



Sverige

System för minimiinkomst

Björn Halleröd
(Göteborgs universitet)

*Friskrivning: Denna rapport återger inte nödvändigtvis
Europeiska kommissionens eller
dess medlemsstaters åsikter.*

April 2009



On behalf of the
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
1. Institutionell utformning av system för minimiinkomst	4
2. Koppling till andra sociala förmåner, villkor och rättigheter.....	6
2.1 Hur systemen för minimiinkomst hanterar övergång till anställning	7
2.2 Bidragsbelopp.....	8
2.3 Administrativa arrangemang.....	9
3. Bedömning av system för minimiinkomst	10
3.1 Täckning och utnyttjande.....	10
4. Länk mellan system för minimiinkomst och aktiv integrationsstrategi.....	17
Bilaga 1 - Tabeller	18
Källhänvisningar	19

Sammanfattning

Den svenska välfärdsstaten är i grunden individanpassad och strängt taget alla transfereringar, skatter och bistånd är kopplade till individen och inte till hushållet. De flesta transfereringar och bistånd förvaltas på central statlig nivå och kriterierna för stödberättigande grundas på allmänna universalistiska regler. Socialbidrag/ekonomiskt bistånd, det enda bistånd i Sverige som kan betraktas som ett system för minimiinkomst, är ett av de få och viktigaste undantagen från regeln. Socialbidrag regleras genom socialtjänstlagen och förvaltas av kommunerna. I socialtjänstlagen anges att alla ska tillförsäkras en skälig levnadsstandard, vilket inbegriper en skälig minimiinkomst. Hushåll vars sammanlagda inkomst underskrider normen för socialbidrag och vars medlemmar uppfyller ytterligare kriterier för stödberättigande får socialbidrag. Riksnormen för socialbidrag bestäms varje år av riksdagen, och bestäms följaktligen inte lokalt. Det beräknas att riksnormen för socialbidrag tillförsäkrar en inkomst som uppgår till cirka 60 procent av medianinkomsten.

Sedan införandet av socialtjänstlagen 1982 har ett antal justeringar genomförts avseende kriterierna för stödberättigande, i synnerhet innebar reformen av socialtjänstlagen 1998 att strängare kriterier infördes, speciellt gäller detta för ungdomar under 25-års ålder. Arbetslösa bidragstagare måste aktivt söka arbete eller/och delta i anvisade arbetsmarknadsprogram. Bidragstagare måste också avyttra tillgångar innan de är berättigade att få socialbidrag.

Antalet bidragstagare ökade dramatiskt under den djupa krisen på 1990-talet. Denna utveckling visade att särskilt ungdomar och invandrare i hög grad stod utanför de allmänna försörjningssystemen. Det finns en uppenbar risk för att vi kommer att få se samma utveckling under den aktuella krisen, särskilt sedan berättigandekriterierna i samband med arbetslöshetsförsäkring, sjukförsäkring och förtidspension har skärpts.

Huvuddelen av biståndsmottagarna består i hög grad av ungdomar och invandrare. Omkring femtio procent av alla bidragstagare är födda utanför Sverige. Dessa siffror återspeglar arbetsmarknadssituationen för unga svenskar (arbetslösheten bland ungdomar är förhållandevis hög i Sverige) och invandrare. Senare rapporter visar också att en stor del, omkring en tredjedel, av biståndsmottagarna har hälsoproblem, som ofta inbegriper psykiska och känslomässiga besvär.

1. Institutionell utformning av system för minimiinkomst

Den svenska välfärdsstaten förvaltas på tre olika nivåer med olika ansvar. Staten är på central nivå ansvarig för socialförsäkringarna (dvs. folkpensioner, sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring¹, o.s.v.). Staten har också huvudansvaret för arbetsmarknadspolitiken. Det finns två typer av lokala myndigheter, en mellanlokal nivå bestående av 21 län (landsting²) som är ansvariga för sjuk- och hälsovård samt en lokal nivå med 290 kommuner som har ett omfattande ansvar för invånarna i allmänhet och särskilt vissa utsatta grupper, som barn, äldre och funktionshindrade människor. I den utsträckning tjänsterna är tillgängliga är kvaliteten av största betydelse för en stor del av befolkningen, inte minst för de befolkningsgrupper som traditionellt är mest utsatta för fattigdom och social utestängning. Kommunerna har också ansvar för socialbidrag, som är ett behovsprövat stöd och en sista utväg för människor som inte kan försörja sig på annat sätt. Det är det enda programmet av detta slag i den svenska välfärdsstaten och det är det enda försörjningssystem som inte sköts av staten. Det ekonomiska biståndet utgör sålunda "golvet" i den svenska välfärdsstaten, i det uttalade syftet att trygga en ekonomisk minimistandard för personer som inte kan försörja sig på annat sätt. Följden blir då att normen för socialbidrag kan ses som en faktisk fattigdomsgräns.

Svenska kommuner är förhållandevis stora jämfört med de flesta andra EU-länder samtidigt som de väsentligt skiljer sig åt i storlek sinsemellan. Stockholm i ena änden av skalan har 762 000 invånare och Bjurholm i den andra änden har bara 2 575 invånare. Medianvärdet för Sveriges kommuner är emellertid 15 160 invånare och medelvärdet är omkring 31 000 invånare. Kommunerna har beskattningsrätt och den största delen av deras ekonomiska tillgångar kommer från en enhetlig inkomstskatt som oftast ligger på strax över 30 procent av inkomsten (kommunalskatten omfattar också landstingsskatten). Sveriges kommuner har enligt svensk grundlag självstyre. Kommunerna har därför ett stort inflytande över centrala delar av den svenska välfärdsstaten. Att kommunerna enligt lag har självstyre innebär dock inte att staten inte har inflytande på eller kan diktera vad kommunerna ska göra. En kontinuerlig debatt pågår faktiskt om i vilken grad statliga föreskrifter undergräver kommunernas självstyre.

I socialtjänstlagen anges att kommunerna har det yttersta ansvaret att se till att de som vistas i kommunen får det stöd de behöver för att nå en skälig levnadsnivå.³ En skälig levnadsnivå hänvisar till olika aspekter av människors liv och omfattar en skälig ekonomisk standard.

¹ Arbetslöshetsförsäkringarna förvaltas formellt av fackföreningarna men i praktiken av staten genom lagstiftning och finansiering.

² För att vara korrekt finns det 18 landsting, två regioner (Skåne och Västra Götaland) samt ön Gotland.

³ Socialtjänstlagen, kapitel 2, 2 §: Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Rötterna till socialtjänstlagen kan spåras tillbaka till de gamla svenska fattiglagarna, som redan från början lade ansvaret för de fattiga på lokal nivå, först på kyrkoförsamlingen och senare på kommunerna. 1956 ersattes fattiglagen från 1918 av socialhjälp lagen. Även om avsikten var att ändra negativa associationer som var kopplade till uttryck som fattighjälp, fanns ännu drag av fattiglagarna kvar. Det fanns, exempelvis, fortfarande en formell skillnad mellan obligatorisk socialhjälp, i vilken det angavs att kommunerna måste hjälpa människor som inte ansågs som arbetsföra, dvs. som saknade arbetsförmåga, och frivillig socialhjälp till människor som ansågs som arbetsföra. En mer genomgripande förändring av lagstiftningen kom till stånd 1982 när socialtjänstlagen genomfördes. Denna lag kan på sätt och vis ses som ett typexempel på utvidgning av välfärdsstaten, genom att den utvidgar statens ansvar gentemot individen på ett sätt som inte setts vare sig tidigare eller senare. Att läsa denna lag, åtminstone vissa delar, är som att läsa ett dokument från den franska revolutionen i vilket frihet, jämlikhet och broderskap förespråkas. Nu är ju lagen en sak och verkligheten en annan och det har aldrig funnits situationer där människor lätt har fått socialbidrag. Individen har alltid haft huvudansvaret för sin försörjning. Nu är det också så att genomförandet av socialtjänstlagen i hög grad är beroende av socialarbetarnas godtycke och forskningen under 1980-talet visade att identiska fall bedömdes mycket olika av olika socialarbetare (se till exempel Gustafsson, Hydén and Salonen 1990).

Beslut som fattas av kommunerna kan överklagas i förvaltningsdomstolen och under 1980-talet ledde en rad domstolsbeslut till minskade skillnader mellan kommuner när de gäller de normer som tillämpades av kommunerna. 1998 reformerades socialtjänstlagen vilket bland annat innebar att en riksnorm för socialbidrag infördes som beslutas av regeringen. Reformen innebar också ett nytt namnbyte då beteckningen ändrades från socialbidrag till ekonomiskt bistånd. För att undvika förväxling kommer jag emellertid att i denna text hålla mig till beteckningen socialbidrag. (I vardagsspråket fortsätter de flesta svenskar att använda beteckningen "socialbidrag" och när "ekonomiskt bistånd" används, i offentliga dokument eller av journalister, följer ofta en förklaring som anger att ekonomiskt bistånd är lika med socialbidrag.)

I ett större sammanhang kan kampen mellan centralisering och decentralisering ses som en krock mellan två lika starka principer. Å ena sidan ser man lokalt självstyre som en viktig aspekt av det politiska systemet, medan det å andra sidan, finns en princip för lika behandling av medborgare oavsett var de bor i landet. Hur dessa två principer ska balanseras är inte bara en fråga som är kopplad till socialbidraget utan också, och kanske ännu mer, till viktiga tjänster som äldreomsorg och utbildning.

2. Koppling till andra sociala förmåner, villkor och rättigheter.

Den svenska välfärdsstaten är i grunden individanpassad och nästan alla transfereringar både skatter och olika slag av positiva transfereringar och förmåner är kopplade till individen, och inte till hushållet. Socialbidraget är ett, och det viktigaste, av mycket få undantag från denna regel. Kopplingen mellan socialbidrag och andra sociala förmåner är i grund och botten mycket enkel. En person som är en ensamstående vuxen, tjänar mindre än riksnormen för socialbidrag (se nedan) och uppfyller berättigandekriterierna har rätt att få socialbidrag. Det spelar ingen roll om inkomsten, om den ens finns, kommer från avlönat arbete eller från transfereringar. Andra transfereringar och förmåner påverkas inte av att personen har en inkomst som ligger under riksnormen för socialbidrag. Den grundläggande principen ändras inte om hushållets mix ändras. Ta en ensam mor med två barn. Hennes inkomst från sociala förmåner, sjukförsäkring, arbetslöshetsförmåner, o.s.v. påverkas inte på något sätt av att hon har två barn. Inte heller skattebördan. Det enda som sker är att hon kommer att, på samma villkor som alla andra, få barnbidrag. Barnen kommer också att antingen få direkt stöd från fadern eller underhållsbidrag från försäkringskassan. Om hon begär socialbidrag, bedöms hushållets sammanlagda inkomst, dvs. samtliga hushållsmedlemmars inkomst, mot riksnormen för socialbidrag. Samma förfarande tillämpas naturligtvis om det är ett hushåll med två föräldrar eller om det är två vuxna utan barn som lever tillsammans. Ett undantag från regeln är att barns inkomster från arbete, till exempel feriearbete, inte räknas in i hushållets inkomst. Detta för att inte undergräva barnens vilja att arbeta och av egen kraft förbättra sin ekonomiska situation.

Det finns en rad andra slags förmåner som är förbundna med behovsprövningar. Det finns, exempelvis, bostadsbidrag för ungdomar (18-24 år) som håller på att inrätta ett oberoende hushåll och ett annat system för bostadsbidrag för äldre (65+). Det finns också särskilda pensionsåtgärder för äldre låginkomsttagare som syftar till att tillförsäkra dem en skälig inkomst och därmed höja dem över tröskeln för socialbidrag. Men dessa förmåner betyder inte att människor i princip inte kan få socialbidrag vid behov (t.ex. vid extra utgifter), det betyder bara att dessa inkomster ingår i behovsprövningen.

Socialbidraget är således att betrakta som golvet i den svenska välfärdsstaten. De som inte kan försörja sig på annat sätt, är åtminstone principiellt berättigade till socialbidrag. Den grundläggande idén är dock att det allmänna försörjningsstödsystemet (sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, föräldraledighet, pensioner, o.s.v.) ska tillförsäkra alla en skälig inkomst utan att göra dem beroende av socialbidrag. Socialbidrag ska i princip bara vara ett tillfälligt system i sista hand, ett selektivt residuum i ett universalistiskt system. Utifrån detta perspektiv kan en ändring av utnyttjandet av socialbidraget ses som en viktig indikator på hur den universalistiska modellen fungerar.

En sak som ofta är svår att förklara för människor utanför Skandinavien är att föräldrar inte har försörjningsplikt för sina barn när de har nått myndighetsålder, dvs. från och med arton års ålder, eller om barnen genomgår gymnasieutbildning, efter det att de har fyllt 21 år. Efter detta anses

barnet utgöra en egen hushållsenhet. Eftersom föräldrar inte har försörjningsplikt för sina vuxna barn, har vuxna barn inte heller försörjningsplikt för sina föräldrar. Detta betyder när det gäller socialbidrag att en person som fyllt 21 år och bor i föräldrahemmet kan vara berättigad till socialbidrag oberoende av föräldrarnas inkomst. Det innebär också att ett vuxet barns inkomst inte räknas om föräldrarna ansöker om socialbidrag även om de bor i samma hus eller lägenhet.

2.1 Hur systemen för minimiinkomst hanterar övergång till anställning

Som ovan nämnts har kommunen det yttersta ansvaret för varje individ som vistas inom kommunens gränser. När alla andra resurser är uttömda måste därför kommunen ingripa. Kruxet är naturligtvis när det gäller socialbidrag att bestämma när alla andra resurser är uttömda. Individen har alltid ansvaret att försörja sig själv, vilket i själva verket innebär att en arbetsför person endast kan få socialbidrag om han eller hon arbetar men inte kan få det att gå ihop eller, om han eller hon är arbetslös, aktivt söker arbete. Om vi ser på perioden från 1982 och införandet av socialtjänstlagen har tolkningen av individens ansvar absolut blivit strängare (Johansson 2001). Ändringen av socialtjänstlagen 1998 innebar att strängare regler avseende arbetsmarknadsåtgärder för bidragstagare genomfördes. Unga arbetslösa bidragstagare var skyldiga att delta i utbildning eller aktiva arbetsmarknadsprogram för att ha rätt till socialbidrag. Om det ansågs nödvändigt kunde också samma regler tillämpas för äldre bidragstagare. Även för äldre bidragstagare har kravet att aktivt söka arbete eller delta i arbetsmarknadsåtgärder stärkts. Och i den information som jag har fått från företrädare för länsstyrelsen (se nedan) anges att kommunerna för närvarande är mycket stränga och kräver ett aktivt arbetsmarknadsdeltagande.

Det finns inga särskilda åtgärder i syfte att minska marginaleffekterna vid övergång från arbetslöshet till sysselsättning. Vägran att acceptera en anställning innebär emellertid att socialbidraget dras in. Det innebär i stort att den gamla uppdelningen mellan fattigvård för icke-arbetsföra och fattigvård för arbetsföra personer fortfarande existerar, inte formellt men informellt. Det visar också tydligt att vi även idag gör en åtskillnad mellan förtjänstfulla fattiga, dvs. individer som gör allt de kan för att försörja sig själva, och icke-förtjänstfulla fattiga, dvs. individer som enligt någons bedömning inte försöker sörja för sin egen försörjning i tillräcklig grad. Det visar också hur svårt det är att få bukt med denna åtskillnad utan att inträtta, exempelvis, en allmän medborgarlön, vilket diskuterades under 1970- 1980-talet men som nu tycks vara en idé som är helt och hållet död och begravd.

För att bli berättigad till socialbidrag förväntas människor först använda egna besparingar och avyttra tillgångar. Det är inte så att, till exempel, husägare omedelbart anmodas sälja huset för att få socialbidrag vid ett enstaka tillfälle. Men de anmodas att göra det om de får bidrag i flera månader. Bidragstagare anmodas inte avyttra tillgångar om de behöver dem för att försörja sig. Om någon behöver en bil för att komma till arbetet behöver han eller hon inte att sälja bilen, osv. Detta är naturligtvis något som gör det mycket svårt för vanliga medelålders människor som befinner sig i ekonomiska svårigheter att bli berättigade till socialbidrag och människor med säljbara tillgångar anser ofta att villkoren för att få socialbidrag är mycket hårda (Dahlberg et al. 2009).

2.2 Bidragsbelopp

Genom socialtjänstlagen 1982 gavs kommunerna rätt att bestämma hur mycket pengar en individ behöver för att säkra en skälig levnadsstandard. Bidragsbeloppet varierade sålunda mellan kommunerna. För att ge en viss ledning lade Socialstyrelsen fram en rekommendation 1985 om en norm för socialbidrag. Tvister mellan kommuner och bidragstagare avgjordes av förvaltningsdomstolar och den rekommenderade normen blev snabbt en mer eller mindre nationell riktlinje. I syfte att ytterligare minska skillnaderna mellan kommunerna infördes en i lag reglerad riksnorm 1998 och sedan dess fattar regeringen årligen beslut om en riksnorm för socialbidrag som kommunerna måste anpassa sig efter. Det innebär att kommunerna får betala mer, men inte mindre än vad normen förskriver. I tabell 1 visas det fastställda beloppet för 2009. Beloppen omräknas till euro med hjälp av *Purchasing Power Parities* (PPP).

Tabell 1. Norm för socialbidrag genom delposter och ålder uttryckt i euro per månad år 2009 (1 euro = 10,9 SEK)

	Barn								Vuxna	
	Ålder								Ensamstående vuxen	Sammanboende
	-1	1-2	3	4-6	7-10	11-14	15-18	19-20		
Livsmedel	66	75	76	97	103	118	137	140	148	242
Kläder och skor	27	37	37	39	43	45	48	48	48	96
Lek och fritid	4	12	12	23	33	39	40	40	37	73
Hälsa och hygien	49	43	11	7	8	13	17	17	24	52
Barn- och ungdomsförsäkring	5	5	5	5	5	5	5	5		
Totalt	151	172	141	172	192	221	248	251	257	464

Källa: Socialstyrelsen

Det bör noteras att normen för socialbidrag inte omfattar bostadskostnader, energi (t.ex. el), arbetsreskostnader, hemförsäkring, medlemskap i fackförening eller arbetslöshetsavgifter. Dessa kostnader ersätts i tillägg till normen för socialbidrag förutsatt att de anses vara rimliga. Om en person, till exempel, hyr en vanlig lägenhet och får socialbidrag, läggs den faktiska bostadskostnaden till socialbidragsnormen. Samma sak gäller för övriga ovanstående utgifter. Detta system gör att det är ganska svårt att omvandla normen till en fattigdomsgräns eftersom sådana försök måste omfatta en beräkning av de faktiska bostadskostnaderna och andra tilläggskostnader. Det finns dock flera tekniker för att göra detta och socialbidragsnormen har ofta använts som gräns för fattigdom (Gustafsson 1984, Gustafsson 2000, Halleröd 2004, Halleröd 1991, Halleröd 1995).

Om socialbidraget således är bottenivån genom en fastställd inkomst som ingen får underskrida, är då socialbidragstagare fattiga och, i så fall, hur fattiga är de? Med stöd av tre olika oberoende

beräkningar kan man dra slutsatsen att den svenska normen för socialbidrag tillförsäkrar en inkomst som är nära 60 procent av medianinkomsten för fattigdomsgränsen, det vill säga den definition av fattigdomsrisk som används av EU (Behrendt 2002a, Halleröd 2004, Nelson 2003).

För närvarande vet vi att olika definitioner av fattigdom inte bara leder till olika uppskattningar av antalet fattiga människor utan också till skillnader när det gäller vem som fattig. Det vill säga att även om två olika sätt att definiera, eller bättre, operativt bestämma fattigdom (den teoretiska definitionen är en annan fråga som jag inte går in på här) råkar dra samma slutsats, när det gäller antalet fattiga, händer det ofta att de anger olika delar av befolkningen som fattiga (Behrendt 2002b, Halleröd et al. 2006, Halleröd 1995, Halleröd och Larsson 2008), Kangas och Ritakallio 1998). Så om vi använder normen för socialbidrag som en fattigdomsgräns eller 60 procent av medianinkomsten som fattigdomsgräns kommer vi att se att det finns en brist på överlappning mellan det faktiska utnyttjandet av socialbidrag och inkomstfattigdom. Det allmänna utnyttjandet av socialbidrag kommer att vara lägre än förekomsten av inkomstfattigdom men det kommer dock att finnas ett antal människor som får socialbidrag och har inkomster över fattigdomsgränsen trots att vi gör avdrag för socialbidraget från deras totala inkomst (Halleröd 2000). Det finns mångtaliga forskningsresultat som pekar på att socialbidraget är underutnyttjat, dvs. personer som inte får socialbidrag trots att deras årsinkomst ligger under fattigdomsgränsen. Samtidigt finns det bidragstagare som får socialbidrag även om deras inkomster ligger över fattigdomsgränsen trots att de mottagna pengarna dras av från inkomsterna.

Även om vi kan vara säkra på att det finns både under- och överutnyttjande av socialbidraget, kan emellertid bristen på överlappning förklaras genom ett antal faktorer. Socialbidraget, exempelvis, är oftast grundat på beräkningar av månadsinkomst medan inkomstfattigdom nästan alltid beräknas på årsbasis. Människor med tillfälligt låga inkomster har ofta tillgångar och är därför inte berättigade till socialbidrag. Människor kan av olika skäl ha särskilda behov som gör dem berättigade till socialbidrag även om de inte är inkomstfattiga, osv.

2.3 Administrativa arrangemang

Enligt ovanstående är socialbidraget det enda stödsystem som förvaltas på lokal nivå (kommunen). Det är också det enda stöd som är förbundet med en sträng behovsprövning. Men trots att programmet förvaltas på lokal nivå regleras socialbidraget genom den nationella socialtjänstlagen och sedan införandet av socialtjänstlagen 1982 har en process pågått som har lett till ökad centraliserad enhetlighet när det gäller genomförandet av socialbidraget. Det mest talande exemplet är införandet av riksnormen för socialbidrag 1998.

Kommunernas genomförande av socialtjänstlagen övervakas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen gör sina egna undersökningar och de besvarar också klagomål från medborgarna. Medborgarna kan överklaga beslut av kommunen till länsstyrelsen. I första instans behandlas överklagandet av länsrätten, vidare överklaganden går till kammarrätten och slutligen, i huvudsak precedensfall, av regeringsrätten.

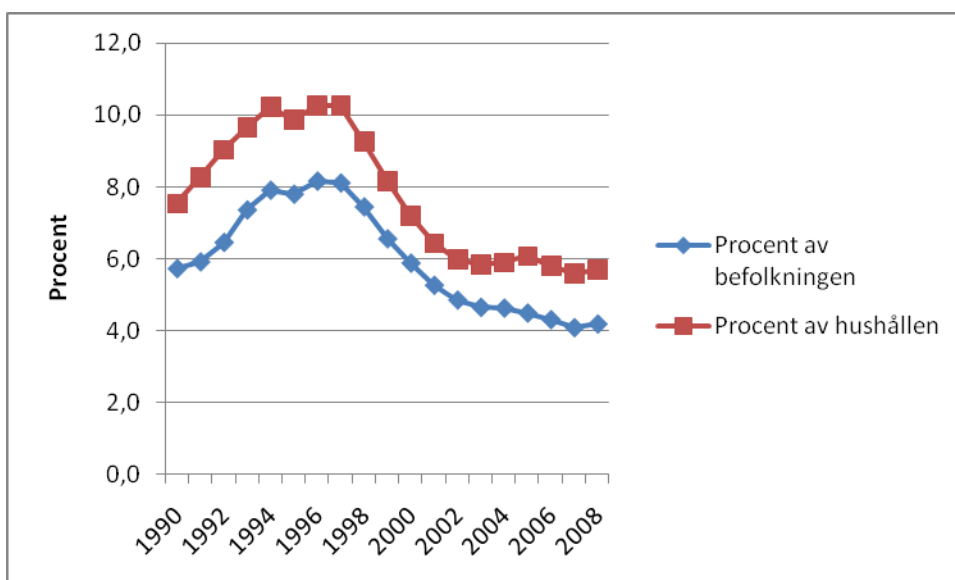
3. Bedömning av system för minimiinkomst

3.1 Täckning och utnyttjande

I diagram 1 anges procent av befolkningen och procent av hushållen som har fått socialbidrag någon gång under året under perioden 1990-2009. I diagrammet visas två viktiga saker. I första hand är effekterna av den ekonomiska krisen under det tidiga 1990-talet klart synliga, vilket visar att i en situation av snabbt växande arbetslöshet är det många som faller igenom det allmänna sociala trygghetssystemet. Utifrån detta perspektiv kommer den aktuella krisen att vara en verklig utmaning, i synnerhet eftersom regeringen har skärpt berättigandekriterierna i samband med arbetslöshetsförsäkringen och på grund av att en allt större del av befolkningen står utanför arbetslöshetsförsäkringen. I andra hand, att en större del av hushållen, jämfört med individer, får socialbidrag avspeglar att det huvudsakligen är små hushåll bestående av ensamstående vuxna som får socialbidrag. Ett av skälen till detta är att många bidragstagare är ungdomar. Ett annat skäl är att Socialstyrelsen nyligen har framhållit att en stor andel, omkring en tredjedel av bidragstagarna, lider av hälsoproblem som ofta omfattar mentala och känslomässiga problem vilket ofta är ett förhållande som har anknytning till hushållets situation. Det är viktigt att komma ihåg att denna beräkning avser tidigare år, dvs. när det var relativt få bidragstagare. Ett ökat antal bidragstagare kommer troligtvis att innebära en mindre utvald grupp, dvs. inte färre bidragstagare med hälsoproblem utan fler bidragstagare utan andra problem än brist på inkomst.

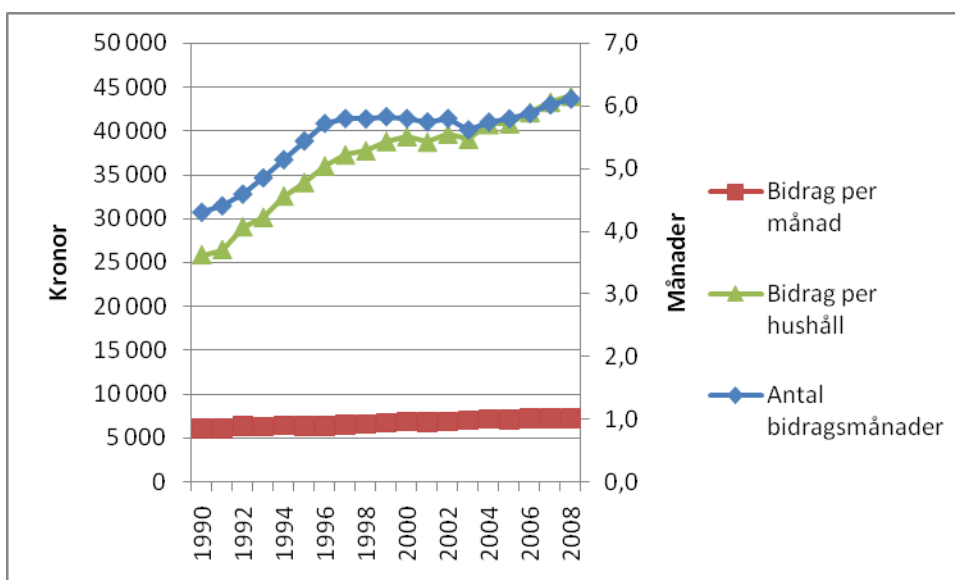
Nästa diagram, diagram 2, visar genomsnittligt belopp per månad och hushåll (fasta priser) och genomsnittligt belopp per hushåll. Det finns en lätt uppåtgående trend när det gäller belopp per månad, men en mycket snabbare ökning av beloppet per hushåll, vilket förklaras av att den genomsnittliga bidragstagaren får socialbidrag under allt längre perioder. År 2008 fick den genomsnittliga bidragstagaren socialbidrag i lite drygt 6 månader, en ökning med mer än en månad jämfört med det tidiga 1990-talet. Att en större andel bidragstagare får socialbidrag under längre perioder är huvudsakligen en urvalseffekt. I en situation med minskande antal bidragstagare är det huvudsakligen människor vars största problem är att försörja sig själva som stannar i systemet. Samtidigt som det genomsnittliga antalet månader ökar minskar det absoluta antalet långtidsbidragstagare (socialbidrag i tio månader eller mer under ett år) från omkring 110 000 år 2000 till omkring 90 000 år 2007.

Diagram 1. Socialbidragstagare – procent av befolkningen och procent av hushållen 1990-2008.



Källa: Socialstyrelsen

Diagram 2. Genomsnittligt socialbidragsbelopp per månad och per hushåll (2008 års priser). Genomsnittligt antal månader under vilka socialbidrag har mottagits. 1990-2008



I tabell 2 visas spridningen av bidragstagare uppdelat i typ av hushåll och infödda, invandrare och flyktingar. Tekniskt sett får de flesta flyktingar inte socialbidrag under tre första åren de vistas i

landet. De får i stället, enligt en lagstiftning från 1992, introduktionsersättning. Socialstyrelsen räknar (ofta) in introduktionsersättningen i statistiken för socialbidrag och särredovisar därför flyktingar som en egen kategori. Gränsen mellan "flyktingar" och "invandrare" är inte knivskarp då flyktingar efter tre års vistelse automatiskt räknas in i gruppen invandrare. Den huvudsakliga skillnaden mellan socialbidrag och introduktionsersättning är att staten ersätter kommunerna för de kostnader de har för introduktionsersättningen. I många avseenden liknar introduktionsersättningen socialbidraget. Många kommuner tillämpar samma normer för socialbidrag och introduktionsersättning men behörighetskriterierna är delvis olika. Omkring 50 procent av alla socialbidragstagare är födda i Sverige, 35 procent är invandrare (minst en vuxen hushållsmedlem är född utanför Sverige) och nära 14 procent är flyktingar (hushåll där registerledaren och/eller dennes ev. sammanboende är flykting och har varit i landet i högst tre år). De två senare grupperna är därför kraftigt överrepresenterade och siffrorna är en talande illustration av de svårigheter invandrare har att få fotfäste på den svenska arbetsmarknaden. Tabell 2 och tabell 3 visar också att det finns stora skillnader mellan dessa tre grupper. Medan en stor majoritet av svenskfödda bidragstagare lever i hushåll bestående av en ensamstående vuxen är det mycket vanligare att invandrare och flyktingar är gifta eller sambor och lever i hushåll med barn. Denna skillnad beror bland annat på att den typiska infödda socialbidragstagaren är ung, medan bidragstagare som är invandrare/flyktingar oftare är medelålders eller äldre.

Tabell 2. Hushåll som var socialbidragstagare år 2007 uppdelade i typ av hushåll, infödda, invandrare och flyktingar

	infödda	Invandrare	Flyktingar
Antal hushåll	107644	74652	29290
Ensamstående vuxen kvinna utan barn	60,4	30,4	9,1
Ensamstående vuxen kvinna med barn	52,5	38,7	8,8
Ensamstående vuxen man utan barn	59,0	26,9	14,1
Ensamstående vuxen man med barn	52,2	37,2	10,6
Gift/sambo utan barn	24,1	59,3	16,6
Gift/sambo – 1 barn	19,9	56,4	23,7
Gift/sambo – 2 barn	16,2	54,0	29,7
Gift/sambo – 3 barn	12,2	57,0	30,8
Gift/sambo – 4 barn	10,0	59,5	30,5
Övriga typer av hushåll	37,0	35,3	27,7
Alla	50,9	35,3	13,8

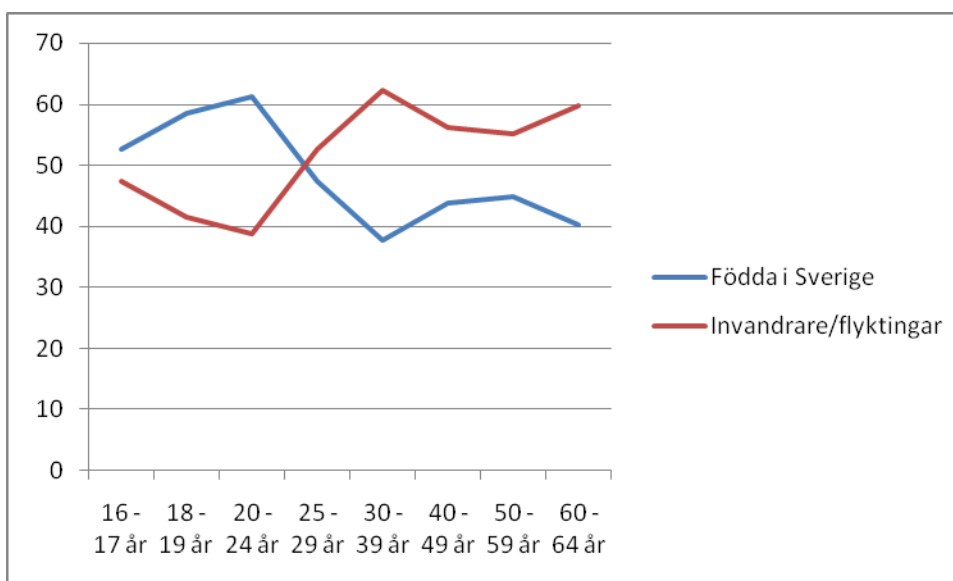
Källa: Socialstyrelsen

Tabell 3. Hushåll som var socialbidragstagare år 2007 uppdelade i typ av hushåll, infödda, invandrare och flyktingar

	Alla	infödda	Invandrare	Flyktingar	Antal hushåll
Antal hushåll	211586	107644	74652	29290	
Ensamstående vuxen kvinna utan barn	24,2	28,7	20,9	16,0	51202
Ensamstående vuxen kvinna med barn	15,4	15,9	16,9	9,8	32648
Ensamstående vuxen man utan barn	39,6	45,9	30,3	40,3	83861
Ensamstående vuxen man med barn	2,6	2,7	2,8	2,0	5517
Gift/sambo utan barn	5,7	2,7	9,5	6,8	11981
Gift/sambo – ett barn	4,3	1,7	6,8	7,3	9022
Gift/sambo – två barn	3,6	1,1	5,5	7,7	7604
Gift/sambo – tre barn	2,2	0,5	3,6	5,0	4743
Gift/sambo – fyra barn	1,9	0,4	3,3	4,3	4109
Övriga typer av hushåll	0,4	0,3	0,4	0,9	899
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	211586

Källa: Socialstyrelsen

Diagram 3. Åldersuppdelning av socialbidragstagare i infödda och invandrare/flyktingar år 2007



Källa: Socialstyrelsen

Skillnaden mellan invandrare och infödda är viktig av många orsaker. Jag vill särskilt peka på två saker. I första hand, på grund av skillnaderna i hushållens sammansättning lever en mycket

större andel invandrabarn i hushåll som får socialbidrag. Risken att barnen blir beroende av socialbidrag är ganska liten om båda föräldrarna är födda i Sverige. Mindre än 4 procent av barn med två infödda föräldrar bodde 2004 i hushåll som fick socialbidrag. Motsvarande siffra för nyligen invandrade barn var över 40 procent.

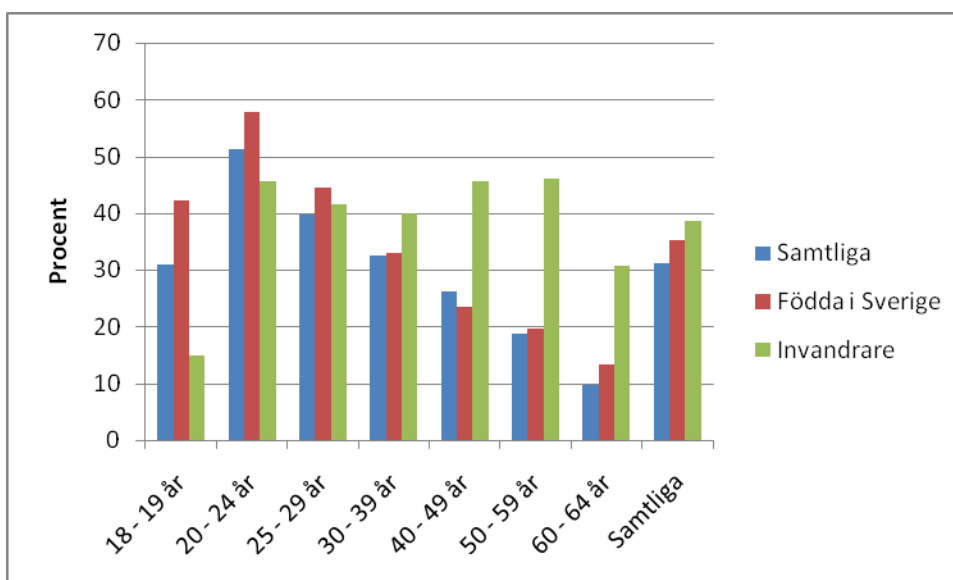
Tabell 4: Ekonomiskt utsatta barn (0-17 år) år 2004

Barnens etniska bakgrund	Socialbidrag
Alla barn	7,4
Båda föräldrarna födda i Sverige	3,8
En förälder född utomlands	14,8
Båda föräldrarna födda utomlands	27,2
Barn födda utomlands	33,7
Ankomst till Sverige för 0-2 år sedan	43,9
Ankomst till Sverige för 3-5 år sedan	40,9
Ankomst till Sverige för 6-9 år sedan	28,4
Ankomst till Sverige för 10- år sedan	20,1

Källa: (Salonen 2006)

Å andra sidan är spridningen av socialbidragstagare en spegling av den svenska arbetsmarknaden och det sätt på vilket arbetsmarknadsdeltagande är nödvändigt för att täckas av det allmänna inkomstunderhållsprogrammet såsom sjukdomsförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, föräldraledighet, inkomster från statliga pensioner, osv. Socialbidraget är det enda program som träder in när det allmänna programmet inte fungerar och en stor andel bidragstagare är arbetslösa utan något allmänt inkomstskydd. Som visas i diagram 4 är nära 60 procent av unga infödda socialbidragstagare arbetslösa utan inkomst från arbetslöshetsförsäkring. Siffran är något lägre för unga invandrare men äldre invandrare är ofta arbetslösa och utan arbetslöshetsförsäkring, vilket är en illustration av segregation på den arbetsmarknaden.

Diagram 4. Procent socialbidragstagare som är arbetslösa men inte omfattas av arbetslöshetsförsäkring.



Källa: Socialstyrelsen

Den svenska välfärdsstatsmodellen uppfattas ofta som universalistisk och allmän. Det tolkas ofta som om alla svenskar omfattades av en allomfattande inkomstgaranti. Det är inte sant och har aldrig varit sant. Den svenska modellen har alltid grundats på arbetsmarknadsdeltagande och människorna måste uppfylla kraven via arbete för att täckas av de allmänna socialförsäkringarna. Under de två senaste åren i en situation med ökad efterfrågan på arbetskraft och minskad arbetslöshet har regeringen stärkt berättigandekriterierna för många försörjningsprogram genom att understryka att dessa program bör ses som tillfälliga lösningar när en person måste flytta från en anställning till en annan. Trycket att byta arbete vid hälsoproblem har ökat, tidsgränserna för arbetslöshetsförsäkring har gjorts strängare och ersättningen vid arbetslöshet minskar nu gradvis på olika stadier av arbetslöshetsperioden. Samtidigt har denna politik kombinerats med skattereformer som gör att det är mer lönsamt att ha en inkomst av arbete jämfört med en inkomst från transferering. Det är tydligt att denna politik står inför sanningens ögonblick i den aktuella krisen och utvecklingen av socialbidragsutnyttjandet kommer att vara en viktig indikator på hur den reformerade svenska modellen klarar en snabbt stigande arbetslöshet.

För ögonblicket är det bara möjligt att göra en jämförelse mellan socialbidraget under det sista kvartalet 2007 och det sista kvartalet 2008. Jämförelsen visar på en ökning av antalet bidragstagare och kostnader på 8 respektive 6 procent. Den verkliga följden av krisen kommer att bli fullt synlig under år 2009 och det finns redan medierapporter som pekar på en massiv ökning av socialbidragsutnyttjande under det första kvartalet 2009, särskilt bland ungdomar, vilket inte är en överraskning eftersom det är de som drabbas värst av arbetslöshet och ofta inte är berättigade till inkomststöd från arbetslöshetsförsäkringen. En tidig indikation av denna utveckling

ges av den senaste statistiken som visar att kostnaderna för socialbidragen under det första kvartalet 2009 var 13 procent högre jämfört med första kvartalet 2008.

4. Länk mellan system för minimiinkomst och aktiv integrationsstrategi

Som sagt måste socialbidragstagare arbeta eller om de är arbetslösa söka arbete, åtminstone om de är i arbetsför ålder och vid någorlunda god hälsa. Genomförandet av denna politik är som sagt i de flesta fall mycket rigoröst. Det finns också en aktiv politik som siktar på samordning av olika statliga organ i syfte att uppnå en jobb-coaching-kedja. Särskilt när det gäller långtidsarbetslösa krävs samlade ansträngningar av socialvårdsbyrån, arbetsförmedlingen, hälsovårdsstyrelsen och allmänna försäkringskassan.

I syfte att främja aktiv integration har man inriktat sig på professionellt socialt arbete genom att betona vikten av att inte endast betala ut pengar utan också aktivt arbeta med klienterna för att underlätta deltagandet på arbetsmarknaden och ekonomiskt oberoende. För att en sådan strategi ska vara framgångsrik bemödar man sig om att öka samarbetet mellan olika statliga organ, särskilt hälsovård, socialförsäkringskassan och, inte minst, arbetsförmedlingen. I praktiken lägger man sålunda ett hårdare tryck på socialbidragstagarna för att söka, finna och säga ja till anställningserbjudanden. Ett centralt mål är att förhindra att ungdomar blir passiva mottagare av olika former av ekonomiskt bistånd. Som lokala erfarenheter har visat måste detta emellertid göras i kombination med ett intensivt socialt arbete och mer samlade åtgärder när det gäller statliga insatser för att göra en sådan politik möjlig. Ett nära samarbete sålunda med den lokala arbetsförmedlingen, försäkringskassan och hälsovårdssystemet. Både arbetsförmedlingen och försäkringskassan är statligt förvaltade organ, medan hälsovårdssystemet förvaltas på länsnivå och socialt arbete på kommunnivå. Ett effektivt socialt arbete måste inbegripa statliga organ med organisation på olika nivåer.

Bilaga 1 - Tabeller

Tabell A1 1. Procent av befolkningen och hushållen som fick socialbidrag, genomsnittligt antal månader stödet mottogs, genomsnittbelopp per månad och per hushåll (2008 priser) – 1990 – 2007.

	Procent av befolkningen	Procent hushåll	Genomsnittligt antal månader	SEK per månad	SEK per hushåll
1990	5,7	7,5	4,3	6 015	25 821
1991	5,9	8,3	4,4	5 989	26 416
1992	6,5	9,0	4,6	6 319	29 037
1993	7,4	9,7	4,8	6 223	30 111
1994	7,9	10,2	5,1	6 391	32 551
1995	7,8	9,9	5,4	6 307	34 123
1996	8,2	10,3	5,7	6 317	35 996
1997	8,1	10,3	5,8	6 486	37 277
1998	7,4	9,3	5,8	6 515	37 750
1999	6,6	8,2	5,8	6 671	38 823
2000	5,9	7,2	5,8	6 795	39 381
2001	5,3	6,4	5,7	6 753	38 731
2002	4,9	6,0	5,8	6 852	39 681
2003	4,7	5,9	5,6	6 965	39 066
2004	4,6	5,9	5,7	7 110	40 758
2005	4,5	6,1	5,8	7 058	40 838
2006	4,3	5,8	5,9	7 178	42 144
2007	4,1	5,6	6,0	7 210	43 319
2008	4,2	5,7	6,1	7 226	43 987

Källa: Socialstyrelsen

Källhänvisningar

- Behrendt, Christina. 2002a. *At the Margins of the Welfare State*. Aldershot: Ashgate.
- . 2002b. "Do Income Surveys Overestimate Poverty in Western Europe? Evidence From a Comparison With Institutional Frameworks." *Social Indicators Research* 58:429-440.
- Dahlberg, Matz, Karin Edmark, Jörgen Hansen, and Eva Mörk. 2009. *Fattigdom i folkhemmet - från socialbidrag till självförsörjning*. Stockholm: IFAU - Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Gustafsson, B, C Hydén, and T Salonen. 1990. *Beslut om socialbidrag i storstäder*. Malmö: Sekretariatet för sociala studier.
- Gustafsson, Björn. 1984. *En bok om fattigdom*. Lund: Studentlitteratur.
- . 2000. "Poverty in Sweden: Changes 1975-1995, Profile and Dynamics." in *Poverty and Low Income in the Nordic Countries*, edited by Björn Gustafsson and Peder J Pedersen. Aldershot: Ashgate.
- Halleröd, B. 2004. "What I need and what the poor deserve: Analyzing the gap between the minimum income needed for oneself and the view of an adequate norm for social assistance." *Social Forces* 83:35-59.
- Halleröd, B., D. Larsson, D. Gordon, and V. M. Ritakallio. 2006. "Relative deprivation: a comparative analysis of Britain, Finland and Sweden." *Journal of European Social Policy* 16:328-345.
- Halleröd, Björn. 1991. *Den svenska fattigdomen*. Lund: Arkiv.
- . 1995. "The Truly Poor: Indirect and Direct Measurement of Consensual Poverty in Sweden." *Journal of European Social Policy* 5:111-129.
- . 2000. "Socialbidragstagande och fattigdom." in *Socialbidrag i forskning och i praktik*, edited by Annika Puide. Göteborg: Gothia.
- Halleröd, Björn, and Daniel Larsson. 2008. "Poverty, welfare problems and social exclusion." *International Journal of Social Welfare* 17:15-25.
- Johansson, Håkan. 2001. *I det sociala medborgarskapets skugga*. Kungälv: Arkiv.
- Kangas, Olli , and Veli-Matti Ritakallio. 1998. "Different Methods – Different Results? Approaches to Multidimensional Poverty." Pp. 167-203 in *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, edited by H.J. Andreß. Aldershot: Ashgate.
- Nelson, Kenneth. 2003. *Fighting Poverty: Comparative Studies on Social Insurance, Means-Tested Benefits and Income Redistribution*. Edsbruk: Stockholm University.
- Salonen, Tapio. 2006. *Barns ekonomiska utsatthet: Årsrapport 2006*. Stockholm: Rädda barnen.