



# LUND UNIVERSITY

## Den främre parentesen och socialbidraget

Salonen, Tapio

1999

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Salonen, T. (1999). *Den främre parentesen och socialbidraget*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 1999, Nr. 5), (Research Reports in Social Work; Vol. 1999, Nr. 5). Socialhögskolan, Lunds universitet.

*Total number of authors:*

1

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# **MEDDELANDEN FRÅN SOCIALHÖG- SKOLAN**



**Tapio Salonen**

**Den främre parentes  
och socialbidraget**

**1999:5**



# INNEHÅLL

<b>Förord.....</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>11</b>
<b>2. Kunskapsläget kring sambandet mellan arbetslöshet och socialbidrag.....</b>	<b>15</b>
<b>3. Studiens syfte och uppläggning.....</b>	<b>21</b>
<b>4. Trygghetssystemens nuvarande utformning vid arbetslöshet.....</b>	<b>23</b>
4.1 Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen.....	24
4.2 Arbetskravet i socialbidragssystemet.....	27
4.3 Nittiotalets arbetslöshetspolitik.....	28
<b>5. Storstädernas socialbidrag i nationell belysning.....</b>	<b>32</b>
<b>6. Arbetslöshetsprofil i storstäderna och riket....</b>	<b>40</b>
6.1.1 Öppet arbetslösa.....	41
6.1.2 Ersättningsskydd vid arbetslöshet.....	45
6.2 Personer i arbetsmarknadsåtgärder.....	50
6.2.1 Arbetsmarknadsåtgärder i storstaden jämfört med riket.....	51

6.2.2 Ersättning vid deltagande i arbetsmarknadsåtgärd.....	56
<b>7. Arbetslöshetsrelaterade effekter på socialbidrag.....</b>	<b>61</b>
7.1 Storstädernas arbetsmarknadsrelaterade socialbidrag.....	61
7.2 Arbetslösa utan ersättning.....	65
7.3 Personer i åtgärder utan arbetslöshetsersättning.....	67
7.4 Arbetslöshetsförsäkringens effekter på socialbidraget.....	69
<b>8.Slutdiskussion.....</b>	<b>70</b>
8.1 Personkrets.....	71
8.2 Kostnad för en allmän arbetslöshetsförsäkring.....	76
8.3 Reformstrategier eller särlösningar?.....	78
<b>Referenser.....</b>	<b>83</b>
<b>Bilaga 1. Metodbeskrivning.....</b>	<b>90</b>

## Förord

De flesta som följer med i aktuella samhällsfrågor känner till diskussionen om den 'bortre parantesen' - att personer som uppbär arbetslöshetsersättning riskerar bli utförsäkrade då ersättningstiden är tidsbegränsad.

Utförsäkringsshotet är en fråga som återkommande förekommer i det offentliga debatten och drivs av väletablerade parter från arbetsmarknaden och det politiska livet.

Däremot har problematiken kring den 'främre parantesen' nästan helt förbisetts i debatten och reformöverbäganden. Den är så pass sparsamt uppmärksammas att många inte ens vet att det handlar om inträdesproblemen in i arbetslöshetsförsäkringen. Många som uppfyller de sedvanliga kriterierna vid arbetslöshet - att vara aktivt arbetssökande, registrerad hos arbetsförmedling mm - har trots detta inte rätt till något arbetslöshetsunderstöd. Detta hänger samman med de ytterligare krav som ställs på att erhålla denna försäkring, bl.a. medlemskap i fackförening och att ha arbetat eller studerat en viss omfattning tidigare. Under de senaste tjugo åren har denna grupp arbetslösa utgjort var fjärde öppet arbetslös. Dessa har varken erhållit inkomstrelaterade ersättningar från A-kassa eller den tidigare lägre ersättning från KAS (kontant arbetsmarknadsstöd).

Under 90-talskrisen har en växande oro för ökade skillnader mellan de som redan är inne i olika trygghetssystem och de som hamnar utanför dessa kunnat avläsas. Detta har naturligtvis hängt samman med arbetslöshetskrisens effekter i allmänhet men också att den offent-

liga krispolitiken tvingats strama åt just de ekonomiska skydd som är tänkta att mildra utsatthet t.ex. vid arbetslöshet. Mycket tyder på att denna akuta krissituation har accentuerat en uppdelning i levnadsvillkor mellan etablerade grupper på arbetsmarknaden och de som står utanför. I den europeiska debatten brukar detta benämnas som en typisk insider/outsider-problematik, i vilket välfärdsordningarna tenderar att fungera olika beroende på om man definieras som berättigad medborgare eller ej. I Sverige har vi istället utgått från att välfärdssystemen mer eller mindre skulle vara till för alla. Denna universella förinställning har satts på svåra prov under 90-talskrisen. Den svenska modellen har byggt på den fulla sysselsättningen som en central förutsättning för individernas tillhörighet i socialförsäkringarna. Den stegvisa inklusionsstrategi (först in i lönearbete för att därigenom bli kvalificerad till de offentliga trygghets-systemen) har satts på svåra prov under det gångna decenniet.

Mycket tyder på att inträdes- och inte utträdesproblematiken är ett signifikant karaktärsdrag på den svenska arbetsmarknaden under 1990-talet. Betydligt större grupper har fått erfara svårigheterna att ta sig in i det snabbt föränderliga svenska arbetslivet. Trots detta har uppmärksamheten och ansträngningarna uppehållit sig kring utträdesproblematiken i arbetslöshetsförsäkringen. Ett illustrativt exempel var regeringens överenskommelse med LO våren 1997 att höja ersättningsnivån från 75 till 80 procent i A-kassan. Man var överens att detta skulle bekostas inom arbetslöshetsförsäkringens egen kostnadsram genom att höja arbetsvillkoret i kvalifikationskraven

från fem till sex månaders tidigare dokumenterat lönearbete. Den underliggande sensmoralen tycks vara att förbättra villkoren för de som har rätt till arbetslöshetsförsäkring på bekostnad av de som ännu inte lyckats kvalificera sig in i systemet. Detta är endast ett exempel bland flera under senare år som bekräftar en differentierad syn på arbetslösheten; mellan väletablerade och nykomlingar på arbetsmarknaden.

Att vara arbetslös och sakna rätt till arbetslöshetsersättning innebär för många att det istället blir socialbidraget som får träda in. Flera tidigare studier har indikerat att denna överströmning av arbetslösa personer in i socialbidragssystemet till betydande del ligger bakom kommunernas dramatiskt ökade socialbidragskostnader under 90-talet. Men det har saknats forskning som mer direkt och inträngande försöker undersöka hur denna koppling egentligen ser ut och omfattningen av en sådan försörjningsproblematik.

Mot bakgrund av detta tog Svenska Kommunförbundet initiativ till denna studie. De tre storstäderna var intresserade av att aktivt delta i en undersökning som lyfte fram den främre parantesens effekter på kommunernas socialbidrag. På uppdrag av dessa fyra parter har jag ansvarat för denna studie i syfte att ge en aktuell bild av hur stor andel av socialbidraget som kan hänföras till brister i arbetslöshetsförsäkringen och låga ersättningar vid deltagande i olika arbetsmarknadsåtgärder. Det har varit en intressant forskningsuppgift att försöka tydliggöra och i detalj beräkna omfattningen av detta samband. Studien har bedrivits i ett nära och förtroendefullt samarbete med



representanter för uppdragsgivarna. Jag vill därför passa på och tacka Leif Klingensjö, Håkan Hellstrand och Majlis Åkerlund vid Svenska Kommunförbundet, Kristina Eriksson, Lena Liljeholm och Birgitta Ljungdahl från Stockholms stad, Mats Andersson och Monika Laurell från Malmö stad, Marianne Bernhardtz och Ywonne Bergkvist från Göteborgs stad. De har på olika sätt tillfört studien ett praktikernära perspektiv. Jag vill också passa på och tacka Lena Stoltz vid Arbetsmarknadsstyrelsen för smidig överföring av olika registerunderlag. Ytterst är det naturligtvis jag själv som får ta på mig ansvaret för studiens eventuella förtjänster och brister.

Lund i november 1999

Tapio Salonen, docent

## Sammanfattning

Denna studie har undersökt i vilken grad som socialbidraget i Sverige beror på att arbetslösa personer saknar rätt till arbetslöshetsförsäkring eller att ersättningen för personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram understiger arbetslöshetsförsäkringens grundnivå. Under hela nittio-talet har närmare en fjärdedel av samtliga öppet arbetslösa eller personer i åtgärder inte varit kvalificerade till arbetslöshetsförsäkring. Denna 'främre parantes' har skärpts under senare år. Studiens syfte har varit att mer ingående försöka beräkna vilket effekt denna tröskelkonstruktion i arbetslöshetsförsäkringen har för det kommunala socialbidraget.

I den aktuella debatten om reformeringen av socialpolitiska stödssystem har etableringssvårigheterna på den föränderliga svenska arbetsmarknaden uppmärksammas alltmer. Nyinvandrade och ungdomar är två grupper som i synnerhet haft svårt att ta sig in i arbetslivet. Utan lönearbete har många därigenom också haft svårt att kvalificera sig in i socialförsäkringssystemen. Socialbidraget har under nittio-talet ökat i en omfattning som lett till intensifierade reformövertåganden. Fokus i dessa utredningar och förslag har varit att försöka anpassa socialbidragssystemet till nittio-talets föränderliga villkor. Förändringar inom socialbidragssystemet har en begränsad räckvidd. Medvetenheten har växt att det krävs förändringar inom andra stödssystem för att förhindra att socialbidraget blir ett mer stadigvarande försörjningsstöd åt t.ex. arbetslösa personer. Denna studie skall ses mot denna bakgrund.

Ambitionen är att tillföra en mer inträngande och aktuell kunskap om hur sambandet ser ut mellan arbetslöshet och socialbidrag och i synnerhet dess kostnadseffekter .

Studien bygger på storstädernas socialbidragsprofil under 1998 genom bearbetningar av socialtjänstens uppgifter om socialbidragsmottagares arbetslöshet eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Drygt hälften (55 procent) av de tre storstädernas socialbidragskostnader kunde härledas till arbetsmarknadsrelaterade faktorer. En sjättedel av dessa kostnader gällde personer som var i olika slags arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det allra vanligaste försörjningsproblemet bland de arbetslösa var att de helt saknade rätt till arbetslöshetsersättning. Närmare 40 procent av socialbidragets kostnader var kopplat till arbetslöshetsförsäkringens 'främre parantes'. Det fanns en förväntad spridning mellan storstäderna. Malmös markant högre arbetslöshetsprofil slår också genom på socialbidragskostnaderna. Sammanlagt utbetalades ca 1,4 miljarder kr i socialbidrag i de tre storstäderna för personer som var arbetslösa men som saknade rätt till arbetslöshetsersättning. Därutöver betalades drygt 300 miljoner kr ut till personer i arbetsmarknadsåtgärder. Vid en uppräknig av dessa storstadsförhållanden till riket i stort har hänsyn tagits till såväl storstädernas andel av landets socialbidragskostnader som variationer i arbetslöshetsprofiler. Den avsevärt högre arbetslösheten i storstäderna medförde en betydande nedtoning av arbetslöshetsrelaterad påverkan på socialbidraget för hela landet. Resultatet visar att närmare 4 miljarder kr av landets socialbidragskostnader 1998 kan relateras till situationer där

personer varit arbetslösa eller deltagit i åtgärder men inte uppfyllt arbetslöshetsförsäkringens nuvarande kvalifikationskrav. Detta motsvarar drygt en tredjedel av landets socialbidragskostnader för 1998. Med hänsyn till en rimlig variation utifrån studiens beräkningssätt redovisas en möjlig spridning mellan 3,4 – 4,2 miljarder kr (31 – 38 procent). Drygt en miljard kr av stödet avsåg personer i åtgärder och ca 2,7 miljarder kr utbetalades till öppet arbetslösa personer.

Som jämförelse med dessa resultat visar studien att ett införande av en allmän arbetslöshetsförsäkring skulle kostat knappt 3 miljarder kr 1998. Analysen utgår för det första från antalet personer som i genomsnitt var öppet arbetslösa utan ersättning under 1998. Dessa 58 000 personer hade ökat arbetslöshetsersättningen med ca 2,4 miljarder kr ifall de hade haft rätt till grundersättningen på 3 500 kr/månad. För det andra beräknades en höjning från det nuvarande utbildningsbidraget på 1 967 kr till 3 500 kr i månaden för personer i arbetsmarknadsåtgärder. Detta skulle belasta arbetslöshetsförsäkringen med ytterligare ca 500 miljoner kr.

Studien har påvisat att sambandet mellan socialbidrag och arbetslöshet alltså är starkt och påverkar socialbidragskostnaderna i betydande grad. Däremot skall kostnadseffekterna mellan socialbidragssystemet och arbetslöshetsförsäkringen tolkas med försiktighet. Ett flertal inverkanfaktorer bör uppmärksammas i vidare utredningar och forskning. T.ex. i vilken grad som en miniersättning på 3 500 kr/månad i arbetslöshetsförsäkringen eliminerar socialbidragsbehovet? Rimligtvis bör man samti-

dig se över bostadsstödet för arbetslösa personer eller de som deltar i arbetsmarknadsåtgärder vid införandet av en generell arbetslöshetsförsäkring. Därutöver bör sökbe- teenden och andra aspekter - upplevelse av stigma, sam- hörighet etc. – hos de berörda grupperna beaktas liksom administrativa konsekvenser av att 'lyfta ut' personer med enbart arbetslöshetsproblematik från socialbidragssyste- met. Ytterst handlar dessa överväganden om socialpoli- tiska principer. Vägvalet in i 2000-talets arbetsmarknads- politik tycks stå mellan breda reformstrategier och riktade sårlosningar.

## 1. Inledning

Under seklets allra sista år kan man skönja mer optimistiska tongångar om det fortsatta svenska välfärdsbygget. Efter den värsta välfärds krisen som Sverige genomgått under hela efterkrigstiden börjar de flesta kurvorna peka åt ett gynnsamt håll igen. Statsbudgeten är åter i balans, tillväxten tar fart och sysselsättningen har under det senaste året sakteligen börjat öka igen. Det är mycket som ställts på sin spets under nittioalets krisår. Håller den generella välfärdspolitiken i övergången från industri- till tjänstesamhället? Hur skall lönearbetet fördelas i det framväxande nya arbetslivet som alltmer bygger på flexibla arbetsvillkor och höjda kompetenskrav? Hur förhindra att stora grupper inte hamnar vid sidan om?

Frågor om social tillhörighet och samhällelig integration har i hela västvärlden fått en förnyad aktualitet i takt med att hoten om marginalisering och utanförskap omsatts i dyster verklighet för växande skaror. EU:s ansträngningar att lyfta fram en social dimension måste förstås i förhållande till utestängningsmönster som kan spåras i alla dess medlemsländer. Den svenska regeringen har gång på gång i officiella sammanhang upprepat att försvaret av den generella välfärdspolitiken ligger fast. Så här formulerade statsminister Persson det vid den senaste regeringsförklaringen (oktober 1998);

*"Steget in i 2000-talet skall tas med en politik som ökar rättvisan i Sverige. Sveriges generella välfärd är oöverträffad i att forma jämlika livsvillkor. Varje människa har rätt till ett bra ekonomiskt stöd vid utbildning, arbetslöshet och sjukdom."*

En rad uttalanden och utredningar på senare tid kan tolkas som att det vuxit fram en medvetenhet i offentliga sammanhang om att det även i Sverige föreligger risker för att människor hamnar vid sidan om och att nya reformöversväganden måste göras. Den nyttillträdde socialministern har i flera sammanhang markerat detta, t.ex. i följande uttalande:

*"Ett problem i dag är att många människor inte kommer in i försäkringssystemet och att över en halv miljon personer är beroende av socialbidrag. Jag skulle vilja ha en socialpolitik som bygger så lite som möjligt på behovsprövade bidrag, men viktigast är att fler får arbete och att färre människor blir beroende av socialbidrag."*  
(Engqvist 1999)

Det finns ett uppenbart behov ur fördelningspolitiskt perspektiv att närmare studera vilka spår krisåren på nittiotalet lämnar efter sig. Hittills har debatten och forskningen mest handlat om akuta och kortsiktiga effekter. De fattiga har blivit fattigare men tycks inte blivit många fler. Förutom redan tidigare välkända sorteringsmönster efter klass och kön har generationsspecifika och etniska skiljelinjer ytterligare komplicerat välfärdens ojämna fördelning (SCB 1997, Socialstyrelsen 1997). Med tanke på nittiotalets snabba förändringstakt inom samhällslivets olika arenor har forskningen som regel släpat efter. Nyligen tillsatte regeringen en forskargrupp som har till uppgift att göra en samlad bedömning av välfärdsutvecklingen mot bakgrund av de förändringar som skett av de socialpolitiska välfärdssystemen och de stora strukturförändringarna under 1990-talet (Dir. 1999:7). Därutöver har en rad initi-

ativ och utredningar på statlig nivå tagits i syfte att uppdatera och fördjupa kunskapen om de förändringsprocesser som påverkar i synnerhet levnadsvillkoren för människor och grupper i utsatta och sårbara positioner.

Denna studie handlar om försörjningsvillkoren för arbetslösa personer som står utanför de trygghetssystem som slentrianmässigt kommit att betraktas som självklara och givna för alla i Sverige. Till följd av en krympande och mer differentierad lönearbetsmarknad med hårdnande konkurrensvillkor har stora grupper under nittioalet haft allt svårare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden, främst ungdomar och nyanlända invandrare. Därigenom har många inte heller lyckats kvalificera sig in i arbetslöshetsförsäkringen. Istället har socialbidraget blivit en sista utväg för många arbetslösa.

Att socialbidraget har blivit en allt viktigare buffert för växande grupper i 'marginalhotade ställningar'<sup>1</sup> är väl dokumenterat (Socialstyrelsen 1995 & 1997, SCB 1997, SOU 1997:118, Salonen 1998a, SOU 1999:46). I den s.k. storstadspropositionen (prop. 1997/98:165) uppmärksammades det ständigt fortgående behovet av att successivt anpassa ambitionerna om en generell välfärdspolitik till nya förhållanden. Detta gäller inte minst i storstädernas miljonprogramsområden med en oroväckande del av befolkningen som står utanför de offentliga system som vanligtvis betraktas som tillgängliga för alla.

*"Förutsättningen för att kunna finna andra och bättre lösningar är enligt regeringens bedömning bl.a. att samspelet mellan de generella trygghetssystemen och det individuellt behovsprövade socialbidraget analyseras på ett mer djupgående sätt än vad som hittills skett."* (a.a. s.165)



Den pågående socialtjänstutredningen har till uppgift att analysera sambandet mellan socialbidrag och socialförsäkringssystem samt 'överväga hur systemen bättre skall kunna samverka i förhållande till varandra utan att arbetslinjen i bidrags- och ersättningssystemen överges.' (Dir. 1997:109) Till sommaren väntas utredningen lämna sitt slutbetänkande.

I de senaste årens intensifierade debatt kring socialbidragets ökade roll hörs allt oftare argumentet att 'återställa det till dess avsedda funktion att vara ett stöd vid tillfälliga hjälpbehov'. Denna hållning bygger på en underliggande föreställning att fattigstödet "har varit tänkt" på ett speciellt sätt, oberoende av samhällsutvecklingens växlingar. I själva verket illustrerar den svenska fattigvårdsutvecklingen fram till våra dagar istället dess tydliga komplementära funktion. Socialbidraget träder in där andra system och förhållanden inte förmår skapa trygga levnadsförhållanden.

Allt fler röster höjs för att återställa balansen mellan välfärdspolitikens två nivåer, mellan å ena sidan den generella socialpolitiska nivån med dess försäkrings- och rättighetstänkande och å andra sidan den selektiva behovsbaserade nivån med dess individfokusering. Nittioalet har ovedersägligen inneburit en tyngdpunktsförskjutning 'neråt' i välfärdspolitikerna; från stat till kommun, från generella trygghetssystem till selektiva stödformer, från allmänna rättighetsprinciper till individuell behovsprövning.

<sup>1</sup> Med detta avses som regel personer i en osäker position mellan att vara innanför/utanför, etablerad/utslagen etc. I relation till arbetsmarknaden handlar det om personer med en osäker, tillfällig förankring. Se Svedberg (1995) för en utförlig introduktion av denna forskningstradition.

## 2. Kunskapsläget kring sambandet mellan arbetslöshet och socialbidrag

Att det finns ett starkt samband mellan arbetslöshet och socialbidragstagande är uppenbart för envar. Under nittio-talets massarbetslöshet har dock detta samband mer eller mindre tagits för givet. Men hur ser detta samband ut egentligen, i varierande situationer för olika grupper etc.? I förklaringarna till socialbidragets uppsving under nittio-talet lyfts regelmässigt arbetslösheten fram som den viktigaste bakomliggande faktorn. Sådana uttalanden från socialtjänstens ledande tjänstemän och förtroendevalda har återkommande förekommit såväl i lokalpressen som i rikstäckande media. Vid närmare granskning av empiriska underlag som dessa antaganden i regel utgår från väcks mer frågor än svar. I bilaga 1 diskuteras räckvidden och värdet av de källor, i form av register och handläggARBASERADE uppgifter, som vanligtvis förekommer i kommunerna.

Vad har då forskningen på detta område bidragit med?

Före nittiotalskrisen förekom en rad studier som belyst sambandet mellan arbetslöshet och socialbidrag. Fram till 1980-talets mitt dominerade *makrostudier* som belyste sambandet mellan arbetslöshet och socialbidraget genom tidsserieanalyser utifrån mängddata. Dessa studier utgick som regel från aggregerade data från den officiella statistiken på årsnivå. Fokus i denna sorts studier har varit att styrka ett eventuellt statistiskt samband mellan de två kur-

vornas utveckling över tid. Socialdepartementet (1969) analyserade socialhjälpens och arbetslöshetens omfattning för åren 1956-1967. Liknande studier återfinns i Korpi (1971) för åren 1956-1969 och Szulkin (1981) för perioden 1963-1978. Dessa studier visar på ett positivt samband mellan arbetslöshet och socialhjälpens omfattning; ju högre arbetslöshet desto större hjälptagande. Den mest genomarbetade makroanalysen kring detta samband återfinns i Gustafssons studie (1983) av socialhjälpens bestämningssfaktorer. Förutom att studera en betydligt längre tidsperiod, från 1912 till 1979, undersöktes inte enbart en samvariation för samma år utan även om det kunde spåras fördröjningseffekter av arbetslöshetens påverkan på hjälpmottandet. Studien kunde visa att det fanns ett svagt samband under hela tidsperioden men att sambandet blev allt starkare över tid när kortare tidsintervaller jämfördes. Under sjuttioalet stärktes sambandet märkbart och Gustafsson kunde demonstrera att den fördröjda effekten (arbetslöshetens förändring föregående år) var nästan lika betydelsefull som den direkta effekten under samma år. Denna typ av studier bidrar till en översiktlig förståelse av sambandet sett över längre tidsperioder. Begränsningarna består av att inte kunna belysa vilka mekanismer och faktorer som egentligen påverkar sambandet. Vilka människor döljer sig i kurvorna? Hur ser överlappningen ut? I vilken utsträckning rör det sig om samma människor?

Sådana studier har även ifrågasatts, i synnerhet när det gällt studier av skillnader mellan landets kommuner. Före nittiotalskrisen fanns det knappast något empiriskt

stöd för sambandet mellan arbetslöshet och socialbidrag på kommunnivå (Sparén 1986, Halleröd 1988). Däremot har senare studier visat att det finns ett signifikant samband på kommunnivå om man enbart tar hänsyn till andelen arbetslösa som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkring. Detta framgick av Aguilar & Gustafssons studie (1990) innan massarbetslöshetens genomslag och har även bekräftats i en nyligen genomförd analys för 1994 (Byberg 1998).

Lågkonjunkturen i början av åttiotalet och dess ökande arbetslöshet ledde till en intensifiering av en annan typ av studier kring sambandet mellan arbetslöshet och socialbidrag. Dessa *mikrostudier* försöker istället följa individers och hushållens situation i ett mer närgånget, sammansatt perspektiv. I Bergmark (1991) presenteras en översikt av ett tiotal klientstudier från åttiotalet med fokus på arbete och arbetslöshet bland bidragsmottagare. Dessa studier utgick som regel från ett ensidigt socialtjänstperspektiv, genom bearbetning av socialregister och akter eller intervjuer med handläggare och bidragsmottagare. Andelen arbetslösa varierade mellan ca 20-40 procent av samtliga bidragstagare. Bergmark (1991:45-46) sammanfattar resultaten från dessa studier på följande vis;

*"...slutsatsen att arbetslöshetens betydelse för socialbidragstagandet måste betraktas som avsevärd, på såväl aggregerad som individuell nivå. Mindre klarhet råder dock i fråga om hur arbetslösheten påverkar bidragstagandet, ..."*

Således kan vi i perspektiv av denna studies fokus på arbetslöshetsförsäkringens påverkan på socialbidragets

omfattning konstatera att det redan innan arbetslöshetschocken i nittiotalets början förekommer studier som uppmärksammat dess betydelse. Vad finns det då för studier som kan bidra till förståelsen av detta samband under nittiotalet?

Den offentliga besparingsvågen under nittiotalet har förtydligat den starka kopplingen mellan välfärdspolitikens generella och selektiva arrangemang. Ju mer man begränsar personkretsar, skärper kvalifikationskriterier, sänker ersättningsnivåer etc. i generella stödsystem desto större roll får de selektiva bidragen, då i synnerhet socialbidraget (Salonen 1997 & 1998b). Ett generellt problem med att belysa samband mellan å ena sidan socialbidraget och å andra sidan generella bidrag, försäkringar och service hänger samman med socialbidragets specifika funktion att utgöra samhällets yttersta försörjningsskydd. I egen-skap av att träda in först när alla andra möjligheter uttömts blir därigenom socialbidraget en avspeglning av allehanda försörjningsbrister på såväl hushålls- som på samhällsnivå. Vare sig forskning eller offentlig statistik har förutsättningar att på ett samlat vis dokumentera och analysera den komplexitet av bakomliggande försörjningsbrister som sammantaget konstituerar socialbidraget. Olika studier får begränsa sig att försöka beskriva enskilda samband utifrån antagande om 'allt annat givet'.

Den svaga anknytningen till arbetsmarknaden och dess försäkringsskydd har blivit allt tydligare bland hushåll med socialbidrag under nittiotalet. Då det saknas tillförlitlig nationell statistik på området (se vidare bilaga 1) utgår bedömningar i regel från kommunala underlag. Svenska

kommunförbundet (1999a) gjorde en undersökning i ett tiotal kommuner under första halvåret 1998 och visade att arbetslöshet var den enskilt viktigaste orsaksfaktorn. Hälften av kommunernas socialbidragskostnader kunde kopplas till arbetslöshetsrelaterade faktorer. Olika lokala uppföljningar har gett likartade resultat. Den kommunala variationen under nittiotalets mitt uppvisar stora skillnader - från drygt en tredjedel upp till två tredjedelar av kommunernas socialbidragskostnader som kan relateras till arbetslöshet. De allra flesta arbetslösa socialbidragstagare har inte kvalificerat sig in i arbetslöshetsförsäkringen. I ett utvidgat urvalsregister bland socialbidragshushåll i Malmö noteras medlemskap i A-kassa för personer i socialbidragshushåll (Salonen 1998c, beskrivs närmare i bilaga 1). Under 1998 var knappt var femte socialbidragstagare (registerledare) i arbetsför ålder medlem i någon erkänd A-kassa. Denna låga nivå var densamma såväl för öppet arbetslösa som personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta understryker att socialbidragstagare i arbetsför ålder grupper ofta har ett svagt fotfäste på arbetsmarknaden och att en inträdesproblematik dominerar deras positioner i förhållande till den ordinarie arbetsmarknaden.

Om man istället utgår från arbetslöshetssituationen visar lokala studier att 20-35 procent av alla arbetslösa tvingas söka socialbidrag (Socialstyrelsen 1997). Det är vanligt att socialbidragsdebut sker först efter en viss tid, då sparade medel, lån, pantsättning och andra temporära lösningar har tömts ut (Jönsson, Söderfeldt & Starrin 1996).

För många arbetslösa utan ersättningsskydd innebär inte den utsatta situationen enbart ekonomiska pro-

blem utan påverkar deras välmående i stort. Strandh (1998) har undersökt vilka konsekvenser som en ökad ekonomisk stress för med sig för arbetslösa personer. Ju sämre ekonomi desto sämre kontroll över livssituationen med bl.a. ett försämrat psykiskt välmående som följd. Detta kan i sin tur påverka deras sökaktiviteter negativt och försvåra deras möjligheter att ta sig ur arbetslöshetssituationen. Denna undersökning bland arbetslösa i Sverige 1996 visar också att välbefinnandet försämras disproportionerligt, vilket innebär att de arbetslösa med de allra sämsta ekonomiska villkoren mår betydligt sämre än andra arbetslösa. Studien avslutas med följande policyrelevanta reflektion; 'I en extrem lågkonjunktur är risken stor att en arbetsmarknadspolitik som inriktas mot försämrat försäkringsskydd för de arbetslösa får just dessa negativa konsekvenser' (a.a. s.55-56). En rad svenska studier har belyst varierande aspekter av arbetslöshetens negativa inverkan på välbefinnande och hälsa (för översikter se t.ex. Janlert 1992, Hammarström 1995, Palme & Stenberg 1998, Gullberg & Börjeson 1999).

Sammanfattningsvis kan det hävdas att sambandet mellan arbetslöshet och socialbidrag onekligen uppmärksammas av den samtida sociala forskningen men att resultaten och tolkningarna är inte alltid entydiga eller generaliserbara. Sambandet är komplext. Arbetslöshet och socialbidragstagande berör väldigt många människor i de mest skilda sammanhang. Arbetslöshet är heller inget entydigt fenomen. Det är beroende av inblandade myndigheters stundtals olikartade bedömningar och definitioner. Den arbetslöses egna upplevelser och de försörj-

ningsmässiga konsekvenserna varierar kraftigt. Mycket tycks vara situationsbundet och beroende av människors föränderliga positioner i förhållande till arbetsliv, offentliga trygghetssystem och vardagslivets olika nätverk. För närvarande pågår forskning som följer arbetslösa grupper över längre tidsperioder, där bl.a. kopplingen till socialbidraget förhoppningsvis kan belysas utifrån ett mer dynamiskt och långsiktigt perspektiv.

### **3. Studiens syfte och uppläggning**

Denna studie har som övergripande syfte att belysa spelet mellan den generella och selektiva nivån i välfärdssystemet utifrån en specifikt strategisk skärningspunkt – sambandet mellan arbetslöshet och behovet av socialbidrag. Ett mer precist syfte är att undersöka omfattningen av socialbidragsmottagandet bland personer som är arbetslösa eller i arbetsmarknadsåtgärder och som inte uppfyller de nuvarande inträdesvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Hur stor del av socialbidraget kan härledas till arbetslöshetsförsäkringens tröskelkonstruktioner? Som framgick av föregående avsnitt finns det ett glapp mellan å ena sidan mer allmänna föreställningar och kunskaper om sambandet mellan arbetslöshet och socialbidrag, och å andra sidan mer precisa och detaljerade analyser av detta samband

Genom att detaljerat beräkna ekonomiska effekter av detta samband utifrån ett socialbidragsrelaterat perspektiv kan man utifrån denna studie också överväga mer



generella samhällsekonomiska konsekvenser. Vilka effekter kan en förskjutning från selektiva till generella stödssystem medföra? I vilken utsträckning motsvaras ett minskat socialbidrag bland arbetslösa hushåll av ökade kostnader inom socialförsäkringssystemen, då främst förstås inom en utvidgad arbetslöshetsförsäkring? Vilka andra typer av konsekvenser kan förutses, i form av sökbeteenden, arbetslösas självkontroll och integrationssträvanden? Inom denna begränsade studie kan naturligtvis inte sådana reformpolitiska överväganden penetreras i detalj. För det krävs betydligt större arbetsinsatser och utvidgade empiriska underlag. Detta får överlåtas åt kommande offentliga utredningar och fördjupade forskningsinsatser. Däremot avslutas studien med att peka på några strategiska frågeställningar och preliminära ansatser till stöd för en sådan fortsatt belysning och konkretisering av vad ett införande av en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle innebära för bl.a. det nuvarande socialbidragssystemet.

Denna studie utgår empiriskt från storstädernas arbetsmarknadsrelaterade socialbidrag under 1998. I bilaga 1 presenteras i detalj de datamaterial som ligger till grund för de tre storstädernas socialbidragsmönster som kan relateras till bristande arbetsmarknadsanknytning. I synnerhet uppmärksammas socialbidragstagande som direkt kan kopplas till att personer saknar rätt till arbetslöshetsersättning då de är antingen är arbetslösa eller engagerade i någon pågående arbetsmarknadsåtgärd. En hållbar analys som förmår att urskilja relevanta data ställer höga krav på det empiriska underlaget. I metodge-

nomgången diskuteras i vilken grad denna studie kan anses uppfylla dessa krav.

Studiens andra moment består av att relatera storstädernas arbetslöshetsrelaterade socialbidrag till landet i sin helhet. I uppräkningsmodellen identifieras två centrala komponenter;

1/ storstädernas socialbidragsandel av totalt bidrag i landet (avsnitt 5)

2/ andel personer i storstäderna och riket, i öppen arbetslöshet eller i åtgärder, som saknar rätt till arbetslöshetserättning (avsnitt 6).

I avsnitt 7 redovisas utfallet av dessa beräkningar. I det avslutande avsnittet introduceras en diskussion om vilka konsekvenser en avlastning av merparten av det arbetsmarknadsrelaterade socialbidraget kan få för kommunerna, staten och inte minst för de berörda arbetslösa personerna.

#### **4. Trygghetssystemens nuvarande utformning vid arbetslöshet**

Innan vi ger oss i kast med studiens empiriska resultat skall vi i detta avsnitt kort beskriva de regelsystem som omgärdar arbetslösa socialbidragstagare. Det gäller både arbetslöshetsförsäkringens kvalifikationskrav och ersättningsnivåer, samt socialbidragssystemets arbetsrelaterade krav.

## 4.1 Förändringar i arbetslöshetsförsäkringen

Till följd av massarbetslöshetens genomslag och underskotten i de offentliga finanserna i Sverige har socialförsäkringssystemen varit föremål för åtskilliga revideringar och neddragningar under nittioalet (RFV 1997, Marklund 1997, RFV 1999). Under åren 1990-96 genomfördes över 300 regeländringar inom de olika socialförsäkringarna (RFV 1997). De flesta av dessa förändringar utgjordes av olika typer av begränsningar; exempelvis i form av sänkta ersättningsnivåer, begränsningar i personkrets och höjda kvalifikationskrav.

Arbetslöshetsförsäkringen har inte varit något undantag därvidlag. Snarare har det varit tvärtom. Förutom förändringar som mer kan ses som följd av kortsiktiga akuta budgetbesparingar är också arbetslöshetsförsäkringens principiella utformning föremål för ideologiska överväganden. Till skillnad från de allra flesta andra EU-länder har Sverige bibehållit en arbetslöshetsförsäkring som bygger på en frivillig anslutning till fackföreningsanknutna arbetslöshetskassor som är statsfinansierade. Medan många andra västländer har infört en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har den svenska korporativa modellen hittills bestått (Carroll 1997). Under nittioalet har flera statliga utredningar sett över försäkringsskyddet för arbetslösa. Regeringen Bildt tillsatte en utredning i syfte att presentera en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (Dir. 1992:24). Denna tog fasta på att en stor andel av de arbetslösa saknade ett tillfredsställande ekonomiskt skydd vid arbetslöshet och därför ofta blev hän-

visade till socialbidrag. Den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen hösten 1994 tillsatte en ny utredning med en helt annan inriktning (Dir. 1995:92). Den betonade istället arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring för de som redan är etablerade på arbetsmarknaden och det försäkringsmässiga inslaget. Utredningen (sedermera kallad ARBOM-utredningen) fick också i uppdrag att försöka integrera det dåvarande kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) i en sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. Den 1 januari 1998 infördes "en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring"

(Prop. 1996/ 97:107). Denna består av en frivillig inkomstbortfallsförsäkring genom de fackföreningsanknutna A-kassorna och en grundförsäkring genom en ny arbetslöshetskassa, den s.k. ALFA-kassan som ersätter det tidigare KAS.

Kraven på rätt till ersättning från den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen sammanfattas i följande villkor:

1/ *grundvillkoret*; att vara anmäld vid arbetsförmedling, kunna arbeta minst tre timmar varje dag och minst 17 timmar i veckan, aktivt söka arbete och acceptera anvisat lämpligt arbete.

2/ *medlemsvillkoret*; varit medlem i en arbetslöshetskassa under en sammanhängande tid av minst 12 månader.

3/ *arbetsvillkoret*; antingen arbetat minst 6 månader (> 70 tim/månad) under en tolv månaders period eller minst 450 timmar sammanhängande under 6 månader.

4/ *studerandevillkoret*; studierna avslutade och studerat på

heltid minst ett år och varit berättigad till studiestöd. Dessutom skall personen varit öppet arbetslös 90 dagar under de senaste 12 månaderna.

Personer som uppfyller arbets- eller studerandevillkoret men inte medlemsvillkoret erhåller en grundförsäkring genom en statlig A-kassa (ALFA-kassan). Ersättningen motsvarar den tidigare ersättningen i KAS på 240 kr/dag (brutto) i form av ett s.k. grundbelopp.

Förändringarna av arbetslöshetsförsäkringen under nittioalet har gällt både inträdeskrav och villkor för berättigade arbetslösa. Den offentliga debatten kring arbetslösheten och dess försäkringsskydd har till stor del kommit att fokusera på de arbetslösa som redan är inne i försäkringssystemet (Palme & Stenberg 1998). Debatten har uppehållit sig vid betydelsen av karensdagar, ersättningsnivåers storlek och 'bortre paranteser'. Redan våren 1993 sänktes A-kasseersättningen från 90 till 80 procent av tidigare inkomster, fem karensdagar infördes och högsta dag ersättning sänktes. Därefter har flera justeringar gjorts, bl.a. har de ersättningsnivåer som sänktes till 75 procent 1996 återställts till 80 procent fr.o.m. september 1997.

Uppmärksamheten har däremot inte varit lika stor kring de arbetslösa som inte har kvalificerat sig i de inkomstbortfallsrelaterade ersättningarna. Ersättningen av det tidigare KAS har också varit föremål för nivåförändringar under senare år. Den kanske viktigaste förändringen skedde i övergången till grundbelopp i en ny ALFA-kassa, då arbetsvillkoret höjdes från fem till sex månader, vilket medför en högre tröskel in i arbetslöshetsförsäkringen. En annan viktig förändring är att tiden i

individuellt anställningsstöd (IAS, som ersatte de tidigare åtgärderna beredskapsarbete, utbildningsvikariat och rekryteringsstöd fr.o.m. januari 1998) inte räknas som kvalificerande tid i arbetslöshetsförsäkringen. För många personer med inträdesproblematik på arbetsmarknaden innebär dessa regelförändringar att en "främre parantes" hindrar dem från att kvalificera sig in i arbetslöshetsförsäkringen.

Det är rimligt att anta att just tröskelkonstruktionen in i arbetslöshetsförsäkringen har en stor betydelse för socialbidragets komplementära roll vid arbetslöshet. Ju högre trösklar desto fler hänvisas till socialbidrag.

#### 4.2 Arbetskravet i socialbidragssystemet

Sedan socialtjänstlagens införande 1982 har det skett en successiv lagmässig precisering av de arbetslösas ställning i socialbidragssystemet. Den enskildes skyldighet '*att stå till arbetsmarknadens förfogande*' har efterhand utvidgats till att inte enbart omfatta de krav som generellt ställs på arbetslösa. Definitionen av arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa socialbidragstagare har breddats till att även inkludera arbets*befrämjande* åtgärder utanför den reguljära arbetsmarknadspolitiken. Socialtjänsten och andra kommunala instanser har i ökad utsträckning bedrivit 'sysselsättnings-skapande' verksamheter. De mer långtgående arbetsrelaterade kraven skall främst förstås utifrån det försämrade arbetsmarknadsläget och en ideologisk markering av en '*förstärkt arbetslinje*'. Flera studier har klart visat att de förhöjda arbetskraven inte kan härledas från en urholkad

rättspraxis av arbetskravet i socialtjänstlagen utan måste tolkas utifrån externa påverkansfaktorer (Trygged 1998, Johansson 1999).

I ändringen av socialtjänstlagen som trädde i kraft januari 1998 lagfästes den unge arbetslöse socialbidragstagarens skyldighet att anta *'anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd'* (SoL § 6 c ). Kommunernas uppgifter i arbetsmarknadsfrågor har utvidgats samtidigt som kraven på den enskilde har precisrats och utvidgats.

#### **4.3 Nittiotalets arbetslöshetspolitik**

Den bestående höga arbetslösheten på nittioalet har på flera vis förändrat förutsättningarna för de offentliga insatserna. Den svenska arbetsmarknadspolitiken har sedan femtioalet präglats av en aktiv arbetsmarknadspolitik med inriktning på generella insatser för att underlätta den successiva omställningen av arbetslivet. Det har varit statens uppgift att genom AMS och lokala arbetsförmedlingar erbjuda utbildning, praktik eller andra förmåner som underlättar flyttning och arbetssökande. Medan många andra länder haft sin tyngdpunkt på passiva bidrag har den svenska arbetsmarknadspolitiken fram till nittioalet kännetecknats av aktiva insatser. Under sjuttio- och åttiotalen var i regel 2 - 4 procent av arbetskraften inne i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder i statlig regi.

Under nittioalet har det skett en dramatisk scenförändring. Trycket på arbetsmarknadspolitiken ökade

drastiskt i samband med krisåren och personer i åtgärder har i genomsnitt omfattat 6 – 7 procent av arbetskraften. Åtgärdsprogrammen har snabbt ändrat karaktär. Nio av sammanlagt tretton konjunkturberoende åtgärder 1997 har tillkommit under nittiotalet (AMS 1998). En tydlig trend av decentralisering av arbetsmarknadspolitiken kan avläsas. Kom-munerna har fått ett allt större ansvar, både som ansvariga huvudmän av åtgärdsprogram och finansiellt. Numera är ca hälften, närmare 100 000 av knappt 200 000 personer, av alla i arbetsmarknds -politiska åtgärder engagerade i kommunala verksamheter (Svenska kommunförbundet 1998). Kommunerna har successivt fått ett utökat ansvar för arbetslösa ungdomar, först genom det kommunala ungdomsprogrammet för ungdomar under 20 år och från 1998 även ungdomar mellan 20 och 24 år genom den s.k. utvecklingsgarantin. Principiellt har den svenska arbetsmarknadspolitiken delvis återfått en profil som gällde innan AMS-politikens genomslag, med en lokal betoning och en sammanflätning av arbetsmarknadspolitiska och behovsprövade insatser från kommunernas sida.

Denna scenförändring har en direkt relevans för denna studie. Överströmningen till ett ökat kommunalt åtagande vid arbetslöshet har både en finansiell och en åtgärdsmissig dimension. När arbetslösheten sköt fart under krisåren ökade inte bara mängden arbetslösa utan det skapades även en betydligt mer sammansatt och oöverskådlig situation för de inblandade myndigheterna. Behov av att klargöra ansvarsfördelning, gränsdragningsproblem men även ett intensifierat samarbete mellan t.ex.



kommunala aktörer, försäkringskassa och arbetsförmedling (t.ex. genom finansiell samverkan) har blivit allt vanligare. Kommunerna har omorganiserat och rustat upp sina arbetsmarknadsenheter för att bl.a. kunna ansvara för de nya tillkommande åtgärdsprogrammen som lagts på kommunerna. Det har skett en märkbar hierarkisering inom arbetsmarknadspolitiken med kortvariga socialbidragsfinansierade projekt längst ner i denna åtgärdsarsenal (Hallström 1997).

I rapportens slutdiskussion diskuteras hur förändringar av arbetslöshetsförsäkringen påverkar socialbidragssystemet. Hur detta samband i praktiken ser ut är svårt att entydigt fastställa en gång för alla. Det är föränderligt över tid och påverkas av ett flertal dimensioner.

För det första påverkar de *yttre strukturella och konjunkturella* förutsättningarna. I lågkonjunkturer med många arbetslösa är det rimligt att anta att det är många som tvingas söka socialbidrag med enbart arbetslöshetsrelaterade orsaker. I ett uppsving in i en högkonjunktur kan man anta att sammansättningen bland de kvarvarande arbetslösa med socialbidrag förändras, med en ökad grad av individuella problem, lägre utbildningsnivå, språkproblem etc.

En andra, mellanliggande, dimension kan härledas till *organisatoriska aspekter*; hur inblandade myndigheter utformar och tillämpar förmedlings- och försörjningsarbetet. Socialbidragssystemet i kommunerna har under nittioalet varit föremål för ständiga organisatoriska förändringar, som dessutom varierat kraftigt efter bl.a. kommunernas storlek och socioekonomiska karaktär, lokalpo-

litiska bedömningar liksom professionella inriktningar. Att samarbetet mellan arbetsförmedling och socialtjänst har betydelse för socialbidragets omfattning framkommer i flera studier. Byberg (1998) visar att just detta samarbete är en av de få faktorer på organisatorisk nivå som tycks ha betydelse för socialbidragets storlek. I kommuner med låga socialbidragskostnader uttrycker de inblandade myndigheterna en betydligt mer positiv inställning till samarbetsklimatet än kommuner med höga socialbidragskostnader. Detta trots att bl.a. arbetslöshetsnivåer och andra strukturella faktorer inte märkbart skiljer sig åt. Samarbetets utformning, formellt t.ex. genom trepartssamtal och genom informella kontakter, tycks påverka ungdomars syn på de kommunala åtgärder som erbjuds (Perjos 1999, Ståhl 1999).

Något som är särskilt relevant för denna studie är de inblandade myndigheternas definition av vad som egentligen menas med arbetslöshet. Vilka kriterier avgör om personer anses vara aktivt arbetssökande enligt arbetsförmedlingens perspektiv? Vad krävs för att uppfylla socialtjänstens arbetsrelaterade krav? Därutöver finns ett utrymme för individuella bedömningar hos enskilda handläggare och olikartade policytillämpningar mellan de olika myndigheterna. Hur detta ser ut i praktiken måste undersökas i detalj; där variationer mellan olika kommuner, utformning av samarbetet mellan socialtjänst och arbetsförmedling och enskilda handläggares handlings- och bedömningsutrymme studeras.

För det tredje beror det på de arbetslösa *sökebenägenhet* till socialbidragssystemet. Studier på området ger en

ganska entydig bild av att socialbidraget ses som en önskad sista försörjningsmöjlighet vid arbetslöshet (Jönsson & Starrin 1998, Jönsson 1999). De flesta vänder sig in i det sista och försöker först att klara sig med stöd från familj, släkt och vänner. Det är inte ovanligt att debutansökan i socialbidraget föregås av skuldsättning, svartjobb och andra tillfälliga försörjningsstrategier. Graden av underutnyttjande av socialbidrag, i vilken grad berättigade verkligen söker bistånd, är tämligen sparsamt belyst under nittiotalskrisen.

Sammanfattningsvis kan det finnas skäl att inte alltför statistiskt eller mekaniskt betrakta sambandet mellan socialbidraget och brister i arbetslöshetsskyddet vid arbetslöshet. De arbetslöshetsrelaterade aspekterna i socialbidraget är, som avsnitt 2 visade, komplexa och snabbt föränderliga. Denna studie begränsas till att belysa vad en förändring av inträdesvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna innebära finansiellt för socialbidragssystemet. Analysen baseras på kvantitativa beräkningar och förmår inte ta hänsyn till eventuella förändringar av beteendemönster hos berörda hushåll eller inblandade myndigheter.

## **5. Storstädernas socialbidrag i nationell belysning**

I detta avsnitt jämförs socialbidragsutvecklingen mellan storstäderna och riksutvecklingen under nittiotalet. Dessförinnan beskrivs socialbidragsprofilen i var och en av de tre storstäderna.

**Malmö** har sedan sjuttioalets början avvikit markant i andel hushåll med socialbidrag av hela befolkningen (Salonen 1988). Kommunen har haft landets högsta socialbidragsnivåer i alla år. Under de tre senaste årtiondena har Malmö mer eller mindre kontinuerligt haft en dubbelt så hög bidragsandel än landet i stort. Under sjuttioalet var Malmös bidragsandel kring 8-9 procent jämfört med 4-5 procent i riket. Under lågkonjunkturen fram till åttiotalets mitt ökade bidragsandelen i Malmö till 12-13 procent, jämfört med 6-7 procent. De två andra storstädernas bidragsprofil fluktuerade däremellan, 3-4 procent lägre än i Malmö.

**Göteborg** är den storstad där socialbidragets genomslag i befolkningen har genomgått en tydlig trendmässig förändring under senare år. Fram till 80-talets mitt låg socialbidraget i Göteborg strax över riksgenomsnittet och på samma nivå som i Stockholm. Under högkonjunkturen i 80-talets slut bröts denna följsamhet. Socialbidragsandelen förblev oförändrad i Göteborg medan den sjönk i Stockholm och landet i stort. Mellan 1990-1994 inträffade en extremt kraftig uppgång av socialbidraget i Göteborg. Bidragskostnaderna mer eller mindre tredubblades under dessa år, jämfört med en fördubbling i riket som helhet (tabell 1). Efter Malmö hade Göteborg 1997 landets högsta socialbidragsandel i befolkningen.

Av de tre storstäderna har **Stockholm** traditionellt en lägre socialbidragsprofil, dock betydligt högre än riksgenomsnitt (tabell 2). Andelen bidragstagare av befolkningen uppgick till 11 procent 1997, jämfört med

15 resp. 16 procent för Göteborg och Malmö. Detta hänger naturligtvis samman med regionernas olikartade strukturella utveckling. Medan Malmös utveckling har dominerats av nedgången inom industrisektorn har Stockholm kännetecknats av tjänstesektorns ökade betydelse. Dessutom påverkar den regionala indelningen. I Stockholmsregionen finns kommuner med extremt varierande socioekonomiska profiler. Kranskommuner till Stockholm som t.ex. Botkyrka, Upplands-Bro, Haninge och Huddinge har ett högt socialbidrag medan t.ex. Danderyd, Lidingö och Täby har en extremt låg socialbidragsandel. Det finns lika stora variationer inom Stockholms stad som inom hela denna region.

Tabell 1. Socialbidragskostnader i storstäderna och riket 1990-1998<sup>1</sup>.

I löpande pris, mkr.

År	Stockholm	Göteborg	Malmö	S:a stor- städer	Riket	Stor- städer i %
1990	606	443	361	1 409	4 721	29,9
1991	783	585	403	1 771	5 642	31,4
1992	930	704	451	2 085	6 767	30,8
1993	1 226	1 039	536	2 801	8 820	31,8
1994	1 408	1 260	616	3 284	10 285	31,9
1995	1 314	1 207	703	3 225	10 786	29,9
1996	1 469	1 364	813	3 646	11 884	30,7
1997	1 643	1 441	875	3 959	12 377	32,0
1998	1 583	1 328	870	3 780	11 417	33,1
Index						
98/90	2,61	3,00	2,41	2,66	2,42	+ 3,2

<sup>1</sup> Inkl. introduktionsersättning till flyktingar.

Källa: Officiell årsstatistik redovisad av SCB resp. Socialstyrelsen.

De största skillnaderna i socialbidragstagandet återfinns dock på områdesnivå. Den höga socialbidragsnivån i storstäderna har under 90-talet fördelats allt mer ojämnt *inom* storstäderna. En jämförelse efter bostadsområdets inkomstprofiler visar att socialbidragsökningen i början av 90-talet till största del återfanns i redan socioekonomiskt utsatta områden (SOU 1997:118). I områden med 'extremt låga inkomster' har var tredje hushåll socialbidrag årligen. I de mest utsatta områdena i storstäderna är mer än hälften av alla hushåll beroende av socialbidrag för sin försörjning.

*Tabell 2. Socialbidragskaraktärstika för storstäderna och riket 1997*

	Stockholm	Göteborg	Malmö	Riket
Andel bidragstagare i bef., %	11	15	16	8
Bidragsbelopp per inv., kr	2 298	3 191	3 544	1 400
Bidragsbelopp/hushåll, kr	37 078	37 259	40 648	30 722
Bidragsmånader	6,7	6,2	7,0	5,8
Bidragsbelopp/bidragsmånad	5 534	6 010	5 807	5 297
- hushållsekvivalerat <sup>1</sup>	3 885	4 435	4 021	3 601
Andel utländska <sup>2</sup> hushåll, exkl. flyktinghushåll	30,6	21,9	21,6	19,1
Andel flyktinghushåll	7,9	12,0	16,1	9,6



<sup>1</sup> *Kostnad per vuxen person i bidragshushåll. Beräknat efter hushållsekvivalenser i enlighet med Socialstyrelsens normberäkning av socialbidrag: 1 vuxen = 1.0, 2:a vuxen = 0.66 och barn = 0.59 (genomsnitt för hela åldersgruppen 0-17 år).*

<sup>2</sup> *Baserad på en snäv definition som enbart tar hänsyn till registerledarens medborgarskap (svensk/utländsk). Många av de som noteras som 'svenska' hushåll består av utrikesfödda personer.*

*Källa: Socialstyrelsen (1998) Socialbidrag 1997. Statistik Socialtjänst 1998:8, förutom uppgiften om bidragsmånader som är hämtad från ett 10-procentigt representativt forskningsregister av landets socialbidrag 1985-97.*

Socialbidraget har under nittioalet blivit ett växande kommunalekonomiskt problem, i synnerhet i kommuner med hög arbetslöshet och högt flyktingmottagande, däribland storstäderna. Räknat per invånare var kostnaden mer än dubbelt så hög i Göteborg (2,3) och Malmö (2,5) än riket. Storstädernas högre socialbidragsbelastning märks inte enbart på dess kostnader utan också på bidragstidernas längd (tabell 2). Malmö hade sju bidragsmånader i genomsnitt under 1997 jämfört med knappt 6 bidragsmånader i riket. Bidragstiderna i Stockholm och Göteborg låg däremellan. Generellt sett ligger bidragskostnaderna per utbetalningsmånad högre i storstäderna, vilket hänger samman med bl.a. högre boendekostnader och högre andel flyktinghushåll. Göteborg har de högsta kostnaderna per utbetalningsmånad hänsyn tagen till hushållens storlek och sammansättning, drygt 20 procent högre än i landet som helhet.

Andelen utländska hushåll är betydligt högre bland storstädernas socialbidragshushåll. Räknas flyktinghushållen med var andelen utländska hushåll mellan 34-39

procent i storstäderna jämfört med 29 procent i riket under 1997. Flyktingandelen varierar mellan storstäderna och avspeglar hur många och när flyktingar anlänt. I storstäderna är sekundärinflyttningen<sup>2</sup> av flyktinghushåll en betydligt vanligare förekomst än i andra delar av landet.

Sammanfattningsvis har storstäderna ökat sin andel av landets socialbidragskostnader sedan 1990, från 30 till 33 procent. Storstäderna står för en tredjedel av landets kostnader för socialbidrag. Malmö har följt riksutvecklingen under nittioalet, fast på en oförändrat hög nivå. Ökningen har varit kraftigare i Stockholm och i synnerhet Göteborg, där socialbidragskostnaderna tredubblats mellan 1990 och 1996.

I uppräkningsen av storstädernas andel av landets socialbidragskostnader under 1998 har vi valt att inte räkna med introduktionsersättning till nyanlända flyktingar, eftersom detta stöd inte överhuvudtaget kan anses vara ett arbetsmarknadsrelaterat försörjningsstöd. Av landets totala socialbidragskostnader på 11 113 mkr under 1998 återfanns 3 638 mkr i de tre storstäderna. Skulle hänsyn enbart tas till storstädernas socialbidragsandel skulle således en uppräkningsen av deras försörjningsstöd räknas upp med faktorn **3,0547** ( $11\,113/3\,638$ ) för att gälla hela landet. I avsnitt 7 utvecklas detta vidare.

<sup>2</sup>*Sekundärinflyttning avser inflyttning av flyktingar som tidigare varit kommunplacerade i någon annan kommun efter avtal i enlighet med avtal mellan invandrarverket och kommunen. Oavsett om flyktinghushållet bor kvar i den första kommunen är det statliga stödet bundet till denna kommun.*

## 6. Arbetslöshetsprofil i storstäderna och riket

För att kunna jämföra utvecklingen av det arbetslöshetsrelaterade socialbidraget i storstäderna med motsvarande utveckling i landet som helhet måste hänsyn tas till storstädernas specifika arbetsmarknad och i synnerhet deras arbetslöshetsmönster. I detta avsnitt har vi därför valt att ganska ingående analysera såväl den öppna arbetslöshetens omfång och karaktär som de arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprofilerna i var och en av de tre storstäderna. Därefter jämförs storstädernas profil i relation till arbetslöshetsmönster på riksnivå.

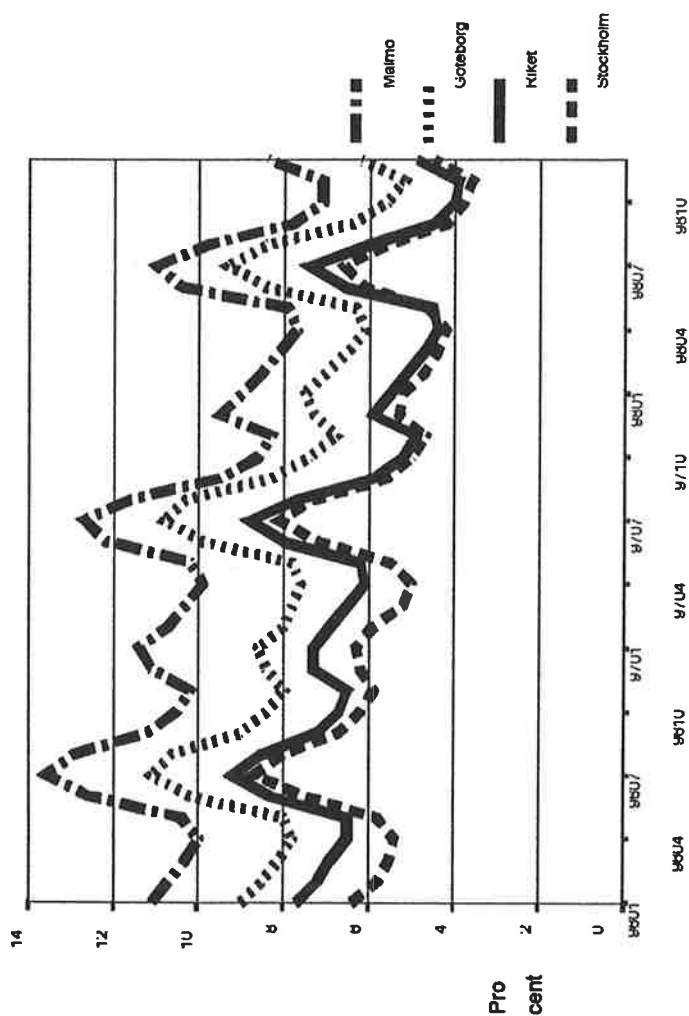
Alla regioner i Sverige har under nittioalet drabbats hårt av arbetslöshet och den strukturella omställningen från industri- till tjänstesamhälle. Andelen personer öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadsåtgärder (det s.k. obalanstalet) femdubblades under nittioalets första hälft, från 2,6 till 12,8 procent av arbetskraften. Detta mönster varierar dock kraftigt regionalt och lokalt. Utflyttningen från lands-/glesbygd har åter tagit fart. Befolkningsströmmar och tillväxt har alltmer koncentrerats till regioncentra med högskolor. Många orter som är beroende av någon eller några enstaka näringsverksamheter med konkurrensproblem har drabbats hårt. En kraftig expansion av högskoleplatser utanför traditionella universitetsorter har varit ett sätt att försöka möta de förändrade villkoren på den svenska arbetsmarknaden.

### 6.1.1 Öppet arbetslösa

Hur har då den officiella arbetslösheten – utifrån AMS vedertagnavedertagna definition på kvarstående öppet arbetslösa<sup>3</sup> - utvecklats i de tre storstäderna jämfört med riket? Av diagram 1 och tabell 3 kan man utläsa de tre senaste årens utveckling. En långsamt vikande arbetslöshet kan noteras för samtliga storstäder liksom riket i stort från 1996. Däremot föreligger avsevärda skillnader ifråga om vilken nivå arbetslösheten ligger på.

<sup>3</sup>Från juli 1997 justerades denna definition att även gälla kategori 12 och kategori 13 i AMS-statistiken. Kategori 12 avser arbetslösa personer som behöver yrkesvägledning eller studier för att kunna betraktas stå till arbetsmarknadens direkta förfogande. Kategori 13 avser arbetslösa personer men en beslutad arbetsmarknadspolitisk åtgärd som ännu inte påbörjats.

Diagram 1. Andel öppet arbetslösa i storstäderna och riket  
månadsvis 1996-1998.



Den öppna arbetslösheten i **Malmö** ligger betydligt högre än i de två andra storstäderna och landet som helhet. Malmös sysselsättningskris måste ses i ett längre perspektiv. Från att ha varit en av Sveriges mest betydande industristäder är andelen sysselsatta inom industrisektorn numera lägre än i universitetsstaden Lund. Andelen personer i Malmö som förvärvsarbetar är lägre än i någon annan kommun i Sverige (Malmö stad 1999). Endast 60 procent av alla i åldern 20-64 år har numera ett lönearbete. Genomsnittet för riket är 72 procent och motsvarande siffror för Stockholm och Göteborg ligger på 71 resp. 65 procent. Förutom en kontinuerlig minskning av antalet sysselsatta inom den privata industrisektorn sedan sjuttio-talet har även antalet arbetstillfällen inom den offentliga tjänstesektorn minskat drastiskt i Malmö, från 26 000 till 18 000 personer mellan 1990 och 1995. Den låga förvärvsfrekvensen i Malmö är koncentrerad till ungdomar och i synnerhet invandrare som har kommit långväga ifrån under det senaste decenniet. En beräkning visar att det skulle krävas en ökning av 40 000 förvärvsarbeten i Malmö för att uppnå regeringens sysselsättningsmål på 80 procents förvärvsfrekvens år 2004 (Malmö stad 1999:12).

**Göteborg** hamnar även i denna jämförelse i en mellanposition. Den öppna arbetslösheten ligger kontinuerligt ett par procentenheter högre än riksgenomsnittet men markant under Malmös arbetslöshetsnivå. Mellan 1990-1996 förlorade dåvarande Göteborgs- och Bohus län sammanlagt 65 000 arbetstillfällen. Under motsvarande period minskade Göteborgs kommun antalet anställda med ca 10 000 personer (Göteborgs stad 1997).

Sysselsättningstalet har sjunkit snabbare än landet i stort. Den öppna arbetslösheten tycks sjunka saktare i Göteborg under de två senaste åren jämfört med riksutvecklingen.

Arbetslösheten i **Stockholm** har minskat sedan 1995 (Stockholms stad 1999). Under de tre senaste åren ligger den öppna arbetslösheten strax under riksgenomsnittet. Skillnaden tycks dock minska och under 1998 var den öppna arbetslösheten i Stockholm endast 0,3 procent under riksgenomsnittet (se tabell 3). Detta hänger samman med att Stockholm haft en gynnsammare konjunkturutveckling än i riket som helhet. Sedan mitten av 80-talet har Stockholmsregionen haft en dubbelt så hög tillväxttakt än resten av landet (Prop. 1997/98:165). Göteborg och i synnerhet Malmö har inte haft en sådan gynnsam utveckling.

*Tabell 3. Andel öppet arbetslösa i storstäderna och riket.  
Genomsnitt av arbetskraften per månad 1996-1998*

År	Stockholm	Göteborg	Malmö	Riket
1996	6,5	8,9	11,2	7,4
1997	5,9	8,4	10,4	6,6
1998	4,8	6,9	8,6	5,1

*Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen*

Sammanfattningsvis visar olika studier att storstäderna numera präglas av en betydligt mer etniskt sammansatt befolkning med större rörlighet och lösare strukturer i boendet och arbetslivet än landet i övrigt (SOU 1997:118, Bevelander et. al. 1997). Allt fler har under nittioalet fått svårigheter att etablera sig och skaffa sig trygga levnadsvillkor. Det har i synnerhet gällt nittioalets invandrargrupper och ungdomar. En sådan insider/outsider-problematik har en direkt relevans för denna studie eftersom många relativt nyinflyttade invandrare i storstäderna ännu inte har lyckats etablera sig på den ordinarie arbetsmarknaden och därmed omfattas de heller inte av arbetslöshetsförsäkringen.

### **6.1.2 Ersättningsskydd vid arbetslöshet**

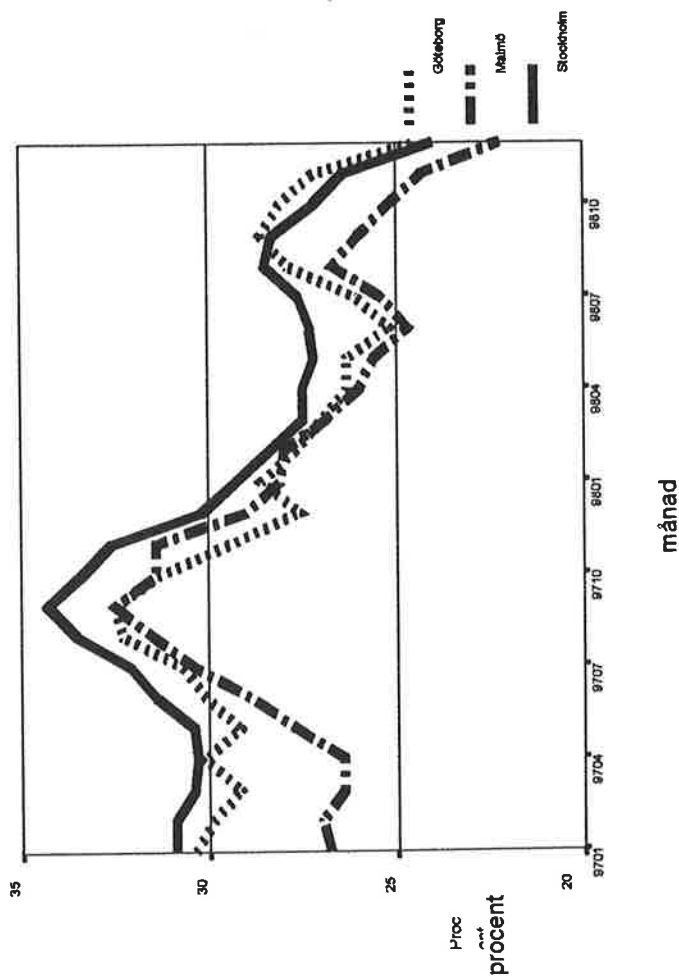
För denna undersökning är det särskilt väsentligt att beakta ersättningsskyddet vid arbetslöshet. Det är framför allt arbetslösa utan rätt till vare sig inkomstrelaterade ersättning eller arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp som regelmässigt blir hänvisade till kommunernas socialbidrag för sin försörjning. Andelen ersättningsberättigade kassamedlemmar har sedan 1960-talet stigit kontinuerligt fram till 1980-talets mitt, från drygt 20 till närmare 70 procent (Korpi 1995:32). Kvalificeringsgraden ökade snabbt under 1970-talet bl.a. genom att KAS (kontant arbetsmarknadssöd) infördes 1974 som en kompletterande stödform vid arbetslöshet. Andelen kvarstående arbetslösa utan ersättningsskydd har legat relativt stilla från 1980-talets mitt (Salonen 1994, Korpi 1995).



Skiljer sig då ersättningsskyddet vid arbetslöshet mellan storstäderna och riket? I en tidigare studie (Korpi 1995) framgick att storstäderna hade en betydligt högre andel arbetslösa utan ersättning än i övriga regioner vid tidpunkten för massarbetslöshetens genomslag i Sverige. I storstadslänen saknade 29 procent av de arbetslösa helt ersättning under 1992 och 1993 jämfört med riksgenomsnittet på 21 procent (a.a. s. 38). Hur har då massarbetslösheten och välfärdsstatens tillbakadragande under de följande åren påverkat graden av ekonomiskt stöd vid arbetslöshet? Under 1996 uppgick andelen arbetslösa utan rätt till arbetslöshetsersättning (KAS inräknat) i genomsnitt per månad till 24 procent av alla öppet arbetslösa i Sverige (Salonen 1998b:49).

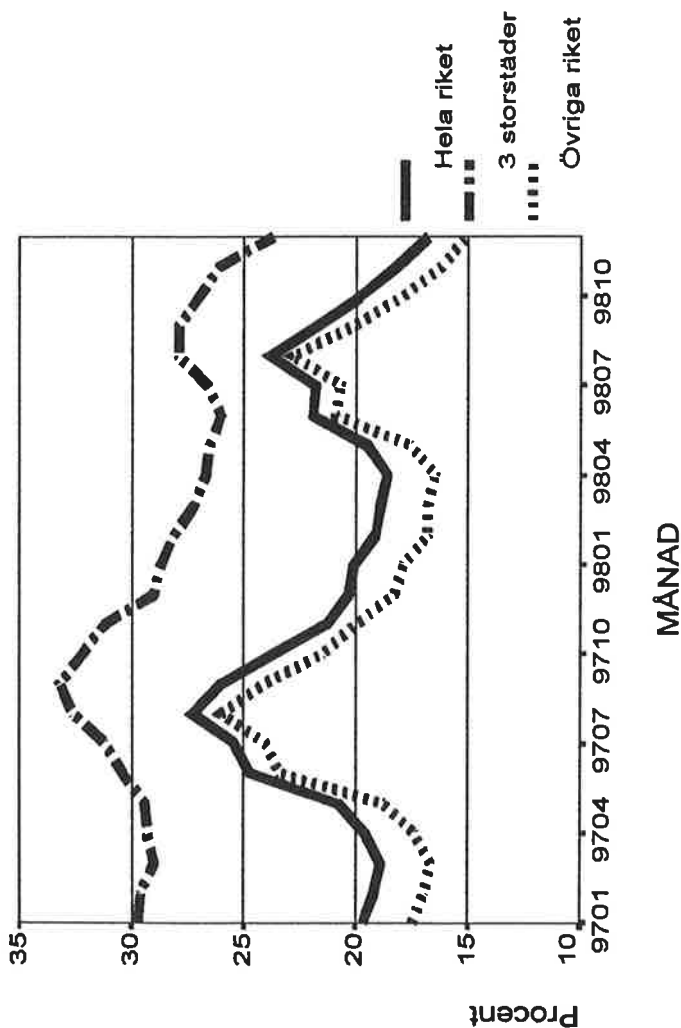
I diagram 2 och 3 presenteras motsvarande siffror för de två senaste åren. Andelen arbetslösa utan ersättning har trendmässigt sjunkit under dessa år, från närmare 25 till 20 procent i landet som helhet. Som förväntat har storstäderna en betydligt högre andel utan arbetslöshetsersättning, ca + 7-10 procent. Detta är en konsekvens av en betydligt högre andel av grupper som traditionellt inte har hunnit etablera sig på den ordinarie arbetsmarknaden, framförallt ungdomar och nyanlända invandrare. Mönstret mellan de tre storstäderna är likartad och präglas av en avsevärd minskning av andelen oförsäkrade från hösten 1997 och framåt. Storstädernas högst varierande arbetslöshetsnivåer tycks inte påverka hur stor del av de arbetslösa som står utanför arbetslöshetsförsäkringen.

Diagram 2. Andel öppet arbetslösa utan arbetslöshetsersättning i storstäder månadsvis under 1997 och 1998.



Källa: Arbetsmarknadsstyrelsens månadsstatistik

Diagram 3. Andel öppet arbetslösa utan arbetslöshetsersättning i riket, storstäderna och landet i övrigt månadsvis under 1997 och 1998.



Källa: Arbetsmarknadsstyrelsens månadsstatistik

Sammanlagt var ca 58 000 personer i genomsnitt per månad öppet arbetslösa och saknade helt ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under 1998. Detta motsvarar var femte person som var öppet arbetslös. Andelen är betydligt högre i storstäderna där mer än var fjärde arbetslös saknade försäkring. Omräknat för hela året innebär detta att närmare 180 000 personer under någon period under 1998 var öppet arbetslös och helt stod utanför arbetslöshetsförsäkringen<sup>4</sup>.

*Tabell 4. Arbetslöshetsprofil i storstäder och riket 1998.*

*Antal öppet arbetslösa och andel av samtliga 18-64 år.*

	Arbetslösa		Arbetslösa utan ersättning (AUE)		Andel AUE av arbetslösa
	n	%	n	%	%
Stockholm	22 745	4,79	6 270	1,32	27,6
Göteborg	20 637	6,93	5 543	1,86	26,9
Malmö	13 507	8,55	3 555	2,25	26,3
S:a storstäder	56 889	6,11	15 368	1,65	27,0
Riket	285 546	5,11	57 761	1,04	20,2

*Källa: Arbetsmarknadsstyrelsens statistik*

<sup>4</sup>Beräknat utifrån att antal dagar med registrerad arbetslöshet i genomsnitt uppgick till 118 dagar (AMS 1998b:29).

Det relationstal som används i denna studie för att justera arbetslöshetsfaktorn i storstäderna till att gälla hela landet är inte arbetslöshetsnivån i stort utan andelen av arbetsför befolkning som är arbetslösa och som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (förkortad AUE). AUE-nivån under 1998 var betydligt högre i Malmö (2,25 %) och Göteborg (1,86 %) än i Stockholm och i riket som helhet. Skillnaden mellan storstädernas AUE-nivå och riksnivån var 0,61 procent (1,65 – 1,04 %). Relationstalet som tas med i den fortsatta beräkningen i nästa avsnitt blir ca 0,63 (1,04/1,65). Vid den fortsatta beräkningen av omfattningen av landets arbetslöshetsrelaterade socialbidrag behöver vi justera ner storstädernas bidragsnivåer med mer än en tredjedel (se vidare i avsnitt 7.2).

## **6.2 Personer i arbetsmarknadsåtgärder**

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har allt sedan 60-talet kännetecknats av en betoning på aktiva åtgärder framför passiva bidrag. I internationella jämförelser har denna pådrivande arbetsmarknadspolitik framstått som ett specifikt kännetecken för den svenska välfärdsmodellen (Esping-Andersen 1990, Stephens 1996). Fram till 90-talets början omfattades som regel 2 - 4 procent av befolkningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Till följd av massarbetslöshetens genomslag ökade sedan trycket på dessa åtgärder. I mitten av 90-talet hade andelen personer i åtgärder ökat till 6 - 7 procent av arbetskraften. Arbetsmarknadspolitiken har genomgått drastiska förändringar. Merparten av gällande åtgärdsprogram har

tillkommit under dessa turbulenta år och de flesta åtgärder reviderats löpande vad gäller inriktning, utformning och ersättning (AMS 1998a).

Antalet personer i olika arbetsmarknadsåtgärder har sjunkit något under de senaste åren till följd av ett något förbättrat arbetsmarknadsläge i stort och att många personer med svag arbetsmarknadsanknytning ingår i kunskapslyftet. Antalet personer i åtgärder var i genomsnitt 173 000 personer 1998, vilket var 18 000 personer färre än 1997.

### **6.2.1 Arbetsmarknadsåtgärder i storstäderna jämfört med riket**

Under 1998 var 173 000 personer i genomsnitt per månad föremål för något åtgärdsprogram. Ca 24 000 av dessa var från någon av de tre storstäderna. Storstädernas andel av personer i åtgärder är betydligt lägre än deras andel av öppet arbetslösa, 14 resp. 20 procent 1998. Detta kan delvis förklaras med kommunala variationer i deltagande i andra åtgärder än de som officiellt redovisas av AMS.

I Göteborg och Malmö har man särskilt satsat på särskilda kommunala beredskapsarbeten för arbetslösa socialbidragstagare.

I **Göteborg** har ca 3 500 personer haft en vess-tidsanställning<sup>5</sup> sedan 1996 (Kristiansson & Tidqvist

<sup>5</sup>Ordet vess tid, härrör från att anställningsformen är en visstidsanställning (oftast sex månader) och c:et från "moment e" i det centrala beredskapsavtalet (BEA) som säger att avtalet gäller för arbetstagare som "anställts i syfte att mildra arbetslösheten i övrigt".

1999). Dessa tillkom som ett direkt svar på statens förändringar av de tidigare ersättningsgrundande beredskapsarbetena. Göteborgs kommun slöt ett lokalt beredskapsavtal som möjliggjorde att tidsbegränsat anställa arbetslösa socialbidragstagare "för särskilda insatser". Åtgärden är helt kommunalt finansierad och deltagarna erhåller avtalsenlig lön. Syftet har varit, förutom aktiveringen i sig, också att deltagarna genom åtgärden kvalificerar sig in i arbetslöshets- och sjukförsäkring. Under 1998 sysselsattes i genomsnitt 1 300 personer i månaden i sådana kommunala beredskapsarbeten.

I januari 1997 infördes en motsvarande kommunal åtgärd i **Malmö** - '*Arbete istället för socialbidrag*' (ARBIS). Dessa åtgärder bedrivs i form av tidsbegränsade kommunala anställningar. Målgruppen utgörs av långtidsarbetslösa med ett långvarigt socialbidragsmottagande. Detta är, liksom vesstiden i Göteborg, en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som helt finansieras av kommunala medel. Dessa åtgärder regleras enligt Beredskapsavtalet och kvalificerar deltagarna, under vissa förutsättningar<sup>6</sup>, till en första ersättningsperiod från arbetslöshetsförsäkringen. I genomsnitt var ca 500 personer engagerade i ARBIS-åtgärder i Malmö under 1998. I en aktuell utvärdering (Persson 1999) av ARBIS i Malmö visar att en övervägande del av deltagarna har upplevt åtgärden som meningsfull. Flera deltagare har efter åtgärden fått en bättre förankring på arbetsmarknaden eller börjat studera.

<sup>6</sup>Personerna måste uppfylla de krav som generellt gäller för att bli berättigad till arbetslöshetsersättning, se avsnitt 4.1.

Studier (Hallström 1997, Persson 1999) visar dock att många efter en sådan kommunal åtgärd fortsätter att pendla mellan olika sysselsättnings- och försörjningsformer. Flertalet har dock brutit ett långvarigt socialbidragstagande men det återstår att undersöka ifall de mer varaktigt lyckas förankra sig på den ordinarie arbetsmarknaden.

För denna studies vidkommande kan det konstateras att redovisade officiella uppgifter från AMS över antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder underskattar dess omfattning i Göteborg och Malmö, då personer i vesstid resp. arbis inte har räknats med.

**Stockholm** har inte haft liknande kommunala åtgärder som vesstid eller arbis. Stadens organisation innebär att beslut och ansvar när det gäller denna typ av verksamhet inte ligger centralt utan att stadsdelarna själva bestämmer vad de vill göra. I budgeten fördelas alla medel ut till stadsdelsnämnderna. Inga medel behålls centralt för kommunövergripande insatser liknande dem i de andra storstäderna. Stadsdelsnämnderna får, utifrån sina behov och förutsättningar, fritt disponera över anslagen för socialbidrag och arbetsmarknadsåtgärder. Detta har resulterat i en mängd olika verksamheter och insatser. Ibland ingår finansiering med kommunala medel av tillfälliga arbeten. Tyvärr finns ingen samlad bild eller statistik över kommunens insatser inom arbetsmarknadsområdet.

En annan inverkan i detta sammanhang är det högst varierande utbud av speciella sysselsättningsprojekt som bedrivs i kommunerna med enbart socialbidrag som finansieringsform. I en kommunenkät som Kommunförbundet genomförde under våren 1998 uppskattades dessa



lokala projekt att omfatta 4 – 5 000 personer i månaden (Svenska kommunförbundet 1999b).

Därutöver minskar Kunskapslyftet trycket på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Från hösten 1997 och fem år framåt görs en särskild satsning på vuxenutbildning för i första hand vuxna personer som helt eller delvis saknar treårig gymnasiekompetens. Under våren 1998 deltog närmare 200 000 personer i denna satsning (Skolverket 1998). Studierna finansieras med ett särskilt utbildningsbidrag (UBS) för personer som är kvalificerade till arbetslöshetsersättning, studiemedel eller 'på annat sätt'. Uppgifter från Göteborgs kommun för 1998 indikerar att det är förhållandevis få som läser i Kunskapslyftet och samtidigt uppbär socialbidrag. Möjligheten att läsa på Kunskapslyftet och samtidigt vara berättigad till socialbidrag tycks variera i landets kommuner. I en del kommuner likställs det med andra arbetsbefrämjande aktiviteter medan andra kommuner intar en mer restriktiv hållning. Rent generellt har Kunskapslyftet inneburit ett minskat tryck på såväl den öppna arbetslösheten som arbetsmarknadspolitiska åtgärder under det senaste året.

Vilken omfattning har då de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i storstäderna och riket som helhet? Av tabell 5 framgår att Malmö har en betydligt högre andel personer i arbetsför ålder som deltar i olika åtgärdsprogram än de två andra storstäderna och riket. Andelen personer i arbetsmarknadsåtgärder var i genomsnitt 4 procent i Malmö jämfört med knappt 2 procent i Stockholm. Göteborg ligger kring riksgenomsnittet på 3 procent.

*Tabell 5. Personer i arbetsmarknadsåtgärder i storstäderna och riket 1998. Antal och andel av arbetsför befolkning. I genomsnitt per mån.*

	I arbetsmarknadsåtgärd <sup>1</sup>		I åtgärd utan arbetslöshetsförsäkring		Andel i åtgärd utan arbetslöshetsförs.
	n	%	n	%	%
Stockholm	8 828	1,86	2 452	0,52	27,8
Göteborg	8 777	2,95	2 260	0,76	25,8
Malmö	6 307	3,99	1 570	0,99	24,9
S:a storstäder	23 913	2,57	6 283	0,68	26,3
Riket	172 539	3,09	41 706	0,75	24,2

<sup>1</sup> Åtgärder som redovisas i den löpande AMS-statistiken. Ifall kommunala beredskapsarbeten skulle räknats med hade andelen i arbetsmarknadsåtgärd i Göteborg varit 3,38 %, Malmö 4,31 % och storstäderna tillsammans 2,76 %.

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen 1999.

## 6.2.2 Ersättning vid deltagande i arbetsmarknadsåtgärd

Andel personer i åtgärd utan någon form av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen är något högre i hela riket jämfört med de tre storstäderna sammantaget; 0,75 resp. 0,68 procent av arbetsför befolkning i genomsnitt per månad under 1998.

Arbetsmarknadsstyrelsens statistik av ersättningsformer vid deltagande i arbetsmarknadsåtgärder omfattar endast ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Tre fjärdelar av samtliga deltagare i olika åtgärder erhåller sådan ersättning. Under 1998 erhöll i genomsnitt 119 000 av totalt 173 000 personer ersättning motsvarande A-kassenivån. Ett mindre antal, 12 000 personer per månad, erhöll arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp på 240 kr/dag (ca 3 500 kr/månad netto).

En fjärdedel av personerna i arbetsmarknadsåtgärder var inte kvalificerade till utbildningsbidrag relaterat till arbetslöshetsförsäkringens två ersättningsformer 1998. Detta motsvarar ca 42 000 personer i månaden, vilket uppskattningsvis motsvarar 100 000 - 150 000 personer årligen (se not 4). För dessa utgår som regel ett lägre utbildningsbidrag, motsvarande studiebidraget på 103 kr/dag (1 967 kr/månad netto). Utbildningsbidraget har varit föremål för många och omfattande förändringar sedan 90-talets mitt (Salonen 1997, RFV 1999). Juli 1997 sänktes den lägsta ersättningen till nuvarande 103 kr/dag från tidigare nivåer på 338 resp. 245 kr/dag. I tidigare studier har en tydligt samband mellan utbildningsbidraget och socialbidraget påvisats (Salonen 1997, 1998).

Ersättning till personer i åtgärdsprogram som inte är kvalificerade till arbetslöshetsförsäkringens högre ersättningsnivåer varierar dock mellan olika åtgärder. I tabell 6 framgår fördelningen i diverse ersättningsformer i de olika arbetsmarknadsåtgärderna för oktober 1998.

Fr.o.m januari 1998 har *individuellt anställningsstöd* ersatt flera tidigare åtgärder; beredskapsarbete, vikariatssstöd och rekryteringsstöd. Personer med anställningsstöd erhåller avtalsenlig lön och kan i flesta fall anses ha en ersättning över socialbidragsnivån. Dessa personer räknas därför helt bort i denna studies fortsatta beräkningar.

Likasa har vi valt att räkna bort ungdomar under 20 år som deltar i *det kommunala ungdomsprogrammet* (KUP). Detta är en åtgärd som riktas mot arbetslösa ungdomar som i regel har en avslutad treårig gymnasieutbildning. Ungdomar som saknar detta ges möjlighet att komplettera ofullständiga avgångsbetyg. Kommunen ansvarar för utformandet av praktikplatser eller annan verksamhet på heltid. Staten ersätter kommunerna för denna åtgärd, men kommunerna har själva rätt att besluta om hur stor del av denna ersättning skall utgå till ungdomarna (AMS 1998a). Någon detaljerad översikt av kommunernas ersättningsnivåer till ungdomar i KUP föreligger inte, men enligt Kommunförbundets bedömning ligger ersättningsbeloppen i genomsnitt kring mellan 2 000 – 2 500 kr/månad. I detta sammanhang gör vi en generell bedömning att de flesta ungdomarna i det kommunala ungdomsprogrammet erhåller en ersättning som motsvarar arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp. För vissa kommuner medför detta en underskattning vid en

beräkning av kostnaden för att höja ersättningsnivån för samtliga med utbildningsbidrag till grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen.

En tredje åtgärd som bör beaktas särskilt vad gäller lägsta ersättningsnivåer är den s.k. utvecklingsgarantin. Denna omfattar ungdomar i åldern 20-24 år som varit arbetslösa minst 100 dagar. Åtgärdsformen infördes fr.o.m januari 1998 och utökar kommunernas ansvar till att även gälla äldre ungdomar. Vid senaste årsskiftet var drygt hälften av alla långtidsarbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år sysselsatta i utvecklingsgarantin. Tre ersättningsformer förekommer;

- 1/ utbildningsbidrag motsvarande A-kassa eller Alfa-kassa,
- 2/ statlig utvecklingsersättning (1967 kr/månad) och
- 3/ utvecklingsersättning enligt socialbidragsnorm.

Fördelningen har varit tämligen jämn mellan de tre ersättningsformerna under 1998. Enligt aktuell uppföljningar (Statskontoret 1999, Perjos 1999 & Ståhl 1999) tycks både kommuner och berörda ungdomar vara missnöjda med det nuvarande ersättningssystemet. Det upplevs som splittrat och ett enhetligt ersättningssystem förordas (Ungdomsstyrelsen 1999).

För denna studies vidkommande räknas ungdomar i båda de två senare ersättningskategorierna räknas som om de har en ersättning enligt utvecklingsersättningen på 1967 kr/månad. Detta underskattar något kostnaden att höja ersättningsnivån för samtliga ungdomar i denna åtgärd till arbetslöshetsförsäkringens grundnivå. Den

beräknade merkostnaden, för ungdomar som erhåller utvecklingsersättning i nivå med det kommunala socialbidraget, kan uppskattas till ca 35 mkr (ca 1 500 personer x 12 mån x 1 967 kr), vilket kan betraktas som ytterst marginell för denna studies resultat i stort<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>Ett förslag att alla ungdomar i utvecklingsgarantin lägst skall erhålla grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen har nyligen föreslagits av Ungdomsstyrelsen (1999).

*Tabell 6. Antal personer i arbetsmarknadsåtgärder oktober 1998 efter ersättningsform.*

Arbetslöshetsförsäkring					
Åtgärd	Ej ers	ALFA	A-kassa	Totalt	%
anst.stöd	3 974	1 194	8 600	13 768	29
Starta-Eget	1 538	675	9 724	11 937	13
ALU	164	1 578	31 453	33 195	1
API	4 736	1 463	8 987	15 186	31
OTA	19	191	8 213	8 423	0
projektarb.	49	39	428	516	10
Resursarb.	40	178	4 282	4 500	1
Datortek	2 882	1 150	8 447	12 479	23
KUP	12 500	61	180	12 741	98
Utv.garanti	2 752	988	1 175	4 915	56
AMI	2 707	465	5 398	8 570	32
AMU	12 511	4 102	34 891	51 504	24
IT-sats.	276	131	968	1 375	20
summa	44 151	12 219	122 757	179 127	24,7
exkl.ans stöd & KUP	27 677	10 964	113 977	152 518	18,1

genomsnitt saknade 27 000 personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (anställningsstöd och KUP borträknade) ett fullgott ersättningsskydd per månad 1998. Detta motsvarar knappt var femte deltagare. Denna personkrets har för närvarande ett ersättningsskydd som understiger arbetslöshetsförsäkringens grundnivå. Vad det skulle kosta att ersätta även dem på denna nivå undersöks närmare i rapportens sista avsnitt.

## **7. Arbetslöshetsrelaterade effekter på socialbidraget**

I detta avsnitt presenteras en kalkyl som räknar upp storstädernas arbetsmarknadsrelaterade socialbidrag till landet som helhet.

### **7.1 Storstädernas arbetsmarknadsrelaterade socialbidrag**

Arbetslöshetens effekter på människors välfärdssituation i allmänhet och försörjningssituation i synnerhet är, som beskrivits i avsnitt 2, komplicerade och varierar utifrån strukturell kontext, välfärdssystemens utformning och individuella förutsättningar. I denna studie har vi valt att särskilt uppmärksamma en aspekt - betydelsen av arbetslöshetsförsäkringens utformning för de arbetslösas social-



bidragsbehov. I tidigare avsnitt har vi analyserat storstädernas specifika arbetslöshets- och socialbidragsprofil under 1998. Dessa resultat ligger till grund för följande kostnadsberäkning av arbetslöshetsförsäkringens betydelse för socialbidragets omfattning. I vilken utsträckning kan socialbidraget kopplas till situationer där arbetslösa personer, öppet arbetslösa eller i åtgärder, saknar rätt till arbetslöshetsersättning?

Liksom många andra studier (Socialdepartementet 1987, Salonen 1994, Socialstyrelsen 1995, Svenska Kommunförbundet 1999) visar denna studie att de arbetsmarknadsrelaterade faktorerna ligger bakom en stor andel av socialbidragsbehovet. Exakt vilken betydelse arbetslösheten har på socialbidragstagandet kan inte fastställas entydigt en gång för alla. Det varierar både efter yttre faktiska omständigheter (arbetslöshetsnivåer, andel långtidsarbetslösa etc.) och hur man väljer att studera dess inverkan (se avsnitt 2).

Utifrån storstädernas dokumentationssystem av försörjningsrelaterade hinder bakom socialbidragstagandet kan vi få en överblick av arbetslöshetens genomslag bland socialbidragshushållen. Drygt hälften, 55 procent, av storstädernas socialbidragskostnader under 1998 kan hänföras till arbetsmarknadsrelaterade faktorer. Detta motsvarar 2 av totalt drygt 3,7 miljarder kr av storstädernas socialbidrag under föregående år.

Det handlar till stora delar om personer som hittills inte har varit etablerade på den svenska arbetsmarknaden och som därigenom inte uppfyller något eller några av inträdesvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Av

sammanställningen i tabell 7 framgår att närmare tre fjärdedelar av socialbidraget är kopplat till arbetsmarknadsrelaterade faktorer som berör arbetslösa personer som helt saknar rätt till någon ersättning från arbetslöshetsförsäringen. Denna inträdesproblematik på den svenska arbetsmarknaden har i synnerhet gällt ungdomar, invandrare och ensamstående mödrar (Socialstyrelsen 1997, SOU 1997:118, Salonen 1998b).

Socialbidrag som är relaterat till personer med utträdesproblematik från arbetsmarknaden inte alls vanligt förekommande bland socialbidragshushållen. I Stockholm uppgick andelen socialbidrag som utbetalts till utförsäkrade personer till enbart en promille (2 av 1 588 mkr) av kommunens kostnader 1997 (USK 1998). Socialbidrag till utförsäkrade personer är också en ytterst marginell företeelse i de två andra storstäderna. I MLS-registret, som utgörs av ett representativt urval av socialbidragshushållen i Malmö, var endast 1,5 procent (21 av 1443 personer) av registerledarna utförsäkrade vid början av senaste aktuella bidragsperiod. Frågor som till stor del har dominerat den svenska debatten om nittiotalets arbetslöshet, som t.ex. förändringar av ersättningsnivåer och bortre parantes, får således inget större empiriskt stöd bland arbetslösa med en dokumenterad försörjningsproblematik.

*Tabell 7. Utbetalt socialbidrag 1998 i storstäderna efter arbetsmarknadsrelaterade faktorer<sup>1</sup> I procent av totalt utbetalt socialbidrag*

Kommun	Arbetslösa otillr. Saknar ers. ers.	s:a	I åtgärd	Totalt arbets- marknadsrela- terade faktorer	
Stockholm	5,8	32,5	38,2	9,0	47,2
Göteborg	7,3	35,8	43,0	9,5	52,5
Malmö	8,9	55,0	63,9	7,9	71,8
S:a storstäder	6,1	38,8	45,8	8,9	54,7

<sup>1</sup> En detaljerad beskrivning av hur dessa faktorer beräknats presenteras i bilaga 1.

Bland arbetslösa socialbidragstagare finns även personer som uppbär någon form av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, antingen grundförsäkringen via ALFA-kassan eller inkomstrelaterad ersättning från någon av de fackföreningsanknutna A-kassorna. Personer kan tvingas söka kompletterande socialbidrag vid sidan om dessa beroende låga ersättningsnivåer och/eller hög försörjningsbörda. Därutöver förekommer även att hushåll väntar på arbetslöshetsersättning och under tiden tvingas söka socialbidrag.

I den fortsatta analysen har dock hushåll med otillräckliga arbetslöshetsersättningar inte räknats med, eftersom studien enbart är inriktad på att studera vad en kvalificering av de som i nuläget helt står utanför arbetslöshetsförsäkringen skulle innebära. Förekomsten av hushåll med otillräckliga ersättningsskydd vid arbetslöshet indikerar att utformningen av lägsta ersättningsnivåer och karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen har en tydlig effekt för socialbidragssystemet.

I det följande redovisas en beräkning som räknar upp dessa resultat från storstäderna till riket som helhet. Arbetslösa socialbidragstagare som saknar arbetslöshetsersättning analyseras först och därefter redovisas en motsvarande analys för socialbidragstagare som saknar arbetslöshetsersättning vid deltagande i arbetsmarknadsåtgärder.

## **7.2 Arbetslösa utan ersättning**

Drygt 1,4 miljarder av storstädernas socialbidrag under 1998 gick till socialbidragshushåll som var arbetslösa och saknade någon arbetslöshetsersättning. Vad skulle det motsvara på riksnivå? För en sådan uppräknings har två faktorer beaktats i denna studie;

- 1/ storstädernas andel av landets socialbidragskostnader
- 2/ justering efter andel arbetslösa utan ersättning i storstäderna och riket.

För att markera att utgångssiffrorna från storstäderna inte skall tolkas som exakta uppgifter (se redovisning av risker

för under- resp. överskattning i bilaga 1) har även ett mini- och ett maximalalternativ beräknats. Dessa bygger på ett antagande om en variation på plus/minus tio procent av storstädernas uppgifter om bidragshushållens försörjningshinder. Socialbidragskostnader som kan hänföras till arbetslösa utan arbetslöshetsersättning skulle därigenom variera med ca 140 mkr, eller mellan 35 och 42 procent av totalt utbetalt socialbidrag.

*Tabell 8. Utbetalt socialbidrag till arbetslösa utan ersättning (AUE). Storstäderna och uppräknat till hela riket 1998. Mkr.*

	Huvudalternativ	Min.alt.	Max.alt.
Socialbidrag till AUE i storstäder, mkr	1 412	1 271	1 553
Uppräknat till hela riket Socialbidragsprofil <sup>1</sup> , mkr	4 314	3 883	4 744
Justering AUE-profil <sup>2</sup> , mkr	2 712	2 441	2 983

<sup>1</sup> Beräknat utifrån storstädernas andel av landets socialbidragskostnader 1998 (3 638 mkr av 11 113 mkr). Introduktionsersättning till flyktingar ej medräknade. Kvot = 3,0547.

<sup>2</sup> Beräknat utifrån andel arbetslösa utan ersättning av arbetskraften i genomsnitt per månad 1998 i riket och storstäderna. Kvot = 0.6287 (1.038/1.651), se tabell 4.

Vid en renodlad socialbidragsrelaterad uppräknings av storstädernas uppgifter till riksnivå skulle socialbidraget för arbetslösa utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen hamna kring 4,3 miljarder kr, med en variation på drygt 400 mkr nedåt och uppåt. Tar man däremot även hänsyn till ersättningsprofilen bland de öppet arbetslösa mellan storstäderna och landet som helhet justeras utfallet ganska ordentligt neråt. Andelen öppet arbetslösa utan ersättning är, som redovisats i tabell 4, betydligt högre i storstäderna, vilket rimligtvis slår proportionellt på socialbidragsbehovet för dessa jämförbara grupper. Detta medför en nedjustering av socialbidragsbeloppen för arbetslösa utan arbetslöshetsersättning med drygt en tredjedel. Socialbidragsmottagande som i hela riket kan kopplas till denna faktor hamnar på 2,7 miljarder kr, med en rimlig variation på knappt 300 miljoner kr. Med stor sannolikhet kan mellan 2,4 och 3,0 miljarder kr av landets socialbidragskostnader under 1998 relateras till arbetslösa personer som saknar såväl A-kasseersättning som grundbeloppet på 240 kr/dag. Detta motsvarar en fjärdedel av utbetalt socialbidrag i Sverige 1998.

### **7.3 Personer i åtgärder utan arbetslöshetsersättning**

En motsvarande riksberäkning av storstädernas socialbidrag för personer som saknar arbetslöshetsersättning när de deltar i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder presenteras i tabell 9. Med hänsyn tagen till både storstädernas socialbidragsandel av hela riket och andel i åtgärder som saknar ersättning i storstäderna resp. riket hamnar resulta-

tet på ca 1,1 miljarder kr för 1998. Man bör beakta en rimlig variation på drygt 100 miljoner kr. Någonstans mellan 1 till 1,2 miljarder kr har betalats ut i socialbidrag till hushåll som saknar rätt till arbetslöshetsersättning vid deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska program (se avsnitt 6.2). Detta motsvarar ganska precis en tiondel av landets socialbidrag.

*Tabell 9. Utbetalt socialbidrag till personer i arbetsmarknadsåtgärder i storstäderna och uppräknat för riket 1998. Beräkningsmodell. Mkr*

Beräkning	Huvudalternativ	Min.alt	Max.alt
Socialbidrag till personer i arb.m.åtg i storstäder, mkr	324	292	356
Uppräknat till riket efter socialbidragsprofil <sup>1</sup> , mkr	990	891	1 089
Justering efter åtgärdsprofil <sup>2</sup> , mkr	1 095	986	1 204

<sup>1</sup> Beräknat utifrån storstädernas andel av landets socialbidragskostnader 1998. Introduktionsersättning till flyktingar ej medräknade. Kvot = 3,0547 (11 113/3 638).

<sup>2</sup> Beräknat utifrån andel personer i arbetsmarknadsåtgärder av arbetsför befolkning i genomsnitt per månad 1998 i riket och storstäderna. Kvot = 1,1065 (0,7468/0,6749), se tabell 5.

## 7.4 Arbetslöshetsförsäkringens effekter på socialbidraget

Att försöka beräkna arbetslöshetens påverkan på socialbidraget i detalj är förenat med en rad svårigheter och komplikationer. Fokus för denna undersökning har varit att försöka uppskatta vilka effekter av den nuvarande arbetslöshetsförsäkringens 'golv' har för socialbidragets omfattning. Hur slår dess inträdesregler på de arbetslösas socialbidragsmottagande? Ungefär 100 000 personer i genomsnitt per månad under 1998 var registrerade som öppet arbetslösa alternativt deltog i någon åtgärd samt saknade rätt till någon form av arbetslöshetsersättning. Summerat för hela 1998 var uppskattningsvis en tredjedels miljon personer i denna försörjningsmässigt sårbara position, kortare eller längre perioder (se not 4)

*Tabell 10. Utbetalt socialbidrag 1998 till hushåll med arbetslöshet eller i åtgärder som saknar arbetslöshetsersättning. Mkr.*

	Huvud- alternativ	Min.alt.	Max.alt.	Andel av totalt utbet. socialbidrag %
Öppet arbetslös	2 712	2 441	2 983	24,4
I åtgärd	1 095	986	1 204	9,9
Summa	3 807	3 427	4 187	34,3



Uppskattningsvis närmare 4 miljarder kr av socialbidragskostnaderna för 1998 kan relateras till situationer där personer är arbetslösa eller deltar i åtgärder men inte uppfyller arbetslöshetsförsäkringens nuvarande kvalifikationskriterier. Detta motsvarar drygt en tredjedel av totalt utbetalt socialbidrag i landet. En variation beroende på tillförlitligheten av storstädernas redovisade uppgifter hamnar mellan 3,4 till 4,2 miljarder kr, eller mellan 31-38 procent av landets socialbidragskostnader för 1998.

## 8. Slutdiskussion

Denna studie har beräknat socialbidragets omfattning för personer som under 1998 inte var kvalificerade till arbetslöshetsersättning vid öppen arbetslöshet eller vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Resultatet visar att det finns ett tydligt samband mellan att personer står helt utanför arbetslöshetsförsäkringen och deras behov av behovsprövat socialbidrag. Åtminstone en tredjedel av landets socialbidragskostnader kan direkt kopplas till sådana förhållanden då personer är aktivt arbetssökande eller i åtgärder men saknar rätt till arbetslöshetsersättning. I detta sista avsnitt diskuteras skissartat i vilken utsträckning förändrade inträdesvillkor i arbetslöshetsförsäkringen i realiteten kan minska behovet av socialbidrag. För att stimulera till fördjupade analyser och reformöversväganden kring arbetslöshetsförsäkringens tröskeleffekter berörs avslutningsvis några relevanta aspekter som har en direkt relevans för samspelet mellan arbetslöshetsförsäkring och socialbidragssystemet. Att överväga mer genomarbetade och preciserade förslag på en reformering av

arbetslöshetsförsäkringen i syfte att dämpa överströmningen till socialbidragssystemet ligger utanför denna studies räckvidd.

## 8.1 Personkrets

En strategisk frågeställning är i vilken mån detta i praktiken handlar om samma personkrets. Vidare är det relevant att ställa frågor om hur sökbeteendet av socialbidrag ser ut för den aktuella gruppen. Precisionen i denna typ av sambandsanalyser som baseras på makrodata kan alltid diskuteras, vilket framgått av tidigare avsnitt. Socialtjänstens och arbetsförmedlingens uppgifter om arbetslösa kan variera av ett flertal skäl. Å ena sidan finns det arbetslösa socialbidragstagare som inte är registrerade som aktivt arbetslösa hos arbetsförmedlingen. Detta hänger samman bl.a. med att vissa grupper av olika skäl (vanligen bristfällig svenska) är lågprioriterade hos AF och att personerna inte erhåller någon ersättning alls. Dessa grupper får endast s.k. basservice<sup>8</sup>. För dessa kan det i nuläget framstå som tämligen poänglöst att upprätthålla en formaliserad kontakt med arbetsförmedlingen. Å andra sidan finns det personer som enbart förekommer i arbetsförmedlingens statistik trots att deras inkomster indikerar ett socialbidragsberättigande. Långt ifrån alla som utifrån inkomstdata hamnar under socialbidragsnivån söker socialbidrag. Omfattningen och karaktären av sådant underutnyttjande

<sup>8</sup>Enbart hänvisning till *tidningen Platsjournalen* och möjlighet att utnyttja de s.k. platsautomaterna. Motsvarande uppgifter för Malmö eller riket i stort fanns inte att tillgå.

av socialbidrag är till stora delar okänt. Det kan handla om personer som vid en individuell behovsprövning inte skulle vara berättigade till socialbidrag, p.g.a. tillgångar i form av hus, bil etc. eller bor tillsammans med en partner med inkomster över socialbidragsnorm.

För att ytterligare kunna belysa detta har vi bearbetat aktuella uppgifter från Stockholm och Göteborg<sup>9</sup> (tabell 11). Antalet socialbidragstagare som var registrerade som arbetslösa utan arbetslöshetsersättning under oktober 1998 överstiger något det totala antalet öppet registrerade arbetslösa utan ersättning i AMS-statistiken i de båda storstäderna. Detta indikerar att det förekommer personer som definieras som öppet arbetslösa av socialtjänsten men som inte är registrerade hos arbetsförmedlingen. Överlappningen är större bland de öppet arbetslösa än bland personer i olika åtgärdsprogram. Drygt trefjärdelar av den senare gruppen förekommer samtidigt både hos arbetsförmedling och socialtjänst. Sammanlagt uppgår överensstämmelsen till 95 procent i båda kommunerna. Detta innebär troligtvis att matchningen på individnivå är något lägre, då fler personer i praktiken enbart förekommer i det ena systemet. Trovärdigheten i överensstämmelsen mellan myndigheternas definitioner är rimligtvis högre bland personer i åtgärder. Även om, låt oss säga, var fjärde person som betecknas som öppet arbetslösa av socialtjänsten inte är registrerade hos arbetsförmedlingen hamnar den totala överlappningen på 75-80 procent. Dessa nivåer ligger jämnt mellan Stockholm och Göteborg och vi har inte funnit några särskilda skäl för att detta mönster märkbart skulle avvika på riksnivå.

<sup>9</sup>Motsvarande uppgifter för Malmö eller riket i stort fanns inte att tillgå.

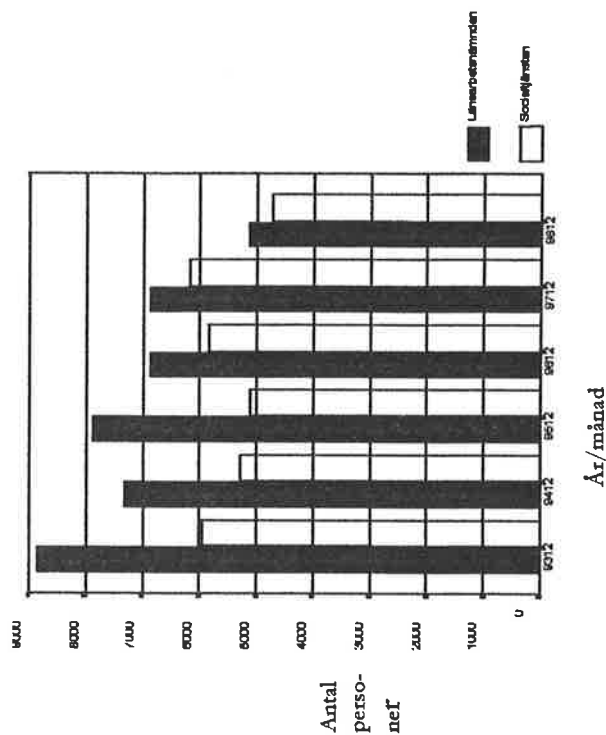
*Tabell 11. Antal personer som är öppet arbetslösa eller i åtgärd utan arbetslöshetsersättning totalt och med socialbidrag i Stockholm och Göteborg oktober 1998.*

	Stockholm			Göteborg		
	Totalt	Med socialbidrag	Andel	Totalt	Med socialbidrag	Andel
	n	n	%	n	n	%
Arbetslösa	5 008	5 286	106	4 705	4 805	102
I åtgärd	2 536	1 873	74	2 242	1 824	81
Summa	7 544	7 159	95	6 947	6 629	95

*Källa: Arbetsmarknadsstyrelsens statistik och kommunernas socialbidragsregi*

I Stockholm har vi dessutom haft möjlighet att studera hur dessa personkretsar samvarierar under nittioalet. Andelen arbetslösa utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen har minskat successivt i Stockholm mellan 1993-1998, från närmare 9 000 till drygt 5 000 personer (-58 %). Samtidigt har antalet arbetslösa utan arbetslöshetsersättning i socialbidragshushållen fluktuerat mellan 5- 6 000 personer under samma period. Under 1998 skedde dock en minskning med närmare en fjärdedel.

Diagram 4. Antal öppet arbetslösa utan ersättning (AUE) totalt och med socialbidrag i Stockholm 9312-9812<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> Månadsstatistik från länsarbetsnämnd resp. Stockholms stads socialbidragsregister.

Diagram 4 visar att det sker en allt större överlappning av arbetslösa personer utan arbetslöshetsskydd som också återfinns i socialbidragssystemet. De förekommer i allt större utsträckning både hos arbetsförmedling och socialtjänst. I Stockholm har denna andel ökat under åren 1993-98 från två tredjedelar till drygt 90 procent. Dessa aggregerade siffror måste tolkas försiktigt då vi inte vet i vilken utsträckning de omfattar samma personkrets. Ett rimligt antagande är att det förekommer vissa avvikelser på individnivå, men att de i stort avser samma personer. Om detta mönster av en ökad överlappning av personer öppet arbetslösa utan ersättning hos arbetsförmedling och socialtjänsten i Stockholm även gäller i landet i stort kan diskuteras. En möjlig förklaring till att allt fler kvarvarande arbetslösa utan ersättning återfinns i socialbidragssystemet när sysselsättningsläget förbättras kan hänga samman med en negativ selektionseffekt. När konjunkturen vänder uppåt ökar andelen svårplacerade arbetslösa med mer sammansatta försörjningsproblem.

Sammanfattningsvis har vi uppmärksammat en gråzon av arbetslösa personer mellan socialtjänst och arbetsförmedling. Det finns en rad dolda faktorer som gör det svårt att mer precist fastställa samvarians på individnivå vid ett givet tillfälle. Det som därutöver är väsentligt att beakta är vilka effekter olika regelförändringar kan ha på personers benägenhet att t.ex. registrera sig som aktivt arbetssökande. I vilken grad kommer t.ex. personer som är definierade som 'latent arbetssökande' i den officiella arbetsmarknadsstatistiken att registrera sig som aktivt arbetslös om inträdesvillkoren breddas i arbetslöshetsförsäkringen?

## 8.2 Kostnad för en allmän arbetslöshetsförsäkring

Vad skulle det kosta att inkludera alla arbetslösa som i nuläget är registrerade som aktivt arbetssökande utan rätt till någon arbetslöshetsersättning? Under 1998 har utbetalningarna från arbetslöshetsförsäkringen sjunkit till följd av arbetslöshetens nedgång. A-kassorna (inkl. den nya statliga ALFA-kassan) betalade ut 32,6 miljarder kr vilket kan jämföras med 37,6 miljarder kr under 1997 (AMS 1999). Minskningen av arbetslöshetsersättningen under 1998 på 5 miljarder kr skulle således överstiga det arbetslöshetsrelaterade socialbidraget med drygt en miljard kr. I vilken grad som ett minskat socialbidrag i realiteten motsvaras av ökade statliga kostnader av en mer heltäckande arbetslöshetsförsäkring beror dock på ett flertal faktorer. Personkrets och sökbeteendet har redan diskuterats i det föregående. En annan avgörande aspekt är hur en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring utformas. Precisering av t.ex. karensdagar och kvalifikationsregler måste avvägas mellan å ena sidan rimliga tröskelkriterier och å andra sidan att försörjningsglapp med risk för överströmning till socialbidragssystemet i möjligaste mån minimeras.

I beräkningen nedan (tabell 12) har inte sådana ingående överväganden gjorts. Istället redovisas en bruttoberäkning utifrån 1998 års förhållanden. Beräkningen utgår från att alla som är öppet arbetslösa eller i åtgärder blir berättigade till arbetslöshetsförsäkringens grundnivå på 240 kr/dag brutto (3 500 kr/månad netto). För personer i åtgärder har vi antagit att alla som saknar detta grundbelopp istället erhöll ersättning motsvarande studie-

bidraget, 103 kr/dag netto. Beräkning av antal berörda personer utgår från genomsnittssiffror per månad under 1998, enligt officiell AMS-statistik (se tabell 4 och 6).

*Tabell 12. Beräkning av kostnad för införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring 1998.*

Målgrupp	Antal personer snitt/månad	Ersättningsbelopp kr/månad	Årskostnad Mkr
Öppet arbetslösa	58 000	3 500	2 436
I åtgärder	27 000	1 533	497
Totalt	85 000		2 933

En bruttoberäkning av att lyfta in alla personer som i nuläget inte är kvalificerade för arbetslöshetsförsäkringens lägsta ersättningsnivå, trots att de är aktivt arbetssökande eller deltar i åtgärder, skulle betyda en total ökning av ca 2,9 miljarder kr för 1998. Merparten av denna kostnad gäller de som är öppet arbetslösa. Kostnaden för att höja ersättningsnivån för alla som deltar i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle stanna vid omkring en halv miljard kronor. Med tanke på gällande regler kring karensdagar för nytillträdande arbetslösa personer skulle den reella kostnaden för en allmän arbetslöshetsförsäkring bli något lägre, uppskattningsvis kring 2,5 miljarder kr för 1998.



Därtill kommer en eventuell förändrad sökbenägenhet i gruppen 'latent arbetslösa'. Denna grupp uppgår under 1998 till ca 60 000 – 70 000 personer (när alla heltidsstuderande räknats bort). Många av dessa är sannolikt beroende av socialbidrag periodvis. I denna svåridentifierade grupp är det också rimligt att tänka sig att det förekommer olika former av svart arbete. En del av denna grupp skulle genom ett införande av en allmän arbetslöshetsförsäkring förflyttas från den dolda till den synliga delen av arbetsmarknaden. För att kunna utröna både ekonomiska som beteenderelaterade aspekter krävs undersökningar som mer inträngande studerar dessa mönster.

### **8.3 Reformen eller samlösningar?**

Det går inte att dra några enkla ekonomiska slutsatser utifrån denna studies resultat. Vi har visat att arbetslöshetsförsäkringens 'främre parantes' kostade socialbidragssystemet uppskattningsvis knappt 4 miljarder kr under 1998. Om samtidigt alla oförsäkrade personer i arbetslöshet eller i arbetsmarknadsåtgärder erhållit arbetslöshetsförsäkringens grundnivå skulle det belastat det statsfinansierade försäkringssystemet i storleksordningen upp till 3 miljarder kr. Det innebär inte att de samlade offentliga kostnaderna skulle minskat med ca 1 miljard kr. Däremot belägger den ett mycket starkt samband mellan socialbidraget och arbetslöshetsförsäkringens utformning. Fortsatta studier får utvisa hur dessa interagerar i skilda situationer och för olika arbetslöshetsgrupper. Det är t.ex. uppenbart att man samtidigt med införandet av en

allmän arbetslöshetsförsäkring måste överväga hur bostadsstödet till arbetslösa personer kan motverka ett fortsatt socialbidragstagande. Grundnivån på 3 500 kr/månad i arbetslöshetsersättning täcker t.ex. knappt 60 procent av det genomsnittliga utbetalda månadsbeloppet till arbetslösa socialbidragstagare i Stockholm under förra året. För hushåll som redan är inne i socialbidragssystemet och/eller har en stor försörjningsbörda kommer ett tillskott på 3 500 kr/ månad i arbetslöshetsersättning inte att innebära att socialbidragsbehovet upphör helt. Däremot är det realistiskt att tänka sig att införandet av en allmän arbetslöshetsförsäkring tillsammans med ett avpassat bostadsstöd till stora delar kan minimera ny tillströmningen av arbetslösa personer in i socialbidragssystemet.

Ytterst avgörs inte studiens frågeställning – hur det ekonomiska skyddet för arbetslösa personer skall lösas – av strikt finansiella aspekter. Det är naturligtvis angeläget att försöka klarlägga sambandet mellan olika försörjningssystem i ekonomiska termer men i grund och botten handlar det om ideologiska och principiella frågeställningar. Arbetslöshetsbekämpningen har i Sverige i första hand varit en statlig uppgift och har tidigare framgångsrikt underlättat rörligheten på den svenska arbetsmarknaden. Under nittioalet har förutsättningarna drastiskt försämrats. Förändringarna av de offentliga trygghetssystemen har blivit hårt ansträngda till följd av framför allt arbetslöshetschocken under nittioalet. Det har i praktiken inneburit att kommunerna allt mer tagit över arbetslöshetskostnader i takt med att antalet oförsäkrade arbetslö-

sa ökat. Vi har allt mer fått en differentiering av både finansiering och åtgärdsarsenalen för de arbetslösa. De kvalificerade arbetslösa återfinns i de statligt finansierade systemen med de oförsäkrade arbetslösa hänvisas till kommunerna. Därmed försvåras överblick och slagkraften i den samlade arbetsmarknadspolitiken. Nu minskar den öppna arbetslösheten samtidigt som man kan befara att strukturarbetslösheten fortsatt kommer vara hög bland grupper (i synnerhet nyinvandrade under nittioalet, AMS 1999b) med uppenbara etableringssvårigheter på den snabbt föränderliga svenska arbetsmarknaden.

Flera nya idéer kring hur ersättningen skall utformas vid arbetslöshet eller deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder har aktualiserats under våren 1999. I en aktuell statlig utredning (SOU 1999:49) kring invandrades företagande föreslås en höjning av den lägsta ersättningsnivån för starta-eget bidrag, från nuvarande 103 kronor/dag till 240 kr/dag. Utredaren lyfter fram invandrades svårigheter att bli medlemmar i A-kassan, vilket kan ses som en form av strukturell diskriminering (Eriksson 1999). En sådan höjning av ersättningsnivån skulle innebära en återgång till nivån som gällde fram till juli 1997. Arbetsmarknadsstyrelsen har beräknat att denna höjning ökar statens kostnader med uppskattningsvis 115-120 mkr per år (a.a. s. 17). Som framgått av denna och andra studier (Salonen 1997, 1998) uppvägs statens höjda kostnader till viss del av minskade socialbidragskostnader för kommunerna.

En grupp forskare (Björklund et al 1998) har nyligen uppmärksammat principiella problem med att upp-

rätthålla de höga ambitionerna i det svenska socialförsäkringssystemen i en tid av hög arbetslöshet. Ett konkret förslag som lyfts fram av forskarna är att avlasta socialbidragssystemet genom att sänka inträdeströskeln till arbetslöshetsförsäkringen. Deras samlade bedömning är att den svenska arbetslinjen håller men behöver korrigeras bl.a. genom lägre inträdeskrav. Liknande tongångar kan noteras hos allt fler intressenter och aktörer på den välfärdspolitiska arenan; allt ifrån klientorganisationer, fackföreningar som organiserar de professionella krafterna i det vardagliga välfärdsarbetet och kommunernas företrädare.

Socialtjänstutredningen presenterade nyligen ett betänkande som bl.a. innehåller simuleringar utifrån mikrodata om hushållens inkomster (SOU 1999:46). Flera beräkningsalternativ berörde delar av den personkrets som denna studie har uppmärksammat. Ett simuleringsalternativ gällde ersättning till arbetslösa ungdomar med 250 kr/dag och ett annat laborerade med ett särskilt flyktingbidrag på 5 000 kr/månad. Några reformförslag från utredningens sida redovisas dock inte i delbetänkandet. Socialtjänstutredningen skall slutföra sitt arbete till sommaren 1999. Parallellt med denna statliga utredning har ytterligare en utredning tillsatts under våren 1999 med syfte att utreda och föreslå åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare redan i augusti 1999.

Debatten kring dessa frågor kommer därmed sannolikt bli intensiva under nittonhundratalets sista skolvande månader. Förhoppningsvis kan denna studie bidra till att tydliggöra såväl de principiella som de kostnads-mässiga aspekterna av ett fortsatt nödvändigt reformarbe-

te av den svenska arbetsmarknadspolitik. Ett övergripande vägval i den svenska arbetsmarknadspolitik tycks i övergången till 2000-talet stå mellan två huvudsakliga vägval, mellan å ena sidan att skapa breda reformlösningar som ligger i linje med efterkrigsperiodens universella socialpolitiska ambitioner eller å andra sidan att förstärka nittiotalets krispolitik med olika slags sär lösningar.

## Referenser

Aguilar, Renato & Björn Gustafsson (1990): *Kommunerna och ekonomiskt bistånd*. Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs Universitet.

AMS (1998a). *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder*. Årsrapport 1997. Apra 1998:2. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.

AMS (1998b). *90-talets arbetsmarknad*. URA 1998:5. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.

AMS (1999a). *Pressmeddelande 3/99*. 1999-01-11. <http://www/ams/press/arkiv/1999/3.html>.

AMS (1999b). *Arbetsmarknaden för invandrare*. Ura 1999:5. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.

Berglind, Hans (1985). *Arbetslösheten – en utmaning för det sociala arbetet*. Stockholm: Liber.

Bergmark, Åke (1991). *Socialbidrag och försörjning*. En studie av bidragstagande bland ensamstående utan barn. Rapport nr. 55. Socialhögskolan, Stockholms Universitet.

Bevelander, Pieter; Benny Carlsson & Mauricio Rojas (1997). *I krusbärslandets storstäder*. Om invandrare i Stockholm, Göteborg och Malmö. Stockholm: SNS Förlag.

Björklund, Anders; Per Gunnar Edebalk, Rolf Ohlsson & Lars Söderström (1998) *Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?* Välfärdspolitiska rådets rapport 1998. Stockholm: SNS Förlag.

Byberg, Ingrid (1998). *Arbetsmetoder och socialbidrag*. SoS-rapport 1998:11. Stockholm: Socialstyrelsen.

Carroll, Eero (1997). *Arbetslöshetsförsäkringens utveckling i ett långsiktigt och jämförande perspektiv*. Särtryck nr. 13. Institutet för social forskning, Stockholms Universitet.

Direktiv 1999:7. *Välfärdsboksut över 1990-talet*. Stockholm: Socialdepartementet.

Engqvist, Lars (1999). *Personligt*. <http://www.social.regeringen.se/engqvist/personligt.htm>.

Eriksson, Björn (1999). "Dubbla bidragen för invandrare". DN-debatt 1999-04-15. Dagens nyheter.

Esping-Andersen, Gösta (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity press.

Gullberg, Anders & Martin Börjeson (red) (1999). *I vuxenlivets väntrum*. Umeå: Boréa.

Gustafsson, Björn (1983). *Socialhjälpens bestämningsfaktorer*. DSF projekt 1983:1. Delegationen för social forskning.

Göteborgs stad (1997). *Strategi för att hejda socialbidragsutvecklingen*. Rapport från socialbidragskommissionen. Göteborg.

Hammarström, Anne (1995). *Arbetslöshet och ohälsa – om ungdomars livsvillkor*. Lund: Studentlitteratur.

Halleröd, Björn (1988). *Socialbidragstagande i kommunerna 1980 och 1985*. Umeå Studies in Sociology. Umeå Universitet.

Halleröd, Björn (1991). *Den svenska fattigdomen*. En studie av fattigdom och socialbidragstagande. Lund: Arkiv.

Hallström, Nils-Erik (1997). *Arbetslöshet Sysselsättning Försörjning* En studie av kommunernas insatser mot arbetslösheten i Östergötland. Rapport 1997:1. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings Universitet.

Janlert, Urban (1992). *Arbetslöshet som folkhälsoproblem*. Folkhälsogruppen nr. 17. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Johansson, Håkan (1999). *Autonomi och kontroll. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Opublicerat manuskript. Socialhögskolan, Lunds Universitet.

Jönsson, Agneta (1999). *Ensamstående mödrar i välfärdstatens marginal*. Opublicerat manus. Socialhögskolan, Lunds Universitet.

Jönsson, Leif Roland; Björn Söderfeldt & Bengt Starrin (1996). *Om att leva utan arbete – arbetslösas upplevelser*, i Bidrag genom arbete – en antologi. SOU 1996:151. Storstadskommittén. Stockholm: Socialdepartementet.

Jönsson, Leif Roland & Bengt Starrin (1998) *Ett annat liv*. En undersökning av arbetslöshetens konsekvenser bland arbetslösa i Skåne. Meddelanden från Socialhögskolan 1998:5. Lunds Universitet.

Korpi, Walter (1971). *Fattigdom i välfärden*. Stockholm: Tiden.

Korpi, Walter (1995). *Arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige*. En studie bland arbetslöshetskassornas medlemmar. EFA-rapport nr 35. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.



Kristiansson, Anna & Ann Tidqvist (1999). *VESSTID – en bra åtgärd för ungdomar?* C-uppsats. Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Marklund, Staffan (1997). *Svensk socialpolitik i förändring*, kap. 32 i SCB Velfärd och ojämlikhet i ett 20-årsperspektiv 1975-1995. Levnadsförhållanden Rapport 91. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Palme, Joakim & Sten Åke Stenberg (red) (1998) *Arbetslöshet och välfärd*. Velfärdsprojektet, Skrift nr 11. Stockholm: Socialdepartementet.

Perjos, Solveig (1999) *En bro mellan utbildning och arbete*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Prop. 1997/1998:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*. Storstadspropositionen. Finansdepartementet

Persson, Lena (1999). *Arbete istället för socialbidrag – utifrån ett deltagarperspektiv och graden av måluppfyllelse*. Manus. Socialhögskolan, Lunds Universitet.

RFV (1997). *Sammanställning över förändringar i regelsystemet inom socialförsäkringsområdet sedan år 1968*. PM. Stockholm: Riksförsäkringsverket.

RFV (1999). *Socialförsäkringsboken 1999*. Stockholm: Riksförsäkringsverket.

Salonen, Tapio (1988). *Malmö – i kulmen av fattigdomsrykelsen*. 1988:4. Meddelanden från Socialhögskolan, Lunds Universitet.

Salonen, Tapio (1994). *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Publica.

Salonen, Tapio (1997). *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. 1997:8. Meddelanden från Socialhögskolan, Lunds Universitet.

Salonen, Tapio (1998a). *Marginaliseringsmönster i nittiotalets Sverige*, i Välfärden – verkan och samverkan. FKF-fakta nr. 1:1998. Stockholm: Försäkringskassaförbundet.

Salonen, Tapio (1998b). *Övervältringsstudie 1997 – effekter av besparingar inom socialförsäkringsområdet för kommunernas socialbidrag*. Arbetsrapport. Socialhögskolan, Lunds Universitet.

Salonen, Tapio (1998c). *Arbetsrapport 7. Malmö longitudinella socialbidragsstudie*. Socialhögskolan, Lunds Universitet.

SCB (1997). *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975-1995*. Levnadsförhållanden rapport 91. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Socialdepartementet (1969). *Socialhjälpen i län och kommuner 1967*. Ds S 1969:9. Stockholm.

Socialdepartementet (1987). *Om socialbidrag – analyser av utvecklingen under 1980-talet*. Ds S 1987:2.

Socialstyrelsen (1995). *Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling*. SoS-rapport 1995:4. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (1997). *Social rapport 1997*. SoS-rapport 1997:14. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 1997:118. *Delade städer*. Delbetänkande från Storstadspolitiska kommittén. Socialdepartementet.

SOU 1999:46. *Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996*. Delbetänkande från socialtjänstutredningen. Socialdepartementet.

SOU 1999:49. *Invandrare som företagare – för lika möjligheter och ökad tillväxt*. Näringsdepartementet.

Skolverket (1998). *Första året med kunskapslyftet*. Delrapport 3. Dnr 97:1646.

Sparén, Pär (1986). *Socialbidragstagande i landets kommuner*. Sociologiska institutionen, Stockholms Universitet.

Statskontoret (1999) *Utvecklingsgarantin för ungdomar – det första året*. 1999:6. Stockholm: Statskontoret.

Stenberg, Sten-Åke & Walter Korpi (1995) *De arbetslösas ekonomiska förhållanden 1990-92, i Korpi, Walter Arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige*. En studie bland arbetslöshetskassornas medlemmar. EFA-rapport nr 35. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Stephens, J. (1996). *The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects*, i Esping-Andersen, G. (ed.) *Welfare States in transition*. London: Sage.

Stockholms stad (1999) *Uppföljning av kostnaderna för försörjningsstöd/ers. enl LMA samt introduktionsersättning 1999 samt prognos för år 2000*. Dnr 21/54-99. Utrednings- och statistikkontoret.

Strandh, Mattias (1998) *Den ekonomiska situationens betydelse för de arbetslösas psykiska välmående*, i Palme, Joakim & Sten Åke Stenberg (red) Arbetslöshet och välfärd. Velfärdsprojektet, Skrift nr 11. Stockholm: Socialdepartementet.

Ståhl, Lena (1999) *Utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa ungdomar i 10 kommuner*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Szulkin, Ryszard (1981) *Om socialhjälpfrekvensen och dess bestämningsfaktorer*. Särtrycksserie nr. 99. Institutet för social forskning, Stockholms Universitet.

Svedberg, Lars (1995) *Marginalitet*. Lund: Studentlitteratur.

Svenska kommunförbundet (1998) *Kommunernas ekonomiska läge – oktober 1998*. Stockholm: Kommentus Förlag.

Svenska kommunförbundet (1999a) *Orsaken bakom ekonomiskt bistånd*. PM 1999-01-28. Stockholm.

Svenska kommunförbundet (1999b) *Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken*. Stockholm.

Trygged, Sven (1998) *Vilka arbetskrav kan socialtjänsten ställa på den arbetslösa som söker ekonomiskt bistånd?*, i Socionomens Forsknings- supplement nr 8.

Ungdomsstyrelsen (1999) *Iakttagelser och slutsatser av utvecklingsgarantins första år*. PM 1999-04-28. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

USK (1998) *Social-/asylbidrag och introduktionsersättning 1997*. S 1998:11. Stockholms Stad, Utrednings- och statistikkontoret.

# Bilaga 1. Metodbeskrivning

## Principiella överväganden

Svårigheter att precis kunna fastställa arbetslöshetens betydelse för socialbidragets omfattning och karaktär kan delas upp i två huvudsakliga dimensioner:

Begreppslig dimension

Empirisk dimension

Den första dimensionen rör frågor om hur arbetslöshet och socialbidragstagande definieras, vem som avgör dessa kriterier och hur dessa två fenomen kopplas till varandra. Socialbidraget handläggs av kommunernas socialtjänst och arbetsförmedlingarna administrerar arbetslöshetsfrågan. Under åttiotalet visade flera studier på bristande överensstämmelse av personers arbetslöshetsstatus hos de båda myndigheterna (Berglind 1985, Halleröd 1991). Många av socialtjänstens klienter som angavs som arbetslösa och ha kontakt med arbetsförmedlingen bedömdes av arbetsförmedlingen inte vara aktivt arbetssökande. Denna överskattning av arbetslöshetsfaktorn bland socialbidragstagare bör rimligtvis minskat betydligt under nittio-talet, med tanke på arbetslöshetsnivåer, förbättrad registrering och närmare samarbete mellan de två berörda myndigheterna.

Den andra dimensionen handlar om vilken typ av data som används när man skall försöka beskriva samband mellan arbetslöshet och socialbidragsmottagande.

Registerdata hos socialtjänsten.

Urvalsundersökningar. (t.ex. SCB:s LNU-undersökningar)

Typhushållsberäkningar. (t.ex. SCB:s STATUS-program eller Konsumentverkets hushållsberäkningar)

Simulering av mikrodata

Valet av empiriskt underlag är beroende av vilken/vilka frågeställning/ar som skall belysas. När det gäller att beräkna totala effekter av kostnadsöversältrningar mellan socialbidrag och andra socialförsäkringar är det i princip det första och fjärde alternativet som är relevanta. De två andra alternativen förmår inte uppskatta kostnadsvolymer utifrån faktiska hushållsförhållanden.

Under senare år har simuleringar av mikrodata använts i flera offentliga utredningssammanhang. Det mest aktuella exemplet är socialtjänstutredningens studie om 'inkomster och socialbidrag åren 1990 och 1996' (SOU 1999:46). Dessa simuleringar har gjorts med hjälp av SCB:s årliga undersökning om hushållens inkomster (HINK). Fördelen med sådana analyser är att man relativt enkelt kan simulera förändringar mellan olika inkomstposter och uppskatta kostnadseffekter. För analyser av socialbidraget genom mikrosimuleringar föreligger dock flera metodproblem. De baseras på begränsade urvalsmaterial som i socialbidragshänseende kommer att omfatta ett tämligen begränsat antal hushåll och resultaten kan ifrågasättas vad gäller representativiteten. Ett kanske ännu större metodproblem för mikrosimuleringar av socialbi-

dragshushåll är att dessa analyser utgår från summerade inkomstuppgifter per kalenderår. Därigenom kan man inte ta hänsyn till hushållens föränderliga försörjningsförhållanden under året och beräkningarnas träffsäkerhet kan därigenom ifrågasättas.

Denna studie har istället utgått från socialtjänstens registerdata i de tre storstäderna. Detta metodval är heller inte oproblematiskt. Uppgifternas trovärdighet står och faller med datakvaliteten i dessa uppgifter. Vad är det för något handläggarna på socialkontoren registrerar egentligen? Hur ser enhetligheten ut i uppgiftslämnandet? Förekommer det bortfall i underlagen? Datakvaliteten i socialtjänstens uppgifter kring de arbetsmarknadsrelaterade uppgifter som denna studien handlar om kan tänkas variera mellan kommuner men också mellan socialkontor och enskilda handläggare. De registreringssystem som studien baseras på från de tre storstäderna har samtliga varit i drift under en längre tidsperiod och följs upp och används fortlöpande av kommunerna själva, vilket torde tala för uppgifternas trovärdighet.

### **Studiens empiriska underlag**

Denna studie har utgått från de tre storstädernas socialbidragsförhållanden för 1998. Liksom många andra kommuner under senare år har dessa kommuners dokumentationssystem kring socialbidraget utvecklats och innehåller numera uppgifter om bidragshushållens anknytning till bl.a. arbetsmarknaden. Utformningen av dessa lokala dokumentationssystem varierar dock vilket beskrivs när-

mare i det följande och vilka hänsyn som i denna studie tagits för att göra dessa underlag jämförbara och enhetliga.

## **Beskrivning av studiens datakällor**

### **Stockholm**

Stockholms stad har sedan 1988 haft ett dokumentationssystem kring socialbidraget (redovisningssystemet DORIS) som innehåller uppgifter om 'bidragsgrund/försörjningshinder' vid varje beslutstillfälle. Det är den ansvarige handläggaren som bedömer vilket försörjningshinder som kan anses vara tillämplig i varje enskilt fall. Utifrån en kodlista på ett knappt 20-tal variabler anges ett försörjningshinder som bäst kan beskriva hushållets nuvarande försörjningsproblem.

Som *'öppet arbetslösa'* har i denna undersökning inräknats;

1001 Arbetssökande med ersättning från A-kassa/KAS,

1002 Arbetssökande utan ersättning från A-kassa/KAS,

1016 Arbetssökande och utförsäkrad från A-kassa/KAS  
och

1012 Väntar på inkomst i form av utbildningsbidrag,  
KAS, A-kassa mm.

I beräkningar av 'arbetslösa utan ersättning' har vi för Stockholm del utgått från kategori 1002.



Som *'personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder'* har följande variabler använts;

1008 Studerande med utbildningsbidrag från AMS mm,

1012 Väntar på inkomst i form av utbildningsbidrag, KAS A-kassa mm.

Variabel 1012, 'väntar på inkomst i form av utbildningsbidrag, KAS, A-kassa mm', har i denna studie schablonmässigt delats upp jämnt mellan kategorierna 'arbetslöshet' och 'i åtgärder'. Totalt omfattar denna variabel 3-4 procent av samtliga registrerade försörjningshinder i Stockholm under 1998.

Underlaget för Stockholm innehåller både en sammanställning på helår 1998 och en körning för en enskild månad (9810).

## **Göteborg**

Göteborgsunderlaget omfattar uppgifter för en enskild månad under 1998 (9810). Därutöver finns en del referensmaterial på helår 1998 och tidigare år. Göteborg har ett liknande system (SOTIS-IFO) för att registrera bakomliggande faktorer för socialbidraget som Stockholm. Handläggare registrerar löpande vid varje socialbidragsbeslut ett av ett tjugotal möjliga variabler om 'orsaker till försörjningsstöd'.

Som 'öppet arbetslösa' har denna undersökning inräknat:

Arbetslös, ej kvalificerad för A-kassa eller KAS,

Utförsäkrade,

Otillräcklig A-kassa,

Otillräcklig KAS,

Väntar KAS eller A-kassa.

Kategori 1 är i denna studie liktydigt med 'arbetslösa utan ersättning' för Göteborgs del.

Som 'personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder' har studien utgått från kriterierna:

Låg ersättning från AMS eller praktik.

En sammanställning visar att arbetslöshetsfaktorn har sjunkit successivt under de senaste åren i Göteborg, från 44 % av kommunens socialbidragskostnader 1996 till 36 % 1998.

Göteborgs registrering innehåller ett drygt 20-tal 'orsakskoder'. De arbetslöshetsrelaterade är; 1. Ej kvalificerade för A-kassa el. KAS (denna studies AUE-variabel), 2. Utförsäkrade, 3. Otillräcklig A-kassa, 4. Otillräcklig KAS, 7. Väntar A-kassa el. KAS. Dessa omfattade totalt 491 mkr av kommunens totala kostnader 1998 på 1 347 mkr (36,5 %).

## Malmö

Underlaget från Malmö utgår från MLS-registret, ett utökat urvalsbaserat dokumentationssystem för socialbidraget i Malmö (Malmö Longitudinella Socialbidragsstudie). Det är ett gemensamt FoU-projekt mellan Malmö Stad och Socialhögskolan, Lunds Universitet. Sedan maj 1995 har ett representativt urval (registerledare födda 5:e och 25:e i månaden) följts upp kontinuerligt. Vid varje beslutstillfälle fyller ansvarig handläggare i speciella blanketter. Bland uppgifterna som registreras i MLS-registret ingår 'bidragsgrundande faktorer' som består av 8 bidragsgrundande områden där detaljerade uppgifter förs in. Ett av dessa är 'arbetslöshet'. 61 % av samtliga noteringar av bidragsgrundande faktorer har återfunnits i denna huvudkategori.

Som 'öppet arbetslösa' har samtliga svarsalternativ i området 'arbetslöshet' för registerledare (ro\_arb) och ev. medsökande (ao\_arb) räknats in i denna studie:

Karensdagar för A-kassa

A-kassa/KAS ännu inte beviljat

Otillräcklig A-kassa

Otillräcklig KAS

Utförsäkrad A-kassa

Utförsäkrad KAS

Inte berättigad till A-kassa/KAS

Det är den sista kategorin, 7, som i denna studie definieras som liktydig med 'arbetslös utan ersättning'.

Som 'personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder' har studien för Malmös del utgått från svarsalternativet '4. Otillräckligt utbildningsbidrag' för såväl registerledare (ro\_utb) som ev. medsökande (ao\_utb).

För denna studie har ett särskilt årsbaserat register konstruerats för att möjliggöra analyser på helår 1998. Detta innehåller totalt 1 443 hushåll, vilket motsvarar ca 22 000 bidragshushåll totalt i Malmö 1998. Resultaten för MLS-hushållen under 1998 har räknats upp med faktorn 15,21 (365 dagar/24 dagar) för att spegla hela Malmö stads socialbidragsförhållanden.

### **Metodologiska överväganden**

För att skapa ett så enhetligt empiriskt underlag från de tre storsderna som möjligt har vissa överväganden och justeringar av data gjorts. En total sammanräkning av socialbidragskostnader som kan kopplas till arbetsmarknadsrelaterade faktorer presenteras i tabell 13 (se även tabell 7, som visar procentuell fördelning).

Tabell 13. Utbetalt socialbidrag<sup>1</sup> 1998 i storstäderna efter arbetsmarknadsrelaterade faktorer. I mk

	Arbetslösa		I åtgärd		Totalt	Totalt
	Otillr.	saknar	s:a		arbetsmark-	utbetalt
	ers.	ers.			nadsrelater-	socialbidrag
					ade faktorer	
Stockholm <sup>2</sup>	87	490	577	135	712	1 509
Göteborg <sup>2</sup>	94	463	557	123	680	1 295
Malmö <sup>3</sup>	74	459	533	66	599	834
S:a storstäder	255	1 412	1 667	324	1 991	3 638

<sup>1</sup> Introduktionsersättning till flyktingar inte inräknat.

<sup>2</sup> Uppgifterna för Stockholm och Göteborg har räknats upp med faktorn 1,1294 för ta hänsyn till arbetslöshetsrelaterade faktorer även hos medsökande ruxen i bidragshushållet.

<sup>3</sup> Urvalsuppgifterna från MLS-registret har multiplicerats med faktorn 15,21.

Hur har då dessa siffror beräknats?

### Singelfaktor

I Stockholm och Göteborg noteras endast ett försörjningshinder vid varje aktuellt tillfälle för hela bidragshus-

hållet. Den ansvarige handläggaren förväntas bedöma vilket av eventuellt flera aktuella försörjningshinder som kan anses vara det huvudsakliga försörjningshindret. Detta talar för en underskattning av samvariation av flera försörjningshinder samtidigt i underlaget från Stockholm och Göteborg. Kritik mot att enbart registrera en bidragsgrundande faktor per hushåll har förekommit i socialbidragsforskningen (Bergmark 1991, Salonen 1994). I det utvidgade urvalsregistret i Malmö utgår man istället från möjligheten att ange flera försörjningshinder samtidigt för varje enskild vuxen i bidragshushållet. I genomsnitt anges 1,41 bidragsgrundande faktorer per person (Salonen 1998c). Här skiljer sig således storstädernas empiriska underlag sig åt. Malmös underlag bör rimligtvis betraktas som mer utvecklat och beskriver mer ingående bidragshushållens oftast sammansatta bidragsbehov. Vi har inte kunnat ta hänsyn till detta i uppräkningsen av storstädernas arbetsmarknadsrelaterade socialbidrag, vilket rimligtvis medför en viss underskattning av Stockholms och Göteborgs siffror.

### **Hushållsbaserad registrering**

Däremot har vi utgått från en analys av Malmös underlag för att räkna upp det arbetsmarknadsrelaterade socialbidraget även hos medsökande. Kostnadsmässigt ökade socialbidraget med ca 13 procent när dessa tillkommande bidragshushåll räknades med. För Stockholms och Göteborgs del har vi därför räknat upp deras arbetslöshetsmarknadsrelaterade socialbidrag med motsvarande andel.

## Tidpunkt för notering av bidragsgrundande faktor

Lite olika tillvägagångssätt har använts i de tre storstäderna vad gäller vilka tidsperioder som arbetsmarknadsrelaterat socialbidrag har beräknas för.

I **Stockholm** har enbart de perioder som hushållet noterats för sådana försörjningshinder medtagits. Har ett hushåll registrerats efter någon annan bidragsgrundande faktor under 1998 har detta socialbidrag inte räknats in. Detta kan betraktas som en strikt minimiuppskattning.

I **Göteborg** har uppgifterna för oktober 1998 räknats upp till helår. Genom att vi dessutom kunnat jämföra denna uppräknings med andra bruttoberäkningar för 1998 har en god överensstämmelse kunnat bekräftas.

För **Malmö** har vi istället tvingats utgå från ett tillfälle; debuttillfället vid senaste aktuella bidragsperiod. Detta debuttillfälle har för många hushåll inträffat under 1998 men för mer långvariga bidragshushåll kan uppgiften gälla en tidpunkt som sträcker sig så långt tillbaka som 1995. Därefter har vi summerat allt socialbidrag under 1998 efter bidragsgrundande faktorer vid debuttillfället. För vissa hushåll innebär detta beräkningssätt en över-skattnings av deras summerade socialbidrag som kan hän-föras till perioder av arbetslöshet eller deltagande i arbets-marknadsåtgärder. För andra hushåll kan det istället med-föra en underskattnings, då dessa förhållanden inte förelåg vid debuttillfället men blev aktuella först en tid därefter. Det är svårt att sammantaget bedöma denna felkälla. I vil-ken grad uppväger hushåll med en arbetslöshetsnotering

vid debutsituationen av bidragshushåll som inte var arbetslösa vid debutmånaden men blivit det under pågående bidragsperiod? Det är ändå rimligt att för Malmös del anta att detta medför en viss överskattning av det arbetsmarknadsrelaterade socialbidraget. Som framgår av tabell 7 ligger Malmö betydligt högre vad gäller andel arbetslösa som saknar arbetslöshetsersättning, 55 procent av socialbidragskostnaderna jämfört med 33 och 36 procent för Stockholm respektive Göteborg. Å andra sidan avviker Malmö med en extremt högre andel av alla arbetslösa som saknar arbetslöshetsersättning (se tabell 4) och därigenom istället återfinns i socialbidragssystemet.

Sammantaget kan förmodligen en del av dessa under- och överskattningar ta ut varandra. Sannolikt underskattar dessa beräkningar det arbetsmarknadsrelaterade socialbidraget i både Stockholm och Göteborg medan det överskattar nivån i Malmö något. Troligtvis tar dessa skillnader ut varandra och ligger med största sannolikhet inom ramen för undersökningens minimi- respektive maximalalternativ när det gäller storstädernas uppräkning till att gälla hela landets arbetsmarknadsrelaterade socialbidrag under 1998.



I serien **MEDDELANDE FRÅN SOCIALHÖGSKOLAN** har utkommit:

- 1981:1 **FOSTERBARNSVÅRD OCH EKONOMI** av Peter Westlund
- 1981:2 **EN ALKOHOLENKÄT - OCH VAD SEN DÅ?** En modell för alkoholundervisning i en sjätte klass av Inger Farm och Peter Andersson
- 1981:3 **PSYKOLOGIN I SOCIALT ARBETE: EN PEDAGOGISK DISKUSSION** av Eric Olsson och Christer Lindgren
- 1982:1 **VAD BÖR EN KURATOR KUNNA?** av Karin Stenberg och Britta Stråhlén
- 1982:2 **LVM BAKGRUND OCH KONSEKVENSER** av Peter Ludwig och Peter Westlund
- 1982:3 **INSYN - ETT FÖRSÖK TILL INSYN I ARBETSMILJÖN PÅ EN SOCIALFÖRVALTNING.** En intervjuundersökning av Pia Bivered, Kjell Hansson, Margot Knutsson och P-O Nordin
- 1983:1 **AVGIFTER PÅ SOCIALA TJÄNSTER - principer och problematik** av Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson
- 1983:2 **EN INDELNING AV RÄTTEN - hjälpmedel vid inläsning av juridiska översiktskurser** av Lars Pelin
- 1983:3 **OM SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR** av Verner Denvall, Tapio Salonen och Claes Zachrisson
- 1983:4 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del I Förhållanden 1977** av Åke Elmér
- 1983:5 **PSYKOLOGISKA FÖRKLARINGSMODELLER I SOCIALT ARBETE** av Alf Ronnby
- 1983:6 **FACKFÖRBUNDENS SJUKKASSEBILDANDE. EN STUDIE I FACKLIG SJÄLVHJÄLP 1886-1910** av Per Gunnar Edebalk
- 1984:1 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del II Utvecklingen 1945-1977** av Åke Elmér
- 1984:2 **FRÅGETEKNIK FÖR KVALITATIVA INTERVJUER - En sammanställning** av Hans-Edvard Roos
- 1984:3 **AKTIONSFORSKNING SOM FORSKNINGSSTRATEGI** av Kjell Hansson
- 1984:4 **FÖRÄNDRINGSPROCESSER INOM GRUPPER OCH ORGANISATIONER I PSYKOLOGISK OCH SOCIALPSYKOLOGISK BELYSNING** av Eric Olsson (SLUT)
- 1984:5 **ROLLSPEL - TILLÄMPNING OCH ANALYS** av Kjell Hansson

- 1985:1 **IDROTT OCH PSYKOSOCIALT ARBETE** av Kjell Hansson
- 1986:1 **ARBETSRAPPORT. Att arbeta på barn- och ungdomsinstitution - en pilotstudie** av Leif Roland Jönsson
- 1986:2 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977 (1983). Del III Utvecklingen inom oförändrade grupper** av Åke Elmér
- 1986:3 **UNGDOMAR, SEXUALITET OCH SOCIALT BEHANDLINGSARBETE PÅ INSTITUTION - Intervjuundersökning bland personalen på tre hem för vård eller boende i Skåne** av Maud Gunnarsson och Sven-Axel Månsson
- 1987:1 **FATTIGVÅRDEN INOM LUNDS STAD - den öppna fattigvården perioden 1800-1960** av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:2 **FORSKNINGSETIK OCH PERSPEKTIVVAL** av Rosmari Eliasson (SLUT)
- 1987:3 **40 ÅRS SOCIONOMUTBILDNING I LUND** av Åke Elmér
- 1987:4 **VÄLFÄRD PÅ GLID - RESERAPPORT FRÅN ENGLAND** av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:5 **ATT STUDERA ARBETSPROCESSEN INOM SOCIALT BEHANDLINGSARBETE** av Leif Roland Jönsson
- 1987:6 **SOCIALTJÄNSTLAGEN OCH UNGA LAGÖVERTRÄDARE** av Anders Öström
- 1987:7 **FORSKAREN I FÖRÄNDRINGSPROCESSEN** av Eric Olsson
- 1988:1 **EN UPPFÖLJNING AV BARN SOM SKILTS FRÅN SINA FÖRÄLDRA** av Gunvor Andersson
- 1988:2 **THE MAN IN SEXUAL COMMERCE** av Sven-Axel Månsson
- 1988:3 **FRÅN MOTSTÅND TILL GENOMBROTT. DEN SVENSKA ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN 1935-54** av Per Gunnar Edebalk
- 1988:4 **MALMÖ - i kulmen av fattigdomscykeln** av Tapio Salonen
- 1988:5 **PROJEKT ÖSTRA SOCIALBYRÅN - en processbeskrivning av ett förändringsarbete med förhinder** av Anna Meeuwisse
- 1988:6 **UTDELNINGEN AV SPRUTOR TILL NARKOMANER I MALMÖ OCH LUND** av Bengt Svensson
- 1988:7 **HEMTJÄNSTEN PÅ 2000-TALET** red av Peter Andersson
- 1989:1 **FATTIGLIV** av Gerry Nilsson

- 1989:2 **MAKT OCH MOTSTÅND** - aspekter på behandlingsarbetets psykosociala miljö av Leif R Jönsson
- 1989:3 **FOSTERHEMSFÖRVALTNINGEN** av Bo Vinnerljung
- 1989:4 **GUSTAV MÖLLER OCH SJUKFÖRSÄKRINGEN** av Per Gunnar Edebalk
- 1990:1 **DET ÄR RÄTT ATT FRÅGA VARFÖR** - undersökningar om socialt arbete red av Verner Denvall
- 1990:2 **SCENFÖRÄNDRING** - FORSA-symposiet Helsingborg/Gilleleje
- 1990:3 **KULTURMÖTEN INOM SOCIALTJÄNSTEN** - erfarenheter och reflektioner red av Immanuel Steen
- 1990:4 **HEMMABOENDEIDEOLOGINS GENOMBROTT** - åldringsvård och socialpolitik 1945-1965 av Per Gunnar Edebalk
- 1991:1 **PROJEKTTILLVARO** - en processanalys av ett socialbyråprojekt av Anna Meeuwisse
- 1991:2 **ORGANISATIONENS PÅVERKAN PÅ SJUKFRÅNVARON** - hur en forskningsprocess och en personlig utvecklingsprocess kan integreras med hjälp av handledning av Katrin Tjörvason
- 1991:3 **SEXUALITET OCH SOCIALT ARBETE PÅ INSTITUTION** av Åsa André
- 1991:4 **MIND THE GAP** - en reseberättelse från England 1-8 april 1990 av Mats Dahlberg, Jan Lanzow Nilsson, Margot Olsson och Claes Norinder (red)
- 1991:5 **DRÖMMEN OM ÅLDERDOMSHEMMET** - Åldringsvård och socialpolitik 1900-1952 av Per Gunnar Edebalk (SLUT)
- 1992:1 **POLICY, INTEREST AND POWER. Studies in Strategies of Research Utilization** av Kjell Nilsson
- 1992:2 **STÖD OCH AVLASTNING. Om insatsen kontaktperson/-familj** av Gunvor Andersson
- 1992:3 **REHABILITERING AV TORTYRSKADADE FLYKTINGAR I MALMÖ. Utvärderingsrapport** av Norma Montesino
- 1992:4 **MÅL, VERKSAMHETSMEDEL OCH BEHANDLINGSIDÉER I TVÅ MÄNNISKOBEHANDLANDE ORGANISATIONER** av Marie Söderfeldt
- 1992:5 **235 SYSKON MED OLIKA UPPVÄXTÖDEN** - en retrospektiv aktstudie av Bo Vinnerljung
- 1993:1 **GRÄNSÖVERSKRIDANDE I PRAKTIK OCH FORSKNING - TVÅ EXEMPEL** av Bo Vinnerljung

- 1993:2 **HÖRSELSKADADE I ARBETSLIVET** - Ett stress/kontroll perspektiv -  
av Ann-Christine Gullacksen (SLUT)
- 1993:3 **NORMALITY, SOCIAL WORK AND THE CREATION OF EVERYDAY  
LIFE SETTINGS** av Matts Mosesson (ed)
- 1993:4 **SEVEN SWEDISH CASES: PRODUCTION REGIME, PERSONELL  
POLICY AND AGE STRUCTURE IN SEVEN SWEDISH FIRMS IN THE  
ERA OF THE SWEDISH MODEL** av Gunnar Olofsson och Jan Petersson
- 1994:1 **BOENDEBASEN I KRISTIANSTAD - EN UTVÄRDERING**  
av Bengt Svensson
- 1994:2 **Omsorgens vardag och villkor: 20 DOKTORANDER GRANSKAR FEM  
AVHANDLINGAR** red av Åsa André och Rosmari Eliasson
- 1994:3 **LVM-VÅRD AV NARKOMANER. Rapport från Avgiftningsenheten i  
Malmö: Patienterna, arbetsmetoderna och resultaten** av Kerstin Nilsson och  
Dolf Tops
- 1995:1 **SAMARBETE - NYCKELN TILL FRAMGÅNG. En undersökning av  
teamarbetets betydelse i rehabiliteringen av långtidssjukskrivna**  
av Anna-Lena Dahlquist
- 1995:2 **UTVÄRDERING OCH KVALITETSSÄKRING I SOCIALT ARBETE -  
Rapport från FORSA-symposiet 14-16 september 1995** red av Håkan Jönson
- 1995:3 **VÄGEN ÖVER LYCKEBO. Från sluten psykiatrisk vård till vanlig  
äldreomsorg** av Pauli Lappalainen
- 1995:4 **SAMSPEL I VARDAGSLIV. En studie av möten mellan utvecklingsstörda,  
föräldrar och personliga assistenter - en processbeskrivning** av Eina Linder  
och Inger Sköld
- 1996:1 **SOCIALTJÄNSTEN OCH MINNESOTAMODELLEN - Ett  
samarbetsprojekt mellan människobehandlande organisationer**  
av Claes Levin
- 1996:2 **"DET MÅSTE SE UT SOM EN ARBETSPLATS" - Om interorganisatorisk  
samverkan för att yrkesrehabilitera gravt funktionshindrade** av Ove  
Mallander
- 1997:1 **DISPONENT I BRYTNINGSTID** av Lars Harrysson
- 1997:2 **BURNOUT?** av Marie Söderfeldt
- 1997:3 **PSYKOSOCIAL ARBETSMILJÖ I MÄNNISKOVÅRDANDE ARBETE**  
av Björn Söderfeldt och Marie Söderfeldt (SLUT)
- 1997:4 **"DET ÄR I ALLA FALL MITT BARN!" - En studie om att vara  
missbrukare och mamma skild från barn** av Karin Trulsson (SLUT)

- 1997:5 **FRIVILLIGA ORGANISATIONER OCH KORPORATIV POLITIK** - En fallstudie av Folkhälsoinstitutets, RFSUs, RFSLs och Noarks arks samarbete om hivförebyggande samhällsinsatser av Jan Arne Magnusson
- 1997:6 **TANKEFIGURER I SOCIALT ARBETE** - Operationalisering och reflektion av Immanuel Steen
- 1997:7 **SOCIALHÖGSKOLAN I LUND 50 ÅR** red av Per Gunnar Edebalk, Inger Farm och Hans Swärd
- 1997:8 **ÖVERVÄLTRINGAR FRÅN SOCIALFÖRSÄKRINGAR TILL SOCIALBIDRAG** av Tapio Salonen
- 1997:9 **UNGDOMAR I TVÅNGSVÅRD. RÅBYUNDERSÖKNING 94** av Claes Levin
- 1997:10 **EN NY GENERATION HEROINMISSBRUKARE I MALMÖ.** ("Det finns inget rökheroïn") av Dolf Tops och Marianne Silow (SLUT)
- 1997:11 **FRIHET, JÄMLIKHET, BRODERSKAP** - Bilden av de äldre i PRO-Pensionären 1941-1995 av Håkan Jönson
- 1997:12 **HANDIKAPPIDROTT - MELLAN TÄVLING OCH REHABILITERING.** En studie av handikappidrotten mellan idrottsrörelse och handikapprörelse med utgångspunkt från fallstudien rullstolstennis av Anders Östnäs
- 1997:13 **TIOÅRINGARS KOMPETENS OCH LEVNADSFÖRHÅLLANDEN** av Gunvor Andersson och Lotta Linge
- 1998:1 **STRAFF ELLER BEHANDLING?** - om statens strategier mot gränsöverträdande ungdom under 1900-talet av Kerstin Svensson
- 1998:2 **BETRAKTELSE AV ARBETE OCH ARBETSMARKNAD.** En kartläggning av hur långtidssjukskrivna, långtidsarbetslösa och mottagare av socialbidrag i Vellinge kommun uppfattar sina resurser i förhållande till arbetsmarknad och självförsörjning av Lars Harrysson
- 1998:3 **ARBETSLÖSA TJÄNSTEMÄNS SOCIALA OCH HÄLSOMÄSSIGA SITUATION.** En undersökning av arbetslösheten bland medlemmar i Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund av Leif R. Jönsson och Bengt Starrin
- 1998:4 **ARBETSLÖSA PRIVATTJÄNSTEMÄN** - en kartläggning av arbetslöshetens konsekvenser bland medlemmar i Sv Industritjänstemannaförbundet avdelning 3 Nv Skåne av Leif R. Jönsson
- 1998:5 **"ETT ANNAT LIV".** En studie av arbetslöshetens konsekvenser bland arbetslösa i Skåne av Leif R. Jönsson och Bengt Starrin
- 1998:6 **SOCIALBIDRAGSHANTERING - METODER OCH MODELLER.** Tre undersökningar av arbetet med socialbidrag av Matts Mosesson (red) och Leif R. Jönsson

- 1998:7 **STADSBARNDOM. Om barns vardag i en modern förort**  
av Bodil Rasmusson
- 1998:8 **PERSONALPOLITIK OCH ÄLDRE ARBETSKRAFT I TRE  
SKÅNEKOMMUNER.** Helsingborg, Hörby och Trelleborg  
av Jan Petersson
- 1998:9 **VÄLFÄRDENS OPERATÖRER - Social planering i brytningstid.**  
Seminarierapport från 1998-01-29. Seminariet arrangerades av  
Byggeforskningsrådet av Helene Lahti Edmark
- 1998:10 **ATT ORGANISERA VÄLFÄRDEN - Institutionella nyordningar i  
de svenska välfärdssystemen under 1990-talet** av Håkan Johansson
- 1999:1 **ÄLDREOMSORG UTAN SERVICE - EN FRAMGÅNGSRIK  
STRATEGI?** av Staffan Blomberg, Per Gunnar Edebalk och  
Jan Petersson
- 1999:2 **DE HJÄLPER OSS TILL RÄTTA.** Normaliseringsarbete,  
självbestämmande och människor med psykisk utvecklings-  
störning av Ove Mallander
- 1999:3 **"SOCIAL WORK" AND MISSIONARY WORK AS PART OF  
THE POWER GAME** av Hans-Jorgen Wallin Weihe
- 1999:4 **"I SOCIALT UNDERLÄGE" - En explorativ studie av arbetslösa  
socialbidragssökande** av Leif R. Jönsson och Bengt Starrin

Exemplar kan rekvireras från Socialhögskolans expedition, adress Socialhögskolan,  
Box 23, 221 00 LUND. E-post [Gertie.Grondahl@soch.lu.se](mailto:Gertie.Grondahl@soch.lu.se)



---

Lunds universitet  
Socialhögskolan

---

Box 23  
221 00 Lund  
046-222 00 00