

Bilaga 3

Avstämning av målet om
en halvering av antalet
socialbidragsberoende
mellan åren
1999 och 2004



Bilaga 3

Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	7
Minskningen sedan 1999 planar ut.....	7
Flerårigt socialbidragstagande	7
Möjligheter att nå målet.....	7
1 Regeringens mål för ett halverat antal socialbidragsberoende.....	8
1.1 Socialbidrag – ett kommunalt ansvar.....	8
2 Socialbidrag – fakta och utfall.....	9
2.1 Utvecklingen sedan 1990.....	9
2.2 Totalt socialbidragstagande 2003	10
Hushållstyp	10
Ursprungsland.....	11
Ålder och kön.....	11
Utsatta grupper.....	12
2.3 Förändringar i antal helårsekvivalenter 1999–2003.....	12
Förändringar i antal helårsekvivalenter 1999–2003.....	12
Trendbrott – ökning i vissa grupper 2002–2003	13
Regionala skillnader	14
3 Svårigheter och tänkbara sätt att minska behov av socialbidrag.....	15
3.1 Flerårigt socialbidragstagande	15
Bidragstagandet under året.....	15
Antal år med socialbidrag.....	15
Vilka utgör kärnan bland socialbidragstagarna?.....	16
Förändringar i flerårigt socialbidragstagande.....	17
Socialbidrag och andra inkomstkällor.....	18
Relativa chansen att lämna flerårigt socialbidrag	19
3.2 Ekonomiska drivkrafter för personer med socialbidrag.....	20
Betydelsen av ekonomiska drivkrafter.....	20
Vilken månadslön motsvarar socialbidragsnivån?.....	21

	Faktaruta 1	21
	Så här har beräkningarna gjorts	21
3.3	Tänkbara vägar att minska socialbidragstagandet.....	22
	Skatte- och transfereringssystem.....	22
	Arbetsmarknads- och socialpolitiken.....	23
	Integrationspolitiken.....	25
4	Förutsättningar att nå målen	27
4.1	Arbetsmarknad, befolkningsförändringar och socialbidrag	27
4.2	Övriga välfärdssystem	29
4.3	Framtida utveckling av socialbidragen	30
5	Inriktning på arbetet med att halvera socialbidragsberoendet	30
5.1	Vidtagna och planerade åtgärder.....	31
	Underbilaga	33
	Datamaterial	33
	Beräkning av årsnorm och antal helårsekvivalenter	33
	Framskrivningsmodell för socialbidragstagandet	34
	Beräkning av den inkomst som motsvarar socialbidragsnivå	35

Tabellförteckning

2.1	Socialbidragshushåll efter hushållstyp och kön 2003.....	11
2.2	Socialbidragshushåll efter ursprungsland 2003.....	11
2.3	Vuxna biståndsmottagare efter ålder och kön	11
2.4	Helårsekvivalenter 1999 och förändringen till 2003	13
2.5	Förändring i antal helårsekvivalenter 2002–2003 för olika åldersgrupper efter kön och födelseland.....	14
2.6	Förändring i antal helårsekvivalenter 2002–2003 för olika hushållstyper efter kön och födelseland.....	14
3.1	Socialbidragstagare fördelade efter antal månader med socialbidrag 2002	15
3.2	Relativ risk för att bli flerårig socialbidragstagare under perioden1 1999–2002	16
3.3	Antal och andel med minst fyra års socialbidrag 1993–1996 och 1999–2002	17
3.4	Förekomst av olika inkomstkällor för socialbidragstagare och övriga 2002	18
3.5	Förekomst av olika inkomster hos utsatta grupper med flerårigt social- bidrag 2002.....	18
3.6	Möjligheten att ta sig ur socialbidragstagandet efter fyra år i socialbidrag 1998–2002	19
3.7	Andel anställda vars löner inte räcker upp till socialbidragsnivå 2004.....	22
	Underbilagetabell 1 Genomsnittlig årsnorm för olika hushållstyper vid ekvivalensberäkningar 2003	33
	Underbilagetabell 2 Kostnader utanför riksnormen	35
	Underbilagetabell 3 Antagen månadshyra	35
	Underbilagetabell 4 Bidragstagare, bidragshushåll, bidragstid, utbetalt socialbidrag samt helårsekvivalenter	36
	Underbilagetabell 5 Förändringar i inkomster för dem som är kvar respektive tar sig ur socialbidragsberoende efter fyra år med bidrag, 1998-2002.....	37

Diagramförteckning

2.1	Utvecklingen av socialbidragstagandet 1990–2003 för samtliga hushåll i befolkningen.....	9
2.2	Helårsekvivalenter och socialbidragskostnader	10
2.3	Hushåll med socialbidrag, utrikes födda, ungdomar samt ensamstående kvinnor med barn 1991–2002	12
2.4	Årlig förändring i antal helårsekvivalenter 1999–2003	13
2.5	Förändring av antal helårsekvivalenter i länen 1999–2003	14
3.1	Socialbidragstagare kvar i socialbidrag efter viss tid	16
3.2	Andel socialbidragstagare med bidrag under 1, 2, 3 respektive 4 år eller mer 1991–2002	17
3.3	Andel av fleråriga socialbidragstagare som ökat sina inkomster 2002.....	20
3.4	Månadslön som krävs för att den disponibla inkomsten ska överstiga "socialbidragsnivån".....	21
4.1	Andel socialbidragstagare i befolkningen 1920–2003	27
4.2	Invandring och arbetslöshet 1944–2003	27
4.3	Sysselsättning och socialbidrag	28
4.4	Sysselsättningsgrad i olika grupper	29
4.5	Antal helårsekvivalenter i åldrarna 20–64 år i olika ersättningssystem 1990–2003	29
4.6	Framskrivning av antalet helårsekvivalenter vid olika antaganden om sysselsättningsgrad.....	30

Sammanfattning

Denna bilaga innehåller en fjärde uppföljning av regeringens mål om att halvera antalet socialbidragsberoende. Målet innebär att antalet helårsekvivalenter ska halveras mellan 1999 och 2004. År 1999 uppgick antalet helårsekvivalenter till 115 200, och en halvering innebär således en minskning till 57 600.

I tidigare uppföljningar har ett antal, ur socialbidragshänseende, särskilt utsatta grupper identifierats. Dessa är utrikes födda, ensamstående kvinnor med barn samt ungdomar. Dessa grupper är fortfarande överrepresenterade bland socialbidragstagarna.

Minskningen sedan 1999 planar ut

Socialbidragstagandet fortsätter att minska och antalet helårsekvivalenter var 2003 det lägsta sedan 1991. Mellan 1999 och 2003 har antalet helårsekvivalenter minskat med 30 100, vilket innebär en minskning med 26 procent. Antalet minskade i alla grupper oavsett ålder, kön, typ av hushåll eller födelseland. Minskningen är något större för utrikes födda än för födda i Sverige. För ensamstående kvinnor med barn och ungdomar är minskningen lägre än för genomsnittet.

De regionala skillnaderna är stora. I några kommuner har antalet helårsekvivalenter redan halverats. De största förändringarna har skett i små kommuner, där antalet helårsekvivalenter var få redan i utgångsläget 1999.

Förändringar mellan 2002 och 2003

Mellan 2002 och 2003 minskade antalet helårsekvivalenter med knappt 1 000. Det motsvarar en minskningen på 1,1 procent, vilket kan jämföras med en årlig genomsnittlig minskningstakt på 9,2 procent sedan 1999. Den avtagande minskningstakten beror på fallande sysselsättning till följd av den internationellt betingade lågkonjunkturen.

Fram till 2002 minskade antalet helårsekvivalenter för i stort sätt alla grupper oavsett ålder, kön, hushållstyp eller härkomst. För 2003 finns däremot grupper där antalet ökar i relation till föregående år, främst bland unga 20–24 år.

Flerårigt socialbidragstagande

Flerårigt socialbidragstagande är vanligt. År 2002 hade ungefär en tredjedel av socialbidragstagarna haft socialbidrag i minst fyra år. Ungefär 40 000 har haft socialbidrag i minst åtta år. Andelen med flerårigt socialbidrag har ökat sedan början av 1990-talet, även om antalet har blivit färre.

Ensamstående kvinnor med barn och utrikes födda är överrepresenterade bland de med flerårigt socialbidrag. Det gäller även ungdomar, men inte i lika hög grad. De senaste årens nedgång i socialbidrag har inte kommit utrikes födda tillgodo i lika hög grad som andra. Deras andel bland de flerårigt beroende har ökat.

Det är mycket ovanligt att socialbidrag är den enda inkomstkällan för de med flerårigt socialbidrag. Omkring 40 procent hade inkomst från minst fyra andra inkomstkällor under 2002. Inkomst från arbete var visserligen den enskilt vanligaste inkomsten, men en tredjedel saknade helt inkomst från arbete. Dessutom var den genomsnittliga inkomsten mycket låg, 66 000 kronor.

Möjligheten att ta sig ur ett flerårigt bidragstagande är större för yngre än för äldre. Likaså är möjligheterna större för samboende och högutbildade än för ensamstående och lågutbildade. Nästan hälften av dem som lämnar långvarigt socialbidragstagande ökar sina arbetsinkomster. En ökad försörjning från andra system, framförallt sjuk- och föräldrapenning, bidrar också till ett minskat socialbidragsbehov.

Möjligheter att nå målet

Målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende kommer inte att uppnås till 2004. Målet kvarstår och ska uppfyllas så snart som möjligt. Detta ska ske genom ökad sysselsättning, särskilt bland utrikes födda och andra grupper med låg sysselsättningsgrad samt att åtgärder inom många politikområden vidtas. Socialbidragen ska ses över i syfte att underlätta övergången från socialbidrag till arbete. Socialförsäkringarna ses över för att bland annat bättre bidra till att förebygga ohälsa och att medverka till en snabbare återgång till arbete. I övrigt bör arbetet inriktas mot att:

- stärka arbetslinjen genom bland annat högre krav på aktivitet

- margineffekterna ska minska och de ekonomiska drivkrafterna för arbete ska fortsätta att stärkas
- all kompetens ska tillvaratas – oavsett varifrån människor kommer
- regelverken ska tillämpas enhetligt – lika för alla
- individen sätts i centrum – samverkansformer mellan myndigheter förbättras.

1 Regeringens mål för ett halverat antal socialbidragsberoende

I 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100) angav regeringen ett mål för välfärd och rättvisa. Målet innebär att antalet socialbidragsberoende¹ ska halveras mellan 1999 och 2004. Socialbidragstagandet, mätt som helårsekvivalenter, ska vid utgången av 2004 ha minskat från 115 200 till 57 600. Målet hänger intimt samman med möjligheten att få ett jobb och har därför en stark koppling till regeringens sysselsättningsmål. Sysselsättningsmålet fastställdes hösten 1998 och innebär att antalet reguljärt sysselsatta av befolkningen 20 till 64 år ska öka från 73,6 procent till 80 procent mellan åren 1997 och 2004. Regeringens mål är också att sysselsättningsgraden för utrikes födda ska öka och närma sig den för hela befolkningen. Att uppnå sysselsättningsmålet är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för att klara målet om ett halverat socialbidragsberoende.

I vårpropositionen gjorde regeringen bedömningen att sysselsättningsmålet inte kommer att nås 2004, men att målet om 80 procents sysselsättning ligger fast. Detsamma gäller för socialbidragsmålet.

Denna bilaga innehåller en fjärde avstämning av socialbidragsmålet. Avstämningen beskriver bidragstagandet på kort och lång sikt och förändring jämfört med föregående år. Vidare redovisas vilka åtgärder som vidtagits och hur regeringen avser utforma det framtida arbetet inom området.

1.1 Socialbidrag – ett kommunalt ansvar

Rätten till ekonomiskt bistånd (socialbidrag) regleras i socialtjänstlagen och bygger på en individuell behovsbedömning, där kommunerna har det administrativa och ekonomiska ansvaret. Kommunernas ansvar innefattar, utöver själva bidragsprövningen, även stöd till bidragsmottagaren i syfte att underlätta dennes möjligheter att bli självförsörjande. Socialbidragen ska fungera som ett yttersta skyddsnät och garantera en skälig levnadsnivå.

Vad som avses med en skälig levnadsnivå definieras inte närmare i vare sig lagtext eller lagens förarbeten. Begreppet har dock kommenterats i ett flertal propositioner genom åren. Av dessa kommentarer framgår att definitionen av vad som avses med en skälig levnadsnivå inte är absolut. Den nivå som anses som skälig, måste bedömas utifrån individuella förhållanden och anpassas till den allmänna standardutvecklingen i samhället. I prop. 1996/97:124 angavs att utgångspunkten för vad som kan betraktas som skälig boendestandard är det som en låginkomsttagare på orten normalt har råd med. I förarbetena till den nya socialtjänstlagen (prop. 2000/01:124) anges att skälig levnadsnivå också ger uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd som kan komma i fråga. Skälig levnadsnivå blir ett uttryck för vissa minimikrav på kvaliteten. Vidare anges att en sammanvägning måste göras av olika omständigheter, t.ex. den önskade insatsens lämplighet, kostnaden för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål. Det kan dock inte finnas obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala tjänster oberoende av kostnad. En individuell prövning måste därför alltid göras i varje enskilt fall.

Det ekonomiska biståndet delas upp i två kategorier, *försörjningsstöd* och *livsföring i övrigt*. Försörjningsstödet avser regelbundet återkommande poster. Livsföring i övrigt avser övriga behov den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Försörjningsstödet omfattar i sin tur två delar; en av regeringen fastställd riksnorm och en av kommunen fastställd del som avser ersättning för skäliga kostnader för ett antal andra behovsposter. Riksnormen ska täcka skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror samt dags-

¹ Avser befolkningen 20–64 år.

tidning, telefon och TV-avgift. När priser och konsumtionsmönster förändras, ändras också beloppen i denna riksnorm. Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar ligger till grund för regeringens beslut om riksnorm. Riksnormen för 2004 uppgår till 3 370 kronor per månad för en ensamstående och 5 640 kronor per månad för samboende. För samboende med två barn uppgår motsvarande belopp till 9 230 kronor per månad.²

Utöver riksnormen beslutar kommunerna om vad som bedöms vara en skälig kostnad för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring m.m. som ska ersättas i form av ekonomiskt bistånd. Storleken på socialbidraget kan därför variera mellan kommuner, beroende på individens behov och på vad som bedöms vara en skälig nivå för de olika kostnadsposterna. Socialnämndens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol.

2 Socialbidrag – fakta och utfall

Målet om ett halverat bidragsberoende mäts i termer av helårsekvivalenter. En helårsekvivalent räknas exempelvis som:

- en person som får fullt socialbidrag ett år
- två personer som får fullt socialbidrag ett halvt år vardera
- två personer som får motsvarande ett halvt socialbidrag vardera under ett helt år

Helårsekvivalenter anger det antal personer mellan 20 och 64 år som kan försörjas under ett år med fullt socialbidrag. Med fullt socialbidrag avses den ersättning som hushållet maximalt är berättigat till.

Måttet fångar således upp förändringar av såväl antal bidragstagare, bidragstidens längd som bidragets storlek. Introduktionsersättning till flyktingar ingår dock inte vid beräkningen av helårsekvivalenterna.³

² Normen varierar beroende på barnets ålder. Detta exempel är beräknat utifrån att barnen är 2 respektive 5 år gamla. I underbilagetabell 1 finns genomsnittlig årsnorm beräknad för olika hushållstyper.

³ En kommun kan välja att utbetala introduktionsersättning istället för socialbidrag under en flyktingens introduktionsperiod. Storleken på introduktionsersättningen uppgår till minst motsvarande socialbidragsnivån. I

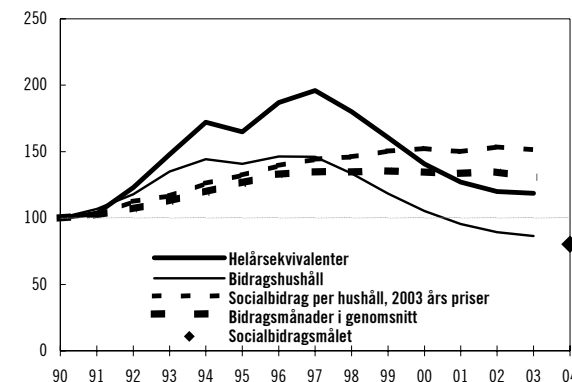
I detta kapitel följs socialbidragsmålet upp och den historiska utvecklingen av såväl antalet helårsekvivalenter som antalet socialbidragstagare och socialbidragskostnader beskrivs. Inledningsvis studeras utvecklingen av socialbidragstagandet från 1990. Därefter, i avsnitt 2.2, beskrivs hur socialbidragstagandet ser ut i olika grupper 2003. I avsnitt 2.3 redovisas förändringen i antal helårsekvivalenter mellan de för socialbidragsmålet relevanta åren 1999–2003. I fokus för dessa avsnitt står utvecklingen för kvinnor respektive män, olika åldersgrupper, hushållstyper och ursprungsland.

2.1 Utvecklingen sedan 1990

Från 1990 och fram till 1997 steg socialbidragstagandet kraftigt. Ökningen av antalet bidragshushåll⁴ var nästan 50 procent medan antalet helårsekvivalenter nära nog fördubblades (diagram 2.1). Den kraftiga ökningen av antalet helårsekvivalenter var resultatet inte bara av att antalet bidragshushåll ökade utan också att bidragstidens längd och genomsnittligt belopp per hushåll ökade.

Diagram 2.1 Utvecklingen av socialbidragstagandet 1990–2003 för samtliga hushåll i befolkningen

Index 1990=100



Källa: Socialstyrelsen och SCB

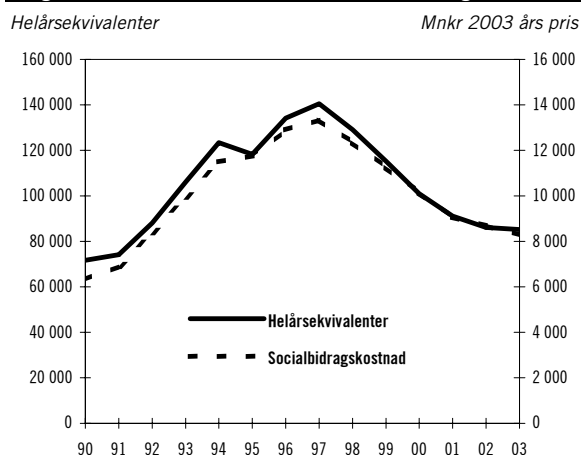
År 1997 när socialbidragstagandet var som högst uppgick antalet helårsekvivalenter till 140 500. Därefter har socialbidragstagandet minskat sex år i rad. År 2003 var antalet helårsekvivalenter 85 200, vilket är den lägsta nivån sedan 1991.

underbilagan återfinns en detaljerad redogörelse för hur antalet helårsekvivalenter beräknats.

⁴ Bidragshushåll definieras som bidragsmottagande hushåll som består av ensamstående eller samboende med eller utan barn under 18 år. Undantagsvis kan ensamstående eller samboende 16- och 17-åringar definieras som egna hushåll.

Nedgången förklaras nästan uteslutande av att antalet bidragshushåll har minskat. Det genomsnittliga bidraget per hushåll har däremot fortsatt att stiga även efter 1997. Det är bland annat en följd av att socialbidragsnormen har höjts efter 1997, efter en period av sänkningar. Bidragstidens längd har legat stabilt kring ca 5,8 månader under perioden 1997 till 2002. Under 2003 har emellertid bidragstidens längd minskat till 5,6 månader. Det kan möjligen förklaras av att det långvariga bidragstagandet minskat något i och med införandet av ett äldreomsörjningsstöd från den 1 januari 2003.⁵

Diagram 2.2 Helårsekvivalenter och socialbidragskostnader



Källa: Socialstyrelsen och SCB

Utvecklingen av de totala kostnaderna för socialbidrag sammanfaller väl med utvecklingen av antal helårsekvivalenter, vilket framgår av diagram 2.2.⁶ Även de totala kostnaderna var således som högst under 1997 för att sedan minska. Nedgången har fortsatt. År 2003 uppgick de totala kostnaderna för socialbidraget till 8,3 miljarder, ca 5 procent lägre jämfört med 2002. De minskade kostnaderna kan åtminstone delvis förklaras av införandet av äldreomsörjningsstödet från den 1 januari 2003. Totalt

utbetalades 634 miljoner kronor i äldreomsörjningsstöd under 2003. Det verkar således inte ha skett någon reell kostnadsminskning om socialbidrag och äldreomsörjningsstöd beaktas sammantaget.⁷

2.2 Totalt socialbidragstagande 2003

Socialbidragstagare är en heterogen grupp där de bakomliggande orsakerna varierar starkt mellan såväl olika grupper som enskilda individer. Behovets omfattning hänger intimt samman med ett antal strukturella och individuella faktorer. Detta avsnitt redovisar vilka individer och hushåll med avseende på kön, hushållstyp, ålder och födelseland som fått socialbidrag under 2003.⁸

Socialbidragsmålet avser endast befolkningen 20–64 år. Redovisningen i detta avsnitt avser emellertid socialbidragstagandet för samtliga hushåll, om inte annat anges. I underbilagetabell 2 redovisas utvecklingen av antal socialbidragstagare och kostnader för en längre period.

Hushållstyp

Ensamstående män utan barn är den enskilt största gruppen bland hushåll med socialbidrag. Även ensamstående kvinnor utan barn är en stor grupp. Totalt sett utgör ensamstående utan barn mer än 60 procent av totala antalet socialbidragstagare under 2003 (tabell 2.1).

Den mest överrepresenterade gruppen bland socialbidragstagarna är ensamstående kvinnor med barn, där nästan vart femte hushåll fick socialbidrag någon gång under 2003. Det kan jämföras med genomsnittet för alla hushåll på knappt 6 procent.⁹

⁵ Införandet av äldreomsörjningsstödet (ÄFS) garanterar personer bosatta i Sverige, från och med den månad då de fyller 65 år, en viss lägsta levnadsnivå. Stödet är främst riktat till personer som inte uppnår kravet om 40 års bosättningsstid i Sverige för att få full garantipension. Införandet av ÄFS påverkar i stort inte möjligheterna att nå socialbidragsmålet eftersom det avser personer över 65 år, medan socialbidragsmålet omfattar personer mellan 20–64 år. Undantaget är gifta/samboende hushåll varav en maka/make är berättigad till ÄFS och den andra maken är under 65 år.

⁶ Nivåskiftet som kan observeras mellan 1994 och 1995 i antal helårsekvivalenter men inte i socialbidragskostnaderna beror på en definitionsändring. Introduktionsersättning ingår sedan 1993 i beräkningen av de totala socialbidragskostnaderna men inte i beräkningen av helårsekvivalenter.

⁷ Äldreomsörjningsstödet (ÄFS) ersättningsnivå ligger på samma nivå som det särskilda bostadstillägget, d.v.s. en något högre ersättningsnivå jämfört med socialbidraget. Motivet är att ÄFS utbetalas under en längre period medan socialbidraget bygger på en riksnorm avsett för tillfälliga hjälpbehov. I ÄFS ingår således kompensation utöver riksnormen för nödvändiga vardagsutgifter. Se Prop. 2000/01:136, sidan 26.

⁸ Uppgifterna är i huvudsak hämtade från Socialstyrelsens rapport om socialbidrag, Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2003.

⁹ Redovisningen i stycket avser hushåll i befolkningen 18–64 år.

Tabell 2.1 Socialbidragshushåll efter hushållstyp och kön 2003

Andel i procent

Typ av hushåll	Andel bidrags hushåll	Andel av bef. m. bidrag ¹	Bidrag per hushåll, kr	Bidragsmånader, genomsnitt
Ensamstående kvinna med barn	17	22	33 900	5,5
Ensamstående man med barn	2	7	37 300	5,4
Ensamstående kvinna utan barn	25	7	28 800	5,1
Ensamstående man utan barn	38	9	31 600	5,5
Samboende med barn	12	3	64 500	7,1
Samboende utan barn	6	1	45 900	6,3
Samtliga bidragshushåll	100	6	36 100	5,6

¹ Avser samtliga hushåll i befolkningen 18–64 år.

Anm. Samtliga hushåll oavsett ålder.

Källa: Socialstyrelsen (2004), Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2003.

Det genomsnittligt utbetalade beloppet för samtliga hushåll uppgår till ca 36 100 kronor. För ensamstående ligger beloppet lägre än för samboende, då hushållet dels består av färre personer och dels har kortare bidragsperioder.

Ensamstående män, både med och utan barn, uppbär ett högre genomsnittligt utbetalat belopp än ensamstående kvinnor.

Ursprungsland

Hushåll med en eller flera utrikes födda¹⁰ uppbär i högre utsträckning socialbidrag jämfört med hushåll med personer födda i Sverige, drygt 12 procent respektive knappt 3 procent.

Det genomsnittligt utbetalade beloppet är också högre för utrikes födda. Det beror på att dessa hushåll uppbär socialbidrag under längre perioder. För utrikesfödda är den genomsnittliga bidragstiden 7,0 månader jämfört med 4,8 månader för svenskfödda. Det genomsnittliga beloppet påverkas givetvis också av hushållssammansättningen. Det är fler samboende hushåll som får socialbidrag bland utrikes födda hushåll än bland svenskfödda.

¹⁰ Ett hushåll räknas som svenskfött om registerledaren och dennes maka/make eller samboende är född i Sverige. Ett hushåll räknas som utrikes fött om registerledaren eller dennes make/make eller samboende är född utomlands.

Tabell 2.2 Socialbidragshushåll efter ursprungsland 2003

Andel i procent

	Svenskfödda hushåll	Utrikes födda (inkl. flyktingar)	Flyktinghushåll	Samtliga hushåll
Andel av befolkningen med socialbidrag	2,9	12,2	..	4,4
Genomsnittligt socialbidrag per bidragshushåll, kr	26 400	42 900 ¹	71 100	36 100
Bidragsmånader, genomsnitt	4,8	7,0	9,4	5,6
Ensamstående kvinna med barn	18	17	9	17
Ensamstående man med barn	2	2	2	2
Ensamstående kvinna utan barn	27	22	16	25
Ensamstående man utan barn	44	30	32	38
Samboende med barn	5	18	32	12
Samboende utan barn	3	10	8	6
Summa	100	100	100	100

Anm. Samtliga hushåll oavsett ålder. Hushåll i befolkningen från HEK2002. Introduktionsersättning ingår i redovisningen.

(..) Anger otillräckligt antal observationer för att siffran ska kunna publiceras.

¹ Genomsnittligt socialbidrag per hushåll för utrikes födda är exklusive flyktingar. Källa: Socialstyrelsen (2004), Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2003 samt HEK, SCB

Ålder och kön

Totalt sett är det något fler kvinnor än män som uppbär socialbidrag men skillnaden är liten, ca 1 200 personer.

Tabell 2.3 Vuxna biståndsmottagare efter ålder och kön

Procent

Ålder	Andel bidragsmottagare		Andel per 100 invånare	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
18–19	7	7	10	9
20–24	18	18	10	9
25–29	13	13	7	6
30–39	24	21	5	4
40–49	19	20	5	5
50–59	10	13	2	3
60–64	3	3	2	2
65–74	3	3	1	1
75–	3	2	1	1
Samtliga	100	100	4	4

Källa: Socialstyrelsen (2004), Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2003

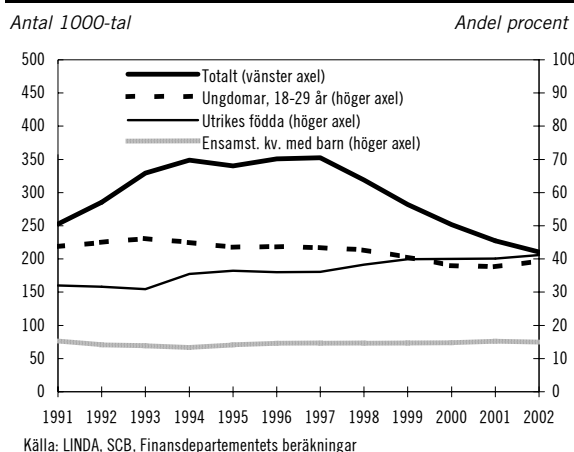
Det är vanligare att yngre personer uppbär socialbidrag, jämfört med äldre, både bland kvinnor och män. Bland personer i åldern 18–24 år fick ca 10 procent socialbidrag någon gång under 2003.

Utsatta grupper

Liksom i tidigare års uppföljningar kan man finna att några grupper är överrepresenterade bland socialbidragstagare, däribland utrikes födda, ungdomar och ensamstående kvinnor med barn. Deras respektive andel av socialbidragstagarna är väsentligt högre än deras andel av befolkningen.

I diagram 2.3 visas utvecklingen för de utsatta grupperna sedan 1991. Ungdomarnas andel av socialbidragstagarna har minskat, och andelen ensamstående kvinnor med barn är i princip oförändrad. Andelen utrikes födda ökade däremot relativt kraftigt, från 32 till 41 procent.

Diagram 2.3 Hushåll med socialbidrag, utrikes födda, ungdomar samt ensamstående kvinnor med barn 1991–2002



2.3 Förändringar i antal helårsekvivalenter 1999–2003

Förändringar i antal helårsekvivalenter 1999–2003

Beskrivningen i detta avsnitt avser *helårsekvivalenter*. Syftet är dels att visa i vilken grad olika grupper bidragit till den totala minskningen

av helårsekvivalenter, dels att visa hur socialbidragstagandet förändrats inom grupperna.¹¹

Socialbidragsmottagandet under året beräknas för varje hushåll i termer av helårsekvivalenter. När redovisningen görs för individer har hushållets "helårsekvivalent" fördelats lika på makarna.

Färre helårsekvivalenter i alla grupper

År 1999 svarade män för fler helårsekvivalenter än kvinnor, yngre för fler än äldre och utrikes födda för fler än födda i Sverige. Av tabell 2.4 framgår att utrikes födda svarade för 58 procent av helårsekvivalenterna. Merparten av helårsekvivalenterna avser ensamstående män utan barn (32 procent) och samboende med barn (26 procent).

Helårsekvivalenterna har totalt minskat från 115 200 till 85 200 mellan 1999 och 2003. Antalet har minskat i alla grupper oavsett kön, ålder, typ av hushåll och födelseland. Den största delen av den totala minskningen beror på en minskning hos personer i åldern 30–39 år, utrikes födda samt samboende med barn och ensamstående män utan barn. Bidragstagare i åldern 30–39 år motsvarade exempelvis 28 procent av alla helårsekvivalenter 1999, och stod för 40 procent av den totala minskningen i antalet helårsekvivalenter fram till 2003. Samma grupper som motsvarade ett stort antal av helårsekvivalenterna 1999 stod således också för den största minskningen. Till exempel beror 62 procent av den totala minskningen i helårsekvivalenter på minskningen bland utrikes födda.

Olika stor minskning inom grupperna

Minskningen av helårsekvivalenter 1999–2003 var totalt sett 26 procent, men varierar mellan grupperna vilket framgår av tabell 2.4. För samboende med och utan barn är minskningen 41 respektive 32 procent, vilket är betydligt mer än för övriga typer av hushåll.

För två av de utsatta grupperna – ungdomar och utrikes födda – har nedgången 1999–2003 varit något större än genomsnittligt (28 procent i båda grupperna). För ensamstående kvinnor

¹¹ Den förändring som redovisas i avsnittet avser således den sammanvägda effekten i respektive grupp av förändring i antal personer, genomsnittlig bidragstid och genomsnittligt belopp (och är alltså *intedetsamma* som förändring i antal bidragstagare).

med barn har nedgången däremot varit betydligt mindre, 18 procent.

Tabell 2.4 Helårsekvivalenter 1999 och förändringen till 2003

Antal och procent

	Helårsekvivalenter 1999		Förändring 1999–2003	
	Antal	Andel av samtliga	Bidrag till total förändring	Förändring inom gruppen
Kön				
Kvinna	55 800	47	-47	-25
Man	59 400	53	-53	-27
Totalt	115 200	100	-100	-26
Ålder				
20-24 år	19 400	17	-18	-28
25-29 år	15 500	13	-16	-30
30-39 år	32 100	28	-40	-38
40-49 år	27 600	24	-20	-21
50-59 år	15 000	13	-3	-6
60-64 år	4 800	4	-1	-8
Övriga	800	0	0	-30
Totalt	115 200	100	-100	-26
Ursprungsland				
Född i Sverige	48 200	42	-38	-24
Utrikes född ¹	67 000	58	-62	-28
Totalt	115 200	100	-100	-26
Hushållstyp²				
Ensamstående kvinna med barn	13 900	12	-8	-18
Ensamstående kvinna utan barn	20 700	18	-12	-17
Ensamstående man med barn	1 700	1	-1	-10
Ensamstående man utan barn	36 600	32	-25	-21
Samboende med barn	30 200	26	-41	-41
Samboende utan barn	12 200	11	-13	-32
Totalt	115 200	100	-100	-26

¹Inkl. flyktingar

²Hushållstyp avser hushåll, övriga kategorier avser individer
Källa: loF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Den generella bilden gäller ofta även när man ser på mer detaljerade undergrupper. Exempelvis är minskningen av helårsekvivalenter större bland yngre för både kvinnor och män och oavsett ursprungsland.

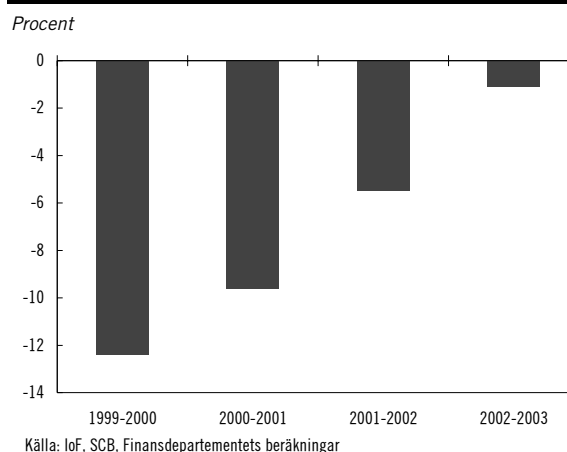
Ibland framträder dock skillnader som döljs när endast en dimension beskrivs, vilket har visats i tidigare avstämningar av socialbidrags-

målet.¹² Till exempel är minskningen totalt sett något större bland män än bland kvinnor. Kvinnor uppvisar dock den största minskningen bland födda i Sverige och män den största minskningen bland de utrikes födda.

Trendbrott – ökning i vissa grupper 2002–2003

Antalet helårsekvivalenter har minskat årligen ända sedan 1999, men i allt långsammare takt.

Diagram 2.4 Årlig förändring i antal helårsekvivalenter 1999–2003



Fram till 2002 minskade antalet helårsekvivalenter årligen i så gott som alla grupper som redovisas i tabell 2.4 (män, kvinnor, åldersgrupper, hushållstyper, födda i Sverige och födda i annat land)¹³. Under hela perioden 1999–2003 har det totalt sett skett en minskning i alla grupper. Men 2003 minskade helårsekvivalenterna inte jämfört med året innan i några av dessa grupper.

I tabell 2.5 har förändringen i helårsekvivalenter mellan 2002 och 2003 brutits ned ytterligare. Redovisningen görs för födda i Sverige respektive utrikes fördelat efter kön och ålder. Det ger totalt 24 undergrupper, varav helårsekvivalenterna ökade i 9, minskade i 11 och var oförändrade i fyra.

Det finns inga generella mönster i förändringarna, bortsett från att åldersgruppen 30–39 år har minskat oavsett kön och födelseland. Helårsekvivalenterna har ökat jämfört med

¹² Se till exempel Prop. 2003/04:1.

¹³ Med undantag för personer äldre än 59 år där helårsekvivalenterna ökade något mellan 2000 och 2001.

föregående år för yngre svenska män 20–29 år och äldre svenska kvinnor och män 60–64 år, för utrikes födda kvinnor 20–24 år och 40–49 år samt för utrikes födda män 20–29 år och 50–59 år. Ökningen varierar mellan 1 och 8 procent. Minskningen är störst för utrikes födda kvinnor 60–64 år med 11 procent. Övriga har minskat mellan 1 och 6 procent. Den stora minskningen i helårsekvivalenter för äldre utrikes födda, framförallt kvinnor, förklaras av införandet av äldreförsörjningsstödet.¹⁴

Tabell 2.5 Förändring i antal helårsekvivalenter 2002–2003 för olika åldersgrupper efter kön och födelseland

Förändring i procent

Ålder	Född i Sverige		Utrikes född	
	Kvinna	Man	Kvinna	Man
20-24 år	0	3	3	6
25-29 år	-3	1	-3	2
30-39 år	-1	-3	-2	-6
40-49 år	0	-1	2	-3
50-59 år	-4	0	0	2
60-64 år	3	8	-11	-5
Totalt	-1	0	-1	-2

Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Helårsekvivalenterna har minskat för samboende hushåll med och utan barn, oavsett om hushållen räknas som födda i Sverige eller utomlands. Bland de ensamstående hushållen har helårsekvivalenterna endast minskat för kvinnor födda i Sverige utan barn. I övriga ensamstående hushåll är antalet helårsekvivalenter fler eller oförändrat.

Tabell 2.6 Förändring i antal helårsekvivalenter 2002–2003 för olika hushållstyper efter kön och födelseland

Procent

	Född i Sverige	Utrikes född
Ensamstående kvinna med barn	1	6
Ensamstående kvinna utan barn	-1	2
Ensamstående man med barn	23	40
Ensamstående man utan barn	0	1
Samboende med barn	-8	-7
Samboende utan barn	-5	-6
Totalt	-1	-2

Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

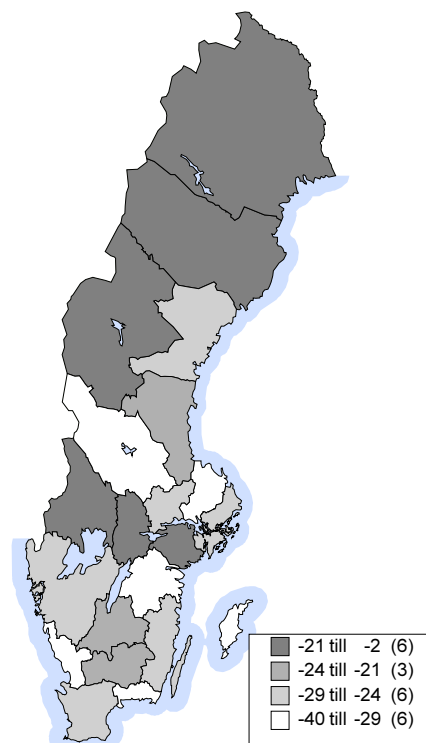
¹⁴ I de fall en registerledare yngre än 65 år är samboende med en person äldre än 64 år minskar hushållets samlade behov av socialbidrag när den äldre beviljas äldreförsörjningsstöd. Det får effekten att antalet helårsekvivalenter minskar.

Regionala skillnader

Regionalt är det stora skillnader i hur antalet helårsekvivalenter förändrats. Av diagram 2.5 framgår att antalet minskat i alla län och att minskningen ligger mellan 2 och 40 procent. Variationen inom länen är också stor.

Diagram 2.5 Förändring av antal helårsekvivalenter i länen 1999–2003

Procent



Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Helårsekvivalenterna har minskat i de flesta kommuner (83 %) och i 24 kommuner har målet att halvera antalet helårsekvivalenter uppnåtts. I Stockholm och Göteborg har helårsekvivalenterna minskat med 24 procent och i Malmö med 26 procent. Totalt sett varierar förändringen i kommunerna från en minskning med 89 till en ökning med 78 procent¹⁵. De största förändringarna sker i små kommuner med ett ganska lågt antal helårsekvivalenter 1999. En förändring av helårsekvivalenter i en kommun behöver inte betyda att bidragstagandet i egentlig mening förändrats lika mycket. Det kan också vara en följd av att socialbidragstagare flyttar mellan

¹⁵ I två små kommuner mer än fördubblades helårsekvivalenterna dock.

kommuner. Ungefär en tiondel av alla vuxna individer som ingick i beräkningen av helårsekvivalenter 1999 erhöll socialbidrag i en annan kommun 2002.

3 Svårigheter och tänkbara sätt att minska behov av socialbidrag

Syftet med detta kapitel är att lyfta fram olika förhållanden som påverkar möjligheten att minska socialbidragstagandet. Inledningsvis beskrivs det fleråriga socialbidragstagandet och därefter diskuteras de kortsiktiga ekonomiska drivkrafternas betydelse. Betydelsen av olika politikområden och skatte- och transfererings-systemen tas upp i de avslutande avsnitten.

3.1 Flerårigt socialbidragstagande

Socialbidraget är i första hand tänkt som ett yttersta skyddsnät för personer med tillfälliga försörjningsproblem. Målet är att socialbidragstagaren så snabbt som möjligt ska kunna bryta bidragstagandet och försörja sig på egen hand. En hel del människor blir trots detta kvar i systemet under en längre tid, och för dessa människor utvecklas socialbidraget till en långsiktig försörjningskälla. I detta avsnitt sätts fokus på denna grupp och det fleråriga socialbidragstagandets struktur och utveckling studeras under perioden 1991–2002.

Bidragstagandet under året

Socialbidragstagandet har minskat kraftigt under de senaste åren. Den genomsnittliga bidragstiden under året har dock legat på en relativt konstant nivå sedan 1997.¹⁶ Av tabell 3.1 framgår hur socialbidragstagarna fördelar sig efter antal månader i bidrag under 2002. Totalt hade 43 procent av socialbidragstagarna bidrag under 1–3 månader, 30 procent hade bidrag under 4–9 månader och 27 procent hade bidrag 10 månader eller mer.

För ensamstående kvinnor med barn och ungdomar är det nästan hälften som har bidrag under några få månader och ungefär en femtedel har bidrag 10 månader eller mer. För utrikes födda är det betydligt vanligare med bidrag i mer än 10 månader, 42 procent. Mindre än en tredjedel har bidrag i 1–3 månader. Bland övriga socialbidragstagare har mer än hälften socialbidrag i högst 3 månader.

Tabell 3.1 Socialbidragstagare fördelade efter antal månader med socialbidrag 2002

	Antal månader			Totalt
	1–3	4–9	10–12	
Ensamstående kvinnor med barn	44	33	23	100
Ungdomar	47	36	17	100
Utrikes födda	29	30	42	100
Övriga	53	25	22	100
Totalt	43	30	27	100

Källa: LINDA, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Fördelning av antal månader med bidrag ger emellertid endast en bild av bidragstagandets varaktighet. Siffrorna visar inte problematiken med fleråriga socialbidragstagare. För såväl den enskilde som samhället är ett flerårigt bidragstagande ett större problem än bidragstagande under några få månader under året. I följande avsnitt fokuseras därför på det fleråriga socialbidragstagandet för individer i yrkesaktiv ålder 20–64 år. Eftersom socialbidraget är en transferering som går till hushåll är det antalet individer som lever i hushåll med socialbidrag som studeras. I analysen inkluderas även de nyanlända flyktingar som fått introduktionsersättning.¹⁷

Antal år med socialbidrag

Utvecklingen av antalet med flerårigt socialbidragstagande kan studeras genom att följa individer över tiden och se hur många som är kvar i socialbidragssystemet nästkommande år. I diagram 3.1 redovisas resultat från en analys där socialbidragstagare har följts under åtta år med

¹⁶ Se diagram 2.1

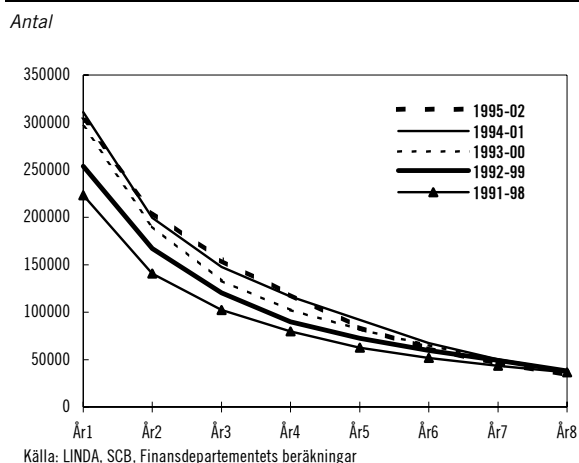
¹⁷ Kommunerna har rätt att till mottagna flyktingar betala ut en introduktionsersättning istället för socialbidrag. En minoritet av kommunerna gör det. I detta sammanhang betraktar vi både socialbidrag och introduktionsersättning som socialbidrag.

startåret 1991 till 1995 och slutåret 1998 till 2002.

Av diagrammet framgår att ett kraftigt utflöde ur socialbidragssystemet sker under de första tre åren. Minskningen planar ut och konvergerar efter åtta år mot en socialbidragsnivå på ca 40 000 individer. Även om det inte skulle tillkomma nya socialbidragstagare, skulle det under lång tid finnas en grupp med ett stadigvarande behov av socialbidrag.

Nivån kan inte utan vidare relateras till begreppet helårsekvivalenter då dessa individer i många fall endast har socialbidrag under delar av året, vilket gör att antalet helårsekvivalenter som har ett beständigt behov av socialbidrag är betydligt lägre än 40 000.

Diagram 3.1 Socialbidragstagare kvar i socialbidrag efter viss tid



Sannolikheten att lämna socialbidragssystemet kan utifrån diagram 3.1 beräknas som ett genomsnitt av sannolikheterna under respektive period. Andelen bidragstagare som lämnar socialbidragssystemet efter 1 år är ungefär 35 procent. Mellan andra och tredje året försvinner ca 30 procent av de kvarvarande socialbidragstagarna. Därefter försvinner årligen lite drygt 20 procent av bidragstagarna. Sannolikheten att ta sig ur socialbidragssystemet är störst under de två första åren (30–35 procent). Under resterande fyra år ligger den kring 20 procent. Har man haft socialbidrag i tre år försämras således inte sannolikheten att ta sig ur socialbidragssystemet särskilt mycket ytterligare.

Vilka utgör kärnan bland socialbidragstagarna?

Utflödet ur socialbidragssystemet är således relativt stort under de första 3–4 åren, men planar sedan ut. Det finns därför goda argument för att ytterligare studera de som har socialbidrag mer än fyra år.

Tabell 3.2 Relativ risk för att bli flerårig socialbidragstagare under perioden 1999–2002

Procent

	Andel bland fleråriga socialbidragstagare	Andel i populationen	Relativ risk
Ensamstående kvinnor med barn	16	4	4,0
Ungdomar	25	17	1,5
Utrikes födda	46	13	3,5
Övriga	30	69	0,4
Hushållstyp			
Ensamstående utan barn	53	34	1,6
Ensamstående med 1 barn	9	3	3,0
Ensamstående med 2+ barn	9	2	4,5
Samboende utan barn	7	20	0,4
Samboende med 1 barn	5	9	0,6
Samboende med 2 barn	4	13	0,3
Samboende med 3+ barn	5	5	1,0
Kön			
Kvinna	44	49	0,9
Man	56	51	1,1
Ålder			
<30	25	17	1,5
30–39	26	25	1,0
40–49	27	23	1,2
50–64	22	35	0,6
Utbildning			
Grundskola	40	18	2,1
Gymnasium	42	49	0,6
Eftergymnasial	18	32	0,6

Källa: LINDA, SCB, Finansdepartementets beräkningar

I tabell 3.2 redovisas hur vanligt förekommande olika grupper är bland dem med flerårigt socialbidragstagande i förhållande till sin andel i den undersökta populationen som helhet.¹⁸ Relationen däremellan utgör den relativa risken

¹⁸ Med flerårigt socialbidragstagande avses fortsättningsvis de som haft socialbidrag i minst fyra år.

för respektive grupp att ha socialbidrag i minst fyra sammanhängande år. Ett värde som är större än 1 anger att gruppen är överrepresenterad och ett värde som är mindre än 1 anger att gruppen är underrepresenterad.

Ensamstående kvinnor med barn och utrikes födda finns fyra gånger så ofta bland de fleråriga socialbidragstagarna jämfört med den undersökta populationen som helhet. Även ungdomar är överrepresenterade, men inte alls lika kraftigt.

Ensamstående är generellt sett överrepresenterade, speciellt om de har barn. Samboende utan barn eller med ett eller två barn i familjen är däremot underrepresenterade. Män förekommer i något större utsträckning än kvinnor och det är vanligare att yngre tillhör gruppen med flerårigt socialbidragstagande än äldre. Utbildning har också en stor betydelse för risken att ha socialbidrag under fyra år eller mer. Det är mer än dubbelt så vanliga att de med högst grundskoleutbildning är flerårigt bidragstagande än för populationen som helhet. De med gymnasieutbildning och eftergymnasial utbildning är underrepresenterade.

Förändringar i flerårigt socialbidragstagande

Hur sammansättningen av det långvariga socialbidragstagandet förändrats över tiden framgår av diagram 3.2, där sammanhängande bidrag under 1, 2, 3 och 4 år redovisas som andel av det totala antalet bidragstagare.

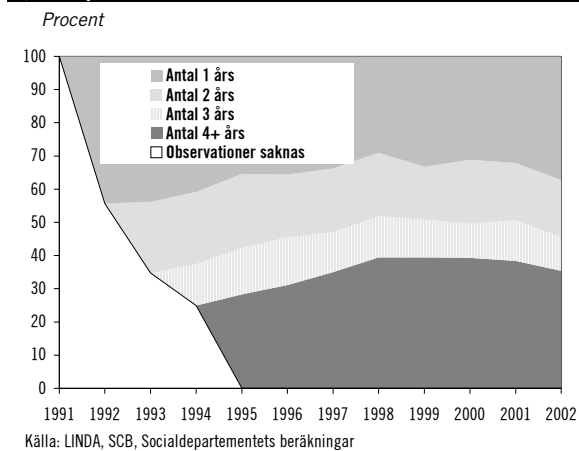
Antalet personer med ett, två respektive tre års socialbidrag varierade såväl upp som ned mellan åren fram till 2002. Trendmässigt har dock antalet minskat i samtliga tre kategorier. Antalet med minst fyra års socialbidragstagande ökade relativt mycket från 1995 men har sedan dess minskat.¹⁹ Antalet i samtliga kategorier är därmed lägre 2002 än tidigare år.

Som andel av det totala antalet bidragstagare minskade de med endast ett års bidrag successivt 1993–1998 men har sedan åter ökat (diagram 3.2).

Andelen med minst fyra års sammanhängande socialbidrag ökade som andel av det totala antalet socialbidragstagare fram till 1998. Där-

efter har andelen minskat i svag takt, men är fortfarande större än 1995.

Diagram 3.2 Andel socialbidragstagare med bidrag under 1, 2, 3 respektive 4 år eller mer 1991–2002



Utsatta grupper fleråriga socialbidragstagande

Utvecklingen för de grupper som i tidigare avstämningar av socialbidragsmålet identifierats som överrepresenterade framgår av tabell 3.3.

Antalet personer med socialbidrag i minst fyra år minskade mellan perioderna 1993–1996 och 1998–2002. Detta gäller totalt och för ensamstående kvinnor med barn, ungdomar och utrikes födda.

Tabell 3.3 Antal och andel med minst fyra års socialbidrag 1993–1996 och 1999–2002

Antal och andel i procent

	1993–1996	1999–2002
Antal med flerårigt socialbidrag		
Ensamstående kvinnor med barn	18 000	11 800
Ungdomar	32 200	18 400
Utrikes födda	44 100	33 100
Övriga	34 400	21 500
Totalt	108 200	72 500
Andel med flerårigt socialbidrag		
Ensamstående kvinnor med barn	17	16
Ungdomar	30	25
Utrikes födda	41	46
Övriga	32	30
Totalt	100	100

Källa: LINDA SCB, Socialdepartementets beräkningar

För ungdomar har utvecklingen varit positiv även på så sätt att deras andel bland de med flerårigt socialbidrag minskat från 30 procent till 25 procent. Ensamstående kvinnor med barn utgör i princip samma andel under båda tidsperioderna. För de utrikes födda har utveck-

¹⁹ Analysen har utförts med 1991 som startår. Därför saknas uppgifter om längder för de första åren 1991–1995 under perioden.

lingen varit mindre gynnsam. Andelen utrikes födda bland dem med flerårigt socialbidrag har ökat från 41 procent till 46 procent. De senaste årens nedgång i socialbidragstagandet har alltså inte påverkat de utrikes födda i lika hög grad som andra socialbidragstagare.

Socialbidrag och andra inkomstkällor

För hushåll som drabbas av tillfälliga försörjningsproblem genom exempelvis sjukdom eller arbetslöshet är det i första hand social- och arbetslöshetsförsäkringen som ska tillgodose behovet av ekonomisk trygghet. För hushåll där inkomsterna är otillräckliga eller saknas kan hushållets inkomster behöva kompletteras med socialbidrag.

Socialbidraget är därför sällan den enda inkomstkällan för ett socialbidragshushåll. Ungefär 40 procent av socialbidragshushållen hade, vid sidan av socialbidraget, inkomster från minst fyra inkomstkällor 2002. Endast 8 procent av socialbidragshushållen hade socialbidrag som enda inkomstkälla.

Förekomsten av inkomster från andra försörjningskällor framgår av tabell 3.4. Det kan handla om att socialbidraget är ett komplement till andra inkomster eller att socialbidrag endast utbetalas under några få månader under året.

För socialbidragstagarna var den vanligaste inkomsten, vid sidan av socialbidraget, inkomst från arbete. Omkring två tredjedelar hade inkomst från arbete år 2002 och således står en tredjedel av socialbidragstagarna helt utanför arbetsmarknaden. Den genomsnittliga inkomsten från arbete var cirka 66 100 kronor för de socialbidragstagare som arbetade år 2002, medan motsvarande siffra bland övriga befolkningen var 212 400 kronor.

Andra betydande inkomstkällor var bostadsbidraget, barnbidraget och studiefinansiering, som alla förekommer hos ungefär 40 procent av socialbidragstagarna år 2002.

I relation till den övriga befolkningen är det framför allt andelen med inkomst från arbete och bostadsbidrag som avviker. Av den övriga befolkningen i yrkesverksam ålder har 91 procent inkomst från arbete och endast 5 procent har bostadsbidrag.

Det är vanligare bland socialbidragstagare än bland övriga befolkningen att man har inkomst från arbetslöshetskassa och studiefinansiering, men beloppen är lägre för socialbidragstagarna.

Tabell 3.4 Förekomst av olika inkomstkällor för socialbidragstagare och övriga 2002

Procent och kronor

	Andel		Genomsnittlig inkomst	
	Socialbidrag	Ej socialbidrag	Socialbidrag	Ej socialbidrag
Inkomst av arbete	64	91	66 100	212 400
Bostadsbidrag	46	5	16 000	12 100
Barnbidrag	41	35	20 600	20 200
Sjukpenning	24	25	53 500	50 500
Arbetslöshetsers.	33	17	39 500	54 200
Studier	39	26	29 100	33 800
Föräldrapenning	18	23	18 100	18 200
Förtidspension	22	23	90 900	101 400

Källa: LINDA, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Inkomster för de med flerårigt socialbidrag

I tabell 3.5 redovisas inkomsterna för de med flerårigt socialbidrag. Det är, jämfört med samtliga socialbidragstagare, fler som saknar inkomst från arbete, och de har i mindre utsträckning ersättning från sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och studiefinansiering. Andelen som har bostadsbidrag är dock ungefär lika stor bland de med flerårigt socialbidragstagande som bland samtliga socialbidragstagare.

I tabell 3.5 framgår även hur vanliga de olika inkomstslagen är hos de utsatta grupper som tidigare identifierats. Andelen med inkomst från arbete är något högre för ensamstående kvinnor med barn än hos samtliga socialbidragstagare med flerårigt socialbidrag. Nästan samtliga ensamstående mödrar har bostadsbidrag och även barnbidrag. Sjukpenning och arbetslöshetsersättning är något vanligare hos denna grupp än hos samtliga med flerårigt socialbidrag.

Tabell 3.5 Förekomst av olika inkomster hos utsatta grupper med flerårigt socialbidrag 2002

Procent

	Ensamst. kvinna m. barn	Ungdom	Utrikes födda	Övriga	Alla fleråriga socialbidragstagare
Inkomst av arbete	35	41	21	32	32
Bostadsbidrag	96	51	57	26	49
Barnbidrag	96	22	24	11	24
Sjukpenning	17	6	6	22	13
Arb.löshetsers.	30	26	22	30	27
Studier	22	38	18	8	20
Föräldrapenning	30	12	9	6	10
Förtidspension	5	1	6	13	7

Källa: LINDA, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Ungdomar har ersättning från arbete och studier i något större utsträckning än övriga grupper medan inkomst från sjukpenning och förtidspension är mindre vanligt.

Utrikes födda är den grupp som i lägst grad har inkomst från arbete, sjukpenning och arbetslöshetsersättning. Utrikes födda, där nyanlända flyktingar utgör en stor grupp, har ofta inte kvalificerat sig för ersättning från de försäkringssystemen.

Relativa chansen att lämna flerårigt socialbidrag

Av tabell 3.6 framgår hur många som är kvar, respektive lyckats ta sig ur ett flerårigt socialbidragstagande efter fyra års sammanhängande socialbidrag 1998–2002. Av dem som är kvar i bidrag efter fyra år utgör ensamstående kvinnor med barn 16 procent, ungdomar 25 procent och utrikes födda 45 procent. Av dem som lyckas ta sig ur socialbidragstagandet är 12 procent ensamstående kvinnor med barn, 31 procent ungdomar och 42 procent utrikes födda.

Det innebär att ensamstående kvinnor med barn och utrikes födda är något underrepresenterade bland dem som lyckats bryta sitt socialbidragstagande efter fyra år. Ungdomar har däremot något lättare att ta sig ur ett flerårigt socialbidragstagande. Skillnaden mellan de olika utsatta gruppernas möjlighet att bryta bidragstagandet är dock på det hela taget små.

Av tabellen framgår även att samboende har lättare för att bryta sitt bidragstagande än ensamstående. Skillnaden mellan olika ålders- och utbildningsgrupper är inte särskilt stora, men det är vanligare att yngre och de med längre utbildning bryter det fleråriga bidragstagandet.

Tabell 3.6 Möjligheten att ta sig ur socialbidragstagandet efter fyra år i socialbidrag

Procent

	Andel			Relativ chans
	kvar i socialbidrag	ej kvar i socialbidrag	i populationen	
Ensamstående kvinnor med barn	16	12	15	0,8
Ungdomar	24	31	26	1,2
Utrikes födda	45	42	44	0,9
Övriga	32	32	32	1,0
Hushållstyp				
Ensamstående utan barn	51	50	51	1,0
Ensamstående med 1 barn	9	8	9	0,8
Ensamstående med 2+ barn	9	6	8	0,8
Samboende utan barn	7	8	7	1,1
Samboende med 1 barn	5	8	5	1,5
Samboende med 2 barn	6	8	6	1,3
Samboende med 3+ barn	6	5	6	0,9
Kön				
Kvinna	46	47	46	1,0
Man	54	53	54	1,0
Ålder				
<30	24	31	26	1,2
30–39	32	33	32	1,0
40–49	27	23	26	0,9
50–64	17	13	16	0,8
Utbildning				
Grundskola	23	18	22	0,8
Gymnasium	21	24	22	1,1
Eftergymnasial	6	8	6	1,2

Källa: LINDA, SCB. Finansdepartementets beräkningar

Inkomstförändringar i samband med att flerårigt bidragstagande upphör

Av diagram 3.3 framgår hur stor andel av dem som är kvar respektive lämnat ett flerårigt socialbidragstagande som uppvisar en ökning av respektive inkomstslag.²⁰ En fullständig bild av hur inkomstslagen förändrats finns i underbilagetabell 5, där andel med ökad, minskad respektive oförändrad inkomst redovisas.

Av dem som tagit sig ur socialbidragstagandet hade nästan hälften ökat sin löneinkomst med

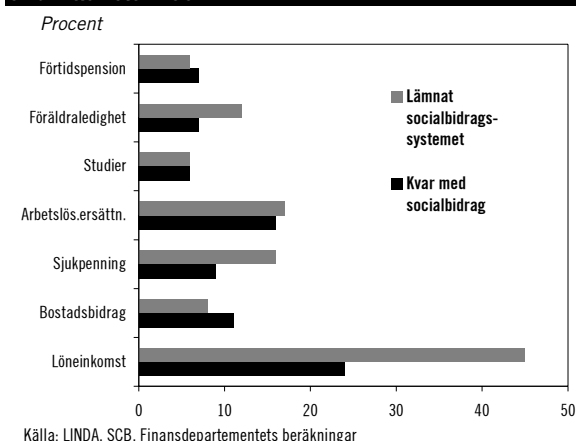
²⁰ Med ökad inkomst avses att inkomstslaget ökat med 10 procent eller mer. Med minskad inkomst avses att inkomstslaget minskat med 10 procent eller mer. Oförändrad inkomst är förändringar inom detta intervall.

10 procent eller mer i förhållande till föregående år. Många av dem som lyckas bryta ett flerårigt socialbidragstagande gör det således genom att börja arbeta eller arbeta mer.

Även ökad ersättning från andra försörjnings-system tycks ha en viss betydelse för att bryta socialbidragstagandet. Andelen som ökade sin sjukpenning med mer än 10 procent mellan åren 2001 och 2002 var 16 procent bland dem som tog sig ur socialbidragssystemet men bara 9 procent bland dem som var kvar (diagram 3.3). En liknande utveckling syns även inom föräldraförsäkringen. Andelen som ökat sitt uttag i arbetslöshetsförsäkringen är däremot i stort sett lika stor i bägge grupperna.

Att börja arbeta eller öka sin arbetsinsats är således en vanlig orsak till att socialbidragsbehovet minskar. En ökad försörjning från andra system bidrar också, om än i mindre grad. Det gäller framförallt sjukpenning och föräldrapenning där andelarna som ökat sitt uttag är väsentligt större hos dem som lämnat socialbidragssystemet än hos dem som är kvar.

Diagram 3.3 Andel av fleråriga socialbidragstagare som ökat sina inkomster 2002



3.2 Ekonomiska drivkrafter för personer med socialbidrag

För den som har socialbidrag avräknas detta till 100 procent mot ökade inkomster. Så länge hushållets disponibla inkomst vid arbete inte överstiger den disponibla inkomst man får med socialbidrag, finns ingen kortsiktig ekonomisk vinst av att arbeta. I detta avsnitt diskuteras först betydelsen av ekonomiska drivkrafter att arbeta, därefter redovisas vilka månadslöner som krävs för att arbete ska vara ekonomiskt lönsamt.

Betydelsen av ekonomiska drivkrafter

Det finns en omfattande litteratur som behandlar sambandet mellan avkastning på arbete och arbetsutbud. Det finns ingen klar bild av hur dessa samband exakt ser ut, men de flesta forskare är eniga om att det finns ett positivt samband mellan avkastning på arbete och arbetsutbud.²¹ Styrkan i detta samband varierar mellan undersökningar och mellan olika grupper. Även inom förhållandevis homogena grupper reagerar individer olika på förändrade incitament.

Individen gör en avvägning mellan konsumtion och fritid där fritid anses ha ett positivt värde. Om avkastningen på arbete är låg (och således inte ger så mycket större konsumtionsmöjligheter) väljer individen mer fritid och mindre arbete. Preferenserna för arbete och fritid varierar mellan olika individer.

Arbetsutbudslitteraturen behandlar vanligtvis individer som faktiskt arbetar eller åtminstone befinner sig ganska nära arbetsmarknaden. Det finns flera förhållanden som kan påverka hur den som mottar socialbidrag ser på värdet av fritid och arbete.

Det är till exempel inte säkert att socialbidragstagare upplever att mer fritid har ett positivt värde. Att motta socialbidrag uppfattas av många som stigmatiserande, vilket kan minska värdet av fritiden. Hur utbrett och socialt accepterat bidragstagandet är i den närmaste omgivningen kan påverka stigmaeffekten.²² Arbete ger inte bara pengar utan kan ha ett värde i sig. För den som saknar arbete kan den delaktighet som arbetet ger värderas högre än mer fritid.

Dessutom ställs det krav på att den som har socialbidrag aktivt söker jobb och ibland även på deltagande i olika former av aktiviteter.

För att förbättrade incitament ska resultera i ökad sysselsättning måste också ett ökat arbetsutbud mötas av efterfrågan på arbetskraft.

Kunskapen om hur ekonomiska incitament påverkar den som befinner sig i socialbidrags-

²¹ En översikt av arbetsutbudslitteraturen återfinns i Blundell, R och MaCurdy, T (1999): *Labor Supply: A Review of Alternative Approaches* in Handbook of Labor Economics, Vol. 3, eds. Ashenfelter, O och Card, D. I Skatteväxlningenskommitens expertrapport *Skatter, löner och sysselsättning* SOU 1996:117 sammanfattas resultaten från ett studier på svenska data.

²² I Lindbeck, A, Palme, M och Persson, M (2004): *Sjukskrivning som ett socialt fenomen*. Ekonomisk debatt 4/2004 påvisas att så tycks vara fallet för sjukfrånvaro.

systemet, eller som riskerar att hamna där, är begränsad.

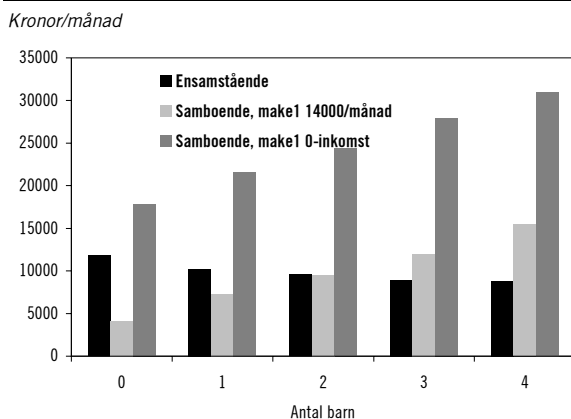
Wilken månadslön motsvarar socialbidragsnivån?

Det finns inga svenska studier av kopplingen mellan arbetsutbud och de ekonomiska drivkrafter som finns inbyggda i socialbidragssystemet. Däremot har de ekonomiska drivkrafterna för socialbidragstagare beskrivits i en rapport från Socialdepartementet²³. Där jämförs disponibel inkomst för en socialbidragstagare med motsvarande inkomst för en låginkomsttagare. Jämförelsen gjordes för ett antal hushållstyper för åren 1991–2003. Huvudresultatet var att arbete är ekonomiskt lönsamt för de flesta hushållstyper och att det blivit mer lönsamt sedan mitten av 1990-talet.

I studien visades hur den disponibla inkomsten påverkas vid en övergång från socialbidragstagande till heltidsarbete för de utvalda typfamiljerna. Analyserna visade dock inte vilka inkomstnivåer som krävs för att arbete, på kort sikt, ska vara ekonomiskt lönsamt.

Som ett komplement till dessa analyser redovisas här vilken månadsinkomst som krävs, för olika hushållstyper, för att den disponibla inkomsten ska nå upp till socialbidraget.

Diagram 3.4 Månadslön som krävs för att den disponibla inkomsten ska överstiga "socialbidragsnivån" 2004



Källa: Finansdepartementet

Faktaruta 1

Så här har beräkningarna gjorts

Disponibel inkomst för socialbidragstagare, dvs. socialbidragsnivån, beräknas som summan av de poster som ingår i riksnormen och antagna kostnader för de poster som ersätts utanför normen.

Disponibel inkomst för den som arbetar definieras som lön plus transfereringar minus skatt²⁴. Vidare antas att den som arbetar har resekostnader på 500 kronor per månad, betalar en avgift för medlemskap i a-kassa på 120 kronor per månad och att kostnaderna för lunch ökar med 160 kronor per månad.²⁵

Beräkningarna görs för ensamstående, samboende vars make/maka inte förvärsarbetar samt samboende vars make/maka arbetar heltid. I samtliga fall görs beräkningarna med 0 till 4 barn. I det fall den samboendes make/maka inte arbetar antas denne inte ha några inkomster alls. I det fall han/hon arbetar antas lönen vara 14 000 kronor per månad, vilket motsvarar ungefär två tredjedelar av en genomsnittlig industriarbetarlön.

Beräkningarna som redovisas i diagram 3.4 avser de regler och förhållanden i övrigt som gäller 2004.

För samboende, vars make/maka har en arbetsinkomst, leder även förhållandevis låg arbetsinkomst till förbättrad ekonomisk standard. Detsamma gäller för ensamstående. En ensamstående med ett barn når t.ex. socialbidragsnivån vid en månadslön på 10 200 kronor.

För samboende där ingen av makarna arbetar lönar det sig dåligt för den första maken att börja arbeta. Till exempel krävs för ett par med två barn en månadslön på minst 24 400 kr för att arbetet ska ha någon kortsiktig privatekonomisk avkastning. I det fall där den ena maken har ett arbete nås socialbidragsnivån redan vid en månadslön på 9 500 kronor om den andra maken börjar arbeta.

Den månadslön som krävs för att nå socialbidragsnivån ökar med antalet barn för

²³ Nilstierna, T (2004): *Rätt nivå på socialbidraget. Är det lönsamt att inte arbeta?* DS 2004:5.

²⁴ Barnbidrag inkl. flerbarnstillägg, bostadsbidrag och underhållsstöd.

²⁵ Dessa antaganden är hämtade från Ds 2004:5.

samboende men minskar för ensamstående. För ensamstående överstiger summan av de transfereringar som erhålls (barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd) de ökade kostnader som barn beräknas medföra enligt socialbidragsnormen.

I tabell 3.7 nedan redovisas hur vanligt det är att de som faktiskt arbetar inte når upp till dessa inkomstnivåer.

Tabell 3.7 Andel anställda vars löner inte räcker upp till socialbidragsnivå 2004

Procent

Antal barn	Ensamstående	Samboende vars make inte arbetar	Samboende vars make arbetar
0	12,0	42,9	1,4
1	11,6	64,5	2,9
2	7,6	73,7	5,6
3	21,5	85,5	9,1
4		94,5	26,7

Lönerna som avser år 2002 skrivs fram till 2004 års lönenivå med genomsnittlig timlöneutveckling

Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Bland de ensamstående är det mellan 8 och 22 procent av dem som arbetar vars inkomster inte når upp till socialbidragsnivå. Bland samboende med icke-arbetande make är det en klar majoritet vars inkomster inte når upp till socialbidragsnivå. Detta behöver inte betyda att de inte har någon avkastning på arbete, eftersom den icke arbetande maken kan uppbära arbetslöshets-, sjuk- eller aktivitetsersättning²⁶ och därigenom nå gränsen vid en lägre inkomstnivå.

Bland samboende utan barn vars make arbetar är det väldigt få, 1,4 procent, som har inkomster som inte ger en disponibel inkomst över socialbidragsnivå. Om de har barn ökar andelen med antalet barn.

3.3 Tänkbara vägar att minska socialbidragstagandet

De kraftiga förändringarna i socialbidragstagandet under 1990-talet förklaras till stor del av förändringar på arbetsmarknaden och nyinvandringens omfattning. Hur många flyktingar och andra invandrare som beviljas uppehålls-

tillstånd påverkas i huvudsak av yttre förhållanden. Generell arbetsmarknads- och sysselsättningspolitik är viktig för att påverka socialbidragens omfattning.

Andra sätt att minska behovet av socialbidrag är genom åtgärder i skatte- och transfereringssystem samt de verksamheter som bedrivs inom ett flertal politikområden. *Utbildnings-, integrations-, arbetsmarknads- och socialpolitik* syftar till att på olika sätt stärka individernas egna resurser och bidra till självförsörjning, men också till att påverka individernas drivkraft att arbeta. *Skatter och transfereringar* påverkar direkt individernas ekonomiska situation, men också deras ekonomiska drivkraft att arbeta.

Skatte- och transfereringssystem

Många som har socialbidrag saknar arbete och står utanför de inkomstrelaterade försäkringssystemen, vilket framgick av avsnitt 3.1. Det gör att förändringar i skatter och i arbetslöshets- och socialförsäkringar i högre grad på kort sikt kommer andra grupper än socialbidragstagarna till godo.

I samband med en tidigare avstämning av socialbidragsmålet²⁷ utfördes ett antal simuleringar som visade att förändringar i skatte- och transfereringssystemen är förenade med stora kostnader och endast i begränsad omfattning minskar beroendet av socialbidrag. Riktade, inkomstprövade transfereringar är på kort sikt mer kostnadseffektiva, men medför också ökade margineffekter för hushållen. Hushållen får då svårare att av egen kraft påverka sin ekonomiska situation och incitamenten till arbete blir svagare. Hushållen blir också mer sårbara för förändringar i transfereringssystemen vid ett ansträngt statsfinansiellt läge.²⁸

Det är viktigt att notera att simuleringarna redovisade kortsiktiga, statiska effekter. Förändringar i skatte- och bidragssystem medför också att hushållens beteende kan ändras. Betydelsen av sådana förändringar beaktades inte i dessa beräkningar, men diskuteras i avsnitt 3.2.

²⁶ Dock inte sjuk- eller föräldrapenning. För de som är sjukskrivna eller föräldralediga finns en avtalad lön. De vars makar är sjukskrivna eller föräldralediga hamnar således i den högra kolumnen.

²⁷ Prop. 2002/03:1 Bilaga 3.

²⁸ Eklind, B och Löfbom, E (2002): *Reducing the need for social assistance by fifty per cent: A goal for Sweden between 1999 and 2004*. Paper presented on the 27th General IARIW Conference 2002.

Försörjning vid arbetslöshet och sjukdom

Rätten till socialförsäkringsförmåner förvärvas genom arbete. Inkomstbortfallsprincipen är central, och utgår från att individen har en förankring på arbetsmarknaden och att det är inkomsten av det egna arbetet som ska kompenseras när han eller hon blir arbetslös eller sjukskriven eller går i pension.

Arbetslöshets- och sjukförsäkringarna är omställningsförsäkringar för människor som av olika skäl tillfälligt är utan arbete eller är sjuka. Ersättningsnivåerna är relativt generösa²⁹ för att individen ska få en rimlig kompensation vid ett tillfälligt inkomstbortfall och känna trygghet vid omställning. Detta främjar även rörligheten på arbetsmarknaden. Relativt höga ersättningsnivåer ställer krav på hur systemen bör vara utformade.³⁰ Med alltför lösa kvalificeringsregler för exempelvis arbetslöshetsförsäkring skulle drivkraften att arbeta minska.

Arbetslösa och sjuka som inte uppfyller villkoren för försäkringssystemen hänvisas till försörjning via socialtjänsten. Under 1990-talet har stora grupper, främst unga och personer med invandrarbakgrund, fått det svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Av avsnitt 3.1 framgick att det finns en stor del arbetslösa utan ersättning från arbetslöshetsförsäkring bland socialbidragsmottagarna.

Arbetsmarknads- och socialpolitiken

Arbetslinjen präglar både arbetsmarknads- och socialpolitiken. Den som är arbetslös ska i första hand erbjudas arbete eller utbildning i stället för kontantstöd. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken syftar till att öka anställningsbarheten, ge incitament för arbete och öka ansvaret för den egna situationen.

Den som är arbetslös ska delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program om det är lämpligt för personen och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv (förordning 2000:634). Det innebär att det inte bör vara någon skillnad i vilka program en person har tillgång till beroende på hur han eller hon försörjer sig. Arbetsmarknadspolitiska insatser

för den som är arbetslös ska vara oberoende av hur den arbetslöse försörjer sig.³¹

En viktig princip i socialtjänstlagen är att var och en i första hand har ansvar för sitt eget liv. Socialtjänsten ska stärka och komplettera den enskildes egna resurser. Vad gäller socialbidrag kan socialtjänsten sägas ha två uppgifter. Huvuduppgiften är att hjälpa den enskilde så att hon eller han långsiktigt kan klara sig utan socialbidrag. Innan detta är möjligt kan den enskilde ha rätt till socialbidrag, vilket också är socialtjänstens uppgift bedöma och betala ut.³²

Socialtjänstens organisation och arbetsätt

Socialtjänstens organisation och socialarbetarnas arbetsätt och bedömningar är viktiga för att arbetet med att hjälpa människor ut ur socialbidragsberoende ska bli framgångsrikt.

På vilket sätt verksamheten organiseras har betydelse enligt en studie³³. Kommuner med en hierarkisk organisation, centraliserat beslutsfattande och standardiserade rutiner hade lägre socialbidragskostnader, högre tillgänglighet, högre grad av rättssäkerhet samt stabilare personalgrupper som föreföll trivas med sina uppgifter. Kommuner med en platt organisation, decentraliserat beslutsfattande och mindre av standardiserade rutiner, hade högre socialbidragskostnader, lägre tillgänglighet, lägre grad av rättssäkerhet samt högre personalomsättning.

Det finns inte mycket forskning om hur socialarbetarna konkret arbetar när det gäller hanteringen av socialbidrag och klienter. I en kartläggning som Socialstyrelsen genomfört framgick att ett framgångsrikt arbete, enligt socialarbetarnas egen definition, ofta bygger på samarbete med andra myndigheter eller andra instanser inom den egna förvaltningen. Man upplevde också att framgångsrikt arbete kunde bygga på att man arbetade intensivt med ett ärende under en period av täta kontakter.³⁴

Kartläggningen gav inte tillräcklig information om hur arbetet går till i praktiken. I sitt fortsatta arbete går Socialstyrelsen vidare med att finna

²⁹ SOU 2004:2: Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till LU 2003/04.

³⁰ Ds 1999:58: Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen. Näringsdepartementet.

³¹ Enligt en snabbenkät som AMS gjorde 2004 finns dock en tendens att till programmet aktivitetsgarantin prioriteras personer som riskerar att utförsäkras från arbetslöshetsförsäkringen.

³² Socialstyrelsen (2003): *Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten.*

³³ Byberg, I (2002): *Kontroll eller handlingsfrihet? – En studie av organiserings betydelse i socialbidragsarbetet.*

³⁴ Puide, A och Minas, R (2002): *En kartläggning av kommunernas arbete med socialbidrag.* Socionomen nr 2002.

sätt att beskriva olika arbetssätt för att därefter kunna undersöka vilka arbetssätt som är framgångsrika. Förhoppningen är att det kommer att hjälpa socialarbetarna att välja rätt insatser.

Brister i samverkan

Både på central och lokal nivå är man eniga om att det behövs en ökad samverkan över sektorsgränserna. I praktiken finns dock stora brister.

Även grupper som står utanför de generella försörjningssystemen måste få del av den hjälp och det stöd de behöver för att i framtiden kunna försörja sig själva. Särskilt angeläget är det att arbetet med rehabiliteringen av speciellt utsatta grupper samordnas på ett bättre sätt. Människor med långvarig arbetslöshet, psykosociala problem eller andra hälsomässiga problem riskerar att hamna i en gråzon mellan olika myndigheter. Personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst har till exempel inte tillgång till försäkringskassans rehabilitering.

Bland de hinder som nämns hör olika regelverk, bristande kunskap om varandras yrkesroller och arbetsuppgifter, tidsbrist etc.

Vissa försök med finansiell samordning har prövats i de lokala försöksverksamheterna FINSAM och SOCSAM. Samverkan tycks ofta leda till att de gemensamma resurserna utnyttjas på ett bättre sätt, och erfarenheterna tycks vara positiva också för de enskilda.

Kommunal aktivering

För att ha rätt till socialbidrag krävs att en arbetslös bidragssökande aktivt ska verka för att skaffa sig ett arbete.

Sedan 1998 har socialnämnden även rätt att begära att den som mottar socialbidrag ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet i syfte att utveckla möjlighet att på sikt kunna försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller på en fortsatt utbildning.

Under 1990-talet har det blivit vanligare med kommunala aktiveringsprogram. På nationell nivå saknas kunskap om den kommunala aktiveringen, men en kartläggning som genomfördes 2002 visar att de flesta kommuner har egna aktiviteter medan en del kommuner fort-

sätter att enbart hänvisa till arbetsförmedlingen.³⁵

Det finns flera skäl till att kommunala aktiveringsprogram startats och blivit vanligare. Arbetsmarknadspolitiken har till viss del decentraliserats under 1990-talet.³⁶ Kommunerna har till exempel fått ett större inflytande över arbetsförmedlingarnas verksamhet och ett ansvar för vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar under 25 år. Vidare har kommunerna ett samordnande ansvar för nyanlända flyktingars introduktion.

När arbetslösheten steg kraftigt under det tidiga 1990-talet och antalet personer i åtgärder ökade, prioriterade arbetsförmedlingarna bland de inskrivna. Många av socialtjänstens klienter bedömdes stå långt från arbetsmarknaden och prioriterades inte av arbetsförmedlingen. Förändringen i socialtjänstlagen (4 kap. 4§) legitimerade kommunala insatser för arbetslösa socialbidragstagare.³⁷

Det finns få studier av den kommunala aktiveringsens effekter. I den kartläggning som gjordes 2002 pekar man på att det finns en del frågetecken kring rättssäkerhet, inläsnings-effekter och vilka effekter aktiveringen egentligen har. I en utvärdering av aktiveringsprojekt för socialbidragstagare i Malmö menar man att sådana program har en ganska måttlig effekt på deltagarnas sysselsättning och inkomster.³⁸

I de flesta europeiska länder har arbetsmarknadspolitiken sedan länge inriktats på aktivering av de arbetslösa och alltfler länder börjar nu tillämpa aktivering även för socialbidragstagare. I bland annat Norge och Danmark har aktivering av socialbidragstagare funnits ett antal år. Resultaten av en dansk utvärdering visar likheter med de resultat som brukar gälla för effekterna av arbetsmarknadspolitiska program i Sverige. Aktivering i form av utbildning har genom starka inläsningseffekter snarast negativa effekter på bidragsperioder och

³⁵ Salonen, T och Ulmestig, R, (2004): *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*. Institutionen för värdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.

³⁶ Valfärdsbokslutet, Regner, H (2000): *Ändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken?* SOU 2000:37.

³⁷ Salonen, T och Ulmestig, R, (2004): *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*. Institutionen för värdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.

³⁸ Giertz, A (2004): *Making the poor work: Social Assistance and Activation in Sweden*. Socialhögskolan, Lundsuniversitet.

möjligheten att finna sysselsättning. Sysselsättning/anställning förkortar däremot perioderna i bidrag och ökar de reguljära sysselsättningsmöjligheterna.

I Tyskland finns en aktiveringsmodell för socialbidragstagare³⁹, där individens skyldighet betonas starkt. De socialbidragstagare som anses anställningsbara men inte beräknas få jobb inom 3–6 månader aktiveras genom s.k. kontraktarbete eller ”work-for-benefit”-program. Deltagande är obligatoriskt och socialbidraget reduceras eller dras in om bidragstagaren inte deltar i anvisad aktivitet. Aktivering kan ske på olika sätt, t.ex. genom offentliga arbeten eller genom kontrakt med arbetsgivare. Problemet med dessa modeller är de undanträngningseffekter som uppstår. Vad gäller de offentliga jobben leder de sällan till långsiktiga sysselsättningseffekter, medan de så kallade kontraktjobben på ett signifikant sätt ökat sysselsättningsmöjligheterna.

Storstadspolitiken

Den nationella storstadspolitiken syftar till att stärka förutsättningarna för tillväxt och bryta segregation i storstäderna. Regeringen har som ett led i detta tecknat lokala utvecklingsavtal med sju storstadskommuner om insatser i hittills 24 stadsdelar. En uppföljning av några delmål visar att utvecklingen under 1997–2002 i stort sett går åt rätt håll i fråga om att öka sysselsättningen, minska det långvariga försörjningsstödet samt höja de vuxnas utbildningsnivå. Behovet av långvarigt socialbidrag minskade med en i det närmaste oförändrad takt under hela perioden. Skillnaderna mellan de 24 stadsdelarna är dock stora i detta avseende.

Ett förändrat lokalt utvecklingsarbete krävs för att denna utveckling inte ska avstanna eller vända när finansiering med särskilda medel upphör.

Integrationspolitiken

Integrationspolitiken omfattar bland annat frågor om invandrades introduktion i det svenska samhället, ersättning till kommunerna för flyktingmottagande och åtgärder för att

förebygga och motverka etnisk diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Det integrationspolitiska arbetet ska inriktas på att skapa förutsättningar för egen försörjning och delaktighet, värna grundläggande värden och verka för att kvinnor och män har lika rättigheter. En skärpt lagstiftning mot etnisk diskriminering och aktiva insatser av myndigheter inom området bidrar till att motverka diskriminering på arbetsmarknaden. För att öka sysselsättningen bland invandrare pågår insatser såsom förbättrad introduktion och svenskundervisning, kompletteringsutbildning, validering av utländsk yrkeskompetens m.m.

Introduktion för nyanlända

Introduktion för nyanlända är samhällets insatser under flyktingars och andra invandrades första tid i Sverige. Målet är att de ska ges möjlighet att försörja sig och bli delaktiga i samhällslivet. Introduktionstiden är i normalfallet högst två år, men kan förlängas vid behov.

Integrationsverket rekommenderar att kommunen ska erbjuda introduktionsersättning enligt lagen (SFS 1992:1068) som ett alternativ till socialbidrag. Motivet är att ersättningen då blir mer lönelik, och det blir möjligt för individen att påverka sin egen ekonomi, till exempel genom att ha inkomst av arbete eller minska sina boendekostnader. Socialstyrelsen anser att det bör undvikas att man som nyanländ kommer direkt in i socialbidragssystemet. Socialstyrelsen har därför föreslagit att det ska vara obligatoriskt att betala introduktionsersättning till flyktingar istället för socialbidrag.⁴⁰ Möjligheten till arbetsinkomst som inte räknas av mot socialbidrag stimulerar till arbete och kan förbättra utsikterna på arbetsmarknaden på längre sikt.

Sedan lagen (1992:1068) om introduktionsersättning infördes 1993 har endast ett 60-tal kommuner tillämpat lagen. Formen för ersättningen har varierat från en löneliknande ersättning till att motsvara kommunens norm för socialbidrag. Integrationsverket genomförde 2003 en undersökning i de 30 största flyktingmottagande kommunerna (ca två tredjedelar av mottagandet i riket). Av mottagna flyktingar 1991 hade nästan 90 procent av dem som deltog i

³⁹ Labour market and social policy occasional paper No 58, *Social Assistance in Germany*, 2003.

⁴⁰ Socialstyrelsen (1999): *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*.

introduktion fått introduktionsersättning. För mer än hälften av dem uppgick bidraget till samma nivå som socialbidragsnormen. Intentionen med lagen, att flyktingar genom arbete ska kunna påverka sin ekonomiska situation, efterlevs inte heller i de undersökta kommunerna. Endast för 11 procent av flyktingarna avstod kommunerna från att reducera ersättningen mot den intjänade inkomsten. Jämfört med en tidigare studie av mottagna 1999 är det en minskning med 30 procentenheter.

En utredning har lagt fram förslag till hur flyktingmottagande och introduktion för flyktingar och andra invandrare kan förbättras. Utredningen har funnit att flera förändringar är nödvändiga för att öka nyanlända invandrades möjligheter att snabbare komma ut i arbete och försörjning. Bland annat bör den som får uppehållstillstånd erbjudas att tillsammans med relevanta statliga och kommunala aktörer ta fram en handlingsplan med tydlig inriktning på arbete och egen försörjning. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Svenska för invandrare – sfi

Svenskundervisningen är en viktig del av mottagandet och integrationen av invandrare. Kommunerna har skyldighet att erbjuda sfi till vuxna invandrare som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen organiseras på olika sätt i olika kommuner.

Ett arbete att förändra sfi pågår. Vid årsskiftet 2002/03 trädde en ny kursplan för sfi i kraft och en satsning görs för att utveckla ämneskompetensen hos lärare inom sfi. En utredning har prövat hur sfi kan förnyas och organiseras och hur erfarenheterna inom storstadspolitiken att integrera sfi med annan utbildning, praktik eller arbete kan tas tillvara.⁴¹

Validering

Validering används för att beskriva en persons kompetens oberoende av hur och var personen skaffat den. Möjligheten till arbete kan underlättas genom validering av kunskaper som en person fått genom arbetslivserfarenhet eller utbildning i ett annat land. Validering kan också

bidra till att man kan korta studietiden genom att anpassa innehållet efter vad personen redan kan och vet. Dessutom kan personer genom validering komma in på rätt utbildningsnivå även om man saknar de formella betygen.

De som skaffat sina kunskaper i andra länder och andra skolsystem har ofta svårt att bli värderade efter sin faktiska kompetens vilket försvårar deras möjlighet att få arbete utifrån sin kompetens. För dem kan validering vara värdefullt. I dag saknas det ett enhetligt och reglerat system för validering och värdering av utbildning och yrkeserfarenheter.⁴²

Diskriminering

Sysselsättningsgraden för utrikes födda är 59,5 procent jämfört med 76,3 procent för infödda⁴³. Integrationsverket konstaterar att diskriminering är en viktig orsak till skillnaden på arbetsmarknaden mellan födda i Sverige och utrikes födda.

I en ny undersökning uppger fler än sju av tio att de tror att svenskar med utländsk bakgrund har det svårare eller mycket svårare att få ett arbete än etniska svenskar.⁴⁴ Bara 10 procent tror att det finns samma möjligheter för alla.

En stor del av de utrikes födda bor tillsammans med landsmän i områden där det bor få vuxna som är födda i Sverige. Man kan förvänta sig både fördelar (mindre diskriminering, nätverk som ger bättre kontakter), och nackdelar (bromsar språkinläring, minskade kontakter med födda i Sverige och jobb-möjligheter) med att bo i sådana områden. I en undersökning av hur invandrare påverkas ekonomiskt av att bo i etniskt segregerade områden visas att inkomsterna ökar och risken att vara utan jobb, eller ej i utbildning, minskar för dem som bor i vad forskarna kallar etniska enklaver.⁴⁵ Effekterna är i princip desamma oavsett kön och ursprungsregion. Däremot varierar effekten efter utbildningsnivå; ju högre utbildning desto mindre effekt. ”Enklaveffekten” var dock mindre än det allmänna arbetsmarknadsläget, och det är också

⁴¹ SOU 2003:77: *Vidare vägar och vägen vidare. Svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv.*

⁴² Integrationsverket (2003): *Rapport Integration 2003*

⁴³ SCB, År 2003, 16–64 år. Med infödda menas här personer som varit svenska medborgare hela livet.

⁴⁴ TCO-undersökning riktad till befolkningen 18–74 år.

⁴⁵ Edin, P-A, Fredriksson, P och Åslund, O (2000): *Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment*. Working Paper 2000:21, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

oklart hur inkomsteffekten ser ut på riktigt lång sikt. Det finns också andra aspekter på integration, som till exempel barnens resultat i skolan.

4 Förutsättningar att nå målen

Utvecklingen på arbetsmarknaden har i kombination med befolkningsförändringar och förändringar i skatte- och bidragssystemen haft en stor betydelse för de senaste decenniernas utveckling av socialbidragen.⁴⁶ I detta kapitel görs en framskrivning av antalet helårsekvivalenter mot bakgrund av utvecklingen på arbetsmarknaden. Några förhållanden som inverkar på möjligheterna att uppnå målet lyfts fram.

4.1 Arbetsmarknad, befolkningsförändringar och socialbidrag

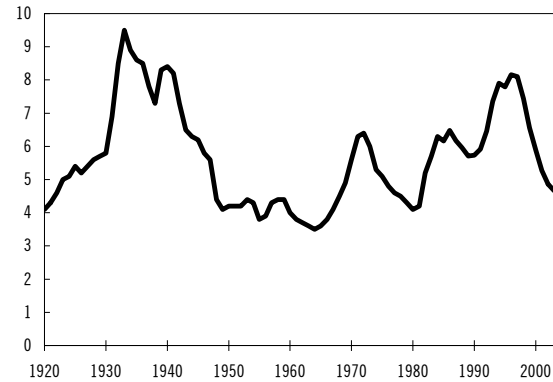
Andelen av befolkningen som varit beroende av det som i dag kallas socialbidrag har varit av samma storleksordning sedan 1920.⁴⁷ Det finns ingen långsiktig trend mot en ökande eller minskande andel socialbidragstagare. Däremot har andelen socialbidragstagare varierat kraftigt med konjunkturen. Under depressionsåren under 1930-talet, andra världskriget och 1990-talskrisen var andelen hög. Efter krigsslutet fram till 1990-talets början var andelen bidragstagare mellan 4 och 6 procent, se diagram 4.1.

Sedan 1920 har såväl bidragets utformning som de grupper som erhåller det förändrats. Tidigare riktades bidragen mot grupper som idag skyddas av andra typer av försäkringar t.ex. arbetslösa, äldre, sjuka och barn. Numera fungerar socialbidraget bland annat som ett stöd för de som av någon anledning inte genom arbete kvalificerat sig för de inkomstrelaterade ersättningarna. Stora delar av denna grupp utgörs

av ungdomar och invandrare som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden.

Diagram 4.1 Andel socialbidragstagare i befolkningen 1920–2003

Procent



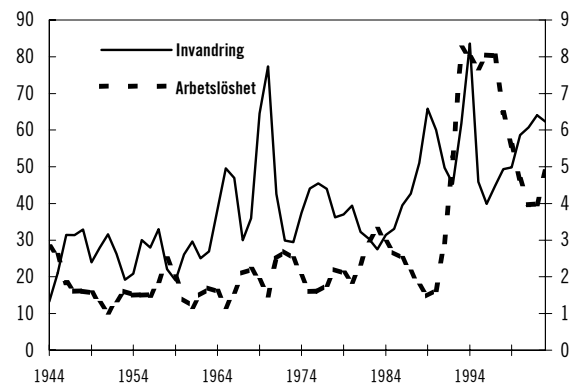
Källa: Socialstyrelsen samt Stenberg(1998)

Trots de generella och omfattande trygghetsreformerna finns det alltså inte någon trendmässig minskning av andelen biståndstagare. Detta förklaras delvis av att synen på vad som betraktas som skälig levnadsstandard har förskjutits i takt med att de allmänna levnadsvillkoren har förbättrats, men även av att det skett samhällsförändringar som medfört att nya grupper har fått behov av stöd från samhället. Ett exempel är invandringen som har ökat trendmässigt samtidigt som den varierat med konjunkturen.

Diagram 4.2 Invandring och arbetslöshet 1944–2003

Antal invandrare, tusental

Procentuell arbetslöshet



Källa: SCB samt Stenberg(1998)

Från krigsslutet fram till idag har oftast invandringen ökat när arbetsmarknadsläget varit gott och vice versa. Ett undantag är det tidiga 1990-talet då arbetslösheten ökade rekordsnabbt, samtidigt som invandringen ökade kraftigt till följd av Jugoslavien-kriget. Detta medförde att

⁴⁶SOU 2000:40: *Välfärd och försörjning*.

⁴⁷Data för socialbidragstagande och arbetslöshet före 1980 i detta avsnitt hämtas från Stenberg, S-Å(1998): *Unemployment and economic hardship – A combined macro- and micro-level analysis of the relations between unemployment and means-tested social assistance in Sweden*, European Sociological Review, vol 14, no 1, 1-13.

invandrare inte som tidigare snabbt kunde finna vägen ut på arbetsmarknaden.

En annan samhällsförändring som påverkat socialbidragstagandet är förskjutningen mot en allt högre etableringsålder. Orsaken till denna förskjutning är bland annat att arbetsmarknaden idag ställer högre krav på kompetens. Detta har medfört att det är svårare för de yngre att få arbete och att studietiderna ökat. År 1990 var etableringsåldern 20 år, att jämföra med 25 år 2002.⁴⁸ Etableringsåldern skiljer sig kraftigt mellan svenskfödda och utlandsfödda. För svenskfödda var etableringsåldern 24 år medan den var 33 år för utlandsfödda år 2002. Man kan konstatera att det blivit svårare för yngre och i synnerhet invandrare att komma in på arbetsmarknaden, och därigenom kvalificera sig för de inkomstbaserade trygghetssystemen.

Andelen socialbidragstagare uppgick till 4,7 procent 2003 vilket är den lägsta andelen sedan 1981.⁴⁹ Den öppna arbetslösheten var då väsentligt lägre, 3,0 procent jämfört med 4,9 procent 2003. Likaså var antalet nyanlända invandrare betydligt lägre. Antalet utländska medborgare som invandrade 1981 var ca 25 000, jämfört med 50 000 år 2003. Mot bakgrund av de sämre förutsättningarna är alltså dagens nivå på socialbidragstagandet mycket lågt.

Om man antar att förhållandet mellan antal helårsekvivalenter och andel socialbidragstagare fortsätter att vara densamma som 2003, krävs att andelen socialbidragstagare minskar till 3,2 procent, för att antalet helårsekvivalenter ska halveras. Detta är en lägre nivå än någon gång under hela perioden sedan 1920, vilket visar att målet är mycket ambitiöst satt.

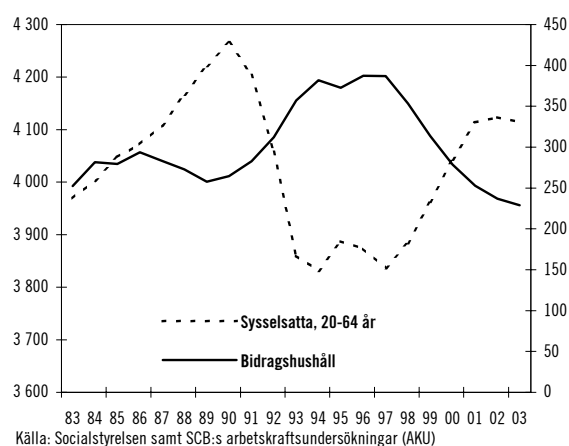
Sysselsättning

Möjligheten till självförsörjning är avgörande för utvecklingen av antalet socialbidragstagare. Den historiska sysselsättningsutvecklingen och utvecklingen av antalet socialbidragshushåll framgår av diagram 4.3 nedan.

Diagram 4.3 Sysselsättning och socialbidrag

Sysselsatta, 1000-tal

Bidragshushåll, 1000-tal



Sysselsättningsgraden, enligt den definition som gäller för sysselsättningsmålet, sjönk från 86,1 till 77,6 procent mellan 1990 och 2003. Diagram 4.3 visar en tydlig samvariation mellan dessa två faktorer. Då sysselsättningen ökar minskar socialbidragstagandet och vice versa. De senaste åren har dock antalet socialbidragshushåll, liksom antalet helårsekvivalenter, fortsatt att minska trots en stagnerande eller fallande sysselsättning.⁵⁰

Av särskilt intresse för socialbidragens utveckling är sysselsättningsutvecklingen i grupper där många ännu inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden. Av diagram 4.4 framgår att nedgången var särskilt stor för ungdomar 20–24 år och för utrikes födda personer.⁵¹ För ungdomarna föll sysselsättningsgraden från 79,7 till 59,4 procent mellan 1990 och 2003, dvs. med 19,3 procentenheter. Bland utrikes födda personer i åldern 20–64 år utvecklades sysselsättningsgraden på ungefär samma sätt, medan utvecklingen för utrikes födda ungdomar 20–24 år varit betydligt mer dramatisk. Den lägre sysselsättningsgraden för ungdomar förklaras delvis av att betydligt fler studerar idag. Efter 1997 ökade sysselsättningen i dessa grupper snabbare än genomsnittet, i synnerhet för utrikes födda ungdomar 20–24 år. Detta

⁴⁸ Israelsson T, Gustavsson, B (2004): *Arbetskraftsutbudet i Sverige – en utblick mot 2030*. Arbetsmarknadsstyrelsen rapport 2004:3. Etableringsåldern definieras här som den ålder vid vilken 75 procent av en åldersklass har trätt in i arbetslivet.

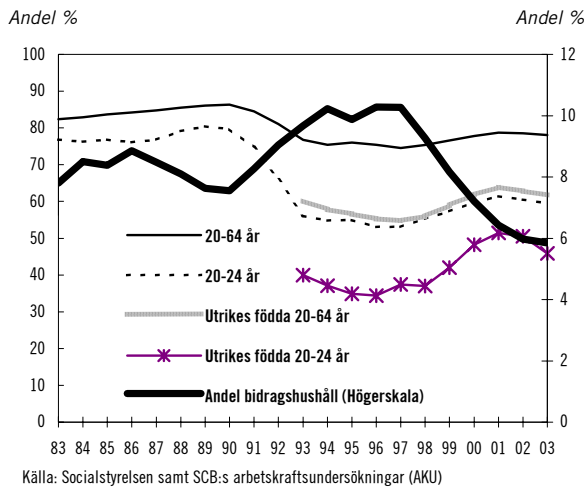
⁴⁹ Mätt i antal helårsekvivalenter var nivån år 2003 den lägsta sedan 1991.

⁵⁰ Notera att antalet socialbidragshushåll i diagrammet inte avgränsas till åldersintervallet 20–64 år på samma sätt som helårsekvivalenterna. Det innebär att en del av minskningen 2002–2003 påverkas av införandet av åldreförsörjningsstödet 2003, se vidare avsnitt 2.1.

⁵¹ Sysselsättningsgraden enligt målet definieras som andelen reguljärt sysselsatta i åldersgruppen 20–64 år. Denna definition exkluderar sysselsatta i vissa arbetsmarknadspolitiska program. Då data för de arbetsmarknadspolitiska programmen ej särredovisas för undergrupper, räknas dock sysselsättningsgraden i detta avsnitt inklusive dessa program.

återspeglades också i ett minskat socialbidragstagande. Sedan 2001 har utvecklingen varit mindre gynnsam. För såväl ungdomar 20–24 år som för utrikes födda personer 20–64 år minskade sysselsättningsgraden mellan 2001 och 2003 snabbare än för genomsnittet. Speciellt oroväckande i detta sammanhang är nedgången för utrikes födda 20–24 år, där sysselsättningsgraden minskat med nära 5,6 procentenheter mellan 2001 och 2003.

Diagram 4.4 Sysselsättningsgrad i olika grupper



4.2 Övriga välfärdssystem

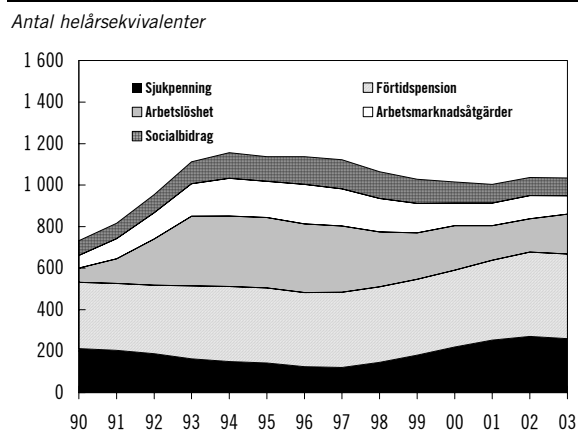
För närvarande sker ett omfattande arbete inom arbetsförmedling och försäkringskassor, i syfte att bland annat stärka arbetslinjen. AMS bedriver ett långsiktigt utvecklingsarbete benämnt Af Sverige, syftande till att utveckla en statlig rikstäckande arbetsförmedling som kännetecknas av enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet. En viktig uppgift för förmedlingen är att successivt tydliggöra den stora betydelsen som sökandes egna aktiviteter har för ett lyckat resultat, ett arbete på öppna marknaden.⁵²

En liknande utveckling sker hos försäkringskassorna. I januari 2005 inordnas försäkringskassorna och RFV i en ny statlig myndighet för socialförsäkringsadministrationen. Detta innebär förbättrade förutsättningar för en likformig tillämpning av reglerna. Det pågår även ett förändringsarbete inom sjukförsäkringen som

syftar till att öka precisionen vid sjukskrivningen (se prop. 2002/03:89).

En enhetligare och striktare tillämpning av regelverken inom de generella välfärdssystemen kan på kort sikt innebära att antalet socialbidragstagare ökar och att det därigenom blir svårare att uppnå socialbidragmålet. Samtidigt innebär detta ett tydligare hävdande av arbetslinjen och att förutsättningarna för att de berörda trygghetssystemen sammantaget ska uppnå sina mål förbättras. Det mål regeringen ställt upp om en halvering av antalet socialbidragsberoende ska uppnås genom att individens möjligheter till reguljär sysselsättning stärks. En övervärtning av kostnader mellan olika offentliga trygghetssystem är ingen lösning – varken ur individens eller samhällets synvinkel.

Diagram 4.5 Antal helårsekvivalenter i åldrarna 20–64 år i olika ersättningssystem 1990–2003



I diagram 4.5 redovisas utveckling och omfattning av det totala antalet helårsekvivalenter uppdelat på sjukpenning, förtidspension, arbetslöshet, arbetsmarknadsåtgärder och socialbidrag.⁵³ Av diagrammet framgår att socialbidragen utgör en relativt liten del av det totala beroendet av olika offentliga ersättningar mätt i termer av helårsekvivalenter.

Fram till 2001 minskade det totala antalet helårsekvivalenter. Mellan 2002 och 2003

⁵² AMS (2003): *Arbetsförmedlingen i Sverige. Styrdokument.*

⁵³ Statistiska Centralbyrån (SCB) gör på uppdrag av regeringen en årlig redovisning av antalet personer (20–64 år) som försörjs genom sociala ersättningar och bidrag, där varje ersättningssystem mäts i helårsekvivalenter. Beräkningen av sjukpenning, förtidspension och ersättning vid arbetslöshet skiljer sig från beräkningen av socialbidrag genom att dessa ersättningar inte inkluderar bidragets storlek, utan enbart antal personer och bidragsperiodens längd.

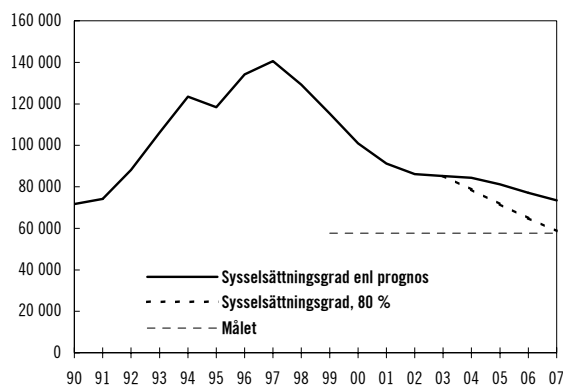
förändrades det totala antalet helårsekvivalenter i stort sett inte alls. Förändringarna var små i alla de olika ersättningsformerna. Sjukpenning minskade och arbetslöshet, inklusive arbetsmarknadsåtgärder ökade, medan förändringarna i övrigt var relativt små. Minskningen i sjukpenningen förklaras delvis av att arbetsgivarperioden förlängdes från 14 till 21 dagar i juli 2003.

4.3 Framtida utveckling av socialbidragen

I diagram 4.6 redovisas hur antalet helårsekvivalenter förväntas utvecklas vid två olika antaganden om sysselsättningen.⁵⁴ I det ena scenariot uppnås 80 procents sysselsättningsgrad 2007. I det andra scenariot utvecklas sysselsättningen i enlighet med Finansdepartementets prognos⁵⁵ till 2007.

Diagram 4.6 Framskrivning av antalet helårsekvivalenter vid olika antaganden om sysselsättningsgrad

Antal helårsekvivalenter



Källa: SCB, Finansdepartementets beräkningar

Under förutsättning att samma samband som tidigare gäller mellan socialbidragstagande och sysselsättning, kommer målet om ett halverat socialbidragstagande inte att nås i något av alternativen under 2004. Det finns en risk att den negativa sysselsättningsutvecklingen för utrikes födda och ungdomar 20–24 år, som ju ofta saknar rätt till ersättning från arbetslöshets- och socialförsäkringar, kan komma att påverka socialbidragstagandet i negativ riktning. Utfall för socialbidragskostnaderna de första kvartalen

2004 kan tyda på att detta är fallet. För första gången sedan 1997 stiger kostnaderna. Under första halvåret 2004 utbetalades 4,4 miljarder kronor i socialbidrag och introduktionsersättning, fem procent högre än första halvåret 2003.⁵⁶

5 Inriktning på arbetet med att halvera socialbidragsberoendet

Inriktningen på arbetet med att bryta socialbidragsberoendet ligger fast. Hög sysselsättning och låg arbetslöshet är grunden för rättvisa och välfärd.

Socialbidragstagandet ska minska genom att alla individer i arbetsför ålder ges möjlighet till arbete och egen försörjning. Insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden är prioriterade och åtgärderna ska utgå från ett helhetsperspektiv på de offentliga stödsystemen.

Ett omfattande bidragsberoende, av socialbidrag likvärdigt som av andra offentliga ersättningar, innebär för många stora begränsningar i möjligheterna att påverka sin egen livssituation. Människors beroende av offentliga bidrag ska minska genom att individens möjligheter och förutsättningar till egen försörjning stärks. För att uppnå detta fortsätter arbetet med att uppnå sysselsättningsmålet. Sysselsättningsgraden för utrikes födda ska öka och närma sig den för hela befolkningen. För att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen läggs särskilt fokus på:

- *ungdomar* genom att öka kvaliteten och genomströmningen i utbildningsväsendet
- *invandrare* genom att bättra värdera och tillvarata invandrades kompetens
- *arbetslösa* genom effektivare arbetsmarknadspolitik, enhetligare tillämpning av arbetslöshetsersättningen och prioritering av personer som står långt från arbetsmarknaden
- *äldre* genom öka möjligheterna och stimulanserna för dessa att vara kvar längre i arbetslivet
- *sjuka arbetslösa* genom förbättrade insatser för att stärka arbetsförmågan.

⁵⁴ För en beskrivning av prognosmodellen, se underbilagan.

⁵⁵ Prop. 2004/05:1 Bilaga 2 *Svensk ekonomi*.

⁵⁶ Socialstyrelsen (2004): *Ekonomiskt bistånd kvartal 1–2, 2004*.

5.1 Vidtagna och planerade åtgärder

Regeringen har tidigare redovisat vilka åtgärder som vidtagits för att minska socialbidragsberoendet. Det övergripande målet för den ekonomiska politiken ligger fast. Sunda offentliga finanser är en förutsättning för en uthålligt hög tillväxt och full sysselsättning.

Barnfamiljernas ekonomi har stärkts, medel har avsatts för ekonomiskt utsatta barnfamiljer och skattesänkningar riktade framförallt mot låg- och medelinkomsttagare har genomförts. Marginaleffekterna⁵⁷ har successivt minskat under senare delen av 1990-talet, bland annat som en följd av reformer i skatte- och bidragssystemen. Införandet av maxtaxa och kompensationen för egenavgifterna har varit viktiga steg i detta reformarbete. I en bilaga till Långtidsutredningen 2003/04 gjordes en omfattande analys och kartläggning av ekonomiska drivkrafter för arbete.⁵⁸ Där framgick att de genomsnittliga marginaleffekterna minskat under perioden 1997–2003, men att de fortfarande är höga för många hushåll. För att motverka marginaleffekter föreslår nu regeringen ytterligare kompensation av egenavgifterna. Vidare kommer en särskild utredare⁵⁹ att se över den skattemässiga behandlingen av tjänstepensioner och privat pensionssparande bland annat i syfte att stärka arbetslinjen.

Den starkare konjunkturen har ännu inte inneburit att sysselsättningen ökat. Arbetet med att nå sysselsättnings- och socialbidragsmålen fortsätter. De åtgärder som föreslogs i våras kompletteras därför nu med ytterligare åtgärder. Dessa syftar till att stimulera utbudet av och efterfrågan på arbetskraft, men också att förbättra levnadsvillkoren för de med svag ekonomi.

Kommuner och landsting föreslås få ökade resurser under perioden 2004–2007, vilket kommer att stärka kvaliteten och möjligheterna till anställningar. Missbruk av olika slag är en vanlig orsak till att människor inte får fotfäste på arbetsmarknaden. För att kommunernas insatser på missbruksområdet ska intensifieras tillförs

missbrukarvården ytterligare resurser fr.o.m. 2005.

Medel har avsatts för ekonomiskt utsatta barnfamiljer. Dessa resurser är till viss del särskilt riktade till studerande med barn. Den studiesociala utredningens betänkande ”Studerande och trygghetssystemen” (SOU 2003:130) bereds för närvarande och en interdepartemental arbetsgrupp ska bland annat utarbeta författningsförslag, genomföra kostnadsberäkningar och analysera förslagets fördelningsmässiga träffsäkerhet. De förbättringar som görs bör ske på ett sådant sätt att drivkrafterna för arbete stärks. Arbetet beräknas vara slutfört under hösten 2004.

Ett antal åtgärder har vidtagits för att stärka invandrades ställning i samhället. Inom arbetsmarknadspolitiken har medel avsatts för att särskilt stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund. En del av dessa medel har öronmärkts för att arbetsförmedlingen ska kunna medverka mer aktivt under introduktionen av nyanlända flyktingar. Förra året infördes en försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare. Erfarenheterna av denna verksamhet ska tas tillvara. En ny arbetsmarknadspolitisk insats, prova-på-platser, för personer som saknar eller har begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv föreslås. Insatsen bör kunna innebära nya möjligheter för i första hand många invandrare.

En utredningen har haft i uppdrag att se över vilka hinder som finns för att flyktingar ska få en individuellt anpassad introduktion, bli självförsörjande och delaktiga i det svenska samhällslivet (dir. 2001:87). Parallellt med denna utredning arbetade SFI-utredningen (dir. U2002:08). Dessa betänkanden bereds för närvarande med inriktning mot att under 2005 återkomma till riksdagen med två propositioner, dels om mottagande och introduktion av flyktingar och andra nyanlända, dels om undervisningen i svenska för invandrare.

För att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för utrikes födda är validering viktig. Arbetet med validering måste inriktas mer på systematisk bedömning och dokumentation. För att säkerställa en nationell likvärdighet, hög kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde ska en statlig delegation, Valideringsdelegationen för nationell likvärdighet, ha ett tidsbegränsat uppdrag från 2004 till 2007 att främja och stödja nya metoder och system för validering. Ansvar

⁵⁷ Med marginaleffekter avses den del av en inkomstökning som går bort i skatt, minskade bidrag och höjda avgifter.

⁵⁸ SOU 2004:2: Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till LU 2003/04.

⁵⁹ Dir 2004:99

för att praktiskt genomföra valideringen kommer att ligga på enskilda utbildningshuvudmän, skolor, högskolor, branschorgan etc. Delegationen har i uppdrag att konkret stimulera framväxten av en regional samverkan för att förverkliga validering.

Inom rehabiliteringsområdet kommer formerna för samverkan och samordning att förändras i syfte att underlätta för människor att komma tillbaka till arbetslivet. Från och med den 1 januari 2004 möjliggörs en permanent finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Samordningen kan ske på frivillig basis mellan en försäkringskassa, ett landsting, en länsarbetsnämnd samt en eller flera kommuner. Syftet är att uppnå en effektiv samordning av resurser för de olika rehabiliteringsaktörerna, där målgruppen utgörs av människor som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser för att återfå eller förbättra arbetsförmågan. Regeringen har givit Arbetsmarknadsverket, Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen i uppdrag att utforma ett sektorsövergripande system för uppföljning av resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. En viktig fråga för uppföljningen på lokal och nationell nivå, blir att belysa om berörda individer förbättrat förmågan till självförsörjning efter genomförda åtgärder. Statskontoret har regeringens uppdrag att svara för den nationella uppföljningen och utvärderingen av finansiell samordning. Vidare kommer socialförsäkringarna att ses över, bland annat med syftet att de bättre ska bidra till att förebygga ohälsa och att medverka till en snabbare återgång till arbete.

Slutligen kommer regeringen att göra en översyn av socialbidragen i syfte att stärka arbetslinjen och att underlätta för människor att gå från socialbidrag till arbete. Därmed underlättas för socialtjänsten att stärka sina insatser för de mer utsatta grupperna.

Underbilaga

Datamaterial

Totalräknad inkomst- och förmögenhetsstatistik (IoF). IoF är en årlig undersökning som omfattar hela Sveriges befolkning. Statistiken baseras på registeruppgifter från Riksskatteverket och andra myndigheter.

Hushållens ekonomi (HEK). HEK är en urvalsundersökning som genomförs varje år. Syftet är att kartlägga den disponibla inkomstens storlek och fördelning bland hushållen samt belysa inkomststruktur. Datainsamlingen sker dels via en intervju och dels via insamling av uppgifter från administrativa register.

Longitudinell individdatabas (LINDA). Databasen består av ett urval om cirka 3,5 procent av den svenska befolkningen. Till dessa urvalsindivider har eventuella hushållsmedlemmar adderats. Totalt omfattar urvalet därför närmare 800 000 individer. De individer som ingår i urvalet följs upp på en årlig basis varvid data samlas in och infogas i databasen. Även information för förfluten tid samlas in. Databasen har alltså en så kallad longitudinell struktur där de ingående individerna kan observeras vid upprepade tillfällen, för närvarande finns information för åren 1960–2002. Urvalsindivider som av någon anledning försvinner från databasen ett år, t.ex. genom dödsfall eller emigration, ersätts med nya individer på ett sätt som säkerställer databasens representativitet gentemot den svenska befolkningen det givna året. LINDA ger med sitt stora urval och panel en mycket hög statistisk säkerhet. HEK bedöms ge för osäkra skattningar vid indelning i regioner.

Då LINDA endast baseras på registeruppgifter är hushållsbegreppet av sämre kvalitet än i HEK, där registerinformationen kompletteras med enkätinformation om faktiska familjeförhållanden.

Beräkning av årsnorm och antal helårsekvivalenter

Vid beräkningen av helårsekvivalenter skapar SCB en årsnorm för olika hushållstyper. Årsnormen innehåller följande komponenter:

- riksnorm för personliga kostnader
- gemensamma hushållskostnader
- hyra minus bostadsbidrag
- elförbrukning
- hemförsäkring
- möbler
- tandvård

Beloppen varierar med antal barn, barnens ålder och civilstånd (gift/samboende eller ensamstående). I viss utsträckning varierar de efter ensamförsörjares kön, då ensamstående kvinnor i genomsnitt har en något högre hyreskostnad än ensamstående män. Årsnormen är densamma oavsett var man bor. Ingen hänsyn tas till skillnader mellan olika kommuner beroende på olika ersättning för hyreskostnad, tandvård etc. Årsnormen 2003 för olika hushållstyper redovisas i tabellen nedan.⁶⁰

Underbilagetabell 1 Genomsnittlig årsnorm för olika hushållstyper vid ekvivalensberäkningar 2003

Kronor

Antal barn	Ensamstående	Gift/samboende
0	84 524	118 402
1	108 974	143 203
2	131 891	167 625
3	153 782	193 253
4	177 248	216 953
5	200 762	239 953
6 eller fler	230 904	273 898

Källa: SCB, Finansdepartementets beräkningar

Socialbidragsmålet avser antal helårsekvivalenter i åldersgruppen 20–64 år. Valet av åldersgruppen 20–64 år hänger samman med att sysselsättningsmålet på 80 procent 2004 är definierat för denna åldersgrupp. Hushåll som enbart fått introduktionsersättning för flyktingar räknas bort. Således ingår inte vissa flyktinghushåll och hushåll där registerledaren är pensionär eller under 20 år i beräkningarna.

Antal helårsekvivalenter beräknas genom att summera uppgifter för de aktuella socialbidragshushållen N enligt:

⁶⁰ Genom att uppgifterna beror på barnens ålder och de ensamståendes kön är siffrorna beroende av strukturen bland socialbidragshushållen.

$$Ekviv = \sum_{i=1}^N ((\text{Årsbelopp}/\text{Årsnorm}) * Vuxna)$$

där

<i>Årsbelopp</i>	= Socialbidragsbelopp exkl. introduktionsersättning
<i>Årsnorm</i>	= Årsnorm för det aktuella hushållet
<i>Vuxna</i>	= Antal vuxna i hushållet

För respektive hushåll divideras bidragssumman, exklusive introduktionsersättning med hushållets årsnorm, och multipliceras med antalet vuxna personer i hushållet. För ett enskilt socialbidragshushåll är resultatet en kvot som anger hur stor del av årsnormen som hushållet varit i behov av. Om andelen blir 0,5 innebär det att hushållet bidrar med en halv helårsekvivalent. Ju lägre kvot hushållet har, desto mindre bidrar hushållet till antalet helårsekvivalenter och klarar sig bättre ekonomiskt på egen hand.

Socialbidragsbeloppet som betalats ut till ett specifikt hushåll beror dels på antal månader som hushållet fått bidrag, dels på bidragssumman som betalats ut varje månad. Fler bidragsmånader eller ett högre bidragsbelopp varje månad medför att kvoten per hushåll ökar och att det blir fler helårsekvivalenter.

För att illustrera hur antalet helårsekvivalenter för ett hushåll beräknas följer två fiktiva exempel.

Exempel 1: En ensamstående utan barn

Bidragstid: 6 månader

Genomsnittligt månadsbidrag: 5 000 kronor

Årsnorm: 84 524 kronor

Antal vuxna: 1

Antal barn: 0

Antal helårsekvivalenter:

$$(5\,000 * 6 / 84\,524) * 1 = 0,35$$

Exempel 2: Ett gift par med tre barn

Bidragstid: 10 månader

Genomsnittligt månadsbidrag: 5 000 kronor

Årsnorm: 193 253 kronor

Antal vuxna: 2

Antal barn: 3

Antal helårsekvivalenter:

$$(5\,000 * 10 / 193\,253) * 2 = 0,52$$

Framskrivningsmodell för socialbidragstagandet

Beräkningen av hur antalet helårsekvivalenter kan komma att utvecklas fram till 2004 sker i två steg. Först beräknas antal socialbidragshushåll enligt:

$$\begin{aligned} \Delta Hushåll_t &= 0,30 * \Delta Hushåll_{t-1} \\ &- 22,4 * \Delta Syssels_t \\ &+ 0,36 * Invandring_{t-2} \\ &- 21126 * Dum91 \end{aligned}$$

där

Δ	= förändring mellan två år
<i>Hushåll</i>	= Antal hushåll med socialbidrag
<i>Syssels</i>	= Sysselsättning 20–64 år enligt AKU, hundratal personer.
<i>Invandring</i>	= Invandring av utländska medborgare, personer
<i>Dum91</i>	= Dummy, 0 till 1991, 1 därefter

Ekvationen är skattad på årsdata för perioden 1978 till 2003.⁶¹ Vid framskrivningarna hämtas prognoser över sysselsättningen från Finansdepartementets ekonomiska prognoser i budgetpropositionen för 2005 och uppgifter om invandringen från SCB:s senaste befolkningsprognos.

Helårsekvivalenterna beräknas i ett andra steg enligt:

$$Ekviv = N * \text{Genomsnittligt } \text{Årsbelopp} * \text{Genomsnittlig } \text{Årsnorm} * \text{Genomsnittligt antal } \text{Vuxna}$$

där

<i>N</i>	= Antalet socialbidragshushåll enligt skattning ovan.
<i>Årsbelopp</i>	= Socialbidragsbelopp exklusive introduktionsersättning, i 2003 års prisnivå
<i>Årsnorm</i>	= Årsnorm för det aktuella hushållet med hänsyn taget till antal personer etc. i 2003 års prisnivå. Se tidigare i denna underbilaga
<i>Vuxna</i>	= Antal vuxna i hushållet

⁶¹ Data om antalet socialbidragshushåll har hämtats från SCB och Socialstyrelsen. Historiska data om invandringen kommer från SCB. Sysselsättningsdata kommer från SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU).

Vid framskrivningarna används ekvationen ovan något omformulerad. Årsbelopp delas upp i månadsbelopp och antal månader. Månadsbeloppet uttrycks i 2003 års prisnivå. Framskrivningarna bygger på aggregerade uppgifter. Historiskt saknas det uppgifter om hushåll enligt målets definition, dvs. med registerledare mellan 20 och 64 år. Modellen har därför skattats på uppgifter för samtliga socialbidragshushåll. Vid framskrivningarna justeras därför antalet hushåll så att det blir konsistent med målets definition. Såväl månadsbelopp som antal månader skrivs fram exogent med ledning av de senaste årens utveckling. Övriga faktorer hålls konstanta på samma nivå som sista historiska värdet. Vid framskrivningarna antas variablerna ha följande värden:

- Antal hushåll skattas enligt ekvation ovan
- Genomsnittlig bidragstid i månader bestäms exogent för prognosår och antas vara oförändrad under framskrivningsperioden på 2003 års nivå.
- Genomsnittlig socialbidragskostnad per månad i fast pris bestäms exogent och antas vara oförändrad under framskrivningsperioden på 2003 års nivå.

Beräkning av den inkomst som motsvarar socialbidragsnivå

I avsnitt 3.2 beräknas vilken månadsinkomst som krävs för att den disponibla inkomsten ska överstiga en hypotetisk socialbidragsnivå. Denna socialbidragsnivå beräknas som summan av de poster som ingår i riksnormen och antagna kostnader av de poster som ersätts utanför normen. Kostnader för elförbrukning, hemförsäkring, möbler och husgeråd samt tandvård följer de antagande som SCB använder vid beräkning av helårsekvivalenter. Kostnaderna har skrivits fram från 2003 till 2004 med KPI (0,6 procent).

Kostnaden för tandvård beräknas genom att summan för posterna som ingår i riksnormen, boendekostnaden samt posterna som ersätts utanför normen multipliceras med 1,01679 för ensamstående respektive 1,0272 för samboende. Boendekostnaden hämtas från bostads- och hyresundersökningen (BHU). Den genomsnittliga boendekostnaden för ensamstående

respektive samboende utan barn boende i hyresrätt var år 2002 41 800 respektive 56 500 kronor om året. Dessa nivåer antas gälla för barnlösa hushåll. Varje barn antas därefter medföra en ökad boendekostnad på 10 000 kronor om året, detta motsvara ungefär vad det kostar att byta till en lägenhet som är ett rum större än tidigare. Boendekostnaden skrivs fram till 2004 med KPI (2,6 procent). Årsbeloppen avrundas till närmsta hundratals kronor. I tabellen nedan har de avrundade årsbeloppen delats med tolv så att de månadshyror som antagandena motsvarar redovisas.

Underbilagetabell 2 Kostnader utanför riksnormen

Kronor per månad

Hushållsstorlek	El	Hemförsäkring	Möbler, husgeråd och TV mm
1	227	104	402
2	310	111	493
3	331	114	614
4	352	121	684
5	388	128	835
6	414	141	936
7	441	148	1016

Källa, SCB

Underbilagetabell 3 Antagen månadshyra

Antal barn	Ensamstående	Samboende
0	3575	4833
1	4425	5683
2	5283	6542
3	6142	7392
4	6992	8250

Underbilagetabell 4 Bidragstagare, bidragshushåll, bidragstid, utbetalt socialbidrag samt helårsekvivalenter

År	Antal bidragstagare	Bidragstagare per 100 av medelfolk-mängden	Antal bidrags-hushåll	Bidrags-månader i genomsnitt	Utbetalt social-bidrag, mnkr, löpande priser	Utbetalt social-bidrag, mnkr, 2003 års priser	Genomsnittligt socialbidrag per hushåll, tkr, löpande priser	Antal helårs-ekvivalenter
1983	474 657	5,7	252 303	4,2	2 276	4 774	9,0	-
1984	524 191	6,3	281 412	4,2	2 757	5 354	9,8	-
1985	514 343	6,2	279 422	4,4	3 345	6 048	12,0	-
1986	542 157	6,5	293 621	4,5	3 969	6 885	13,5	-
1987	518 028	6,2	282 871	4,4	4 134	6 884	14,6	-
1988	503 353	6,0	272 789	4,3	4 168	6 560	15,3	-
1989	485 139	5,7	257 546	4,3	4 322	6 390	16,8	-
1990	490 808	5,7	264 729	4,3	4 721	6 324	17,8	71 718
1991	510 205	5,9	282 572	4,4	5 642	6 905	20,0	74 191
1992	559 902	6,5	312 108	4,6	7 012	8 384	22,5	88 128
1993	641 385	7,4	357 052	4,8	8 712	9 946	24,4	106 138
1994	694 060	7,9	381 753	5,1	10 285	11 496	26,9	123 472
1995	687 951	7,8	372 762	5,4	10 786	11 767	28,9	118 288
1996	721 040	8,2	387 213	5,7	11 884	12 894	30,7	134 144
1997	716 842	8,1	386 859	5,8	12 377	13 341	32,0	140 509
1998	658 782	7,4	353 597	5,8	11 425	12 349	32,3	129 200
1999	580 934	6,6	313 472	5,8	10 465	11 259	33,4	115 220
2000	522 242	5,9	278 655	5,8	9 521	10 152	34,2	100 879
2001	469 004	5,3	252 935	5,7	8 704	9 063	34,4	91 157
2002	434 046	4,9	236 821	5,8	8 528	8 694	36,0	86 122
2003	418 395	4,7	228 932	5,6	8 274	8 274	36,1	85 164

Anm. Fr.o.m. 1993 ingår introduktionsersättning för flyktingar. Uppgifter som avser åren 1985–2000 har reviderats för att justera för användning av olika mätmetoder under olika år. Under 1983–1987 ingår asylsökande i statistiken. Under 1988 ingår asylsökande i statistiken endast under tiden 1 januari–30 april. Fr.o.m. 1 maj 1988 regleras ekonomiskt bistånd till asylsökande i stället i Lagen om bistånd åt asylsökande m.fl. För perioden 1983–1989 har SCB ej beräknat antal helårsekvivalenter. Källa: Socialstyrelsen (2004) Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2003 samt SCB.

Underbilagetabell 5 Förändringar i inkomster för dem som är kvar respektive tar sig ur socialbidragsberoende efter fyra år med bidrag, 1998-2002

Procent

		1998-2002	
		Kvar i bidrag	Ut ur bidrag
Löneinkomst	oförändrad	59	35
	ökad	24	45
	minskad	17	19
Bostadsbidrag	oförändrad	77	68
	ökad	11	8
	minskad	12	25
Barnbidrag	oförändrad	100	100
	ökad	0	0
	minskad	0	0
Sjukpenning	oförändrad	83	73
	ökad	9	16
	minskad	8	11
Arbetslöshet	oförändrad	70	60
	ökad	16	17
	minskad	14	23
Studier	oförändrad	83	82
	ökad	6	6
	minskad	10	12
Föräldraledighet	oförändrad	88	81
	ökad	7	12
	minskad	6	7
Förtidspension	oförändrad	91	89
	ökad	7	6
	minskad	2	5

Källa: LINDA, SCB. Finansdepartementets beräkningar