att bjuda in till debatt och andra former av utåtriktad verksamhet.

I arbetet ska kommissionen beakta andra pågående arbeten som är relevanta för de frågeställningar som omfattas av uppdraget. Detta gäller i synnerhet Långtidsutredningen 2019 och det arbete som bedrivs av Delegationen mot segregation (Ku 2017:01).

Kommissionen ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om sitt arbete och regelbundet presentera förslag och andra resultat av arbetet.

Kommissionen ska slutredovisa sitt arbete till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 maj 2020.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:56

Tilläggsdirektiv till Jämlikhetskommissionen (Fi 2018:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 14 maj 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 2 augusti 2018 om direktiv till en kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet (dir. 2018:74). Kommittén tog namnet Jämlikhetskommissionen. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 31 maj 2020. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 31 juli 2020.

(Finansdepartementet)

Referensgrupp

Referensgruppen samlades i inledningen av kommissionens arbete i mindre grupper ämnesområdesvis, varvid ledamöterna presenterade sin syn på kommissionens direktiv och överlämnade egna publikationer av relevans för arbetet. Viss komplettering av detta material har sedan skett under arbetets gång. Referensgruppen hade ett plenarmöte i juni 2019, på vilket kommissionen presenterade pågående arbete och inbjöd till kommentarer och diskussion.

I referensgruppen har ingått representanter för följande myndigheter och organisationer:

Arbetsförmedlingen
Arbetsmiljöverket
Barnombudsmannen
Berättarministeriet
Boverket
Bris
Delegationen mot segregation
DHR
Diskrimineringsombudsmannen
Folkhälsomyndigheten
Funktionsrätt Sverige
Försäkringskassan
Jämställdhetsmyndigheten
Konkurrensverket
Konsumentverket
Kriminalvården
Kronofogdemyndigheten
Kulturrådet
Lika Unika
LO

Myndigheten för arbetsmiljökunskap
Myndigheten för delaktighet
Neuro
Polisen
Rädda Barnen
Rättviseförmedlingen
Röda Korset
Saco
Sios Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige
Skatteverket
Skolinspektionen
Skolverket
Socialstyrelsen
Svenskt Näringsliv
TCO
Tillväxtverket
Trafikverket
Universitetskanslersämbetet

Underlagsrapporter

Underlagsrapporterna är tillgängliga för nedladdning från kommissionens hemsida (www.jamlikhetskommissionen.se).

Roger Andersson och Emma Holmqvist: *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation.*

Karolina Ekholm: *Fördelningseffekter av framväxten av en globaliserad finansmarknad och den förda makropolitiken.*

Emma Fransson, Erik Grönqvist, Stavros Iliadis och Erica Lindahl: *Kvinnors ohälsa efter familjebildning: Vad vet vi om orsakerna och vad kan vi göra åt det?*

Jörgen Hettne: *EU-rätt som inte kommer från EU – om svensk överanpassning till EU:s regler.*

Thomas Hofmarcher, Anna Gustafsson och Ulf Persson: *Samhällets kostnader för spelproblem i Sverige.* (Rapporten är samfinansierad med Folkhälsomyndigheten.)

Martin Jacob: *Did the Changes in 3:12 Rules Foster Entrepreneurship? Empirical Evidence and Discussion of Alternatives.*

Maria Jarl, Per Kornhall och Ninni Wahlström: *Tre rapporter om skolan.*

Lars Nord: *Jämlikheten i det medialiserade samhället.*

Claes Sandgren: *Visselblåsning som medel för att stärka enskildas rätt i förhållande till starka ekonomiska intressen.*

Maria Stanfors och Anna Welander Tärneberg: *Det obetalda hem- och omsorgsarbetets fördelning mellan kvinnor och män – en fråga om jämställdhet med relevans för ekonomisk jämlikhet.*

Därtill har kommissionen bidragit till finansieringen av en masters thesis vid Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala Universitet (<http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:1447876>):

Marija Vasilevska: *Pausing Work During Pregnancy: Effects of Sick Leave on Long-Term Maternal Health.*

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjtjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]
- En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. [42]
- Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]