

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
Helårsekvivalenter minskar i alla grupper	7
Trendbrott 2001	7
Utsatta grupper	7
Möjligheter att nå målet	7
1 Regeringens mål för ett halverat antal socialbidragsberoende	8
2 Socialbidrag	8
2.1 Utvecklingen sedan 1990	9
2.2 Socialbidrag 2001	10
Hushållstyp	10
Ursprungsland	11
Ålder	11
Varaktighet	11
3 Socialbidragsberoendet hos särskilt utsatta grupper	12
3.1 Ensamstående kvinnor med barn	12
Marginaleffekter	13
Unga ensamstående kvinnor med barn	13
Arbetsmarknaden	13
Varaktigt socialbidragsberoende	14
3.2 Utrikes födda hushåll och ungdomar	14
Trygghetssystemen	15
Individuella faktorer	15
Varaktigt socialbidragsbehov	15
Arbetsmarknaden	17
Socialtjänstens arbetsformer	17
Överlappning mellan grupperna	17
3.3 Individer med sammansatt problematik	18
Samverkan med individen i centrum	18
4 Förändringar i socialbidragsmottagandet 1999–2001	19

4.1	Förändringar i antal helårsekvivalenter 1999–2001.....	19
	Färre helårsekvivalenter i alla grupper	19
	Olika stor minskning inom grupperna	20
	Andra mönster kan komma fram.....	20
	Regionala skillnader	21
4.2	Rörlighet bland vuxna bidragstagare.....	21
	Individer med socialbidrag både 1999 och 2001	22
	Män och kvinnor.....	22
	Åldersgrupper	22
	Hushållstyper	23
	Flyktingar	23
5	Att uppnå socialbidragsmålet	23
5.1	Framtida utveckling av socialbidragen.....	23
5.2	Alternativa metoder att reducera socialbidragsberoendet.....	24
	Makroekonomiska förändringar	25
	Förändringar i skatte- och transfereringssystem	26
6	Inriktning på arbetet med att halvera socialbidragsberoendet	26
6.1	Vidtagna och planerade åtgärder	26
	Underbilaga.....	28
	Beräkning av årsnorm och antal helårsekvivalenter	28
	Datamaterial.....	29
	Framskrivningsmodell för socialbidragsberoendet	29

Tabellförteckning

2.1	Andel socialbidragshushåll i ålder 18–64 år efter hushållstyp och kön 2001	10
2.2	Antal socialbidragshushåll, bidragsbelopp och bidragstid efter hushållstyp 2001.....	10
2.3	Antal hushåll, bidragshushåll och bidragsbelopp efter födelseland 2001.....	11
2.4	Andel socialbidragshushåll efter hushållstyp och födelseland 2001	11
2.5	Vuxna biståndsmottagare efter ålder och kön 2001.....	11
2.6	Andel socialbidragshushåll och bidragsbelopp efter antal bidragsmånader 2001	12
3.1	Antal ensamstående kvinnor med barn i befolkningen och bland socialbidragshushållen 2001	13
3.2	Andel arbetslösa socialbidragshushåll fördelade på ensamstående kvinnor med barn respektive övriga hushåll 2001.....	14
3.3	Socialbidragshushållens fördelning över antalet bidragsmånader 2001.....	14
3.4	Totalt antal utrikes födda hushåll och socialbidragshushåll som invandrat under olika decennier 2001	16
3.5	Fördelning av bidragshushåll efter bidragsmånader och invandningsår 2001 ...	16
3.6	Utrikes födda och svenskfödda socialbidragshushåll fördelade efter ålder och bidragsmånader 2001	16
3.7	Andel arbetslösa socialbidragshushåll fördelade på svenskfödda respektive utrikes födda 2001	17
3.8	Överlappning mellan de utsatta grupperna 2001	18
4.1	Helårsekvivalenter 1999 och förändring av helårsekvivalenter 1999–2001.....	20
4.2	Förändring i antal vuxna socialbidragsmottagare 1999–2001	22
4.3	Flöden av vuxna socialbidragstagare 1999–2001.....	22
5.1	Effekter på helårsekvivalenter och kostnadseffektivitet av förändringar i makroekonomi och skatte- och bidragssystem 1999	25
	Underbilagetabell 1 Genomsnittlig årsnorm för olika hushållstyper vid ekvivalensberäkningar 2001.....	28
	Underbilagetabell 2 Bidragstagare, bidragshushåll, bidragstid, utbetalt socialbidrag samt helårsekvivalenter	30

Diagramförteckning

2.1	Utvecklingen av socialbidragstagandet under 1990-talet.....	9
2.2	Helårsekvivalenter och socialbidragskostnader.....	10
4.1	Förändring av helårsekvivalenter inom grupper 1999–2001 efter ursprungsland och kön.....	20
4.2	Förändring av helårsekvivalenter inom grupper 1999–2001 efter typ av hushåll och ursprungsland.....	21
4.3	Förändring av helårsekvivalenter 1999–2001 i länen.....	21
4.4	Andel med bidrag både 1999 och 2001 efter ursprungsland och kön.....	22
4.5	Andel med bidrag både 1999 och 2001 efter ålder och ursprungsland	23
4.6	Andel med socialbidrag både 1999 och 2001 efter typ av hushåll och ursprungsland	23
5.1	Sysselsättning och socialbidrag.....	24
5.2	Framskrivning av antalet helårsekvivalenter vid olika antaganden om sysselsättningsgrad	24

Sammanfattning

Denna bilaga innehåller en andra uppföljning av regeringens mål om att halvera antalet socialbidragsberoende. Målet innebär att antal helårsekvivalenter¹ ska halveras mellan 1999 och 2004. År 1999 uppgick antalet till 115 200. Antalet minskar nu för andra året i rad och har sedan 1999 minskat med 24 000, vilket innebär att 33 600 helårsekvivalenter återstår för att målet ska uppnås.

Vid analysen av bakomliggande orsaker i föregående års bilaga utkristalliserades tre grupper som särskilt utsatta; utrikes födda hushåll, ensamstående kvinnor med barn samt ungdomar. Dessa grupper uppvisade en överrepresentation, dvs. sannolikheten att ha behov av socialbidrag var större bland dessa än bland andra grupper.

Helårsekvivalenter minskar i alla grupper

Mellan 1999 och 2001 minskade bidragsmottagandet i alla grupper med undantag av de äldsta (60–64 år). Störst var minskningen i grupper med högt bidragsberoende. Ungdomar och utrikes födda hushåll har minskat behoven av bidrag mer än övriga. För ensamstående kvinnor med barn har minskningen varit lägre än för genomsnittet.

Utrikes födda hushåll svarar för 60 procent av minskningen av antal helårsekvivalenter.

En uppdelning på kön och födelseland visar att helårsekvivalenterna minskat mest bland utrikes födda män.

De regionala skillnaderna är stora. Helårsekvivalenterna har minskat i nio av tio kommuner. Tio kommuner har mer än halverat sina helårsekvivalenter.

Trendbrott 2001

Mellan 2000 och 2001 minskar varaktigheten på bidrag och genomsnittliga belopp för första gången under 1990-talet. Inströmningen² i socialbidragssystemet uppgick till 2,1 procent

2001, vilket är den lägsta noteringen sedan 1981. Andel hushåll som under 2001 fått socialbidrag två år i följd var drygt 4,6 procent, vilket är den lägsta andelen sedan 1992. Kostnaderna för socialbidrag 2001, uttryckt i fasta priser, var de lägsta sedan 1993.

Utsatta grupper

Unga ensamstående kvinnor med barn har socialbidrag i större utsträckning än äldre. Nästan varannan ensamstående kvinna i åldern 18–29 år med barn hade socialbidrag år 2001. Andelen arbetslösa utan ersättning är, liksom det långvariga socialbidragsbehovet, lägre hos ensamstående kvinnor med barn än hos övriga grupper med socialbidrag. För ensamstående kvinnor med barn kan socialbidragstagandet ofta förklaras med svårigheter att försörja sig på sin arbetsinkomst.

Långvarigt socialbidragsberoende är vanligare bland utrikes födda hushåll än bland svenskfödda. Av de utrikes födda hushållen är det främst de äldre som är långvarigt beroende medan det bland svenskfödda hushåll är företrädesvis de yngre. I stor utsträckning utgörs det långvariga socialbidragsbehovet av personer som inte kvalificerat sig för ersättning från de generella försäkringssystemen. För ungdomar och utrikes födda handlar detta i stor utsträckning om svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

Möjligheter att nå målet

Variationer i socialbidragsmottagandet förklaras av en komplex samverkan mellan strukturella och individuella faktorer. Förändringar i de generella skatte- och bidragssystemen bidrar i mycket ringa omfattning till att via direkta effekter reducera antal helårsekvivalenter.

Den kraftiga ökningen av socialbidragsberoendet under 1990-talets första hälft har vänts till en nedåtriktad trend. Målet om en halvering av antal socialbidragstagare är starkt kopplat till målen om minskad öppen arbetslöshet och ökad sysselsättning. Detta återspeglas tydligt i 1990-talets samvariation mellan socialbidrag och sysselsättning. Om framtida samband, mellan sysselsättning och behov av socialbidrag återspeglar 1990-talets samband, är

¹ För definition av helårsekvivalenter, se avsnitt 2.1 samt underbilaga.

² Avser hushåll i relation till befolkningen som mottog socialbidrag ett år men inte gjorde det närmast föregående år.

sysselsättningsmålet ett nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för att uppnå socialbidragsmålet. Sysselsättningsbefrämjande åtgärder behöver därför kompletteras med andra åtgärder för att målet ska kunna uppnås. För att utforma dessa effektivt krävs goda kunskaper om strukturen på, och orsakerna till, bidragsberoende. Effektiva åtgärder mot arbetslöshet och för ökad sysselsättning är därför avgörande när det gäller att bryta bidragsberoendet.

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 som innebär att antalet socialbidragsberoende ska halveras mellan 1999 och 2004. Socialbidragsberoendet, mätt som helårsekvivalenter, ska minska från 115 200 till 57 600 till utgången av år 2004. I budgetpropositionen (prop. 2001/02:1) gjordes en första avstämning av målet, där förändringen mellan 1999 och 2000 redovisades.

I det följande redovisas en andra avstämning av socialbidragsmålet. Avstämningen innehåller en beskrivning av förändringar i bidragsberoendet under de två senaste åren, en beskrivning av faktorer som påverkar socialbidragstagandet, regeringens politik på området samt en diskussion kring regeringens fortsatta inriktning på arbetet.

2 Socialbidrag

Kommunerna har det administrativa och finansiella ansvaret för handläggning av socialbidrag, men ansvarar även för att stödets mål uppnås.

Detta mål innebär, att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt, ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Kommunernas ansvar innefattar, utöver själva bidragsprövningen, även stöd till bidragsmottagaren i syfte att underlätta dennes möjligheter att bli självförsörjande.

Rätten till försörjningsstöd (socialbidrag) regleras i socialtjänstlagen och bygger på en individuell behovsbedömning.

Det ekonomiska stödet till försörjning omfattar två delar; en av riksdagen fastställd riksnorm och en av kommunen fastställd del som avser ersättning för skäliga kostnader för ett antal andra behovsposter. Riksnormen ska täcka skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror samt dagstidning, telefon och TV-avgift. När priser och konsumtionsmönster förändras, ändras också beloppen i denna riksnorm. Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar ligger till grund för dessa justeringar. Riksnormen för år 2002 uppgår till 3 140 kronor per månad för en ensamstående och 5 280 kronor per månad för sammanboende. För sammanboende med två barn³ uppgår motsvarande belopp till 8 660 kronor per månad.

Utöver riksnormen beslutar sedan kommunerna själva om hur stor del av utgifterna för hyra, barnomsorgskostnad, tandvård m.m. som ska ersättas i form av ekonomiskt bistånd. Storleken på socialbidraget kan därför variera mellan kommuner, beroende på individens behov och på vad som bedöms vara en skälig nivå för de olika kostnadsposterna. Socialnämndens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Socialbidrag ska fungera som ett yttersta skyddsnät och garantera en skälig levnadsnivå. Ett omfattande behov av socialbidrag indikerar en brist i individens egen försörjningsmöjlighet. Antal socialbidragstagare visar hur många som inte fullt ut klarar sin försörjning genom ett eget arbete och övriga ekonomiska stöd.

Socialbidragsberoende kan även betraktas ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. Ett ökande socialbidragstagande kan vara ett uttryck för vidgade ekonomiska och sociala klyftor i samhället. Socialbidragstagande i sig innebär levnadsförhållanden med bristande ekonomisk självständighet och stark ekonomisk press.

Det finns åtskilliga orsaker till varför hushåll behöver socialbidrag. Behovet kan ofta sammankopplas med arbetslöshet, låg utbildning, kort yrkeslivserfarenhet, ålder, härkomst och vistelse-tid i Sverige, familjesituation, ohälsa eller

³ Normen varierar beroende på barnets ålder. Detta exempel är beräknat utifrån att barnen är 2 respektive 5 år gamla.

missbruksproblem. Utöver dessa faktorer kan socialbidragstagandet även sammankopplas med människors benägenhet att söka bidrag och socialtjänstens bedömning av deras behov.

2.1 Utvecklingen sedan 1990

Helårsekvivalenter anger det antal vuxna personer mellan 20 och 64 år som kan försörjas under ett år med fullt socialbidrag.⁴ Med fullt socialbidrag avses den ersättning som hushållet maximalt är berättigat till med hänsyn till dess sammansättning. Introduktionsersättning till flyktingar ingår inte vid beräkningen av helårsekvivalenterna. Som *en helårsekvivalent* räknas exempelvis

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

Måttet fångar upp förändringar av såväl antal bidragstagare, bidragstidens längd som bidragets storlek.

År 1990 uppgick antalet helårsekvivalenter till 71 700. Målet om en halvering till 57 600 är således ambitiöst och innebär en betydande sänkning även gentemot 1990 som arbetsmarknads-mässigt var ett mycket gott år.

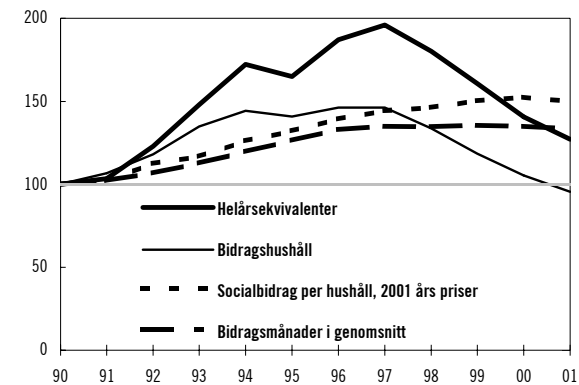
Under 1990-talets första hälft ökade socialbidragstagandet kraftigt, vilket framgår av diagram 2.1. Efter 1994 upphörde antal bidragshushåll att växa. Trots detta fortsatte ökningen av antal helårsekvivalenter. Detta berodde på en fortsatt ökning av den genomsnittliga bidragstiden liksom kostnaden per hushåll. Antalet helårsekvivalenter nästan fördubblades under perioden 1990 till 1997 och uppgick som mest till 140 500. Därefter har antalet minskat och 2001 uppgick antal helårsekvivalenter till 91 200.

Minskningen efter 1997 förklaras främst av att antal bidragshushåll har minskat. De genomsnittliga bidragstiderna stabiliserades efter 1997 på ca 5,8 månader samtidigt som genomsnittligt bidrag per hushåll fortsatte att öka fram till 2000.

Mellan 1999 och 2000 minskade antal helårsekvivalenter med 14 300 och mellan 2000 och 2001 med ytterligare 9 700, vilket sammantaget innebär en minskning med ca 21 procent. Detta förklaras till största delen av att antal socialbidragshushåll minskade. Även genomsnittligt bidrag per hushåll liksom genomsnittlig bidragstid har minskat mellan 2000 och 2001. Även om de två sistnämnda faktorerna förklarar endast en mindre del av nedgången, kan noteras att det handlar om ett trendbrott. Det är första gången sedan början av 1990-talet som samtliga komponenter – antal bidragstagare, bidragsperiodens varaktighet samt genomsnittligt bidrag per hushåll – bidrar till minskningen.

Diagram 2.1 Utvecklingen av socialbidragstagandet under 1990-talet

Index, 1990=100



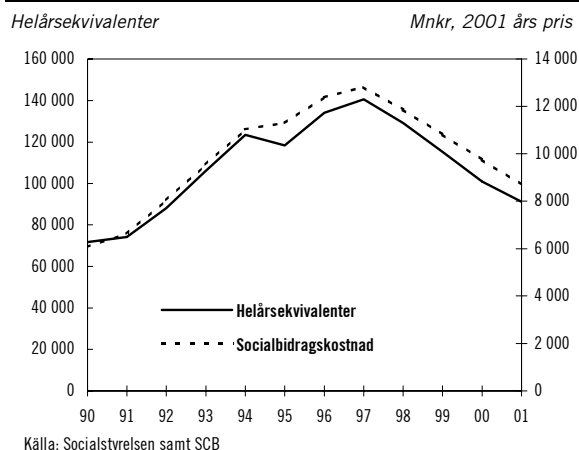
Källa: Socialstyrelsen samt SCB

För 2002 finns ännu ingen statistik på helårsekvivalenter utan endast uppgifter för kostnaderna för socialbidrag.⁵ Under första halvåret 2002 utbetalades socialbidrag, inklusive introduktionsersättning, med 4,3 miljarder kronor. Detta motsvarar en minskning med 5 procent jämfört med första halvåret 2001 uttryckt i 2001 års prinsnivå, vilket tyder på att nedgången fortsätter, men i lägre takt än tidigare.

Utvecklingen av antal helårsekvivalenter och totala socialbidragskostnader sammanfaller, vilket framgår tydligt av diagram 2.2.

⁴ Se även underbilagan för uppgifter om årsnormen, en mer teknisk beskrivning av hur helårsekvivalenterna beräknas samt fler exempel.

⁵ Socialstyrelsen: "Ekonomiskt bistånd under andra kvartalet och första halvåret 2002".

Diagram 2.2 Helårsekvivalenter och socialbidragskostnader

Nivåskiftet 1994 förklaras till stor del av att introduktionsersättning ingår som en del av de totala socialbidragskostnaderna sedan 1993.⁶ Däremot ingår inte introduktionsersättning vid beräkningen av helårsekvivalenter.

2.2 Socialbidrag 2001

Detta avsnitt innehåller en beskrivning av individer och hushåll som mottagit socialbidrag under 2001. Antal mottagare ställs i relation till befolkningen som helhet vad beträffar hushållstyp, ålder, kön, födelseland, kostnad för det ekonomiska biståndet och varaktighet på biståndet. Uppgifterna har hämtats från Socialstyrelsens rapport om socialbidrag, Ekonomiskt bistånd 2001. I underbilagetabell 2 visas utvecklingen av antal socialbidragstagare och kostnader för bidraget för en längre tidsperiod.

Hushållstyp

Ensamstående män utan barn är den antalsmässigt största gruppen som får socialbidrag. Därefter följer ensamstående kvinnor utan barn och ensamstående kvinnor med barn som de största grupperna. Som andel av hushållstypen är läget betydligt värre för ensamstående kvinnor med barn där vart fjärde hushåll har behövt socialbidrag någon gång under året. Övriga ensamstående grupper har ungefär lika stor risk (8–10 procent) att vara beroende av bistånd. I

genomsnitt får 6,4 procent av samtliga hushåll socialbidrag.

Tabell 2.1 Andel socialbidragshushåll i ålder 18–64 år efter hushållstyp och kön 2001

Typ av hushåll	Andel- bidrags- hushåll, %	Andel av befolk- ningen med socialbidrag, %
Ensamstående kvinna med barn	18	25
Ensamstående man med barn	2	8
Ensamstående kvinna utan barn	23	8
Ensamstående man utan barn	38	10
Sammanboende med barn	14	4
Sammanboende utan barn	5	1
Samtliga bidragshushåll	100	6,4

Källa: Socialstyrelsen (2002), Ekonomiskt bistånd 2001

I tabell 2.2 visas antal hushåll och genomsnittlig varaktighet på bidragsmottagandet för olika hushållstyper. För ensamstående har bidrag utgått 5 till 5,5 månader under året medan bistånd för sammanboende betalas ut för en längre period, i genomsnitt 7,1 månader.

Den största kostnaden under året finns för den största biståndgruppen ensamstående män utan barn. Genomsnittet på mottaget bistånd är cirka 30 000 kronor för de olika grupperna ensamstående. För sammanboende är beloppet i genomsnitt väsentligt högre. Detta är en följd av att hushållet består av fler personer men även av att bistandsperioden är längre.

Tabell 2.2 Antal socialbidragshushåll, bidragsbelopp och bidragstid efter hushållstyp 2001

Typ av hushåll	Bidrags- hushåll, antal	Utbetalt social- bidrag, mdkr	Social- bidrag, per hus- håll, kr	Bidrags- månader, genom- snitt
Ensamstående kvinna med barn	43 000	1,3	30 400	5,4
Ensamstående man med barn	4 900	0,1	29 600	4,8
Ensamstående kvinna utan barn	63 900	1,9	29 500	5,5
Ensamstående man utan barn	92 700	2,7	28 800	5,4
Sammanboende med barn	32 300	1,9	57 800	7,1
Sammanboende utan barn	15 400	0,8	52 900	7,1
Samtliga bidragshushåll	252 900	8,7	34 400	5,7

Anm. Samtliga bidragshushåll oavsett ålder.

Källa: Socialstyrelsen (2002), Ekonomiskt bistånd 2001.

⁶ Enligt lagen (1992:1068) om "introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar".

Ursprungsland

Svenskfödda hushåll utgör 56 procent av de bidragsmottagande hushållen, flyktingar 7 procent och övriga utrikes födda 37 procent.

Kostnaden har en annorlunda fördelning, svenskfödda hushåll mottar 38 procent av det socialbidragen medan flyktingar mottar 14 procent och övriga utrikes födda 48 procent. Det förklaras bl.a. av att det bland utrikes födda och flyktingar är en större andel sammanboende och bidragsperioderna är något längre än för svenskfödda hushåll.

Tabell 2.3 Antal hushåll, bidragshushåll och bidragsbelopp efter födelse-land 2001

Antal hushåll, 1 000-tal

	Svensk-födda hushåll	Utrikes födda (inkl. flyktingar)	därav flykting-hushåll	Samtliga hushåll
Antal hushåll i befolkningen	4 170	890	..	5 060
Antal bidrags-hushåll	140	113	19	253
Andel bidrags-hushåll av samtliga i befolkningen, %	3,8	14,1	..	5,6
Genomsnittligt socialbidrag per bidragshushåll, kr	23 700	47 800	67 400	34 400
Utbetalt socialbidrag, mdkr	3,3	5,4	1,2	8,7
Andel hushåll i befolkningen, %	82	18	..	100
Andel bidrags-hushåll, %	56	44	7	100
Andel utbetalt socialbidrag, %	38	62	14	100

Anm. Samtliga hushåll oavsett ålder. Hushåll i befolkningen från HEK2000.
Källa: Socialstyrelsen (2002), Ekonomiskt bistånd 2001 samt HEK, SCB

Tabell 2.4 visar att andelen svenskfödda och utrikes födda hushåll med bistånd har olika sammansättning. Bland svenskfödda hushåll är betydligt färre sammanboende med eller utan barn men också väsentligt fler ensamstående män utan barn.

Tabell 2.4 Andel socialbidragshushåll efter hushållstyp och födelse-land 2001

Typ av hushåll	Svenskfödda, %	Utrikes födda (exkl. flyktingar)	Flykting-hushåll
Ensamstående kvinna m barn	19	16	9
Ensamstående man m. barn	2	2	1
Ensamstående kvinna u. barn	28	23	16
Ensamstående man u. barn	43	28	32
Sammanboende m. barn	5	20	32
Sammanboende u. barn	3	11	9
Samtliga bidragshushåll	100	100	100

Anm. Samtliga bidragshushåll oberoende av ålder.

Källa: Socialstyrelsen (2002), Ekonomiskt bistånd 2001

Ålder

Något fler kvinnor än män är beroende av socialbidrag. Sett som andel av befolkningen finns det dock ingen skillnad mellan könen. Antal kvinnor med bidrag är något fler i åldersgrupperna upp till och med 39 år och bland de äldsta. Män med bidrag är fler i åldrarna 40 till 59 år. För både män och kvinnor är andelen av befolkningen som fått socialbidrag i åldern 18–24 år betydligt större jämfört med övriga åldrar.

Tabell 2.5 Vuxna biståndsmottagare efter ålder och kön 2001

Ålder	Antal		Andel bidrags-mottagare %		Andel per 100 invånare, %	
	Kvinnor	Män	Kv.	Män	Kv.	Män
18–19	10 100	9 300	6	6	10	9
20–24	27 900	25 500	18	17	10	10
25–29	20 800	18 000	13	12	6	6
30–39	38 200	34 300	24	23	6	5
40–49	28 400	31 100	18	21	5	5
50–59	14 200	17 900	9	12	3	3
60–64	4 800	4 600	3	3	2	2
65–74	7 500	5 700	5	4	1	2
75–	5 500	2 900	3	2	1	1
Samtliga	157 200	149 300	100	100	4	4

Källa: Socialstyrelsen (2002), Ekonomiskt bistånd 2001

Varaktighet

Såväl för den enskilde som för samhället är det mer problematiskt med långvarigt och omfattande behov av socialbidrag än med kortvariga bidragsperioder. Att hushåll behöver social-

bidrag under en stor del av året, eller under flera år, indikerar brister i individens försörjningsmöjligheter via förvärvsarbete eller socialförsäkringssystemen. Det generella välfärdsystemet med socialbidrag är tänkt att fungera som det yttersta skydds nätet vid tillfälliga kriser och inte som ett långvarigt försörjningsstöd.

Av tabell 2.6 framgår att den största andelen av bidragshushållen är korttidsmottagare och att 43 procent fick bidrag under högst tre månader under året. Långtidsmottagarna⁷ utgjorde 28 procent av socialbidragshushållen men stod för 5,4 miljarder kronor eller 62 procent av den totala kostnaden. Den genomsnittliga utbetalningen per hushåll ökar med varaktigheten i bidragsberoendet.

Tabell 2.6 Andel socialbidragshushåll och bidragsbelopp efter antal bidragsmånader 2001

	Antal månader med socialbidrag				Totalt
	1-3	4-6	7-9	10-12	
Andel bidragshushåll, %	43	16	13	28	100
Genomsnittligt socialbidrag, kr	7 600	24 100	44 500	76 700	34 400
D:o per månad	4 500	4 900	5 600	6 700	6 000
Bistånd, mdkr	0,8	1,0	1,5	5,4	8,7

Källa: Socialstyrelsen (2002), Ekonomiskt bistånd 2001

3 Socialbidragsberoendet hos särskilt utsatta grupper

Det finns inte något entydigt svar på frågan om varför människor blir beroende av socialbidrag. Socialbidragstagare är en mycket heterogen grupp och bakomliggande orsaker till bidragsbehov varierar starkt mellan individer. Tre särskilt utsatta grupper är; utrikes födda, ungdomar och ensamstående kvinnor med barn. Gemensamt för dessa grupper är att deras andel av socialbidragskollektivet är väsentligt högre än deras andel av befolkningen.

I detta kapitel redovisas de grundläggande orsakerna till socialbidragsbehov. Behovets om-

fattning hänger intimt samman med ett antal strukturella och individuella faktorer. Utvecklingen på arbetsmarknaden är direkt avgörande för omfattningen av socialbidragsbehovet. Även förändringar i befolkningens sammansättning som invandring och hushållssammansättning har betydelse. Andra faktorer av betydelse är omfattning och utformning av övriga trygghetsystem, individens egna förutsättningar och socialtjänstens förmåga att stärka den enskildes förutsättningar till självförsörjning. Kapitlet innehåller även en fördjupad analys av de grupper som identifierades som särskilt utsatta i förra årets bilaga samt en utvidgad diskussion kring grupper med sammansatt problematik.

3.1 Ensamstående kvinnor med barn

Ensamstående föräldrar är en i många avseenden utsatt samhällsgrupp. De ekonomiska påfrestningarna är ofta stora för ensamförsörjaren eftersom de stordriftsfördelar⁸ som det innebär att vara flera inkomsttagare i ett hushåll saknas. Därtill kommer ensamförsörjarens svårigheter med att anpassa fördelningen mellan arbete och familjeliv. Svårigheten är ofta stor med att få tiden att räcka till och kunna leva upp till de krav som ställs. Familjer som försörjs av bara en inkomsttagare drabbas också hårt vid utebliven arbetsinkomst, vid exempelvis sjukdom eller arbetslöshet.

För kvinnor blir dessa påfrestningar ofta extra kännbara. En bidragande orsak till detta är att kvinnor generellt sett har lägre genomsnittlig inkomst än män.⁹ År 2000 uppgick arbetsinkomsten för ensamstående kvinnor med barn mellan 7-17 år till 68 procent för motsvarande kategori män.¹⁰

Utvecklingen under 1990-talet har i flera bemärkelser varit negativ för ensamstående kvinnor med barn. Andelen som saknar kontantmarginal har ökat från en tredjedel till cirka hälften. Medan övriga grupper i samhället generellt sett upplevt en ökning av realinkomsten har ensam-

⁷ Det finns inget teoretiskt eller enhetligt sätt att definiera vad som avses med långvarigt socialbidragstagande. Valet av definition kan leda till olika resultat avseende gruppens storlek, sammansättning, etc. Med långvarigt socialbidragstagande i detta avsnitt avses bidragsperioder som är 10 månader eller längre under ett kalenderår.

⁸ Med stordriftsfördelar avses att hushållet innehåller flera inkomsttagare som kan dela på gemensamma utgifter som hyra, TV, tidningar m.m.

⁹ SOU 2001:79, "Välfärdsbokslut för 1990-talet." s.65ff.

¹⁰ Prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 14 bilaga1.

stående kvinnors realinkomst minskat. Den viktigaste förklaringen är att deras förvärvsinkomst minskat mer än andra grupper. Detta kan i sin tur förklaras med att antal veckoarbetstimmar bland förvärvsarbetande ensamstående kvinnor med barn har minskat. För samtliga ensamstående kvinnor med barn har veckoarbetstiden minskat med drygt 3 timmar från 29,4 (1990/91) till 26,2 (1998/99). Den kraftiga nedgången för veckoarbetstid för samtliga ensamstående kvinnor med barn kan till stor del förklaras med att en mindre andel förvärvsarbetar.¹¹

Marginaleffekter

En stor del av inkomsten hos ensamstående kvinnor med barn utgörs av sociala transfereeringar. En nackdel med dessa stöd är att det många gånger lönar sig dåligt att arbeta eller att öka sin arbetstid, eftersom det ekonomiska stödet delvis trappas av i takt med stigande arbetsinkomst. Ett starkt beroende av sociala transfereeringar bidrar också till att risken för att hamna i så kallade fattigdomsfällor ökar, och det blir inte privatekonomiskt lönsamt att börja arbeta eller förlänga sin arbetstid. Ytterligare en faktor som bidragit till detta var de inkomstrelaterade taxor som fanns inom barnomsorgen innan maxtaxan infördes i januari 2002. Typfallsberäkningar har visat att ensamförsörjare med barn kan ha marginaleffekter på hela 90 procent, dvs. endast 10 procent av en inkomstökning får behållas.¹² Höga marginaleffekter gör således att människor inte nämnvärt kan påverka sin ekonomi genom ytterligare arbetsinsatser.

För ensamstående kvinnor med barn kan marginaleffekterna vara mer problematiska än för andra grupper. Forskning pekar på att dessa förefaller vara mindre känsliga för ekonomiska incitament än andra grupper. En förklaring är att de värderar fritiden högre och möjligheten att kunna ägna mer tid åt barnen.¹³

Unga ensamstående kvinnor med barn

Även om marginaleffekter är viktiga, finns det också andra förhållanden som förklarar varför många ensamstående kvinnor med barn har svårt att försörja sig. Många är utrikes födda, har en kort utbildning eller är relativt unga, faktorer som i sig kan leda till svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Av tabell 3.1 framgår att nästan 40 000 ensamstående kvinnor med barn mottog socialbidrag någon gång under 2001. Detta motsvarar ungefär 20 procent av det totala antalet ensamstående kvinnor i befolkningen.

Tabell 3.1 Antal ensamstående kvinnor med barn i befolkningen och bland socialbidragshushållen 2001

	Ålder				Totalt
	18–29	30–39	40–49	50–64	
Befolkning	25 400	80 400	64 400	12 900	183 100
Bidragshushåll	11 900	16 800	7 500	1 600	37 800
varav andel ¹ utrikes födda (%)	32	42	42	48	39
Andel ² bidragshushåll i befolkn. (%)	47	21	12	12	21 ³

¹ Beräknad utifrån loF, SCB.

² Avser andel socialbidragstagande ensamstående kvinnor med barn, i förhållande till dess representativitet i befolkningen.

³ Siffran skiljer sig från den andel som angavs i avsnitt 2.2 på grund av att olika statistikkällor använts.

Källa: HEK, SCB (där ej annat anges), Finansdepartementets beräkningar

Unga ensamstående kvinnor har socialbidrag i större utsträckning än äldre (tabell 3.1). Nästan varannan ensamstående kvinna med barn i åldrarna 18–29 år tog emot socialbidrag någon gång under år 2001. Denna andel sjunker sedan successivt med stigande ålder och bland de över 50 år var det 12 procent som mottog socialbidrag. Av tabellen framgår också att utrikes födda ensamstående mödrar utgör knappt 40 procent av det totala antalet ensamstående kvinnor med barn som mottagit socialbidrag. Andelarna varierar dock mellan olika åldersgrupper från ca 30 procent för de som är under 30 år till ca 50 procent för de som är 50 år eller äldre.

Arbetsmarknaden

År 2001 var ungefär var tredje ensamstående kvinna med barn som fått socialbidrag arbetslös

¹¹ SOU 2001:54, "Ofärd i välfärden." s.58 ff.

¹² ESO (1997), "Lönar sig arbete?" Finansdepartementet Ds 1997:73.

¹³ Pylkkänen, E. (2000) "Modeling wages and Hours of Work", www.sesim.org

utan arbetslöshetsersättning och ca 10 procent var arbetslösa under hela året. Av tabell 3.2 framgår att det är stora skillnader mellan olika åldersgrupper. För unga mödrar mellan 18–29 år var andelen arbetslösa utan ersättning ca 40 procent. Andelen avtar sedan successivt med stigande ålder. Att andelen arbetslösa bland unga mödrar som fått socialbidrag är så pass hög har naturligtvis en koppling till ungdomars generella svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden.

Tabell 3.2 Andel arbetslösa socialbidragshushåll fördelade på ensamstående kvinnor med barn respektive övriga hushåll 2001

Procent

	Ålder				Totalt
	18–29	30–39	40–49	50+	
Arbetslös (utan ersättning)					
Ensamstående kvinnor m barn	38	28	22	16	29
Övriga hushåll	57	41	32	20	42
Arbetslös (helår)					
Ensamstående kvinnor m barn	11	11	9	7	10
Övriga hushåll	16	17	13	8	14

Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

De ensamstående kvinnor med barn som mottog socialbidrag under 2001 är inte mer drabbade av helårsarbetslöshet än övriga hushåll. Av tabell 3.2 framgår att andel helårsarbetslösa är större inom samtliga ålderskategorier bland andra hushållskategorier än hos ensamstående kvinnor med barn. Detta gäller även för andelen arbetslösa utan ersättning. I gruppen övriga hushåll saknade drygt 40 procent av de arbetslösa socialbidragshushållen ersättning från arbetslöshetskassan. Detta kan jämföras med ca 30 procent bland ensamstående kvinnor med barn. Samma slutsats kan även dras då gruppen övriga hushåll bryts ner till hushållstyper som är mer jämförbara med gruppen ensamstående kvinnor med barn. Exempelvis är ensamstående män med barn som erhållit socialbidrag såväl helårsarbetslösa som arbetslösa utan ersättning i större utsträckning än motsvarande kategori kvinnor.

Varaktigt socialbidragsberoende

Ytterligare en viktig frågeställning är hur antal bidragsmånader fördelar sig mellan olika hushållstyper. I åldrarna 18–29 år har ensamstående kvinnor med barn ett lägre korttidsberoende¹⁴ och större långtidsberoende än motsvarande ålderskategorier bland övriga socialbidragshushåll (tabell 3.3). Med stigande ålder förblir långtidsberoendet relativt konstant för ensamstående mödrar medan det för övriga hushåll ökar kontinuerligt.

Tabell 3.3 Socialbidragshushållens fördelning över antalet bidragsmånader 2001

Procent

	Ålder			
	18–29	30–39	40–49	50+
Ensamstående kvinnor med barn				
1-3 mån	39	49	49	44
4-9 mån	37	30	28	26
10-12 mån	24	21	23	30
Totalt	100	100	100	100
Övriga hushåll				
1-3 mån	50	41	40	40
4-9 mån	34	31	28	19
10-12 mån	16	28	32	41
Totalt	100	100	100	100

Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

En slutsats som kan dras från analysen av ensamstående kvinnor med barn är att det långvariga socialbidragsbehovet inte är lika utbrett som hos övriga socialbidragshushåll, med undantag för unga ensamstående kvinnor med barn. Det kan också konstateras att förankringen på arbetsmarknaden är starkare än hos andra grupper med socialbidrag. För ensamstående kvinnor med barn utgör socialbidrag ofta en utfyllnad av allt för låga arbetsinkomster.

3.2 Utrikes födda hushåll och ungdomar

Ungdomar¹⁵ utgjorde år 2001 omkring 35 procent av socialbidragshushållen, medan knappt hälften av alla socialbidragshushåll be-

¹⁴ Med korttidsberoende avses socialbidrag under högst 3 månader under ett kalenderår.

¹⁵ Med ungdomar avses hushåll där registerledaren är under 30 år.

stod av hushåll där antingen maken eller maken var född i ett annat land. En starkt bidragande orsak till att dessa grupper är överrepresenterade bland socialbidragstagarna, är deras svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Konsekvensen blir att de genom eget arbete ges begränsade möjligheter att kvalificera sig för ersättning från andra sociala trygghetssystem.

Trygghetssystemen

Det är dock viktigt att konstatera att såväl syfte som kvalificeringskrav skiljer sig mellan de olika trygghetssystemen. Arbetslöshets- samt sjuk- och föräldraförsäkringarna är försäkringar som bygger på inkomstbortfallsprincipen, och syftar till att kompensera för förlorad arbetsinkomst. För att ha tillgång till dessa försäkringar krävs att individen har eller har haft ett arbete under tillräckligt lång tid för att kvalificera sig för ersättning från försäkringen. Syftet med socialbidraget är emellertid annorlunda. Socialbidraget ska fungera som ett yttersta skyddsnet och garantera en skälig levnadsnivå om individen inte kan försörja sig genom arbete eller transfereringar. Eftersom utrikes födda och i viss mån även ungdomar har svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden, blir dessa grupper i större utsträckning än andra hänvisade till socialbidragssystemet för att klara sin försörjning.

Individuella faktorer

Utöver detta finns det även andra faktorer som gör att utrikes födda är mer utsatta ur socialbidragshänseende än andra grupper. Ovan nämndes svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden. Några förklaringar till varför utrikes födda har en svagare ställning på arbetsmarknaden kan exempelvis vara språksvårigheter, brist på nätverk och naturliga kontaktytor med arbetslivet.¹⁶ Ytterligare ett skäl kan vara etnisk diskriminering. Arbetsgivare kan t.ex. av olika skäl ha svårt att identifiera den bästa kandidaten utifrån meriter och anställningsintervjuer. Det finns en risk att själva grupptillhörigheten blir

avgörande och att individer på grund av yttre egenskaper, namn eller utseende får sämre möjligheter. Resultatet kan bli att individer med utländsk härkomst, medvetet eller omedvetet, diskrimineras.¹⁷

Om man studerar utbildningsnivån kan det konstateras att den genomsnittliga utbildningsnivån bland utrikes födda inte avviker från den övriga befolkningens. Skillnaderna i utbildningsnivå är i sammanhanget marginella. Cirka 26 procent av de utrikes födda i åldrarna 26–64 år har högskoleutbildning, vilket kan jämföras med 29 procent av de svenskfödda. När det gäller universitets- och högskoleutbildningar omfattande tre års studier eller mer, ligger andelen på 14 procent för såväl den utrikes födda som den svenskfödda befolkningen. Trots detta varierar sysselsättning och arbetslöshet kraftigt mellan de båda grupperna. En del av förklaringen kan vara att spridningen i utbildningsnivå är betydligt större för utrikes födda än för svenskfödda. Av den utrikes födda befolkningen mellan 25–44 år saknar 25 procent gymnasiekompetens, att jämföra med 14 procent bland de svenskfödda. I ljuset av de ökande kompetenskraven i arbetslivet är detta på en generell nivå ett problem.¹⁸

Varaktigt socialbidragsbehov

Utrikes födda hushåll är ingen homogen grupp utan skiljer sig åt med avseende på vistelsetid i Sverige, ursprungsland och invandringsorsak. Tabell 3.4 visar antalet utrikes födda bidragshushåll som invandrat från 1970-talet fram till idag. Av tabellen framgår att omkring 70 procent av alla utrikes födda hushåll som fick socialbidrag under år 2001 invandrat under 1990- och 2000-talet. Endast ca 4 procent av de hushåll som invandrade före och under 1970-talet erhöll socialbidrag år 2001. Detta ska jämföras med att lite drygt var tredje utländskt hushåll som invandrat efter år 1990 fick socialbidrag.

Av det totala antalet utrikes födda hushåll som fick socialbidrag under 2001 utgjorde flyktinghushållen ungefär 15 procent. Flyktinghushåll har generellt sett ett högre bidragsta-

¹⁷ Arai, M., Regné, H. och Schröder, L., "Är arbetsmarknaden öppen för alla?", Bilaga 6 Långtidsutredningen 1999.

¹⁸ Regeringens skrivelse 2001/02:129 s. 41.

¹⁶ Regeringens skrivelse 2001/02:129 s. 39 ff.

gande än grupper som anlant av andra skäl. Detta kan förklaras med att flyktingar genomgår en introduktion under den första tiden i landet som ska ge förutsättningar att bli självförsörjande och delaktiga i samhället. Under denna tid har flyktingshushåll introduktionsersättning¹⁹ eller socialbidrag som huvudsaklig försörjningskälla. Behovet av socialbidrag är övergående och starkt kopplat till möjligheten att komma in på arbetsmarknaden. Detta syntes tydligt under 1990-talets första hälft, då en ökande invandring sammanföll med en vikande konjunktur, vilket medförde ett ökat socialbidragsberoende. Under senare år har arbetsmarknadsläget successivt förbättrats och såväl arbetslöshet som sysselsättning har haft en gynnsam utveckling även för personer med utländsk bakgrund. Därmed har också socialbidragstagandet kunnat pressas tillbaka bland dessa grupper.

Tabell 3.4 Totalt antal utrikes födda hushåll och socialbidragshushåll som invandrat under olika decennier 2001

	Utrikes födda med socialbidrag	Andel (%)	Utrikes födda i befolkning	Andel (%)
1970-tal och före	18 800	15	455 000	54
1980-tal	22 700	18	155 900	18
1990-tal ¹	86 100	67	235 700	28
Totalt	127 600	100	846 600	100

¹ Innehåller även de som invandrat under 2000-talet.
Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Vistelsetiden i Sverige har också en stor betydelse för socialbidragsbehovet bland gruppen utrikes födda. Av tabell 3.5 framgår hur långtidsberoendet fördelar sig efter invandringsår. Bland dem som kom till Sverige före och under 1970-talet och som fått socialbidrag år 2001 var långtidsberoendet endast ca 20 procent, medan det i motsvarande kategori bland 1990-talets invandrare var närmare 50 procent. Av tabellen framgår även att utrikes födda i större utsträckning än svenskfödda hushåll är långtidsberoende av socialbidrag. Detta gäller även då gruppen flyktingar exkluderas från de utrikes födda hushållen. Ungefär 40 procent av de utrikes födda hushåll som fått socialbidrag under år 2001 har fått det i 10 månader eller mer. Bland svenskfödda hushåll som mottagit socialbidrag är det

endast 16 procent som enligt denna definition är långtidsberoende av socialbidrag.

Tabell 3.5 Fördelning av bidragshushåll efter bidragsmånader och invandringsår 2001

	Månader			Totalt
	1-3	4-9	10-12	
Utrikes födda				
1970-tal och före	57	24	19	100
1980-tal	39	32	29	100
1990-tal ¹	24	29	47	100
Totalt	31	29	40	100
Svenskfödda				
	55	29	16	100

¹ Avser även de som invandrat under 2000-talet.

Källa: loF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Tar man hänsyn till åldersdimensionen framgår av tabell 3.6 att långtidsberoendet bland utrikes födda hushåll är större hos äldre hushåll än yngre. En viktig förklaring till detta är att många äldre invandrare inte varit bosatta i landet tillräckligt länge för att kvalificera sig för en pension som är tillräcklig att leva på. Riksdagen har dock beslutat om ett äldreförsörjningsstöd för personer över 65 år och som saknar en pension som ger tillräcklig försörjning. Därmed garanteras de personer som uppnått pensionsåldern, men saknar pensionsrätt, en skäligen levnadsnivå utan att behöva söka socialbidrag varje månad.²⁰

Tabell 3.6 Utrikes födda och svenskfödda socialbidragshushåll fördelade efter ålder och bidragsmånader 2001

	Ålder				Totalt
	<30	30-39	40-49	50+	
Utrikes födda (exkl. flyktingar)					
1-3 mån	33	26	21	20	100
4-9 mån	33	29	22	16	100
10-12 mån	14	20	22	44	100
Svenskfödda					
1-3 mån	42	21	17	20	100
4-9 mån	50	20	17	13	100
10-12 mån	36	23	23	18	100

Källa: loF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Av de svenskfödda hushållen är andelen långtidsberoende störst bland de yngre hushållen. Av tabell 3.6 framgår dessutom att ungdomar upp till 29 år står för den största delen av social-

¹⁹ Ett 60-tal kommuner tillämpar lagen om introduktionsersättning.

²⁰ Äldreförsörjningsstödet införs i januari 2003.

bidragstagandet oavsett vilken bidragsperiod som studeras. Ungdomar utgjorde exempelvis ca 40 procent av de korttidsberoende svenskfödda socialbidragshushållen och 50 procent av de som mottog socialbidrag under 4 till 9 månader. Den stora andelen svenskfödda ungdomar bland socialbidragstagarna hänger intimt samman med ungdomars svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden och kvalificera sig för ersättning från socialförsäkringen.

Arbetsmarknaden

Av det totala antalet arbetslösa har ca 70 procent rätt till arbetslöshetsersättning. Dessa personer är i mycket ringa omfattning beroende av socialbidrag. Däremot utgör de arbetslösa utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen en stor del, drygt en tredjedel, av antal socialbidragstagare.²¹ Många av dessa individer har en svag koppling till arbetsmarknaden och är därför hänvisade till socialbidrag eftersom de inte uppfyller arbetsvillkoren för rätt till arbetslöshetsförsäkring. Detta gäller i hög grad för såväl ungdomar som utrikes födda hushåll.

Andelen socialbidragshushåll där någon i hushållet varit arbetslös utan arbetslöshetsersättning uppgick år 2001 till ca 40 procent för såväl utrikes födda som svenskfödda hushåll. Även vad gäller andelen helårsarbetslösa är fördelningen mellan svenskfödda och utrikes födda hushåll slående jämn. Av tabell 3.7 framgår att andelen arbetslösa utan ersättning är större bland yngre socialbidragshushåll än bland äldre. Detta resultat gäller för såväl svenskfödda som utrikes födda socialbidragshushåll. För de hushåll som varit arbetslösa under hela året är däremot skillnaderna mellan de olika åldersgrupperna betydligt mindre. För de svenskfödda hushållen finns en svagt nedåtriktad ålderstrend, men skillnaderna är inte alls lika markanta som hos gruppen arbetslösa utan ersättning. För de utrikes födda hushållen ligger andelen helårsarbetslösa kring 15 procent. Undantaget är de som är äldre än 50 år, där andelen helårsarbetslösa var betydligt lägre (8 %) år 2001.

Tabell 3.7 Andel arbetslösa socialbidragshushåll fördelade på svenskfödda respektive utrikes födda 2001

Procent

	Ålder				Totalt
	<30	30-39	40-49	50+	
Arbetslösa (utan ersättning)					
Svenskfödda	56	33	25	20	40
Utrikes födda ¹	58	45	38	19	42
Arbetslösa (helår)					
Svenskfödda	16	14	11	10	14
Utrikes födda ¹	16	18	15	8	15

¹ Avser utrikes födda exklusive flyktingar.

Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Socialtjänstens arbetsformer

Ytterligare en förklaring till att så pass många arbetslösa socialbidragstagare (oavsett härkomst) inte kommit in på arbetsmarknaden kan vara brister i socialtjänstens sätt att arbeta och brister i samarbetet mellan olika aktörer.

I socialtjänstens uppdrag ingår att hjälpa den enskilde att klara sin försörjning på egen hand. Detta är ett av huvudskälen till att kommunerna handhar socialbidragen. Det lokala arbetet sker på olika nivåer; mellan klient och handläggare eller i projektform. Kunskaperna om de arbetsmetoder som används för att bistå den enskilde är dock begränsade och de insatser som används är sällan vetenskapligt prövade.

Även Socialstyrelsen har konstaterat att det i många fall saknas kunskap om olika insatsers resultat för den enskilde. Regeringen har därför uppdragit åt Socialstyrelsen att skapa och förstärka strukturer för en mer systematisk kunskapsuppbyggnad och effektiv kunskaps-spridning inom olika områden av utbildning – forskning – praktik. I detta arbete samverkar man med berörda intressenter om att utforma ett förslag till program för nationellt stöd till kunskapsutveckling.

Överlappning mellan grupperna

De utsatta grupper som studerats ovan är inte kategoriserade så att de utesluter varandra. Bland ensamstående kvinnor med barn finns exempelvis både utrikes födda och ungdomar. Totalt sett är det ca 4 100 hushåll som tillhör alla tre av dessa utsatta grupper. Detta motsvarar ca 1,5 procent av samtliga bidragshushåll. Av tabell 3.8 framgår hur dessa grupper överlappar

²¹ Socialstyrelsen (2001), "Ekonomiskt bistånd 2002."

varandra i ett tvådimensionellt perspektiv. I ungefär 112 000 hushåll är antingen maken eller maken född i ett annat land än Sverige. Av dessa är lite drygt 25 procent (30 300) ungdomar och 15 procent (16 800) ensamstående kvinnor med barn. I samma tabell framgår också att det bland socialbidragshushållen totalt sett finns ca 43 000 ensamstående kvinnor med barn. Av dessa är knappt 30 procent (12 600) under 30 år och 40 procent (16 800) utrikes födda.

Tabell 3.8 Överlappning mellan de utsatta grupperna 2001

	Ensamstående kvinnor med barn	Ungdomar	Utrikes födda
Ensamstående kvinnor med barn	43 000	12 600	16 800
Ungdomar	12 600	91 100	30 300
Utrikes födda	16 800	30 300	112 400

Anm. Antalet ensamstående kvinnor med barn avviker från tabell 3.1 på grund av olika statistikällor.

Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

3.3 Individer med sammansatt problematik

Det finns flera sociala riskfaktorer som är mer framträdande hos socialbidragstagare än bland befolkningen som helhet. Om det är dessa faktorer som orsakar de ekonomiska problemen eller vice versa är emellertid inte klarlagt. Det saknas idag kunskaper om sambandet mellan sociala och strukturella faktorer. Den individinriktade socialbidragsforskningen pekar på att bidragstagare i allmänhet har sämre sociala förhållanden än befolkningen i övrigt. Folk med dålig hälsa, psykiska problem, familjesplittring och missbruk löper större risk att bli bidragsberoende.²²

Det finns många grupper som av olika skäl har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och därför löper större risk att bli beroende av socialbidrag. I avsnitt 3.2 nämndes exempelvis utrikes födda hushåll och ungdomar. Ytterligare en grupp, som är svår att kategorisera, är de med en sammansatt problematik. Det kan handla om ohälsa, psykiska problem, hemlöshet, missbruk

eller personer som är kriminellt belastade.²³ En del av dem behöver ytterligare stödinsatser från socialtjänsten och andra myndigheter utöver det rent ekonomiska stödet.

I dag saknas det statistik på riksnivå om orsaker till att personer får socialbidrag. Det finns inte heller uppgifter om hur stor andel av socialbidragstagarna som har en sammansatt problematik. Det finns däremot vissa kommuner som publicerar statistik där socialbidragstagandet redovisas för olika typer av försörjningshinder.²⁴

I Stockholms stad hade 19 procent av socialbidragstagarna sociala/medicinska skäl som viktigaste försörjningshinder år 2001.²⁵ I denna grupp ingår bland annat personer med missbruks- och/eller psykiska problem, men även personer med annan typ av problematik. Inom gruppen med sociala/medicinska problem finns relativt sett fler män än kvinnor, fler ensamstående än samboende och fler hushåll utan barn än hushåll med barn. I gruppen ensamstående män var det t.ex. 28 procent som fick socialbidrag av sociala/medicinska skäl, att jämföra med 4 procent av de samboende med barn. Det finns därför fakta som talar för att socialbidragstagare med en sammansatt problematik ofta återfinns i gruppen ensamstående män utan barn.

Samverkan med individen i centrum

De uppgifter som finns om kombinationen missbruk och socialbidragstagande avser 1992.²⁶ Ungefär 8 procent (5 000) av de vuxna långvariga socialbidragstagarna hade missbruksproblem 1992.²⁷ Bidragstagandet för dem var nästan oförändrat under mycket långa tidsperioder. Även bland hemlösa och personer

²² Byberg, I (2002) "Kontroll eller Handlingsfrihet? – en studie av organiserings betydelse i socialbidragsarbetet", Stockholms universitet.

²³ Socialstyrelsen (1999), "Långvarigt socialbidragsberoende under 1990-talet".

²⁴ Stockholm, Malmö, Göteborg och Eskilstuna.

²⁵ Stockholm, USK, "Statistik om Stockholm" 2002:8. Dessa siffror är inte inte representativa för landet som helhet. Andelen socialbidragstagare något lägre än i riket, 6,0 procent jämfört med 6,4 procent.

²⁶ Socialstyrelsen (1999), "Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet". Socialstyrelsen publicerar statistik om insatser till missbrukare, men alltså inte om kombinationen socialbidrag och missbruk. Missbrukare definieras i detta sammanhang som personer som har problem relaterade till missbruk av alkohol, narkotika, läkemedel, lösningsmedel eller kombinationer av dessa, och som får individuellt behovsprövade insatser inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

²⁷ Med långvarigt avses här minst 12 månaders socialbidrag 1992–1994.

dömda för grövre brott hade över hälften socialbidrag. Deras problem är svåra och sammansatta.

Att hjälpa personer i denna grupp är ett krävande socialt arbete och sker ofta i samarbete mellan olika myndigheter och institutioner. I första hand ligger ansvaret för vård och behandling av missbrukare på socialtjänsten och sjukvården. Socialtjänsten svarar för den långsiktiga rehabiliteringen och andra stöd- och hjälpinsatser, medan sjukvården ansvarar för avgiftning och behandling av psykiska komplikationer vid missbruk. Stora insatser görs också inom enskild vård och av frivilligorganisationer.

Många missbrukare har också olika typer av psykiska störningar, vilket komplicerar vård och behandling. Gränsdragningsproblem kan uppstå mellan socialtjänsten och psykiatrin angående kostnader och vårdansvar. Det kan handla om patienter som blivit utskrivna från slutenvården och som ofta har behov av insatser från kommunen med fortsatt stöd och rehabilitering.²⁸ Mycket tyder dock på att ett långvarigt socialbidragsberoende som bottnar i komplicerade sociala och medicinska orsaker kan vara svårt att ta sig ur. Erfarenheter har visat att täta kontakter med klienter och andra myndigheter är viktiga framgångsfaktorer för att minska det långvariga socialbidragstagandet.²⁹ En väl fungerande rehabilitering är även av värde för att minska det långvariga socialbidragsmottagandet.

4 Förändringar i socialbidragsmottagandet 1999–2001

Detta kapitel redovisar förändringar i socialbidragsmottagandet under perioden 1999–2001. Redovisningen görs med utgångspunkt i ålder, kön, typ av hushåll och ursprungsland och därmed i de grupper som i förra årets bilaga identifierades som särskilt utsatta.

Beskrivningen av hur helårsekvivalenterna förändras för olika grupper ger en god bild av hur gruppernas totala behov av socialbidrag förändrats.

Långvarigt socialbidragsmottagande är särskilt allvarligt, både ur individens och samhällets synvinkel. Rörligheten i socialbidragsmottagandet under perioden för de olika grupperna redovisas därför också.

4.1 Förändringar i antal helårsekvivalenter 1999–2001

Beskrivningen syftar till att dels visa i vilken grad olika grupper bidragit till den totala minskningen av helårsekvivalenter, dels visa hur socialbidragsberoendet förändrats inom grupperna. Eftersom skillnaden mellan exempelvis män och kvinnor kan variera beroende på om man är född i Sverige eller utrikes visas även förändringar för detaljerade undergrupper. Det ger en mer nyanterad bild av förändringarna i socialbidragsberoendet under periodens första två år.

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

Helårsekvivalenterna minskade mellan åren 1999 och 2001 från 115 200 till 91 200. Antalet minskade i alla grupper oavsett kön, ålder, typ av hushåll och födelseland. Enda undantaget är åldersgruppen 60–64 år. Den största delen av den totala minskningen beror på minskning hos män, yngre, utrikes födda samt sammanboende med barn och ensamstående män utan barn. Bidragsmottagare i åldern 20–24 år motsvarade exempelvis 17 procent av alla helårsekvivalenter, och stod för 22 procent av den totala minskningen i antalet helårsekvivalenter. Samma grupper som motsvarade ett stort antal av helårsekvivalenterna år 1999 stod således också för den största minskningen. Till exempel beror

²⁸ SOU 2000:144 "Samverkan – om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m.m."

²⁹ Kartläggning gjord av Socialstyrelsen.

60 procent av den totala minskningen i helårsekvivalenter på minskning bland utrikes födda.

Tabell 4.1 Helårsekvivalenter 1999 och förändring av helårsekvivalenter 1999–2001

Antal och procent

	Helårsekvivalenter 1999		Förändring 1999–2001	
	Antal	Andel av samtliga, %	Andel av total förändring, %	Förändring inom gruppen, %
Kön				
Kvinna	55 800	47	-46	-20
Man	59 400	53	-54	-22
Totalt	115 200	100	-100	-21
Ålder				
20–24 år	19 400	17	-22	-28
25–29 år	15 500	13	-17	-26
30–39 år	32 100	28	-38	-29
40–49 år	27 600	24	-18	-16
50–59 år	15 000	13	-3	-5
60–64 år	4 800	4	0	1
Övriga	800	0	-1	..
Totalt	115 200	100	-100	-21
Ursprungsland				
Född i Sverige	48 200	42	-40	-20
Utrikes född ¹	67 000	58	-60	-22
Totalt	115 200	100	-100	-21
Hushållstyp²				
Ensamstående kvinna med barn	13 900	12	-10	-17
Ensamstående kvinna utan barn	20 700	18	-13	-15
Ensamstående man med barn	1 700	1	-1	-19
Ensamstående man utan barn	36 600	32	-28	-18
Sammanboende med barn	30 200	26	-38	-30
Sammanboende utan barn	12 200	11	-10	-19
Totalt	115 200	100	-100	-21

¹ Inkl. flyktingar

² Hushållstyp avser hushåll övriga kategorier avser individer

Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Olika stor minskning inom grupperna

Minskningen av helårsekvivalenter var totalt sett 21 procent, men varierar mellan grupperna. Grundmönstret är detsamma som i ovanstående redovisning. Även inom grupperna är minskningen något större för män och för utrikes

födda, 22 procent vardera, jämfört med 20 procent för kvinnor och för födda i Sverige. För yngre och för sammanboende med barn är minskningen betydligt större, mellan 25 och 30 procent, jämfört med under 20 procent för övriga åldersgrupper och typer av hushåll.

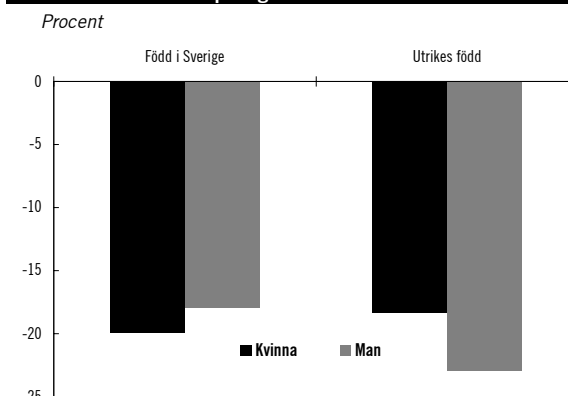
För vissa utsatta grupper – som ungdomar och i viss utsträckning utrikes födda – har minskningen således varit större än genomsnittligt. För ensamma kvinnor med barn har minskningen däremot varit mindre än för ett genomsnitt.

Andra mönster kan komma fram

De generella resultaten håller 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 4.1 framgår dock att kvinnor uppvisar den största minskningen bland hushåll födda i Sverige och män den största minskningen bland de utrikes födda.

Diagram 4.1 Förändring av helårsekvivalenter inom grupper 1999–2001 efter ursprungsland och kön



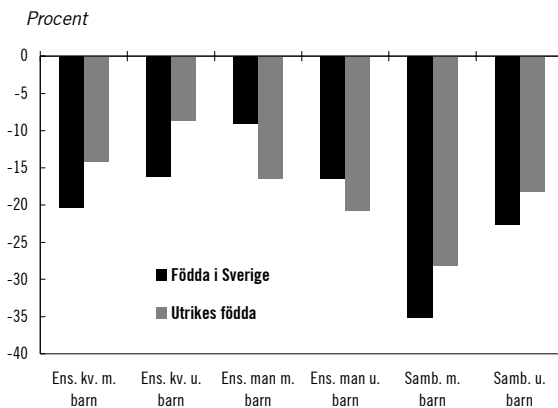
Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Totalt sett är minskningen större för födda utrikes. Sett till olika typer av hushåll gäller detta dock enbart för ensamstående män med eller utan barn (se diagram 4.2). För övriga typer av hushåll är minskningen större för födda i Sverige.

Minskningen är störst bland sammanboende, med barn och utan barn, och oavsett om man är född i Sverige eller utrikes.

Bland svenska hushåll är minskningen minst för ensamstående män och ensamstående kvinnor utan barn. Ensamstående kvinnor med barn ses som en särskilt utsatt grupp, men åtminstone för de födda i Sverige har utvecklingen varit relativt gynnsam jämfört med övriga ensamstående hushåll.

Diagram 4.2 Förändring av helårsekvivalenter inom grupper 1999–2001 efter typ av hushåll och ursprungsland



Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Helårsekvivalenterna har minskat i alla grupper med undantag av äldre än 60 år. Detta undantag gäller oavsett kön och födelse-land, dvs. det gäller män och kvinnor, födda utrikes och födda i Sverige.

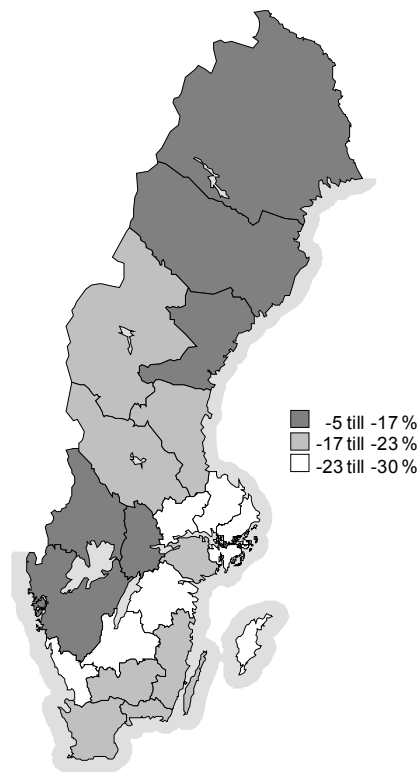
Regionala skillnader

Regionalt är det stora skillnader i hur antal helårsekvivalenter förändrats. Av diagram 4.3 framgår att antalet minskat i alla län och att minskningen ligger mellan 5 och 30 procent. Variationen inom länen är också stor.

Helårsekvivalenterna har minskat i majoriteten av kommunerna (ca 90 %) och i tio kommuner har antalet helårsekvivalenter mer än halverats. Totalt sett varierar förändringen i kommunerna mellan -68 och +86 procent. De största förändringarna sker i mindre kommuner med ett ganska lågt antal helårsekvivalenter i utgångsläget.

En tredjedel av helårsekvivalenterna finns i de tre storstadskommunerna. I Stockholm minskade helårsekvivalenterna med 23 procent, i Malmö med 18 procent och i Göteborg med 15 procent.

Diagram 4.3 Förändring av helårsekvivalenter 1999–2001 i länen



Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

4.2 Rörlighet bland vuxna bidragsmottagare

År 1999 mottog 372 400 vuxna individer³⁰ socialbidrag (se tabell 4.2). Antalet individer är större än motsvarande antal helårsekvivalenter (115 200) eftersom få mottagare försörjs enbart med socialbidrag under hela året. Beskrivningen av hur helårsekvivalenterna förändrats bygger på jämförelser av gruppstorlekar. Motsvarande jämförelse av antal socialbidragsmottagare åren 1999 till 2001 visar i stort sett samma relativa utveckling. Minskningen under perioden är 20 procent.

³⁰ Avser make/maka och eventuell medsökande 20 år eller äldre.

Tabell 4.2 Förändring i antal vuxna socialbidragstagare 1999–2001

År	Antal	Procent
Antal 1999	372 400	–
Antal 2000	332 600	–
Antal 2001	298 400	–
Förändring 1999–2000	-39 800	-11
Förändring 2000–2001	-34 200	-10
Förändring 1999–2001	-74 000	-20

Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Individerna förändrar emellertid sitt socialbidragstagande i högre grad än vad som kommer fram vid jämförelser av gruppstorlekar. I tabell 4.3 redovisas individernas ändrade socialbidragstagande. Ungefär en tredjedel av de som mottog socialbidrag 1999 gjorde det inte längre 2000. Av de som mottog socialbidrag 2000 var 28 procent nytillkomna, dvs. de mottog inte socialbidrag året innan. Samma mönster gäller för åren 2000–2001.

Sträcker man ut perioden och jämför socialbidragstagare 1999 och 2001 ökar rörligheten än mer. Drygt hälften av individerna mottar inte längre socialbidrag 2001, och andelen nytillkomna blir större. Av de som mottog socialbidrag år 2001 gjorde 39 procent inte detta två år tidigare.

Tabell 4.3 Flöden av vuxna socialbidragstagare 1999–2001

Procent

	Andel av socialbidragstagare första året (%):			Andel av socialbidragstagare andra året (%): Nyttillkomna
	Kvarvarande	Lämnat	Totalt	
1999–2000	64	36	100	28
2000–2001	64	36	100	29
1999–2001	49	51	100	39

Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Socialstyrelsen redovisar även hur stor andel av hushållen i befolkningen som tog emot socialbidrag men inte gjorde det närmast föregående år. År 2001 utgjordes 2,1 procent av hushållen av nytillkomna hushåll. Det är den lägsta andelen sedan 1981. Andel hushåll som under 2001 fått socialbidrag två år i följd var drygt 4,6 procent, vilket är den lägsta andelen sedan 1992.³¹

³¹ Socialstyrelsen (2002), "Ekonomiskt bistånd 2001."

Individer med socialbidrag både 1999 och 2001

För att belysa hur rörligheten, och bristen på rörlighet, sett ut för olika grupper under 1999–2001 redovisas fortsättningsvis hur stor andel av samtliga som mottagit socialbidrag någon gång under perioden som gjorde det både 1999 och 2001. Dessa individer kallas "kvarvarande". Ju större andelen kvarvarande i en grupp är, desto mindre rörlighet indikerar detta.

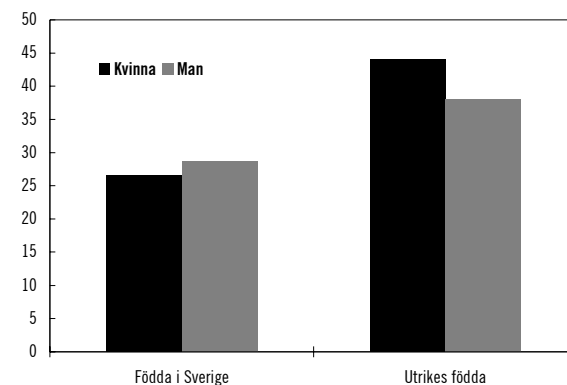
I vissa fall kan grupptillhörigheten förändras under observationsperioden. En person som är 24 år 1999 hamnar till exempelvis i en annan ålderskategori nästa år då denne/denna blir 25 år. I redovisningen har individerna behållit den grupptillhörighet de har första året de mottar socialbidrag under observationsperioden.

Män och kvinnor

Av de 535 700 individer som mottog socialbidrag någon gång under perioden gjorde 34 procent det både 1999 och 2001. Rörligheten är totalt sett något större för män än för kvinnor. Andelen kvarvarande är 33 respektive 35 procent. Motsatsen gäller dock för svenskfödda, dvs. rörligheten är något större för kvinnor. Bland utrikes födda är rörligheten större för män.

Diagram 4.4 Andel med bidrag både 1999 och 2001 efter ursprungsland och kön

Procent



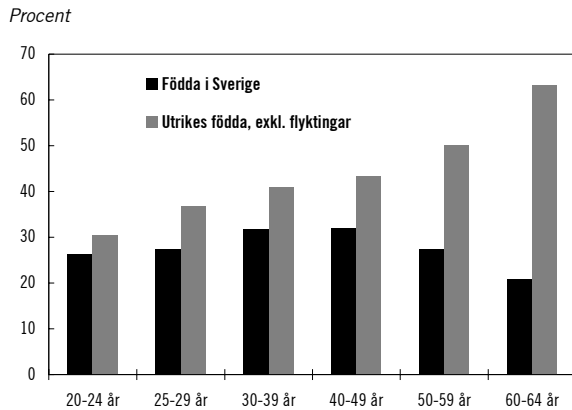
Källa: IoF, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Åldersgrupper

Andelen med socialbidrag både 1999 och 2001 ökar totalt sett med stigande ålder. Detta beror dock helt på en ökning bland flyktingar och utrikes födda. Andelen kvarvarande är störst bland

utrikes födda och minst bland födda i Sverige. Efter 50 års ålder ökar skillnaderna mellan födda i Sverige och utrikes födda.

Diagram 4.5 Andel med bidrag både 1999 och 2001 efter ålder och ursprungsland

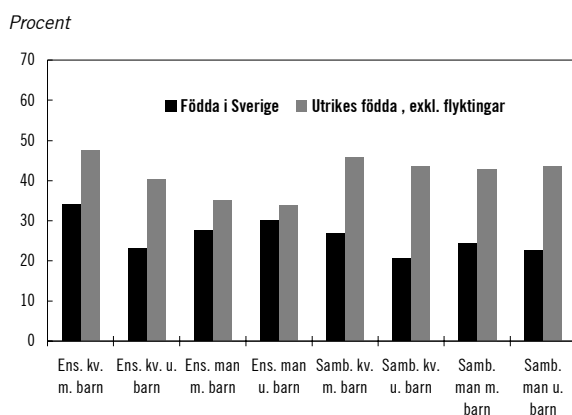


Hushållstyper

Totalt sett är andelen kvarvarande störst bland ensamstående kvinnor med barn och bland sammanboende med barn. Utrikes födda är i högre grad kvarvarande än födda i Sverige. Minst är skillnaden för ensamstående män utan barn, där andelen är förhållandevis låg för de utrikes födda männen och förhållandevis hög för män födda i Sverige.

För utrikes födda tenderar sammanboende, oavsett om de har barn eller inte, att vara kvarvarande i högre grad än motsvarande svenska hushåll. Bland födda i Sverige är andelen kvarvarande högst för ensamstående kvinnor med barn.

Diagram 4.6 Andel med socialbidrag både 1999 och 2001 efter typ av hushåll och ursprungsland



Flyktingar

Flyktingar ingår inte i redovisningen av andel kvarvarande. Generellt är rörligheten något lägre än för övriga utrikes födda men följer samma mönster vad gäller typ av hushåll etc.

5 Att uppnå socialbidragsmålet

Utvecklingen på arbetsmarknaden och befolkningsförändringar i kombination med förändringar i skatte- och bidragssystemen har haft stor betydelse för de senaste decenniernas utveckling av socialbidragen.³²

I detta kapitel redovisas alternativa beräkningar av antalet helårsekvivalenter t.o.m. år 2004. Beräkningarna bygger på alternativa bedömningar av sysselsättningsutvecklingen. Vidare görs simuleringar av alternativa sätt att reducera socialbidragsberoendet.³³ Där prövas olika åtgärder såsom t.ex. höjda generella bidrag kontra höjda selektiva bidrag utifrån total kostnad och effekt på antal helårsekvivalenter.

5.1 Framtida utveckling av socialbidragen

Möjligheten till självförsörjning är avgörande för utvecklingen av antal socialbidragstagare. Detta hänger intimt samman med möjligheten att få ett jobb och således med utvecklingen av sysselsättningen. Socialbidragsmålet har därför en stark koppling till regeringens sysselsättningsmål. Om sysselsättningsmålet på 80 procent uppnås, ökar möjligheterna att klara målet om ett halverat socialbidragsberoende.

Av diagram 5.1 framgår att sysselsättningen och antal hushåll med socialbidrag samvarierar. Då sysselsättningen ökar minskar socialbidragsberoendet och vice versa.

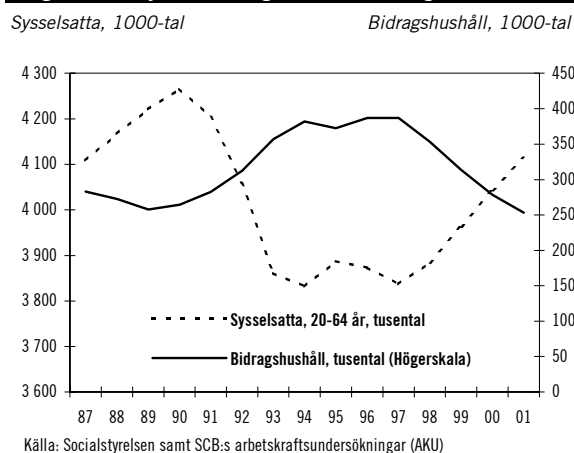
Vid framskrivningen av socialbidragen utnyttjas aktuella sysselsättningsprognoser. Det ena alternativet innebär att regeringens mål om 80-procents sysselsättningsgrad i åldersintervallet 20 till 64 år uppnås 2004. Det andra

³²SOU 2000:40, "Välfärd och försörjning."

³³Beräkningarna görs med hjälp av SCB:s fördelningsmodell FASIT.

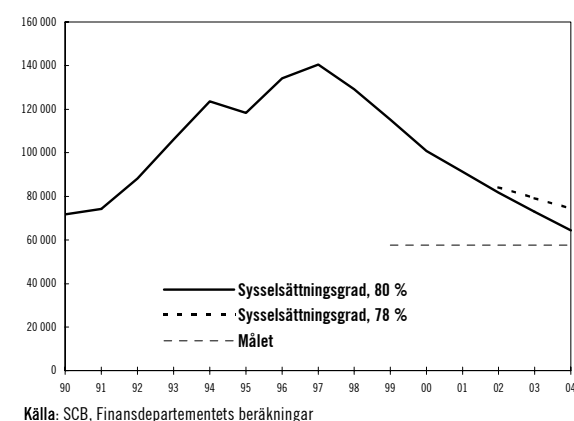
alternativet innebär en sysselsättningsgrad på 78,0 procent år 2004.³⁴

Diagram 5.1 Sysselsättning och socialbidrag



I diagram 5.2 redovisas utvecklingen av antal helårsekvivalenter i de två alternativen. Givet att samma samband som tidigare gäller mellan socialbidragstagande och sysselsättning, kommer inte målet om ett halverat socialbidragsberoende att nås under 2004 i något av alternativen. I högtillväxtalternativet beräknas antal helårsekvivalenter överstiga målet med 7 000 och i basalternativet med 17 000.

Diagram 5.2 Framskrivning av antalet helårsekvivalenter vid olika antaganden om sysselsättningsgrad



De historiska sambanden mellan socialbidragsberoende och sysselsättning kan emellertid komma att ändras framöver. Under det senaste året har sysselsättningen bland grupper som varit starkt beroende av socialbidrag ökat snabbare än genomsnittet. Detta återspeglas i ett minskat

socialbidragsberoende i dessa grupper, vilket framgår av tabell 4.1.

Även om arbetslösheten fortfarande är väsentligt högre än genomsnittet för utrikes födda så har gapet minskat. Bland utomnordiska invandrare har den öppna arbetslösheten minskat från 19,8 procent till 10,9 procent mellan åren 1998 och 2002, att jämföra med en minskning för riket som helhet från 6,7 procent till 4 procent. Även sysselsättningsutvecklingen pekar i samma riktning. Sysselsättningsgraden för utomnordiska invandrare ökade med cirka 10 procentenheter, från 46,3 till 56,7 procent, medan genomsnittet ökade med 4 procentenheter, från 70,7 till 74,7 procent. Bland ungdomar, som är ytterligare en grupp med relativt högt socialbidragsberoende, har sysselsättningen ökat med 4,2 procentenheter under senaste året, att jämföra med en total sysselsättningsutveckling på 1,9 procent.³⁵

5.2 Alternativa metoder att reducera socialbidragsberoendet

Möjligheterna att nå målet om halverat antal socialbidragsberoende påverkas av flera faktorer. Förändringar i skatte- och bidragssystemen är förenat med höga kostnader och kommer endast i begränsad omfattning att leda till ett minskat antal helårsekvivalenter. Anledningen är att många som har socialbidrag är arbetslösa och står utanför socialförsäkringssystemet, vilket gör att regelförändringar inom dessa system i högre grad kommer andra grupper till godo. Slutsatsen är i stället att det är viktigt att öka arbetskraftsdeltagande och sysselsättning hos personer som i dag står långt från arbetsmarknaden.

Detta visar ett antal simuleringar som genomförts i syfte att studera effekter och kostnader av förändringar i förhållanden på arbetsmarknaden och i transfereringssystemens utformning; ökad produktivitetstillväxt, minskad arbetslöshet, skattereduktion för låginkomsttagare samt höjda barnbidrag och bostadsbidrag.³⁶ Simuleringarna är utförda med mikrosimuleringsmodellen FASIT och avser utgångsåret för målet, dvs.

³⁵ I åldersgruppen 16–24 år enligt SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU).

³⁶ Eklind, B. och Löfbom, E., (2002) "Reducing the need for social assistance by fifty per cent: A goal for Sweden between 1999 and 2004."

³⁴ Prop. 2002/2003:1 Bilaga 2 Svensk Ekonomi.

Tabell 5.1 Effekter på helårsekvivalenter och kostnadseffektivitet av förändringar i makroekonomi och skatte- och bidragssystem 1999

	Minskning i antal helårsekvivalenter %	Kostnad per minskad helårsekvivalent	Uppskattad marginal effekt
Referens, antal	109 894		-
<i>Simuleringar</i>			
Tillväxt	-1,9	-	Osäker
<i>En ökad produktivitet bland anställda antas och reallönen ökar med 10%.</i>			
Minskad arbetslöshet	-1,4	-	Minskar
<i>Alla arbetslösa med ersättning erhåller arbete och ges den lön de hade innan arbetslösheten.</i>			
Skattereduktion bland låginkomsttagare	-2,0	7 337 000	Ökar
<i>Skattereduktionen är 1 320 kronor per år och minskar med 1,2 % för inkomst över 135 000 kronor per år. Skattereduktionen höjs till 5 000 per år.</i>			
Barnbidrag			
– Generella barnbidraget är 9 000 kr/barn och flerbarnstilläggen 2 400 för tredje barnet, 7 200 för fjärde barnet och 9 000 kr per ytterligare barn. <i>Samtliga belopp fördubblas.</i>	-7,2	1 980 000	Minskar
– <i>Kompletterande barnbidrag riktat till ensamstående (27 000 kr/barn) eller studerande föräldrar (1 500 kr/barn och vuxen studerande).</i>	-7,8	1 758 000	Minskar
Bostadsbidrag:			
– Bidraget för hyra/bostadskostnad är 50 respektive 75% beroende på hyrans storlek. <i>Kompensationen 50 % höjs till 75 %.</i>	-1,9	401 000	Ökar
– Det särskilda bidraget för hemmavarande barn är 600, 900 respektive 1 200 kronor för familjer med 1, 2 respektive barn eller fler. <i>Beloppen höjs med 300 kronor vardera.</i>	-1,5	470 000	Ökar

1999. Modellen är statisk och tar inte hänsyn till eventuella beteendeförändringar som följd av ändrade regler. I simuleringarna ingår inte heller effekter av finansiering av förändringarna i skatte- och transfereringssystemen.

Makroekonomiska förändringar

De makroekonomiska förändringar som simulerades var dels en ökad tillväxt som innebär ökade reallöner för de som redan har ett arbete, dels att arbetslösheten minskar bland dem som har arbetslöshetsersättning.³⁷ Förändringarna leder i båda fallen till små minskningar i antalet helårs-

ekvivalenter (se tabell 5.1). Många socialbidragstagare har inget arbete eller arbetar endast en del av året. Ofta saknar de arbetslöshetsersättning. År 2001 var drygt en tredjedel av socialbidragsmottagarna någon gång arbetslösa utan arbetslöshetsersättning. Därtill kommer en grupp som står helt utanför arbetskraften.

Erfarenheterna visar att grupper med svag förankring på arbetsmarknaden drabbas först och hårdast vid konjunkturedgångar, men att de också kan förbättra sin situation snabbare i uppgångar. Detta gäller till exempel ungdomar. Detta är en effekt som simuleringarna missar, och som innebär att en gynnsam ekonomisk utveckling kan få större effekt än vad simuleringarna antyder.

³⁷ Helårsekvivalenterna beräknas minska med mindre än 2 procent om lönerna för de som redan arbetar ökar med realt 10 procent eller om samtliga arbetslösa med arbetslöshetsersättning finner jobb med en lön som motsvarar den lön de hade innan arbetslösheten.

Förändringar i skatte- och transfereringssystem

Socialbidragstagarnas svaga förankring på arbetsmarknaden och deras därmed låga arbetsinkomster förklarar också att en skattereduktion för låginkomsttagare kan förväntas ge en liten effekt på antalet helårsekvivalenter.

Höjningar av det generella barnbidraget ger också relativt små effekter på antalet helårsekvivalenter. Kostnaden per minskad helårsekvivalent blir dessutom mycket hög. Barnbidraget har en låg träffsäkerhet mot socialbidragshushållen. Endast var tionde barnhushåll mottar socialbidrag. Effekten på antalet helårsekvivalenter blir inte mycket större om man istället väljer att införa ett kompletterande barnbidrag riktat till barn till ensamstående eller studerande. Ensamstående kvinnor med barn är visserligen kraftigt överrepresenterade bland socialbidragshushållen, men de utgjorde 1999 bara 15 procent av hushållen med socialbidrag.

Bostadsbidraget har en större precision, och med generösare bostadsbidrag blir kostnaden per minskad helårsekvivalent lägre jämfört med de mer generella åtgärderna. Men bostadskostnaden utgör en relativt liten del av hushållens kostnader vilket gör det svårt att uppnå någon större minskning i antalet helårsekvivalenter.

Förändringar i skatte- och transfereringssystemen påverkar endast marginellt antalet helårsekvivalenter, och ofta till en hög kostnad. Generella åtgärder är mycket kostsamma. Riktade, inkomstprövade transfereringar är på kort sikt mer kostnadseffektiva, men medför också ökade marginaleffekter för hushållen. Hushållen får då svårare att av egen kraft påverka sin ekonomiska situation och incitamenten till arbete blir svagare. Hushållen blir också mer sårbara för förändringar i transfereringssystemen vid ett ansträngt ekonomiskt läge.

Det är viktigt att notera att simuleringar i detta avsnitt avser kortsiktiga, statiska effekter. Förändringar i skatte- och bidragssystem kan medföra att hushållens beteende ändras. Dynamiska effekter som kan uppstå beaktas således inte i dessa beräkningar.

6 Inriktning på arbetet med att halvera socialbidragsberoendet

Inriktningen på arbetet med att bryta socialbidragsberoendet ligger fast. Även fortsättningsvis inriktas arbetet mot ökade sysselsättningsmöjligheter för alla. Intensifierade insatser för personer som idag står långt från arbetsmarknaden är därvid centrala. En övergripande målsättning för den ekonomiska politiken är att levnadsvillkoren ska fortsätta att förbättras samtidigt som den offentliga skulden fortsätter att amorteras.

Regeringens utgångspunkter för arbetet med att halvera socialbidragsberoendet är att skapa trygghet och rättvisa samtidigt som fattigdomsfällor undviks och marginaleffekter minimeras. Marginaleffekter minskar framförallt låginkomsttagares möjligheter att förbättra sin ekonomiska situation genom arbete. Därmed utgör de också ett hinder för att individen ska få en fast förankring på arbetsmarknaden – inte minst för ensamstående kvinnor med barn, men även för andra grupper. Det yttersta målet är att minska behoven av socialbidrag genom att alla individer i arbetsför ålder ges möjligheter till en egen försörjning.

Att bidra till att stärka individens egna försörjningsmöjligheter är, utöver själva biståndsgivningen, en viktig del av det kommunala ansvaret. Regeringen anser att detta arbete bör stärkas ytterligare och att samarbetet mellan socialtjänsten och andra aktörer, såsom försäkringskassa och arbetsförmedling, bör ges starka förutsättningar till samverkan.

På såväl nationell som lokal nivå bör de åtgärder som vidtas utgå från ett helhetsperspektiv på de offentliga stödsystemen. Arbetet bör bedrivas så att erfarenheter från arbetet på lokal nivå tas tillvara.

En övervältring av kostnader mellan olika offentliga system är ingen lösning på problemet – varken ur individens eller samhällets synvinkel. Det övergripande målet är att minska individernas totala beroende av offentliga bidrag genom att stärka individens egna möjligheter och förutsättningar till egen försörjning.

6.1 Vidtagna och planerade åtgärder

Starka offentliga finanser och stabila priser är grunden för en hög tillväxt och en långsiktigt

hållbar finansiering av välfärdssystemen. Under senare år har avbetalningen 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 effekterna³⁸ har successivt minskat under de senare åren, bland annat som en följd av reformer i skatte- och bidragssystemen. Nivån är emellertid fortfarande hög för många hushåll. Införandet av maxtaxa och det tredje steget i kompensationen för egenavgifterna har bidragit till minskningar av de samlade marginaleffekterna.

Satsningar har genomförts för att öka sysselsättningen bland invandrargrupper bl.a. genom förbättrad svenskundervisning och kompletterande yrkesutbildning samt förbättrad introduktion av flyktingar. Under våren 2003 kommer översynen av flyktingmottagande och introduktion för flyktingar att redovisas. I det sammanhanget lämnas bl.a. förslag om hur en obligatorisk introduktionsersättning kan utformas.

Insatser inom storstadspolitiken pågår löpande. Resurser har tillförts för insatser inom de lokala utvecklingsavtalen, där ett särskilt målområde är att reducera socialbidragsberoendet i aktuella stadsdelar. Avtalen har bl.a. medfört ökat samarbete mellan kommuner och statliga aktörer på lokal nivå, främst arbetsförmedlingar och försäkringskassor.

Vidare bereds för närvarande frågan om permanent lagstiftning om finansiell samordning mellan olika aktörer inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Den försöksverksamhet med finansiell samordning (SOCSAM) som pågått under ett antal år förlängs därför till utgången av 2003. Syftet är att med finansiell samordning underlätta samordnade rehabiliteringsinsatser för individer med komplex problematik.

De förslag som nu läggs i budgetpropositionen för 2003 innebär förstärkningar av hushållens disponibla inkomster samt förstärkta resurser till vård, skola och omsorg. För barnfamiljer föreslås förstärkningar inom föräldraförsäkringen och studiebidragen. De äldres

trygghet stärks genom höjda pensioner och förbättrat tandvårdsstöd. Det av riksdagen beslutade äldre försörjningsstödet träder ikraft fr.o.m. januari 2003. Resurserna till vården och omsorgen prioriteras genom att den av riksdagen beslutade vårdsatsningen fullföljs under de kommande åren. Skolan och fritidshemmen tillförs ytterligare resurser för att öka antalet lärare och annan personal.

Regeringen föreslår också ett antal åtgärder i syfte att komma tillrätta med ohälsoproblemen i arbetslivet. Viktiga delar i detta arbete är att öka arbetsgivares ansvar för långtidssjukskrivningar, att underlätta för individer att återinträda i arbetslivet efter sjukdom, att ansvariga myndigheter arbetar mer individinriktat och att samverkan mellan olika aktörer förbättras. Regeringens mål är att halvera antalet sjukdagar fram till 2008. Parallellt ska antalet nya aktivitets- och sjukersättningar minska. Hänsyn ska tas till den demografiska utvecklingen under perioden.

Effektivare arbetsformer inom bl.a. socialtjänsten och krafttag mot ohälsa är viktiga delar i arbetet för ökad sysselsättning och ökade sysselsättningsmöjligheter. Sammantaget innebär förslagen, i kombination med tidigare genomförda åtgärder, att förutsättningarna att uppnå målet om ett halverat antal socialbidragsberoende har stärkts.

³⁸ Med marginaleffekter menar vi den del av en inkomstökning som går bort i skatt, minskade bidrag och höjda avgifter.

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 2001 för olika hushållstyper redovisas i tabellen nedan.³⁹

Underbilagetabell 1 Genomsnittlig årsnorm för olika hushållstyper vid ekvivalensberäkningar 2001

Kronor

Antal barn	Ensamstående	Gift/sammanboende
0	79 300	108 600
1	102 000	132 100
2	122 500	153 600
3	142 300	175 900
4	163 300	196 800
5	184 100	217 700
6 eller fler	211 500	246 800

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 definerat för denna åldersgrupp. Hushåll som

enbart lyft 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: 79 300 kronor

Antal vuxna: 1

Antal barn: 0

Antal helårsekvivalenter:

$$(5\,000 * 6 / 79\,300) * 1 = 0,38$$

³⁹ Genom att uppgifterna beror på barnens ålder och de ensamståendes kön är siffrorna beroende av strukturen bland socialbidragshushållen.

Exempel 2: Ett gift par med tre barn

Bidragstid: 10 månader

Genomsnittligt månadsbidrag: 5 000 kronor

Årnorm: 175 900 kronor

Antal vuxna: 2

Antal barn: 3

Antal helårsekvivalenter:

$$(5\,000 \cdot 10 / 175\,900) \cdot 2 = 0,57$$

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 socialbidragsberoendet

Beräkningen av hur antalet helårsekvivalenter kan komma att utvecklas fram till 2005 sker i två steg. Först beräknas antal socialbidragshushåll enligt:

$$\begin{aligned} \Delta \text{Hushåll}_t &= 0,28 \Delta \text{Hushåll}_{t-1} \\ &- 23,08 \Delta \text{Syssels}_t \\ &+ 0,38 \text{Invandring}_{t-2} \\ &- 21971 \text{Dum91} \end{aligned}$$

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 1990, 1 därefter

Ekvation är skattad på årsdata för perioden 1978 till 2001.⁴⁰ Vid framskrivningarna hämtas

prognoser över sysselsättningen från Finansdepartementets ekonomiska prognoser i budgetpropositionen för 2003 och uppgifter om invandringen från SCB:s senaste befolkningsprognos.

Helårsekvivalenterna beräknas i ett andra steg enligt:

$$\begin{aligned} \text{Ekviv} &= N \cdot \text{Genomssnittligt Årsbelopp} \\ &* \text{Genomsnittlig Årnorm} \\ &* \text{Genomsnittligt antal Vuxna} \end{aligned}$$

där

N	= Antalet socialbidragshushåll enligt skattning ovan.
Årsbelopp	= Socialbidragsbelopp exklusive introduktionsersättning, i 2001 års prisnivå
Årnorm	= Årnorm för det aktuella hushållet med hänsyn taget till antal personer etc. i 2001 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 2001 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. En svagt minskande trend antas från 5,74 månader 2001 till 5,62 månader 2004.
- Genomsnittlig socialbidragskostnad per månad i fast pris bestäms exogent och antas vara oförändrad under framskrivningsperioden på 2001 års nivå.

⁴⁰ 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 medelfolk-mängden	Antal bidrags-hushåll	Bidrags-månader i genomsnitt	Utbetalt social-bidrag, mnkr, löpande priser	Utbetalt social-bidrag, mnkr, 2001 års priser	Genomsnittligt socialbidrag per hushåll, tkr, löpande priser	Antal helårs-ekvivalenter
1983	474 657	5,7	252 303	4,2	2 276	4 585	9,0	
1984	524 191	6,3	281 412	4,2	2 757	5 142	9,8	
1985	514 343	6,2	279 422	4,4	3 345	5 809	12,0	
1986	542 157	6,5	293 621	4,5	3 969	6 613	13,5	
1987	518 028	6,2	282 871	4,4	4 134	6 611	14,6	
1988	503 353	6,0	272 789	4,3	4 168	6 300	15,3	
1989	485 139	5,7	257 546	4,3	4 322	6 137	16,8	
1990	490 808	5,7	264 729	4,3	4 721	6 074	17,8	71 718
1991	510 205	5,9	282 572	4,4	5 642	6 632	20,0	74 191
1992	559 902	6,5	312 108	4,6	7 012	8 052	22,5	88 128
1993	641 385	7,4	357 052	4,8	8 712	9 553	24,4	106 138
1994	694 060	7,9	381 753	5,1	10 285	11 041	26,9	123 472
1995	687 951	7,8	372 762	5,4	10 786	11 302	28,9	118 288
1996	721 040	8,2	387 213	5,7	11 884	12 384	30,7	134 144
1997	716 842	8,1	386 859	5,8	12 377	12 814	32,0	140 509
1998	658 782	7,4	353 597	5,8	11 425	11 860	32,3	129 200
1999	580 934	6,6	313 472	5,8	10 465	10 813	33,4	115 220
2000	522 242	5,9	278 655	5,8	9 521	9 750	34,2	100 879
2001	469 004	5,3	252 935	5,7	8 704	8 704	34,4	91 157

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.

Källa: Socialstyrelsen (2002) Ekonomiskt bistånd samt SCB.