

Förord

Om det lönar sig att gå från socialbidrag till arbete är en omdiskuterad frågeställning, likaså frågan om hur stor skillnad mellan socialbidrag och de lägsta lönenivåerna som får anses som rimlig eller tillräcklig för att individerna ska välja arbete framför bidrag. Detta givetvis under förutsättning att individerna har ett val och att den enda (eller i alla fall den starkaste) drivkraften utgörs av en ekonomisk vinning på kort sikt. Ett sätt att delvis få svar på dessa frågor är att jämföra den ekonomiska standarden som anses som skälig total nivå för ekonomiskt bistånd för ett antal hushållstyper med standarden som de fått om de hade haft ett lågbetalt arbete. I denna rapport presenteras för första gången en analys av den ekonomiska standard socialbidragstagare haft i jämförelse med den standard hushåll i låglönearbeten haft vid olika tidpunkter mellan 1991 och 2003.

Rapporten har författats av kanslirådet Tom Nilstierna, inom ramen för Socialdepartementets analysfunktion. Till sin hjälp har han haft en referensgrupp av tjänstemän från Konsumentverket (Ingrid Hallstan och Martina Nilsson), Socialstyrelsen (Karin Mossler och Elis Envall) och Statistiska Centralbyrån (Tommy Blomqvist). Referensgruppen har på olika sätt givit stöd vid framställningen av rapporten. Stödet har bestått i tillhandahållande av dataunderlag och råd vid metodval. Dessutom har referensgruppen givit stöd i form av synpunkter på utkast i olika skeden av rapportframställningen. Värdefulla synpunkter har också erhållits från flera medarbetare på Socialdepartementet. Författaren svarar för såväl rapportens innehåll som de slutsatser som dragits.

Stockholm i februari 2004

Ilija Batljan
Departementsråd

Innehåll

Förord	3
Ordlista	7
Sammanfattning	11
1 Bakgrund	21
1.1 Exempel på faktorer som påverkar socialbidragskostnaderna.....	23
1.2 Biståndsbedömning.....	25
2 Syfte	27
3 Metoder – problem och val	29
4 Typhushåll	31
5 Normerna och deras utveckling	33
6 Total bidragsnivå	37
7 Normen och delindex	45
8 Disponibel inkomst	47
8.1 Låga löner över hela perioden	47
8.2 Löner för yrkesgrupper	49
8.3 Beskattning.....	51

8.4	Bidrag	51
8.5	Kostnader för arbete	51
8.6	...och kostnader för barnomsorg	54
9	Mänskliga drivkrafter.....	57
10	Från socialbidrag till heltidsarbete.....	59
10.1	Relativt utbyte	60
10.1.1	Ensamstående man.....	61
10.1.2	Ensamstående kvinna.....	63
10.1.3	Ensamstående kvinna med ett barn	65
10.1.4	Ensamstående kvinna med två barn	67
10.1.5	Sammanboende utan barn	69
10.1.6	Sammanboende med ett barn	71
10.1.7	Sammanboende med två barn.....	73
10.1.8	Sammanboende med fyra barn med de vuxna i åldern 8–24 år	75
10.1.9	Sammanboende med fyra barn med de vuxna i åldern 40–44 år	77
10.2	Onyttan av arbete och onyttan av socialbidrag	79
11	Slutreflektioner	81

Ordlista

I denna ordlista förklaras viktigare begrepp som används i denna rapport.

Skälig levnadsnivå

Begreppet skälig levnadsnivå definieras inte närmare i lagtexten eller förarbetena till socialtjänstlagen. I proposition 1979/80:1 konstaterades dock att vad som avses med skälig levnadsnivå inte kan fastställas en gång för alla. Det måste bl.a. bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever och ”anpassas efter den allmänna standardutvecklingen i samhället, dvs. till vad människor i allmänhet kan kosta på sig”. Utgångspunkten för vad som är skälig boendestandard angavs i en senare proposition vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har råd att kosta på sig (Prop. 1996/97:124, . 83).

Normnivå

Med begreppet menas det belopp, den summa pengar, som schablonmässigt täcker de utgifter som innefattas av normen. Innan år 2000 utgjordes normen av en rekommendation till kommunerna utgiven av Socialstyrelsen. Fr.o.m. år 2000 utgörs normen av en riksnorm som årligen fastställs av regeringen.

Den totala bidragsnivån

Med begreppet menas det belopp, den summa pengar, som innefattar *Normnivå* (se ovan) och därutöver utgifter utanför den, som t.ex. boendekostnader. Tanken är att beloppet ska återspegla det

som kan betraktas som skälig levnadsnivå. Den totala bidragsnivån är för t.ex. barnhushåll inte identisk med det socialbidrag hushållet får. Barnbidraget och andra bidrag dras från den totala bidragsnivån vid en faktisk utbetalning av socialbidrag. Eftersom socialbidragstagaren inte har någon lön så blir socialbidraget den nivå som framkommer efter att den totala bidragsnivån reducerats med förekommande barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd.

Återstående disponibel inkomst

Med begreppet menas det belopp, den summa pengar, som det lönearbetande hushållet disponerar över som ett resultat av heltidsarbete. Det beräknas som summan av lön och bidrag (barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd) med reduktion för skatter, kostnader för att arbeta (resor, mathållning och A-kassa) och kostnader för barnomsorg.

Det relativa utbytet

Begreppet definieras som kvoten mellan *Återstående disponibel inkomst* (\dot{A}) och *Den totala bidragsnivån* (T). I formeltermer definieras begreppet enligt följande: $(\dot{A}/T - 1) * 100$. Om värdet blir större än noll betyder det att hushållet får en högre standard genom arbete än genom socialbidrag. Om värdet t.ex. skulle vara 20, betyder det att den återstående disponibla inkomsten är 20 procent högre än den totala bidragsnivån hushållet skulle få i en situation helt utan några arbetsinkomster.

Mänskliga drivkrafter

I begreppet ingår det som brukar kallas ekonomiska incitament. I våra beräkningar kan man säga att goda ekonomiska incitament råder om det relativa utbytet (se ovan) är positivt. Mänskliga drivkrafter är ett utvidgat begrepp. I utvidgningen ligger t.ex. mer långsiktiga ekonomiska frågor. Det handlar t.ex. om vilka effekter socialbidrag och arbete får för ålderspensionen. I utvidgningen ingår frågor om möjligheten att längre fram få ett arbete om man kortsiktigt väljer arbete framför socialbidrag. I utvidgningen ingår också icke-monetära aspekter som nyttan och onyttan av arbete. Hur ska man värdera den tid man tillbringar i arbete respektive i

socialbidragstagande? I utvidgningen ingår frågor om värdet av tillhörande, social gemenskap etc.

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

1990-talets höga socialbidragsnivåer avviker starkt från den situation som rått i Sverige sedan början av 1950-talet, med en andel av befolkningen med socialbidrag på runt 5 procent. Under de svåraste åren vid mitten av 1990-talet var andelen uppemot det dubbla. Sedan 1997 har socialbidragstagandet sjunkit. År 2002 när knappt 237 000 hushåll fick socialbidrag någon gång under året var detta den lägsta noteringen sedan 1980-talets början.

Det finns en mängd faktorer som förklarar varför individer ansöker om och får socialbidrag. Möjligheterna för individer att etablera sig på arbetsmarknaden är en viktig sådan faktor. Dessa möjligheter har sin bakgrund i utbildningsnivå, arbetsmarknadens utveckling, förekomsten av diskriminering och förekomster av skatteklar som försvarar för utsatta människor att få arbete. Sammantaget rör det sig alltså i denna del om faktorer som hindrar en individ som faktiskt vill försörja sig själv, att få möjlighet till det.

Det finns, åtminstone i teorin, också faktorer som mer rör individens egna val. T.ex. skulle en mycket hög bidragsnivå kunna minska viljan att arbeta för sin egen försörjning. Om bidragsnivån är så hög att ett arbete i ett låglöneyrke ger en lägre standard än socialbidraget, kan det skapa en ovilja till arbete. I ett sådant resonemang beaktas inte att de mänskliga drivkrafterna för att välja ett aktivt liv framför ett passivare liv som socialbidragstagare, består av väsentligt mer än att få det bästa ekonomiska resultatet. Sådant som gemenskap, delaktighet i samhället, investering i det egna humankapitalet, intjänade pensionsrättigheter m.m. är väl så viktiga vid ett eventuellt val mellan arbete och socialbidrag.

En rad forskningsrapporter om socialbidragstagande har också visat att många människor som skulle behöva socialbidrag med hänsyn till deras ekonomiska situation inte ansöker om detta. Forskningen har också visat att de människor som hänvisas till att

leva på ekonomiskt bistånd upplever detta förhållande som stigmatiserande. I jämförelse mellan mottagande av socialförsäkringsförmåner (pension, sjukpenning mm) och ekonomiskt bistånd visas att det förra upplevs som och anses vara helt socialt acceptabelt medan det förra innebär en klar förlust av social status och respekt i samhället. Känslan av förnedring och stigmatiseringen tillsammans med andra faktorer leder i många fall till en minskning i den enskildes självkänsla. I många fall leder detta i sig till depressioner och andra psykiska besvär.

Vidare är det så att en biståndsberoende (i de flesta fall) varje månad måste ansöka om bidrag för den kommande månaden. Det betyder att den som ansöker om ekonomiskt bistånd underkastas en utredning och bedömning om han/hon är berättigad till stöd. Processen kring ansökan om ekonomiskt bistånd upplevs av de flesta som intervjuats om sitt biståndstagande som förnedrande. I denna process ingår att ställa krav på att den sökande aktivt eftersträvar självförsörjning genom arbete. De allra flesta klienter har krav på sig att aktivt söka arbete på mer eller mindre heltidsbasis eller delta i olika former av aktiviteter.

Sammantaget är vägen till socialbidrag beroende av många olika faktorer och påverkas av olika drivkrafter varav de ekonomiska är en. Samtidigt är det oftast just de ekonomiska drivkrafterna som i den allmänna debatten oftast figurerar som den viktigaste (och ibland den enda) drivkraften som har betydelse för socialbidragstagarnas vilja att arbeta. Trots att forskningen visar att de mänskliga drivkrafterna är många och mångfacetterade är det viktigt att ha en bra bild av hur de ekonomiska drivkrafterna att välja ett arbete framför socialbidrag ser ut.

Syftet med denna rapport har varit att jämföra den ekonomiska standard socialbidragstagare har fått med den man har fått i låglönearbeten, vid olika tidpunkter sedan 1990-talets början. Sedan den tiden har förändringarna varit stora både vad gäller hur socialbidraget har reglerats samt hur inkomstskatter och andra bidrag till individer och hushåll har utformats. Det finns därför skäl att förvänta sig att utfallet av jämförelserna blir olika för olika år sedan 1990-talets början.

Det relativa utbytet eller lönsamheten av arbete

För att göra jämförelserna möjliga har vi skapat ett mått som avser visa det relativa utbytet av att gå från en situation med socialbidrag till en situation med en låg lön. Måttet utgör relationen mellan den återstående disponibla inkomsten för ett hushåll i heltidsarbete med låg lön och det samma hushåll skulle få i socialbidrag. Ju högre det relativa utbytet är desto mer pengar får hushållen att röra sig med givet att man får ett arbete med låg lön i stället för socialbidrag. I den återstående disponibla inkomsten ingår lön med reduktion för skatt, barnomsorgsavgifter och vissa kostnader för att arbeta samt tillägg för barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd. I den totala bidragsnivån ingår tillämplig socialbidragsnorm, boendekostnader och vissa andra kostnader för livsföringen.

Vi har studerat hur det relativa utbytet utvecklats under perioden 1991-2003 för åtta olika typfall. Hushållstyperna är valda på ett sådant sätt så att de täcker en större del av hela populationen som får socialbidrag. De åtta hushållstyperna är:

1. Ensamstående man
2. Ensamstående kvinna
3. Ensamstående kvinna med ett barn i åldern 4-6 år
4. Ensamstående kvinna med två barn, det ena 4-6 år och det andra 7-10 år
5. Sammanboende par, utan barn
6. Sammanboende par, med ett barn i åldern 4-6 år
7. Sammanboende par, med två barn i åldrarna 4-6 år respektive 7-10 år.
8. Sammanboende par, med fyra barn, i åldrarna 4-6 år, 7-10 år, en flicka i åldern 11-14 år och en pojke i åldern 15-18 år.

Ensamstående man utan barn utgjorde år 2002 cirka 37 procent av alla socialbidragshushåll. Det relativa utbytet för denna hushållstyp år 2003 är knappt 60 % och marginellt högre än det var år 1991. Åren däremellan var det lägre och hade sin lägsta nivå, något över 20 %, år 1994.

En fjärdedel av alla socialbidragshushåll år 2002 var hushåll bestående av en ensamstående kvinna. De ensamstående kvinnorna har en likartad utveckling med avseende på det relativa utbytet som de ensamstående männen, dock på en lägre nivå. Orsaken till denna lägre nivå är att kvinnorna enligt lönestatistiken har lägre löner än män. Det relativa utbytet var lite högre i slutet av perioden, cirka

45 % att jämföra med ca 40 % år 1991. Det relativa utbytet var som lägst knappt 20 procent under perioden 1994-1997.

Nio procent av alla socialbidragshushåll är ensamstående med ett barn. Det ska också poängteras att en majoritet av ensamstående med barn är kvinnor. Det relativa utbytet för en ensamstående kvinna med ett barn var år 2003, ca 25 %. Detta är något lägre än det var år 1991, ca 30 %. Å andra sidan har det relativa utbytet ökat starkt också för ensamstående kvinnor med ett barn från knappt 15 % som det var under perioden 1994-1997.

Ensamstående med två barn utgjorde år 2002 cirka 6 procent av alla socialbidragshushåll. Det relativa utbytet för dessa hushåll var i stort sett lika år 2003 som år 1991, cirka 20 %. Åren 1994 och 1997 var det relativa utbytet lågt (7-8 %) för denna hushållstyp. Det låga relativa utbytet i mitten av 1990 talet var framförallt resultatet av ökade boendekostnader, ökade barnomsorgskostnader samt förändringar i skatte- och transfereringssystemet.

Ökade bostadskostnader påverkade starkt det relativa utbytet för samtliga hushållstyper mellan 1991 och 1994. Den totala bidragsnivån steg kraftigt beroende på två effekter. För det första var det så att de normer som ingick i den totala bidragsnivån under dessa år höjdes i samma takt som konsumentprisindex (KPI). I detta ingår boendekostnaderna som, till stor del som ett resultat av skattereformen, steg kraftigt dessa år. För det andra kompensades socialbidragstagarna därutöver för den faktiska ökningen av boendekostnaderna genom att socialbidragstagarna fick ersättning för faktiska boendekostnader. Därmed kom de ökade boendekostnaderna att påverka såväl normen som den direkta ersättningen för de högre boendekostnaderna. Högre reallöner sedan andra halvan av 1990-talet har dock återfört relationen mellan låga löner och socialbidrag till de tidigare nivåerna på det relativa utbytet.

Vidare har införandet av maxtaxan inom barnomsorgen bidragit starkt till att det relativa utbytet ökat i slutet av perioden. Det bör betonas att det relativa utbytte för en ensamstående man med barn är högre än det relativa utbytet för kvinnor med barn p.g.a. löneskillnaderna.

Som det framgår nedan är det relativa utbytet generellt högre för sammanboende hushåll. Hushåll med hög andel vuxna, särskilt sammanboende utan barn, har under samtliga beräknade år ett väsentligt högre utbyte än hushåll med få försörjare och många barn. T.ex. visar det sig att sammanboende utan barn (år 2002 utgjorde dessa 6 procent av alla socialbidragshushåll) har ett högt relativt utbyte. I början och slutet av perioden var det 120 %. Som

sämst var det relativa utbytet för dessa hushåll knappt 80 %, år 1997. En stark ökning av det relativa utbytet förklaras framförallt av att vi sedan 1997 upplevt en stark ökning av reallönerna i Sverige.

Fyra procent av alla bidragshushåll är sammanboende med ett barn. Det relativa utbytet för dessa hushåll är större i slutet av perioden, drygt 70 % än i dess början, knappt 60 %. Lika stor andel av socialbidragshushållen (4 procent) utgörs av sammanboende med två barn. Sammanboende med två barn hade lågt relativt utbyte från att gå ifrån socialbidrag till arbete under åren 1994 och 1997. Samtidigt ökade det relativa utbytet också för denna hushållstyp och var år 2003 över 40 % vilket är väsentligt högre än de 30 % som gällde det första året i perioden.

Endast två procent av alla socialbidragshushåll utgörs av sammanboende med fyra barn. Hur det relativa utbytet ser ut för denna hushållstyp är helt beroende av vilken ålder man antar att personerna befinner sig i. Om vi antar att föräldrarna är i åldern 18-24 år då blir denna hushållstyp den enda hushållstypen för vilken det relativa utbytet var negativt under åren 1994-2000. Till inte oväsentlig del beror dock detta på att förutsättningarna för våra beräkningar, åtminstone i detta fall, inte är realistiska. Vi har nämligen för samtliga hushåll antagit att man får en lön motsvarande för 18-24 åringar med endast förgymnasial utbildning. Vi har gjort detta val för att försäkra oss om att inte överskatta lönerna. Det relativa utbytet var dock positivt också för denna grupp år 2003, knappt 20 att jämföra med cirka 10 procent år 1991. Om vi dessutom antar att föräldrarna befinner sig i ålder 40-44 år visar det sig att det relativa utbytet är positivt för hela perioden. År 2003 låg det relativa utbytet för denna hushållstyp på 35 procent, en kraftig ökning i relation till år 1997 då det låg på cirka 5 procent.

Resultaten visar att utvecklingen av det relativa utbytet för de olika hushållstyperna varit likartade under perioden 1991-2003 i den meningen att utbytena sjönk vid mitten av 90-talet för att återhämta sig vid slutet av perioden. År 2003 är det relativa utbytet högt för en majoritet av socialbidragshushållen.

Det finns dock skillnader som är värda att notera. Hushåll med hög andel vuxna, särskilt sammanboende utan barn, har under samtliga beräknade år ett väsentligt högre utbyte än hushåll med få försörjare och många barn. Ensamstående har ett lägre utbyte än sammanboende och fler barn innebär ett lägre relativt utbyte. Sammanboende får ett högre utbyte därför att en lön utbetalas som ersättning utan hänsyn till försörjningsbörd, medan socialbidrag

ges till de sammanboende med hänsyn till stordriftsfördelarna av sammanboendet. När det gäller barnfamiljer sänks utbytet av det faktum att fler barn ökar försörjningsbördan och att, återigen, en löneinkomst utbetalas utan hänsyn till den. Det bör här påpekas att vi antar att båda, i förekommande fall, föräldrarna har arbete. Ett mer restriktivt antagande, där bara en av föräldrarna får ett arbete skulle resultera i att det relativa utbytet blir lägre och ligger då närmare det relativa utbytet för ensamstående. Variationen i utbytena över tiden är dock mycket likartad. Utbytena gick ned vid mitten av 90-talet för att vid slutet av perioden i de flesta fall ligga på en högre nivå än 1991.

De relativa utbytena av att gå till heltidsarbete har vid periodens slut återgått till de nivåer som gällde, eller blivit bättre än, vid periodens början. Det kan tolkas som att incitamenten till arbete nu är åtminstone lika goda som vid 1990-talets början.

Normernas utveckling

Den totala bidragsnivån är hela den konsumtionsnivån ett hushåll kan anses ha rätt till enligt lagen. Under hela den studerade perioden har det funnits normer som schablonmässigt styr vissa delar av socialbidraget. Sedan år 2000 finns det en riksnorm som täcker en viss grundläggande del av den totala bidragsnivån. Dessförinnan, under den av oss studerade perioden, fanns det en av Socialstyrelsen rekommenderad norm. Vi har också studerat utvecklingen av dessa normer i såväl absoluta som relativa termer.

Nomen har under den studerade perioden fått minskat innehåll. Den andel normen utgör av den totala bidragsnivån har sjunkit för samtliga hushåll under perioden. För t.ex. en ensamstående man har andelen sjunkit från 60 till drygt 40 procent. För hushåll med flera barn är normandelen högre men också för dessa hushållstyper har den sjunkit. För t.ex. sammanboende med fyra barn har den sjunkit från ungefär 75 till drygt 60 procent.

Förklaringarna bakom den sjunkande normandelen har varierat över tiden. Minskningen av normandelen mellan 1991 och 1994 berodde på de kraftigt höjda boendekostnaderna, som ligger utanför normen. Minskningen de följande åren har huvudsakligen berott på minskat innehåll i normen. Mindre nu än tidigare ligger alltså innanför normen, vilket gör regleringen av normen mer grannlaga. Frågan är hur det faktum att normen innehåller någonstans mellan 40 och 50 procent av den totala bidragsnivån (dvs. allt

större delar av normen är direkta kostnadsersättningar) påverkar individernas rörelsefrihet och möjligheter att planera och styra över sitt liv.

Socialbidragsnormens reala värde har i stort sett minskat under perioden. Värdet var lika stort 1991 och 1994 vilket beror på att normer de åren reglerades med KPI. Minskningen därefter beror huvudsakligen på andra beräkningssätt och just på bortplockningar från normen. Normen är dock som påpekats ovan en allt mer krympande del av den totala bidragsnivån. Därför är det när man vill studera socialbidragstagarnas ekonomi och konsumtionsmöjligheter mer relevant att studera utvecklingen av den totala bidragsnivån. Med total bidragsnivå menar vi här det samlade belopp per månad ett typhushåll behöver förfoga över till konsumtion för att nå upp till en skälig levnadsnivå. Åtminstone när det gäller hushåll med barn är denna totalnivå för hushåll utan arbetsinkomster inte liktydig med socialbidraget. Vissa grundläggande transfereringar som t.ex. barnbidraget räknas av vid framräkningen av hur stort socialbidrag ett hushåll ska få.

Den totala bidragsnivån för ett hushåll består av flera komponenter. Utöver bistånd enligt norm tillkommer därför det bistånd som ligger utanför denna. Biståndet, utöver den kategori som normen utgör, kan delas in i två ytterligare kategorier. Den ena är bistånd i förhållande till faktiska kostnader. Den andra kategorin är bistånd efter behov. Den kategori som gäller bistånd i förhållande till faktiska kostnader innebär stiliserat att den som söker får socialbidrag efter att ha styrkt sina kostnader. Något förenklat kan man säga att detta gäller boendekostnaderna. Det finns i kommunerna oftast övre gränser för på vilken nivå boendekostnaderna får ligga men genomsnittliga boendekostnader i hyresrätt ersätts i kommunerna alltid på det sätt som beskrivs här. Förhållandena vad gäller den kategori bistånd som ges efter behov är mer komplicerade. Den som söker ekonomiskt bistånd i de delar som gäller behov kan få det men inte i förhållande till kostnader för faktisk konsumtion. Istället prövas om den sökande har behov av konsumtionen i fråga. Det gäller t.ex. sådant som kostnader för flyttning, umgängesresor och begravningskostnader.

Från att tidigare ha ingått i normen kom från år 1997 möbler och husgeråd att ersättas efter behov. Den förändringen har enligt anekdotiska data också inneburit en faktisk sänkning av vad långvariga socialbidragstagare får ersättning för. Inom ramen för denna studie har vi på olika sätt försökt fånga data om storleken av denna sänkning. Dels har experter på Socialstyrelsen tillfrågats. Dels har

Stockholms Stads Utrednings- och Statistikkontor (USK) gjort beräkningar.

Även kostnader för läkarvård och tandvård fördes 1997 från norm till behovsprövning. Vi har valt att från detta år låta dem ingå med det belopp som de ingick i 1994 års norm. När vi studerat utvecklingen av bidragsbeloppet har vi valt att bortse från kostnader för fackföreningsavgift, A-kassa, barnomsorg, flyttkostnader, umgängesresor, rehabilitering eller begravningskostnader.

Våra beräkningar visar att den totala socialbidragsnivån har stigit mer än konsumentpriserna under perioden mellan 1991 och 2003. Den största skillnaden mellan utvecklingen av den totala socialbidragsnivån och KPI återfinns bland hushåll där boendekostnaderna utgör en stor andel av den totala socialbidragsnivån, dvs. små hushåll utan barn. Ju större hushållet är desto mindre skillnad blir det. Som vi nämnt ovan är det här viktigt att beakta att ökningen av den totala bidragsnivån var mycket stor mellan 1991 och 1994 beroende på boendekostnadernas utveckling. Dock räcker det inte som förklaring för hela skillnaden i utvecklingen. Det betyder att den totala socialbidragsnivån är mer än värdesäkrad år 2003 i relation till hur nivån såg ut år 1991. Å andra sidan, räcker inte de höjningarna av den totala bidragsnivån som skett under perioden 1991 till 2003 för att den relativa standarden för socialbidragstagarna i relation till löntagarna skulle ha behållits fullt ut.

Sammanfattande reflektioner

De reala disponibla inkomsterna för låglönegrupperna har stigit och socialbidragstagarnas reala konsumtionsmöjligheter har knappt följt med. Det är väl också skäligt att det ska löna sig att välja arbete samtidigt som socialbidragstagarnas standard följer med övrigas.

Man får dock konstatera att problemen med relationerna var stora vid 1990-talets mitt. Under några år vid mitten av 1990-talet var det relativa utbytet av att gå från socialbidrag till arbetet lågt. Problemen berodde till stor del på ökade boendekostnader och en olycklig koppling av socialbidragsnormen till dessa. I stora drag har relationen mellan socialbidragstagares konsumtionsmöjligheter och låglönegruppers disponibla inkomster de allra senaste åren, 2002 och 2003, återställts till de nivåer som gällde 1991. Därför kan man säga att om vi anser att förhållandena år 1991 var tillfredsställande är det rimligt att hävda att de också är det nu.

Teoretiskt täcker de typfall vi studerat 93 procent av alla socialbidragshushåll enligt 2002-års uppgifter om ekonomiskt bistånd från Socialstyrelsens statistik. Enligt de teoretiska beräkningarna är det relativa utbytet större än 60 procent för 47 procent av alla socialbidragshushåll. 29 procent av alla socialbidragshushåll har ett relativt utbyte att gå från socialbidrag till heltidsarbete som motsvarar 40 till 60 procent. Resterande 17 procent av socialbidragshushållen ligger i intervallen 20 till 40 procent i relativt utbyte. Detta är förstås teoretiskt typfallsberäknade värden på det relativa utbytet. I praktiken kan variationerna bli stora beroende på regionala skillnader, om det är heltid eller deltid, om en i ett samboende hushåll får ett heltidsarbete och den andra ett deltidarbete eller inget arbete alls. Därför ska ovan presenterade tal ses som indikativa värden som gäller givet våra antaganden och allt annat lika. *Trots detta får man konstatera att det aldrig under de senaste 10-15 år har varit så olönsamt att välja att inte arbeta som det är nu.*

De åtgärder som i olika sammanhang vidtagits under de senaste åren, bl.a. maxtaxan inom barnomsorgen, har haft en stark bidragande effekt till att det relativa utbytet nu är i många fall högre än det var år 1991. Både de ekonomiska och de mänskliga drivkrafterna finns på plats för att många fler individer ska gå från socialbidrag till egen försörjning via arbetet. Fokus bör nu läggas på vilket stöd de behöver för att kunna ta steget från utsatthet till en arbetsmarknad i behov av arbetskraft.

1 Bakgrund

Behov av socialbidrag är det vanligaste skälet till att människor kommer i kontakt med socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Biståndet är den kostnadsmässigt största enskilda insatsen. Ekonomiskt bistånd är tänkt att vara ett yttersta skyddsnät för människor i tillfällig ekonomisk kris. Rätten till bistånd regleras i socialtjänstlagen (SoL) och bygger på en individuell behovsbedömning. Genom biståndet ska människor enligt socialtjänstlagen tillförsäkras en skälig levnadsnivå på ett sätt som stärker möjligheterna att leva ett självständigt liv.

Människors ekonomiska situation avgörs av deras inkomster och utgifter: Vilka har en inkomst som inte täcker skäliga utgifter och som därför kan vara i behov av ekonomiskt bistånd? För att få en uppfattning om det görs ofta schabloniserade beräkningar av ett slags genomsnittlig utgiftsnivå, *biståndsnivån*. Denna utgår från en riksnorm med tillägg för de beräknade kostnader man har rätt att få ersättning för enligt lagstiftningen. Det kan t.ex. vara boendekostnader eller resor.

Befolkningens ekonomiska situation och behov av ekonomiskt bistånd beror både på strukturella och individuella faktorer, ofta i samverkan. De förstnämnda gäller bl.a. arbetslöshet och villkoren för arbetslöshetsersättning, socialförsäkringarnas funktionssätt samt demografiska förhållanden som åldersfördelning, barnafödande och invandring. På den individuella nivån gäller det bl.a. faktorer som ålder, familjesituation, socialt nätverk, utbildning, arbetslöshet, boendeförhållanden, etnisk bakgrund, vistelsetid i Sverige, ohälsa och missbruk.

Det som i dag benämns ekonomiskt bistånd har haft ungefär samma omfattning under hela 1900-talet. Med undantag för depressionsperioden under 1930-talets första hälft och krigsåren på 1940-talet har det ekonomiska biståndet årligen omfattat ca 5 procent av befolkningen (Salonen, 1994). Men både hjälpens ut-

formning och de grupper som hjälpen omfattat har förändrats avsevärt. Den riktades tidigare till grupper som permanent stod utanför arbetslivet: äldre, personer med fysiska funktionshinder, personer med psykisk sjukdom samt barn som behövde försörjning. Numera har dock generella trygghetsreformer och nya bidragsformer till stora delar mönstrat ut dessa grupper.

Under 1990-talet har systemet för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) allt mer kommit att fungera som ett flykting- och invandrarstöd. Tidigare låg kostnaderna för flyktingars försörjning i ett särskilt statligt finansierat ersättningsystem, men sedan 1985 ingår kostnaderna i biståndssystemet – finansierat med statsbidrag till kommunerna. Sedan 1994 har kommunerna möjlighet att istället för ekonomiskt bistånd till mottagna flyktingar utbetala en introduktionsersättning. Sedan 2003 kan äldre personer med ingen eller låg pension få ett et s.k. äldreförsörjningsstöd.

Normbeloppen inom socialbidraget skall återspegla en skälig levnadsnivå¹ för de kostnadsposter som häri ingår. År 1985 fastställdes normen utifrån Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader. Dessa grundades på noggranna analyser och prisinsamlingar av de ingående kostnadsposterna.

Under åren 1985–1997 anpassades normbeloppen till den allmänna prisutvecklingen via årliga omräkningar med basbeloppet (KPI). Därefter, fram t.o.m. 1999 års riksnorm lämnade Konsumentverket ånyo underlag till normbeloppen som baserades på prismätningar av s.k. skäliga produkter hos butiker etc. med skälig prisnivå. Omräkning gjordes varje år med hjälp av del-KPI och en prognosfaktor.

Från och med 2000 års riksnorm är Konsumentverket enligt sin instruktion skyldigt att varje år leverera beräkningar angående normen till regeringen. Dessförinnan skall Socialstyrelsen, Statistiska Centralbyrån och Konjunkturinstitutet lämna synpunkter på Konsumentverkets förslag. Beräkningarna baseras på prismätningar och analyser minst vart tredje år. Därutöver görs omräkningar med, till skälig nivå anpassade del-KPI samt med prognosfaktor för prisutvecklingen under det år då normen skall gälla. Detta innebär

¹ Begreppet skälig levnadsnivå definieras inte närmare i lagtexten eller förarbetena till socialtjänstlagen. I proposition 1979/80:1 konstaterades dock att vad som avses med skälig levnadsnivå inte kan fastställas en gång för alla. Det måste bl.a. bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever och ”anpassas efter den allmänna standardutvecklingen i samhället, dvs. till vad människor i allmänhet kan kosta på sig”. Utgångspunkten för vad som är skälig boendestandard angavs i en senare proposition vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har råd att kosta på sig (Prop. 1996/97:124, . 83).

således att hänsyn tas till såväl faktisk prisutveckling efter den senaste prismätningen som till prognostiserad utveckling t.o.m. det år då normen kommer att vara giltig.

Flera aspekter av socialbidraget har under det senaste decenniet tilldragit sig intresse. En aspekt är den stora ökning av kostnaderna för socialbidrag som kunde konstateras under första halvan av 1990-talet. Den utvecklingen beskrevs t.ex. i betänkandet ”Ökade socialbidrag” SOU 1999:46. Där konstaterades som en inledande uppgift att kostnaderna för socialbidraget i fast penningvärde fördubblades mellan åren 1990 och 1997. Under 1990-talets stora ökning av antalet personer som sökte socialbidrag dominerades diskussionen av socialbidragsnormens nivå. På senare tid har i stället frågan om aktivering och arbete samt hur man bäst kan stödja dem med störst försörjningsproblem kommit i fokus. Under åren efter 1997 har socialbidragstagandet minskat.

Enligt Socialstyrelsens statistik hade 6 procent av Sveriges hushåll socialbidrag år 1991. Andelen steg till 10,7 procent år 1997. Den var år 2002 återigen nere i en andel på 6 procent.

Nivån har naturligtvis en direkt betydelse för socialbidragskostnaderna. Ju högre nivån är desto fler hushåll blir berättigade till ekonomiskt bistånd och kostnaderna ökar. Hypotetiskt har nivån också en indirekt betydelse. Om nivån t.ex. vore mycket hög i jämförelse med andra bidragsformer och den lön man får i låglöneyrken kunde det möjligen leda till att ett antal personer väljer att söka socialbidrag i stället för andra försörjningskällor. Detta hypotetiska antagande bortser dock ifrån de icke-ekonomiska faktorer som stimulerar och belönar människor att arbeta och hämmar och till och med stigmatiserar bidragstagande. Vidare bortser antagandet från det faktum att rätten till bistånd prövas i varje enskilt fall av socialtjänstens handläggare. I denna process ingår att ställa krav på att den sökande aktivt eftersträvar självförsörjning genom arbete, den s.k. arbetslinjen.

Mer om detta under avsnittet Mänskliga drivkrafter.

1.1 Exempel på faktorer som påverkar socialbidragskostnaderna

Mycket uppmärksamhet har koncentrerats till själva normens storlek. Många tidigare kommunala besparingsåtgärder gällde socialbidragsnivåerna. Delnormer, specialbidrag till vissa grupper, speciella korttidsnormer och frysta eller sänkta nivåer tillämpades

tidigare. Det är oklart hur mycket normens nivå i realiteten påverkar socialbidragstagandet och därmed kommunernas kostnader för socialbidrag. Det bör observeras att normen bara omfattar ungefärligen halvdelen av ett socialbidragshushålls kostnader, medan hushållets övriga kostnader för boende, barnomsorg etc. ersätts utanför normen.

En stor del av socialbidragstagandet beror vidare på strukturella samhällsförändringar. Arbetsmarknadens förändrade krav och lågkonjunktorens arbetslöshet bland framförallt ungdomar och invandrare/flyktingar är viktiga orsaker till det ökande socialbidragstagandet under 1990-talet. Socialtjänstens sätt att arbeta är också av stor betydelse för socialbidragstagandet. Som nämnts tidigare kan även förändringar i andra bidragssystem leda till ökat socialbidragstagande.

Erfarenheter från kommunal verksamhet i övrigt (t ex barnomsorg och äldreomsorg) är att delegerat budgetansvar med frihet att disponera medel inom en budgetram innebär minskade kommunala kostnader. Vissa studier (Socialstyrelsen: Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1995:4) tyder också på att låga bidragsnormer, med individuell prövning, kan innebära lika höga eller högre socialbidragskostnader totalt för kommunen. En bearbetning av underlag från Socialtjänstkommittén gällande kommunernas normnivåer kontra socialbidragskostnader visar att kommuner med låga normnivåer år 1992 inte hade lägre socialbidragskostnader än de med höga.

Det finns andra förhållanden som påverkar kommunernas socialbidragskostnader. Flera studier (Socialstyrelsen: Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1995:4; Socialtjänsten i Sverige. En översikt 2003) har visat att kommunala åtgärder och socialtjänstens sätt att arbeta har stor betydelse för socialbidragstagandet. Kommuner med en tydlig policy och ett genomtänkt arbetssätt har minskat socialbidragstagandet. Ett aktivt samarbete med arbetsförmedling och försäkringskassa och sysselsättningsinriktade åtgärder minskar bidragstiden för många hushåll och därmed kostnaderna. Budgetrådgivning kan också minska socialbidragskostnaderna för vissa hushåll.

Flera studier tyder på att låga bidragsnormer kan innebära lika höga eller högre socialbidragskostnader totalt för kommunen. En låg bruttonorm – eller en norm med många utbrutna poster – kan innebära fler socialbidragsansökningar för små belopp. Det leder till längre handläggningstider. De låga normerna leder till att

bidragstagarna återkommer under månaden, vilket ökar handläggningskostnaden.

Redan under tidigt 80-tal redovisade Socialstyrelsen (*Ovanåkersmodellen*, Socialstyrelsen redovisar 1984:8) erfarenheter från försök med mycket hög bruttonorm som visade att kommunen totalt kunde göra besparingar genom en kraftigt förhöjd norm.

En studie av socialbidragsutvecklingen 1987–1993 i Sundsvall och Eskilstuna kommuner visar stora skillnader i deras socialbidragskostnader (62 respektive 152 milj kr). En viktig förklaring till detta var socialtjänstens sätt att arbeta. Eskilstuna kommun inriktade sig på ekonomisk behovsprövning utifrån bruttonormen. I Sundsvall gjordes en mer långtgående inventering av det bidragsökande hushållets hela situation. Vid enklare kompletteringsbehov överfördes bidragshandläggningen till en ekonomiassistent. Övriga kvarstod hos socialsekreteraren för fortsatt utredning eller insats av annat slag.

Den jämförande studien mellan Sundsvall och Eskilstuna visade att Sundsvall, som hade lägst socialbidragskostnader, gav hushållen mer i socialbidrag än vad deras ekonomiska underskott berättigade dem till. I studien angavs att det är troligt att det bidragstagande hushållet därmed kunde hantera sin ekonomi och planera på ett bättre sätt. En striktare bedömning kan leda till att hushållen måste återkomma för kompletterande bidrag.

I studien betonas hur viktigt det är att det finns klara riktlinjer för hur socialtjänsten handlägger det ekonomiska biståndet. Det behövs en flexibel organisation där man kontinuerligt följer upp och vidareutvecklar bidragshandlingen. Nya socialbidragsbehov behöver mötas med en stark mottagningsfunktion. Biståndet för hushåll med långa bidragstider behöver återkommande inventeras. För att ha möjligheter att utforma alternativa eller kompletterande biståndslösningar behövs handläggare med rätt kompetens. En förstärkning av personalstyrkan antalsmässigt och kompetensmässigt ledde direkt till kortare bidragstider hos i stort sett alla hushåll. Det bidrog i sin tur till en minskning av den totala bidragskostnaden.

1.2 Biståndsbedömning

Vidare beror socialbidragskostnaderna på biståndsbedömningen. I studien Att besluta om socialbidrag En studie i elva svenska kommuner, initierad av Socialstyrelsens enhet Centrum för Utvärdering av Socialt Arbete (CUS, Lars Christer Hydén, Pia Kyhle-

Westermark och Sten-Åke Stenberg) undersöktes socialtjänstens sätt att bedöma rätten till och behovet av socialbidrag under en månad för sex typfall. Studien genomfördes våren 1994 i elva kommuner. Bedömningen gjordes av 211 socialbidragshandläggare. De fick också besvara enkätfrågor om organisatoriska förutsättningar, yrkesbakgrund och utbildning, attityder och inställning till socialbidragstagare och orsaker till socialbidragstagande.

Studien visade att i de tre bedömningsmässigt *enklare* typfallen gjordes en likartad bedömning av rätten till socialbidrag. Däremot varierade beloppet påtagligt mellan kommunerna och i viss mån också inom kommunen. I ett av fallen varierade beloppet från 840 kr till 14 900 kr. Huvuddelen (80 %) av handläggarna beslutade om bidrag med 5 100–7 400 kr. I de enkla fallen hade den lokala normen störst betydelse för bedömningen.

De tre *komplicerade* fallen bedömdes mer olika. Mellan hälften och två tredjedelar av handläggarna beviljade bidrag. Men en viss samstämmighet fanns i bedömningen inom kommunerna. I drygt hälften av kommunerna gjorde 80 procent av handläggarna en likartad bedömning om avslag eller bifall skulle ges. Det tyder på att lokala riktlinjer förekommer eller att lokal praxis utvecklats i viss utsträckning. Förutom normen spelar handläggarnas egen bakgrund, t ex ålder och kön, attityder till socialbidrag och bidragstagare en viss roll för om bidrag skulle beviljas eller inte. För två av de tre fallen som bedömdes hade den lokala normen *inte* signifikant betydelse för bidragssummans storlek. Kommuntyp spelade också roll. Det var svårare att få bidrag och bidrag gavs med mindre belopp i storstäderna och de större städerna.

2 Syfte

Även om nivån inte är en viktig förklaring till höga kostnader för socialbidraget under tider av t.ex. dålig arbetsmarknad, besvärliga statsfinanser eller högt flyktingmottagande, så kan nivån vara av intresse att studera utifrån ett hypotetiskt ”val” den enskilde kan göra mellan yrkesarbete och bidragstagande. Man kan tillspetsat säga att socialbidraget bör ligga på en nivå som är tillräcklig för ett drägligt liv eller skälig levnadsnivå och samtidigt på en nivå som ger den enskilde ekonomiska incitament för arbete till sin försörjning. Nivån ska alltså inte vara för låg men inte heller för hög.

Det viktigaste syftet med föreliggande arbete är att belysa de senare årens utveckling när det gäller relationen mellan det ekonomiska bistånd socialbidragstagare får och de disponibla inkomster personer i låglöneyrken får. Detta för att belysa just om socialbidraget är väl anpassat utifrån skälighet och incitament till arbete.

Ett annat syfte är att ge ett underlag för ställningstaganden om med vilka data, metoder och mått en framtida uppföljning av riksnormen kan göras.

Ännu ett syfte är att ge underlag för bättre information till allmänheten.

3 Metoder – problem och val

Vi har valt att belysa förhållandena 1991, 1994, 1997, 2000 och 2002. Vi har också valt att göra en prognos för 2003.

Syftet att utröna relationerna mellan socialbidragsnivån och inkomsterna från lågbetalda yrken, ställer vissa krav på data och metoder. Vi kan t.ex. inte nöja oss med att studera normernas utveckling. Vi behöver uppgifter om den totala socialbidragsnivån för dem som får socialbidrag. Utöver det som täcks av norm respektive år, måste det t.ex. ingå också uppgifter om boendekostnaderna.

Syftena medför också att de statistiska uppgifter om socialbidragstagande som finns att tillgå har begränsad användbarhet. De innehåller varierande förhållanden som vi vill, men inte alltid kan, kontrollera för. Det kan t.ex. handla om att socialbidrag utbetalas enligt olika regler i olika kommuner, att socialbidrag utbetalas som komplement till andra inkomster eller att familjeförhållandena varierar under den studerade tidsperioden. Istället har vi valt att arbeta med stiliserade data. Det innebär t.ex. att vi har arbetat med typhushåll. Vi har i viss detalj specificerat sammansättningen för ett antal hushåll. Vi har också, med stöd i olika källor som konsumentverkets beräkningar av skälig konsumtion och SCB:s undersökningar om boendekostnaderna, specificerat storleken på olika komponenter i typhushållens kostnader för att leva.

Regionala variationer utgör ytterligare ett problem vid beräkningar av det här slaget. Teoretiskt finns möjligheten att försöka spegla dessa variationer genom regionala indelningar av materialet. Ett annat alternativ, som vi också har valt, är att skapa riksrepresentativa uppgifter. Det viktigaste skälet till valet är att stiliserade data innebär flera redovisningsdimensioner. Vår övergripande ansats innebär att vi kombinerar ihop olika typhushåll, olika yrkesgrupper, i vissa fall åldersgrupper och kön. Redan dessa kombinationer utgör en källa till stor komplexitet. Regionala indelningar

skulle öka komplexiteten ytterligare. Vi har valt att utgå från riksgenomsnitt vid beräkningarna.

Under första halvan av 1990-talet reglerades den rekommenderade normen med basbeloppet, som är starkt kopplat till konsumentprisindex (KPI). I beräkningarna har vi använt KPI och därför refererar vi återkommande i texten till KPI vid jämförelse med normen.

4 Typhushåll

För denna studie har vi definierat åtta olika typhushåll. Som alltid innebär val av det här slaget att representativiteten av resultaten kan ifrågasättas. Vi har dock strävat efter att konstruera typhushåll där hushållsmedlemmarna är i de åldrar som är vanliga bland socialbidragstagare.

Den viktigaste förklaringen till varierande behov är hushållsstorlek. Den viktigaste förklaringen till varierade inkomster, när andra förhållanden hålls konstanta, är antalet försörjare dvs. antalet vuxna i hushållet. För att minska komplexiteten i redovisningarna har vi också valt att hålla antalet typer till ett minimum.

De åtta hushållstyperna är:

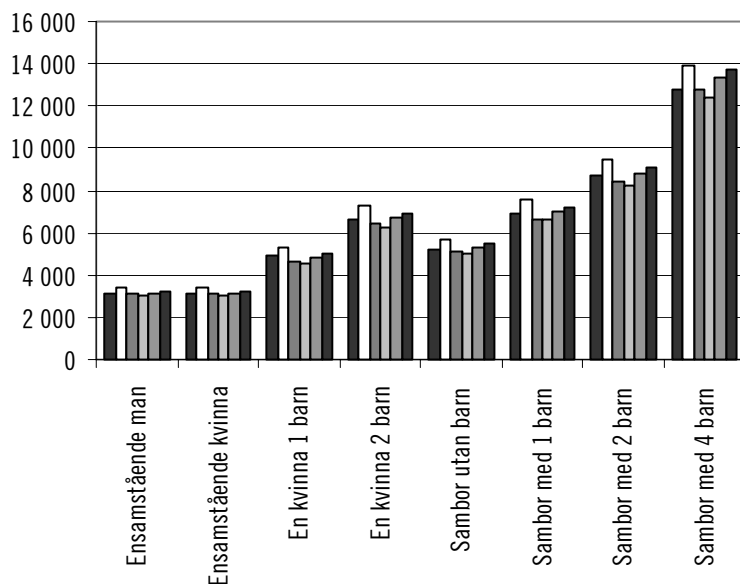
1. Ensamstående man
2. Ensamstående kvinna
3. Ensamstående kvinna med ett barn i åldern 4-6 år
4. Ensamstående kvinna med två barn, det ena 4-6 år och det andra 7-10 år
5. Sammanboende par, utan barn
6. Sammanboende par, med ett barn i åldern 4-6 år
7. Sammanboende par, med två barn i åldrarna 4-6 år respektive 7-10 år.
8. Sammanboende par, med fyra barn, i åldrarna 4-6 år, 7-10 år, en flicka i åldern 11-14 år och en pojke i åldern 15-18 år.

5 Normerna och deras utveckling

I detta avsnitt redovisas socialbidragsnormernas nivåer för de åtta typhushållen respektive år.

I figur 1 nedan redovisas nivåerna för de normer som använts under de aktuella åren. För åren på 1990-talet avses de av Socialstyrelsen rekommenderade nivåerna och för åren på 2000-talet den gällande riksnormen.

Figur 1 Nivå på rekommenderad norm respektive riksnorm för samtliga åtta typhushåll 1991, 1994, 1997, 2000, 2002 och 2003

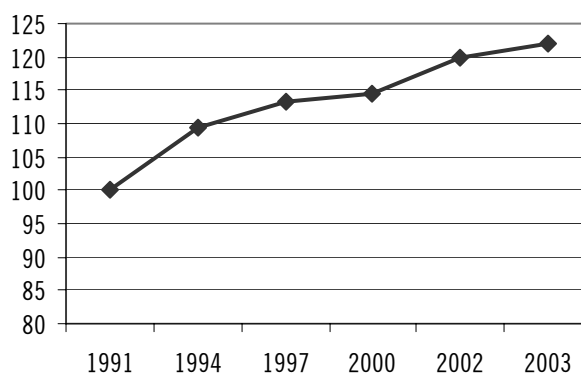


Källa: Socialstyrelsen

Det framgår av figuren, om man ser över hela perioden, att normerna inte har förändrats nämnvärt i nominella termer. Det är t.o.m. så att normerna efter en ökning mellan 1991 och 1994 når ett bottenläge 2000, för att stiga de kommande åren.

I figur 2 nedan redovisas utvecklingen av KPI de aktuella åren.

Figur 2 KPI-nivåer (juli) index 1991=100

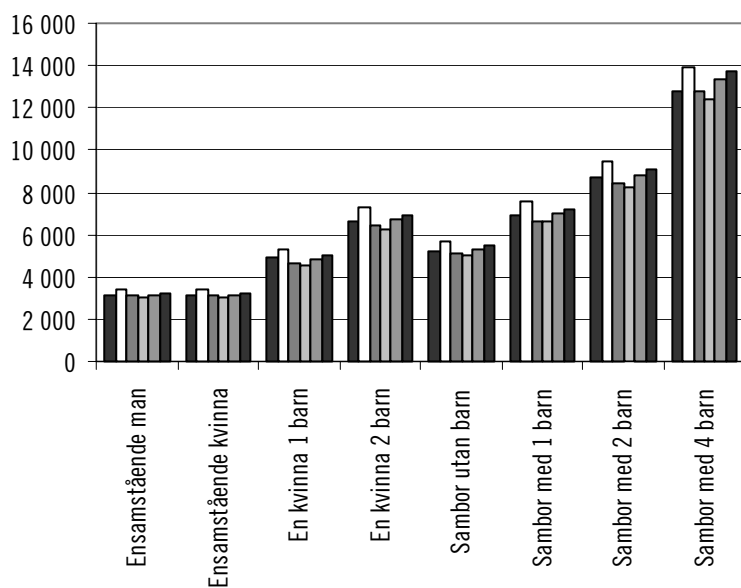


Källa: Statistiska Centralbyrån

Av figuren framgår det att KPI ökat stadigt under perioden och i slutet av perioden ligger drygt 20 procent över KPI i början av perioden. Det kan alltså enkelt konstateras att normerna inte har utvecklats med prisutvecklingen som grund. Utvecklingen förklaras istället av olikheterna i hur normerna har beräknats respektive år. T.ex. har den uppsättning produktgrupper som ingått i normen varierat över åren. Generellt kan man också säga att över tiden har färre produktgrupper kommit att ingå.

I figur 3 nedan redovisas normernas utveckling i fasta priser, dvs. i relation till KPI.

Figur 3 Rekommenderad respektive riksnorm för respektive typhushåll fastprisberäknade med 2003 års priser som utgångspunkt.



Källa: Statistiska Centralbyrån och egna beräkningar

Figuren visar att normen har fallit i reala termer under perioden. Figuren visar också att normen efter riksnormens införande ligger på en lägre nivå än då normen bestämdes med hjälp av basbelöpet, dvs. första halvan av 90-talet.

6 Total bidragsnivå

Med total bidragsnivå menar vi här det samlade belopp per månad ett typhushåll behöver förfoga över till konsumtion för att nå upp till en skälig levnadsnivå. Åtminstone vad gäller hushåll med barn är denna totala bidragsnivå för hushåll utan arbetsinkomster inte liktydig med socialbidraget. Vissa grundläggande transfereringar som t.ex. barnbidraget dras ifrån vid framräkning av hur stort socialbidrag ett hushåll ska få.

Den totala bidragsnivån för ett hushåll består av flera komponenter. Några komponenter är lätta att systematisera. Andra beror på tillfälligheter, som uppkomna begravningskostnader. Eftersom vi vill jämföra socialbidragstagarnas biståndsnivåer med yrkesaktivas inkomstnivåer, behöver vi skapa denna totala bidragsnivå för biståndet för varje typhushåll. Utöver bistånd enligt norm tillkommer därför det bistånd som ligger utanför denna.

För beräkningarna har vi använt olika underlag. Ett viktigt underlag har varit Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader. Ett annat viktigt underlag har varit av Socialstyrelsen tillhandahållna uppgifter om normernas innehåll och nivåer. Ett tredje underlag har varit SCB:s uppgifter om genomsnittliga boendekostnader i hyresrätter i fyra regioner som hämtats från Bostads- och hyresundersökningarna.

Man kan säga att biståndet, utöver den kategori som normen utgör, kan delas in i två ytterligare kategorier. Den ena är bistånd i förhållande till faktiska kostnader. Den andra kategorin är bistånd efter behov.

Den kategori som gäller bistånd i förhållande till faktiska kostnader innebär stiliserat att den som söker får socialbidrag efter att ha styrkt sina kostnader. Något förenklat kan man säga att detta gäller boendekostnaderna. Det finns i kommunerna oftast övre gränser för på vilken nivå boendekostnaderna får ligga. Skälig boendekostnad ska vara vad en låginkomsttagare på orten normalt

har möjlighet att kosta på sig. Vi har utgått från genomsnittliga uppgifter om hyreskostnader för olika hushållstorlekar som uppmätts respektive år i SCB:s Bostads- och hyresundersökning (BHU).

Förhållandena vad gäller den kategori bistånd som ges efter behov är mer komplicerade. Den som söker ekonomiskt bistånd i de delar som gäller behov kan få det men inte i förhållande till kostnader för faktisk konsumtion. Istället prövas om den sökande har behov av konsumtionen i fråga. Det gäller t.ex. sådant som kostnader för flyttning, umgängesresor och begravningskostnader.

För att kunna skapa en total bidragsnivå har vi gjort antaganden för samtliga tre biståndskategorier. Detta har varit nödvändigt eftersom utvecklingen under 1990-talet har inneburit att kostnadsposter har brutits ut ur normen och placerats i någon av de andra kategorierna.

För de biståndskategorier som ingår i norm eller ersätts med faktiska kostnader föreligger det inga problem. För de kostnader däremot som ersätts utöver norm behövs för varje post ett ställningstagande över på vilket sätt den ska behandlas när total bidragsnivån skapas.

Från att tidigare ha ingått i normen kom från år 1997 möbler och husgeråd att ersättas efter behov. Den förändringen har enligt anekdotiska data också inneburit en faktisk sänkning av vad långvariga socialbidragstagare får ersättning för. Inom ramen för denna studie har vi på olika sätt försökt fånga data om storleken av denna sänkning. Dels har experter på Socialstyrelsen tillfrågats. Dels har Stockholms Stads Utrednings- och Statistikkontor (USK) gjort beräkningar. En analys av dessa källor ger vid handen att ersättningen för möbler och husgeråd sänkts kraftigt i samband med borttagningen från normen. Vi har låtit möbler och husgeråd ingå med 25 procent av vad Konsumentverket, i sina beräkningar av skäliga levnadskostnader, bedömer att hushållet behöver för möbler och husgeråd.

Även kostnader för läkarvård och tandvård fördes 1997 från norm till behovsprövning. Vi har valt att från detta år låta dem ingå med det belopp som de ingick i 1994 års norm.

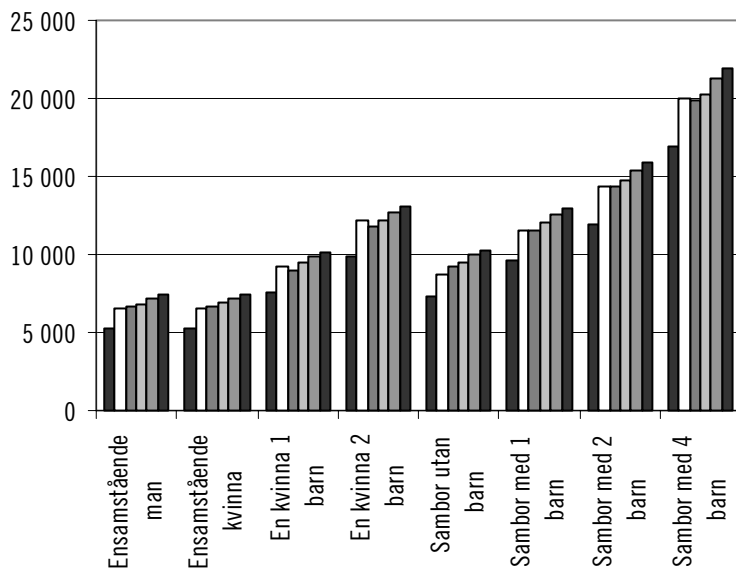
Vi har antagit att de som får ekonomiskt bistånd inte har kostnader för fackföreningsavgift, A-kassa, barnomsorg, flyttkostnader, umgängesresor, rehabilitering eller begravningskostnader.

En socialbidragstagare har rätt till ersättning för A-kassa. Vi har alltså trots detta gjort antagandet att det socialbidragstagande hushållet inte har kostnader för A-kassa och därför inte heller ska ha

motsvarande ersättning. Vi föreställer oss ju en situation där hushållet står helt utanför arbetsmarknaden. Det är därför naturligt att hushållet inte heller är medlem i en A-kassa.

Den som lever på socialbidrag har också rätt till kommunal barnomsorg i viss omfattning. Vi har dock vid dessa beräkningar antagit att socialbidragshushållet inte har kommunal barnomsorg. Senare kommer vi att lägga in kostnader för barnomsorg som kostnader för att arbeta.

Figur 4 Total bidragsnivå för respektive typhushåll åren 1991, 1994, 1997, 2000, 2002 och 2003

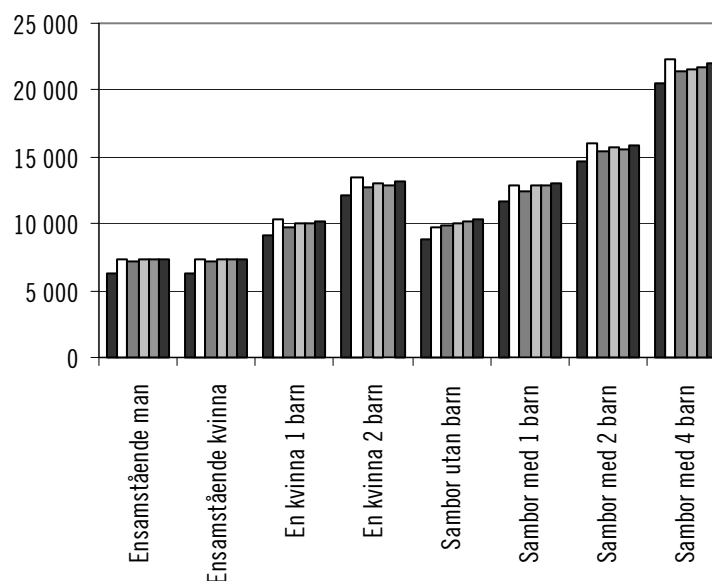


Källa: Egna beräkningar

Av figuren framgår det att total bidragsnivån i stort sett stadigt ökar under perioden. För vissa typhushåll minskar den dock mellan år 1994 och 1997.

I figur 5 redovisas utvecklingen av total bidragsnivån i fasta priser.

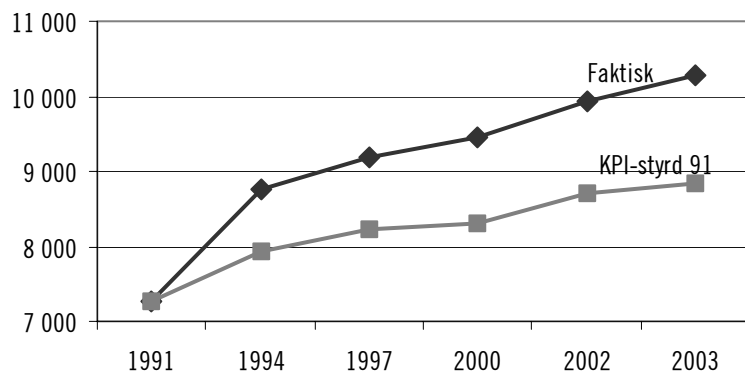
Figur 5 Total bidragsnivå för respektive typhushåll i 2003 års priser respektive år



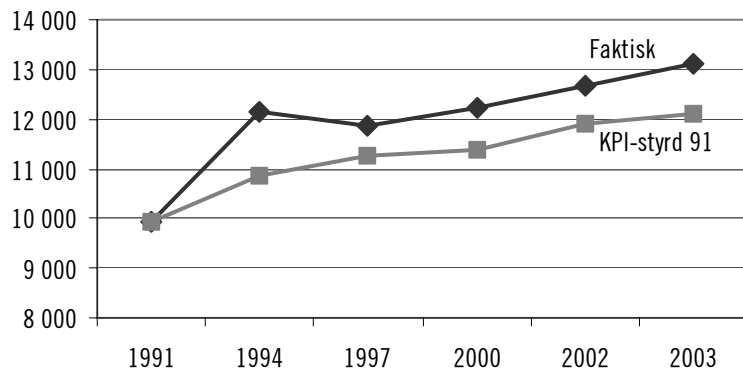
Av figuren framgår det att de totala bidragsnivåerna i reala termer har ökat måttligt sedan över hela perioden.

För att något ytterligare belysa utvecklingen av den totala bidragsnivån i förhållande till penningvärdet, har vi genomfört ett kalkylexperiment där vi jämför den totala bidragsnivåns utveckling med den utveckling den skulle ha haft vid justering med KPI. Det är viktigt att notera att det helt rör sig om ett kalkylexperiment som avser belysa följsamheten gentemot KPI. En eventuell reglering med ett prisindex skulle endast röra riksnormen och alltså inte hela den totala bidragsnivån som den i detta arbete har definierats och beräknats.

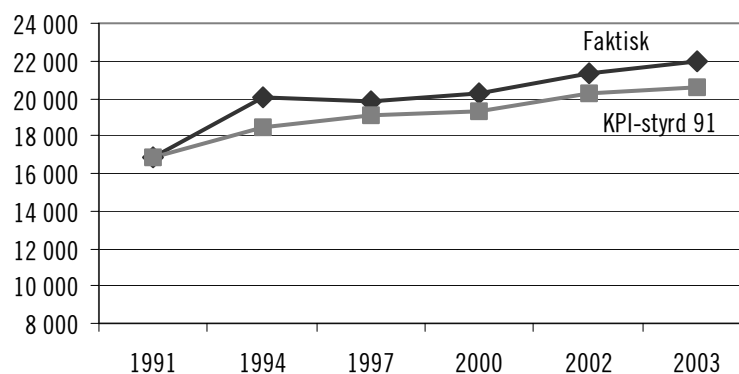
Figur 6 Faktisk total bidragsnivå och med 1991 år som bas KPI-justerad total bidragsnivå för typhushållet sammaboende utan barn



Figur 7 Faktisk total bidragsnivå och med 1991 år som bas KPI-justerad total bidragsnivå för typhushållet ensamstående kvinna med 2 barn



Figur 8 Faktisk total bidragsnivå och med 1991 år som bas KPI-justerad total bidragsnivå för typhushållet sammanboende med 4 barn



De tre figurerna visar att den faktiska totala bidragsnivån har stigit mer än den skulle ha gjort om den hade följt KPI-utvecklingen. Av figurerna, och vid jämförelser av dem, framgår det också att för hushåll med en stor andel boendekostnader dvs. små hushåll utan barn, är avvikelsen mellan faktisk och KPI-driven total bidragsnivå störst.

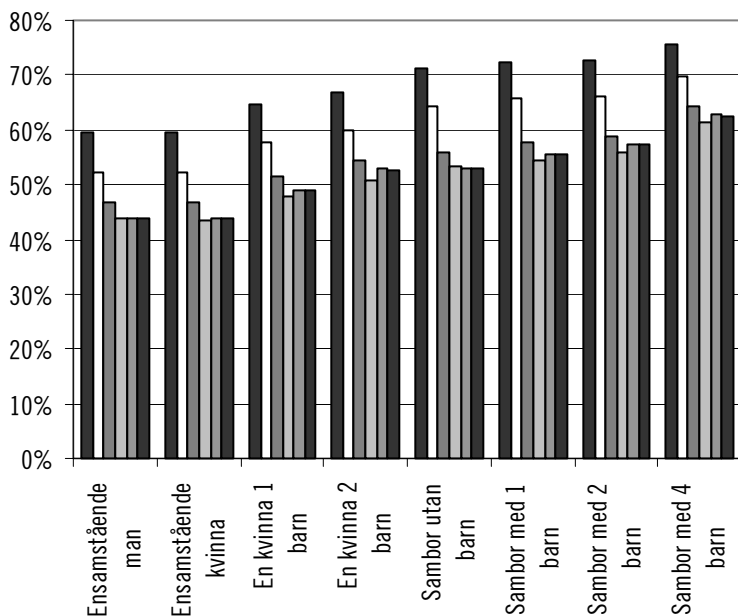
Som också framgår av figurerna är ökningen av faktisk total bidragsnivå mycket stor mellan 1991 och 1994, vilket då skulle kunna vara förklaringen till den bestående skillnaden mellan faktisk och KPI-driven total bidragsnivå resten av perioden. En test med 1994 som basår visar för samtliga typhushåll dock att även då ökar faktisk total bidragsnivå mer än den skulle ha gjort om den ändrades med KPI som utgångspunkt.

Sammantaget kan man säga att över hela perioden har den totala bidragsnivån ökat mer än den skulle ha gjort om den följt KPI. En annan slutsats är att för hushåll med en stor andel boendekostnader är skillnaden störst mellan det som resulterat av den faktiska situationen jämfört med en KPI-justerad.

Mellan 1991 och 1994 steg boendekostnaderna kraftigt, vilket är en förklaring till misstämningen. En stor del av prisökningarna låg alltså utom ramen för de varor som omfattades av normen. En viktig förklaring till misstämningen mellan norm- och prisutvecklingen de kommande åren är att normen under perioden fått minskat innehåll. Under perioden har möbler och husgeråd, hushållsel, hemförsäkring, läkarvård och tandvård lyfts ur normen.

I figur 9 nedan redovisas hur normen som andel av total bidragsnivå har utvecklats över åren för våra typhushåll.

Figur 9 Den procentuella andelen normen utgör av den totala bidragsnivån för respektive typhushåll respektive år



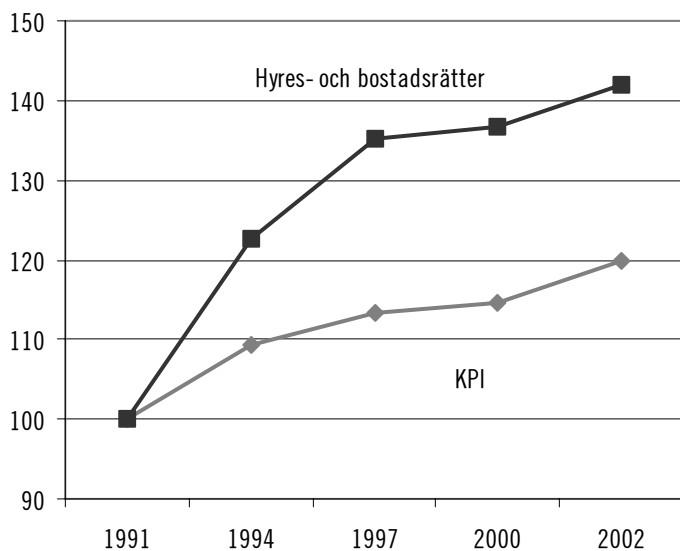
Av figuren framgår det t.ex. att procentandelen för en ensamstående man under perioden har sjunkit från 60 procent till drygt 40 procent. Hushåll med fler familjemedlemmar har en högre procentandel men för samtliga hushåll har andelen sjunkit. Procentandelen har ökat något de allra senaste åren.

7 Normen och delindex

Den kraftiga höjningen av den totala bidragsnivån mellan 1991 och 1994 beror främst på att boendekostnaderna steg kraftigt de åren. Boendekostnaderna låg, och ligger, utanför normen och medförde därför en dubbelkompensation via en höjning av normen i förhållande till KPI och ett högre belopp som ett direkt resultat av de ökade boendekostnaderna.

I figur 10 nedan redovisas utvecklingen av det totala KPI och utvecklingen av hyreskostnaderna för hyres- och bostadsrätter.

Figur 10 Utveckling av total KPI och hyreskostnader för hyres- och bostadsrätter (1991=100).

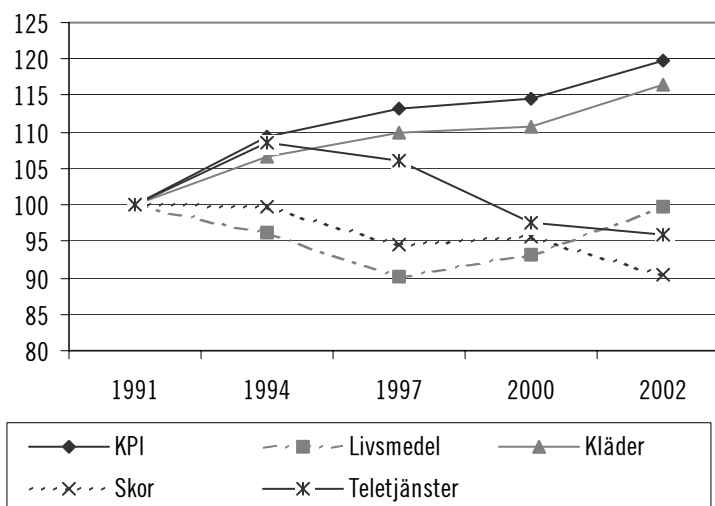


Källa: Statistiska Centralbyrån

Figuren visar att ökningen av hyreskostnaderna vida överstiger den allmänna prisökningen i samhället.

I figur 11 nedan redovisas prisutvecklingen för produktgrupper som bland flera ingår i den nuvarande riksnormen.

Figur 11 Utveckling av KPI samt index för livsmedel, kläder, skor och teletjänster (1991=100).



Av figuren framgår det att KPI har ökat mer än samtliga övriga index. Livsmedel utgör den enskilt tyngsta delen i normen. Figuren visar också att index för livsmedel sjönk fram till 1997 och ökade därefter för att år 2002 sluta på i stort sett samma nivå som 1991.

Sammantaget visar den historiska utvecklingen att den reglering av normen med basbeloppet (KPI), som gällde under första halvan av 1990-talet, inte var träffsäker.