

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 fortsätter	7
Arbetet på lokal nivå betydelsefullt.....	7
Varaktighet i bidragsberoende.....	7
Skillnader i levnadsförhållanden	7
Möjligheter att nå målet.....	7
1 Regeringens mål för ett halverat antal socialbidragsberoende.....	8
1.1 Socialbidrag – ett kommunalt ansvar	8
2 Socialbidragsutvecklingen över tid.....	9
2.1 Utvecklingen sedan 1990.....	9
Olika ersättningsystem – kommunicerande kär!?	10
2.2 Förändringar i antal helårsekvivalenter 1999–2002.....	11
Färre helårsekvivalenter i alla grupper	11
Olika stor minskning inom grupperna	11
Andra mönster kan komma fram.....	12
Regionala skillnader	13
3 Socialbidrag.....	13
3.1 Socialbidragstagandet 2002.....	13
Hushållstyp	14
Ursprungsland.....	15
Ålder och kön.....	15
3.2 Variationer på kommunal nivå	16
Strukturella skillnader.....	16
Skillnader i organisation och arbetsformer	17
3.3 Rörlighet in i och ut ur bidragsberoende.....	18
Rörligheten in i socialbidragssystemet	18
Vad påverkar rörligheten?	19
Varaktigheten i socialbidragssystemet.....	20
3.4 Skillnader i levnadsförhållanden.....	21

	Skillnader mellan socialbidragstagare och övriga hushåll.....	21
	Skillnader mellan socialbidragstagare	22
4	Framtida utveckling av socialbidragen	24
4.1	Sysselsättning och socialbidragsberoende.....	24
	Sysselsättningsutvecklingen bland ungdomar och utländska medborgare	25
	Utvecklade arbetsformer.....	26
5	Inriktning på arbetet med att halvera socialbidragsberoendet	26
5.1	Vidtagna och planerade åtgärder.....	27
	Underbilaga	29
	Beräkning av årsnorm och antal helårsekvivalenter	29
	Datamaterial	30
	Framskrivningsmodell för socialbidragstagandet	30

Tabellförteckning

2.1	Helårsekvivalenter 1999 och förändring av helårsekvivalenter 1999–2002	12
3.1	Andel socialbidragshushåll i ålder 18–64 år efter hushållstyp och kön 2002....	14
3.2	Antal socialbidragshushåll, bidragsbelopp och bidragstid efter hushållstyp	14
3.3	Antal hushåll, bidragshushåll och bidragsbelopp efter ursprungsland 2002.....	15
3.4	Andel socialbidragshushåll efter hushållstyp och ursprungsland 2002.....	15
3.5	Vuxna biståndsmottagare efter ålder och kön.....	16
3.6	Vuxna socialbidragstagare och socialbidragskostnader i 10 kommuner	16
3.7	Rörlighet in i och ut ur socialbidragssystemet, samt kvarvarande hushåll i socialbidragssystemet.....	18
3.8	Risken att söka socialbidrag under 2001, beroende på status under 2000 och antalet familje-medlemmar som tillhörde respektive status	20
3.9	Socialbidragstagares tillgång till bas- och kapitalvaror, ekonomisk utsatthet, arbetsförmåga, sjukdomar och oro, 2001, fördelat efter familjetyp, ålder, kön och födelseland	23
4.1	Sysselsättningsgrad och helårsekvivalenter 2004.....	25
	Underbilagetabell 1 Genomsnittlig årsnorm för olika hushållstyper vid ekvivalensberäkningar 2002	29
	Underbilagetabell 2 Bidragstagare, bidragshushåll, bidragstid, utbetalt socialbidrag samt helårsekvivalenter	31
	Underbilagetabell 3 Andel socialbidragstagare respektive icke socialbidragstagare med tillgång till bas- och kapitalvaror, ekonomisk utsatthet, arbetsförmåga, sjukdom och oro/ångest.	32

Diagramförteckning

2.1	Utvecklingen av socialbidragstagandet under det senaste decenniet för samtliga hushåll i befolkningen	9
2.2	Helårsekvivalenter och socialbidragskostnader	10
2.3	Samtliga helårsekvivalenter 1990–2002	10
2.4	Förändring av helårsekvivalenter inom grupper 1999–2002 efter födelseland och kön	12
2.5	Förändring av helårsekvivalenter inom grupper 1999–2001 efter typ av hushåll och födelseland	12
2.6	Förändring av helårsekvivalenter 1999–2002 i länen	13
3.1	Nyttillkomna socialbidragshushåll under 2001 och 2002, samt andelen ungdomar varje månad under 2001	19
3.2	Genomsnittliga socialbidragstider fördelat efter inträdesmånad	20
3.3	Andelen bidragstagare som är kvar ett visst antal månader efter första bidragsmånaden	20
3.4	Effekt på genomsnittliga socialbidragstiden för olika individ- och arbetsmarknadskarakteristika. (Effekten är beräknad vid en ökning av respektive karakteristika med 50%)	21
4.1	Sysselsättning och socialbidrag	24
4.2	Sysselsättningsgrad i olika grupper	25
4.3	Framskrivning av antalet helårsekvivalenter vid olika antaganden om sysselsättningsgrad	25

Sammanfattning

Denna bilaga innehåller en tredje uppföljning av regeringens mål om att halvera antalet socialbidragsberoende. Målet innebär att antalet helårsekvivalenter skall halveras mellan 1999 och 2004. År 1999 uppgick antalet helårsekvivalenter till 115 200.

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

Minskningen fortsätter

Socialbidragstagandet fortsätter att minska, men i avtagande takt jämfört med tidigare år. Mellan 1999 och 2002 har antalet helårsekvivalenter minskat med 29 100, vilket innebär en minskning med 25 procent. Antalet minskade i alla grupper oavsett ålder, kön, typ av hushåll eller födelseland.

Minskningen av antalet helårsekvivalenter förklaras utslutande av att antalet bidragstagare har blivit färre. Bidragsperiodernas längd och de genomsnittliga beloppen är i det närmaste oförändrade eller har ökat marginellt. Utrikes födda hushåll tillhör en av de grupper som har minskat sitt bidragstagande mer än andra.

De regionala skillnaderna i bidragsberoende och minskningstakter är stora. Några kommuner har redan halverat antalet helårsekvivalenter, medan andra haft svårare att uppnå resultat.

Arbetet på lokal nivå betydelsefullt

En stor del av kostnadsskillnaderna mellan olika kommuner, cirka 70 procent, förklaras av strukturella faktorer som arbetsmarknadsläge och befolkningsammansättning. Resterande delar förklaras av andra faktorer. En sådan faktor kan vara socialtjänstens arbetsformer och organisation. Mycket tyder på att det, i många kommuner, finns en potential att minska bidragstagandet genom utvecklade arbetsformer.

Varaktighet i bidragsberoende

Antalet personer som beviljas socialbidrag för första gången varierar över året och varaktigheten i bidragsberoende är kopplad till när på året bidraget beviljas. Andelen ungdomar ökar speciellt under sommarmånaderna. Dessa uppbär dock socialbidrag under en relativt kort tid. Av de nytilkomna under juni månad hade endast 20 procent bidrag i tre månader eller längre. På totalnivå uppgick den genomsnittliga bidragstiden till 5,8 månader under 2002.

Skillnader i levnadsförhållanden

Den materiella levnadsnivån skiljer sig i många avseenden mellan socialbidragstagare och övriga hushåll. Några större skillnader i fysisk ohälsa mellan socialbidragstagare och övriga kan inte utläsas. Däremot är skillnaden påtaglig beträffande faktorer som oro och ångest, där socialbidragstagare i större utsträckning än övriga uppger sig uppleva detta.

Möjligheter att nå målet

Mycket tyder på att målet om en halvering av socialbidragstagandet kan bli svårt att nå mellan 1999 och 2004. Detta påverkas inte minst av den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden. För att nå målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende krävs att sysselsättningsmålet uppnås, att sysselsättningen bland utrikes födda och andra med låg sysselsättningsgrad ökar ytterligare samt att kraftfulla åtgärder inom samtliga politikområden vidtas.

De åtgärder som regering vidtagit och avser att vidta handlar mycket om att stimulera sysselsättning för alla. Det innebär att grupper som står långt från arbetsmarknaden ställs i särskilt fokus. Här är integrationsfrågorna av central betydelse.

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 skall halveras mellan 1999 och 2004. Socialbidragsberoendet, mätt som helårsekvivalenter, skall vid utgången av 2004 ha minskat från 115 200 till 57 600. Målet hänger intimt samman med möjligheten att få ett jobb och således också utvecklingen på arbetsmarknaden. Socialbidragsmålet har därför en stark koppling till regeringens sysselsättningsmål. Sysselsättningsmålet fastställdes hösten 1998 och innebär att antalet reguljärt sysselsatta av befolkningen 20 till 64 år skall 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. Om sysselsättningsmålet uppnås ökar möjligheterna att klara målet om ett halverat socialbidragsberoende.

Denna bilaga innehåller en tredje avstämning av socialbidragsmålet. Avstämningen beskriver hur bidragsberoendet förändrats under senare år, vilka faktorer som påverkar socialbidragstagandet samt hur socialbidragstagandet påverkar människors levnadsförhållanden. 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 skall fungera som ett yttersta skydds nät 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 skall täcka skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror samt dags-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 2003 uppgår till 3 255 kronor per månad för en ensamstående och 5 455 kronor per månad för sammanboende. För sammanboende med två barn uppgår

¹ Avser befolkningen 20–64 år.

motsvarande belopp till 8 895 kronor per månad.²

Utöver riksnormen beslutar kommunerna om vad som bedöms vara en skälig kostnad för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring m.m. som skall 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 Socialbidragsutvecklingen över tid

Målet om ett halverat bidragsberoende mäts i termer av helårsekvivalenter. 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. Som en helårsekvivalent räknas exempelvis:

- 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

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

I detta kapitel följs socialbidragsmålet upp och den historiska utvecklingen av antalet helårsekvivalenter analyseras. Inledningsvis studeras utvecklingen av antal helårsekvivalenter sedan början av 1990-talet, en jämförelse görs också med utvecklingen av helårsekvivalenter inom andra ersättningssystem. Därefter beskrivs mer detaljerat förändringen mellan de för socialbidragsmålet relevanta åren 1999–2002. I

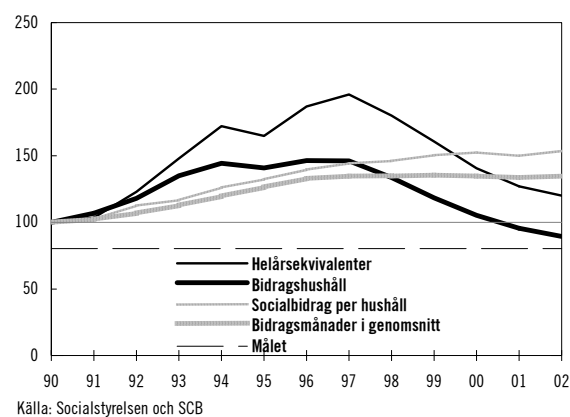
fokus för detta avsnitt står utvecklingen för kvinnor respektive män, olika åldersgrupper, familjetyper, ursprungsland och regioner.

2.1 Utvecklingen sedan 1990

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

Diagram 2.1 Utvecklingen av socialbidragstagandet under det senaste decenniet för samtliga hushåll i befolkningen

Index 1990=100



År 1997 när socialbidragstagandet var som högst uppgick antalet helårsekvivalenter till 140 500. Därefter har socialbidragstagandet minskat. Under 2002 var antalet helårsekvivalenter 86 100, vilket innebär det lägsta antalet socialbidragshushåll på 20 år. Nedgången förklaras främst av att antalet bidragshushåll har minskat. Sedan 2001 är antalet bidragshushåll färre jämfört med i början av 1990-talet och den neråtgående trenden fortsätter. Det genomsnittliga bidraget per hushåll har däremot fortsatt att stiga även efter 1997. Det är en följd av att socialbidragsnormen har stigit under perioden. Bidragstidens längd har inte heller

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 hushåll.

³ I underbilagan återfinns en detaljerad redogörelse för hur antalet helårsekvivalenter beräknats.

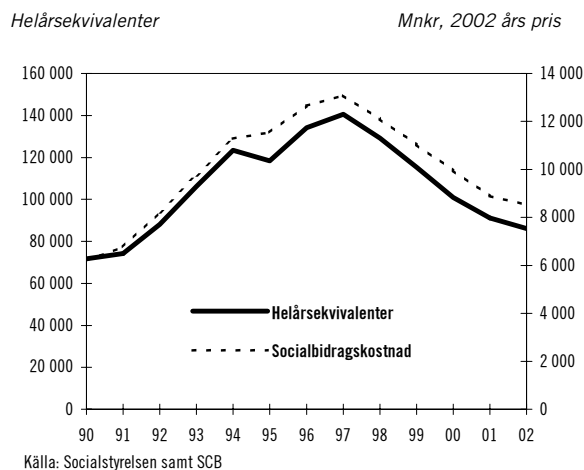
⁴ Bidragshushåll definieras som bidragsmottagande hushåll som består av ensamstående eller sammanboende man och/eller kvinna med eller utan barn under 18 år. Undantagsvis kan ensamstående eller sammanboende 16- och 17-åringar definieras som egna hushåll.

medverkat till nedgången i antal helårsekvivalenter utan har i princip varit oförändrad på ca 5,8 månader sedan 1997.

Mellan 2001 och 2002 minskade antalet helårsekvivalenter med 5 000 eller drygt 5 procent. Detta förklaras i huvudsak av att antalet bidragshushåll har minskat. Bidragstidens längd och det genomsnittligt utbetalda socialbidraget per hushåll ökade något under 2002. Den minskning av antalet helårsekvivalenter, genomsnittligt bidrag per hushåll samt bidragstidens längd som kunde observeras under år 2001, verkar alltså inte hålla i sig.

Utvecklingen av de totala kostnaderna för socialbidrag sammanfaller väl med utvecklingen av antal helårsekvivalenter⁵, vilket framgår av digram 2.2. Även de totala kostnaderna var således som högst under 1997 för att sedan minska. Nedgången har också fortsatt under de senaste åren. År 2002 uppgick de totala kostnaderna för socialbidraget till 8,5 miljarder, ca 4 procent lägre jämfört med 2001. Den allra senaste utvecklingen verkar också peka i samma riktning. Under första halvåret 2003 utbetalades 4,2 miljarder kronor i socialbidrag och introduktionsersättning, 7 procent lägre än första halvåret 2002. De minskade kostnaderna kan åtminstone delvis förklaras av införandet av äldreförsörjningsstödet från 1 januari 2003.

Diagram 2.2 Helårsekvivalenter och socialbidragskostnader



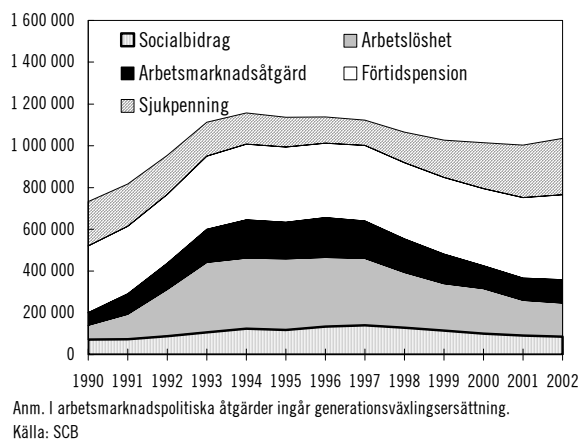
⁵ Nivåskiftet som kan observeras mellan 1994 och 1995 i antal helårsekvivalenter men inte i socialbidragskostnaderna beror på en definitionsändring. Introduktionsersättning ingår sedan 1993 i beräkningen av de totala socialbidragskostnaderna men inte i beräkningen av helårsekvivalenter.

Olika ersättningssystem – kommunicerande kär!?

För att bredda kunskaperna om hur den aggregerade socialbidragsnivån utvecklats under 1990-talet kan socialbidragstagandet även ses i ljuset av utvecklingen inom andra system. Socialbidragen skall fungera som ett yttersta skyddsnät och garantera en skälig levnadsnivå för människor som av olika skäl inte kan försörja sig genom arbete eller inte har rätt till ersättning från de inkomstrelaterade försäkringssystemen. Nivån på och omfattningen av andra offentliga försäkringar, samt flöden mellan dessa, är därför betydelsefulla för utvecklingen av socialbidragsberoendet.

Det mål regeringen ställt upp om en halvering av antalet socialbidragsberoende skall uppnås genom att individens möjligheter till reguljär sysselsättning stärks. En övervältring av kostnader mellan olika offentliga trygghetsystem är således ingen lösning – varken ur individens eller samhällets synvinkel i långsiktigt perspektiv.

Diagram 2.3 Samtliga helårsekvivalenter 1990–2002



I diagram 2.3 redovisas utveckling och omfattning av det totala antalet helårsekvivalenter uppdelat på sjukpenning, förtidspension, arbetslöshet, arbetsmarknadsåtgärder samt socialbidrag.⁶ Av diagrammet framgår tydligt att socialbidragen utgör en relativ

⁶ 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.

liten del av det totala beroendet av olika offentliga ersättningar mätt i termer av helårsekvivalenter. Andelen socialbidragstagare, sett i relation till totala antalet helårsekvivalenter, har dessutom minskat från drygt 11 procent till drygt 8 procent mellan åren 1999 och 2002, vilket till stora delar förklaras av den kraftiga utvecklingen inom ohälsoområdet. Även det totala antalet helårsekvivalenter minskade fram till 2001.

Mellan 2001 och 2002 ökade det totala antalet helårsekvivalenter med drygt 3 procent. Ökningen förklaras huvudsakligen av att antalet helårsekvivalenter med sjukpenning och förtidspension ökade, men även av att antalet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökade. Antal med arbetslöshetsersättning, liksom antal med socialbidrag minskade, men i långsammare takt än under tidigare år.

Diagram 2.3 visar tydligt att antalet personer med ersättning från sjukförsäkring och förtidspension har ökat sedan mitten av 1990-talet – andelen (i relation till totala antalet helårsekvivalenter) ökade från 44 procent till 65 procent mellan åren 1995 och 2002. På motsvarande sätt har arbetsmarknadsrelaterade ersättningar liksom socialbidrag minskat som andel av det totala antalet helårsekvivalenter. Att antalet socialbidragstagare är beroende av sysselsättningsläget och arbetslöshet återspeglas även i diagram 2.3. Några tydliga indikationer på hur systemen samvarierar i övrigt är dock svårt att säga något om.

I bilaga till utgiftsområde 10 görs en första uppföljning av regeringens ohälsomål. Där redovisas och analyseras orsaker till ohälsa samt regeringens åtgärder för att uppnå ohälsomålet om en halvering av antalet sjukdagar mellan åren 2002 och 2007.

2.2 Förändringar i antal helårsekvivalenter 1999–2002

Beskrivningen i detta avsnitt syftar till att dels visa i vilken grad olika grupper bidragit till den totala minskningen av helårsekvivalenter, dels visa hur socialbidragstagandet förändrats inom grupperna.

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

make/maka och eventuell medsökande make/maka.

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 2.1 framgår att utrikes födda svarade för 58 procent av helårsekvivalenterna. Merparten av helårsekvivalenterna avser ensamstående män utan barn (32 %) och sammanboende med barn (26 %).

Helårsekvivalenterna minskade från 115 200 till 86 100 mellan 1999 och 2002. Antalet minskade i alla grupper oavsett kön, ålder, typ av hushåll och födelse-land. Den största delen av den totala minskningen beror på en minskning hos män, yngre (20–29 år), utrikes födda samt sammanboende med barn och ensamstående män utan barn. Bidragmottagare i åldern 20–29 år motsvarade exempelvis 30 procent av alla helårsekvivalenter 1999, och stod för 36 procent av den totala minskningen i antalet helårsekvivalenter fram till 2002. 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 var totalt sett 25 procent, men varierar mellan grupperna vilket framgår av tabell 2.1. Minskningen är något större för utrikes födda än för födda i Sverige, 27 respektive 23 procent. För sammanboende med och utan barn samt den lilla gruppen ensamstående män med barn är minskningen betydligt större, mellan 28 och 37 procent, än för övriga typer av hushåll.

För vissa utsatta grupper – som ungdomar och i viss utsträckning utrikes födda – har minskningen således varit större än genomsnittligt. För ensamma kvinnor med barn har minskningen däremot varit mindre än för genomsnittet.

Tabell 2.1 Helårsekvivalenter 1999 och förändring av helårsekvivalenter 1999–2002

Antal och procent

	Helårsekvivalenter 1999		Förändring 1999–2002	
	Antal	Andel av samtliga	Andel av total förändring	Förändring inom gruppen
Kön				
Kvinna	55 800	47	-47	-25
Man	59 400	53	-53	-26
Totalt	115 200	100	-100	-25
Ålder				
20-24 år	19 400	17	-20	-30
25-29 år	15 500	13	-16	-30
30-39 år	32 100	28	-39	-36
40-49 år	27 600	24	-20	-21
50-59 år	15 000	13	-3	-7
60-64 år	4 800	4	0	-2
Övriga	800	0	-1	..
Totalt	115 200	100	-100	-25
Ursprungsland				
Född i Sverige	48 200	42	-38	-23
Utrikes född ¹	67 000	58	-62	-27
Totalt	115 200	100	-100	-25
Hushållstyp²				
Ensamstående kvinna med barn	13 900	12	-10	-21
Ensamstående kvinna utan barn	20 700	18	-12	-17
Ensamstående man med barn	1 700	1	-12	-32
Ensamstående man utan barn	36 600	32	-26	-21
Sammanboende med barn	30 200	26	-38	-37
Sammanboende utan barn	12 200	11	-12	-28
Totalt	115 200	100	-100	-25

¹ Inkl. flyktingar² Hushållstyp avser hushåll, övriga kategorier avser individer

Källa: loF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Andra mönster kan komma fram

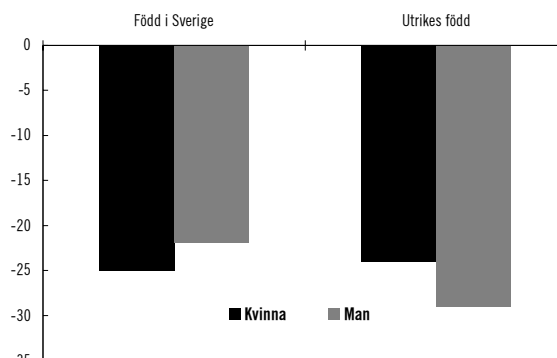
De generella resultaten gäller ofta även när man ser på mer detaljerade undergrupper. Till exempel gäller att minskningen av helårsekvivalenter är större bland yngre för både kvinnor och män och oavsett ursprungsland.

Ibland framträder dock skillnader som döljs när endast en dimension beskrivs. Totalt sett är minskningen något större bland män än bland

kvinnor. Av diagram 2.4 framgår dock att kvinnor uppvisar den största minskningen bland födda i Sverige och män den största minskningen bland de utrikes födda.

Diagram 2.4 Förändring av helårsekvivalenter inom grupper 1999–2002 efter födelseland och kön

Procent



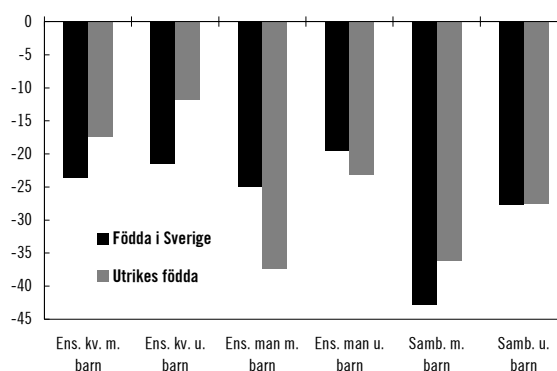
Källa: loF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Totalt sett är minskningen större för utrikes födda. Sett till olika typer av hushåll gäller detta dock enbart för ensamstående män med eller utan barn (se diagram 2.5)⁷. För övriga typer av hushåll är minskningen större för födda i Sverige.

Minskningen är stor bland sammanboende, med och utan barn oavsett om man är född i Sverige eller annat land.

Diagram 2.5 Förändring av helårsekvivalenter inom grupper 1999–2001 efter typ av hushåll och födelseland

Procent



Källa: loF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

⁷ Ett hushåll räknas som svenskfött om registerledaren och dennes maka/make eller sammanboende är född i Sverige. Ett hushåll räknas som utrikes fött om registerledaren eller dennes make/make eller sammanboende är född utomlands.

Regionala skillnader

Regionalt är det stora skillnader i hur antalet helårsekvivalenter förändrats. Av diagram 2.6 framgår att antalet minskat i alla län och att minskningen ligger mellan 11 och 40 procent. Variationen inom länen är också stor.

Helårsekvivalenterna har minskat i de flesta kommuner (nästan 90 %) och i 18 kommuner har antalet helårsekvivalenter mer än halverats. I Stockholm minskade helårsekvivalenterna med 25 procent och i Malmö och i Göteborg med 22 procent. Totalt sett varierar förändringen i kommunerna mellan -70 och +96 procent. De största förändringarna sker i mindre kommuner med ett ganska lågt antal helårsekvivalenter i utgångsläget. En ökning, eller minskning, av helårsekvivalenter i en kommun behöver inte betyda att bidragstagandet ökat, eller minskat, lika mycket. Det kan också vara en följd av att socialbidragstagare flyttar mellan kommuner. Ungefär en tiondel av alla vuxna individer som ingick i beräkningen av helårsekvivalenter 1999 erhöll socialbidrag i en annan kommun 2002.

Diagram 2.6 Förändring av helårsekvivalenter 1999–2002 i länen

Procent



Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Skillnaderna mellan kommunerna kan endast till mindre del förklaras av skillnader i hur förvärvsarbetandet utvecklats i kommunerna. I

kommuner med hög arbetslöshet tenderar helårsekvivalenterna att minska i lägre grad.

3 Socialbidrag

Ett omfattande behov av socialbidrag är ett tydligt tecken på brister i individens egen försörjningsmöjlighet. Det totala antalet socialbidragstagare visar hur många som inte fullt ut klarar sin försörjning genom ett eget arbete och/eller via de offentliga försäkrings-systemen. Socialbidragstagande kan även betraktas ur ett fördelningspolitiskt perspektiv, där ett ökat socialbidragstagande kan vara ett uttryck för vidgade ekonomiska och sociala klyftor i samhället. Det finns åtskilliga orsaker till varför hushåll behöver socialbidrag. Behovet kan ofta sammankopplas med arbetslöshet, låg utbildning, kort yrkeslivserfarenhet, ålder, härkomst och vistelsetid i Sverige, familjesituation, ohälsa eller missbruksproblem.

I detta kapitel studeras ett antal betydelsefulla faktorer genom en beskrivning av vilka individer som får socialbidrag, hur många som lämnar respektive tillkommer i socialbidragssystemet och hur socialbidragstagarna själva uppfattar sin materiella, fysiska och psykiska situation. Kapitlet innehåller också en genomgång av regionala skillnader i utbetalningarna av socialbidrag. I anslutning till detta analyseras ett antal olikheter på kommunal nivå vad gäller arbetsformer, regler och tillämpning.

3.1 Socialbidragstagandet 2002

Socialbidragstagare är en heterogen grupp där bakomliggande orsaker varierar starkt mellan såväl olika grupper som enskilda individer. Behovets omfattning hänger intimt samman med ett antal strukturella och individuella faktorer. Utvecklingen på arbetsmarknaden är en viktig faktor. Förändringar i befolkningsstrukturen, som invandring och hushållsammansättning, är en annan. Därutöver är också omfattning och utformning av övriga trygghetssystem, individens egna förutsättningar och socialtjänstens förmåga att stärka den enskildes förutsättningar till självförsörjning betydelsefulla faktorer. I tidigare års

uppföljningar av socialbidragsmålet har ensamstående kvinnor med barn, ungdomar och utrikes födda identifierats som överrepresenterade bland socialbidragstagarna.⁸ I detta avsnitt följer vi upp dessa analyser genom att studera vilka individer och hushåll med avseende på kön, hushållstyp, ålder, födelseland och bostadsort som mottagit socialbidrag under 2002.⁹ I underbilagetabell 2 visas utvecklingen av antal socialbidragstagare och kostnader för bidraget för en längre tidsperiod.

Hushållstyp

Ensamstående män utan barn är den enskilt största gruppen bland hushåll med socialbidrag. De utgjorde 38 procent av det totala antalet socialbidragshushåll under 2002, vilket också framgår av tabell 3.1. Ensamstående kvinnor med och utan barn utgör också stora grupper bland hushåll med socialbidrag.

I genomsnitt fick 6 procent av alla hushåll i Sverige socialbidrag någon gång under 2002. Bland ensamstående kvinnor med barn är motsvarande siffra 23 procent, det vill säga nästan var fjärde sådant hushåll fick socialbidrag någon gång eller under hela året 2002. Något över riksgenomsnittet för samtliga hushåll ligger också ensamstående kvinnor och män utan barn, 7 till 9 procent.

Om 2002 jämförs med 2001 framkommer endast små skillnader. Andelen med socialbidrag har sjunkit i befolkningen. Den största minskningen har skett för ensamstående kvinnor med barn.

Den största gruppen av bidragstagare, ensamstående män utan barn, står också för den största kostnaden för totalt utbetalt socialbidrag, knappt 2,7 miljarder kronor. Hushållstyper med liten andel av de totala kostnaderna är ensamstående män med barn och sammanboende utan barn.

Tabell 3.1 Andel socialbidragshushåll i ålder 18–64 år efter hushållstyp och kön 2002

Typ av hushåll	Andel bidrags-hushåll	Andel av befolkningen med socialbidrag, %
Ensamstående kvinna med barn	17	23
Ensamstående man med barn	2	6
Ensamstående kvinna utan barn	25	7
Ensamstående man utan barn	38	9
Sammanboende med barn	12	3
Sammanboende utan barn	6	1
Samtliga bidragshushåll	100	6,0

Källa: Socialstyrelsen (2003), Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002

De genomsnittligt utbetalade beloppet skiljer mycket litet mellan ensamstående män och kvinnor, oavsett om de har barn eller inte. För dessa grupper ligger det utbetalda beloppet i genomsnitt kring 30 000–32 000 kronor. För sammanboende är beloppet väsentligt högre. Detta är en följd av att hushållet består av fler personer men även av att bidragsperioden är längre. Bland sammanboende utgår bidrag i genomsnitt 7,1 månader under året, medan genomsnittligt antal bidragsmånader bland ensamstående ligger på ca 5,5 månader. För ensamstående män med barn är genomsnittlig tid med socialbidrag något lägre, 4,8 månader.

I förhållande till föregående år har det totala antalet bidragshushåll minskat med 16 800. Samtidigt är den genomsnittliga kostnaden för socialbidrag per hushåll 1 600 kronor högre under 2002 än 2001.

Tabell 3.2 Antal socialbidragshushåll, bidragsbelopp och bidragstid efter hushållstyp

Typ av hushåll	Bidrags-hushåll, antal	Utbetalt social-bidrag, mnkr	Social-bidrag per hushåll, kr	Bidrags-månader, genomsnitt
Ensamstående kvinna med barn	39 300	1,2	32 000	5,4
Ensamstående man med barn	4 600	0,1	30 800	4,8
Ensamstående kvinna utan barn	59 400	1,9	31 200	5,6
Ensamstående man utan barn	88 700	2,7	30 000	5,5
Sammanboende med barn	29 400	1,8	61 800	7,1
Sammanboende utan barn	14 600	0,8	54 000	7,1
Övriga hushåll	800	0,0	17 500	4,3
Samtliga bidragshushåll	236 900	8,5	36 000	5,8

Anm. Samtliga hushåll oavsett ålder. Med övriga hushåll avses hushåll som innehåller barn under 18 år och hushåll med okänd hushållstyp.

Källa: Socialstyrelsen (2003), Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002

⁸ Se Prop. 2002/03:1 Bilaga 3.

⁹ Uppgifterna är i huvudsak hämtade från Socialstyrelsens rapport om socialbidrag, Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002.

Ursprungsland

Av samtliga socialbidragshushåll utgör utrikes födda hushåll¹⁰ 37 procent, flyktinghushållen 8 procent och svenskfödda hushåll 55 procent. Räknat som andel av befolkningen har 11,6 procent av utrikes födda behov av socialbidrag medan motsvarande andel för svenskfödda är 3,1 procent.

Kostnaderna har en annan fördelning, svenskfödda hushåll mottar 38 procent av socialbidragen, flyktingar 16 procent och övriga utrikes födda 46 procent. Den högre kostnaden för utrikes födda förklaras av att fler socialbidragsmottagare är sammanboende bland utrikes födda och flyktingar och att bidragsperioden är något längre än för svenskfödda hushåll.

Tabell 3.3 Antal hushåll, bidragshushåll och bidragsbelopp efter ursprungsland 2002

Antal hushåll, 1000-tal

	Svenskfödda hushåll	Utrikes födda (inkl. flyktingar)	Flyktinghushåll	Samtliga hushåll
Antal i befolkningen	4 160	920	..	5 080
Antal bidragshushåll	130	107	20	237
Andel bidragshushåll av samtliga i befolkningen, %	3,1	11,6	..	4,7
Genomsnittligt socialbidrag per bidragshushåll, kr	24 800	45 200 ⁽¹⁾	69 000	36 000
Utbetalt socialbidrag, mkr	3 226	5 302	1 374	8 528
Andel hushåll i befolkningen, %	82	18	..	100
Andel bidragshushåll, %	55	45	8	100
Andel utbetalt socialbidrag, %	38	62	16	100

Anm. Samtliga hushåll oavsett ålder. Hushåll i befolkningen från HEK2001. (..) Anger att tillräckligt antal observationer saknas för att siffran skall kunna publiceras. (1) Genomsnittligt socialbidrag per hushåll för utrikes födda är exklusive flyktingar. Källa: Socialstyrelsen (2003), Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002 samt HEK, SCB

Jämfört med 2001 har den totala andelen bidragshushåll minskat och minskningen är lika

stor bland svenskfödda hushåll som bland utrikes födda hushåll.

Tabell 3.4 visar att fördelningen bland hushåll med socialbidrag inte är densamma för svenskfödda hushåll som för utrikes födda hushåll. Ensamstående män utan barn utgör inte lika stor grupp bland utrikes födda hushåll och flyktinghushåll med socialbidrag som bland svenskfödda. Det är också vanligare att sammanboende behöver socialbidrag bland utrikes födda hushåll, och framförallt bland flyktinghushållen, i jämförelse med svenskfödda hushåll.

Tabell 3.4 Andel socialbidragshushåll efter hushållstyp och ursprungsland 2002

Typ av hushåll, %	Svenskfödda	Utrikes födda (exkl. flyktingar)	Flyktinghushåll
Ensamstående kvinna med barn	18	16	9
Ensamstående man med barn	2	2	1
Ensamstående kvinna utan barn	28	24	17
Ensamstående man utan barn	44	28	33
Sammanboende med barn	5	19	31
Sammanboende utan barn	3	11	9
Samtliga bidragshushåll	100	100	100

Anm. Samtliga hushåll oavsett ålder.

Källa: Socialstyrelsen (2003), Ekonomiskt bistånd årsstatistik

Ålder och kön

Totalt sett är det något fler kvinnor än män som erhåller socialbidrag, även om skillnaden är liten. Det är fler kvinnor bland de äldsta, 65 år och äldre, som får socialbidrag jämfört med män. Något fler män än kvinnor får emellertid socialbidrag i åldrarna 40–59 år.

Det är också vanligare att unga får socialbidrag räknat som andel av befolkningen. För såväl kvinnor som män i åldern 18–24 år fick ca 10 procent av individerna socialbidrag någon gång under 2002.

¹⁰ Med utrikes födda hushåll avses hushåll där minst en individ inte är född i Sverige.

Tabell 3.5 Vuxna biståndsmottagare efter ålder och kön

Ålder	Antal		Andel bidragsmottagare, %		Andel per 100 invånare, %	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
16–17	7 000	7 400	5	5	7	7
18–19	9 600	9 100	6	6	10	9
20–24	25 800	24 700	17	17	10	9
25–29	18 400	17 300	12	11	7	6
30–39	34 100	30 900	22	21	5	5
40–49	26 600	28 700	17	19	5	5
50–59	13 700	17 400	9	12	2	3
60–64	4 600	4 500	3	3	2	2
65–74	7 100	5 500	5	4	2	2
75–	5 400	2 900	4	2	1	1
Samtliga	152 300	148 400	100	100	4	4

Källa: Socialstyrelsen (2003), Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002

3.2 Variationer på kommunal nivå

De regionala skillnaderna i socialbidragstagande är betydande. Andelen socialbidragstagare är större i storstadsområdena. Nästan 70 procent av socialbidragsmottagarna var bosatta i någon storstad.¹¹ I de fem kommuner där socialbidragstagandet var lägst under 2002 – Vellinge, Säter, Danderyd, Kävlinge och Svedala – erhöll omkring 1 procent av befolkningen socialbidrag (tabell 3.6). För Malmö och Landskrona, som tillhör de fem kommuner med störst andel socialbidragstagare, fick 13 respektive 12 procent av befolkningen socialbidrag under 2002. Det finns också exempel på kommuner där över 25 procent av befolkningen är socialbidragstagare.

Strukturella skillnader

Förklaringen till varför vissa kommuner har en hög respektive låg andel socialbidragstagare beror åtminstone delvis på strukturella skillnader mellan kommunerna. Tabell 3.6 visar att andelen utrikes födda och flyktingar bland socialbidragstagarna generellt sett är högre i kommuner med ett högt socialbidragstagande i befolkningen. Tabellen visar också på betydande

kommunala skillnader i socialbidragskostnaderna. En naturlig förklaring till detta är att det lokala arbetsmarknadsläget, befolkningsammansättningen etc. påverkar kostnaderna.

Tabell 3.6 Vuxna socialbidragstagare och socialbidragskostnader i 10 kommuner

Procent, tusentals kronor

	Andel av socialbidragstagarna			Andel av befolkningen	Totala kostnader, tkr
	Svenskfödda	Utrikes födda	Flyktingar		
Malmö	29	61	11	13	754 100
Landskrona	27	59	14	12	95 377
Göteborg	41	50	9	10	1 094 232
Eskilstuna	51	35	14	9	144 843
Örebro	41	47	12	8	197 464
Svedala	68	1	2 703
Kävlinge	77	1	2 875
Danderyd	43	52	5	1	5 520
Säter	89	11	0	1	752
Vellinge	89	11	0	1	2 695
Hela riket	51	40	9	5	8 527 952

Anm. Introduktionsersättning ingår i de totala socialbidragskostnaderna.
Källa: Socialstyrelsen (2003), Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002

Betydelsen av olika strukturella faktorer beaktas inom ramen för det kommunala kostnadsutjämningsystemet. Tillägg respektive avdrag görs för olika kommunala verksamheter i förhållande till en nationell genomsnittskostnad. Kommunernas så kallade standardkostnader för olika verksamheter beräknas i olika delmodeller med hjälp av strukturella faktorer. I en delmodell beräknas standardkostnader för kommunernas individ- och familjeomsorg med hjälp av en regressionsmodell. Förklarande variabler är andel arbetslösa utan ersättning, andel invandrare, andel ensamstående kvinnor med barn, andel män med låg inkomst samt ett mått på befolkningstätheten. Kostnaderna för socialbidragen utgör cirka en tredjedel av de samlade kostnaderna för kommunernas individ- och familjeomsorg. För att få en bild av hur stor del av kostnadsskillnaderna i socialbidragen som kan förklaras av ovan nämnda faktorer har därför finansdepartementet modifierat den nämnda modellen så att dessa effekter kan särskiljas.¹² I

¹¹ Med storstad avses de tre storstäderna och deras förortskommuner samt "större städer" enligt Kommunförbundets kommunindelning.

¹² Grundmodellen dokumenteras i SOU 1998:151. Modellen är ursprungligen utformad för att förklara kommunernas samtliga kostnader

den modifierade modellen förklaras cirka 70 procent av skillnaderna i socialbidragskostnader av strukturella faktorer.

Även efter att kostnaderna utjämnats återstår således betydande skillnader mellan kommunerna, hela 30 procent av variationen kvarstår som oförklarad. Det finns därför även andra faktorer som inte beaktas i kostnadsutjämningsberäkningen som påverkar kommunernas kostnader för socialbidrag. En sådan faktor kan vara socialtjänstens arbetssätt och bedömningar.¹³ Socialtjänstlagen ger kommunerna ett visst självbestämmande. Detta gäller t.ex. fastställandet av delar av socialbidragsnormen eller om extrainkomster, t.ex. barns inkomster från feriearbete, skall reducera det utbetalda socialbidragsbeloppet. Lagen om introduktionsersättning ger även kommunerna möjlighet att utge introduktionsersättning i stället för socialbidrag till nyanlända flyktingar.

Skillnader i organisation och arbetsformer

Organisation

Socialtjänstens arbetssätt och bedömningar är viktiga för att arbetet med att minska bidragsberoendet skall bli framgångsrikt. Intensivt arbete, mer tid för utredning och samtal, täta kontakter med klienter samt samverkan med andra myndigheter framhålls som framgångsrika arbetssätt för att hjälpa biståndstagare till annan försörjning. Socialstyrelsen har också pekat på att det finns behov av mer forskning och utveckling av nya metoder inom detta område.¹⁴

I en doktorsavhandling har Byberg¹⁵ studerat orsaker till skillnader i socialbidragskostnader mellan olika kommuner. I studien visas att betydande kostnadsskillnader återstår även efter att man tagit hänsyn till strukturella faktorer. I en vidare analys studerade Byberg om dessa skillnader kan förklaras av lokala omgivningsfaktorer som politisk majoritet, tillgång på barnomsorg etc. men inga av dessa

faktorer bedöms kunna förklara återstående kostnadsskillnader. Byberg drar därför slutsatsen att skillnaderna åtminstone till en del kan förklaras av olikheter i kommunernas interna organisation och arbetsmetoder. I fallstudier analyseras sedan två högkostnads- och två lågkostnadskommuner. Enligt Byberg ger denna studie stöd för att kommunerna kan påverka socialbidragskostnaderna genom sättet att organisera verksamheten. 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.

Norm för försörjningsstöd och utbetalt bistånd

I kapitel 1.1 beskrevs hur kommunerna själva, efter individuell prövning, har rätt att besluta om ersättningsnivån för vissa utgiftsposter som boendekostnad, hushållsel, hemförsäkring mm. Det är därför möjligt att en del av de kostnadsskillnader som förekommer mellan olika kommuners utgifter för socialbidrag, förklaras av hur man på kommunal nivå valt att fastställa ersättningsnivåerna för de budgetposter som inte ingår i riksnormen. Omfattningen av avslag eller beslut om bidrag till utgifter som ligger utanför riksnormen, samt vilka grunder man utgår från vid bedömningar om detta har därför betydelse för kommunens totala utgifter för socialbidrag.

Introduktionsersättningen och kommunerna

En kommun kan välja att betala ut introduktionsersättning istället för socialbidrag till nyanlända flyktingar och vissa andra utrikes födda som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet och som deltar i ett introduktionsprogram.¹⁶ De kommuner som valt att betala ut introduktionsersättning bestämmer själva hur bidraget skall utformas. Detta kan gälla nivån, inkomstprövning, administration, vilka krav som ställs på den som får ersättningen,

för individ- och familjeomsorg. I detta fall har modellen modifierats för att det skall vara möjligt att beräkna socialbidragskostnaderna. Detta har gjorts genom att skatta socialbidragskostnaderna som en funktion av samma variabler som i grundmodellen. Beräkningarna har gjorts med data för 2001.

¹³ Socialstyrelsen (2003): Socialtjänsten i Sverige En översikt 2003, Byberg, I. (2002): Kontroll eller handlingsfrihet – en studie i organiserings betydelse i socialbidragsarbetet.

¹⁴ Socialstyrelsen (2003): Socialtjänsten i Sverige – En översikt 2003.

¹⁵ Byberg, I. (2002): Kontroll eller handlingsfrihet – en studie i organiserings betydelse i socialbidragsarbetet.

¹⁶ Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

synen på extrainkomster etc. Regeringen har i flera sammanhang påpekat att det är lämpligare att nyanlända invandrare får sin normalförsörjning från en introduktionsersättning som är kopplad till ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram, än genom socialbidrag som på lång sikt kan riskera att bryta ner människornas egen kraft och förmåga att själva ordna sin försörjning.¹⁷

År 2000 hade ett 60-tal kommuner valt att införa introduktionsersättning.¹⁸ Företrädesvis är det större kommuner och det är också i dessa kommuner som de flesta flyktingarna bosätter sig. Under 2002 fick drygt hälften, 54 procent, av alla flyktinghushåll introduktionsersättning. Av dessa var det närmare 40 procent som fick både introduktionsersättning och socialbidrag.

Flyktinghushåll med enbart introduktionsersättning ingår inte i beräkningen av helårsekvivalenter. Inte heller ingår kostnaden för introduktionsersättning för de hushåll som både har socialbidrag och introduktionsersättning. Detta innebär att antalet helårsekvivalenter inte minskar om personer med introduktionsersättningen lämnar bidragsberoende. Däremot kommer antalet helårsekvivalenter av redovisningstekniska skäl att minska om en större andel av flyktingarna enbart får introduktionsersättning.

3.3 Rörlighet in i och ut ur bidragsberoende

I detta avsnitt studeras rörligheten in i och ut ur socialbidragssystemet. Rörligheten har en central roll i bestämningen av både nivån på socialbidragstagandet och hur man skall tolka olika individers utsatthet. En viss given nivå på antalet helårsekvivalenter t.ex. 86 000, kan bestå av 50 000 hushåll som får bidrag hela året eller av 200 000 hushåll som får bidrag i fyra månader vardera. Sammansättningen av nytillkommande socialbidragstagare, dvs. om de är i behov av stöd under kort eller lång tid, är därför av betydelse för hur man skall betrakta socialbidragets användning i ett försörjningsperspektiv.

Tabell 3.7 redovisar hur de olika komponenterna har utvecklats under de senaste åren.

Tabell 3.7 Rörlighet in i och ut ur socialbidragssystemet, samt kvarvarande hushåll i socialbidragssystemet

År	Antal hushåll	Nya hushåll	Kvarvarande hushåll	Antal hushåll som lämnat
1999	308 000	-	-	121 000
2000	276 000	88 000	188 000	109 000
2001	250 000	83 000	167 000	92 000
2002	234 000	75 000	158 000	-

Anm. Nya är hushåll som inte fick bidrag året innan. Lämnat är hushåll som inte fick bidrag året efter. Data för perioder före 1999 och efter 2002 saknas, därför saknas nytillkomna socialbidragstagare för 1999 och antalet hushåll som lämnat socialbidragssystemet för 2002. Det finns en liten diskrepans mellan antalet hushåll som redovisas i denna tabell och i tabell 3.2. Skillnaden är beräkningsteknisk och hänger samman med sättet att räkna ombildade hushåll. Ombildade hushåll räknas som ett nytt hushåll i tabell 3.2 men inte i ovanstående tabell.

Källa: Iof, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Såväl nytillkomna socialbidragstagare som de som lämnar socialbidragssystemet påverkas av situationen på arbetsmarknaden och hur andra trygghetssystem är utformade. Ett flertal rapporter har redovisat hur kostnaderna för socialbidraget påverkas av förändringar inom andra socialpolitiska områden.¹⁹ Även om studierna är behäftade med osäkerheter och utelämnar viktiga delar, såsom individens beteendeförändringar vid förändringar i regelverken, visar det också tydligt att socialbidragstagandet är nära förknippat med tillgängligheten och utformningen av övriga trygghetssystem.

I syfte att belysa denna frågeställning analyseras i detta avsnitt hur de nytillkommande socialbidragstagarna fördelar sig över årets månader, hur olika individ- och kommunspecifika faktorer påverkar risken att bli socialbidragstagare, samt hur de påverkar bidragstidernas längd.

Rörligheten in i socialbidragssystemet

Av tabell 3.7 framgår att 83 000 nya hushåll blev bidragstagare under 2001, samtidigt som omkring 92 000 hushåll lämnade socialbidragssystemet. I diagram 3.1 visas nytillkomna socialbidragshushåll under 2001 och 2002

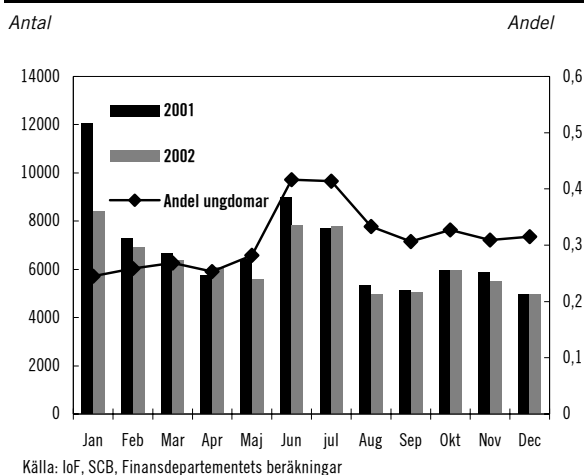
¹⁷ T.ex. Prop. 1997/98:16 Sverige framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.

¹⁸ Socialstyrelsen (2003): Socialtjänsten i Sverige – En översikt 2003.

¹⁹ SOU 1999:46 - Ökade socialbidrag, Prop. 2002/03:1 Bilaga 3 och Salonen, 1997 – Överväntningar från socialförsäkring till socialbidrag.

fördelat på första månad som bidraget betalades ut. Antalet nytillkomna hushåll är begränsat till dem som inte var bidragstagare året innan, dvs. under 2000 respektive 2001. Det finns en tydlig säsongvariation. Under januari, juni och juli är andelen nytillkommande socialbidragstagare högre än under andra månader. Detta är inte förvånande om socialbidragstagandet kopplas till situationen på arbetsmarknaden. Särskilt under sommarmånaderna lämnar en stor mängd personer studier och under semestertider är det betydligt färre företag som rekryterar personal.

Diagram 3.1 Nytillkomna socialbidragshushåll under 2001 och 2002, samt andelen ungdomar varje månad under 2001



Det är också skillnad i andelen nytillkommande socialbidragshushåll beroende på när på året socialbidraget söks. Det är tydligt i diagram 3.1 att ungdomar är överrepresenterade under sommarmånaderna jämfört med andra tider på året. Under juni och juli är drygt 40 procent av de nya socialbidragstagarna ungdomar under 25 år, medan andelen ligger omkring 25–30 procent under övriga året.

De nytillkommande socialbidragstagarna utgörs till största del av ensamstående utan barn. Utrikes födda är också en stor grupp, relativt sin andel av befolkningen. Skillnaderna i fördelningen mellan olika hushållstyper skiljer sig inte på något väsentligt sätt ifrån den som redovisas på aggregerad nivå i tabell 3.1. Inte heller varierar de nya socialbidragshushållens sammansättning över årets månader på något uppseendeväckande sätt.

Vad påverkar rörligheten?

Antalet nya socialbidragstagare är inte jämnt fördelat över året, men det tycks inte vara hushållets sammansättning som är avgörande. Istället har situationen på arbetsmarknaden betydelse. Eftersom tillgängliga uppgifter saknas är det inte möjligt att undersöka individuella bakomliggande orsaker i detalj. Analysen inriktas istället på vilken position hushållen hade på arbetsmarknaden året innan de fick socialbidrag. Analysen omfattar hushåll där äldste person är 20–64 år och där inget bidrag utbetalades under 2000.

Genomgående är risken för att bli socialbidragstagare en första gång liten. Den ligger årligen på omkring 1,5 procent av hushållen.²⁰ Dock varierar risken beroende på hur familjen försörjde sig året innan. I tabell 3.8 visas andelen hushåll med olika försörjningskällor som sökte bidrag under 2001. Störst risk hade hushåll där ingen hade arbetsinkomst under 2000. För denna grupp var andelen nya socialbidragstagare 3,7 procent. Deras försörjningskällor kan variera. Hushåll där åtminstone en person fick studiebidrag eller arbetslöshetsersättning uppvisade den högsta andelen bidragstagare, 2,2 respektive 2,8 procent. Minst var risken för hushåll där två personer arbetade eller fick föräldrapenning, 0,8 respektive 0,7 procent.

Omkring 40 procent av de nya socialbidragstagarna bestod av hushåll som studerat under föregående år. En mycket stor del av dessa, närmare 60 procent fick bidraget under sommaren. Emellertid är tiderna för dessa grupper kortare än för andra grupper. Personer som studerade under 2000 och som fått socialbidrag under 2001 utgör uppskattningsvis 6 100 helårsekvivalenter. Antalet nytillkommande socialbidragstagare utgör omkring 14 400 helårsekvivalenter. Arbetslöshetens betydelse för antalet hushåll i socialbidragssystemet har också analyserats. Analysen visar att arbetslösheten i familjens hemkommun

²⁰ Andelen förefaller inte särskilt hög, men är sannolikt överskattad. Om andelen var konstant över livet skulle det innebära att omkring 50 procent av alla familjer sökte bidrag någon gång under sin livstid. Detta hålls för osannolikt. Nytillkomna bidragshushåll har i beräkningarna begränsats till familjer som inte sökte bidrag under 2000. En viss del av dessa har sannolikt sökt bidrag under något tidigare år.

har en tydlig inverkan på risken att bli socialbidragstagare.

Tabell 3.8 Risken att söka socialbidrag under 2001, beroende på status under 2000 och antalet familjemedlemmar som tillhörde respektive status

Kategori föregående år	Antal personer i hushållet som tillhörde respektive kategori		
	0	1	2
Studerande med studiebidrag/lån	1,1	2,2	2,8
Sysselsatta med lön	3,7	1,8	0,8
Sjuka med ersättning från försäkringskassa	1,3	1,9	1,0
Arbetslösa med arbetslöshetsersättning	1,2	2,2	2,8
Föräldralediga med föräldrapenning	1,5	1,3	0,7

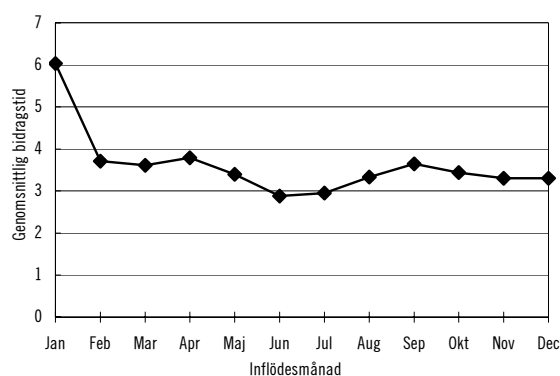
Källa: LINDA-databasen, Finansdepartementets beräkningar

Varaktigheten i socialbidragssystemet

Den genomsnittliga tiden med socialbidrag för nya socialbidragstagare varierar beroende på vilken månad som bidraget betalades ut första gången, se diagram 3.2. För personer som får bidraget under juni och juli är den genomsnittliga bidragstiden knappt tre månader. Hushåll som söker bidrag i början eller i slutet av året har betydligt längre bidragstider.

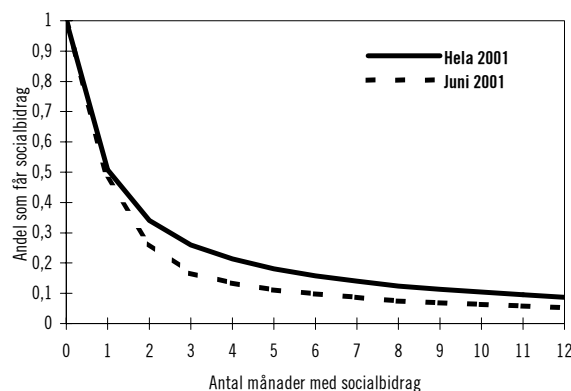
Det är emellertid en stor spridning i hur lång tid olika hushåll stannar i bidragsberoendet. I diagram 3.3 visas hur stor andel av bidragstagarna som är kvar i bidragsberoende efter 1–12 månader. Den heldragna linjen visar andelen personer som fortfarande får socialbidrag utan hänsyn tagen till när under året 2001 de fick första månadens bidrag. Omkring 35 procent av bidragstagarna får bidrag i två månader eller längre (65 procent får således bidraget i högst två månader). Sedan minskar andelen successivt och omkring 10 procent av hushållen som blev nya bidragstagare under 2001 blev kvar i 10 månader eller längre. Omkring 10 procent av de hushåll som söker bidrag för första gången, under ett givet år, riskerar således att bli långvarig socialbidragstagare. För jämförelsens skull redovisas också hur stor andel av dem som fick första bidraget i juni (streckade kurvan i diagram 3.3) som är kvar i socialbidragssystemet efter 1 till 12 månader. Kurvan är betydligt brantare och endast omkring 20 procent får bidrag i tre månader eller längre.

Diagram 3.2 Genomsnittliga socialbidragstider fördelat efter inträdesmånad²¹



Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Diagram 3.3 Andelen bidragstagare som är kvar ett visst antal månader efter första bidragsmånaden

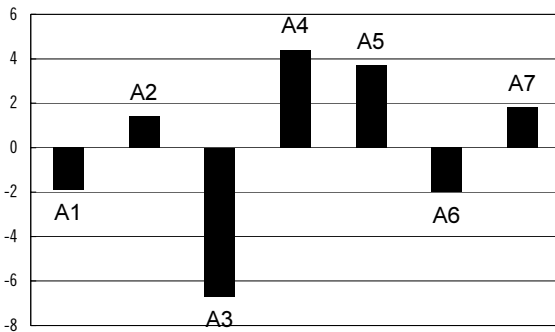


Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

I diagram 3.4 redovisas resultaten från en regressionsanalys av hur olika individ- och arbetsmarknadskaraktistika påverkar de genomsnittliga tiderna. Effekten avspeglar hur mycket den genomsnittliga bidragstiden förändras om olika karakteristika ökar med 50 procent. Effekter som understiger en förändring på mindre än en procent av tiden har utelämnats. Variabler som särskilt ökar risken för längre tiders socialbidragstagande är om man är född i utlandet, är flykting eller om man bor i en kommun med hög arbetslöshet. Kortare bidragstider har personer som söker bidrag under sommaren och sammanboende med barn.

²¹ Genomsnittliga tider gäller för personer som blev nya socialbidragstagare under 2001. Det höga genomsnittet under januari hänger samman med många nytillkommande flyktinghushåll. Jämför med januari månad i diagram 3.1. Observera att den genomsnittliga tiden i bidrag skiljer sig från vad som anges i tabell 3.2.

Diagram 3.4 Effekt på genomsnittliga socialbidragstiden för olika individ- och arbetsmarknadskarakteristika. (Effekten är beräknad vid en ökning av respektive karakteristika med 50%)



A1=Antalet vuxna, A2=Antalet arbetslösa i familjen, A3=Registerledarens ålder, A4=Utrikesfödd, A5=Flyktinghushåll, A6=Intråde Sommar, A7=Kommunal arbetslöshet

Anm: Metoden är Cox-regression.

Källa: LINDA-databasen, Finansdepartementets beräkningar

Hur många hushåll som behöver socialbidrag under ett år är således ett resultat av en komplex samverkan mellan det samhällsekonomiska läget och regelverken i olika trygghetssystem. Detta aktualiserar frågan om hur antalet socialbidragstagare kan förväntas utvecklas under olika förutsättningar. I vilken utsträckning är den rörlighet som studerats i detta avsnitt påverkbar genom direkta insatser och hur mycket uppstår som en följd av samhällssystemens dynamik. I detta sammanhang hade mer detaljerade flödesanalyser varit önskvärda. Viktiga frågor i sammanhanget är hur gruppen socialbidragstagare försörjer sig innan de blir bidragsberoende och hur de försörjer sig när de lämnar bidragsberoende. Hur stor andel av dem som lämnar sitt bidragsberoende försörjer sig genom arbetsinkomster och hur stor del försörjer sig genom andra bidrag? Socialbidragstagare är en heterogen grupp där bakomliggande faktorer liksom vägarna ur beroendet måste sökas på det individuella planet. En viktig ledning i arbetet med att minska socialbidragstagandet är därför ökad kunskap om flödets ursprung och huruvida det är möjligt att genom förebyggande arbete förhindra risken att bli socialbidragstagare.

3.4 Skillnader i levnadsförhållanden

För att försöka fånga ytterligare en del av den mångfacetterade orsaksbakgrund som socialbidragstagandet har, studeras i detta avsnitt hur

socialbidragstagarna själva beskriver sin situation. Genom att utnyttja undersökningen om levnadsförhållanden (ULF) kan dels skillnaden i den beskrivna situationen mellan socialbidragstagare och övriga hushåll, dels skillnaden mellan hur de grupper som i tidigare avsnitt identifierats som utsatta och andra socialbidragstagare studeras.

Analysen grundar sig på en mängd olika variabler som har sorterats in i sex olika kategorier; tillgång till basvaror, tillgång till kapitalvaror, ekonomisk utsatthet, arbetsförmåga, diagnostiserade sjukdomar samt oro och ångest. Av underbilagetabell 3 framgår hur grupperingen gjorts samt de genomsnittliga värdena för respektive variabel.

Skillnader mellan socialbidragstagare och övriga hushåll

Skillnader är små mellan socialbidragstagare och andra i tillgången till basvaror såsom dusch, mikrovågsugn, frys och TV. Däremot är det betydligt mindre vanligt att socialbidragshushåll har tillgång till diskmaskin, tvättmaskin och dagstidning.

Skillnaden är större mellan socialbidragstagare och övriga, när det gäller tillgången till kapitalbetonade varor som bil, dator, fritidshus mm. Detta återspeglas också i deras ekonomiska situation, där knappt 30 procent av socialbidragstagarna uppger att de har en kontantmarginal, dvs. att de på en vecka kan skaffa fram 14 000 kronor genom att ta av egna besparingar eller låna av bank, släkt eller vänner. Motsvarande andel bland övriga är 85 procent. Lite drygt hälften av hushållen som mottagit socialbidrag uppger att de någon gång under det senaste året har haft svårt att klara de löpande utgifterna för mat, hyra och räkningar, medan motsvarande andel bland övriga är 11 procent.

På frågor som är betydelsefulla för individens arbetsförmåga, utan att utgöra renodlade sjukdomstillstånd, är det betydligt fler socialbidragstagare än övriga hushåll som uppger att de har problem. För diagnostiserade sjukdomar är skillnaderna mellan grupperna generellt sett små. Psykiska diagnoser är dock vanligare hos socialbidragstagare, medan sjukdomar i cirkulationsorganen är vanligare hos dem som inte fått socialbidrag. Oro över ekonomi och arbete är inte helt oväntat högre

hos socialbidragstagarna medan skillnaderna i oro för övriga variabler är relativt små.

Skillnader mellan socialbidragstagare

För att analysera skillnaderna mellan olika socialbidragstagare har variablerna inom varje kategori summerats till ett index. Indexet är beräknat som det genomsnittliga värdet av de olika faktorer som ingår i kategorin. Det är i samtliga fall mer positivt ur individens perspektiv ju högre indexvärde som anges. Ett högt värde på index som mäter ekonomiska förhållanden, arbetsförmåga, oro och sjukdom är alltså positivt ur individens perspektiv och mäter andelen som *inte* upplever dessa faktorer som problematiska.

Familjetyp

Tillgången till såväl basvaror som kapitalvaror är relativt jämnt fördelad mellan olika familjetyper. Av tabell 3.9 framgår att basindexet varierar från 59 procent för ensamstående utan barn till 68 procent för samboende med två respektive tre barn. Detta skall tolkas som att i genomsnitt 59 procent av de ensamstående socialbidragstagarna utan barn har tillgång till de varor som ingår i basindexet.²² Bland samboende med barn syns en liten ökning ju fler barn som finns i hushållet. Samma tendens syns också för ensamstående med barn vad gäller tillgången till kapitalvaror.

Den ekonomiska utsattheten är störst hos ensamstående socialbidragshushåll med barn, där omkring 40 procent har upplevt ekonomiska problem. Minst problem upplever samboende med tre barn eller fler.

Någon tydlig skillnad i variabler som kan påverka arbetsförmågan finns inte mellan olika familjetyper, utan andelen med nedsatt arbetsförmåga är relativt stabil oavsett familjesammansättning. Vad gäller diagnostiserade sjukdomar, är dessa vanligare bland samboende utan barn än i övriga grupper. Sammanboende med tre barn eller fler upplever oro och ångest i mindre utsträckning än andra hushåll.

Åldersskillnader

Tillgången på basvaror förändras lite med åldern. Däremot finns en tydlig trend som indikerar att tillgången till kapitalvaror minskar med åldern. I tabell 3.9 återspeglas detta genom ett sjunkande indexvärde vid stigande ålder. Bland socialbidragstagare som är yngre än 30 år uppgår i genomsnitt 50 procent att de har tillgång till kapitalvaror som cd-spelare, video, dator m.m. Motsvarande andel i åldersgruppen 50–64 år är 40 procent. Till viss del kan denna nedgång förklaras av att flertalet av de varor som definierats som kapitalvaror är varor som är relativt moderna och som den äldre generationen inte ser samma behov av att införskaffa.

Den självupplevda ekonomiska situationen är likartad för individer i åldrar 20–49 år. Individer i den äldsta åldersgruppen känner i genomsnitt att de har en mindre utsatt ekonomisk situation. Andelen bidragstagare som i den första kategorin anger att de upplever ekonomiska problem uppgår till ca 30 procent, vilket kan jämföras med ca 20 procent i den senare.

Den självupplevda arbetsförmågan förändras inte heller dramatiskt med åldern. Det sker dock en gradvis försämring ju äldre individer som tillfrågas. I genomsnitt anger 26 procent av dem som är yngre än 30 år att de har problem som medför minskad arbetsförmåga, medan andelen för ålderskategorin 50–64 år uppgår till 34 procent.

För indexet som mäter sjukdomstillstånd finns samma tendens. Bland dem som är yngre än 30 år anger ca 3 procent att de lider av någon form av diagnostiserad sjukdom. I åldrarna 40–49 är motsvarande andel ungefär dubbelt så stor och bland dem som är äldre än 50 år andelen tre gånger så stor. Upplevelsen av oro och ångest varierar dock mycket lite med åldern.

²² Exakt vilka variabler som ingår i respektive index framgår av underbilagetabell 3.

Tabell 3.9 Socialbidragstagares tillgång till bas- och kapitalvaror, ekonomisk utsatthet, arbetsförmåga, sjukdomar och oro, 2001, fördelat efter familjetyp, ålder, kön och födelse land

Procent	Basindex	Kapitalindex	Ekonomiindex	Arbetsförmågeindex	Sjukindex	Oroindex
Familjetyp						
Ensamstående utan barn	59	44	72	73	95	44
Ensamstående 1 barn	64	45	60	67	96	45
Ensamstående 2 barn eller fler	65	52	61	70	97	46
Samboende utan barn	63	44	73	67	93	43
Samboende med 1 barn	63	44	75	75	96	43
Samboende med 2 barn	68	53	68	75	95	42
Samboende med 3 eller fler barn	68	52	76	65	95	51
Ålder						
<30	61	51	69	74	97	45
30–39	64	47	67	73	97	46
40–49	64	48	69	68	94	46
50–64	64	40	79	66	91	43
Kön, svenskfödda och utrikes födda						
Kvinnor	62	44	71	67	95	44
Män	63	48	71	74	95	46
Utrikes födda	62	45	71	69	95	44
Svenskfödda	63	51	69	76	95	48

Källa: ULF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Kvinnor, män och utrikes födda

Skillnaderna mellan hur kvinnor och män beskriver sin situation är generellt sett små. Två skillnader finns dock som kan vara värda att kommentera. Kvinnliga socialbidragstagare har i genomsnitt lägre tillgång till kapitalvaror än manliga. Av tabell 3.9 framgår att 44 procent av de kvinnliga socialbidragstagarna har tillgång till kapitalvaror medan motsvarande nivå för männen är 48 procent. Kvinnor anger också i större utsträckning att deras arbetsförmåga är nedsatt. Av de kvinnliga socialbidragstagarna uppger i genomsnitt 33 procent att deras arbetsförmåga är nedsatt, jämfört med 26 procent bland männen.

Bland svenskfödda och utrikes födda finns skillnader i tillgången till kapitalvaror, arbetsförmåga och upplevelsen av oro och ångest. Av socialbidragstagare som är födda i Sverige uppger hälften att de har tillgång till kapitalvaror. Motsvarande andel bland utrikes födda är 45 procent. En likartad skillnad finns även i arbetsförmågan där ca 30 procent av de utrikes födda anger att deras arbetsförmåga är nedsatt. En något större andel av de utrikes födda anger också att de upplever oro och ångslan.

Avslutande resonemang

Från tidigare analyser har framgått att ensamstående kvinnor med barn, ungdomar och utrikes födda är överrepresenterade bland socialbidragstagarna. En intressant frågeställning som berördes inledningsvis är huruvida dessa grupper även avviker vad gäller den självupplevda levnadssituationen. Av analysen ovan framgår att det inte finns något entydigt svar på den frågan. Frågeställningen kan istället spaltas upp i de olika dimensioner på levnadsförhållanden som berörts i analysen. Mellan kvinnor och män är skillnaderna små i de flesta analyserade dimensioner. Ensamstående med barn avviker endast från övriga hushållstyper i ekonomiskt hänseende, genom att fler upplever en pressad ekonomisk situation. Unga socialbidragstagare upplever sin situation som något mer positiv än de äldre. Tillgången på kapitalvaror är ofta större, arbetsförmågan bättre och de är i genomsnitt friskare. Socialbidragstagare som är utrikes födda har sämre tillgång på kapitalvaror, har sämre arbetsförmåga och känner i större utsträckning oro och ångest.

4 Framtida utveckling av socialbidragen

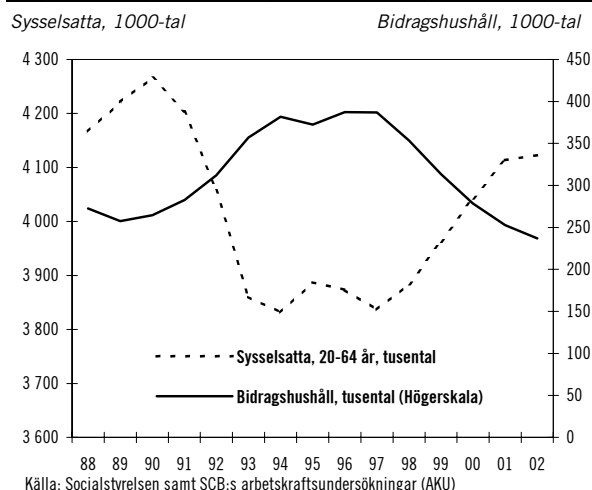
Utvecklingen på arbetsmarknaden har i kombination med befolkningsförändringar och förändringar i skatte- och bidragssystemen haft en stor betydelse för de senaste decenniernas utveckling av socialbidragen.²³ En förutsättning för att klara socialbidragsmålet är att regeringens sysselsättningsmål uppnås. Det försämrade konjunkturläget och den nedgång på arbetsmarknaden som nu kan skönjas, innebär att kraftfullare åtgärder måste vidtas för att socialbidragsmålet skall kunna uppnås.

Detta kapitel redovisar ett antal konsekvensberäkningar av hur den totala sysselsättningsutvecklingen påverkar utvecklingen av antalet helårsekvivalenter fram till 2004. Ett antal räkneexempel visar hur en gynnsam sysselsättningsutveckling för de, ur socialbidragshänseende, mest utsatta grupperna kan påverka antalet helårsekvivalenter. Avslutningsvis presenteras resultaten av en räkneövning som belyser vilka effekter utvecklade arbetsformer inom den kommunala socialtjänsten kan få på antalet helårsekvivalenter.

4.1 Sysselsättning och socialbidragsberoende

Möjligheten till självförsörjning är avgörande för utvecklingen av antal socialbidragstagare. Detta hänger intimt samman med möjligheten att få ett jobb och således också med utvecklingen på arbetsmarknaden. Den historiska sysselsättningsutvecklingen liksom utvecklingen av antalet socialbidragshushåll framgår av diagram 4.1. Diagrammet visar en tydlig samvariation mellan dessa två faktorer. Då sysselsättningen ökar minskar socialbidragsberoendet och vice versa.

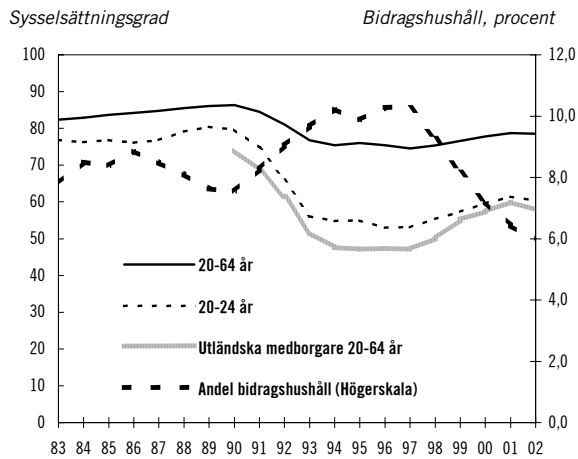
Diagram 4.1 Sysselsättning och socialbidrag



Sysselsättningsgraden, enligt den definition som gäller för sysselsättningsmålet, sjönk från 86,1 till 78,1 procent mellan 1990 och 2002. Av diagram 4.2 framgår att nedgången var särskilt stor för ungdomar 20–24 år och för utländska medborgare.²⁴ För ungdomarna föll sysselsättningsgraden från 79,8 till 60,5 procent mellan 1990 och 2002, dvs. med 19,3 procentenheter. Bland de utländska medborgarna i åldern 20–64 föll sysselsättningsgraden från 74,1 till 57,8 procent mellan 1990 och 2002, dvs. med 16,3 procentenheter. När det gäller ungdomar 20–24 år förklaras den lägre sysselsättningsgraden delvis av att betydligt fler studerar idag. Sedan 1997 har dock sysselsättningen i dessa grupper ökat snabbare än genomsnittet. Detta återspeglades också i ett minskat socialbidragsberoende. Under det senaste året har emellertid utvecklingen varit mindre gynnsam. För såväl ungdomar 20–24 år som för utländska medborgare minskade sysselsättningsgraden mellan 2001 och 2002.

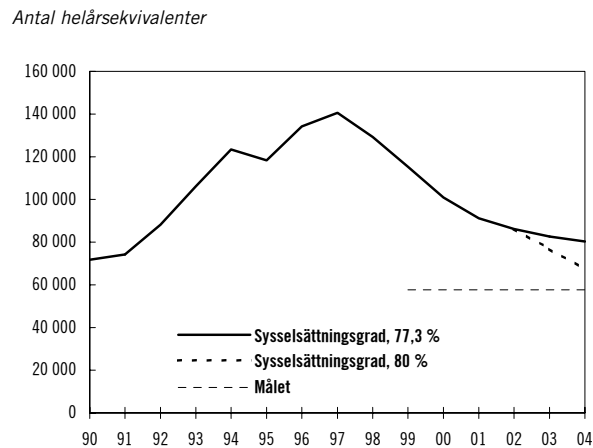
²³SOU 2000:40, Valfärd och försörjning.

²⁴ Sysselsättningsgraden definieras enligt målet som antalet sysselsatta dividerat med befolkningen 20–64 år, exklusive sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska program. Då data för de arbetsmarknadspolitiska programmen ej särredovisas för undergrupper, räknas sysselsättningsgraden för ungdomar 20–24 år och utländska medborgare inklusive arbetsmarknadspolitiska program. Notera att i den övriga analysen i denna bilaga används begreppet utrikes födda personer.

Diagram 4.2 Sysselsättningsgrad i olika grupper

Källa: Socialstyrelsen samt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU)

I diagram 4.3 redovisas hur antalet helårsekvivalenter utvecklas vid två olika antaganden om sysselsättningen.²⁵ I det ena scenariot uppnås regeringens mål om 80-procents sysselsättningsgrad 2004. I det andra scenariot utvecklas sysselsättningen i enlighet med prognos²⁶ till 77,3 procent 2004. Under förutsättning att samma samband som tidigare gäller mellan socialbidragsberoende och sysselsättning, kommer målet om ett halverat socialbidragsberoende inte i något av alternativen att nås under 2004. I alternativet med högre sysselsättning beräknas antalet helårsekvivalenter överstiga målet med 10 000 helårsekvivalenter. I det andra alternativet beräknas antalet helårsekvivalenter överstiga målet med 23 000 helårsekvivalenter. En slutsats av dessa kalkyler är således att regeringens mål om en 80-procentig sysselsättningsgrad 2004 är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att klara socialbidragsmålet. Parallellt med en allmänt god sysselsättningsutveckling krävs därför även andra åtgärder.

Diagram 4.3 Framskrivning av antalet helårsekvivalenter vid olika antaganden om sysselsättningsgrad

Källa: SCB, Finansdepartementets beräkningar

Sysselsättningsutvecklingen bland ungdomar och utländska medborgare

Personer som saknar en fast förankring på arbetsmarknaden saknar ofta också rätt till ersättning från arbetslöshets- och socialförsäkringen, vilket gör att de många gånger är hänvisade till socialbidrag. Dessa grupper utgörs till stor del av ungdomar och utländska medborgare. Det kan därför antas att socialbidragstagandet är särskilt känsligt för sysselsättningsförändringar i dessa grupper.

Tabell 4.1 Sysselsättningsgrad och helårsekvivalenter 2004

	Reguljär sysselsättningsgrad	Helårsekvivalenter	Avvikelse från målet
Bas-alternativet	77,3	80 300	22 700
80-procents-målet	80,0	67 300	9 700
Ungdomar som 1990	79,1	71 700	14 100
Utländska medborgare som 1990	78,3	75 500	17 900
Både ungdomar och utländska medborgare som 1990	80,2	66 800	9 200

Källa: Finansdepartementets beräkningar

²⁵ För en beskrivning av prognosmodellen, se underbilagan.

²⁶ Prop. 2003/04:1 Bilaga 2 Svensk ekonomi.

I tabell 4.1 redovisas ett antal räkneexempel där såväl ungdomar som utländska medborgarna antas få en gynnsam sysselsättningsutveckling fram till 2004. Om ungdomar i åldern 20–24 år skulle bli sysselsatta i samma grad som 1990, som ur sysselsättnings synpunkt var ett mycket gynnsamt år, skulle den samlade sysselsättningsgraden enligt målet bli 79,1 procent 2004. Om man antar motsvarande uppgång för de utländska medborgarna skulle den samlade sysselsättningsgraden öka till 78,3 procent 2004. Om sysselsättningsgraden för såväl ungdomar som utländska medborgare antas öka till 1990 års nivå skulle den totala sysselsättningsgraden bli lite drygt 80 procent 2004. Antalet helårsekvivalenter skulle då uppgå till 66 800. Det innebär att det skulle återstå 9 200 helårsekvivalenter för att uppnå socialbidragsmålet. Att uppnå målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende kräver således att åtgärder riktas mot de utsatta grupperna även vid sidan om arbetsmarknadspolitiken.

Utvecklade arbetsformer

I avsnitt 3.2 konstaterades att mycket tyder på att socialtjänstens arbetssätt och bedömningar på kommunal nivå har betydelse för socialbidragskostnaderna. Det kan därför vara möjligt att sänka socialbidragskostnaderna och därmed frigöra resurser genom förbättrad organisation och utvecklade arbetsformer. I syfte att göra en *grov* uppskattning av denna potential utnyttjas den modifierade modellen för den kommunala kostnadsutjämnningen, som tidigare beskrivits i avsnitt 3.2. I modellen beräknas standardkostnader för socialbidrag, dvs. socialbidragskostnader per innevärdare rensat för strukturella olikheter. Om man antar att de kommuner som har faktiska kostnader som överstiger de beräknade standardkostnaderna sänker sina kostnader till standardkostnaden, medan de kommuner som har lägre kostnader än standardkostnaderna bibehåller sin aktuella nivå, skulle de minskade socialbidragskostnaderna kunna skapa ett finansiellt utrymme på ca 10 procent. Även om resultaten är känsliga för olika antaganden²⁷, förefaller det rimligt att

kommunerna kan sänka sina kostnader med 5–10 procent, genom utvecklade arbetsmetoder och förbättrad organisation. Omräknat till helårsekvivalenter skulle detta kunna innebära en minskning med i storleksordningen 4 000–8 000 helårsekvivalenter. Resultat i denna omfattning skulle kunna betyda väsentliga förändringar och skapa stort utrymme för ökad kontakt mellan klienter, myndigheter och handläggare på lokal nivå. Det utvecklingsarbete som krävs för att nå resultat i denna storleksordning kan dock knappast uppnås före 2004, utan måste ses i ett längre perspektiv.

5 Inriktning på arbetet med att halvera socialbidragsberoendet

Inriktningen på arbetet med att bryta socialbidragsberoendet ligger fast. En hög sysselsättning och låg arbetslöshet är grunden för välfärden. Med hög tillväxt, fler som arbetar och färre som är arbetslösa stärks rättvisa och jämställdhet, samtidigt som välfärden säkras genom att de samlade resurserna ökar.

Ett omfattande bidragsberoende, av socialbidrag likväl som av andra offentliga ersättningar, är uttryck för orättvisor och innebär för många stora begränsningar i möjligheterna att påverka sin egen livssituation. Socialbidragstagandet skall minska genom att alla individer i arbetsför ålder ges möjligheter till egen försörjning. Insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden är prioriterade.

De åtgärder som vidtas skall utgå från ett helhetsperspektiv på de offentliga stödsystemen. En övervältring av kostnader mellan olika offentliga system är ingen lösning på problemet – varken ur individens eller samhällets synvinkel. Människors beroende av offentliga bidrag skall minska genom att individens möjligheter och förutsättningar till egen försörjning stärks. För att uppnå detta fortsätter arbetet med att uppnå sysselsättningsmålet. Regeringens mål är också att sysselsättningsgraden för utrikes födda ska öka och närma sig den för hela befolkningen. För att de utsatta gruppernas position på arbetsmarknaden skall stärkas läggs särskilt fokus på;

²⁷ Om man istället antar att de kommuner som har faktiska kostnader som överstiger den beräknade standardkostnaden med 10 procent

reducerar sina kostnader till standardkostnaden plus 10 procent, medan övriga kommuner bibehåller sina kostnader, minskar de totala kostnaderna med ungefär 5 procent.

- *ungdomar* bl.a. genom effektivisering av högre utbildning
- *invandrare* bl.a. genom bättre värdering av kompetens och effektivisering av svensk-undervisning
- *arbetslösa* genom effektivare arbetsmarknadspolitik och prioritering av personer som står långt från arbetsmarknaden
- *äldre* genom att underlätta för äldre att bli anställda
- *sjuka* genom att underlätta jobbyten, särskilt anställningsstöd för långtids-sjukskrivna.

Ytterligare analysunderlag kring frågor om ohälsa och regeringens ohälsomål redovisas i anslutning till utgiftsområde 10.

5.1 Vidtagna och planerade åtgärder

Regeringen har i tidigare bilagor till budgetpropositioner redovisat vilka åtgärder som vidtagits i syfte att halvera socialbidragsberoendet. En övergripande målsättning för den ekonomiska politiken är att levnadsvillkoren skall fortsätta att förbättras samtidigt som den offentliga skulden fortsätter att amorteras. Under de senaste åren har avbetalningar på den offentliga skulden fortsatt, samtidigt som barnfamiljernas ekonomi förbättrats genom en rad åtgärder. De skattesänkningar som genomförts har framförallt inriktats mot låg- och medelinkomsttagare.

Marginal effekterna²⁸ har successivt minskat under senare delen av 1990-talet, bland annat som en följd av reformer i skatte- och bidragssystemen. Införandet av maxtaxa och det tredje steget i kompensationen för egenavgifterna har varit viktiga steg i detta reformarbete. Marginal effekterna är emellertid fortfarande alltför höga för många hushåll. Regeringen kommer därför inom kort att påbörja ett utredningsarbete i syfte att se över de samlade marginal effekterna och hur bland annat

skatte- och bidragssystemen kan utformas för att stärka de ekonomiska drivkrafterna för arbete.

Arbetet med att nå sysselsättningsmålet fortsätter och en rad åtgärder i syfte att stimulera arbetsutbudet och stärka efterfrågan föreslås. Ett antal åtgärder har vidtagits för att stärka invandras ställning i samhället och på arbetsmarknaden, dels inom den generella arbetsmarknadspolitik, dels inom integrationspolitiken. Inom arbetsmarknadspolitik 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 skall kunna medverka mer aktivt under introduktionen av nyanlända flyktingar. Den 1 september i år infördes en försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare. Särskilda uppdrag har under en rad år givits till Arbetsmarknadsstyrelsen, exempelvis rörande samverkan mellan olika myndigheter²⁹ och Svenska Kommunförbundet för att bättre ta tillvara nyanlända invandras kompetens och påskynda arbetslivsinträdet. Särskilda insatser görs även för gymnasiestuderande ungdomar som kan antas ha särskilda svårigheter att ordna sommarjobb på egen hand, t.ex. vissa invandrarungdomar.

I november 2001 beslutade regeringen om direktiv för en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar (dir. 2001:87). Utredningen har haft i uppdrag att se över vilka hinder som finns för att flyktingar skall få en individuellt anpassad introduktion, bli självförsörjande och delaktiga i det svenska samhällslivet. I uppdraget har också ingått att överväga en obligatorisk introduktionsersättning. Utredningen lämnar sitt betänkande inom kort och detta kommer därefter att remissbehandlas i sedvanlig ordning.

Formerna för samverkan och samordning inom rehabiliteringsområdet stärks i syfte att underlätta för människor att komma tillbaka till arbetslivet. I juni 2003 överlämnade regeringen till riksdagen propositionen Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (prop. 2002/03:132). I propositionen föreslås en permanent finansiell samverkan inom

²⁸ Med marginaeffekter avses den del av en inkomstökning som går bort i skatt, minskade bidrag och höjda avgifter.

²⁹ Arbetsmarknadsverket, Integrationsverket, Migrationsverket och Skolutvecklingsmyndigheten.

rehabiliteringsområdet från och med den 1 januari 2004. Finansiell samordning föreslås kunna ske frivilligt mellan en försäkringskassa, ett landsting, en länsarbetsnämnd samt en eller flera kommuner för att uppnå en effektiv användning av resurser och insatser. Förslaget möjliggör för rehabiliteringsaktörerna att avsätta betydande resurser för olika typer av rehabiliteringsinsatser. Målgruppen utgörs av människor som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser för att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. En viktig fråga för uppföljningen på lokal och nationell nivå, blir att belysa om berörda individer förbättrat förmågan till självförsörjning efter genomförda åtgärder.

Vidare pågår en översyn att göra en samlad analys av den ekonomiska och sociala situationen för studerande. I uppdraget ingår att göra en kartläggning av samspelet mellan studiestödssystemet och andra offentliga förmånssystem.

Slutligen har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag ta fram en plan till nationellt stöd och kunskapsutveckling inom socialtjänsten och att stödja socialtjänstens arbete med personer som är långvarigt beroende av socialbidrag.

Underbilaga

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/sammanboende 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 2002 för olika hushållstyper redovisas i tabellen nedan.³⁰

Underbilagetabell 1 Genomsnittlig årsnorm för olika hushållstyper vid ekvivalensberäkningar 2002

Kronor		
Antal barn	Ensamstående	Gift/sammanboende
0	80 300	113 100
1	104 800	138 200
2	126 900	162 100
3	148 200	186 500
4	171 200	209 400
5	193 400	232 400
6 eller fler	224 200	264 100

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:

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

där

Årsbelopp = Socialbidragsbelopp exkl. introduktionsersättning

Årsnorm = Årsnorm för det aktuella hushållet

$Vuxna$ = 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: 80 300 kronor

Antal vuxna: 1

Antal barn: 0

Antal helårsekvivalenter:

$(5\,000 * 6 / 80\,300) * 1 = 0,37$

Exempel 2: Ett gift par med tre barn

Bidragstid: 10 månader

Genomsnittligt månadsbidrag: 5 000 kronor

Årsnorm: 186 500 kronor

³⁰ Genom att uppgifterna beror på barnens ålder och de ensamståendes kön är siffrorna beroende av strukturen bland socialbidragshushållen.

Antal vuxna: 2
 Antal barn: 3
 Antal helårsekvivalenter:
 $(5\,000 * 10 / 186\,500) * 2 = 0,54$

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.

Framskrivningsmodell för socialbidragstagandet

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

$$\begin{aligned} \Delta Hushåll_t &= 0,30 * \Delta Hushåll_{t-1} \\ &- 22,4 * \Delta Syssels_t \\ &+ 0,36 * Invandring_{t-2} \\ &- 21192 * Dum91 \end{aligned}$$

där

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

Ekvationen är skattad på årsdata för perioden 1978 till 2002.³¹ Vid framskrivningarna hämtas prognoser över sysselsättningen från

Finansdepartementets ekonomiska prognoser i budgetpropositionen för 2004 och uppgifter om invandringen från SCB:s senaste befolkningsprognos.

Helårsekvivalenterna beräknas i ett andra steg enligt:

$$\begin{aligned} Ekviv &= N * Genomsnittligt årsbelopp \\ &* Genomsnittlig årnorm \\ &* Genomsnittligt antal vuxna \end{aligned}$$

där

N = Antalet socialbidragshushåll enligt skattning ovan.
Årsbelopp = Socialbidragsbelopp exklusive introduktionsersättning, i 2002 års prisnivå.
Årsnorm = Årsnorm för det aktuella hushållet med hänsyn taget till antal personer etc. i 2002 års prisnivå. Se tidigare i denna underbilaga.
Vuxna = Antal vuxna i hushållet.

Vid framskrivningarna används ekvationen ovan något omformulerad. *Årsbelopp* delas upp i månadsbelopp och antal månader. Månadsbeloppet uttrycks i 2002 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 2002 års nivå.
- Genomsnittlig socialbidragskostnad per månad i fast pris bestäms exogent och antas vara oförändrad under framskrivningsperioden på 2002 års nivå.

³¹ Data om antalet socialbidragshushåll har hämtats från SCB och Socialstyrelsen. Historiska data om invandringen kommer från SCB. Sysselsättningsdata kommer från SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU).

Underbilagetabell 2 Bidragstagare, bidragshushåll, bidragstid, utbetalt socialbidrag samt helårsekvivalenter

År	Antal bidragstagare	Bidragstagare per 100 av medelfolkmängden	Antal bidragshushåll	Bidragsmånader i genomsnitt	Utbetalt socialbidrag, mnkr, löpande priser	Utbetalt socialbidrag, mnkr, 2002 års priser	Genomsnittligt socialbidrag per hushåll, tkr, löpande priser	Antal helårsekvivalenter
1983	474 657	5,7	252 303	4,2	2 276	4 683	9,0	-
1984	524 191	6,3	281 412	4,2	2 757	5 252	9,8	-
1985	514 343	6,2	279 422	4,4	3 345	5 933	12,0	-
1986	542 157	6,5	293 621	4,5	3 969	6 754	13,5	-
1987	518 028	6,2	282 871	4,4	4 134	6 753	14,6	-
1988	503 353	6,0	272 789	4,3	4 168	6 434	15,3	-
1989	485 139	5,7	257 546	4,3	4 322	6 268	16,8	-
1990	490 808	5,7	264 729	4,3	4 721	6 203	17,8	71 718
1991	510 205	5,9	282 572	4,4	5 642	6 774	20,0	74 191
1992	559 902	6,5	312 108	4,6	7 012	8 224	22,5	88 128
1993	641 385	7,4	357 052	4,8	8 712	9 757	24,4	106 138
1994	694 060	7,9	381 753	5,1	10 285	11 277	26,9	123 472
1995	687 951	7,8	372 762	5,4	10 786	11 543	28,9	118 288
1996	721 040	8,2	387 213	5,7	11 884	12 649	30,7	134 144
1997	716 842	8,1	386 859	5,8	12 377	13 087	32,0	140 509
1998	658 782	7,4	353 597	5,8	11 425	12 113	32,3	129 200
1999	580 934	6,6	313 472	5,8	10 465	11 044	33,4	115 220
2000	522 242	5,9	278 655	5,8	9 521	9 959	34,2	100 879
2001	469 004	5,3	252 935	5,7	8 704	8 890	34,4	91 157
2002	434 046	4,9	236 821	5,8	8 528	8 528	36,0	86 122

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 (2003) Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002 samt SCB.

Underbilagetabell 3 Andel socialbidragstagare respektive icke socialbidragstagare med tillgång till bas- och kapitalvaror, ekonomisk utsatthet, arbetsförmåga, sjukdom och oro/ångest.

Procent

Index	Ej Socialbidrag	Socialbidrag	Ej Socialbidrag	Socialbidrag
Basvaror			Arbetsförmåga	
Dusch	99	98	Nedsatt arbetsförmåga	12
Diskmaskin	54	18	Trött	46
Mikrovågsugn	79	73	Sömnsvårigheter	25
Tvättmaskin	73	33	Huvudvärk	16
Frys	97	93	Svårighet att springa	8
Tv	98	94	Svårighet att gå	11
Dagstidning	75	28	Sjukdom	
Kapitalvaror			Infektion	0
CD-spelare	83	72	Tumör	1
Dator	67	49	Endokrina systemet	7
Internet	56	29	Diabetes	3
Video	82	76	Blodsjukdomar	0
Bil	54	33	Psykiska	4
Fritidshus	48	20	Nervsystemet	7
Semesterresa	66	44	Ögon	2
Ekonomi			Öron	3
Kont.marginal	85	29	Cirkulationsorgan	12
Ekonomisk kris	11	54	Högt blodtryck	8
Lån till mat	5	33	Hjärta	4
Lån till hyra	2	17	Andning	6
Obetald hyra	1	11	Matsmältning	4
Oro/ångest			Urologiska	2
Oro ekonomi	27	72	Hud	2
Arbetslöshet	45	83	Skelett	15
Inbrott	24	28	Rygg	7
Ohälsa	35	49		
Barnmobbing	90	87		
Barn narkotika	90	88		
Krig	52	59		
Bostadsmiljö	31	36		
Miljöförstöring	77	67		
Energiförsörjning	31	26		
HIV	8	16		