

Översyn av riksnormen

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är en *Uppföljning och utvärdering*. Det innebär att den innehåller uppföljningar och utvärderingar av reformer, lagstiftning och/eller verksamheter som kommuner, landsting och enskilda huvudmän bedriver inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, hälsoskydd och smittskydd. Den innehåller analys av insamlade data och i förekommande fall forskning som man kan dra generella slutsatser av och som kan användas för att förändra eller utveckla verksamheten. Kraven på vetenskaplighet tillgodoses genom att vetenskaplig expertis medverkar. Socialstyrelsen svarar för innehåll och slutsatser.

ISBN 978-91-85483-25-9

Artikelnr 2007-103-2

Publicerad www.socialstyrelsen.se, maj 2007

Förord

Regeringen gav i juni 2006 Socialstyrelsen i uppdrag att se över försörjningsstödet i 4 kap. 3 § socialtjänstlagen och analysera om det finns möjligheter att förbättra underlaget för fastställandet av riksnormens nivå så att den blir mer förutsebar och bättre anpassad till samhällsutvecklingen i övrigt. I enlighet med uppdraget lämnas olika alternativ till lösningar med beskrivning av effekter. Förslag lämnas vidare till hur riksnormens nivå ska fastställas, när och av vilken instans samt vilka författningsförändringar som behövs för att genomföra förslagen.

Rapporten har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av Elis Envall, Kristina Eriksson, Pernilla Krusberg (inledningsvis), Karin Mossler (projektledare), Helena Nordman och Johan Wenehus. Värdefullt underlag har tagits fram av Ingrid Hallstan på Konsumentverket. Statistiska beräkningar av marginaeffekter för olika inkomsttagare har på ett förtjänstfullt sätt tagits fram av Christer Löfgren, socialdepartementet. En mängd andra statistiska bearbetningar av löner, inkomster, utgifter och konsumentpriser har gjorts av olika personer på SCB. Forskaren Afsaneh Kocheh, Karolinska institutet, och leg. dietist Sofia Ericsson har i en underlagsrapport belyst möjligheterna att förenkla beräkningen av livsmedelskostnader och skillnaden i kostnader mellan olika hushållstyper.

Samråd har skett med Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, SCB, Ungdomsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (som lämnat särskilda kommentarer till ett av förslagen, se bilaga 4) samt Utredningen från socialbidrag till arbete (S 2005:01).

Kjell Asplund
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	9
Inledning	16
Uppdraget	16
Processen för att ta fram underlag till normen.....	17
Effektanalys.....	17
Rätten till ekonomiskt bistånd	18
Biståndssystemets omfattning.....	19
Historik	20
Socialstyrelsens rekommenderade bruttonorm.....	20
Förändringar av bruttonormen.....	21
Riksnorm.....	22
Internationell utblick	23
Norden.....	23
Europeiska unionen.....	24
Barnperspektiv	28
Barnperspektiv i utredningar om ekonomiskt bistånd.....	28
Barn i familjer med dålig ekonomi.....	30
Skälig levnadsnivå	31
Förarbetsuttalanden.....	31
Rättsfall.....	33
Andra definitioner av skälig levnadsnivå.....	34
Asylsökande.....	34
Personer med funktionsnedsättningar.....	34
Att jämföra inkomster eller utgifter	34
Risk för fattigdom och andel under biståndsnivån.....	37
Ekonomiskt bistånd och ekonomiska drivkrafter	38
Biståndssystemets legitimitet	38
Krav för bistånd.....	39
Ekonomiska incitament och marginaleffekter.....	39
Många olika orsaker till biståndstagande	41
Kommunernas arbetssätt har betydelse.....	42
Ekonomiskt bistånd och andra inkomster	43
Hur definieras låginkomsttagare?.....	44
Lön och ekonomiskt bistånd.....	44
Disponibel inkomst och ekonomisk situation	46
Många orsaker till inkomstskillnader.....	46
Lägst inkomst för ensamstående med barn.....	46
Biståndstagare har halva inkomsten.....	48
Låginkomsttagares inkomstnivå.....	48
En av tio ekonomiskt utsatt.....	50
Svårt att klara ekonomin.....	51

Att leva på bistånd	51
Ersättningsnivå i andra transfereringssystem	52
Introduktionsersättning	52
Dagersättning enligt LMA	53
Förbehållsbelopp vid utmätning	53
Förbehållsbelopp inom äldre- och handikappomsorgen	54
Äldreförsörjningsstöd	54
Garantipension	54
Arbetslöshetsersättning i form av alfa-kassa och aktivitetsstöd	54
Studiemedel	55
Riksnormen och andra ersättningar	55
Riksnormen i systemet för ekonomiskt bistånd.....	58
Faktiska utgifter eller schablonnivå?.....	58
Konsumentverkets beräkningar.....	60
Skäliga kostnader.....	60
Underlag till riksnormen.....	61
Riksnormens konstruktion.....	62
Posternas innehåll.....	63
Försörjningsstödsnivån för några typhushåll.....	64
Särskilda aspekter på normen.....	65
Främja god hälsa, säkerhet och miljö,	65
Brukarperspektiv	66
Transparens.....	66
Legitimitet.....	67
Barnperspektiv.....	67
Könsperspektiv	68
Etniskt perspektiv	68
Personer med särskilda behov	68
Att spara ihop till vinterjackan.....	69
Ingen långtidsnorm	69
Små regionala kostnadsskillnader.....	69
Standardhöjningar för biståndstagare	71
Olika sätt att kompensera för inkomstökningar	72
Avsteg från avräkningsprincipen av andra inkomster.....	72
Övrig konsumtion	73
Politisk bedömning krävs för nytt system.....	73
Faktiska utgifter	73
Statistik	74
Poster i nuvarande riksnorm.....	75
Möjliga förändringar i riksnormens poster	76
Från tio till sju utgiftsposter.....	76
Möjligheten att förenkla beräkningen av livsmedelsposten.....	76
Kommentarer till innehållet i riksnormens nuvarande poster	77
Förslag till ändringar i behovsposterna.....	78
Förslag till åldersindelning i riksnormen – några alternativ.....	79
Alternativ med indelningen små barn, större barn, ungdomar och vuxen.....	80
Alternativ till förenklad riksnorm – barn, ungdomar och vuxna.....	81
Könsuppdelad riksnorm	81
Konsumentverksmodellen.....	82
Omräkning och översyn av riksnormen.....	83

Omräkning av riksnormen	83
Den tidigare bruttonormen räknades upp med basbeloppet	83
Nuvarande omräkningsmetod för riksnormen	84
Konsumentverkets prismätning	84
Konsumentverkets prisomräkning och prognos.....	84
Alternativa omräkningsmetoder	85
Pris- och inkomstbasbelopp	85
Konsumentprisindex	85
Samma benämning men olika produkter.....	87
Stora skillnader mellan KPI och riksnormen	88
Omräkning i andra ersättningsystem.....	88
Effekter av alternativa omräkningsmetoder.....	88
Omräkning med KPI och del-KPI	88
Omräkning med inkomstutveckling.....	90
Omräkning med löneutveckling och disponibel inkomst.....	91
Prognoser med hänsyn till faktisk prisutveckling	94
Prognoserna kan korrigeras i efterhand	97
Översyn av posternas varukorgar.....	97
Konsumentverkets underlag.....	97
Rullande översyn	98
Kostnadsdämpande regel för översyner.....	98
<i>Processen att fastställa normen.....</i>	<i>101</i>
Nuvarande system.....	102
Ansvar för beslut och underlag till riksnormen.....	102
Beslutsmodell	104
Samråd för normöversyn och prismätningmetod	105
Regeringen beslutar om större kostnadsförändringar	106
Tidpunkt	106
Vem får besluta om riksnormen?.....	106
<i>Förslagets effekter.....</i>	<i>108</i>
<i>Förslagen i korthet.....</i>	<i>109</i>
Effekter på legitimitet, biståndstagare och socialtjänst	110
Effekter för biståndsmottagaren.....	110
Effekter för socialtjänstens handläggare.....	111
Den allmänna tilltron till biståndssystemet.....	111
Kostnadseffekter	111
Normens betydelse för kostnaderna för ekonomiskt bistånd	112
Långvarigt biståndstagande kostar mest	112
Kostnadseffekter av nya åldersindelningar.....	113
Alternativ med ökad schablonisering med färre ålderskategorier	114
Kostnadseffekter av en könsuppdelad riksnorm	114
Kostnadseffekter av förstärkt barnperspektiv	115
Kostnadseffekter av prisomräkning och kostnadsdämpande regel för översyner....	116
<i>Författningsförslag</i>	<i>117</i>
<i>Referenser.....</i>	<i>121</i>

Bilagor	123
Konsumentverkets beräkningar av skäliga kostnader	123
Utgångspunkter och antaganden vid beräkningarna	123
Budgetposter som kostnadsberäknas	124
Kostnader för hushåll med olika sammansättning	125
Hur görs beräkningarna?.....	125
Bedömningsgrunder vid val av produkter.....	125
Källor och beslut.....	126
Statistik om hushållens faktiska konsumtion	127
Prismätning.....	128
Prismätningsställen	128
Insamling av priser och omräkning med konsumentprisindex.....	128
Prognos	129
Förbrukningslistor.....	129
Översyn.....	129
Konsumentverkets kostnadsberäkningar och riksnormen inom det ekonomiska biståndet.....	130
Färre utgiftsposter	130
Färre personkategorier	130
Alternativa beräkningar för livsmedel	131
Andra användningsområden av Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader	131
Beräkning av försörjningsstödsnivån 2005 för några typhushåll	132
Historisk omräkning av delposter	135
Särskilda kommentarer från Sveriges Kommuner och Landsting	145

Sammanfattning

Socialstyrelsen fick sommaren 2006 regeringens uppdrag att analysera om det går att ta fram ett underlag till riksnormen som gör den mer förutsebar och bättre anpassad till samhällsutvecklingen samt hur nivån på normen ska fastställas och av vilken instans. Olika alternativ till lösningar och deras för- och nackdelar skulle presenteras liksom en analys av förslagets effekter på kommunernas samlade kostnader, socialtjänstens handläggare och olika grupper av biståndsmottagare. Effekterna på den allmänna tilltron till biståndssystemet och marginaleffekterna på kort och lång sikt skulle beaktas. Förslag skulle lämnas till de författningsförändringar som behövdes.

Ekonomiskt bistånd ges för försörjningen (*försörjningsstöd*) och för *livsföringen i övrigt*. Försörjningsstödet täcker de nödvändiga vardagsutgifterna och är uppdelat i en *riksnorm* och i en del som gäller rätt till ersättning för skäliga kostnader för ett antal behovsposter. Ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt avser alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet.

År 2005 betalades 8,6 miljarder kronor ut i ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning till drygt 6 procent av befolkningen.

Mellan 1985 och 1998 rekommenderade Socialstyrelsen en bruttonorm. Innehållet i och nivån på denna ändrades vid flera tillfällen. Till och med 1995 räknades den årligen upp med basbeloppet. Det medförde att biståndstagarna vid olika tillfällen först under- och sedan överkompenserades. Riksnormen infördes 1998 som en miniminivå i hela landet.

Alla EU:s medlemsländer har ett generellt system för ekonomiskt bistånd eller motsvarande. Det finns i huvudsak tre modeller som skiljer sig åt i fråga om hur generösa de är, hur mycket ansvar man lägger på den biståndssökandes familj och hur stora lokala och regionala variationer som tillåts. Utvecklingen inom EU går mot den typ av behovsbaserade miniminivåer som vi har i Sverige.

Barnperspektiv

Barnkonventionens principer om barnets bästa och om barnets rätt att få uttrycka sina åsikter och få dem beaktade är införda i socialtjänstlagen. Även om barnets bästa inte alltid är avgörande för vilket beslut som fattas, ska det alltid beaktas, utredas och redovisas. Vid ansökan om ekonomiskt bistånd är det i första hand föräldrarnas situation som utreds och prövas. Det innebär att handläggaren aktivt måste vinnlägga sig om att lägga barnperspektivet till det självklara vuxenperspektivet. Hur stor vikt som ska läggas vid barnens situation måste bedömas från fall till fall.

Länsstyrelserna har i sin tillsyn uppmärksammat att kommunerna alltför ofta låter normerna styra mer än de individuella behoven och att barnens situation och särskilda behov inte framkommer tillräckligt i utredningarna. Det sker förbättringar men utvecklingen är långsam.

Det saknas i stor utsträckning forskning som belyser konsekvenserna för barn av att leva under knappa ekonomiska förhållanden. Det finns dock en undersökning som visar en starkt förhöjd risk för ohälsa och skador hos barn i familjer med långvarigt biståndstagande.

Socialstyrelsen *föreslår* att i försörjningsstödet lägga till en ny behovspost för barns särskilda behov i syfte att förstärka barnperspektivet. Posten förs dock inte in i riksnormen utan i den delen av försörjningsstödet där ersättning utgår för skäliga kostnader för vissa behovsposter.

Skälig levnadsnivå

Riksnormen ska tillförsäkra den som söker ekonomiskt bistånd en skälig levnadsnivå. Vad som avses med skälig levnadsnivå är inte definierat i förhållande till ekonomiskt bistånd. Av förarbetsuttalanden framgår att försörjningsstödet, och därmed riksnormens, innehåll och nivå bör bestämmas utifrån en jämförelse med ”vad människor i allmänhet kan kosta på sig”. Skäliga kostnader som ges utanför normen bör enligt förarbetena vara i nivå med vad låginkomsttagare har råd med.

Senare tids forskning har betonat konsumtionens sociala betydelse för aktivitet, delaktighet och integration i samhället.

Det finns olika metoder för att fastställa konsumtionsnivåer. Principen bakom den svenska modellen att prisberäkna en varukorg har en lång tradition.

Ekonomiskt bistånd och ekonomiska drivkrafter

Stödet till fattiga eller ekonomiskt utsatta personer diskuteras i högre grad än andra system utifrån ideologiska och moraliska värderingar. Å ena sidan ska samhället skydda sina medborgare från fattigdom och utsatthet. Å andra sidan ska den nivå och de krav som förknippas med att få samhälleligt stöd till sin försörjning ha legitimitet.

Det svenska biståndssystemet innehåller många olika typer av krav. Individen har rätt till bistånd endast om han eller hon inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Om den enskilde är arbetslös, bör socialnämnden i regel kunna kräva att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande på heltid och är villig att ta anvisat arbete. Vidare skulle kunna sägas att biståndssystemet träder in först när man ”gjort sig fattig” och andra inkomster bör räknas av biståndet.

Det är oklart vilken roll ekonomiska incitament och margineffekter spelar för biståndstagare. Studier visar att biståndstagande beror på en kombination av strukturella och individuella faktorer. Situationen på arbetsmarknaden samt kvalifikationsregler och ersättningsnivåer för socialförsäkring och andra bidragssystem är betydelsefulla faktorer. De som har bistånd under lång tid har ofta flera olika svårigheter. Socialtjänstens arbetssätt har betydelse för att hjälpa människor till egen försörjning.

Ekonomiskt bistånd och andra inkomster

Av förarbetena till lagstiftningen framgår att bedömningen av vad som är skäliga kostnader utanför riksnormen bör göras mot kostnader för en låginkomsttagare. Men hur en låginkomsttagare ska definieras anges inte.

Den ekonomiska levnadsstandarden för personer med bistånd är betydligt lägre än den för andra grupper i samhället, oavsett vilket mått man väljer. Den genomsnittliga löneinkomsten för heltidsarbete 2005 var närmare 22 000 kr före skatt.

En individuell bedömning av behovet av bistånd ska alltid göras i varje enskilt fall. Gränsen för att få ekonomiskt bistånd, med en schabloniserad beräkning och genomsnittliga utgifter, för en ensamstående person utan barn 2007 skulle kunna beräknas gå vid en löneinkomst på drygt 9 000 kr i månaden före skatt. Biståndsnivån ökar med antalet barn. Föräldrarna i en fyrbarnsfamilj med genomsnittliga behov och utgifter skulle (med en schabloniserad beräkning utan individuell prövning) på samma sätt kunna beräknas komma över gränsen för att få bistånd om de har mer än ca 10 500 kr per person i löneinkomst brutto eller 21 000 kr totalt.

Människors disponibla inkomst (summan av lön, bidrag och andra inkomster minus skatt och andra negativa transfereringar) per konsumtionsenhet 2005 var ca 16 000 kr. Hushåll med ekonomiskt bistånd någon gång under året hade i genomsnitt hälften så hög disponibel årsinkomst, ca 8 300 per konsumtionsenhet.

I genomsnitt hade ca 6 procent av befolkningen 2005 en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som var lägre än den teoretiskt beräknade nivån för ekonomiskt bistånd. Det var betydligt vanligare att hushåll med ekonomiskt bistånd någon gång under året hade en årsinkomst som var lägre än både denna nivå och den vid europeiska jämförelser använda gränsen för ekonomisk utsatthet, 60 procent av medianinkomsten. Detta trots att inkomsten från ekonomiskt bistånd räknades in.

Den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet ökar med åldern och minskar med antalet barn. Ensamstående har lägre inkomster än sammanboende, och utrikes födda har som grupp lägre inkomster än inrikes födda.

Personer med bistånd – speciellt de som har bistånd under lång tid – har svårare än andra att klara sina löpande utgifter eller skaffa fram 14 000 kronor inom en vecka. De oroar sig oftare än andra för sin ekonomi.

Flera andra ersättningssystem har från början kopplats till biståndssystemet. När biståndssystemet har förändrats har dock inte följdändringar gjorts i dessa andra system. Det medför att skillnaderna i innehåll och ersättningsnivå gentemot biståndssystemet varierar över tid.

Riksnormen är betydligt lägre än andra ersättningar och förbehållsbelopp. Det är dock mycket svårt att jämföra nivån för försörjningsstödet som helhet med de andra ersättningarna, eftersom beräkningssättet skiljer sig så mycket åt.

Riksnormen i systemet för ekonomiskt bistånd

Försörjningsstödet delar är beloppsmässigt olika stora. De beräknade utgifterna för personliga kostnader och för boende är högst. Den schabloniserade riksnormen beräknas täcka vissa grundläggande kostnader. Den kan beräk-

nas stå för ca hälften av försörjningsstödet. En schabloniserad beräkning ger fördelar i form av förenklad handläggning. Utvecklingen har dock gått mot allt färre delposter i riksnormen.

Ur ett brukarperspektiv är det viktigt att biståndssystemet är möjligt att förstå och grundar sig på faktiska behovs- och kostnadsberäkningar.

Det hittillsvarande systemet för att beräkna schablonen för riksnormen bygger på analyser, mätningar och beräkningar som görs av Konsumentverket. Utgångspunkten är näringsriktig, säker konsumtion under miljöhänsyn. Idag åldersindelas beräkningen av riksnormen för ett hushåll. Hänsyn tas också till vissa stordriftsfördelar.

Posterna i riksnormen är: Livsmedel, Kläder och skor, Lek och fritid, Hälsa och hygien, Förbrukningsvaror samt Dagstidning, telefon och TV-avgift. I riksnormen ingår även sedan 2003 en särskild delpost för Barn- och ungdomsförsäkring.

Teknikutvecklingen med gratistidningar, Internet och mobiltelefon har inneburit att sättet att tillgodose informations- och kommunikationsbehov har förändrats och motiverar ett namnbyte på posten för Dagstidningar mm. För delposten livsmedel kan man tänka sig en förenklad beräkningsmodell som är inriktad på att beräkna direkt näringsbehov.

Det har inte bedömts vara möjligt att föra in nya delposter i riksnormen. Det är för stora variationer i människors kostnader för boende, hushållsel etc som idag ges bistånd till utifrån individuella kostnader. Däremot föreslås bistånd till kostnader för barn- och ungdomsförsäkringen läggas utanför riksnormen och samman med posten hemförsäkringar. Posten föreslås heta "Försäkringar".

Hushåll med ekonomiskt bistånd någon gång under året har enligt SCB:s undersökning av hushållens utgifter som väntat betydligt lägre utgifter än hushåll med bättre ekonomisk situation. Det avspeglas framförallt i att hushåll med högre inkomster kan kosta på sig sådant som biståndet inte avser att täcka, t ex semester, dyrare fritidsaktiviteter, bil och fritidshus.

Riksnormen bör även fortsättningsvis baseras på en normerad konsumtion och där det bör förstärkas att beräkningarna syftar till att främja god hälsa, säkerhet och miljö. En förstärkning av barnperspektivet låter sig inte göras inom ramen för riksnormen, men bör tydliggöras inom ramen för övrigt försörjningsstöd genom att en särskild post förs in för barns särskilda behov.

Riksnormen föreslås även fortsättningsvis vara avsedd och beräknad för bistånd under *kort tid*, dvs förslag läggs inte om någon långtidsnorm.

Socialstyrelsen bedömer att nuvarande system med en *könsneutral norm* bör bibehållas.

Tidigare studier har visat att regionala prisskillnader inte är så stora att det av detta skäl finns behov av regionala normer. Prisskillnader finns snarare inom än mellan kommuner.

Det är en principiell fråga hur standardförändringar i samhället ska påverka biståndstagare. Socialstyrelsen har enligt uppdraget undersökt hur detta rent tekniskt skulle kunna göras. Att relatera omräkningen av normen till inkomstutveckling låter sig dock inte göras på ett enkelt sätt med nuvarande system. Socialstyrelsen avstår därför för att lägga förslag i denna fråga.

Omräkning och översyn av riksnormen

Den tidigare bruttonormen för ekonomiskt bistånd som gällde till 1998 räknades upp varje år med basbeloppet (konsumentprisindex). Det ledde till en överkompensation i mitten på 1990-talet när boendekostnaderna – som inte fanns med i normen men har stor inverkan på KPI – ökade mer än de flesta priser. Den nya riksnormen har därefter räknats upp med kostnadsutvecklingen för normens olika poster.

Vilka effekter olika omräkningsmetoder får beror på hur relativa priser för olika varugrupper och inkomster i samhället förändras. Riksnormen bygger dock på beräknade utgifter för vissa specificerade produkter. Pengarna ska räcka till för att köpa dessa. Om man räknar upp normen med en inkomstutveckling istället för en prisutveckling kommer riksnormen antingen att bli för hög eller för låg i förhållande till produkternas pris. Kopplingen mellan priserna för produkterna och normens nivå förloras.

Nuvarande metod med prismätning och omräkning med del-KPI föreslås bibehållas. Prisprognoserna föreslås korrigeras i efterhand på ett liknande sätt som idag för att undvika kvarstående effekter om prognoserna slår fel.

Översyner av produkter görs nu vart tredje år med avseende på förändrade konsumtionsmönster. *Förslaget* är att genomföra vissa förenklingar och se över vissa normposter oftare och andra mer sällan. Det föreslås en beloppsgräns för när Socialstyrelsen ska begära regeringens medgivande (se nedan).

Processen att fastställa normen

Nuvarande system för att fastställa riksnormen för försörjningsstöd är reglerat i lagstiftning och förordning. Regeringen gör en samlad bedömning utifrån Konsumentverkets prismätningar samt kommunalekonomiska hänsyn och politiska överväganden. Sedan år 2003 har den slutliga riksnormnivån avvikit från Konsumentverkets beräkningar och underlag.

För att utarbeta en modell för beräkning, översyn och fastställande av riksnormen behöver behovet av enhetlig bedömning över landet vägas mot socialpolitiska och kommunalekonomiska överväganden.

Den modell som nu föreslås för beslut om riksnormen innebär följande. Regering och riksdag anger mål, principer och ramar för ekonomiskt bistånd och myndigheterna beräknar nivån för riksnormen. Socialstyrelsen föreslås besluta om riksnormens nivå enligt de av riksdagen fastställda principerna. Samråd har skett enligt uppdraget med Sveriges Kommuner och Landsting som avvisar förslaget att Socialstyrelsen föreslås ta över besluten att göra förändringar i nivån på riksnormen (se bilaga 4).

Riksnormens nivå ska baseras på beräkningar av olika hushållstypers baskonsumtion utifrån officiella pris- och konsumtionsundersökningar. Det underlättar förståelsen för hur biståndet beräknas. Underlaget tas fram i samverkan med berörda myndigheter med stöd av forskare och intresseorganisationer. Formerna för detta samarbete behöver utarbetas närmare. Konsumentverket har idag en central roll vid framtagande av underlag för riksnormen och bör även fortsättningsvis ha det.

För att möjliggöra en politisk helhetsbedömning av större förändringar i riksnormnivån till följd av översynen även i det nya systemet föreslås en

beloppsgräns för när Socialstyrelsen ska begära regeringens medgivande. Gränsen bör sättas utifrån en avvägning mellan behovet av ett förutsebart system och möjligheten att på regeringsnivå väga in bl a socialpolitiska och kommunalpolitiska överväganden vid beslut om normens nivå.

Om översynen beräknas medföra att nivån på riksnormen förändras med mer än förslagsvis fem procent krävs regeringens medgivande att besluta om ändringen av nivån. Under perioden 1998–2007 har den genomsnittliga årliga höjningen till följd av översyner varit 0,8 procent för personliga kostnader och 5,1 procent för hushållsgemensamma kostnader, med högsta värde 8,8 respektive 36 procent. En beloppsgräns som motsvarar 5 procent motsvarar en nivå på ca 175 kronor per månad för en vuxen. Det kan beräknas leda till ökade kommunala utgifter motsvarande högst omkring ca 270 milj kr., vilket motsvarar ca 3 procent av nuvarande kostnad för det ekonomiska biståndssystemet.

För att förbättra kommunernas planeringsförutsättningar föreslås en tidigareläggning av beslut om riksnormens nivå. Årliga omräkningar och översyner ska slutföras och publiceras 15 oktober varje år.

Förslagets effekter

Efter vilka principer riksnormen fastställs – åldersindelning, ev. könsuppdelning etc – är i grunden ett politiskt beslut. I denna rapport presenteras därför olika alternativ för hur riksnormen kan beräknas. Det finns modeller som innebär en ökad schablonisering men även en mer detaljerad beräkningsmetod, alternativ som innebär en fortsatt könsneutral norm eller en könsuppdelad.

Kostnadseffekterna av dessa förändringar beror på valet av schabloniseringsnivå. Sammanslagning av åldersintervall kan göras helt kostnadsneutral eller läggas på en högre nivå. Om man väljer en lägre nivå uppstår en besparing.

Av 1 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår att när åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. *Barnperspektivet* föreslås förstärkas genom att barnens situation lyfts fram ytterligare. Detsamma gäller principerna bakom varuvalet i riksnormen utifrån näringsriktig, säker konsumtion under miljöhänsyn.

Beräkningar av effekter av en könsuppdelad riksnorm redovisas enligt uppdraget. En könsspecifik riksnorm, där bl a näringsrekommendationer för män och kvinnor får genomslag på kostnaderna, skulle sänka normen för ensamstående kvinnor. Socialstyrelsen bedömer att nuvarande system med *könsneutral norm bör bibehållas*.

Hur lång tid ett hushåll behöver ekonomiskt bistånd är mycket viktigt för kommunernas kostnader. Huvuddelen av kostnaderna för biståndssystemet beror på biståndstiden. Riksnormen utgör endast cirka hälften av kommunens kostnader för försörjningsstödet. En höjning av riksnormen med 100 kronor per månad och vuxen person kan vid fullt genomslag beräknas leda till ökade kostnader på ca 155 milj kr, medan en ökning av biståndstiden med drygt en halv månad kan innebära kostnadsökningar på ca 860 milj. kr.

Det är viktigt att förslagen underlättar socialtjänstens arbete med att stödja den enskilde och dennes möjligheter till egen försörjning. Förslagen till

förenklingar och tydliggöranden av beräkningsmetoder torde underlätta för socialtjänstens handläggare att beskriva hur biståndet beräknas.

Förslagen i sammandrag

- Socialstyrelsen föreslås besluta om riksnormens nivå enligt de av regeringen och riksdagen fastställda principerna.
- Riksnormens nivå ska även fortsättningsvis baseras på beräkningar av olika hushållstypers baskonsumtion utifrån officiella pris- och konsumtionsundersökningar. Det underlättar förståelsen för hur biståndet beräknas. Underlaget tas fram i samverkan med berörda myndigheter med stöd av forskare och intresseorganisationer. Konsumentverket har idag en central roll vid framtagande av underlag för riksnormen och bör även fortsättningsvis ha det.
- Samverkan med andra myndigheter och forskare inför översyn av normen förstärks. Översyn görs mer sällan för vissa poster. Om översynen beräknas medföra att nivån på riksnormen förändras med mer än fem procent krävs att Socialstyrelsen får regeringens medgivande att besluta om ändringen av nivån.
- För att förbättra kommunernas planeringsförutsättningar föreslås en tidigareläggning av beslut om riksnormens nivå. Årliga omräkningar och översyner ska slutföras och publiceras 15 oktober varje år.
- Vissa smärre förändringar av normens poster, benämningar samt beräkningen av dessa föreslås.
- Alternativ till dagens åldersindelning lämnas med både ökad och minskad schablonisering.
- Beräkningar av effekten av en könsuppdelad norm redovisas enligt uppdraget. Socialstyrelsen bedömer att nuvarande system med en könsneutral norm bör bibehållas.
- I syfte att förstärka barnperspektivet införs en ny behovspost för barns särskilda behov i den del av försörjningsstödet som ligger utanför riksnormen.
- Principerna bakom varuvalet i riksnormen utifrån näringsriktig, säker konsumtion under miljöhänsyn föreslås lyftas fram i lagstiftningen.
- Det kan finnas skäl att undersöka om och i så fall hur eventuella skillnader i livsstil och levnadsvanor kan inverka på kostnader för olika normposter.
- Normen föreslås – som nu – räknas upp med faktisk prisutveckling för respektive produktgrupp med prognos för kommande år. Prognosen justeras i efterhand med faktiskt utfall på liknande sätt som f n.
- Inget förslag lämnas till riksnorm för lång bidragstid – biståndssystemet ska vara ett tillfälligt stöd vid ekonomiska kriser.

Inledning

Socialstyrelsens regeringsuppdrag har varit att analysera om det går att ta fram ett underlag till riksnormen som gör den mer förutsebar och bättre anpassad till samhällsutvecklingen samt hur nivån på normen ska fastställas och av vilken instans. Olika alternativ till lösningar och deras för- och nackdelar ska presenteras liksom en analys av förslagets effekter på kommunernas samlade kostnader, socialtjänstens handläggare och olika grupper av biståndsmottagare. Effekterna på den allmänna tilltron till biståndssystemet och marginaleffekterna på kort och lång sikt skulle beaktas. Socialstyrelsen ska föreslå de författningsförändringar som behövs.

Ekonomiskt bistånd ges för försörjningen (försörjningsstöd) och för livsföringen i övrigt. Försörjningsstödet täcker de nödvändiga vardagsutgifterna och är uppdelat i en *riksnorm* och i en del som ger rätt till ersättning för *skäliga* kostnader för ett antal behovsposter. Ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt avser alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet.

Under 2005 betalade kommunerna ut 8,6 miljarder kr i ekonomiskt bistånd till drygt 225 000 hushåll eller knappt 407 000 individer. Det var ca 6 respektive 4,5 procent av befolkningen. Den genomsnittliga biståndstiden var ca 6 månader och unga och utrikes födda var överrepresenterade.

Mellan 1985 och 1998 rekommenderade Socialstyrelsen en bruttonorm. Innehållet i och nivån på denna ändrades vid flera tillfällen. Till och med 1995 räknades den årligen upp med basbeloppet vilket medförde att biståndstagarna vid olika tillfällen både under- och överkompenserades. Riksnormen infördes 1998 som en miniminivå i hela landet.

Alla EU:s medlemsländer har ett generellt system för ekonomiskt bistånd eller motsvarande. Det finns i huvudsak tre modeller som skiljer sig åt i fråga om hur generösa de är, hur mycket ansvar man lägger på den biståndssökandes familj och hur stora lokala och regionala variationer som tillåts. Utvecklingen inom EU går mot den typ av behovsbaserade miniminivåer som vi har i Sverige.

Uppdraget

Regeringen gav 14 juni 2006 Socialstyrelsen i uppdrag att se över försörjningsstödet i 4 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) och analysera ”om det finns möjligheter att förbättra underlaget för fastställandet av riksnormens nivå så att den blir mer förutsebar och bättre anpassad till samhällsutvecklingen i övrigt.”

Utgångspunkten är att försörjningsstödet skall lämnas för skäliga kostnader för olika hushållstypers baskonsumtion (nödvändiga vardagsutgifter).

Lämpligheten av att ha en könsneutral riksnorm ska övervägas. En bedömning ska göras av om det finns behov av att ha olika normer vid kortrespektive långvariga biståndsbehov. Barnfamiljernas särskilda situation och

effekterna av eventuella förändringar i försörjningsstödet ska beaktas. I redovisningen skall ingå en analys av barnperspektivet.

Förslag ska lämnas angående vilka kostnadsposter som skall ingå i riksnormen, omräkningsfaktor för riksnormen och metod för prismätning och prognos. Olika alternativ till lösningar ska anges och deras för- och nackdelar redovisas. I uppdraget nämns några alternativ för omräkning: den allmänna inkomstutvecklingen, låginkomsthushålls inkomstutveckling, generella köpkraftsförändringar samt andra index.

Vidare ingår att ”...överväga hur man på ett effektivt sätt kan ta hänsyn till generella köpkraftsförändringar som kan variera över tiden och därmed påverka hela det ekonomiska biståndets möjlighet att garantera skälig levnadsnivå för biståndsmottagaren.”

I uppdraget anges fortsättningsvis att rättvisa och kvalitet ska vägas mot enkelhet och möjlighet att förklara beräkningarna för den enskilde – värde av att riksnormen bygger på faktiska prismätningar och konsumtionsanalyser.

Processen för att ta fram underlag till normen

Förslag ska också lämnas till hur riksnormens nivå ska fastställas och av vilken instans, vilken eller vilka myndigheter som ska lämna förslag på riksnormens nivå, vilka myndigheter som ska involveras i framtagandet av underlag. Vidare ska förslag lämnas till när underlag för beräkningen ska lämnas till den instans som skall fastställa riksnormen och hur ofta riksnormen ska ändras.

Möjligheten att ändra kostnadsposternas sammansättning utan att behöva göra ändringar i socialtjänstlagen ska också analyseras, t.ex. genom att specificera dem i förordning i stället för i lag.

Effektanalys

En analys av förslagets effekter ska göras för den enskilde biståndsmottagaren, socialtjänstens handläggare, kvinnor och män, inrikes och utrikes födda samt barnfamiljer. En bedömning ska göras av effekterna på kommunernas samlade kostnader samt vilka konsekvenser de kan medföra för den allmänna tilltron till biståndssystemet.

Marginaleffekterna på kort respektive lång sikt ska beaktas. Analys ska göras av vilka effekter de föreslagna lösningarna kan få på bl.a. hur ersättningsnivåerna fastställs i övriga statliga transfereringssystem, hur förbehållsbeloppet fastställs samt det riktade statsbidraget till kommuner för flyktingmottagandet.

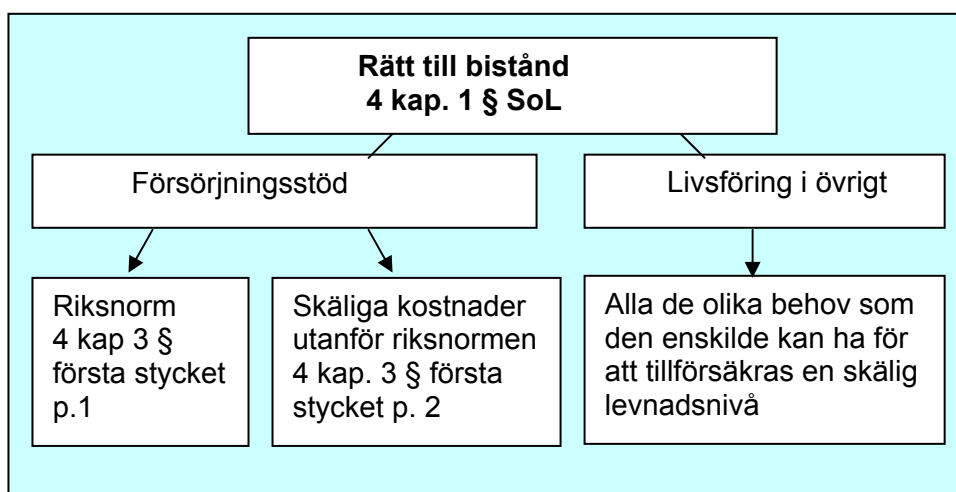
Socialstyrelsen ska föreslå författningsförändringar som behövs för att genomföra förslagen och hur sådana kan utformas. Samråd ska ske med berörda aktörer, t.ex. Konsumentverket, Statistiska Centralbyrån, Ungdomsstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting samt utredningen Från socialbidrag till arbete.¹

¹ Utredningen lämnade i januari 2007 betänkandet SOU 2007:02 Från socialbidrag till arbete.

Rätten till ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd² är välfärdssystemens yttersta skyddsnät. Det ska vara ett komplement till socialförsäkringarna och ge hjälp när generella stödformer är otillräckliga eller inte kan lämnas. Biståndets uppgift är att träda in tillfälligtvis vid korta perioder av försörjningsproblem.³

Ekonomiskt bistånd ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Biståndet kan ges för försörjningen (försörjningsstöd) och för livsföringen i övrigt. Försörjningsstödet ska täcka regelbundet återkommande kostnader som t.ex. mat och boende. I livsföring i övrigt ingår allt annat som en person kan behöva för att uppnå skälig levnadsnivå och som inte ingår i försörjningsstödet. När det gäller en persons ekonomi kan det vara t.ex. kostnader för tandvård och hemutrustning men här ingår även t.ex. vård och behandling, särskilt boende och hjälp i hemmet.



Figur 1 Schematisk beskrivning av rätten till bistånd.

Försörjningsstödet är specificerat i lagen och uppdelat i en för hela landet gällande norm, riksnormen, samt i en del som gäller rätt till ersättning för skäliga kostnader för ett antal andra behovsposter.

Riksnormen ska beslutas på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion⁴ och ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, hygien,⁵ barn- och ungdomsförsäkring,⁶ förbrukningsvaror samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader

² Ekonomiskt bistånd kallades tidigare för socialbidrag. I denna rapport används begreppet ekonomiskt bistånd utom vid referens till eller citat ur andra rapporter eller dokument.

³ Prop. 1996/97:124 s. 80 ff.

⁴ 4 kap. 3 § socialtjänstlagen.

⁵ I 4 kap. 3 § p 1 socialtjänstlagen står det hälsa och hygien. I Socialstyrelsens meddelandeblad om riksnormen heter posten hygien eftersom kostnader för hälsa inte har ingått i Konsumentverkets underlag sedan 1996.

⁶ Posten ungdomsförsäkring finns inte i socialtjänstlagen. I riksnormen för 2002 lades kostnader för ungdomsförsäkring in i posten lek och fritid. Fr.o.m. 2003 är ungdomsförsäkring en egen behovspost för alla barn.

till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Utöver riksnormen utgår försörjningsstöd även för skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

År 2007 var riksnormen för en månad 3470 kr för en ensamstående person. Riksnormens belopp var knappt hälften av ett beräknat försörjningsstöd för en ensamstående när skäliga kostnader för boende, hushållsel, etc., lagts till.

Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att rätten till ekonomiskt bistånd inte föreligger om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Vid beräkningen av ekonomiskt bistånd räknar man vanligen av en persons alla inkomster – lön, barnbidrag, bostadsbidrag, etc. Biståndet som betalas ut blir då mellanskillnaden mellan biståndsnivån och eventuella inkomster.

Biståndssystemets omfattning

Under 2005 betalade enligt Socialstyrelsens officiella statistik kommunerna ut 8,6 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning. Av denna summa betalades 4,9 miljarder kronor ut till hushåll där någon var född i ett annat land. Den genomsnittliga biståndstiden var ca 6 månader. Utbetalt belopp under året var i genomsnitt 38 100 kronor per hushåll eller 6 600 kr per hushåll och månad. Biståndet betalades ut till

- drygt 225 000 hushåll, vilket var knappt 6 procent av hushållen i befolkningen
- knappt 407 000 individer, vilket var 4,5 procent av befolkningen.

Cirka 21 procent av alla ensamstående kvinnor med barn fick ekonomiskt bistånd någon gång under 2005, vilket gjorde dem till den hushållstyp i befolkningen som hade högst andel biståndsmottagande. Näst högst andel hade ensamstående män utan barn, 9 procent, och lägst andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd hade sambor utan barn med 2 procent.

Biståndsmottagarna var i stor utsträckning unga, knappt 40 procent var mellan 18 och 29 år. Två procent av inrikes födda i befolkningen var biståndsmottagare och av utrikes födda i befolkningen var 12 procent biståndsmottagare.

Cirka 31 procent hade långvarigt behov av bistånd, dvs. minst 10 månader under året. 36 procent var arbetslösa men hade inte arbetslöshetsersättning.

Det framgår inte av statistiken vad som är försörjningsstöd, dvs. riksnorm och skäliga kostnader, och vad som är ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt. Det syns inte heller vad som är de olika delarna av försörjningsstödet, t.ex. vad som är riksnorm respektive boende eller hushållsel. När socialnämnden prövar om ett hushåll skall beviljas försörjningsstöd läggs hela hushållets alla försörjningsbehov ihop och jämförs med summan av alla inkomster. Mellanskillnaden blir, om övriga villkor är uppfyllda, den summa som hushållet får i bistånd.

Historik

Tankarna bakom en schabloniserad beräkning av en viss konsumtionsnivå har en hundraårig tradition. Den engelske forskaren Seebhom Rowntree konstruerade omkring sekelskiftet 1800/1900 en hushållsbudget utifrån vilken han räknade ut en minimiinkomst som bedömdes vara nödvändig för att undvika fattigdom.

Redan innan den tidigare gällande socialtjänstlagen (1980:620) trädde i kraft 1982 var det vanligt att kommunerna använde sig av bruttonormer⁷ för att slippa pröva varje behov särskilt. I förarbetena rekommenderades ett system med basbeloppsreglerade bruttonormer som skulle skydda normens realvärde. Det förordades att Socialstyrelsen efter samråd med Kommunförbundet skulle utforma allmänna råd om lagens tillämpning på ett sådant sätt att de motverkade alltför stora skillnader i kommunernas normnivåer.⁸

I förarbetena till tidigare gällande socialtjänstlag sades att biståndet bör svara för grundläggande behov i fråga om mat och dryck, kläder och bostad inklusive elström. Det bör även täcka hushållsutgifter för tvätt och rengöring, olika förbrukningsartiklar och försäkringar samt tillgodose behov av förströelse, rekreation och kommunikation genom att omfatta löpande kostnader för telefon, TV-licens, dagstidning, smärre resor, etc. Vidare bör biståndet täcka personliga utgifter för hygien, fritidssysselsättningar och sociala kontakter. Dessutom hör behövlig hemutrustning till den standard som biståndet bör garantera.⁹

Socialbidragets nivå skulle utgå från levnadsförhållanden i samhället. Det slogs fast att ”vad som skall anses behövt kan varken i fråga om hemutrustning eller annat fastställas en gång för alla. Bedömningen måste i stort anpassas efter den allmänna standardutvecklingen i samhället, dvs. till vad människor i allmänhet kan kosta på sig.”¹⁰

Denna bestämning av nivån på ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen har inte ändrats i senare socialtjänstpropositioner med ett undantag. I propositionen¹¹ om ändringarna i socialtjänstlagen den 1 januari 1998 sägs att skälig boendestandard är vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. I utskottsbetänkandet¹² utvidgas detta till att gälla allt försörjningsstöd utom riksnormen. Inte i något fall definieras begreppet låginkomsttagare.

Socialstyrelsens rekommenderade bruttonorm

Mellan 1982 och 1984 publicerade Socialstyrelsen Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader omräknade till procent av basbeloppet men utfärdade inga rekommendationer. Konsumentverkets kostnadsbe-

⁷ En bruttonorm innebär en klumpsumma (schablon) inom vars ram den enskilde själv kan disponera och prioritera sin konsumtion. Alternativet är att varje behov prövas särskilt.

⁸ Prop. 1979/80:1 s. 204.

⁹ Prop. 1979/80:1 s. 202.

¹⁰ Prop. 1979/80:1 s. 202.

¹¹ Prop. 1996/97:124 s. 83 och 169.

¹² 1996/97:SoU18 s. 41.

räkningar ansågs innebära en levnadsnivå som höjde sig över ett minimum utan att vara någon överstandard.¹³

År 1985 publicerade Socialstyrelsen det första meddelandebladet med en rekommenderad bruttonorm för ekonomiskt bistånd. Den var beräknad att räckta till kostnader för:

- livsmedel
- kläder och skor
- lek och fritid
- hälsa och hygien
- förbrukningsvaror
- möbler, husgeråd, TV, radio m.m.
- dagstidning, telefon, TV-licens m.m.
- hushållsel
- försäkringar
- läkarvård, tandvård.

Normen baserades på budgetposterna i Konsumentverkets beräkningar av skäligena hushållskostnader men läkarvård och tandvård lades till, beloppen delades upp på färre åldersgrupper för barn och könsuppdelningen togs bort. Konsumentverket räknade med olika belopp för kvinnor och män och för olika åldrar när det gällde t.ex. livsmedel. Utanför normen lades kostnader som varierar mer, bland annat bostadskostnader, lokala resor, barnomsorgsavgift, stora läkar- och tandvårdskostnader, fackföreningsavgift m.m.

Förändringar av bruttonormen

Under 1990-talet ändrades innehållet och nivån när det gäller Socialstyrelsens rekommenderade bruttonorm vid flera tillfällen. År 1991 höjdes normen p.g.a. skattereformen med en procentenhet utöver den vanliga uppräkningsningen. Rättspraxis förändrades när Regeringsrätten¹⁴ 1994 godkände att Tingsryds kommun tog bort vissa behov ur normen för att i stället pröva dessa individuellt. Trots att starka principiella skäl talade för tillämpning av bruttonormer ansåg Regeringsrätten att en behovspost kunde uteslutas ur normen om den inte passade att schablonisera. Detta medförde att många kommuner relativt omgående tog bort t.ex. posten för möbler och husgeråd ur sin norm och därmed gjorde stora kostnadsbesparingar. Posten var beräknad till ett relativt högt belopp p.g.a. att den innehöll ett visst sparande, dvs. att man skulle ha möjlighet att lägga undan till framtida dyrare inköp.

¹³ T.ex. hade Regeringsrätten uttalat (Ab-115/84, RÅ 84 2:13) att Konsumentverkets kostnadsberäkningar kunde ge viss ytterligare vägledning – utöver Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum - vid bedömningen av vad som tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå.

¹⁴ RÅ 1994 ref 58.

Till och med 1995 räknades normen enligt vad som sagts i förarbetena¹⁵ upp varje år i samband med basbeloppets höjning. Detta innebar att biståndsmottagarna vid olika tillfällen både under- och överkompenserades. År 1992 påtalade Socialstyrelsen i en skrivelse till Socialdepartementet att bruttonormen låg lägre än Konsumentverkets kostnadsberäkningar. Vid det tillfället låg bruttonormen även lägre än förbehållsbeloppet enligt utsökningsbalken som beräknades utifrån konsumentprisindex.

Några år senare visade en översyn som Socialstyrelsen gjorde att basbeloppsuppräknningen lett till att normens värde höjts mer än prisutvecklingen för de varor och tjänster som ingick i normens budgetposter.¹⁶ Orsaken var att basbeloppet påverkades via konsumentprisindex av de kraftigt ökande boendekostnaderna. Boendekostnader ingick inte i normen men ökningen slog via KPI igenom i uppräknningen av normens alla delposter. Inför 1996 avstod Socialstyrelsen därför från en uppräknning av normen och införde den 1 oktober 1996 en ny modell av normen.¹⁷

Vissa poster lades utanför normen, men rätten till bistånd för dessa skulle finnas kvar och baseras på individuella behov. Exempelvis ingick inte läkar- och tandvård samt inköp av möbler och husgeråd m.m. längre i den schabloniserade normen. Dessutom anpassades kostnadsnivåerna och åldersindelningen till Konsumentverkets aktuella beräkningar av skäliga hushållskostnader. Kostnaderna för livsmedel sänktes därigenom och kostnaderna för barn och ungdomar differentierades efter ålder i högre grad än tidigare.

Riksnorm

Socialtjänstkommittén la i delbetänkandet *Rätten till bistånd*¹⁸ förslag till ett nytt normsystem. Som underlag hade kommittén bl.a. en undersökning¹⁹ av vilka behovsposter som kommunerna hade i sina normer. De behovsposter som enligt förslaget skulle ingå i en schabloniserad del av försörjningsstödet fanns med i 100 procent av kommunernas normer och var:

- livsmedel
- lek och fritid
- förbrukningsvaror
- kläder och skor
- dagstidning, telefon, TV-licens och liknande.

I uppräknningen av behovsposter saknas *hälsa och hygien* men även denna behovspost fanns med i alla kommuners normer och av texten innan uppräknningen framgår att kommittén anser att behovet är lämpligt att schablonisera. Behovsposten finns också med i riksnormen.

Den 1 januari 1998 infördes ett nytt system som baserades på socialtjänstkommitténs förslag med en för landet enhetlig riksnorm.²⁰ Socialstyrelsen slutade att ge ut rekommendationer om bruttonorm när den lagstad-

¹⁵ Prop. 1979/80:1 s. 204.

¹⁶ Socialbidragsnormen – en översyn, SoS-rapport 1995:24.

¹⁷ Socialstyrelsens allmänna råd 1996:22 om socialbidrag.

¹⁸ SOU 1993:30.

¹⁹ SOU 1992:98.

²⁰ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen.

gade riksnormen för försörjningsstöd infördes som en mininivå i hela landet för vissa behovsposter.

Underlaget för riksnormen framställs av Konsumentverket och baseras på de konsumtionsanalyser och prismätningar som Konsumentverket gör inom ramen för sitt generella uppdrag. En prognos för prisernas nivå under det närmast kommande kalenderåret görs av Konjunkturinstitutet. Underlaget utgör underlag för regeringens årliga beslut om riksnormens belopp.

Fram till 2003 följde riksnormen helt Konsumentverkets underlag. De senaste fyra åren har normens nivå avvikit något från Konsumentverkets underlag. Det har lett till många förfrågningar från kommunerna som använder sig av Konsumentverkets underlag vid diskussioner med klienter om normens innehåll. Ett exempel är riksnormen för 2006 då det inte framgick om den nya normen innehöll kompensation för höjningen av barnbidraget. Därmed hade kommunerna inte tillräckligt underlag för att kunna fatta lokala beslut om hur man skulle tillförsäkra barnfamiljerna den standardökning barnbidragshöjningen innebar. Risken fanns att barnfamiljerna skulle bli antingen dubbelt kompenserade eller inte kompenserade alls av kommunen.

Internationell utblick

Norden

I samtliga nordiska länder är ekonomiskt bistånd en behovsprövad förmån som ett yttersta skyddsnät i förhållande till den generella socialförsäkringen²¹. I både Danmark och Island ges biståndet i form av skattepliktig förmån. I övriga länder är det en skattefri förmån.

I dagsläget är det endast i Sverige och Norge som Konsumentverket och dess motsvarighet Sifo (Statens institutt for forbruksforskning) beräknar och publicerar en standardbudget för skäligen levnadskostnader. Det är dock bara i Sverige som nivån för det ekonomiska biståndet (riksnormen) beräknas utifrån officiella prismätningar och konsumtionsundersökningar och de gemensamma nordiska näringsrekommendationerna.

I den danska modellen för ekonomiskt bistånd (social bistand) beräknas biståndet i förhållande till arbetslöshetsbidraget. Föräldrar med försörjningsskyldighet erhåller 80 procent av maxbeloppet för arbetslöshetsbidrag. För de utan försörjningsskyldighet utgör beloppet 60 procent och för ungdomar under 25 år utan egna barn finns särskilda belopp. Det finns även andra, skattefria, tillägg som bostadsbidrag. Det danska biståndet är även begränsat i tid så att beloppen minskas efter sex månader. Biståndet under längre tid än ett år är även begränsat till danska medborgare och utlänningar som bott i landet mer än tre år. Reglerna i Danmark medger även att man undantar ett visst sparande (10 000 DKK för ensamstående) för underhåll av bostad, utbildningskostnader mm. Undantag görs även för vissa inkomster såsom ickemateriell skadeståndersättning.

²¹ Källa: *Social Protection in the Nordic Countries 2003*, Scope, expenditure and financing, NOSOSCO, 2005.

På Färöarna är biståndet uppdelat i ett kortvarigt och ett permanent bistånd, där det permanenta beräknas i förhållande till allmänna lägsta pensionsnivån. För barn beräknas tillägg enligt samma regler som i pensionssystemet.

I Island är kommunerna skyldiga att betala ekonomiskt bistånd till de som inte kan försörja sig själva utifrån riktlinjer från socialdepartementet om vilka behov som ska täckas.

I Finland fastställs en nationell nivå för försörjningsstöd (utkomststöd/toimeentulotuki) av regeringen baserat på en omräkning utifrån konsumentprisindex för föregående år. Denna nivå eller norm anges dock i en högre och en lägre kategori beroende på typ av kommun och region. De olika beloppen beräknas som procent av normen för en ensamstående person, med 85 procent för sambo, 73 procent för barn över 17 år, 70 procent för barn 10–17 år och 63 procent för barn under 10 år. För boende betalas 93 procent av en skälig boendekostnad.

Det kan jämföras med SCB:s svenska konsumtionsenhetskala. Denna inkluderar en beräkning av samtliga kostnader för olika personer, dvs. förutom mat, kläder etc även hyra. Enligt det svenska systemet har en sammanboende vuxen 51 procent av en ensamståendes norm. Barn har samma vikt oavsett ålder. Det första barnet har dock en något högre andel, 52 procent, än syskon som har 42 procent.

Den norska modellen för ekonomiskt bistånd (sosialhjelp) liknar på många sätt vad som gällde i Sverige fram till år 1998. Dock är den norska lagen (*Sosialtjenesteloven*) mycket mer detaljerad vad gäller olika behov och tjänster, Arbets- och inkluderingsdepartementet ger ut riktlinjer med rekommenderade belopp. Dessa belopp är att betrakta som en utgångspunkt och det finns ingen övre gräns. Kommunerna är dock inte bundna av dessa beloppsnivåer. Nivåerna är inte baserade på den standardbudget för skäliga levnadskostnader som i Norge tas fram i likhet med Konsumentverkets publicerade rekommendationer. Sifo har i vissa perioder utarbetat kostnadsberäkningar som underlag. Biståndet kan i Norge även i vissa fall ges i form av lån.

Europeiska unionen

SOCASST

I ett EU-finansierat projekt, SOCASST²², under ledning av STAKES, Finland, där Socialstyrelsen var en av de deltagande parterna genomfördes under 90-talet en jämförelse av det ekonomiska biståndet i sju länder. Projektet publicerade fyra olika rapporter och en sammanfattande rapport.²³ Socialstyrelsen har hämtat informationen från den sammanfattande rapporten som kom 2001. I inledningen till rapporten konstateras att även om många studier med jämförelser har genomförts finns det fortfarande stora glapp i informationen. Modeller för ekonomiskt bistånd ändras kontinuerligt i många länder och det behövs därför löpande utvärdering och forskning för att kunna peka på skillnader och göra jämförelser. Ett gemensamt bekymmer för

²² The Role of Social Assistance as a means of Social Inclusion and Activation, a comparative study on minimum income in seven European countries.

²³ Heikkilä, M & Keskitalo, E. (red), *Social Assistance in Europe, A comparative study on minimum income in seven European countries*, Stakes, Helsingfors, 2001.

alla länder är att långtidsberoendet och hur man ska lyckas att integrera långtidsberoende i arbetslivet.

Tre olika modeller är tydligt urskiljbara: den Socialdemokratiska modellen (Finland, Sverige och Danmark), den Konservativa modellen (Tyskland och Österrike) samt den Sydeuropeiska modellen (Italien och Spanien).

Den socialdemokratiska modellen är den långt mest generösa vad gäller nivåer på ekonomiskt bistånd, höga fattigdomsgränser och lönenivåer, men också vad gäller det faktum att socialbidraget utgör en rättighet för de som inte kan försörja sig på annat sätt. Utöver det ekonomiska biståndet tillkommer också en rad allmänna bidrag (bostads-, barn och underhållsbidrag) som innebär att ekonomiskt bistånd fungerar som en komplettering och sista skyddsnetet för att undvika fattigdom.

I den konservativa modellen är ekonomiskt bistånd också en klar rättighet, men familjen är målgrupp mer än individen och nivåerna är generösa men lägre. Det förekommer också mer av engångsbidrag som betalas ut efter ansökan vilket leder till stora lokala variationer.

Den sydeuropeiska modellen har stora lokala och regionala variationer och ger ekonomiskt bistånd på mycket lägre nivåer. Budgetramar kan även lokalt påverka rätten och storleken på det ekonomiska biståndet. Vid undersökningstillfället pågick reformarbete i dessa länder för att modernisera systemen för ekonomiskt bistånd.

MISSOC

Inom ramen för Europeiska Unionens arbete med social trygghet och social integration har kommissionen på sin hemsida byggt en databas med information om socialt skydd i de 15 första medlemsländerna samt EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein. Databasen Missoc²⁴ samlar sedan 2002 information om finansiering, socialförsäkringar, pensioner, hälsovård, arbetslöshetsförsäkringar, arbetsskador och yttersta ekonomiska skyddsnetet mm. De enskilda medlemsländerna ansvarar för information och uppdateringar.

Av Missoc framgår att alla medlemsländer som ingår utom Grekland har ett generellt system för ekonomiskt bistånd eller motsvarande. Då Missoc ännu inte täcker samtliga medlemsländer (EU10 saknas) har vi endast i begränsad utsträckning använt oss av denna källa för jämförelsen.

I många länder liksom i Sverige redovisas att alla tillgångar (inklusive inkomster av olika slag) ska uttömmas innan den enskilde är berättigad till bistånd. I några länder undantas bostaden och dess värde från beräkningarna och i enstaka länder undantas en viss summa av kapital (t ex Danmark, Nederländerna och Storbritannien).

Social Inclusion 2006 report

Inom ramen för kommissionens arbete att bekämpa fattigdom och social utestängning producerar ett antal fristående experter årligen rapporter om

²⁴ Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA.

respektive medlemsland. I en sammanställning²⁵ av dessa rapporter har tre forskare gett en överblick av systemen för minimiinkomster i EU:s medlemsstater.

Nästan alla medlemmar har någon form av ekonomiskt bistånd som garanterar en viss lägsta inkomst. Det föreligger dock mycket stora skillnader mellan länderna när det gäller bidragens nivåer, kraven för att vara berättigad samt hur länge man kan erhålla biståndet.

Reglering av vem som är behörig att söka och hur länge man kan fortsätta att erhålla ekonomiskt bistånd eller motsvarande varierar också mycket även inom länderna.

Komplexiteten i systemen varierar slutligen mycket från länder med ett sammanhållet socialt skyddsbidrag till länder med system som innehåller upp till trettio olika specialdestinerade typer av bidrag.

Vad som betecknas som en minimiinkomst varierar mycket beroende på ländernas allmänna standard. Två olika modeller kan urskiljas. Dels använder vissa länder en miniminivå som är beräknad i relation till andra mått som t ex medianlön, minimilön, pensionsnivåer eller arbetslöshetsersättning. Andra länder beräknar ett existensminimum som ska täcka nödvändiga behov.

Nivåerna beror på vad beloppet ska täcka. Detta gäller t ex boendekostnader som varierar mellan länderna. Det förekommer i ett fall att detta behov förutsätts täckas av anhöriga eller vänner.

EU:s rundabordskonferens om fattigdom 2006

En annan aktuell rapport²⁶ som innehåller en sammanställning av de olika systemen inom Europeiska Unionen presenterades på EU:s rundabordskonferens om fattigdomsbekämpning i Tammerfors 16–17 oktober, 2006.

Det konstateras i rapporten att de flesta länder inte har någon officiell fattigdomsgräns, bl a därför att detta anses få oönskade konsekvenser på andra områden. Vidare konstateras att det under det senaste decenniet blivit allt vanligare att man frångått att mäta och beskriva fattigdom enbart utifrån ett rent inkomstbaserat mått utan i stället alltmer använder s.k. multidimensionella mått för fattigdom. Arton av de tjugofem medlemsstaterna har någon form av miniminivå för lön. I de övriga länder är det kollektivavtalsbaserade nivåer som motsvarar lägsta lönenivåerna.

Även om de allra flesta inte har fastställt någon officiell fattigdomsgräns använder sig många länder i EU av olika normativa och administrativa nivåer i form av garanterad lägsta inkomstnivå eller motsvarande. Dessa motsvaras ofta av nivån för ekonomiskt bistånd eller av minimilönegränser. Dessa nivåer har dock i många fall fastställts genom politiska beslut och är i vissa fall mycket låga för att undvika negativa incitament för arbete.

²⁵ *Social Inclusion 2006: first Semester Report, Independent overview based on national reports of independent experts*, Begg, I., Berghman, J. & Marlier, E., Generaldirektorat Sysselsättning och sociala frågor, Europeiska Kommissionen, 2006.

²⁶ *Poverty Policies, Structures and Outcomes in the EU 25, Report to the Fifth European Round Table on Poverty and Social Exclusion 16-17 October 2006, Tampere, Finland*, Stakes, Helsingfors, 2006.

Utvecklingen inom EU går alltså mot att fastställa olika existensminimum/fattigdomsnivåer och hänger ihop med strävanden att utveckla den typ av behovsbaserade nivåer som länge har varit grunden i den svenska modellen. Därmed kan Socialstyrelsen konstatera att det i den samlade europeiska erfarenheten inte finns så mycket att låta sig inspireras av i denna översyn av den svenska modellen för försörjningsstödet inom ekonomiskt bistånd.

Barnperspektiv

Barnkonventionens principer om barnets bästa och om barnets rätt att få uttrycka sina åsikter och få dem beaktade är införda i socialtjänstlagen. Även om barnets bästa inte alltid är avgörande för vilket beslut som fattas, ska det alltid beaktas, utredas och redovisas. Vid ansökan om ekonomiskt bistånd är det i första hand föräldrarnas situation som utreds och prövas. Det innebär att handläggaren aktivt måste vinnlägga sig om att lägga barnperspektivet till det självklara vuxenperspektivet. Hur stor vikt som ska läggas vid barnens situation måste bedömas från fall till fall.

Länsstyrelserna har i sin tillsyn uppmärksammat att kommunerna alltför ofta låter normerna styra mer än de individuella behoven och att barnens situation och särskilda behov inte framkommer tillräckligt i utredningarna. Det sker förbättringar men utvecklingen är långsam.

Det saknas i stor utsträckning forskning som belyser konsekvenserna för barn av att leva under knappa ekonomiska förhållanden men enligt en undersökning verkar det finnas en starkt förhöjd risk för ohälsa och skador.

Socialstyrelsen föreslår längre fram i rapporten att en ny behovspost för barns särskilda behov läggs in i försörjningsstödet i syfte att förstärka barnperspektivet och ge kommunerna ett tydligt redskap. Posten förs dock inte in i riksnormen utan i den delen av försörjningsstödet där ersättning utgår för skäliga kostnader för vissa behovsposter.

År 2005 fanns närmare 140 000 barn i familjer som fick ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning någon gång under året. I de flesta av dessa barnfamiljer (57 procent) var båda föräldrarna utrikes födda. Barnfamiljerna med ekonomiskt bistånd har i bistånd något längre tid än övriga hushåll. I genomsnitt har hushållen bistånd drygt ett halvår men många betydligt längre.

Barnperspektiv i utredningar om ekonomiskt bistånd

Två av barnkonventionens huvudprinciper, principen om barnets bästa och barnets rätt att få uttrycka sina åsikter och få sin åsikt beaktad i förhållande till sin ålder och mognad, finns införda i gällande socialtjänstlag.²⁷ Regeringen har pekat på att barnens situation bör uppmärksammas också när vuxna vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt bistånd. Även om barnets bästa inte alltid är avgörande för vilket beslut som fattas, ska det alltid beaktas, utredas och redovisas..²⁸

När det gäller ekonomiskt bistånd är det i första hand föräldrarnas situation som utreds och prövas men barnperspektivet kräver att även barnens situation uppmärksammas. Det blir alltså viktigt att handläggaren har både

²⁷ 1 kap. 2 § och 3 kap. 5 § socialtjänstlagen.

²⁸ Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 99 ff.

ett vuxenperspektiv och ett barnperspektiv i sin utredning. Barnperspektivet får dock aldrig innebära att barnet uppmärksammas eller utreds mot föräldrarnas vilja utan att det finns tecken på att barnets situation kräver det och detta bör i så fall hanteras som en egen utredning. Hur stor vikt som ska läggas vid barnens situation måste bedömas från fall till fall. Det behöver inte automatiskt innebära att en ansökan måste beviljas. Det viktigaste är det framgår vilka överväganden som gjorts och hur detta påverkat beslutet. I andra fall kan barnperspektivet innebära att familjen ska beviljas extra ekonomiskt bistånd för något som barnet behöver för sitt liv och sin utveckling²⁹.

I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd³⁰ ges exempel på hur barnperspektivet kan tillämpas i utredningar om ekonomiskt bistånd. ”Socialnämnden bör beräkna kostnaderna enligt riksnormen till en högre nivå bl.a. om det är en förutsättning för att barn skall kunna delta i fritidsaktiviteter och för att en förälder skall kunna ha umgänge eller kontakt med sitt barn i en rimlig omfattning och därför har extra utgifter för t.ex. lek och fritid samt telefon. Vid bedömningen av skälig boendekostnad bör socialnämnden ta hänsyn till ett barns behov av utrymme även hos den förälder där det enbart vistas under umgängestid.”

Att tillämpa ett barnperspektiv skulle också kunna innebära att barnfamiljer som har långvarigt behov av ekonomiskt bistånd får del av särskilda satsningar som syftar till att hjälpa föräldrarna att komma igång med ett arbete och därmed bli självförsörjande. Att ha ett barnperspektiv i socialt arbete handlar följaktligen inte bara om pengar utan rymmer en mängd andra aspekter. I sitt slutbetänkande³¹ framhåller Socialtjänstutredningen vikten av att barns behov utreds när det gäller familjer med ett långvarigt bidragstagande.

Detta synsätt innebär inte en mer generös behovsbedömning för barnfamiljer med långvarigt socialbidragsberoende. Men med en individuell behovsbedömning som grund för rätten till socialbidrag bör man ta särskild hänsyn till vad barnets bästa kräver i sådana situationer där de kan anses mer utsatta än vad som kan anses vara normalt för andra barn.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna sammanställde i ett projekt under 2002 kunskap om tillämpningen av barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Resultatet från projektet presenterades 2003 i en rapport³² Syftet med rapporten var att konkretisera barnperspektivet i handläggningen och ge stöd för länsstyrelsernas tillsyn. Tillsynen hade visat att kommunerna alltför ofta bortser från hushållets totala situation, att normerna styr mer än det individuella behovet och att barnens situation och särskilda behov inte framkom tillräckligt i utredningarna. Det saknades ofta konkretion i kommunernas riktlinjer samt systematik i utredning och dokumentation. Perspektivet behövde utvecklas för att intentionerna i lagen skulle uppfyllas.

²⁹ Ekonomiskt bistånd - Stöd för rättstillämpning och handläggning, Socialstyrelsen 2004, s. 20 ff.

³⁰ SOSFS 2003:5.

³¹ SOU 1999:97 Socialtjänst i utveckling, s. 241.

³² Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen 2003.

Projektet visade att det är viktigt att handläggarna har stöd från sin ledning när det gäller riktlinjer, uppföljning, delegation, kompetens och administrativt stöd. På handläggarnivå behövde fokus läggas på barnfamiljer med långvarigt ekonomiskt bistånd, att upprätta arbetsplaner och att förbättra arbetsmetoderna för att stödja föräldrarna och uppmärksamma barnen.

Barn i familjer med dålig ekonomi

Det finns en påtaglig risk att barnen påverkas negativt i familjer som har bistånd under lång tid. Barn i familjer med svag ekonomi är överrepresenterade på flera områden där barn kan ha problem. Överrepresentationen gäller t.ex. barnmisshandel och mobbning, föremål för barnavårdsutredning, omhändertagande och att barnet i vuxen ålder erhållit ekonomiskt bistånd.

Det finns förhållandevis lite dokumenterad kunskap om vilka konsekvenser det får för barn att leva i familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd i Sverige. Även forskning som belyser konsekvenser för barn att leva i relativ fattigdom, eller under ekonomiskt knappa förhållanden, saknas i stor utsträckning i Sverige. I en aktuell undersökning av Socialstyrelsen³³ framkommer dock att det ”verkar som om det finns en starkt förhöjd risk för ohälsa och skador bland barn i familjer med ekonomiskt bistånd, och de relativa riskerna ökar med ökat antal bidragsmånader. När hänsyn tagits till skillnader som kan hänföras till barnens respektive föräldrarnas olika åldrar ... finner Socialstyrelsen fördubblade risker när det gäller totaldödlighet för både pojkar och flickor i hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd. Riskerna för självmordsförsök och psykisk sjukdom är ungefär tredubblade. När det gäller alkohol- eller narkotikarelaterad sjuklighet är riskerna kraftigt förhöjda, med tre- till fyrfaldigt förhöjda risker bland flickor respektive pojkar. För flickor i familjer med långvarigt bistånd är risken att utsättas för våld femfaldigt förhöjd och avsevärt större än motsvarande riskökning bland pojkar. En stor del av de förhöjda riskerna tycks bero på att det bland biståndstagare är vanligare att ha låg utbildning, vara ensamförälder, vara arbetslös, ha många barn i familjen, vara psykiskt sjuk och ha missbruksproblem etc.”³⁴

”Resultaten reser frågor kring i vilken mån mottagande av ekonomiskt bistånd under lång tid i sig har en negativ påverkan på föräldrarnas funktionsförmåga och barnens utvecklingsmöjligheter. Enligt socialtjänstlagen ska socialtjänsten ta hänsyn till barnens situation vid beslut om ekonomiskt bistånd, men undersökningar visar att barnperspektivet inte uppmärksammas tillräckligt i handläggningen av ekonomiskt bistånd.”³⁵

³³ Socialstyrelsen, Social rapport 2006.

³⁴ Socialstyrelsen, Social rapport 2006, s. 258 ff.

³⁵ Socialstyrelsen, Social rapport 2006, s. 263 ff.

Skälig levnadsnivå

Riksnormen ska tillförsäkra den som söker ekonomiskt bistånd en skälig levnadsnivå. Vad som avses med skälig levnadsnivå är inte definierat i förhållande till ekonomiskt bistånd. Av förarbetsuttalanden framgår att riksnormens innehåll och nivå bör bestämmas utifrån en jämförelse med ”vad människor i allmänhet kan kosta på sig”. Skäliga kostnader som ges utanför normen bör enligt förarbetena följa vad låginkomsttagare har råd med.

Senare tids forskning har betonat konsumtionens sociala betydelse för aktivitet, delaktighet och integration i samhället.

Det finns olika metoder för att fastställa konsumtionsnivåer. Principen bakom den svenska modellen att prisberäkna en varukorg har lång tradition.

Förarbetsuttalanden

Det finns många olika sätt att definiera vad fattigdom eller ekonomisk utsatthet är och vilken roll samhället ska ha för att skydda sina medborgare från detta. Det svenska biståndssystemet syftar till att ge människor som inte kan försörja sig själva möjlighet att leva på en *skälig levnadsnivå*. Skälig levnadsnivå är den grund som hela biståndssystemet utgår ifrån. Den är nödvändig för att socialtjänstlagens princip om självbestämmande för biståndsmottagarna ska kunna förverkligas och för att kommunernas handläggning inte ska bli administrativt betungande. Begreppet skälig levnadsnivå definieras inte närmare i lagtexten vad gäller ekonomiskt bistånd. Där emot finns det uttalanden i propositioner och utskottsbetänkanden om innebörden av skälig levnadsnivå.

Av förarbetena framgår att begreppet skälig levnadsnivå inte bara innebär en nivåbestämning utan även vilken form av bistånd som kan komma ifråga. Vidare markeras socialtjänstlagens grundläggande syfte att garantera att medborgarna får sina behov av bistånd tillgodosedda. Nivåerna på insatserna måste därför vara sådana att detta uppfylls. I detta hänseende blir begreppet skälig levnadsnivå ett uttryck för vissa minimikrav på insatsen vad gäller kvaliteten.³⁶

Vidare framgår av förarbetena att försörjningsstödet, och därmed riksnormen, är avsett att täcka de mest grundläggande behoven.³⁷ Vilken standard biståndet bör garantera, dvs. vad som skall anses behövligt, kan inte bestämmas en gång för alla, utan bedömningen måste i stort anpassas efter den allmänna standardutvecklingen i samhället, dvs. till ”vad människor i allmänhet kan kosta på sig”.³⁸ Allmänna standardförbättringar för stora

³⁶ Prop. 2000/01:80 s. 90 ff.

³⁷ Prop. 1996/97:124 s. 90.

³⁸ Prop. 1979/80:1 s. 202.

grupper inom befolkningen måste naturligtvis även komma de ekonomiskt hjälpbehövande till del.³⁹

En godtagbar nivå för utgifter som inte ingår i normen – som inte kan schabloniseras – måste utgå ifrån *skäliga kostnader* och nivån bör enligt förarbetsuttalanden anpassas efter låginkomsttagares kostnader. Det anges i förarbetena när det gäller prövning av boendestandard på följande sätt:

*”... utgångspunkten vid bedömningen av skälig boendestandard är vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig jämfört med vad den biståndssökande har för faktiska kostnader.”*⁴⁰

I utskottsbetänkande, som följde på propositionen, konstaterades om prövning av försörjningsstödsposter utanför riksnormen att

*”kostnader för boende, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor, läkarvård, akut tandvård, glasögon och avgifter till fackförening och arbetslöshetskassa skall omfattas av försörjningsstödet men inte ingå i den schabloniserade delen. Utskottet delar regeringens inställning att sådana kostnader bör behövsprövas utifrån den kostnad som kan beräknas uppkomma under den period hjälp behövs och utifrån vad som är skäligt i det enskilda ärendet. Vid skälighetsbedömningen bör en jämförelse göras mellan den enskildes kostnader och en låginkomsttagares.”*⁴¹

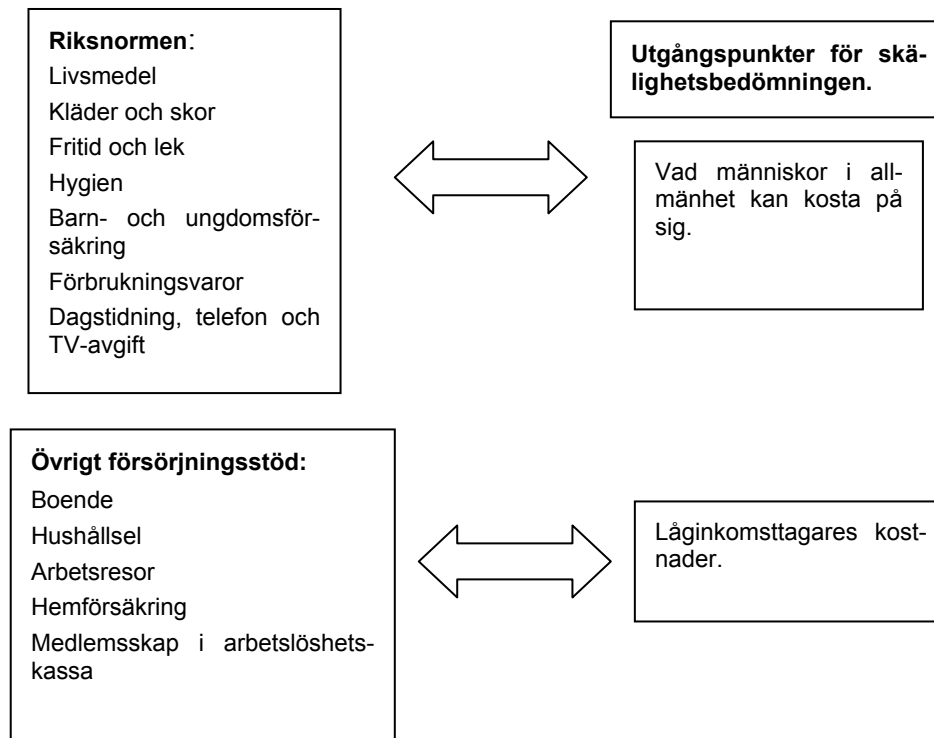
Vad som avses med låginkomsttagare definierades dock inte närmare.

Slutsatsen som skulle kunna dras utifrån dessa förarbetsuttalanden är med andra ord att för riksnormens innehåll och nivå bör man jämföra med ”vad människor i allmänhet kan kosta på sig” och för övrigt försörjningsstöd, där man inte fastställer några enhetliga belopp, bör utgångspunkten vara ”en låginkomsttagares kostnader”.

³⁹ Pop. 1979/80:1 s. 205.

⁴⁰ Prop. 1996/97:124 s. 83 och 169.

⁴¹ 1996/97:SoU18 s. 41.



Figur 2. Utgångspunkter för skälighetsbedömningen.

Rättsfall

Regeringsrätten har i flera rättsfall prövat frågan om vad som är att anse som skälig levnadsnivå.⁴² Innan riksnormen infördes 1998 sökte Regeringsrätten istället vägledning för bedömningen av skälig levnadsnivå i Riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum vid inkomsttaxering och Socialstyrelsens rekommenderade bruttonorm. För sökt bistånd som inte varit lämpligt att schablonisera har istället en prövning av den enskildes behov gjorts. Regeringsrätten har också godkänt en betydligt enklare standard på hemutrustning för en ung bidragssökande än vad som annars skulle ha varit fallet.⁴³ Regeringsrätten konstaterade att en skälig levnadsnivå även kunde uppnås genom begagnad eller billig hemutrustning.

⁴² Se t.ex. RÅ 84 2:13, RÅ 1993 ref 1, RÅ 1993 ref. 11, RÅ 1994 ref. 42 I och II, RÅ 1995 ref. 80.

⁴³ RÅ 1995 ref. 80.

Andra definitioner av skälig levnadsnivå

Asylsökande

Även när det gäller mottagande av asylsökande har begreppet *skälig levnadsnivå* tidigare använts för att bestämma det så kallade dagbidraget (senare dagersättningen) enligt lag om mottagande av asylsökande m.fl.(1994:137) (LMA). Av förarbetena till LMA framgick att dagbidraget skulle tillförsäkra den asylsökande en skälig levnadsnivå och vara kopplat till basbeloppet.⁴⁴

Att dagbidraget inte skulle utgå med samma belopp som socialbidraget angavs med hänvisning till socialbidragets mål att "... utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv" och följande resonemang. "Målet för socialbidraget är ... mer långsiktigt än det föreslagna biståndet till asylsökande som ju är av tillfällig karaktär." Vidare ingick inte behov av möbler och hemutrustning i dagbidraget.⁴⁵ Bidraget skulle utgå vid behov, men ges "... enligt schablonmässiga grunder."⁴⁶

Systemet omarbetades något 1994.⁴⁷ Bidraget fastställdes i kronor och kopplingen till Socialstyrelsens rekommenderade bruttonorm upphörde. Det angavs att behovet av ekonomiskt bistånd måste tillfredsställas på ett sådant sätt att de asylsökande kan få en *rimlig* levnadsnivå.⁴⁸

Personer med funktionsnedsättningar

I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) anges att den enskilde ska tillförsäkras *goda* levnadsvillkor. Insatser enligt LSS är mycket långvariga medan utgångspunkten är att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen är mer av tillfällig karaktär.

Att jämföra inkomster eller utgifter

Nivån för ekonomiskt bistånd bestäms således av innebörden av skälig levnadsnivå och skulle bl.a. kunna innebära en jämförelse av "vad människor i allmänhet kan kosta på sig". Men hur ska det tolkas? Är det vad människor har möjlighet att konsumera för, vad de "kan kosta på sig" eller är det vad de faktiskt konsumerar, vad de "kostar på sig"? Det är stor skillnad mellan dessa två principer. I det första fallet studerar man inkomsternas fördelning, i det andra vilka utgifter en individ har för en viss vald konsumtion.

Människor väljer att konsumera på olika sätt beroende på kön, ålder, kulturell bakgrund, livsstil, barn, inkomst, utbildning, boendeområde, stad och land, etc. Hur mycket av konsumtionen som skjuts upp (genom t ex sparande) varierar både mellan grupper och över tid. En viktig faktor är hur individen uppfattar det samhällsekonomiska läget, om det är "goda tider" eller inte.

Individernas möjlighet att konsumera beskrivs bäst med deras *disponibla inkomst*. Det är det man har kvar, det man kan disponera, sedan alla inkom-

⁴⁴ Prop. 1987/88:80 s. 22.

⁴⁵ Prop. 1987/88:80 s. 24 ff.

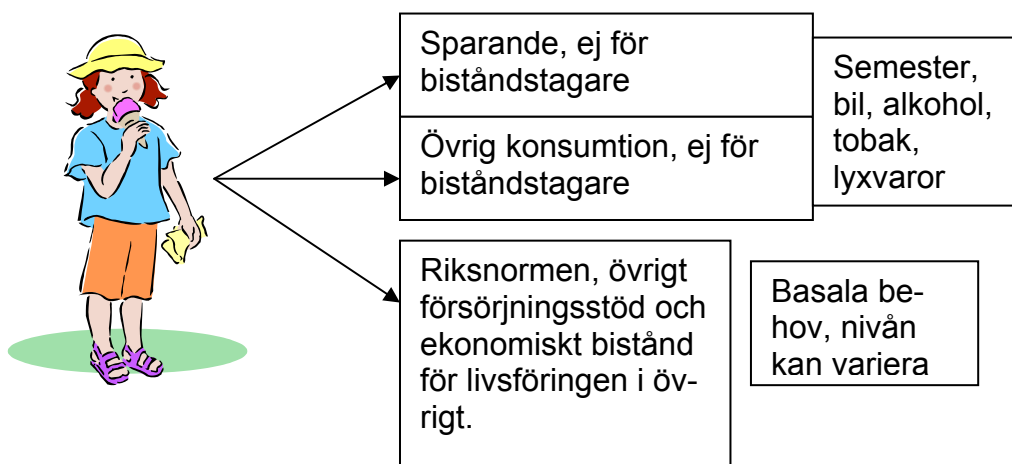
⁴⁶ Prop. 1987/88:80 s. 42.

⁴⁷ Prop. 1993/94:94.

⁴⁸ Prop. 1993/94:94 s. 46 ff.

ter lagts ihop och skatt mm dragits bort. Men det är stora variationer i hur mycket en person väljer att spendera på att tillgodose grundläggande och andra behov eller att på att skjuta upp sin konsumtion, att spara. Det bestäms av vilken försörjningsbörda och hur mycket pengar man har (individens budgetrestriktion) samt vilka val individen vill göra; individens preferenser, givet priserna.

Har man gott om pengar har man råd att välja dyrare sätt att tillgodose sina grundläggande behov. I genomsnitt lägger hushåll utan bistånd mer pengar per konsumtionsenhet på baskonsumtion (som bistånd beviljas för). Trots det är det en mindre andel av deras disponibla inkomst. Men det finns en gräns för hur mycket dyrare t.ex. maten kan bli. Pengarna kommer också att läggas på högre standard (och utgifter) för boende och för dyrare fritidsaktiviteter. De olika valen individer har att spendera sina pengar på framgår av figuren nedan och kommer att belysas mer i avsnittet som handlar om hushållens faktiska utgifter (se s. 74).



Figur 3. Schematisk illustration av konsumtionsutrymme

Frågan är vad som avses med allmän standardutveckling och allmän standardförbättring och hur det ska mätas. Ska man jämföra människors inkomster, deras faktiska utgifter eller vissa utgifter? Hur ska man väga in "självvalda" faktorer? En annan fråga är om människors inkomstsituation ska kompletteras med uppgifter om deras ekonomiska tillgångar i form av förmögenhet och kapitalvaror, utrustning och inventarier av olika slag. För att kunna få bistånd krävs normalt att man inte kan tillgodose sitt behov på annat sätt.

Senare tids forskning om konsumtionssamhället har betonat konsumtionens betydelse för delaktighet och integration i samhället. Det finns också ett starkt samband mellan ekonomisk stress (mätt som svårigheter att klara löpande utgifter och kontantmarginal) och självskattad hälsa⁴⁹.

⁴⁹ Hälsa på lika villkor. Andra steget mot nationella folkhälsomål. Delbetänkande från Nationella folkhälsokommittén. Stockholm, Fritzes, 1999. SOU 1999:137.

Det är viktigt att kunna konsumera som andra och få känna tillhörighet till en viss grupp.

Det finns olika metoder för att fastställa konsumtionsnivåer. Nivån kan vara absolut eller relativ. Man kan utgå från en varukorg för varje hushållstyp och beräkna vad den kostar. Varukorgarna kan tas fram av experter – myndigheter och forskare – utifrån konsumtionsbehov, konsumtionsmönster och beräknade kostnader för konsumtion av viss typ med hänsyn tagen t.ex. till hushållsmedlemmarnas kön, ålder och antal. Utgångspunkten kan vara empiriska studier av vilken faktisk konsumtion olika hushåll har. Bedömningarna kan även vara normativa, t.ex. när det gäller näringsbehovet för personer i olika åldrar, eller ha mer subjektiv karaktär, som när det gäller hur mycket kläder eller vilken boendestandard som är rimlig.

Undersökningar kan göras av vad grupper i befolkningen – ett representativt urval, hushåll med låg inkomst eller biståndstagare själva – anser vara en rimlig konsumtionsnivå och hur de uppfattar sin eller andras ekonomiska situation. SCB:s ULF-undersökning har under en lång följd av år frågat om människors löpande utgifter och om deras ekonomiska buffert. Det finns också studier som frågar människor vad de tycker är en rimlig nivå för personer som har ekonomiskt bistånd (se s. 41).

Men oavsett metod att fastställa konsumtionsnivå finns det många frågor. Ska jämförelser av biståndsmottagares konsumtionsmöjligheter göras mot genomsnittet av allas utgifter? Eller för den åldersgrupp eller hushållstyp man tillhör? Är det naturligt att ta hänsyn till en persons livscykel, om individen är ung eller gammal, har barn eller inte? Om man bor på landsbygd (och har stora utgifter för lokala resor) eller i tätort med den livsstil som följer av det?

Av förarbetsuttalanden framgår att en jämförelse bör göras mellan den enskildes kostnader och en låginkomsttagare för att bedöma vad som är skäliga kostnader för de behovsposter som ligger utanför riksnormen.⁵⁰ Men en del personer med låg inkomst har kanske gjort ett medvetet val att prioritera fritid före arbete och har valt att endast arbeta deltid eller en del av året. En individ kan välja att lägga pengarna på resor, nöjen eller någon dyrbar fritidssysselsättning snarare än mat och boende. Deras låga utgifter är då en konsekvens av en prioritering som knappast skulle kunna användas som riksligare. Heltidsarbete är ett generellt krav för att få ekonomiskt bistånd. Därför kan det vara naturligare att jämföra kostnader för ekonomiskt bistånd med kostnader för lågavlönade personer som har heltidsarbete.

Ungdomar, kvinnor och utrikes födda personer har lägre inkomster än äldre, män och inrikes födda. Men ska detta leda till lägre norm? Att unga med ekonomiskt bistånd jämför sig med andra unga förefaller inte helt orimligt. De flesta accepterar nog också att barnfamiljers konsumtionsmönster är annorlunda än t.ex. ålderspensionärers. Men få skulle stödja ett förslag att ge kvinnor lägre bistånd än män med hänvisning till att kvinnor i samhället i övrigt har lägre löner än män. Inte heller att utrikes födda som grupp skulle ha mindre att röra sig med än inrikes födda.

⁵⁰ 1996/76:SoU18 s. 41.

Risk för fattigdom och andel under biståndsnivån

Det saknas en allmänt accepterad definition av begreppet fattigdom.

I slutet av 1800-talet definierades fattigdom utifrån materiella aspekter. Fattiga var de som inte hade råd att bo, äta och klä sig. Mer och mer har fattigdom kommit att betraktas som ett relativt fenomen.

Fattigdom måste ses i relation till den allmänna livsstilen i samhället; vad som är brukligt och socialt accepterat. Det får sociala konsekvenser om man inte har råd att leva som andra. Att vara fattig kan ses som att vara tvingad till oacceptabelt låg levnadsstandard. Fattigdom måste bedömas både utifrån låg inkomst och låg konsumtion.⁵¹

⁵¹ Halleröd, B. *Forskning om fattigdom, relativ deprivation och social exkludering – Begrepp och metoder*. SCB. Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975-1995.

Ekonomiskt bistånd och ekonomiska drivkrafter

Stödet till fattiga eller ekonomiskt utsatta personer diskuteras i högre grad än andra system utifrån ideologiska och moraliska värderingar. Å ena sidan ska samhället skydda sina medborgare från fattigdom och utsatthet. Å andra sidan ska den nivå och de krav som förknippas med att få samhälleligt stöd till sin försörjning ha legitimitet.

Det svenska biståndssystemet innehåller många olika typer av krav. Det svenska biståndssystemet innehåller många olika typer av krav. Individen har rätt till bistånd endast om han eller hon inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Om den enskilde är arbetslös, bör socialnämnden i regel kunna kräva att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande på heltid och är villig att ta anvisat arbete. Vidare skulle kunna sägas att biståndssystemet träder in först när man ”gjort sig fattig” och andra inkomster bör räknas av biståndet.

Det är oklart vilken roll ekonomiska incitament och marginaleffekter spelar för biståndstagare. Studier visar att biståndstagande beror på en kombination av strukturella och individuella faktorer. Situationen på arbetsmarknaden samt kvalifikationsregler och ersättningsnivåer för socialförsäkring och andra bidragssystem är betydelsefulla faktorer. De som har bistånd under lång tid har ofta flera olika svårigheter. Socialtjänstens arbetssätt har betydelse för att hjälpa människor till egen försörjning.

I Sverige finns väl utbyggda system för ersättning för förlorad inkomst vid arbetslöshet, sjukdom, funktionsnedsättning, och ålderdom. Barnfamiljer ges extra stöd genom barnbidrag och i vissa fall bostadsbidrag. Systemet för ekonomiskt bistånd är därför – till skillnad från i många andra länder – ett yttersta skyddsnät för personer i tillfällig ekonomisk kris.

Biståndssystemets legitimitet

Ekonomiska trygghetssystem grundar sig på politiska beslut som i sin tur baseras på värderingar i samhället. Stödet till fattiga eller ekonomiskt utsatta personer diskuteras i högre grad än andra system utifrån ideologiska och moraliska värderingar. Å ena sidan ska samhället skydda sina medborgare från fattigdom och utsatthet. Å andra sidan får det inte innebära att vissa inte ”behöver göra rätt för sig” och kan ”välja att leva på bidrag”. Det är nödvändigt att de som ytterst finansierar ett system kan acceptera både systemet och nivån på hjälpen. Om så inte sker kommer systemet att sakna legitimitet i medborgarnas ögon och kommer att ifrågasättas. Samhället ska inte ”lösa med medborgarnas pengar”. Samtidigt skulle det kunna hända att man själv eller någon närstående hamnar i ekonomiska svårigheter och behöver bi-

stånd. Detta måste då fungera på sådant sätt och vara på en sådan nivå att man kan leva någorlunda hyggligt. Systemet måste alltså för att vinna allmän acceptans balansera mellan dessa önsknings.

En ofta debatterad fråga rör ”respektavståndet” mellan löntagare och biståndstagare. Med det menar man att det ur legitimitetssynpunkt bör vara en skillnad mellan den levnadsnivå som ges av den lön som en lågavlönad arbetstagare får jämfört med den som ges genom ekonomiskt bistånd.

Det svenska biståndssystemet tar hänsyn till båda dessa aspekter. Utgångspunkten är att alla medborgare ska kunna leva på en skälig levnadsnivå. Men man får inte ekonomiskt bistånd om man kan försörja sig själv genom arbete eller om man har pengar eller tillgångar att ta av.

Krav för bistånd

Det svenska biståndssystemet innehåller många olika typer av krav. Individen har rätt till bistånd endast om han eller hon inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Om den enskilde är arbetslös, bör socialnämnden i regel kunna kräva att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande på heltid och är villig att ta anvisat arbete.⁵² Vid bedömningen av om den enskilde har rätt till ekonomiskt bistånd bör socialnämnden även beakta tillgångar som den enskilde faktiskt kan förfoga över eller få tillgång till.⁵³

Rätten till ekonomiskt bistånd skiljer sig således från andra bidragssystem. Det räcker inte med att vara arbetslös eller ha en låg inkomst för att få bistånd. Kan man försörja sig själv genom arbete eller genom att ta av besparingar eller sälja tillgångar bör man göra det i första hand.

Ekonomiska incitament och marginaleffekter

Biståndssystemets legitimitet bygger på att medborgare uppfattar att det finns rimliga krav på biståndstagare och att avvägningen är rätt mellan att å ena sidan få leva på en skälig levnadsnivå – att inte behöva ”leva fattigt” och att å andra sidan inte ha en bättre situation än de som arbetar. Den ekonomiskt inriktade forskningen betonar vikten av ”respektavstånd” och att det finns ekonomiska incitament till arbete. Många socialt inriktade studier betonar istället värdet av att ha ett arbete, oavsett lönen för det, och pekar på de komplexa problem som ligger bakom många biståndstagares arbetslöshet.

Departementsrapporten ”Rätt nivå på socialbidraget, Är det lönsamt att inte arbeta?”⁵⁴ studerade hur det relativa utbytet av arbete utvecklats under perioden 1991–2003 för åtta olika typfall. Det framhålls att ”det finns goda incitament till arbete. Det relativa utbytet av att gå från ekonomiskt bistånd till heltidsarbete var större än 60 procent för närmare hälften av typexemplen, ca 40–60 procent för ca 30 procent och ca 20–40 procent för resten.

Att människor lever på ekonomiskt bistånd förklaras inte av bristande lönsamhet för arbete. Att människor lever på ekonomiskt bistånd förklaras

⁵² Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd SOSFS 2003:5.

⁵³ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd SOSFS 2003:5.

⁵⁴ Ds 2004:5.

av andra faktorer i samhället. Fokus bör läggas på vilket stöd socialbidragstagarna behöver för att kunna ta steget till arbetsmarknaden.” Det påpekas också i departementsrapporten⁵⁵ att det i en studie från ESO⁵⁶ har visats att ganska många löntagare arbetade utan att det var särskilt privatekonomiskt lönsamt. (I genomsnitt hade löntagare en marginaleffekt på 46 procent, men det fanns närmare 240 000 personer som hade en marginaleffekt på 60–70 och drygt 10 000 på över 70 procent.)

Människors vilja och förmåga att arbeta påverkas av hur de värderar sin fritid kontra mer i inkomst. En höjd lön kan innebära att man stimuleras att arbeta mer men det kan också innebära att man väljer att arbeta mindre för att man värderar fritiden högre.

Om man får behålla en del av det ekonomiska biståndet när inkomsten ökar blir utbytet av arbete positivt. Utredningen *Från socialbidrag till arbete* föreslår⁵⁷ en förvärvsstimulans med 1 500 kr i månaden under sex månader för arbetslösa biståndsmottagare som tar arbete eller ökar sin arbetstid. I praktiken innebär det att summan undantas från prövningen om en person kan tillgodose sitt behov själv, dvs. denna del av inkomsten räknas inte. Det är oklart vilka effekter den kommer att få. Det kan finnas risk för att några avstår från att öka sin arbetstid och i stället behåller stimulansen. Det kan även uppstå ekonomiska problem då inkomsterna efter de sex månaderna minskar väsentligt.

Försök med en sådan förvärvsstimulans görs sedan flera år i Finland. Utredningen redovisar att endast marginella effekter av reformen kunde påvisas. En förklaring angavs kunna vara svårigheten att få ett arbete genom en efterfrågebrist på mindre välutbildad arbetskraft. Man pekade också på att försöksperioden var kort.⁵⁸

Det är oklart vilken roll som ekonomiska incitament spelar för biståndstagares övergång från bidrag till arbete. Utredningen *Från socialbidrag till arbete*⁵⁹ hänvisar till Finansdepartementets bilaga till statsbudgeten för år 2002⁶⁰ där det anges att även om det är viktigt att förbättra de ekonomiska incitamenten kan det finnas andra förhållanden som förklarar att grupper har svårt att få ett arbete, som utbildningsbakgrund. Utredningen⁶¹ drar slutsatsen: ”Vi anser också att en del människor har problem som man först måste ta hänsyn till innan arbete kan komma ifråga. Det är även tveksamt i vilken mån strukturella hinder, såsom t.ex. den rådande situationen på arbetsmarknaden kan påverkas av ökade ekonomiska incitament.”

Enligt en kommunal enkät⁶² ansåg drygt hälften av cheferna för socialkontor att det inte var bristen på ekonomiskt incitament att gå från försörjningsstöd till arbete som var det främsta skälet till att många med försörjningsstöd saknar arbete.

⁵⁵ Ds 2004:5 s. 58.

⁵⁶ ESO Lönar sig arbete? 1997:73.

⁵⁷ SOU 2007:2 s. 460 ff.

⁵⁸ SOU 2007:2 s. 312.

⁵⁹ SOU 2007:2 s. 302.

⁶⁰ Prop. 2001/2002:1 bilaga 3.

⁶¹ SOU 2007:2 s. 303.

⁶² SOU 2007:2 Bilagan med fördjupningsstudier.

En viktig del av legitimiteten ges av allmänhetens åsikter. I samband med utredningen om översynen av den ekonomiska statistiken genomförde forskare vid institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet en studie av allmänhetens åsikter om försörjningsstödet nivå⁶³. En enkät sändes hösten 2001 ut till drygt 2000 personer i åldern 18–75 år. Frågor ställdes om hur mycket hushåll skulle ha att leva på sedan skatt och hyra var betald. De svarande angav (59 procent svarsfrekvens) nivåer som var högre än gällande biståndsnivå för vuxna men lägre för barn. Drygt hälften ansåg att beloppen för barn skulle vara oberoende av antalet barn.

Många olika orsaker till biståndstagande

Det finns mycket lite forskning om ekonomiska incitaments betydelse för om biståndstagare kommer i arbete eller inte. Det är därmed oklart vilken roll ekonomiska incitament och marginaleffekter spelar. Men många biståndstagare har komplexa svårigheter som leder till bristande framgång på arbetsmarknaden.

I vilken utsträckning personer behöver ekonomiskt bistånd beror på strukturella faktorer och individuella orsaker, oftast i samverkan. Till de strukturella hör situationen på arbetsmarknaden samt kvalifikationsregler och ersättningsnivåer för socialförsäkring och andra bidragssystem.

En stor del av de kommunala kostnadsskillnaderna för biståndstagande har visat sig kunna förklaras av strukturella skillnader. Många studier har visat att behovet av ekonomiskt bistånd till stor del beror på arbetslöshet utan arbetslöshetsersättning. Det gäller framför allt unga och nyanlända utrikes födda personer. Under 1990-talet har systemet för ekonomiskt bistånd allt mer fungerat som ett ekonomiskt stödsystem till nyanlända flyktingar och arbetslösa utrikes födda personer. Sedan 1985 betalar kommunerna ut ekonomiskt bistånd för invandrades försörjning efter att uppehållstillstånd beviljats. För flyktingar och vissa anhöriga till flyktingar får kommunerna ersättning från staten som beräknas täcka kommunens kostnader under de första ca 3,5 åren.

Andra orsaker till biståndstagande är att personer inte kvalificerat sig för sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning eller ålderspension eller får en ersättning som inte täcker försörjningsbehovet. Ett växande problem är att personer blir biståndstagare för att de är sjuka och inte har rätt till sjukersättning och heller inte får rehabilitering. Den 1 januari 2003 infördes ett äldreförsörjningsstöd som garanterar en viss lägsta levnadsnivå till personer som är bosatta i Sverige och som är 65 år eller äldre. Det har medfört att personer som är 65 år eller äldre nu i princip endast finns i systemet för ekonomiskt bistånd p.g.a. något tillfälligt behov.

Socialtjänstens traditionella grupp av personer med försörjningsproblem har en svag förankring på arbetsmarknaden. Oftast är de ensamstående män med flera problem som psykisk ohälsa, hemlöshet, missbruk, våld eller kriminalitet.

⁶³ SOU 2002:73 bilaga 3: Allmänhetens åsikter om miniminivåer och konsumtionsenhets-skala, en empirisk studie av Björn Gustafsson.

Enligt en longitudinell studie⁶⁴ ger psykisk ohälsa och alkohol- eller narkotikamissbruk hög risk för biståndstagande. Låg utbildning, att vara ung (18–19 år) och ha eget hushåll, att vara utrikes född från icke-västländer, att ha vistats i Sverige i mindre än tio år samt erfarenhet av barn- och ungdomsvård innebar större risk för långvarigt biståndstagande.⁶⁵

Kommunernas arbetssätt har betydelse

Socialtjänstens arbetssätt har vidare betydelse för biståndstagares möjlighet att komma i arbete. Enligt flera studier anser kommunerna att samverkan och intensivt arbete är viktiga framgångsfaktorer.

Enligt en studie 2000 från Socialstyrelsens Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS) i 70 kommuner svarade tre fjärdedelar av kommunerna att de funnit framgångsrika arbetssätt att hjälpa långvariga biståndstagare till annan försörjning.⁶⁶ Enigheten var stor om att sådana arbetssätt innebar samverkan och samarbete med främst arbetsförmedling, arbetsmarknadsenheter av olika slag och försäkringskassan, men även psykiatrin. Praktikplatser var en viktig ingrediens i det framgångsrika arbetssättet. Hög arbetsbelastning inom organisationen angavs som skäl till att samarbetet fungerade mindre bra. Intensivt arbete, mer tid för utredning och samtal och täta kontakter med biståndsmottagarna var lika viktigt som samverkan.

I en avhandling⁶⁷ framgår att fyra kommuners sätt att organisera och arbeta med ekonomiskt bistånd till viss del kan förklara kostnadsskillnader för bistånd. Tillgång till genomtänkta regler och rutiner var den mest avgörande skillnaden.

En undersökning⁶⁸ av samarbete mellan försäkringskassa, arbetsförmedling och socialkontor kring personer med bl.a. långvarigt bistånd gjordes inom ramen för utvärdering av FRISAM. Totalt ingick ca 4 800 personer i studien, som dock hade ett betydande bortfall. Studien visade att behovet av samordnade insatser var särskilt påtagligt för biståndstagare som varit arbetslösa och sjukskrivna under längre tid. Handläggare och individ hade ofta olika uppfattning om individens behov, och handläggaren kände inte alltid till individens hela behovsbild. Exempelvis kunde en begränsad arbetsförmåga hos många bero på en blandning av medicinska, psykologiska, sociala och arbetsmässiga orsaker.

Tillgänglighet är en kvalitetsaspekt för ekonomiskt bistånd. Olika studier visar att det kan vara svårt att komma i kontakt med socialkontoret eller socialsekreterarna.⁶⁹ I en avhandling⁷⁰ med jämförelser mellan två låg- och två högkostnadskommuner tycktes en krånglig ansökningsprocedur inte leda till att klienterna löste problemen på annat sätt, snarare till att problemen liksom kostnaderna ökade.

⁶⁴ Socialstyrelsen, Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:5. Socialstyrelsen, 1999.

⁶⁵ Spahic, L (2003). En longitudinell studie över nya långvariga socialbidragstagare. Stockholm: Matematiska institutionen vid Stockholms universitet. 2003.

⁶⁶ Puide & Minas 2002.

⁶⁷ Byberg 2002.

⁶⁸ Socialstyrelsen m.fl. 2001.

⁶⁹ Billquist m.fl. 1999.

⁷⁰ Byberg 2002.

Ekonomiskt bistånd och andra inkomster

Av förarbetena till lagstiftningen framgår att bedömningen av vad som är skäligen kostnader utanför riksnormen bör göras mot kostnader för en låginkomsttagare. Men hur en låginkomsttagare ska definieras anges inte.

Den ekonomiska levnadsstandarden för personer med bistånd är betydligt lägre än den för andra grupper i samhället, oavsett vilket mått man väljer. Den genomsnittliga löneinkomsten för heltidsarbete 2005 var närmare 22 000 kr före skatt. Med en schabloniserad beräkning och genomsnittliga utgifter skulle gränsen för att få ekonomiskt bistånd för en ensamstående person utan barn år 2007 kunna beräknas gå vid en löneinkomst på drygt 9 000 kr i månaden. Biståndsnivån ökar med antalet barn. Föräldrarna i en fyrabarnsfamilj med genomsnittliga behov och utgifter skulle (med en schabloniserad beräkning utan individuell prövning) på samma sätt kunna beräknas att normalt inte få bistånd om de har mer än ca 10 500 kr per person i löneinkomst brutto eller 21 000 kr totalt.

Människors disponibla inkomst (summan av inkomster och bidrag minus skatt och andra negativa transfereringar) per konsumtionsenhet 2005 var ca 16 000 kr.

Den teoretiskt beräknade biståndsnivån (ekonomiskt bistånd hela året) var närmare 8 000 kr per konsumtionsenhet. I genomsnitt hade 6,1 procent av befolkningen 2005 en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som var lägre än den teoretiskt beräknade nivån för ekonomiskt bistånd.

Det var betydligt vanligare att hushåll med ekonomiskt bistånd någon gång under året hade en årsinkomst som var lägre än både den vid europeiska jämförelser använda gränsen för ekonomisk utsatthet, 60 procent av medianinkomsten, och en beräknad nivå för ekonomiskt bistånd. Detta trots att inkomsten från ekonomiskt bistånd har räknats in.

Inkomsten ökar med åldern och minskar med antalet barn. Ensamstående har lägre inkomster än sammanboende, och utrikes födda har som grupp lägre inkomster än inrikes födda.

Personer med bistånd – speciellt de som har bistånd under lång tid – har svårare än andra att klara sina löpande utgifter eller skaffa fram 14 000 kronor inom en vecka. De oroar sig oftare än andra för sin ekonomi.

Flera andra ersättningssystem har från början kopplats till biståndssystemet. När biståndssystemet har förändrats har dock inte följdändringar gjorts i dessa andra system. Det medför att skillnaderna i innehåll och ersättningsnivå gentemot biståndssystemet varierar över tid.

Riksnormen är betydligt lägre än andra ersättningar och förbehållsbelopp. Det är dock mycket svårt att jämföra nivån för försörjningsstödet som helhet med de andra ersättningarna, eftersom beräkningssättet skiljer sig så mycket åt.

Hur definieras låginkomsttagare?

Enligt socialutskottet bör en jämförelse göras mellan den enskildes kostnader och en låginkomsttagare vid bedömningen av vad som är skäliga kostnader för de behovsposter som inte ingår i riksnormen.⁷¹ Men vad är en låginkomsttagare? Och hur kan man beskriva och jämföra inkomstskillnader mellan biståndstagare, låginkomsttagare och ekonomiskt utsatta/”fattiga”?

Ska man fastställa att om man har en inkomst som understiger en viss procentsats av t ex medianinkomsten, då har man låga inkomster? I så fall kommer antalet låginkomsttagare att variera mellan åren. Eller ska man utgå ifrån ett mer relativt begrepp och ange att låginkomsttagare är en viss procentandel av befolkningen, t ex de 20–25 procent i befolkningen med lägst inkomster (de som har ekonomiskt bistånd borträknade)? Det skulle i så fall medföra att inkomstgränsen för vad som är låginkomsttagare skulle kunna variera mellan åren.

I länder där skatte- och bidragssystem inte omfördelar så mycket kan *lönen* vara en mätare på människors levnadsstandard. Men i Sverige, med omfattande transfereringssystem, är *disponibel inkomst*, ”lön+bidrag-skatt” en bättre mätare på ekonomisk bärkraft än lön.

Är det individens eller hushållets ekonomiska situation som ska jämföras? Lön redovisas alltid för individer. Men det är stor skillnad om en löneinkomst ska försörja en eller 6 personer. Ekonomiskt bistånd beräknas alltid utifrån ett *hushålls totala inkomster och utgifter*. Skrivningen ”har råd” förefaller syfta på de pengar ett hushåll har att disponera. Det borde därmed vara *disponibel inkomst* för hushåll som ska jämföras. Och för att kunna jämföra hushåll av olika storlek används måttet inkomst per konsumtionsenhet, ett mått som uttrycker inkomst ”per person” när man tagit hänsyn till att personer i olika åldrar kostar olika mycket.

I det följande beskrivs biståndstagares ekonomiska situation och jämförs med övriga grupper i samhället. Redovisningen syftar till att ge underlag för diskussion om skälig levnadsnivå och hur den ekonomiska levnadsstandarden för personer med bistånd förhåller sig till andra grupper i samhället.

Lön och ekonomiskt bistånd

Hur varierar människors löneinkomst? Medianlönen⁷² år 2005 var 21 600 kr (specialbearbetning av SCB:s lönestatistik⁷³). Eftersom kravet för att man ska kunna få ekonomiskt bistånd normalt är att man arbetar heltid avser redovisningen nedan heltidslön inklusive arvoden etc. Lönen var något högre för privat sektor jämfört med offentlig sektor. Män hade något högre lön än kvinnor. Lönen ökar med ålder och erfarenhet. Ungdomar 18–24 år hade i genomsnitt 17 500 kr per månad 2005. Personer i åldern 25–39 år hade ca 30 procent högre lön än ungdomar 18–24 år. Åldersgruppen 40–64 har i sin tur 5 procent högre lön än personer i åldersgruppen 25–39 år.

⁷¹ 1996/97:SoU18 s. 41.

⁷² Det värde som hälften av alla personer har högre och lägre värde än.

⁷³ Genomsnittlig lön totalt: överenskommen fast lön, rörlig lön som t ex. provision och prestationslön, skift-/OB-tillägg, förmåner samt jour- och beredskapsersättning. Lönerna är uppräknade till att avse heltidslöner.

Det finns en stor lönespridning som ökar med ålder och inkomst. Lönespridningen är större för män än för kvinnor och större i privat än i offentlig sektor.

Tabell 1. Månatlig löneinkomst 2005 brutto (lön totalt inkluderande överenskommen fast lön, rörlig lön som t ex. provision och prestationslön, skift-/OB-tillägg, förmåner samt jour- och beredskapsersättning. Lönerna är uppräknade till att avse heltidslöner).

	Alla	18–24 år
Kvartil 1	18 700	15 700
Median	21 600	17 600
Kvartil 3	26 100	19 900

Källa: Specialuppdrag SCB.

Jämförelsen kompliceras av att lön beskattas medan bistånd är skattefritt. Men man kan göra en schabloniserad beräkning av vilken bruttolön som motsvarar biståndsnivån, när bidrag lagts till och skatt dragits ifrån. Av tabellen nedan framgår att med en schabloniserad beräkning⁷⁴ och genomsnittliga utgifter skulle gränsen för att beviljas ekonomiskt bistånd för en ensamstående person utan barn kunna beräknas gå vid en löneinkomst på drygt 9 000 kr i månaden 2007. Det ska jämföras med den genomsnittliga löneinkomsten för heltidsarbete 2005 som var närmare 22 000 kr. En individuell bedömning av rätten till bistånd ska dock alltid göras i varje enskilt fall.

Biståndssystemet tar hänsyn till hur många personer som ska försörjas i hushållet. Biståndsnivån ökar med antalet barn. Det innebär att den högsta löneinkomsten man skulle kunna ha för att få bistånd förändras med barnantalet. Hur det förändras beror på vilka andra bidrag och ersättningar en familj får vid sidan av lönen, t ex flerbarnstillägg och bostadsbidrag. Föräldrarna i en fyrbarnsfamilj med genomsnittliga behov och utgifter skulle (med en schabloniserad beräkning utan individuell prövning) på samma sätt som ovan normalt kunna beräknas att inte få bistånd om de har mer än ca 10 500 kr per person i löneinkomst brutto eller 21 000 kr totalt.

Tabell 2. Schabloniserad beräkning av vad som skulle kunna vara högsta löneinkomst för att få bistånd år 2007 vid antagande om genomsnittlig hyra och andra utgifter (se bilaga 2) för olika hushållstyper, utan individuell prövning.

Eub	Ekvm1b	Ekvm2b	Ekvm3b	Sub	Sm1b	Sm2b	Sm3b	Sm4b
9 200	8 300	7 700	7 300	13 800	14 600	15 800	17 600	21 000

Källa: Socialdepartementet, specialbearbetningar

EuB=ensamstående utan barn, Ekvm1b=ensamstående kvinnor med 1 barn osv., Sub=sammanboende utan barn, Sm1b= sammanboende med 1 barn osv.

⁷⁴ Beräkningarna bygger på vissa antaganden som liksom beräkningarna finns i bilaga 2.

Disponibel inkomst och ekonomisk situation

Många orsaker till inkomstskillnader

Den disponibla inkomsten, ("lön+bidrag-skatt", se s. 44) per konsumtionsenhet varierar med ålder, familjetyp, om man är utrikes eller inrikes född, socioekonomiska förhållanden och region. Nedan redovisas inkomster och utgifter främst för hushåll *utan* ekonomiskt bistånd. Det är ju dessa hushålls situation som biståndstagarnas ska jämföras med.

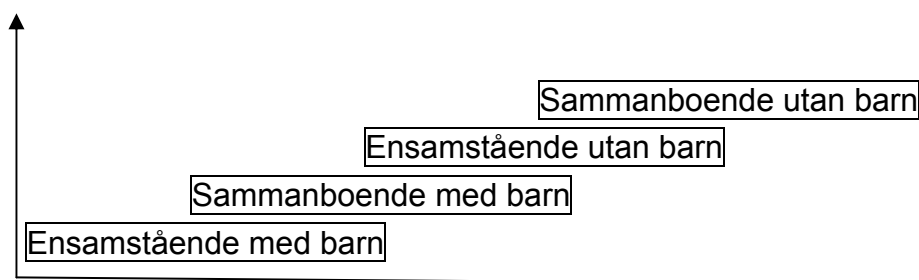
Först beskrivs medianvärdet för inkomsten, det värde som delar den studerade gruppen i två lika stora delar där hälften har högre inkomst än medianen och hälften lägre. Valet av median görs för att inkomstfördelningen är mycket skev uppåt. Den genomsnittliga inkomsten blir därmed högre än medianvärdet. Det är färre som har mycket hög inkomst.

Lägst inkomst för ensamstående med barn

Människors disponibla inkomst (summan av lön, bidrag och andra inkomster minus skatt och andra negativa transfereringar) per konsumtionsenhet 2005 var ca 16 000 kr. Hushåll med ekonomiskt bistånd någon gång under året hade i genomsnitt hälften så hög disponibel årsinkomst, ca 8 300 per konsumtionsenhet.

En familjs ekonomiska situation beror på hur många som har en inkomst och inkomstens storlek men också på antalet familjemedlemmar som behöver försörjas av den; på familjens storlek. För att ta hänsyn till antalet personer som ska försörjas av en inkomst divideras inkomsten med antalet konsumtionsenheter (se s. 44).

Samhället omfördelar med hjälp av olika bidragssystem inkomst från barnlösa till barnfamiljer. Trots det finns det en tydlig inkomstrappa, där ensamstående med barn (en försörjare, barn att försörja) har lägst disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Sammanboende utan barn (två försörjare, inga barn att försörja) har högst.



Figur 4. Schematisk beskrivning av hur den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet varierar med hushållstyp.

Av nedanstående tabell framgår den disponibla inkomstens storlek med måtten medianinkomst respektive genomsnittlig inkomst för olika hushållstyper.

Tabell 3. Genomsnittlig disponibel inkomst per konsumtionsenhet 2005 exkl kvarboende.

	Median	Genomsnitt
Ensamstående med barn	119	125
Ensamboende	136	157
Sammanboende med barn	162	176
Sammanboende utan barn	210	238
Samtliga	159	182

Källa: Specialbearbetning av SCB av HEK-undersökningen.

Löneskillnader mellan olika grupper återspeglas i inkomstskillnader. Kvinnor har lägre inkomster än män. Det är också stora inkomstskillnader mellan utrikes och inrikes födda. Som grupp har inrikes födda personer betydligt högre disponibel inkomst än utrikes födda.

Inom varje hushållstyp finns skillnader i inkomst p.g.a. ålder. Inkomsterna ökar för personer i yrkesverksam ålder i takt med arbetslivserfarenheten. Unga personer har lägst inkomst. Det beror både på att en stor andel av ungdomarna studerar men också på att de har lägre lön än personer med längre arbetslivserfarenhet. Yngre vuxna, 25–39 år, har ungefär samma inkomstnivå som pensionärer. Därefter stiger inkomsten med ålder fram till pensionen. Pensionärer har högre inkomster än de unga men lägre än yrkesverksamma personer.

När löntagare delas upp i de traditionella redovisningsgrupperna arbetare och tjänstemän⁷⁵ följer inkomsten den väntade trappstegsfördelningen. Arbetare har lägst inkomst (medianinkomst 168 000 kr) och högre tjänstemän högst (232 000 kr). Men arbetare har betydligt högre inkomst än t ex personer med arbetslöshetsersättning (142 000 kr) eller personer med sjuk- och aktivitetsersättning ("förtidspension"). I tabellen nedan omvandlas årsinkomst till månadsinkomst.

Tabell 4. Omvandlingstabell årsinkomst-månadsinkomst

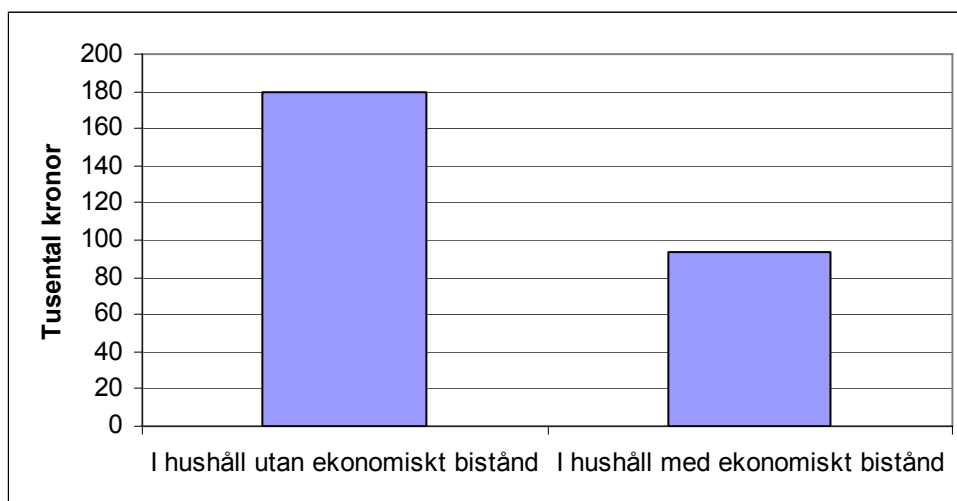
Årsinkomst	Månadsinkomst
50	4,167
100	8,333
150	12,500
200	16,667
250	20,833
300	25,000
350	29,167
400	33,333

⁷⁵ Indelningen utgår ifrån yrkestillhörighet enligt SCB:s sk SEI-kodning (socioekonomisk indelning). Sammanboende klassas utifrån sin individuella tillhörighet.

Biståndstagare har halva inkomsten

Den genomsnittliga disponibla inkomsten 20–64 år per konsumtionsenhet 2005 var ca 200 000 kr. Det motsvarar en månadsinkomst på ca 16 000 kr. Hushåll med ekonomiskt bistånd hade i genomsnitt hälften så hög disponibel årsinkomst, ca 100 000. Det motsvarar en genomsnittlig månadsinkomst på ca 8 300 per konsumtionsenhet (se tabell 4 ovan).

Eftersom inkomstfördelningen är ojämnare uppåt än neråt blir skillnaden inte lika stor om man använder måttet medianinkomst. Det är den inkomst som hälften av inkomstagarna ligger över och hälften under.



Källa: Specialbearbetning av SCB av HEK-undersökningen.

Figur 5. Disponibel inkomst per konsumtionsenhet 2005 för personer 20–64 år i hushåll med respektive utan ekonomiskt bistånd någon gång under året.

Låginkomsttagares inkomstnivå

Det finns som nämntes tidigare (se s. 44) flera olika mått för att belysa ekonomisk utsatthet eller risk för fattigdom. Ett mått som används vid internationella inkomstanalyser är *risk för ekonomisk utsatthet*, andelen i befolkningen som har en inkomst som är lägre än 60 procent av medianinkomsten.

Ett annat mått är *andelen under nivån för ekonomiskt bistånd*. Den beräknas utifrån en genomsnittlig utgiftsnivå som bygger på riksnormen, med tillägg för beräknade kostnader för övrigt försörjningsstöd som man har rätt att få ersättning för enligt lagstiftningen (se bilaga 2). Men beräkningar av andelen under biståndsnivån kan ge en missvisande bild av ekonomisk utsatthet.

Alla med en årsinkomst under en beräknad biståndsnivå har inte bistånd. Många varken söker – eller är berättigade till – bistånd. Låg inkomst kan bero på deltidsarbete eller tillfällig vistelse utomlands. En person kan vara egen företagare och därmed ha speciella inkomstförhållanden. Vissa klarar sig genom att få eller få låna pengar av anhöriga eller vänner. En del har trots låg inkomst förmögenhet och tillgångar i form av bil, båt m.m. Det finns också personer som har bistånd trots en årsinkomst som är högre än den genomsnittligt beräknade biståndsnivån. Det kan bero på höga boende-

