

Orsaker till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd

Förslag till utveckling
av den officiella statistiken

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är en *Skrivelse*. Det innebär att den innehåller nya eller ändrade ställningstaganden från Socialstyrelsen i form av ett meddelande eller en avrapportering. Den kan också innehålla förfrågningar eller begäran/anhållan om yttranden eller synpunkter på t.ex. remissversioner. Skrivelser är riktade till en eller flera tydliga adressater, t.ex. regeringen, landsting, kommuner, vårdgivare m.fl.

Artikelnr 2007-107-5

Publicerad www.socialstyrelsen.se, mars 2007

Förord

Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för år 2006 i uppdrag av regeringen att undersöka möjligheterna att komplettera den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd med uppgifter om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd.

I den här rapporten redovisar Socialstyrelsen sina överväganden och förslag på möjligheter att komplettera statistiken om ekonomiskt bistånd med de önskade uppgifterna. Bedömningarna har bland annat gjorts utifrån juridiska förutsättningar för en utökad statistikinsamling, kommunernas möjligheter att som uppgiftslämnare kunna tillhandhålla de efterfrågade uppgifterna samt möjligheter att hämta in uppgifter från redan befintliga myndighetsregister. Vidare föreslås vilka uppgifter som bör samlas in samt vilka åtgärder som fortsatt behöver vidtas inför en utökad officiell statistik om ekonomiskt bistånd.

Arbetet har genomförts av en projektgrupp med representanter från berörda sakenheter inom Socialstyrelsens socialtjänstavdelning. Tina Ekedahl Küchen har varit projektledare. Projektgruppen har i övrigt bestått av Anna Flöjte, Ingrid Jonasson, Drazenko Jozic och Helena Rudander. Socialtjänstavdelningens ledningsgrupp har varit styrgrupp för projektet.

Projektgruppen vill rikta ett särskilt tack till de kommuner som har ställt upp för intervjuer och övriga som har lämnat underlag och värdefulla synpunkter.

Håkan Ceder
Stf. generaldirektör

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	7
Socialstyrelsens förslag	7
<i>Uppdraget</i>	11
<i>Genomförande</i>	12
Metod	12
<i>Rätten till ekonomiskt bistånd</i>	14
<i>Orsaker till biståndsmottagande</i>	15
Bakgrund	15
Orsaker	16
Arbetslöshet	16
Socialförsäkringssystemet	16
Behovet av ekonomiskt bistånd relaterat till sjukersättning	17
Långvarigt biståndsmottagande	17
Situationen för utrikes födda	17
<i>Den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd</i>	19
<i>Juridiska förutsättningar för statistikinsamling</i>	21
Behandling av personuppgifter	21
Behandling av personuppgifter hos kommunerna	21
Behandling av personuppgifter hos Socialstyrelsen	22
Sekretess	23
Uppgiftsskyldighet	23
<i>Begrepp och termer</i>	24
Terminologisk arbetsmetod	24
Socialstyrelsens terminologiarbete	24
<i>Andra myndigheters registeruppgifter</i>	26
Samkörning med andra myndigheters register	26
SCB:s register	26
AMS och arbetsförmedlingarnas uppgifter	27
Försäkringskassans registeruppgifter	29
<i>En samlad redovisning från kommunintervjuer</i>	31
Kommunernas erfarenheter av registrering	31
Att registrera orsaker till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd	31
Upplevda hinder	31
Vad kan kommunerna registrera i dag?	33
Hur sammanställs och redovisas uppgifterna?	35
Tekniska förutsättningar	35

Kommunernas syn på möjligheterna att utveckla den nuvarande statistiken	36
Behov av gemensamma definitioner	37
Vad anser kommunerna bör ingå i den officiella statistiken?	37
Behov av anpassningar hos kommunerna som uppgiftslämnare	38
Tidsaspekter	39
<i>Kostnader relaterade till en utökad statistikinsamling</i>	40
För uppgiftslämnare	40
För insamling m.m.	41
För Socialstyrelsen	41
<i>Överväganden och förslag</i>	43
Hänsyn bör tas till olika användarbehov	43
Begränsade förutsättningar för samkörning med andra myndigheters registeruppgifter	44
Kommunerna bör vara uppgiftslämnare	45
Uppgifter som bör ingå i en utökad statistik	45
Uppgifter om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd	45
Val av indelningsgrund för insamling av uppgifter om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd	46
Uppgifter om ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd	46
Uppgifter om orsak till behov av ekonomiskt bistånd bör samlas in på individnivå och vara könsuppdelade	48
Vissa svårigheter att på individnivå samla in uppgifter om ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd	49
Gällande regelverk bör ses över	49
Gällande sekretessbestämmelser är tillräckliga	49
Inget hinder för kommunerna att behandla personuppgifter för statistik om ekonomiskt bistånd	50
Socialstyrelsen saknar författningsstöd för behandling av känsliga personuppgifter	50
Uppgifter som samlas in bör framgå av förordning	51
Ekonomiska konsekvenser av en utökad statistikinsamling	52
Behov av ett fortsatt utvecklingsarbete	52
En testinsamling bör genomföras	53
Ett arbete med att kategorisera och klassificera uppgifter behövs	53
Behov av ett fortsatt regleringsarbete	54
<i>Referenser</i>	55
<i>Bilagor</i>	57
SCB:s register	57
Register uppbyggda av totalundersökningar	57
Register uppbyggda av urvalsundersökningar	59
Intervjuade kommuner	61
Nuvarande blankett för insamling av årsstatistik	62

Sammanfattning

I regleringsbrevet för år 2006 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att undersöka möjligheterna att komplettera den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd med uppgifter om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd.

Det är viktigt att löpande kunna följa och analysera orsaker till och förändringar av befolkningens behov av ekonomiskt bistånd, till vilka ändamål biståndet betalas ut och även vilka insatser biståndsmottagare i övrigt får ta del av. Det här uppdraget är dock avgränsat till uppgifter om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd.

Att komplettera den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd med de efterfrågade uppgifterna är ett viktigt led i arbetet med att utveckla redovisningen. Men det behövs ett fortsatt utvecklingsarbete, bl.a. för uppföljningar av socialtjänstens insatser för att personer ska kunna bli självförsörjande.

Ekonomiskt bistånd är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och ska utgöra ett komplement till andra trygghetssystem när generella stödformer är otillräckliga eller inte kan lämnas. Kommunerna har det administrativa och ekonomiska ansvaret. Det finns en rad olika orsaker till att människor behöver ekonomiskt bistånd. De bakomliggande faktorerna kan vara såväl strukturella som individuella, ofta i samverkan. Till de strukturella faktorerna hör demografiska förhållanden, invandring m.fl. Till de individuella faktorerna hör bl.a. ålder, familjesituation, utbildning, arbetslöshet och ohälsa. Situationen på arbetsmarknaden utgör en av de viktigaste faktorerna och ungdomar och personer med utländsk bakgrund utgör grupper som har särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

Socialstyrelsens förslag

Socialstyrelsens samlade bedömning är att det är möjligt att komplettera den officiella statistiken med de önskade uppgifterna. Det kräver dock ändringar i gällande regelverk och ett fortsatt utvecklingsarbete.

I den nuvarande officiella statistiken om ekonomiskt bistånd inkluderas även kommunernas utbetalningar avseende introduktionsersättning för flyktingar. Här kan konstateras att kommunerna tillämpar olika system. Vissa kommuner ger stöd i form av introduktionsersättning medan andra kommuner för motsvarande situation, ger ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen föreslår därför att man i det fortsatta arbetet överväger hur utbetalningar avseende introduktionsersättning bör hanteras.

Hänsyn bör tas till olika användares behov

För att tillgodose olika användares behov bör resultatet av insamlade uppgifter redovisas på såväl nationell som kommunal nivå.

Kommunerna bör vara uppgiftslämnare

Socialstyrelsen har undersökt möjligheterna att samla in de efterfrågade uppgifterna från andra myndigheters register. Kartläggningen visar att det finns ett antal intressanta uppgifter att tillgå genom samkörning, men att sådana registeruppgifter i detta sammanhang enbart i begränsad omfattning kan ge behövlig information. Däremot kan samkörningar vara aktuellt inom ramen för särskilda projekt. Insamlingen av uppgifter bör därmed samordnas med den nuvarande insamlingen för årsstatistiken om ekonomiskt bistånd, där kommunerna är uppgiftslämnare. Flertalet kommuner har IT-system som ger möjligheter att registrera de efterfrågade uppgifterna, även om det behöver göras vissa anpassningar. I avvaktan på detta bör uppgifter rörande arbetslöshet kopplat till ekonomiskt bistånd fortsatt hämtas in från AMS.

Socialstyrelsen föreslår alltså att kommunerna bör vara skyldiga att till Socialstyrelsen lämna uppgifter om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd.

Uppgifter som bör redovisas

Insamlingen av *uppgifter om orsak till behov* av ekonomiskt bistånd bör göras på individnivå och vara baserad på personnummer för de vuxna som ingår i ett hushåll. Detta för att bl.a. synliggöra att flera orsaker till behov av ekonomiskt bistånd kan förekomma i ett och samma hushåll, men också för att underlätta uppföljningar. Detta torde inte utgöra något hinder även om det kommer att medföra ett omställningsarbete hos kommunerna.

En generell utgångspunkt bör vara de faktorer som hindrar den enskilde att trygga sin försörjning (försörjningshinder), t.ex. om en person är arbetslös eller sjukskriven. Det är viktigt att beakta vilken ställning biståndsmottagaren har inom arbetslöshets- och socialförsäkringssystemet. Statistiken bör i huvudsak visa på följande grupper av biståndsmottagare.

- Personer som är arbetslösa med eller utan ersättning. Det är dock inte tillräckligt. Statistiken bör även kunna beskriva om en person behöver eller deltar i arbetsmarknadsåtgärd, eller om personen får någon annan insats enligt socialtjänstlagen för att bli självförsörjande.
- Personer som är sjukskrivna eller sjuka med respektive utan ersättning från sjukförsäkringssystemet.
- Personer som saknar eller behöver komplettering av andra former av ersättningar från socialförsäkringssystemet (utöver sjukpenning).
- Personer som har heltids- eller deltidsarbete, men där inkomsten är otillräcklig.
- Vissa studerande, t.ex. personer som deltar i svenskundervisning för invandrare (SFI).

En redovisning av *ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd* bör följa socialtjänstlagens indelning. Socialstyrelsen föreslår att utbetalningar enligt riksnorm redovisas i sin helhet eftersom den utgår från schablonberäkningar, där de ingående posterna inte är uppdelade. Däremot kan det finnas skäl

att redovisa separat vad kommunerna betalar ut utöver riksnorm. Antingen kan man välja att låta kommunerna redovisa samtliga ingående poster för *skäliga kostnader* utöver riksnorm, som inkluderar boende, arbetsresor m.fl., eller låta kommunerna enbart redovisa ett urval av posterna.

För *livsföring i övrigt* är posterna inte givna på förhand eftersom de omfattar alla de behov utöver försörjningsstödet (dvs. riksnorm och skäliga kostnader) som en individ kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Socialstyrelsen föreslår att kommunernas utbetalningar för tandvård redovisas separat eftersom de bedöms omfatta betydande belopp. Detsamma gäller utbetalningar för hälso- och sjukvård utifrån att biståndsmottagare i större utsträckning uppger sämre fysisk och psykisk ohälsa än befolkningen i övrigt. Det bör även vara möjligt att ange beslutade belopp för enskilda individer inom ett hushåll. Vidare skulle kommunernas utbetalningar avseende skulder, (t.ex. el- och hyresskulder) kunna särredovisas. Flera kommuner har lyft fram att utbetalningar relaterade till sådana skulder utgör en stor kostnadspost i kommunerna. Därtill kan övervägas om också andra utbetalningar för livsföring i övrigt bör redovisas separat, t.ex. begravningskostnader och utbetalningar som görs med särskild hänsyn tagen till barns behov.

Gällande regelverk bör ses över

Socialstyrelsen anser att kommunerna med stöd av personuppgiftslagen (1998:204) (PuL) kan behandla personuppgifter avseende orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd i syfte att leverera dessa uppgifter för framställning av den officiella statistiken. När det gäller *känsliga personuppgifter* är det kommunens eget ansvar i egenskap av personuppgiftsansvarig att bedöma om behandlingen är nödvändig och om samhällsintresset klart överväger risken för otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet.

Av lag (2001:99) om den officiella statistiken följer att Socialstyrelsen i egenskap av statistikansvarig myndighet har rätt att behandla personuppgifter för framställning av officiell statistik om bl.a. ekonomiskt bistånd. Där emot saknar Socialstyrelsen författningsstöd för att vid framställning av den aktuella statistiken behandla känsliga personuppgifter. Om sådana uppgifter ska ingå, t.ex. enskildas hälsa, krävs en kompletterande bestämmelse i bilagan till förordning (2001:100) om den officiella statistiken, där det ska framgå att Socialstyrelsen vid framställning av officiell statistik om ekonomiskt bistånd får behandla sådana uppgifter.

I förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter framgår inte vilka *uppgifter* som ska samlas in för att användas till officiell statistik om ekonomiskt bistånd utan bara vilka *områden* inom socialtjänsten som omfattas av uppgiftsskyldigheten. De uppgifter som kommunerna i dag lämnar till Socialstyrelsen framgår i stället av Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 1995:18).

Det är inte tillfredställande att uppgifter om enskilda som samlas in för framställning av statistik inom socialtjänsten enbart ska bestämmas genom myndighetsföreskrifter. Det gäller i såväl det specifika fallet som samtliga de områden inom socialtjänsten som omfattas av förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter. I stället bör det re-

gleras i en förordning, där det klart framgår vilka uppgifter om enskilda som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Detta kan göras genom ändringar i nu gällande förordning eller genom en separat förordning.

Socialstyrelsen förordar att uppgiftsskyldigheten för framställning av officiell statistik om ekonomiskt bistånd, inklusive de efterfrågade uppgifterna, regleras i en separat förordning.

Socialstyrelsen bedömer att det inte behövs någon ytterligare reglering i fråga om sekretess för att de efterfrågade uppgifterna ska kunna samlas in.

En testinsamling bör genomföras

Socialstyrelsen anser att en testinsamling bör genomföras i samverkan med Sveriges kommuner och landsting (SKL) för ett urval av kommunerna. Syftet är bl.a. att undersöka vilka möjligheter kommunerna har att samla in uppgifter på individnivå som underlag för den officiella statistiken. En förutsättning redan inför testinsamlingen är att den föreslagna ändringen i bilagan till förordningen om den officiella statistiken och som avser Socialstyrelsens möjligheter att behandla känsliga personuppgifter kommer till stånd.

Genom en testinsamling kan även problem med svarsbortfall och mätfel i möjligaste mån förebyggas för att tillgodose kraven på god kvalitet. Utifrån resultatet av testinsamlingen kan man avgöra frågor som rör lämplig starttidpunkt för insamling och lämplig mätperiod.

En kategorisering och klassificering av uppgifter behöver göras

En förutsättning för att kunna samla in de efterfrågade uppgifterna för den officiella statistiken och få dem jämförbara är att det finns entydiga begrepp som grund för att få fram variabler som är valida, mätbara och relevanta. Det handlar inte enbart om att definiera begrepp utan Socialstyrelsen anser att uppgifterna även behöver grupperas och indelas i olika klasser för det ska gå att registrera uppgifter på ett enhetligt sätt. Detta arbete behöver göras redan inför en testinsamling. Beskrivningar av de ingående uppgifterna som stöd för handläggarna behöver också utarbetas. Arbetet bör bedrivas i samarbete med SKL och andra berörda intressenter, t.ex. Försäkringskassan och AMS.

Uppdraget

I regleringsbrevet för år 2006 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att ”undersöka möjligheterna att komplettera den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd med uppgifter om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd. Dessa uppgifter om kvinnors och mäns biståndsmottagande går i dag inte att löpande följa upp. Ett förslag till utvidgning av den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd avseende dessa uppgifter skall redovisas senast den 31 mars 2007.”

Uppdraget kan ses som en fortsättning på det regeringsuppdrag Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för år 2005, där man föreslog hur socialtjänstens insatser ska redovisas nationellt för att stödja den enskildes möjligheter att bli självförsörjande genom arbete. I skrivelsen till regeringen påtalade Socialstyrelsen bl.a. att det saknas en systematiserad och fortlöpande kunskap om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd och till vilka ändamål bistånd betalas ut [1].

Med ekonomiskt bistånd avses all ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL), dvs. försörjningsstöd och livsföring i övrigt enligt 4 kap. 1 § i SoL samt i förekommande fall enligt 4 kap. 2 §. Föreliggande uppdrag är avgränsat till uppgifter om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd. Uppdraget omfattar således inte de insatser socialtjänsten beslutar om utöver ekonomiskt bistånd.

Vidare har Socialstyrelsens tolkat uppdraget som att uppgifterna om orsak till behov av ekonomiskt bistånd avser *på vilken grund* ekonomiskt bistånd betalas ut till hushållet eller individen och att ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd avser *till vad* ekonomiskt bistånd betalas ut.

Genomförande

Uppdraget har genomförts som ett projekt inom Socialstyrelsens socialtjänstavdelning med representanter från de berörda sakenheterna. Kommunintervjuer har genomförts i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Projektet har även haft tillgång till en referensgrupp där SKL och ett antal kommuner har ingått. Under arbetet har projektet haft kontakt med representanter för Arbetsmarknadsstyrelsen, Datainspektionen, Försäkringskassan samt Statistiska centralbyrån (SCB). En första presentation av projektet har också gjorts inför Socialstyrelsens statistikråd, där representanter från forskning och ett antal kommuner ingår.

Arbetet har i huvudsak bedrivits utifrån följande frågeställningar:

- Vilka uppgifter om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd bör ingå i den officiella statistiken? Hur ofta bör uppgifterna samlas in respektive publiceras? Hur detaljerade bör uppgifterna vara?
- Vilka möjligheter finns att komplettera nuvarande statistik med uppgifter från andra myndigheters register? Här har ingått att kartlägga och beskriva möjligheten att få tillgång till den önskade informationen genom att samköra Socialstyrelsens statistik om ekonomiskt bistånd och andra myndigheters registeruppgifter. I dag hämtas kompletterande uppgifter från AMS respektive Integrationsverket.
- Vilka juridiska förutsättningar och eventuella begränsningar finns för en utökad insamling av de efterfrågade uppgifterna?
- Vilka möjligheter respektive hinder anger kommunerna i egenskap av uppgiftslämnare för att möjliggöra en utökad statistikinsamling?
- Vilka förberedelser behövs inför en utökad statistikinsamling? En insamling av ytterligare uppgifter i Socialstyrelsens officiella statistik om ekonomiskt bistånd ställer krav på förberedelser, hos bl.a. uppgiftslämnare och Socialstyrelsen som statistikansvarig myndighet.
- Vilka eventuella kostnader, i form av t.ex. personalinsatser, teknik-anpassningar m.m. är förenade med en utökad insamling av statistik?

Metod

Som ett led i arbetet har tjugotvå kommuner valts ut för intervju för att få ta del av kommunernas erfarenheter som uppgiftslämnare och höra hur de ser på möjligheterna att utveckla den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd med de efterfrågade uppgifterna. Valet av kommuner har gjorts i sam-

råd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Motivet till att genomföra studien i form av intervjuer var att SKL i början av år 2006 gjorde en enkätstudie som riktade sig till samtliga kommuner och stadsdelar och där SKL frågade om kommunerna orsakskodar personer med försörjningsstöd. Enkätstudien gjordes inom ramen för den statliga utredningen Från socialbidrag till arbete, som redovisade sitt uppdrag den 24 januari 2007 [2]. Resultatet av studien, som omfattade 210 kommuner och 34 stadsdelar i de tre storstäderna, visade att merparten av kommunerna registrerar orsaker till behov av försörjningsstöd antingen på hushålls- eller på individnivå.

I Socialstyrelsens undersökning ingår kommuner av olika storlek och med varierande erfarenheter av att registrera orsaker till behov av ekonomiskt bistånd. Valet av kommuner har även gjorts med hänsyn tagen till geografisk spridning. Urvalet av kommuner är dock inte representativt i statistisk mening, varför resultatet inte är möjligt att generalisera.

Vilka kommuner som blivit intervjuade framgår av bilaga 2. Representanter för kommunerna har intervjuats genom kommunbesök eller per telefon. Ett brev med ett antal frågeställningar skickades ut på förhand till de verksamhetsansvariga för ekonomiskt bistånd. Vid intervjuerna ställdes bl.a. frågor om kommunernas nuvarande förhållanden och organisation, tekniska förutsättningar och eventuella erfarenheter av att registrera orsaker till behov av ekonomiskt bistånd och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd. Vidare ställdes frågor om vilka möjligheter och hinder kommunerna som uppgiftslämnare ser för en utvecklad officiell statistisk. I den här rapporten ges en samlad redovisning av kommunintervjuerna.

Rätten till ekonomiskt bistånd

Den enskildes rätt till bistånd i form av *försörjningsstöd* och för sin *livsföring i övrigt* regleras i 4 kap. 1§ socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och bygger på en individuell behovsprövning. Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Bestämmelsen i 4 kap. 2§ SoL ger socialtjänsten befogenhet att ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1§, om bedömningen visar att det finns skäl för det.

Rätten till försörjningsstöd preciseras i 4 kap. 3§ SoL. Försörjningsstödet är uppdelat i två delar. Den ena delen är en *norm* som gäller hela landet (*riksnormen*).¹ Den andra delen avser rätt till ersättning för *skäliga kostnader* för ett antal andra behovsprövade poster.

Riksnormen fastställs av regeringen genom årliga beslut och ska täcka personliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hygien, barn- och ungdomsförsäkring samt hushållets gemensamma kostnader för förbrukningsvaror och dagstidning, telefon och tv-licens. Till grund för regeringens beslut om riksnorm ligger Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar. Beloppen i riksnormen är uppdelade på olika typer av hushåll och åldersgrupper. Normen per månad för ett hushåll är summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna. Om det finns särskilda skäl kan kommunen, i enskilda fall, beräkna normen till en högre eller lägre nivå.

I försörjningsstödet ingår också skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Kostnaderna för dessa behov bedöms individuellt, men normalt räknas de faktiska kostnaderna om de är rimliga.

Allt annat bistånd, utöver det som omfattas av försörjningsstödet och som den enskilde kan behöva för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå, ingår i begreppet *livsföring i övrigt*. Normalt handlar det om mer tillfälliga eller sällan förekommande behov. Det kan bl.a. gälla kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon, hemutrustning, flyttkostnader, spädbarnsutrustning, umgängesresor, avgifter för kommunal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter, rekreation, begravning och skulder [3].

¹ Bestämmelser om riksnormen framgår utöver SoL även av socialtjänstförordning (2001:937)

Orsaker till biståndsmottagande

Bakgrund

Ekonomiskt bistånd, som tidigare kallades socialbidrag, har i stort sett haft samma omfattning under hela 1900-talet. Med några undantag, bl.a. depressionsåren på 1930-talet och under den ekonomiska krisen på 1990-talet, har andelen biståndsmottagare bland befolkningen, varierat mellan cirka fyra och sex procent. Däremot har gruppen av biståndsmottagare liksom stödets utformning förändrats över tiden. Historiskt sett är försörjningshinder på grund av sjukdom, ålderdom och invaliditet några av de viktigaste orsakerna till behov av ekonomiskt bistånd. I samband med att de generella trygghetssystemen byggdes ut och nya bidragsformer tillkom har mottagargruppen förskjutits från att omfatta gamla och sjuka till människor i arbetsför ålder.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet medförde att situationen på arbetsmarknaden försvårades genom minskad sysselsättning och ökad arbetslöshet vilket ledde till försämrade offentliga finanser. De ekonomiska åtstramningarna inom den offentliga sektorn påverkade olika gruppers försörjningsvillkor. Allt fler hamnade i en ekonomiskt utsatt situation. I första hand drabbades grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, bl.a. utrikes födda och ungdomar.

Följden blev att antalet biståndsmottagare och kostnaderna för ekonomiskt bistånd ökade mycket kraftigt. Åren 1996 och 1997, när biståndsmottagandet var som högst, hade drygt åtta procent av befolkningen och cirka 10 procent av hushållen ekonomiskt bistånd (inklusive introduktionsersättning) vid något tillfälle. Under de här åren var den genomsnittliga biståndstiden 5,8 månader, vilket kan jämföras med 4,3 månader år 1990 [4].

Mellan åren 1990 och 1996 ökade också antalet långvariga biståndsmottagare från knappt 36 000 till cirka 97 000 personer [5] och kostnaderna för ekonomiskt bistånd fördubblades.² Under perioden ökade även flyktinginvandringen mycket kraftigt.

När konjunkturen vände i slutet av 1990-talet, minskade biståndsmottagandet. Minskningen rörde framför allt grupper av personer med kortvarigt ekonomiskt bistånd. Även det långvariga biståndet minskade, men betydligt långsammare. Fortfarande ligger den genomsnittliga biståndstiden kvar på ungefär samma nivå som under 1990-talets krisår och även år 2005 var genomsnittet 5,8 månader. Under år 2005 fick drygt 225 000 hushåll, som bestod av cirka 407 000 individer, ekonomiskt bistånd någon gång under året. Samma år betalade kommunerna ut (brutto) 8,6 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd och kostnaden för ekonomiskt bistånd, inklusive administration, utredning m.m. var 9,9 miljarder kronor [4].

² Kostnadsökningen var 6,5 miljarder kronor i fasta priser. Socialstyrelsen 1999.

Orsaker

Det finns en rad olika orsaker till att människor behöver ekonomiskt bistånd. Omfattningen av biståndsmottagandet i samhället påverkas av såväl strukturella som individuella faktorer. Till de strukturella faktorerna hör bl.a. demografiska förhållanden och invandring. Till de individuella faktorerna hör ålder, familjesituation, utbildning, arbetslöshet, ohälsa, missbruk, boendeförhållanden, etnisk bakgrund m.fl. Ofta är det fråga om en växelverkan mellan strukturella och individuella orsaker.

Arbetslöshet

På strukturell nivå är situationen på arbetsmarknaden en av de viktigaste faktorerna som påverkar behovet av ekonomiskt bistånd. De som får ekonomiskt bistånd är i huvudsak personer i arbetsför ålder och arbetslöshet framstår därmed som en av de mer centrala orsaksfaktorerna. Sambandet mellan arbetslöshet och biståndsmottagande, både på strukturell och på individuell nivå, har påvisats i flera olika studier [6,7,8,9]. Det är särskilt andelen arbetslösa utan arbetslöshetsersättning som samvarierar med omfattningen av biståndsmottagande [10,11,12].

För närvarande är registrerad arbetslöshet den enda orsaken till behov av ekonomiskt bistånd som redovisas på nationell nivå. Statistiken omfattar dock inte samtliga arbetslösa utan utgår från de uppgifter som registreras av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

Under år 2005 var 36 procent av samtliga biståndsmottagare (18-64 år) registrerade som arbetslösa utan arbetslöshetsersättning [4]. Andelen som redovisas i den nuvarande statistiken är sannolikt för låg. Personer som av olika skäl inte finns inskrivna på arbetsförmedlingen, eller har bedömts stå till arbetsmarknadens förfogande, finns alltså inte med i statistiken. På nationell nivå saknas kunskap om hur stor den här gruppen är. Enskilda studier som grundar sig på urval av biståndsmottagare visar på ett resultat mellan 30 och 60 procent [9,13,14].

Socialförsäkringssystemet

Socialförsäkringssystemet bygger i stor utsträckning på principen om inkomstbortfall. Det innebär att socialförsäkringen ger ersättning för en viss del av de inkomster som individen går miste om vid sjukdom, funktionshinder, föräldraledighet, arbetsskada och ålderspensionering. Ersättningen blir högre om inkomstbortfallet är högt och lägre om bortfallet är lågt. Enskilda människors villkor beror därmed på nuvarande och tidigare prestationer på arbetsmarknaden. Den starka koppling som finns mellan förvärvsinkomst och ersättningsnivå i det svenska socialförsäkringssystemet gör att människor som inte, eller enbart delvis, etablerat sig på arbetsmarknaden, har ett sämre skydd än andra vid t.ex. sjukdom och därmed ofta är hänvisade till ekonomiskt bistånd.

Behovet av ekonomiskt bistånd relaterat till sjukersättning

En orsak till långvarigt behov av ekonomiskt bistånd, som inte framgår i den officiella statistiken, rör biståndsmottagare som är sjuka men som saknar sjukersättning. Avsaknaden av sjukersättning kan antingen bero på att de har förlorat sin ersättning eller att de saknar tillräcklig förankring på arbetsmarknaden och därmed aldrig kvalificerat sig för någon ersättning. En studie från 2004 [15] visar att det enligt kommunernas bedömningar finns omkring 35 000 biståndshushåll utan sjukersättning, vilket skulle motsvara cirka 15 procent av samtliga biståndshushåll i landet.

Nyligen presenterade Integrationsverket en undersökning [16] om personer mellan 20 och 64 år som under år 2003 hade ekonomiskt bistånd i minst 10 månader och som står utanför det inkomstbaserade socialförsäkringssystemet. Studien visade att knappt 25 000 av cirka 39 000 personer, motsvarande 63 procent, var utrikes födda.³ De flesta i den här gruppen har kommit till Sverige som flyktingar eller som anhöriga till flyktingar och 75 procent av dem har varit i Sverige i minst fem år.

Långvarigt biståndsmottagande

Biståndsmottagare är ingen homogen grupp och studier visar att mottagare av ekonomiskt bistånd skiljer sig i en mängd avseenden från befolkningen i stort. Långvariga biståndsmottagare⁴ i sin tur skiljer sig ifrån biståndsmottagare i allmänhet. Deras levnadsförhållanden är i flera avseenden ännu sämre. De har sämre anknytning till arbetsmarknaden, lägre utbildning, sämre politiska och ekonomiska resurser och uppger sämre fysisk och psykisk ohälsa [9,13,17]. Ekonomiskt bistånd har också en större betydelse för den här gruppen, eftersom flertalet helt saknar inkomst från arbete.

Som tidigare nämnts ligger det långvariga biståndsmottagandet kvar på en fortsatt relativt hög nivå. Av samtliga hushåll som fick ekonomiskt bistånd år 2005 var andelen långvariga biståndshushåll knappt 28 procent [4].⁵ Majoriteten var ensamhushåll och 36 procent av de långvariga biståndshushållen hade barn. Sett till olika hushållstyper kan man konstatera att det var stora skillnader mellan hushållen med långvarigt bistånd om de bestod av inrikes var utrikes födda personer. De flesta hushållen med inrikes födda personer var ensamstående med eller utan barn. Enbart fem procent av hushållen var sammanboendehushåll och i drygt en femtedel av hushållen fanns det barn. Bland hushållen med utrikes födda personer var närmare 40 procent sammanboende och närmare hälften av hushållen var barnfamiljer [18].

Situationen för utrikes födda

Förutsättningen för att människor ska kunna försörja sig själva och inte behöva ansöka om ekonomiskt bistånd är i hög grad beroende av möjligheterna att få arbete. Under 1950- och 1960-talen samt i början av 1970-talet

³ Exklusive nyanlända flyktingar.

⁴ En långvarig biståndsmottagare är en individ som fått ekonomiskt bistånd i minst tio månader under ett år

⁵ Av de biståndsmottagare som var 18 år eller äldre var 31 procent långvariga biståndsmottagare.

hade utrikes födda i Sverige i allmänhet en högre förvärvsfrekvens än den svenska befolkningen i motsvarande ålder. Under den här tiden var större delen av invandringen till Sverige arbetskraftsinvandring och människor kom snabbt ut i arbetslivet. Under 1970-talet förändrades invandringen successivt, från arbetskraftsinvandring till flykting- och anhöriginvandring, ofta från länder långt utanför Europa.

Situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda förvärrades under lågkonjunkturen i början av 1990-talet. År 1997 var arbetslösheten för utomnordiska medborgare 33 procent och för utomnordiskt födda 23 procent. När konjunkturen vände i slutet av 1990-talet förbättrades arbetsmarknaden även för utrikes födda. Arbetslösheten minskade till knappt 13 procent år 2001 för utomnordiska medborgare och till cirka 11 procent för utomnordiskt födda [19].

Fortfarande är dock arbetslösheten högre bland utrikes födda än bland inrikes födda, även om den varierar mellan olika födelseregioner. Högst är arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda, som under de tre första kvartalen år 2005 hade en arbetslöshet på i genomsnitt cirka 13 procent av arbetskraften [20].

Sysselsättningsgraden bland utrikes födda personer är betydligt lägre jämfört med inrikes födda (drygt 65 procent jämfört med drygt 76 procent) [21].

En av de viktigaste förklaringarna är hur länge man varit i Sverige. Ju kortare tid en person har vistats i Sverige, desto lägre är sysselsättningsgraden. Avståndet till inrikes födda sjunker därefter successivt i takt med vistelsetiden [16,22].

Sambandet mellan ekonomiskt bistånd och vistelsetid i Sverige

Mot bakgrund av vistelsetidens betydelse för sysselsättningen bland utrikes födda visar biståndsmottagandet inte oväntat samma mönster. Flera undersökningar pekar på att det finns ett tydligt samband mellan hur länge en utrikes född person varit i Sverige och omfattningen av biståndsmottagande. Ju kortare tid i Sverige desto högre biståndsmottagande [17,23,24]. Det är först efter cirka 15 år i landet som biståndsmottagandet för utrikes födda är jämförbart med inrikes födda. Risken för att bli beroende av ekonomiskt bistånd varierar dock kraftigt mellan olika grupper av utrikes födda [24].

Den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd

Efter ett riksdagsbeslut år 1994 infördes förändrade principer för ansvarsfördelning och finansiering av den officiella statistiken. Det medförde att tjugofem sektoransvariga myndigheter fick ansvar för den officiella statistiken inom sina respektive ansvarsområden.⁶ Socialstyrelsen är enligt lag ansvarig myndighet för officiell statistik om socialtjänst m.m., där statistiken om ekonomiskt bistånd ingår. Generella bestämmelser om den officiella statistiken regleras i lag (2001:99) om den officiella statistiken och förordning (2001:100) om den officiella statistiken. Utöver det finns områdesspecifik reglering.

Den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd omfattar försörjningsstöd och livsföring i övrigt enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) samt i förekommande fall enligt 4 kap. 2 § i SoL. Bistånd för vård och behandlingsinsatser av olika slag eller för arbetsmarknadsåtgärder räknas inte som ekonomiskt bistånd i det här sammanhanget. Statistiken bygger på uppgifter från det nationella registret om ekonomiskt bistånd.

Från år 1994 infördes också en särskild uppgift om hur mycket som betalas ut i introduktionsersättning enligt lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.⁷ Sedan år 1998 hämtas uppgifter in om födelseland, senaste invandringsår och arbetslöshet.

Åren 1985-1989 registrerades enbart biståndshushållen, men från och med 1990 registreras även samtliga hushållsmedlemmar som omfattas av biståndsärenden och som är 16 år eller äldre. Från år 2003 samlas även uppgifter in om födelseår för barn i hushåll där barnen är under 16 år.

Till grund för statistiken om ekonomiskt bistånd görs två datainsamlingar i form av enkätundersökningar. Statistiken bygger på uppgifter från samtliga kommuner och samlas in av SCB på uppdrag av Socialstyrelsen med stöd av förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter. Socialstyrelsen har utarbetat närmare föreskrifter om uppgiftslämnande (SOSFS 1995:18).

Den ena insamlingen bygger på kvartalsvisa mängduppgifter som samlas in efter respektive kvartal. Resultatet visar kommunernas utbetalningar av ekonomiskt bistånd (inklusive introduktionsersättning) och presenteras i en rapport för varje kvartal. För det fjärde och sista kvartalet redovisas även en summering av årets samtliga kvartal. Den summeringen kan ses som en preliminär uppgift av årsstatistiken.

Den andra insamlingen avser Socialstyrelsens årsstatistik om ekonomiskt bistånd (inklusive introduktionsersättning). Uppgifterna samlas in per hus-

⁶ Prop. 1992/93:101, bet. 1992/93:FiU7, rskr. 1992/93:122

⁷ Staten kompenserar kommunerna för utgifter som avser ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utländska medborgare, främst i form av schablonbelopp

håll med personnummer för de vuxna i hushållet. Resultatet redovisas i en årlig rapport och innehåller uppgifter om hur många personer och hushåll som fått ekonomiskt bistånd någon gång under året samt vilka belopp som har utbetalats. Vidare redovisas bl.a. fördelningen av biståndsmottagare och biståndshushåll utifrån faktorer som kön, ålder, registrerad arbetslöshet, inrikes respektive utrikes födda, hur långvarigt biståndet var, antalet biståndshushåll och biståndsmottagare som består av flyktingar. Den blankett som används till nuvarande insamling medföljer som bilaga 3.

De insamlade uppgifterna bedöms vara tillförlitliga. Om man jämför årsstatistiken med kvartalsstatistiken summerad till helår är skillnaden av utbetalt belopp endast 0,1 procent [4]. Faktorer som påverkar kvaliteten över åren är att hushåll flyttar mellan kommuner samt att hushållens sammansättningar ändras. Uppgifter för hushåll, där registerledaren och dennes eventuella sammanboende ingår i flera olika hushåll inom kommunen, slås samman till ett hushåll.

Statistikuppgifterna från kommunerna kompletteras med uppgifter från befolkningsregistret och Arbetskraftsundersökningarna (AKU) hos SCB. Uppgifter om flyktingstatus hämtas från Integrationsverkets databas (STATIV).⁸

Genom att samköra uppgifterna med uttag från Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) händelseregister får man uppgifter om arbetslöshet. Statistiken omfattar antalet biståndsmottagare som har varit inskrivna som arbetslösa vid arbetsförmedlingen någon gång under året utan ersättning respektive antalet biståndsmottagare som har varit inskrivna vid arbetsförmedlingen under ett helt år. Eftersom statistiken utgår från uppgifter som samlas in av AMS, omfattas bara de personer som finns inskrivna som arbetslösa hos arbetsförmedlingen (se vidare under avsnittet om AMS och arbetsförmedlingens uppgifter).

⁸ De här uppgifterna ger en mer utförlig information än de uppgifter som samlas in på den nuvarande blanketten för årsstatistiken om ekonomiskt bistånd (se bilaga 3)

Juridiska förutsättningar för statistikinsamling

I följande kapitel beskrivs det regelverk som är relevant vid insamling av uppgifter för officiell statistik om ekonomiskt bistånd. De efterfrågade uppgifterna om enskilda personer finns hos kommunerna och omfattas i regel av sekretess. En del av uppgifterna betraktas även som känsliga personuppgifter. För att kunna samla in sådana uppgifter för statistiska ändamål måste vissa rättsliga förutsättningar som bl.a. rör behandling av personuppgifter och sekretess vara uppfyllda. Det här aktualiserar även frågan om reglering av kommunernas skyldighet att lämna uppgifter. I rapportens överväganden och förslag framgår hur Socialstyrelsen ställer sig till eventuellt behov av ytterligare reglering.

Behandling av personuppgifter

Allmänna bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslag (1998:204) (PuL). Enligt PuL får alla personuppgifter behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandling. Andra fall där det är tillåtet att behandla personuppgifter, men där samtycke inte finns, förutsätter att behandlingen är nödvändig för olika syften. De syftena framgår av 10 § PuL. I det aktuella uppdraget kan syftet anses vara att behandlingen är nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras och att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet.

För behandling av känsliga personuppgifter gäller särskilda regler. Det handlar t.ex. om uppgifter som rör hälsa. En uppgift om att en person t.ex. är sjuk ses därför i allmänhet som en känslig personuppgift. Enligt 19 § andra stycket PuL, får känsliga personuppgifter behandlas för statistikändamål om behandlingen är nödvändig och samhällsintresset av det statistikprojekt där behandlingen ingår, klart överväger den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som behandlingen kan innebära.

Bestämmelserna i PuL gäller endast subsidiärt. Det innebär att om det i en lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från PuL, gäller de bestämmelserna i stället.

Behandling av personuppgifter hos kommunerna

Närmare bestämmelser om behandling av personuppgifter inom den kommunala socialtjänsten finns i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuLF).

SoLPuL anger ramen för när personuppgifter får behandlas helt eller delvis automatiserade eller manuellt i ett register. Det är bara tillåtet om be-

handlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. I SoLPuLF preciseras när behandlingen av personuppgifter är tillåten. Av 12 § punkt 10 SoLPuLF framgår att en kommunal myndighet inom socialtjänsten kan behandla personuppgifter för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

Enligt 3 § SoLPuL tillämpas lagen *inte* vid bl.a. behandling av personuppgifter för forsknings- och statistikändamål. Därmed är inte heller SoLPuLF tillämplig vid sådan behandling av personuppgifter. Det medför att vid behandling av personuppgifter för statistikändamål inom socialtjänsten, så gäller i stället bestämmelserna i PuL. Endast i den mån förutsättningarna i PuL är uppfyllda kan kommunerna behandla personuppgifter inom socialtjänsten för statistikändamål.

Behandling av personuppgifter hos Socialstyrelsen

När det gäller socialtjänstområdet finns det inte någon lag som direkt reglerar registerverksamhet på Socialstyrelsen. Framställning av officiell statistik regleras närmare i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. De här författningarna innehåller bl.a. bestämmelser som rör behandling av personuppgifter vid framställande av statistik. Enligt 14 § lagen om den officiella statistiken får statistikansvariga myndigheter behandla personuppgifter för framställning av statistik. Enligt 15 § samma lag, får även känsliga personuppgifter behandlas om det framgår av en föreskrift som regeringen meddelar.

I 8 § förordningen om den officiella statistiken anges att det av en bilaga till förordningen framgår när det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter som rör exempelvis hälsa. I bilagan anges att inom individ- och familjeomsorgsområdet får uppgifter om den enskildes hälsotillstånd behandlas när det gäller tvångsingripande enligt lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Ekonomiskt bistånd är en förmån inom individ- och familjeomsorgen. Regelverket om den officiella statistiken ger alltså *inte* stöd för Socialstyrelsen att behandla känsliga personuppgifter om t.ex. enskildas hälsa, för att framställa officiell statistik om ekonomiskt bistånd.

Som nämnts ovan gäller PuL subsidiärt. Om det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från PuL, gäller de bestämmelserna i stället. Även enligt 2 § lagen om den officiella statistiken gäller PuL vid framställning av statistik i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i lagen om den officiella statistiken. Med hänsyn till att lagen och förordningen om den officiella statistiken innehåller bestämmelser om när det är tillåtet för statistikansvariga myndigheter att behandla personuppgifter, inklusive känsliga personuppgifter, för framställning av statistik är motsvarande bestämmelser i PuL enligt Socialstyrelsens bedömning *inte* tillämpliga. Därmed kan bestämmelserna i 19 § andra stycket PuL inte utgöra stöd för att Socialstyrelsen, vid framställning av officiell statistik om ekonomiskt bistånd, kan behandla känsliga personuppgifter om t.ex. enskildas hälsa.

Sekretess

De uppgifter som är tänkta att samlas in omfattas hos kommunerna av sekretesskydd (7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) (SkrL). Enligt 14 kap. 1 § SkrL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. För att en statistikansvarig myndighet ska kunna garanteras möjlighet att få ta del av sekretessbelagda uppgifter krävs alltså en lagstadgad uppgiftsskyldighet. De bestämmelser som i dag reglerar kommunernas uppgiftsskyldighet beskrivs i nästa avsnitt.

I Socialstyrelsens särskilda verksamhet för framställning av statistik gäller en s.k. absolut sekretess för uppgifter som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde (9 kap. 4 § första stycket SkrL). Uppgifter kan över huvud taget inte lämnas ut. I andra stycket finns dock undantag från den stränga huvudregeln om absolut sekretess. Uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgifter, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförligt till den enskilde, får lämnas ut om det står klart att uppgifterna kan röjas utan att den som uppgifterna rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

Uppgiftsskyldighet

Enligt 12 kap. 5 § SoL har socialnämnder en skyldighet att, enligt vad regeringen närmare föreskriver, lämna personuppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål. Socialnämndernas uppgiftsskyldighet regleras närmare i förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter. Av förordningen framgår att socialnämnderna är skyldiga att lämna personuppgifter till Socialstyrelsen om enskilda som har varit föremål för vissa av nämndens åtgärder. I 2 § a i förordningen anges att uppgiftsskyldigheten omfattar personuppgifter om enskilda som har varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om ekonomisk bistånd som lämnats enligt 4 kap. första stycket SoL och ekonomisk hjälp i annat fall. Av förordningstexten framgår dock inte vilka uppgifter om enskilda som omfattas av uppgiftsskyldigheten. I 4 § i förordningen finns ett bemyndigande för Socialstyrelsen att i samråd med Kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting) meddela närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet.

Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter (SOSFS 1995:18) om socialnämndernas skyldighet att lämna uppgifter om enskilda till den officiella statistiken. I föreskrifterna regleras tidpunkten och sättet för uppgiftslämnandet. I bilagorna till föreskriftstexterna står det vilka uppgifter om enskilda som kommunerna ska lämna till Socialstyrelsen för framställning av den officiella statistiken.

Även lagen om den officiella statistiken innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för kommuner och landsting. Av 11 § lagen jämlikt 7 § samma lag, framgår att kommuner och landsting är skyldiga att till den statistikansvariga myndigheten lämna uppgifter om bl.a. tjänster. De uppgifter som kommunerna i dag lämnar till Socialstyrelsen och som används för att framställa den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd hämtas dock med stöd av förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

Begrepp och termer

En viktig del vid utvecklingen av officiell statistik är att det finns gemensamma begrepp och termer att använda när man samlar in uppgifter.

Ett ord gäller för språket i stort, medan en term tillhör och används inom ett visst fackområde. Inom terminologiläran definieras *term* som ”språklig benämning av ett allmänbegrepp som tillhör ett fackområde” och *begrepp* som ”kunskapsenhet som skapats genom en unik kombination av kännetecken”.

Den fackspråkliga kommunikationen ställer större krav på exakthet och precision än den allmänspråkliga. Behovet av begreppsreda och begreppsprecisering bland ämnesspecialister har vuxit fram för att undvika missförstånd som kan uppstå bl.a. genom att någon använder en term som är oklar eller använder fel term för det begrepp som avses.

Terminologisk arbetsmetod

Syftet med terminologiarbete är att komma överens om de fackspecifika begreppens betydelse för att veta att man menar samma sak. Den viktigaste arbetsmetoden inom terminologiarbetet är *begreppsanalysen*. Med hjälp av terminologisk begreppsanalys kartläggs begreppen och hur de förhåller sig till varandra. Syftet med analysen är att klargöra det väsentligaste i varje begrepp genom att placera det på sin plats i ett begreppssystem och att beskriva det i en konsekvent och väl utformad definition. Välstrukturerade definitioner som speglar det bakomliggande begreppssystemet skapar en överblick över området.

Socialstyrelsens terminologiarbete

Socialstyrelsen ser vård och omsorg (inklusive socialtjänsten) som ett fackområde och organiserar och driver terminologiarbetet⁹ utifrån etablerade metoder med en tydlig beslutsordning i samverkan med olika intressenter. Syftet med arbetet är att öka såväl vårdgivares som vård- och omsorgspersonals medvetenhet om betydelsen av enhetliga begrepp och termer.

Genom terminologiarbetet vill Socialstyrelsen uppnå:

- en hög säkerhet för patienter och brukare, där risken för missförstånd mellan personalen eller i dokumentationen minimeras
- effektivitet och kvalitet i all dokumentation utan krångel

⁹ Metoden för terminologiarbete baseras på en ISO-standard. I ”Socialstyrelsens handledning för arbete med begrepp och termer” beskrivs metoder och arbetsformer för terminologiarbete. Adressen till Socialstyrelsens termbank är www.socialstyrelsen.se/termbank

- en ökad samsyn kring innebörden i de begrepp som används för uppföljning och statistik
- en säkrare kommunikation inom och mellan IT-system, så att information kan överföras med bibehållet innehåll och sammanhang.

Normerad och rekommenderad användning av begrepp och termer är ofta resultatet av ett samlat terminologiarbete där kommuner, landsting, regioner och privata vårdgivare genom sin personal medverkat till konsensus om begreppens innebörd och val av term. Det är även viktigt att patient- och brukarorganisationer har inflytande över det nationella terminologiarbetet. Socialstyrelsens möjlighet att normera användningen av begrepp och termer inom vård och omsorg förutsätter också att myndigheten samverkar med andra myndigheter, för att undvika att olika budskap ges och att det uppstår missförstånd i nationella direktiv och system.

Andra myndigheters registeruppgifter

I dag hämtas uppgifter till den officiella årsstatistiken om ekonomiskt bistånd från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) respektive Integrationsverket. Ett led i det här uppdraget har varit att undersöka möjligheten att komplettera den nuvarande statistiken om ekonomiskt bistånd med uppgifter om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd från andra myndigheters register. Därför har Socialstyrelsen gjort en kartläggning och beskrivning av möjligheten att få tillgång till den önskade informationen genom utökad samkörning mellan Socialstyrelsens officiella statistik om ekonomiskt bistånd och andra myndigheters registeruppgifter.

Det finns ett antal befintliga register med uppgifter som eventuellt skulle kunna vara av intresse för en samkörning. En viktig källa till uppgifter är Statistiska centralbyrån (SCB) som är den statistikansvariga myndighet som hanterar flest register. SCB har även tillgång till statistik från andra myndigheter som t.ex. Försäkringskassan och AMS, som de kan samköra sina uppgifter med. I bilaga 1 till den här rapporten finns en närmare beskrivning av de register som har studerats närmare.

Vidare redovisas i föreliggande rapport även de uppgifter som samlas in av AMS respektive Försäkringskassan eftersom deras verksamheter och ansvarsområden ofta har nära beröringspunkter med kommunernas grupper av biståndsmottagare.

Samkörning med andra myndigheters register

I de riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken som Rådet för den officiella statistiken (ROS) har fastställt [25] bör den statistikansvariga myndigheten utreda om det finns anknytning till närliggande undersökningar, befintliga register osv., för att undvika överlappande datainsamlingar. Möjligheten att använda redan insamlade data innebär att kostnaderna för datainsamlingen kan bli lägre och att uppgiftslämnarbördan blir mindre.

SCB:s register

SCB är en statistikansvarig myndighet med ett omfattande registersystem, som skulle kunna ge användbar information för analysen av varför hushåll och individer får ekonomiskt bistånd.

SCB:s registersystem består av fyra basregister:

- Befolkningsregistret
- Aktivitetsregistret (under uppbyggnad)
- Fastighetsregistret
- Företagsregistret

Samtliga av SCB:s övriga register har kopplingar till de här fyra och kan på så sätt sammankopplas med varandra genom de här registren. Inom ramen för det här uppdraget är det främst register som finns under *Befolkningsregistret* som är intressanta. Även Aktivitetsregistret skulle kunna vara av ett visst intresse när det gäller dess yrkesregister. I sammanhanget kan det vara intressant att nämna två register under Befolkningsregistret, som är totalundersökningar.

- LISA (f.d. LOUISE) – Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier
- Sysselsättningsregistret.

LISA är en bred databas där SCB har samkört flera register för att få in uppgifter. I registret finns uppgifter om såväl inkomst från arbete som ersättning genom socialförsäkringssystemet. Ett problem är att vid den tidpunkt statistiken över ekonomiskt bistånd ska redovisas, finns inte tillgång till motsvarande års uppgifter i LISA. De uppgifterna finns tillgängliga först ett år senare.

AMS och arbetsförmedlingarnas uppgifter

Ett av grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen är bl.a. att den sökande är arbetsför och villig att aktivt söka lämpliga arbeten för att få rätt till ersättning. En arbetssökande som begär arbetslöshetsersättning ska personligen anmäla sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen från och med den dag då han eller hon söker ersättning¹⁰ (inskrivning). När en person blir inskriven på arbetsförmedlingen registrerar handläggaren på förmedlingen ett antal olika uppgifter om den sökande i Arbetsmarknadsverkets databaserade informationsförmedlingssystem (AIS).

En av de uppgifter som registreras är vilken arbetslöshetskassa den sökande tillhör. Vid registreringen överförs anmälan automatiskt till den aktuella arbetslöshetskassan, som sedan ska besluta om den sökande har rätt till arbetslöshetsersättning. Vidare registreras uppgifter som beskriver personens status som arbetssökande. För det här ändamålet har arbetsförmedlingen ett antal sökandekategorier till sin hjälp. Regler om bl.a. sökandekategorier finns i AMS administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4).

Följande sökandekategorier kan vara av särskilt intressanta att nämna i det här sammanhanget:

- (Kategori 11) *Arbetslös*; arbetssökande som är utan arbete och behöver platsförmedlingsservice, vägledningsservice eller väntar på beslutat program. Till sökandekategorin hör även bl.a. sökande utan arbete som har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och personer som permitterats.
- (Kategori 14) *Övriga inskrivna vid arbetsförmedlingen*; arbetssökande som för närvarande inte kan tillträda ett arbete och därmed

10 9 § lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samt IAFS 2005:7, 4§

inte kan komma i fråga för ersättning från arbetslöshetskassan. Exempel kan vara arbetssökande som p.g.a. värnplikt, studier, föräldraledighet (inte tillfällig föräldrapenning), pågående sjukskrivning (inte kortare tids sjukskrivning) eller sjukersättning/aktivitetsersättning, men önskar få förmedlingens service även i fortsättningen. Ett annat exempel är arbetssökande som söker arbete i begränsad omfattning eller på annat sätt har särskilda begränsningar i sitt arbetsutbud och arbetssökande som trots omfattande insatser från förmedlingens sida inte har kunnat få eller bedömts kunna få arbete, men ändå vill stå som sökande.

- (Kategori 21) *Deltidsarbetslösa*; arbetssökande med tidsbegränsad eller fast anställning som arbetar mindre än önskad arbetstid.

I sammanhanget kan även kategorierna (96,97,98) *Arbetslös, automatisk kategori efter avslutat program* nämnas. Personer som står i någon av de här kategorierna räknas som arbetslösa i statistiken. Ytterligare en sökandekategori som kan nämnas är kategori (91) *Särskild kategori som inte statistikförs*, och som gäller arbetssökande som inte har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, men där ingen av nuvarande sökandekategorier går att tillämpa. Inskrivning i den sökandekategorin ska vara tillfällig. Personer som byter från kategori 91 till en annan sökandekategori ska först avaktualiseras och sedan skrivas in med nytt inskrivningsdatum.

I samband med att arbetsförmedlingen registrerar den sökande i en ersättningsberättigad sökandekategori, t.ex. kategori 11, bekräftar förmedlingen i praktiken att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande. Därefter är det arbetslöshetskassan som beslutar om den sökande uppfyller villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning. Vid arbetslöshetskassans utredning och beslut, blir arbetsförmedlingens bedömning av om den sökande står till arbetsmarknadens förfogande ett avgörande villkor för rätten att få ersättning [26].

En sökande som får sökandekategori 14 (dvs. övriga inskrivna vid arbetsförmedlingen) eller kategori 91 (dvs. särskild kategori som inte statistikförs) ska informeras om att noteringen medför en automatisk avanmälan till sökandens arbetslöshetskassa samt att den för alla sökande kan påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om.¹¹ Genom bytet av sökandekategori avförs personen från kategorin arbetslösa.

En granskning som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har gjort av byte från en ersättningsberättigande sökandekategori (11) till kategori (14) visade att de flesta lämnade den sökandekategorin inom en period av sex månader från inskrivningen i den nya sökandekategorin. Granskningen visade också att de vanligaste orsakerna till bytet var att sökanden inte ansågs stå till arbetsmarknadens förfogande eller var sjuk. I 12 procent av ärendena angav dock inte handläggarna någon orsak till att bytet skett [26].

¹¹ Se AMSFS 2005:4, 11 §

Uppgifter från AMS som underlag för den nuvarande statistiken om ekonomiskt bistånd

I nuläget samkörs uppgifter om ekonomiskt bistånd med uppgifter från AMS:s register HÄNDEL (händelseregister). Härigenom fås som tidigare nämnts, uppgifter om arbetslöshet till den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd. De uppgifter från registret och som utgör underlag för årsstatistiken om ekonomiskt bistånd delas i följande grupper:

- *Arbetslös utan ersättning någon gång under året.* Som underlag för uppgifterna tar man först fram uppgifter om personer som ingår i sökandekategorierna 11, 96, 97 och 98. Här ingår de som varit arbetslösa någon gång under året, där det inte har någon betydelse när under året en person har varit registrerad som arbetslös. Från den här gruppen plockar man sedan ut de personer som inte har någon ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.
- *Inskrivna vid arbetsförmedlingen under hela året.* Även här tar man först fram uppgifter om personer som ingår i sökandekategorierna 11, 96, 97 och 98. Sedan plockar man ut de som varit *inskrivna* på arbetsförmedlingen under *hela året* och som dessutom var *arbetslösa* någon gång i *december månad*. För gruppen finns inget urvalskriterium kopplat till ersättning från arbetslöshetsförsäkring.

Försäkringskassans registeruppgifter

Försäkringskassan (FK) har till uppgift att administrera de försäkringar och bidrag som ingår i socialförsäkringssystemet. Enligt FK handlar det totalt om 48 olika förmåner. I enlighet med 22 kap. lag (1962:381) om allmän försäkring (AFL) har FK ett samordningsansvar för den rehabilitering som behövs för att en person som är sjuk ska kunna återgå i arbete.

Försäkringskassan bedömer nedsättning i arbetsförmågan. För en person som både är sjukskriven och arbetslös ska FK bedöma arbetsförmågan i förhållande till ett normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden [27].

Som statistikansvarig myndighet för officiell statistik ansvarar Försäkringskassan i enlighet med förordning (2001:100) om den officiella statistiken för följande statistikområden [25]:

- *Stöd till barnfamiljer*; FK framställer årlig statistik av förmåner som assistansersättning, bilstöd, bostadsbidrag, föräldraförsäkring och underhållsstöd m.fl. Därutöver tar de fram statistik över sjuklön från arbetsgivare.¹² Statistiken visar bl.a. antal personer/hushåll som får ersättning, utbetalade belopp och antal ersatta dagar.
- *Stöd vid sjukdom och handikapp*; FK producerar årlig statistik över sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, rehabiliteringspenning, arbetsskadesjukpenning m.m. Därutöver tar de fram statistik över sjuklön från arbetsgivare. Statistiken visar bl.a. hur många personer

¹² Sedan år 2005 uppdateras inte längre statistiken över sjuklöneperioden för de sjukfall som inte omfattar två veckor eller mer

som fått ersättning, utbetalade belopp och antal ersatta dagar, avslutade och pågående sjukfall samt de så kallade ohälsomåttens sjuktal, sjukpenningstal och ohälsotal.

- *Stöd vid ålderdom*; FK tar fram årlig statistik över det gamla och det nya pensionssystemet. Inom det nya systemet finns förmånerna ålderspension, efterlevandepension, bostadstillägg m.m. Statistiken visar bl.a. hur många personer som fått pension och utbetalade belopp. För premiepensionssystemet finns statistik över antal pensionssparare, fondfördelning och marknadsvärde.

I sina register har Försäkringskassan i begränsad omfattning uppgifter om gruppen 0-placerade personer, dvs. personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI), eftersom de inte föranleder något utbetalningsärende hos Försäkringskassan. Enligt socialförsäkringslagen (1999:799) (SofL) är rehabilitering och särskilt bidrag för merkostnader i samband med rehabiliteringen en bosättningsbaserad förmån. Det innebär att man kan vara berättigad till stöd från FK när det gäller rehabilitering även om man inte har någon sjukpenninggrundande inkomst, dvs. är 0-placerad. En förutsättning för att FK ska aktualisera ett ärende som gäller en 0-placerad person är att personen i fråga själv begär hjälp från FK eller att någon annan, t.ex. en socialsekreterare i kommunen, gör det med medgivande från personen i fråga. FK gör då sin bedömning om graden av arbetsoförmåga på grund av sjukdom, behov av rehabilitering och möjlighet att återfå arbetsförmåga med hjälp av rehabilitering inom ett år, utifrån de utredningar som sjukvården, kommunen och andra har gjort samt utifrån vilka åtgärder som vidtagits tidigare. FK diskuterar vilka rehabiliteringsåtgärder som behövs med personen i fråga, den behandlande läkaren och andra berörda, exempelvis socialsekreteraren och en representant från arbetsförmedlingen.

En samlad redovisning från kommunintervjuer

Kommunernas erfarenheter av registrering

I följande kapitel ges en sammanfattande presentation av resultatet från de tjugotvå kommuner som intervjuats. Vilka kommuner som ingår i underlaget framgår av bilaga 2.

Inledningsvis kan konstateras att merparten av de intervjuade kommunerna har valt att organisera handläggningen av ekonomiskt bistånd på liknande sätt. I flertalet kommuner sorterar handläggningen under en socialnämnd inom socialförvaltningens individ- och familjeomsorg. Det finns även exempel på att kommuner har valt att placera ansvaret för ekonomiskt bistånd under en gemensam social- och arbetsmarknadsnämnd eller under en arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnd. Som syfte har bl.a. angetts att man härigenom önskat tydliggöra kopplingen mellan ekonomiskt bistånd och kommunens arbetsmarknadsfrågor.

I ett par av de intervjuade kommunerna finns eller planeras det för finansiella samordningsförbund, Finsam. Ett sådant samarbete vilar på lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser och gör att Försäkringskassan, länsarbetsnämnden, landstinget och kommunen kan samverka inom rehabiliteringsområdet. Syftet är att ta tillvara samhällets samlade resurser för att bättre kunna tillgodose enskilda individers behov och att undvika att individer med komplexa behov hamnar mellan olika försörjningssystem.

Att registrera orsaker till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd

På frågan om motiven till att registrera orsaker till behov av ekonomiskt bistånd anger kommunerna att detta ger ett underlag för att planera resurser. De får en bättre bild av målgrupperna och kan därmed rikta in socialtjänstens insatser utifrån olika mottagares behov. Uppgifterna används också för löpande uppföljning i syfte att kunna följa förändringar över tid m.m. Kommunerna anger också som motiv att socialtjänsten vill ha ett bättre underlag för att kunna synliggöra gruppen av biståndsmottagare i förhållande till andra aktörer som arbetsförmedling och försäkringskassa samt att kunna se hur människor rör sig mellan de olika transfereringssystemen.

Upplevda hinder

Vissa kommuner anger att det tidigare funnits ett visst motstånd bland handläggarna att kategorisera klienter. Motståndet har både handlat om att det är svårt att bedöma en huvudsaklig orsak till att någon behöver ekonomiskt bistånd och att det uppfattats som oetiskt, men också att sådant arbete tar tid

och uppmärksamhet från det sociala arbetet. I dag verkar problemet snarare vara att handläggare registrerar samma eller liknande förhållanden på olika sätt. Det i sin tur beror bl.a. på att de orsakskoder som används kan vara för många, överlappar varandra eller är otydliga. Ofta upplever handläggarna även registreringen som en ren administrativ åtgärd utan tydlig koppling till arbetet i övrigt. Flera kommuner pekar på betydelsen av att förankra det här arbetet hos handläggarna. Om inte handläggare kan se nyttan av att registrera orsaker till försörjningshinder, blir kvaliteten på de uppgifter som registreras sämre. Enbart ett fåtal av kommunerna uppger att de har utarbetat ett underlag för handläggarna med instruktioner, där det också finns definitioner av respektive begrepp. Sammantaget kan även det innebära en risk för brister i kvaliteten på de uppgifter som registreras.

Hushållsbegreppet upplevs som trubbigt

Registrering i kommunernas IT-system görs av socialsekreterare eller bistånds- och ekonomihandläggare. Registrering av orsaker till behov av ekonomiskt bistånd görs som ett led i kommunernas myndighetsutövning ofta i samband med beslut om utbetalning. Vid beslut om utbetalning registreras orsaken med formell hänvisning till det lagrum i socialtjänstlagen som beslutet vilar på. Generellt kan sägas att utbetalningarna av ekonomiskt bistånd i huvudsak avser ekonomiskt bistånd enligt riksnorm.

I regel avser ett beslut om utbetalning en månad i taget och en orsak till behov av ekonomiskt bistånd kan då anges per utbetalningstillfälle. I princip kan alltså olika orsaker till behov förekomma för en och samma individ eller för ett och samma hushåll sett över ett år.

Rätten till ekonomiskt bistånd bygger på en individuell behovsprövning. Utgångspunkten för beräkning av ekonomiskt bistånd är hushållets samlade förmåga att helt eller delvis kunna tillgodose sitt behov. Det är därför naturligt att många kommuner har valt att redovisa en enda orsak till att ett hushåll behöver ekonomiskt bistånd. Om handläggaren endast registrerar en orsak till att ett hushåll behöver ekonomiskt bistånd kan hon eller han använda olika principer. Antingen registreras den s.k. registerledaren i hushållet, som kan vara en kvinna eller en man, eller den med lägst inkomst alternativt den i hushållet som antas ha det största behovet av ekonomiskt bistånd, dvs. den orsak som handläggaren bedömer väger tyngst.

Många kommuner påtalar att hushållsbegreppet ofta är för trubbigt. Ett hushåll kan t.ex. bestå av flera vuxna som har olika typer av försörjningshinder. Att bara registrera orsaken till att den ena parten inte kan försörja sig kan ge en skev bild av verkligheten. Det blir också svårare att göra uppföljningar av olika slag när man inte registrerar uppgifter på individnivå. Bland de intervjuade kommunerna finns dock exempel på att man även registrerar uppgifter för samtliga vuxna individer i ett hushåll.

Hushållsbegreppet ger med andra ord inte tillräckligt med relevant information. Det motiverar enligt kommunerna att registrering av uppgifter om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd görs för både registerledaren och medsökande (dvs. maka/make/sambo) i ett hushåll.

Många kommuner har redan nu möjlighet att registrera orsaker till behov för såväl registerledaren som för medsökande även om man i vissa IT-system inte har gjort det till en obligatorisk uppgift.

Vad kan kommunerna registrera i dag?

I arbetet har en systematisk genomgång gjorts av de orsaker till behov av ekonomiskt bistånd som handläggarna i kommunerna i dag kan ange i sina IT-system. Studien bygger på ett underlag från 18 av de 22 intervjuade kommunerna. Genomgången visar att vissa kommuner har ett stort antal koder medan andra bara har ett fåtal. Det framgår också att kommunerna använder många olika benämningar för sina orsakskoder.

För att kunna få en mer samlad översikt av de orsakskoder som är vanligast har en grov gruppering av kommunernas koder gjorts. De fyra mest frekvent förekommande utifrån den grupperingen redovisas i nedanstående tabell. De koder som ingår i de här fyra kategorierna har också delats upp mer detaljerat. Resultatet framgår av tabellens högra led. Eftersom det finns en stor variation av de koder kommunerna använder har det varit svårt att gruppera samtliga koder. Därför har vissa redovisats som *övriga* under respektive kategori.

Tabell: Gruppering av de vanligaste orsakskoderna hos de intervjuade kommunerna

Kategori för kommunernas orsakskoder	Antal koder per kategori ¹⁾	Kategori för kommunernas orsakskoder	Antal koder per kategori ¹⁾
Arbetslösa	76	Arbetslösa	Övriga 29
Sjukskrivna/Sjuka	55		Med a/alfa-kassa 18
Studerade	52		Utan a/alfa-kassa 16
Arbetande	47		Praktik/åtgärd 13
		Sjukskrivna/Sjuka	Övriga 51
			Rehabilitering 4
		Studerande	Övriga 39
			SFI ²⁾ 13
		Arbetande	Heltidsarbete 14
			Deltidsarb. 11
			Övriga 9
			Låg inkomst 5
			Avvaktan på inkomst 5
			Praktik/åtgärd 3

- 1) Antal koder som de 18 kommunerna har redovisat inom respektive område framgår av respektive rad. Höga antalsvärden beror på att kommunerna har en eller flera koder som bedömts höra hemma inom det område som redovisas.
- 2) SFI= Svenska för invandrare

Sammanställningen visar att en stor grupp av orsakskoder som används som underlag för registrering är koder som anger att personer är *arbetslösa*. Det är vanligt att man i kommunerna har valt att dela upp gruppen arbetslösa i personer *med* respektive *utan* ersättning från arbetslöshetskassa alternativt Alfakassa. De här grupperna av koder kan sedan i sin tur vara mer fördelade i ett antal undergrupper. I gruppen *övriga* under kategorin arbetslösa ingår t.ex. "arbetslös ej aktuell för åtgärd och "arbetslös i avvaktan på a-kassa".

De grupper av orsakskoder som är kopplade till sjukförsäkringssystemet är omfattande och varierande. I tabellen redovisas de under kategorin *sjukskrivna/sjuka*. Här finns bl.a. koder för personer som är sjukskrivna/sjuka och inte har sjukersättning respektive de som har för låg ersättning. Det finns flera benämningar och typer av bidrag som kan anges. "Sjukskriven" och "sjukpenning" är några exempel. I redovisningen har de förts samman under gruppen *övriga*. Under kategorin sjukskrivna/sjuka har även koder kopplade till *rehabilitering* (rehabiliteringsinsatser) redovisats separat.

Under den kategori som benämnts *studerande*, återfinns orsakskoder för personer som studerar och t.ex. har sökt men inte fått något feriearbete, väntar på lön m.m. Bland kommunernas koder finns även exempel på att det går att registrera studienivå som grundskola, gymnasium, folkhögskola, komvux och högskola. Det finns också koder för SFI-studerande.

Under kategorin *arbetande* finns orsakskoder som bl.a. rör personer som arbetar hel- respektive deltid, och där inkomsten av förvärsarbete är otillräcklig. I gruppen *övriga* finns exempel på att man i kommunerna enbart angivit "arbete" eller "har sysselsättning" utan att specificera det närmare. I den gruppen och i den grupp som benämnts "låg inkomst" har det inte gått att utläsa om det rör sig om personer med hel- eller deltidsarbete. I vissa fall har man även kopplat koderna till uppgifter om att en person också är föremål för en statlig eller kommunal arbetsmarknadsåtgärd (*praktik/åtgärd*).

Utöver de fyra kategorier av koder som redovisas i tabellen ovan, har kommunerna utarbetat orsakskoder som i den här studien har kategoriserats som *inkomst*. Vid genomgången har det visat sig att de här koderna är så generella att de inte har kunnat placeras in under de kategorier som redovisas i tabellen. Exempelvis skulle personer som registreras under kategorin *inkomst* med benämningen "saknar inkomst" lika gärna kunna placeras i kategorin *arbetslösa* i tabellen. Ett annat exempel är benämningar som "otillräcklig inkomst" vilka även skulle kunna falla under den grupp av koder som rör personer i arbete. En orsakskod som "otillräcklig inkomst" är också vid och är mer att betrakta som en rubrik eftersom den kan innehålla många olika förklaringar till varför en person behöver ekonomiskt bistånd. Vidare finns det även orsakskoder under benämningar som "föräldrapenning" och "föräldraledighet". Även sådana benämningar är otydliga om syftet är att ange orsak till behov av ekonomiskt bistånd. Underförstått skulle man kunna dra slutsatsen att anledningen till att personen i fråga behöver ekonomiskt bistånd är att ersättningen är för låg eller saknas. I några kommuners IT-system går det också att registrera behov av stöd med hänsyn tagen till barns särskilda behov.

En översiktlig genomgång av kommunernas orsakskoder ger den sammanfattande bilden att kommunerna använder koder som främst utgörs av ett

antal huvudområden som beskriver hushållets eller individens position på arbetsmarknaden och förhållande till socialförsäkringssystemet.

Vad ändamålet med utbetalningen eller till vad beslutet om utbetalning avser, kan kommunerna exempelvis ange i beräkningsunderlaget eller i särskilda besluts-koder. Några av de intervjuade kommunerna har i sina IT-system valt att specificera och registrera de ingående enskilda posterna i beslutet om utbetalning utöver riksnorm. Få kommuner gör en systematisk sammanställning av uppgifterna för sin uppföljning. I den mån de gör en sådan redovisning verkar det vara av särskilt intresse att ange vad som betalas ut till tandvård, skulder av olika slag, såsom hyres- eller elskulder, begravningskostnader samt till boende, bl.a. tillfälligt boende.

Hur sammanställs och redovisas uppgifterna?

Kommunerna nyttjar i varierande grad registrerade uppgifter för uppföljning och utvärdering bl.a. som ett led i sitt kvalitets- och metodutvecklingsarbete. Bland de intervjuade kommunerna finns ett fåtal exempel på årliga sammanställningar av uppgifter om orsaker till behov av eller ändamål med utbetalt ekonomiskt bistånd.

Nämndpolitikerna efterfrågar framför allt uppgifter om kostnadsutveckling och i mindre grad uppgifter om orsaker till att personer behöver ekonomiskt bistånd. Mest förekommande bland de intervjuade kommunerna är att man gör en månatlig sammanställning och avrapportering till den politiska nämnden där man redovisar utvecklingen av ekonomiskt bistånd. Sådana redovisningar innehåller ofta uppgifter om antal biståndshushåll, hushållens sammansättning och åldersgrupper men även hur många beslut som fattats, antal nyansökningar och antalet avslutade ärenden.

Tekniska förutsättningar

För att kunna bedöma kommunernas möjligheter att lämna de önskade uppgifterna om ekonomiskt bistånd har vid intervjuerna ställts frågor om kommunernas tekniska förutsättningar. Flertalet av de intervjuade kommunerna har i sin ärendehandläggning flera års erfarenhet av att ange och registrera orsaker till behov av ekonomiskt bistånd. Möjligheter att registrera dessa uppgifter bedöms finnas i samtliga förekommande IT-system.

Bland de intervjuade kommunerna förekommer flera av de system för ärendehandläggning som finns på marknaden. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomförde i slutet av år 2006 en enkätstudie riktad till Sveriges samtliga kommuner. 220 av 290 kommuner svarade på enkäten. Utifrån studien konstaterade SKL att två större leverantörer dominerar marknaden. De har tillsammans cirka 90 procent av kommunerna som användare. Ett antal olika mindre system förekommer också. Som tidigare nämnts är det bara ett fåtal kommuner som inte har ett IT-system för att registrera orsaker till behov av ekonomiskt bistånd.

Kommunernas syn på IT-systemen

Vid intervjuerna framkommer att många kommuner är nöjda med sina IT-system, men att systemen hade kunnat utnyttjas på ett mer effektivt sätt genom bättre kunskaper om systemet.

Mindre förändringar som exempelvis ändringar eller tillägg av variabler kan oftast göras av kommunerna själva och då av särskilt utsedd systemförvaltare eller systemadministratör. Hos flertalet kommuner upplever man inte att det finns tekniska begränsningar i IT-systemen, men att det kan vara svårt och tidsödande att få fram rätt uppgifter. Många gånger leder det till att man då måste göra tidskrävande manuella bearbetningar.

IT-systemen ger ofta en stor valfrihet och beskrivs av vissa kommuner som ett tomt skal som ska fyllas med innehåll. Kommunerna upplever det som positivt att systemen kan anpassas efter verksamhetens behov.

Ju modernare system som används desto mer är IT-systemet tänkt att fungera som ett stöd i handlägningsprocessen. Några kommuner beskriver att nyanskaffning av datasystemet har inneburit omfattande verksamhetsutveckling och lett till en diskussion om vilka uppgifter om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd som bör registreras.

Kommunernas syn på möjligheterna att utveckla den nuvarande statistiken

Kommunerna är allmänt sett positiva till att utöka den officiella statistiken med de efterfrågade uppgifterna. Som skäl anger de bl.a. att en utvecklad statistik gör att kommunerna kan få tillgång till ett bättre underlag för uppföljningar i form av effektstudier, få bättre kunskap om målgrupperna samt att möjligheten att kunna jämföra sig med andra kommuner ökar. Samtidigt framhåller några kommuner att sådana jämförelser har begränsningar eftersom kommunerna har så olika förutsättningar och ser så olika ut.

Som ytterligare argument anger de också behovet av att få en samlad nationell bild som faktiskt visar hur stor andel av personer med ekonomiskt bistånd som är arbetslösa eller sjukskrivna och att kunna följa förändringar i och mellan olika transfereringssystem. När det t.ex. gäller uppgifter om arbetslöshet i den nuvarande statistiken påpekar flera kommuner att det i dag finns en risk för en underskattning eftersom personer med ekonomiskt bistånd och som är arbetslösa inte alltid finns inskrivna på arbetsförmedlingen.

Flertalet kommuner betonar också betydelsen av att en utvecklad officiell statistik inte bara utgår från den nationella nivåns behov utan även tillgodoser kommunernas behov, inte minst för att garantera ett engagemang hos uppgiftslämnarna så att ett underlag av god kvalitet kan tillhandahållas. Det är viktigt att det finns ett tydligt syfte med att samla in uppgifterna och att det klargörs hur de kommer att användas. Flera kommuner konstaterar att behovet av uppgifter kan se olika ut på nationell respektive kommunal nivå. Kommunerna själva ser ofta behov av en mer finfördelad redovisning av uppgifter för sin egen verksamhetsuppföljning än vad som sannolikt behövs för den officiella statistiken.

Behov av gemensamma definitioner

Kommunerna anger att en samlad nationell redovisning ställer krav på gemensamma och tydliga begrepp utifrån relativt breda definitioner och välkomnar klara nationella riktlinjer på området. Flera kommuner understryker att det är bättre med få men tydliga begrepp än många som skapar svårigheter att redovisa och som ökar risken för felaktiga registreringar. En redovisning utifrån gemensamma definitioner underlättar också för kommunerna att diskutera med andra kommuner och andra aktörer genom att man då utgår från samma begrepp. Trots det påtalar flera kommuner att det är oundvikligt att det till sist ändå handlar om subjektiva bedömningar.

Om man fångar upp och synliggör de viktigaste grupperna av biståndsmottagare, kan man såväl nationellt som i kommunerna vid behov bryta ut och detaljstudera vissa grupper i särskild ordning. Ambitionsnivån måste vara hanterlig för kommunerna, men samtidigt inte för lågt ställd. Det är en avvägningsfråga och genomgående anger kommunerna att det finns en gräns för vad de klarar av att redovisa.

Vad anser kommunerna bör ingå i den officiella statistiken?

Allmänt anger kommunerna att de orsaker till behov av ekonomiskt bistånd som borde ingå i en utvecklad officiell statistik bör täcka in de största grupperna av biståndsmottagare för att ge en så bra verklighetsbeskrivning som möjligt.

Gruppen biståndsmottagare som saknar arbete ser kommunerna som en självklar grupp att redovisa. Ofta påtalar de att det inte är tillräckligt att enbart ange om en person är arbetslös med eller utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Kommunerna menar att det även bör framgå om en arbetslös biståndsmottagare är eller bedöms vara i behov av någon form av insats. På så sätt kan man i statistiken fånga upp hur nära eller hur långt från arbetsmarknaden en biståndsmottagare bedöms stå.

Vidare anger kommunerna att statistiken bör visa gruppen av biståndsmottagare som är sjukskrivna med eller utan ersättning från socialförsäkringssystemet, dvs. personer som har eller saknar sjukpenninggrundande inkomst.

Även de biståndsmottagare som har någon form av ersättning, antingen från arbetslöshets- eller socialförsäkringssystemet men där ersättningsnivåerna är för låga och behov av kompletterande ekonomiskt bistånd finns, bör framgå. Detsamma kan gälla biståndsmottagare som har hel- eller deltidsarbete, men där inkomsten är otillräcklig. Även grupper av studerande bör enligt några kommuner, redovisas särskilt.

Däremot anger flera kommuner att man inte bör ange individuella skäl som är kopplade till individens psykosociala eller medicinska förhållanden. Även om det många gånger finns individuella orsaker till behov av ekonomiskt bistånd, handlar det ofta om en komplicerad kombination av både strukturella och individuella faktorer. Vid intervjuerna framhöll några kommuner att det inte är handläggarna av ekonomiskt bistånd som har till uppgift att ange symtom eller att diagnostisera biståndsmottagarna. Andra kommuner nämner att missbruk i och för sig kan leda till att en person blir

arbetslös, men att det är arbetslösheten i sig som gör att någon inte klarar sin egen försörjning och därmed behöver ekonomiskt bistånd.

Kommunerna anser att det kan vara mer komplicerat att redovisa ändamålet med eller till vad ekonomiskt bistånd betalas ut i den officiella statistiken än att redovisa orsaker eller försörjningshinder. Flera kommuner påpekar att det kan finnas en viss osäkerhet att ange till vad ekonomiskt bistånd betalas ut för individerna inom ett hushåll, eftersom beräkningar och beviljade medel utgår från ett hushålls samlade förmåga och behov. Det kan därför finnas svårigheter att dela upp och bryta ut enskilda poster. I beräkningarna inför beslut om stöd görs en samlad bedömning av hushållets inkomster och utgifter där det kan vara svårt att urskilja vad restposten/nettobeloppet avser. Är det hela beloppet som beviljas eller står hushållet själv för en del av utgiften?

Redovisningen av ändamålet med utbetalat ekonomiskt bistånd anses därmed utgå från hela hushållets behov och delas inte upp på individerna inom ett hushåll. Samtidigt anger vissa kommuner att det kan finnas ett intresse av att det i redovisningen framgår vems behov inom ett hushåll som tillgodoses. Genom exempelvis en könsuppdelad statistik är det också möjligt få uppgifter om ifall det är män eller kvinnor som får del av resurserna.

Den större delen av kommunernas utbetalningar av ekonomiskt bistånd ingår i försörjningsstödet riksnorm. Kommunerna ser inte något skäl till att nationellt särredovisa de poster som ingår i normen. Även om merparten av biståndet betalas ut enligt riksnorm är de poster som ingår givna på förhand. Däremot anger kommunerna att det kan vara intressant att särredovisa några av de poster som kommunerna beviljar utöver riksnorm. Som exempel nämns i första hand utbetalningar för tandvård, boende och skulder av olika slag. Andra exempel som nämns är beviljat ekonomiskt bistånd till begravningskostnader och kostnader för läkarvård. Några kommuner anger att det även kan vara av intresse att utgå från ett barnperspektiv och då särredovisa vad som betalas ut utöver norm med särskild hänsyn till barnfamiljer med behov av ekonomiskt bistånd.

Behov av anpassningar hos kommunerna som uppgiftslämnare

Kommunerna behöver genomföra anpassningar inför en förändrad insamling. Kommunerna nämner i huvudsak två områden som innebär både ökad arbetsbelastning och kostnader.

Kompetensutveckling en tydlig merkostnad

Vissa kommuner framför att det finns brister i kvaliteten på de uppgifter som kommunerna registrerar i dag och anser att det inte är möjligt att använda de här uppgifterna för att göra tillförlitliga analyser. Några kommuner påtalar att det behövs verksamhets- och kompetensutveckling för att den efterfrågade statistiken ska bli användbar. En del av de intervjuade kommunerna har påbörjat eller nyligen genomfört ett sådant arbete i samband med de har anskaffat ett nytt IT-system. Sannolikt är kompetensutveckling en av de viktigaste anpassningarna som behöver göras för att statistiken ska bli meningsfull och av god kvalitet. Det innebär samtidigt en merkostnad för kommunerna.

Tekniska anpassningar

Registrering på ett nytt sätt kräver anpassningar av kommunernas IT-system. Flertalet av de intervjuade kommunerna tror dock inte att det blir några problem att anpassa och förändra de tekniska systemen för att kunna leverera nya efterfrågade uppgifter. Här utgår kommunerna från att systemleverantörerna kommer att göra de anpassningar som behövs även om det sannolikt kommer att medföra vissa kostnader. Några kommuner menar att det även ligger i leverantörernas eget intresse att tillmötesgå de nya kraven.

Initialt kommer det sannolikt att innebära en viss arbetsbelastning och behov av kompetensutveckling för att lära sig att registrera på ett nytt sätt i systemet. Någon kommun nämner att det är viktigt att systemet testas ordentligt innan det börjar användas.

Tidsaspekter

Hur ofta bör uppgifterna samlas in?

Kommunerna nämner både månads-, kvartals- och årsvis som förslag. Hur ofta beror dels på omfattningen på de uppgifter som efterfrågas dels på vad uppgifterna ska användas till. Ska syftet vara att kunna följa förändringar i samhällsutvecklingen och vilket genomslag olika regelförändringar får krävs tätare redovisningar. Är det en lång eftersläpning från det att uppgifterna samlas in till dess att de redovisas blir de av mindre värde. Kommunerna understryker dock att täta insamlingar av uppgifter innebär en stor arbetsbelastning. Sammantaget anser de flesta kommuner att det är tillräckligt att samla in uppgifter en gång per år som underlag för den officiella statistiken. Det hindrar inte att kommunerna gör tätare uppföljningar på den lokala nivån.

När i tiden är det möjligt/lämpligt att påbörja insamling?

Det verkar inte behövas särskilt lång förberedelsetid, men det beror på vad som kommer att efterfrågas. Kommunerna rekommenderar dock Socialstyrelsen att vara ute i god tid så att de får rimliga förutsättningar att kunna genomföra de förändringar som behövs.

Kostnader relaterade till en utökad statistikinsamling

När man ska ta ställning till en utvecklad officiell statistik måste man bl.a. göra en uppskattning av de kostnader det medför. Socialstyrelsen kan konstatera att det inte finns någon egentlig ”modell” att tillgå för att göra en uppskattning av dessa kostnader. En årlig mätning av tid för uppgiftslämnandet görs för all officiell statistik. Den produktansvariga vid myndigheten, eller i de fall SCB är producent den produktansvariga vid SCB, gör en bedömning av tidsåtgång. Osäkerheten i de använda metoderna anges som stor. Tiden för uppgiftslämnandet kan variera i en och samma undersökning, exempelvis beroende på kommunens storlek, organisation och vilka administrativa system som används. Det försvårar möjligheterna att uppskatta en genomsnittlig tidsåtgång [25].

I nuläget är det svårt att ge ett mer ingående svar på vilka merkostnader en utökad officiell statistikinsamling skulle medföra. Resonemangsvis kan man anta att det kan handla om vissa engångskostnader, t.ex. för kommunerna att anpassa sin nuvarande teknik för att kunna samla in de efterfrågade uppgifterna och initiala kompetensutvecklande insatser. Det kan även bli fråga om ökade löpande driftskostnader, exempelvis för personal hos kommunerna som ska samla in och sammanställa uppgifter och hos den leverantör av officiell statistik som Socialstyrelsen i egenskap av statistikansvarig myndighet anlitar för insamling, sammanställning och bearbetning av uppgifter. Socialstyrelsen kan även få ökade kostnader för granskning, revidering och publicering av de statistiska uppgifterna. Sammanfattningsvis bedöms att det kan uppstå kostnader för följande led i statistikproduktionen.

För uppgiftslämnare

För år 2006 uppskattas, enligt uppgifter från ROS, kostnaden för insamling av uppgifter för myndigheter, kommuner och landsting till 533 kronor per timme. I timkostnaden ingår lön, sociala avgifter, lokaler m.m.

I anslutning till kommunintervjuerna har frågan ställts om vilka kostnader kommunerna uppskattar att en utökad statistikinsamling med de efterfrågade uppgifterna medför, t.ex. för personal, teknikanpassningar m.m. Som framgår av redovisningen ovan, anser kommunerna att ökade krav på kompetensutveckling kommer att medföra en extra kostnad. Vidare kommer ett nytt sätt att registrera kräva att kommunernas IT-system anpassas och förändras, vilket sannolikt medför ytterligare kostnader. Flertalet kommuner uppger att det är svårt att i nuläget bedöma vilka kostnader en utökad statistikinsamling medför men att det sannolikt inte kommer att handla om några avgörande merkostnader.

För insamling m.m.

Till grund för statistiken om ekonomiskt bistånd görs i dag två former av datainsamlingar, en per kvartal och en för den årliga statistiken. Statistiken bygger på uppgifter från samtliga kommuner och görs i form av enkätundersökningar som SCB samlar in på uppdrag av Socialstyrelsen. Om statistiken skulle komma att utökas med de efterfrågade uppgifterna kommer uppgifterna antagligen att samlas in årligen i samband med övriga uppgifter om ekonomiskt bistånd för årsstatistiken.

I Socialstyrelsens kravspecifikation för produktion av årsstatistik om ekonomiskt bistånd ingår följande moment:

- insamling av uppgifter från kommunerna
- besvarande av frågor
- påminnelser
- uppläggning av register
- kontroll, granskning och rättning
- tabellproduktion
- utarbetande av kvalitetsrapport med beskrivning av bortfall, tillförlitlighet m.m.

En utökad statistikinsamling skulle sannolikt medföra att samtliga moment påverkas mer eller mindre. Ett antagande som kan göras är att kostnaderna initialt kan bli högre, bl.a. utifrån att den nuvarande blanketten för insamling måste kompletteras med nya uppgifter och att det sannolikt blir fler kontakter med kommunerna.

För Socialstyrelsen

Utöver det förarbete, t.ex. i form av en testinsamling, kategorisering och klassificering av uppgifter m.m. som behöver göras inför en första statistikinsamling, uppskattar Socialstyrelsen att följande arbetsmoment kan bli aktuella för myndigheten.

Första insamlingsåret:

- uppdatering av nuvarande variabelförteckning
- testkörningar för att undersöka de nya variablerna bl.a. i syfte att närmare studera vad de kan beskriva, vad de har för eventuella brister m.m. (kvalitetsaspekt)
- genomgång för beslut om i vilken omfattning och i vilken form statistiken kan och bör redovisas i exempelvis årsrapporten för officiell statistik om ekonomiskt bistånd.

För det första insamlingsåret uppskattas de moment som tillkommer innebära ett merarbete hos Socialstyrelsen men som i nuläget är svårt att kvantifiera. För kommande insamlingsår antas en utökad statistikinsamling medföra att användare kommer att göra fler beställningar avseende uttag från statisti-

ken. Det är dock svårt att på förhand bedöma tidsåtgången för sådana extra uttag. Man kan anta att arbetsinsatsen kommer att öka efter hand, ju mer känt det blir att de efterfrågade uppgifterna finns tillgängliga. Det kan bli aktuellt med nya projekt inom och utanför Socialstyrelsen vilket kan innebära att man behöver göra mer omfattande statistiska körningar och bearbetningar för uppföljningar, utvärderingar, jämförelser m.m. I nuläget är det dock svårt att uppskatta kostnaderna för de här eventuellt tillkommande arbetsuppgifterna.

Överväganden och förslag

Socialstyrelsen bedömer utifrån de genomgångar som genomförts att det är möjligt att efter ytterligare utvecklingsarbete komplettera den officiella statistiken med uppgifter om orsaker till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd. Den nuvarande officiella statistiken om ekonomiskt bistånd inkluderar även en redovisning av kommunernas utbetalningar till introduktionsersättning för flyktingar. Introduktionsersättning ges utifrån en särskild lagstiftning, lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar och orsakerna till behov av ersättning kan sägas vara på förhand givna. Här kan konstateras att kommunerna tillämpar olika system. Vissa kommuner ger stöd i form av introduktionsersättning medan andra kommuner för motsvarande situation i stället ger ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen föreslår därför att man i det fortsatta arbetet kring en utökad officiell statistik om ekonomiskt bistånd med de efterfrågade uppgifterna, överväger hur utbetalningar till introduktionsersättning bör hantearas.

Hänsyn bör tas till olika användarbehov

I dagsläget regleras inte den officiella statistiken om socialtjänsten av några EU-förordningar. Det kan dock inte uteslutas att EU-medlemskapet på sikt kan få återverkningar på den nuvarande statistiken. Som ett led i Lissabonstrategin ingår EU-medlemsländernas samarbete för att bekämpa fattigdom och social utestängning. En viktig del i det här samarbetet är att på EU-nivå komma överens om ett antal indikatorer som kan mäta utvecklingen både nationellt och på EU-nivå. Genom att samma indikatorer används av samtliga medlemsländer blir det antagligen lättare att göra jämförelser såväl mellan länderna som av utvecklingen nationellt.

På nationell nivå ger en utvecklad officiell statistik ökade förutsättningar för att bättre kunna beskriva, följa upp och utvärdera utvecklingen av orsaker till behov av stöd och till vad ekonomiskt bistånd betalas ut. Även för kommunerna kan en utveckling av statistiken ge ökade möjligheter att bl.a. få tillgång till underlag för uppföljningar i form av effektstudier, jämförelser över tid och med andra kommuner, bättre kunskap om målgrupperna och ett underlag för att utvärdera resultatet av de insatser man gjort för att få personer i arbete. Vid intervjuerna har det framkommit att kommunerna själva kan ha behov av att samla in mer detaljerade uppgifter, dvs. med en högre detaljeringsgrad, än vad som sannolikt behövs för den officiella statistiken.

Socialstyrelsen anser att resultatet av de insamlade statistiska uppgifterna bör redovisas på såväl nationell som kommunal nivå, för att tillgodose skilda användares behov. Det bör inte utgöra något hinder. På nationell nivå kan de efterfrågade uppgifterna kategoriseras och grupperas på ett systematiskt sätt och kommunerna kan därefter, utifrån sina behov och syften, ta fram mer detaljerade uppgifter under respektive kategori.

Begränsade förutsättningar för samkörning med andra myndigheters registeruppgifter

Generellt sett kan det ha fördelar att samköra Socialstyrelsens register om ekonomiskt bistånd och andra myndigheters uppgifter. Dels besväras inte uppgiftslämnarna i onödan, dels begränsas kostnaderna genom att man använder redan insamlade uppgifter.

Socialstyrelsen anser att man som vid nuvarande uppgiftsinsamling för den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd bör bygga den kompletterade statistiken på totalundersökningar. Det bedöms vara en grundförutsättning för att kunna redovisa statistik av god kvalitet som möjliggör redovisning av utfall på olika samhällsnivåer. Om man i stället samkör med något av urvalsregistren finns det en betydande risk för att en ofullständig bild redovisas.

Socialstyrelsen kan konstatera att enbart ett fåtal av de aktuella registren hos SCB bygger på totalundersökningar och att det därför bara är ett fåtal av SCB:s register som skulle vara lämpliga att samköra med registret om ekonomiskt bistånd. LISA (Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier) är ett exempel på en totalundersökning. (En närmare presentation av registret finns i rapportens bilaga 1). Det registret är en bred databas där man samkört med andra register. I registret finns bl.a. uppgifter om inkomst från såväl arbete som ersättning genom socialförsäkringssystemet. Ett problem är dock att vid den tidpunkt då statistiken över ekonomiskt bistånd ska redovisas finns inte tillgång till motsvarande års uppgifter i LISA. De uppgifterna finns tillgängliga först ett år senare.

Ett alternativ för att få fram uppgifter som är kopplade till socialförsäkringssystemet kunde vara att samköra registret över ekonomiskt bistånd direkt med uppgifter från Försäkringskassan. Försäkringskassan är liksom SCB en myndighet med ansvar för officiell statistik, enligt förordning (2001:100) om den officiella statistiken. I första hand skulle uppgifter från Försäkringskassans register STORE, som innehåller uppgifter om sjukskrivning, kunna kopplas samman med uppgifter om ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen bedömer dock att en samkörning med de här uppgifterna enbart skulle ge en del av förklaringen till att ett hushåll eller en individ får ekonomiskt bistånd. Ytterligare en begränsning är att Försäkringskassans register i en mycket begränsad omfattning innehåller uppgifter om gruppen 0-placerade personer, dvs. de som saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI), eftersom den gruppen inte föranleder något utbetalningsärende hos Försäkringskassan.

Den nuvarande årsstatistiken om ekonomiskt bistånd innehåller uppgifter om personer som saknar arbete. Uppgifterna hämtas in genom samkörning med AMS händelseregister, HÄNDEL. I flera sammanhang har det påpekats att personer som av olika skäl inte är inskrivna hos arbetsförmedlingen inte ingår i den statistiken. I avvaktan på att den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd kan utökas med de efterfrågade uppgifterna från kommunerna bör dock uppgifter rörande arbetslöshet kopplat till ekonomiskt bistånd fortsatt hämtas in från AMS.

Sammantaget konstaterar Socialstyrelsen, utifrån den genomgång som gjorts av andra myndigheters registeruppgifter, att ett antal intressanta uppgifter finns tillgängliga genom samkörning av befintliga register. Exempel på sådana uppgifter kan avse inkomstuppgifter som hämtas in genom SCB:s inkomstregister. Aktuella informationsbehov kan då lämpligen hanteras inom ramen för särskilda projekt.

Genomgången av register visar samtidigt att en samkörning inte skulle vara tillräcklig. Befintliga registeruppgifter innehåller nämligen inte samtliga de uppgifter som är önskvärda för att belysa orsaker till behov av och ändamålet med utbetalat ekonomiskt bistånd. Alltså behöver man ändå komplettera de efterfrågade uppgifterna genom kommunerna.

Kommunerna bör vara uppgiftslämnare

Samtliga kommuner bör således vara uppgiftslämnare för de efterfrågade uppgifterna och Socialstyrelsen bedömer att de i princip har de uppgifter som behövs för att utöka den nuvarande statistiken. Kommunerna lämnar redan i dag uppgifter till den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd. Dessutom har merparten av kommunerna redan IT-system för att samla in uppgifter genom den registrering som görs i samband med myndighetsbeslut om utbetalning, även om anpassningar behöver göras. Vid intervjuer med kommunföreträdare har det framkommit att de ser en nytta av att statistiken utökas med efterfrågade uppgifter, vilket i sin tur torde ha en positiv inverkan på kvaliteten på de lämnade uppgifterna. Samtidigt ställer det ökade krav på kommunerna. Även de som handlägger ekonomiskt bistånd i kommunerna måste se en nytta annars finns det en risk att det kan påverka kvaliteten i de uppgifter som registreras.

Uppgifter som bör ingå i en utökad statistik

Uppgifter om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd

En generell utgångspunkt vid valet av uppgifter för att beskriva orsaker till behov av ekonomiskt bistånd bör vara de faktorer som hindrar den enskilde att trygga sin försörjning (försörjningshinder). Det är också viktigt att beakta vilken ställning biståndsmottagaren har inom arbetslöshets- och socialförsäkringssystemet. De valda uppgifterna bör också vara så pass heltäckande att de ger en god beskrivning av verkligheten.

Socialstyrelsen anser precis som de intervjuade kommunerna att den grupp av biståndsmottagare som saknar arbete är en självklar grupp att redovisa. Ofta räcker det inte att enbart ange att en person saknar arbete, med eller utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det bör även framgå om personen i fråga har eller bedöms vara i behov av någon form av insats eller åtgärd. Då kan man i statistiken fånga upp hur nära eller hur långt från arbetsmarknaden en biståndsmottagare bedöms stå.

Statistiken bör också visa på den grupp av biståndsmottagare som är sjuk-skrivna eller sjuka med respektive utan ersättning från sjukförsäkringssystemet. Det bör även framgå vilka biståndsmottagare som redan har någon form av ersättning men är i behov av kompletterande ekonomiskt bistånd.

Detsamma gäller biståndsmottagare som har ett hel- eller deltidsarbete, men där inkomsten är för låg. Även vissa studerande, t.ex. personer som deltar i svenskundervisning för invandrare (SFI) kan utgöra en grupp som bör redovisas särskilt.

En svårighet med att välja uppgifter för att beskriva individens försörjningshinder är att ansvaret för att hantera frågor kring arbete, rehabilitering och självförsörjning finns i olika system. Arbetsförmedlingen bedömer om en person står till arbetsmarknadens förfogande, Försäkringskassan bedömer en persons arbetsförmåga och kommunens socialtjänst ska bedöma om en individ behöver ekonomiskt bistånd. Kommunerna kan alltså i sin roll som uppgiftslämnare ha behov av uppgifter från andra myndigheter. Förutom uppgifter från Försäkringskassa och arbetsförmedling kan det även gälla kommunernas tillgång till andra uppgifter t.ex. om den grupp av biståndsmottagare som är studerande där man, med beaktande av sekretessregler, kan behöva utveckla rutiner för informationsutbytet mellan kommunerna och Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Val av indelningsgrund för insamling av uppgifter om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd

För att välja indelningsgrund för de uppgifter om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd som bör samlas in från kommunerna, har Socialstyrelsen utgått från 4 kap. 1 § i socialtjänstlagen (SoL). Där framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Socialstyrelsen tolkar [28] det här som att lagstiftaren har gett socialtjänsten två uppdrag. Huvuduppgiften är att bistå den enskilde att kunna klara sig utan ekonomiskt bistånd – *hjälp till självförsörjning*. I väntan på det blir möjligt har den enskilde under vissa förutsättningar och efter en individuell behovsprövning rätt till ekonomiskt bistånd – *hjälp med försörjningen*.

Socialstyrelsen har övervägt och kommit fram till att en indelning av uppgifter för att ange individens orsak till behov av ekonomiskt bistånd i huvudsak bör utgå från varför individen inte kan tillgodose sina behov (försörjningshindret). Huvudprincipen vid registrering av uppgifter bör alltså vara att ange om en person är arbetslös, sjuk eller sjukskriven osv.

Socialstyrelsen konstaterar att flera kommuner i dag har en sammanblandning av olika indelningsgrunder i de orsakskoder som används. Genomgången visar även ett antal exempel på orsakskoder som mer är ett konstaterande av faktiska förhållanden, t.ex. ”studerande” eller ”föräldraledig” än egentliga orsaker till behov av ekonomiskt bistånd. Sådana benämningar anger inte direkt varför en person saknar möjlighet att försörja sig.

Uppgifter om ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd

Med ekonomiskt bistånd menas all ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen, SoL, dvs. försörjningsstöd och livsföring i övrigt enligt 4 kap. 1 § i SoL samt i förekommande fall enligt 4 kap. 2 §.

Försörjningsstödet består av två delar. Den ena delen är en *norm* som gäller för hela landet (*riksnormen*). I riksnormen anges endast en totalsumma per månad för personliga kostnader – för barn och ungdomar i olika åldersgrupper och för vuxna ensamstående respektive sambor. Summan är inte uppdelad på de utgiftsposter som ingår i personliga kostnader, dvs. livsmedel, kläder och skor, fritid och lek samt hygien. Vidare anger riksnormen endast en totalsumma för gemensamma hushållskostnader. Här ingår dels förbrukningsvaror för skötsel av bostad och kläder dels kostnader för dagstidning, telefon och tv-licens.

Den andra delen innebär rätt till ersättning för *skäliga kostnader* för ett antal andra behovsprövade poster. Här ingår ett antal återkommande behovsprövade kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Allt annat bistånd som den enskilde kan behöva för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå, och som inte omfattas av försörjningsstödet, ingår i begreppet *livsföring i övrigt*. Normalt handlar det om mer tillfälliga eller sällan förekommande ekonomiska behov och kan bl.a. vara kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon, hemutrustning, flyttkostnader, spädbarnsutrustning, umgängesresor, avgifter för kommunal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter, rekreation, begravning och skulder.

Enligt Socialstyrelsen bör en redovisning följa den indelningsgrund som framgår av socialtjänstlagen dvs. enligt riksnorm (4 kap. 3 § SoL), för skäliga kostnader (4 kap. 3 § SoL) samt den del som gäller ekonomiskt bistånd under livsföring i övrigt (4 kap. 1 § SoL).

Socialstyrelsen konstaterar att en övervägande del av kommunernas utbetalningar av ekonomiskt bistånd är utifrån riksnormen och att dessa ersättningar utgår från schablonberäkningar där de ingående posterna inte är uppdelade. Därför anser Socialstyrelsen att det ekonomiska bistånd som betalas ut enligt riksnorm bör redovisas samlat.

Däremot kan det finnas skäl att särskilt redovisa vad kommunerna betalar ut utöver riksnormen. Antingen kan man välja att låta kommunerna redovisa samtliga poster som ingår för skäliga kostnader eller redovisa ett urval av posterna separat. Om uppgifter om samtliga poster för skäliga kostnader inom försörjningsstödet samlas in för den officiella statistiken kan de lämpligen grupperas och redovisas mer samlat i den nationella redovisningen. Exempel på en kostnadspost som flera kommuner har nämnt är utbetalningar för boende, inklusive kostnader för tillfälliga boenden.

När det gäller den ekonomiska delen under livsföring i övrigt är posterna inte givna på förhand, eftersom de omfattar alla de (ekonomiska) behov utöver försörjningsstödet som en individ kan ha för att uppnå en skälig levnadsnivå. För att renodla försörjningsstödet till att omfatta regelbundet återkommande kostnader togs läkarvård, akut tandvård och glasögon bort från försörjningsstödet i samband med att den nya socialtjänstlagen började gälla.

Avgörande vid valet för att särskilt redovisa poster under livsföring i övrigt kan vara att de motsvarar omfattande belopp eller är särskilt intressanta att kunna följa för att belysa levnadsförhållandena för personer med ekonomiskt bistånd. Kommunerna har i första hand angett utbetalningar för tandvård och skulder av olika slag som intressanta att redovisa. Andra exempel

som har nämnts är ekonomiskt bistånd för begravningskostnader och kostnader för läkarvård.

Socialstyrelsen föreslår att kommunernas utbetalningar för livsföring i övrigt avseende tandvård och utbetalningar för hälso- och sjukvård bör särredovisas. I förarbetet till socialtjänstlagen (prop. 2000/01:80) uppmärksammas att ansökningar om ekonomiskt bistånd till tandvård och bedömningen av i vilken omfattning och kostnad som kan godtas för det är ständigt förekommande hos socialnämnderna.

Kommunernas utbetalningar för tandvårdskostnader bedöms även utgöra betydande belopp. Vad gäller utbetalningar för hälso- och sjukvård visar forskning att biståndsmottagare uppger sämre fysisk och psykisk hälsa i högre utsträckning än befolkningen i övrigt, vilket i sig kan motivera att man redovisar de kostnaderna. Även kommunernas utbetalningar för skulder, t.ex. el- och hyresskulder skulle kunna redovisas separat. Flera kommuner har lyft fram att de här utbetalningarna utgör en stor kostnadspost för kommunerna. Vidare bör övervägas om också andra utbetalningar för livsföring i övrigt bör redovisas separat. Det kan exempelvis gälla utbetalningar för begravningskostnader.

Därutöver har några kommuner angett att det kan vara av intresse att utifrån ett barnperspektiv särredovisa vad som betalas ut utöver norm med särskild hänsyn tagen till barn i familjer som behöver ekonomiskt bistånd. I kommunernas utredningar om ekonomiskt bistånd är det föräldrarnas ekonomiska situation som uppmärksammas, men det är viktigt att även barns behov uppmärksammas, särskilt i de fall där familjer får ekonomiskt bistånd under en längre tid. Länsstyrelsens tillsyn och Socialstyrelsens uppföljningar har visat att barnperspektivet generellt inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning vid handläggningen av ekonomiskt bistånd [29]. Därmed bör man överväga att redovisa utbetalat ekonomiskt bistånd som går utöver normen med hänsyn till barns särskilda behov.

Uppgifter om orsak till behov av ekonomiskt bistånd bör samlas in på individnivå och vara könsuppdelade

Rätten till ekonomiskt bistånd bygger på en individuell behovsprövning där beräkningen utgår från hushållens samlade förmåga att helt eller delvis kunna tillgodose sina behov. Det gör att många kommuner har valt att enbart ange en orsak per hushåll till att hushållet behöver ekonomiskt bistånd. Flera kommuner har dock påpekat att hushållsbegreppet ofta är för trubbigt. Ett hushåll kan t.ex. bestå av flera vuxna med olika försörjningshinder. Att enbart utgå från hushållet när man registrerar orsaker till behov ger med andra ord inte tillräcklig information.

Socialstyrelsen anser att insamlingen av uppgifter om orsak till behov av ekonomiskt bistånd bör utgå från de vuxna individerna inom ett hushåll. Orsak till behov bör alltså anges för både registerledare och maka/make/sambo. Enligt Socialstyrelsens bedömning borde det inte utgöra något hinder, även om det kan medföra ett omställningsarbete hos kommunerna. Även den nuvarande årsstatistiken om ekonomiskt bistånd utgår från

hushållet, men är personnummerbaserad. På så sätt går det att lägga till efterfrågade uppgifter till unika personer i hushållet.

I förordningen (2001:100) om den officiella statistiken (14 §) finns det krav på könsuppdelning av individbaserad statistik: "Individbaserad officiell statistik skall vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta". Genom att redovisa orsaker till behov av ekonomiskt bistånd på individnivå finns det inte heller något hinder för att redovisa uppgifterna utifrån kön, vilket redan gäller för den officiella årsstatistiken om ekonomiskt bistånd.

Vissa svårigheter att på individnivå samla in uppgifter om ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd

Socialstyrelsen konstaterar utifrån intervjuerna med kommunföreträdare att det finns en osäkerhet i fråga om hur ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd bör redovisas. Flera kommuner har bl.a. påpekat att det kan finnas vissa svårigheter att ange till vad ekonomiskt bistånd betalas ut för individerna inom ett hushåll, eftersom beräkningar och beviljade medel utgår från ett hushålls samlade förmåga och behov.

Enligt Socialstyrelsen torde det vara mindre relevant för kommunerna att fördela och redovisa samtliga föreslagna poster på individnivå. Ett exempel är kostnader som rör boende. Om dessa uppgifter ska särredovisas får de snarast anges samlat för hushållet. I redovisningen av den officiella statistiken skulle dock en konstruktion kunna göras där kostnaderna fördelas per boende i hushållet.

Däremot borde det vara fullt möjligt för kommunerna att redovisa vissa andra poster på individnivå. Under förutsättning att t.ex. utbetalade medel för tandvård och hälso- och sjukvård redovisas separat bör de kunna anges för enskilda individer inom ett hushåll. En möjlighet skulle därmed kunna vara att man vid registreringstillfället anger om det utbetalade beloppet avser hela hushållet alternativt en enskild medlem av hushållet.

Gällande regelverk bör ses över

Gällande sekretessbestämmelser är tillräckliga

I fråga om sekretess anser Socialstyrelsen att det inte behövs någon ytterligare reglering för att uppgifterna om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd ska kunna ingå i framställningen av den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd.

Hos kommunerna kommer de här uppgifterna att omfattas av sekretessskydd enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (SkrL) och hos Socialstyrelsen skyddas uppgifterna av statistiksekretess enligt 9 kap. 4 § SkrL. Enligt 14 kap. 1 § SkrL kan uppgifterna överföras från kommunerna till Socialstyrelsen eftersom kommunerna föreslås bli skyldiga att lämna ut dessa uppgifter.

Inget hinder för kommunerna att behandla personuppgifter för statistik om ekonomiskt bistånd

Kommunernas behandling av de efterfrågade uppgifterna kan anses vara nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras. Uppgifterna ska användas för att utveckla den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd. Syftet med statistiken är att möjliggöra analyser och uppföljningar på nationell och kommunal nivå av en viktig samhällsfunktion. Därför kan kommunernas behandling av uppgifter om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd anses nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras. I sådana fall är det tillåtet att behandla personuppgifter utan den enskildes samtycke, enligt 10 § d personuppgiftslag (1998:204) (PuL). Socialstyrelsen föreslår att kommunerna ska vara skyldiga att lämna uppgifter till Socialstyrelsen om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd. Därmed kan den uppgiftsskyldigheten också utgöra grund för kommunernas behandling av personuppgifter utan den enskildes samtycke (10 § b PuL).

Kommunernas behandling av uppgifter för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten sker med stöd av lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuLF). Enligt 9 § andra stycket PuL ska behandling för bl.a. statistiska ändamål inte anses oförenlig med det ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlades in. Det finns alltså inget hinder för att även uppgifter som kommunerna samlar in med stöd av SoLPuL och SoLPuLF behandlas och lämnas till Socialstyrelsen för produktion av den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd.

När det gäller *känsliga personuppgifter* framgår av 19 § andra stycket PuL att sådana personuppgifter får behandlas för statistikändamål om behandlingen är nödvändig och samhällsintresset av det statistikprojekt där behandlingen ingår klart överväger den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som behandlingen kan innebära.

Med hänsyn till den funktion som ekonomiskt bistånd har i samhället torde utfallet av en allmän bedömning bli att samhällsintresset av en utvecklad och användbar statistik om ekonomiskt bistånd klart överväger den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som det kan innebära med behandling av t.ex. uppgifter om orsak till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd. Det bör dock understrykas att det är kommunerna i egenskap av personuppgiftsansvariga som på eget ansvar gör avvägningen mellan de olika intressena.

Socialstyrelsen saknar författningsstöd för behandling av känsliga personuppgifter

Enligt 14 § lag (2001:99) om den officiella statistiken får Socialstyrelsen i egenskap av statistikansvarig myndighet behandla personuppgifter för att framställa statistik om bl.a. ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen saknar dock stöd för att vid framställning av den aktuella statistiken behandla känsliga personuppgifter. Om uppgifter om t.ex. enskildas hälsa ska ingå i framställningen av officiell statistik om ekonomiskt bistånd krävs det en komplette-

rande bestämmelse i bilagan till förordning (2001:100) om den officiella statistiken, där det ska framgå att Socialstyrelsen får behandla sådana uppgifter vid framställning av officiell statistik om ekonomiskt bistånd.

Uppgifter som samlas in bör framgå av förordning

När det gäller regleringen av kommunernas skyldighet att lämna personuppgifter till Socialstyrelsen för statistiska ändamål, kan man konstatera att den tillämpliga förordningen endast definierar de område inom socialtjänsten som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Av förordningen framgår alltså inte vilka uppgifter som ska samlas in för att användas vid framställning av statistik. De uppgifter som kommunerna ska lämna till Socialstyrelsen för framställning av den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd bestäms för närvarande i Socialstyrelsens föreskrifter.

Utvecklingen av statistiken inom socialtjänsten medför att allt fler uppgifter om enskilda samlas in och behandlas både på nationell och på kommunal nivå. De uppgifter om enskilda som förekommer inom socialtjänsten är i regel av integritetskänslig natur. En del av de här uppgifterna tillhör dessutom känsliga personuppgifter i PuL:s mening.

Det finns alltid en risk att insamling av uppgifter om enskilda inom socialtjänsten upplevs som integritetskränkande. I allmänhet kan det upplevas som integritetskränkande att över huvud taget vara beroende av samhällsstöd. Den enskilde befinner sig i en stark beroendesituation vilket bidrar till att enskilda personer kan uppleva en ökad risk för integritetskränkning i samband med ytterligare registrering av uppgifter. Det gäller i synnerhet om registreringen avser känsliga personuppgifter som t.ex. uppgifter om en persons hälsotillstånd. Uppfattningen om vilka personuppgifter som är integritetskänsliga påverkas i hög grad av såväl individuella erfarenheter som tidsbestämda kulturella förhållanden.

Mot den här bakgrunden anser Socialstyrelsen att det inte är tillfredställande att de uppgifter som ska samlas in för framställning av statistik om socialtjänsten, bl.a. ekonomiskt bistånd, ska bestämmas i myndighetsföreskrifter. Ställningstagandet om vilka uppgifter som ska registreras och användas för framställning av statistik omfattar en avvägning mellan olika legitima intressen. Socialstyrelsen anser att detta bör regleras i en förordning där det klart framgår vilka uppgifter om enskilda som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det bör gälla för samtliga områden inom socialtjänsten som omfattas av förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter. Utöver ekonomiskt bistånd omfattar förordningen även uppgiftsskyldighet som rör omsorg om barn och unga, uppgiftsskyldighet inom äldre- och handikappomsorg enligt socialtjänstlagen samt uppgiftsskyldighet som rör introduktionsersättning för flyktingar.

Inom ramen för det här uppdraget föreslår Socialstyrelsen att samtliga de uppgifter om enskilda som ska ingå i framställning av statistik om ekonomiskt bistånd ska regleras i en förordning. Det kan antingen göras genom kompletteringar av nu gällande förordning om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter, eller genom att regeringen beslutar om bestämmelser i en separat förordning. Om den gällande förordningen skulle kompletteras med en närmare reglering av uppgifter som ska samlas in för

samtliga de områden som ingår, skulle förordningen sannolikt bli alltför omfattande och svåröverskådlig.

Socialstyrelsen anser därför att det vore lämpligare att på sikt upphäva nuvarande förordning om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och ersätta den med separata förordningar som reglerar uppgiftsskyldigheten på respektive område. Därmed skulle uppgiftsskyldighet avseende uppgifter för framställning av officiell statistik om ekonomiskt bistånd, inklusive uppgifter om orsaker till behov av och ändamål med utbetalt ekonomiskt bistånd, regleras i en separat förordning.

Ekonomiska konsekvenser av en utökad statistikinsamling

En bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av en utökad statistikinsamling är en av de faktorer som bör vägas in inför ett ställningstagande om att utveckla den officiella statistiken. Socialstyrelsen har funnit att det inte finns någon egentlig ”modell” att tillgå som underlag för en sådan bedömning. De metoder som exempelvis används för de årliga mätningarna av tidsåtgången för uppgiftslämnandet till den officiella statistiken anges som osäkra, eftersom tidsåtgången för uppgiftslämnandet kan variera i en och samma undersökning, bl.a. beroende på kommunens storlek, organisation, administrativa system m.m.

Socialstyrelsen kan dock konstatera att de olika leden i statistikproduktionen, bl.a. uppgiftslämnande, insamling, sammanställning, bearbetning, granskning, redovisning m.m., i varierande grad kommer att påverkas.

De intervjuade kommunerna har i egenskap av uppgiftslämnare pekat på behov av kompetensutveckling, vilket har bedömts medföra en extra kostnad. Dessutom kommer registreringen av nya uppgifter kräva att kommunerna anpassar och gör förändringar av sina IT-system, vilket också bedöms innebära vissa kostnader. De flesta av de intervjuade kommunerna har dock bedömt att det inte kommer att handla om några avgörande merkostnader, men att det är avhängigt av vilka uppgifter som kommer att efterfrågas.

Socialstyrelsen antar att en utökad statistik inte får omfattande ekonomiska konsekvenser för andra delar av statistikproduktionen dvs. för insamling, sammanställning och bearbetning av uppgifter. Man kan anta att kostnaderna till en början kan bli högre eftersom den nuvarande blanketten för insamling måste kompletteras med nya uppgifter och att det inledningsvis kommer att behövas fler kontakter med kommunerna. Även det förarbete i form av en testinsamling som föreslås kommer att medföra vissa kostnader. I nuläget är det dock svårt att göra en mer ingående samlad bedömning av eventuella kostnader som tillkommer för en utökad statistikinsamling.

Behov av ett fortsatt utvecklingsarbete

Socialstyrelsen anser att en statistik som kompletteras med de efterfrågade uppgifterna bör bygga på totalundersökningar. Utöver de anpassningar som behöver göras hos kommunerna som uppgiftslämnare, konstaterar Socialsty-

relsen att det behövs ett fortsatt utvecklingsarbete inför en utökad statistikinsamling.

En testinsamling bör genomföras

Socialstyrelsen avser att inleda ett planeringsarbete inför en testinsamling i ett urval av kommunerna. Arbetet är i överensstämmelse med det uppdrag Socialstyrelsen har fått i 2007 års regleringsbrev. Här framgår bl.a. att Socialstyrelsen ska redovisa vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att utveckla den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd så att den möjliggör en bättre och mer detaljerad orsaks- och ändamålsanalys. En förutsättning redan inför testinsamlingen är att den föreslagna ändringen i bilagan till förordningen om den officiella statistiken avseende behandlingen av känsliga personuppgifter kommer till stånd.

Genom en testinsamling kan man i möjligaste mån förebygga och undvika problem med svarsbortfall och mätfel för att tillgodose kraven på god kvalitet på de uppgifter som sedan samlas in. Testinsamlingen bör genomföras utifrån ett antal variabler som anges på förhand. Valet av variabler bör utgå från den indelningsgrund som föreslagits ovan. Dessa variabler bör sedan bli föremål för en utvärdering och utgöra underlag för ett fortsatt arbete hos Socialstyrelsen bl.a. när man ska utarbeta en ny blankett och anvisningar till kommunerna som uppgiftslämnare. Socialstyrelsen har för avsikt att bedriva arbetet i ett nära samarbete med Sveriges Kommuner och Lands-ting, SKL samt att resultatet av testinsamlingen rapporteras till regeringen. Även frågan om eventuella kostnader som tillkommer bör hanteras inom ramen för en testinsamling.

Ytterligare en fråga att ta ställning till är hur ofta uppgifterna bör samlas in och redovisas i den officiella statistiken. Vid intervjuer med kommunerna har de föreslagit både månads-, kvartals- och årsvisa behov av redovisningar. Sammantaget har flertalet kommuner angett att det är tillräckligt att samla in uppgifter årsvis för den nationella statistiken.

Socialstyrelsen anser att insamlingen av den kompletterade statistiken med de efterfrågade uppgifterna lämpligen samordnas och redovisas med övrig årsstatistik om ekonomiskt bistånd. Kommunerna har påpekat att täta insamlingar av uppgifter innebär en stor arbetsbelastning. Utifrån resultatet av testinsamlingen bör man även avgöra frågor om när insamlingen ska starta och vilken mätperiod som ska användas.

Ett arbete med att kategorisera och klassificera uppgifter behövs

Ett problem som har uppmärksamats vid kommunintervjuerna är att handläggarna i kommunerna registrerar samma eller liknande förhållanden på olika sätt, bl.a. på grund av att de orsakskoder som i dag används kan vara för många, överlappar varandra eller är otydliga. Socialstyrelsen har gjort motsvarande iakttagelse utifrån en genomgång av ett antal kommuners nuvarande orsakskoder. Flera kommuner har även understrukt att det är bättre med få men tydliga variabler än många som skapar svårigheter att redovisa och ökar risken för felaktigheter vid registrering.

En förutsättning för att kunna samla in de efterfrågade uppgifterna för den officiella statistiken och få dem jämförbara, är att man har entydiga begrepp som grund för att få fram variabler som är valida, mätbara och relevanta. I det här sammanhanget handlar det inte enbart om behovet av att definiera begrepp. Socialstyrelsen anser även att uppgifterna behöver grupperas och indelas i olika klasser för att kunna registreras enhetligt. Den färdiga klassificeringen ska resultera i ett kodverk. Det här behöver göras redan inför en eventuell testinsamling. Vidare behöver man utarbeta beskrivningar för de uppgifter som ingår som stöd för kommunernas handläggare av ekonomiskt bistånd. Arbetet bör bedrivas i samarbete med SKL och andra berörda intressenter, t.ex. Försäkringskassan och AMS.

Behov av ett fortsatt regleringsarbete

Utöver föreslagen ändring i bilagan till förordningen om den officiella statistiken har Socialstyrelsen angett att det behövs ändringar i den gällande förordningen om kommunernas uppgiftslämnande. Oavsett om regeringen väljer att besluta om förändringar i den gällande förordningen om uppgiftsskyldighet eller utfärdar en separat förordning behöver Socialstyrelsen utarbeta nya föreskrifter vid en utökad insamling av officiell statistik om ekonomiskt bistånd.

Referenser

1. Redovisningssystem av kommunala insatser som syftar till självförsörjning genom arbete. Stockholm: Socialstyrelsen; 2006
2. SOU 2007:02 Från socialbidrag till arbete. Slutbetänkande av utredningen Från socialbidrag till arbete. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer; 2007
3. SOSFS 2003:5, Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd
4. Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2005. Stockholm: Socialstyrelsen; 2006. Rapport 2006:7
5. Bergmark Å, Bäckman O. Mot självförsörjning? Om avslutat långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet. I Bergmark Å. (red): Ofärd i välfärden. Kommittén Velfärdsbokslut. SOU 2001:54. Stockholm: Fritzes; 2001
6. Korpi W. Fattigdom i välfärden. Stockholm: Tidens förlag; 1971
7. Gustafsson B. Socialhjälpens bestämningsfaktorer. Stockholm: Delegationen för social forskning; 1983
8. Bergmark Å (red). Velfärd och försörjning. Kommittén för Velfärdsbokslut. SOU 2000:40. Stockholm: Fritzes; 2000
9. Jonasson I. Långvariga socialbidragstagare. Stockholm: Stockholms universitet; 1996. Rapport i socialt arbete nr 80
10. Salonen T. Velfärdens marginaler. Stockholm: Fritzes; 1994
11. Bergmark Å, Sandgren P. Vilka faktorer bestämmer socialbidragskostnaderna? En analys av kommunala variationer. Stockholm: Socialstyrelsen; 1998
12. Byberg I. Arbetsmetoder och socialbidrag. Stockholm: Socialstyrelsen; 1998. Rapport 1998:11
13. Isaksson K, Svedberg L. Klienterna, arbetet och arbetslösheten. Stockholm: Stockholms socialförvaltning. FoU-byrå; 1987. Rapport nr 27
14. Jonasson I, Libietis V. ”... bara jag får ett jobb så...” Socialt arbete med långtidsarbetslösa. Stockholm: Stockholms socialförvaltning. FoU-byrå; 1987. Rapport nr 85
15. Jonasson I. Rehabilitering eller utanförskap? Om sjuka, nollplacerade med ekonomiskt bistånd. Stockholm: Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet; 2004
16. Rapport integration 2005. Norrköping: Integrationsverket; 2006.

17. Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet. Stockholm: Socialstyrelsen; 1999. Rapport 1999:5
18. Kunskapsunderlag till Folkhälsopolitisk rapport 2005. Målområde 2. Ekonomisk och social trygghet. Stockholm: Folkhälsoinstitutet; 2005.
19. Arbetsmarknaden för utomnordiska medborgare i siffror. Stockholm: AMS; 2002. Serie Ura 2002:7
20. Arbetsmarknadsutsikterna för år 2006. Stockholm: AMS; 2005. Serie Ura 2005:5
21. AKU, grundtabeller. SCB; november 2006
22. Edin P-A, Åslund O. Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad. I Bergmark (red): Ofärd i välfärden. Kommittén Välfärdsbokslut. SOU 2001:54. Stockholm: Fritzes; 2001
23. Jacobsson-Libietis V, Jonasson I. Att få bidra eller bidrag? Uppföljning av 1991 års kommunplacerade flyktingar. Stockholm: Svenska Kommunförbundet. Kommentus förlag; 1997
24. Franzén E-M. I välfärdsstatens väntrum – studier av invandrares socialbidragstagande. Göteborg: Göteborgs universitet; 2003
25. Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2005. Stockholm: Rådet för den officiella statistiken. SCB; 2006
26. Sökande som arbetsförmedlingen inte anser står till arbetsmarknadens förfogande. Katrineholm: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF); 2006. Rapport 2006:9
27. Försäkringskassans vägledning. Stockholm: Försäkringskassan 2004:2
28. Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning. Stockholm. Socialstyrelsen; 2003
29. Barnperspektiv vid handläggningen av ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen och länsstyrelserna; 2003

Bilagor

SCB:s register

SCB har ett omfattande registersystem. I projektet har en genomgång gjorts av ett antal register som kan vara av intresse i sammanhanget samt av vilken information de innehåller som eventuellt kan vara till hjälp vid analysen av varför hushåll och individer får ekonomiskt bistånd.

SCB:s registersystem består av fyra basregister:

- Befolkningsregistret
- Aktivitetsregistret (under uppbyggnad)
- Fastighetsregistret
- Företagsregistret

Alla SCB:s övriga register har kopplingar till de här fyra och kan därmed sammankopplas med varandra genom de här registren.

Register uppbyggda av totalundersökningar

Inom ramen för uppdraget är det främst de register som finns under *Befolkningsregistret* som kan vara intressanta. (Möjligtvis skulle även Aktivitetsregistret kunna vara av ett visst intresse när det gäller dess Yrkesregister.)

Under Befolkningsregistret finns två register som kan vara relevanta och som samtidigt är totalundersökningar:

- LISA (f.d. LOUISE) – Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier
- Sysselsättningsregistret

LISA är en bred databas där SCB har samkört med andra register för att få in uppgifter. I LISA ingår ett stort antal variabler. I det här sammanhanget är det i första hand följande som kan vara av intresse:

Grundregister = JobbReg:

- inkomst av största förvärvskälla
- (arbetsställe SNI2002)¹³

¹³ SNI2002= Svensk näringsgrensindelning, version från 2002

- inkomst av näst största förvärvskälla
- (arbetsställe SNI2002)
- inkomst av tredje största förvärvskälla
- (arbetsställe SNI2002)

Grundregister = Inkomst- och Taxeringsregistret (IoT):

- deklarerad löneinkomst
- summa inkomst föranledd av studier
- summa inkomst föranledd av sjukdom/arbetsskada/rehabilitering
- summa inkomst föranledd av förtidspension/sjukbidrag
- handikappersättning
- bostadsbidrag för familj
- bostadstillägg för familj

Grundregister = Sysselsättningsregistret, (Sreg) och Taxeringsregistret (IoT):

- arbetsinkomst

Grundregister = Försäkringskassans datalager STORE:

- ersättningsbelopp för månader med icke tidsbegränsad och/eller tidsbegränsad sjukersättning (ersätter förtidspension)
- sjukbidrag¹⁴, ersättningsbelopp

För att kunna koppla samman Socialstyrelsens register med de här uppgifterna måste man använda personnummer. Nu finns det dock redan uppgifter om ekonomiskt bistånd i LISA, eftersom SCB har samlat in uppgifterna till registret om ekonomiskt bistånd på uppdrag av Socialstyrelsen. Innan leverans till Socialstyrelsen sker, gör SCB en kopia till sitt registersystem. I LISA är det begränsat till två variabler som rör ekonomiskt bistånd. Det går dock att samköra mot det totala registret för ekonomiskt bistånd, som även ligger under Befolkningsregistret. Ett problem är att vid den tidpunkt statistiken över ekonomiskt bistånd ska redovisas, finns inte motsvarande års uppgifter tillgängliga i LISA, utan de finns tillgängliga först ett år senare.

Sysselsättningsregistret kan också i viss mån vara intressant. Det register som benämns Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) omfattar i sin tur fyra register, varav Sysselsättningsregistret (SREG) är ett. Övriga är Aktivitetsregistret (AREG), Registret över företag i RAMS (ORGRA) och Registret över arbetsställen i RAMS (CFAR). Syftet med RAMS är att ge

¹⁴ Variablerna sjukbidrag innehåller ersättningsslaget sjukbidrag. Från år 2003 ersattes förtidspension och sjukbidrag med sjuk- och aktivitetsersättning

information om sysselsättning, pendling, personal- och näringsstruktur samt att belysa händelser och flöden på arbetsmarknaden.

LISA bedöms dock redan innehålla uppgifter om sysselsättning i den omfattningen att det bör vara tillräckligt för en eventuell koppling till uppgifter om ekonomiskt bistånd.

Register uppbyggda av urvalsundersökningar

Register som är grundade på urvalsundersökningar kan givetvis vara intressanta för vissa behov och syften. Vid en översikt under en tidsperiod kan man välja att beskriva hur läget ser ut i Sverige t.ex. när det gäller arbetslöshet, låga inkomster etc. parallellt med uppgifter om antal biståndsmottagare. Uppgifterna i urvalsundersökningarna kan räknas upp och motsvara en skattning på hela Sverige. Om man jämför olika uppgifter kan man ana vissa eventuella samband.

- LINDA är en urvalsbaserad longitudinell individdatabas med uppgifter om bl.a. arbetsinkomst, inkomst av näringsverksamhet, skatt, ersättningar av olika slag m.m. Registret bygger på uppgifter från SCB:s inkomstregister. Det totala antalet variabler i LINDA är drygt tusen. Urvalet görs årligen och består av cirka tre procent av befolkningen. Inkomstuppgifter finns även att tillgå i totalundersökningen LISA.
- HEK (f.d. HINK) innehåller uppgifter om hushållens ekonomi. Fr.o.m. inkomståret 2000 samordnas urvalet med inkomstdatabasen LINDA. Urvalet uppgår till 10 000–19 000 hushåll per år. De statistiska storheter som skattas i HEK är främst disponibel inkomst och inkomststruktur för olika typer av hushåll. Exempel på variabler är hushållstyp, ålder, kön, löneinkomst och inkomst av kapital och bidrag.
- ULF är ett register som innehåller indikatorer för beskrivning av levnadsförhållanden. Mellan 12 000 och 13 000 personer intervjuas under en tvåårsperiod. Sammanlagt har närmare 200 000 personer intervjuats sedan undersökningen inleddes år 1975. Syftet med ULF är främst att utgöra underlag för samhällsdebatt och reformarbete. Den statistik som publiceras är tänkt att ge en bild av välfärden. Här kan man t.ex. följa förändringar över tid samt skillnader mellan olika befolkningsgrupper. I målpopulationen ingår personer som är 16 år eller äldre. De variabler som finns med rör bl.a. allmänt hälsotillstånd, läkarbesök, bostadskostnader, barntillsynskostnader, inkomster, tillgång till viss materiell utrustning, arbetstider, arbetsmiljö, utbildning, studieaktiviteter, boendemiljö och hushållets sammansättning.

- Registret HUT innehåller hushållens utgifter. År 2005 var urvalet 4 000 hushåll. Huvudsyftet med undersökningen är att belysa utgifter för varor och tjänster bland olika hushållsgrupper. Med hushållsgrupper menas ensamstående med respektive utan barn, sammanboende med eller utan barn, osv. Uppgifter från HUT kan ligga till grund för studier av konsumtionsstandard och utvärdering av skälig levnadsnivå.

Intervjuade kommuner

Bollebygds kommun
Kristinehamns kommun
Kungsörs kommun
Köpings kommun
Leksands kommun
Lessebo kommun
Lidköpings kommun
Luleå kommun
Malmö stad
Norrköpings kommun
Nynäshamns kommun
Pajala kommun
Solna stad
Sundbybergs stad
Stockholms stad
Södertälje kommun
Timrå kommun
Trelleborgs kommun
Upplands-Bros kommun
Älvsbyns kommun
Örebro kommun
Östersunds kommun

Nuvarande blankett för insamling av årsstatistik

Här lämnade uppgifter erhåller sekretesskydd enligt 9 kap 4 § sekretesslagen (1980:100).
Uppgifterna är obligatoriska enligt förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämndarna att lämna statistiska uppgifter.

Uppgifter lämnas för alla hushåll i er kommun som under året i någon form fått ekonomiskt bistånd enligt socialtjänst-lagen (SoL) eller introduktionsersättning enligt lagen 1992:1068.

Redovisa

- utbetalt ekonomiskt bistånd brutto.
- ekonomiskt bistånd som beviljats för "egenavgifter" i samband med vård och behandling enligt 4 kap. 1 § SoL.

Observera!

När registerledaren är född 1990 eller senare skall ni inte uppges hela personnumret utan bara födelseår-månad-dag.

EKONOMISKT BISTÅND

Kommun

INDIVIDUPPGIFTER

2005

Lönnummer

Redovisa inte

- kostnader för arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar eller andra grupper
- "egenmedelsförvaltning", dvs. medel som avser socialförvaltningens ev. kostnader för att förvalta vissa bistånds-mottagares ekonomi
- kontaktmännaskapsarvode

Antal barn

Antal barn som tillhör hushållet,
födda 1990 eller senare

Barnens födelseår - hemmavarande barn, födda 1989 eller senare. Även om flera barn har samma födelseår

redovisas samtliga födelseår.

Barn 1	Barn 2	Barn 3	Barn 4	Barn 5	Barn 6	Barn 7	Barn 8	Barn 9	Barn 10	Barn 11	Barn 12	Barn 13	Barn 14	Barn 15		

Till hushållet utbetalt ekonomiskt bistånd, summa kronor

Januari	Februari	Mars	April	Maj	Juni
Juli	Augusti	September	Oktober	November	December

Utbetald introduktionsersättning

Januari	Februari	Mars	April	Maj	Juni
Juli	Augusti	September	Oktober	November	December

Ange vilka medlemmar i hushållet som omfattades av biståndsbeslutet (exkl. barn under 16 år) vid senaste utbetalningstillfället

Status i hushållet	Personnummer (12 pos)				Flykting	Om ofullständigt personnr, ange		
	År	Mån	Dag	Nr (4)		Urrikesfödd	Kön	Ålder
Registerledare					1 ☐ Ja	☐ Ja	☐ 1 Man ☐ 2 Kv	
Maka/Make/Reg.partner/ Sambo	OBS! Endast sammanboende				2 ☐ Ja	☐ Ja	☐ 1 Man ☐ 2 Kv	
Övrig hushållsmedlem, född 1989 eller tidigare					3 ☐ Ja	☐ Ja	☐ 1 Man ☐ 2 Kv	
Övrig hushållsmedlem, född 1989 eller tidigare					3 ☐ Ja	☐ Ja	☐ 1 Man ☐ 2 Kv	
Övrig hushållsmedlem, född 1989 eller tidigare					3 ☐ Ja	☐ Ja	☐ 1 Man ☐ 2 Kv	
Övrig hushållsmedlem, född 1989 eller tidigare					3 ☐ Ja	☐ Ja	☐ 1 Man ☐ 2 Kv	
Övrig hushållsmedlem, född 1989 eller tidigare					3 ☐ Ja	☐ Ja	☐ 1 Man ☐ 2 Kv	
Övrig hushållsmedlem, född 1989 eller tidigare					3 ☐ Ja	☐ Ja	☐ 1 Man ☐ 2 Kv	



Blankettutgivare
Statistiska centralbyrån
Statistik Sweden

Postadress
Box 24 300
104 61 STOCKHOLM

Kontaktpersoner
Inger Forslund
Ulf Thorsson

Telefon
08 - 608 840 84
08 - 608 848 81

E-post
Inger.forslund@scb.se
ulf.thorsson@scb.se

