

Vad betyder arbetslösheten för socialbidragstagandet?

Åke Bergmark

Socialbidragen kan betraktas som det sista skyddsnätet i det svenska socialpolitiska stödsystemet. När en "skälig levnadsnivå" inte kan uppnås genom inkomster från den öppna marknaden eller via stöd från socialförsäkringar utgör ofta socialbidraget den enda utvägen. Samtidigt är arbetslöshet idag det problem som mest påtagligt hotar den försörjningsmässiga tryggheten för enskilda hushåll. Vägen till socialbyrån kan därför idag vara kortare än kanske någonsin tidigare. I föreliggande artikel diskuteras vad forskningen har att säga om arbetslöshetens generella inflytande på socialbidragstagandet.

Åke Bergmark är fil dr i socialt arbete och verksam som forskare vid institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

När socialbidragstagandets orsakssammanhang studeras är i regel arbetslösheten den enskilda faktor som ägnas störst uppmärksamhet. Att så är fallet kan tillskrivas det faktum att arbetslösheten i de allra flesta studier visar sig ha ett större förklaringsvärde än andra faktorer och att en tematisk eller empirisk behandling av relationen arbetslöshet – socialbidragstagande därför kommit att bli i det närmaste obligatorisk i forskningen om socialbidrag. Socialpolitiskt betraktas också denna koppling som särskilt intressant då ett högt eller ökande bidragstagande som kan tillskrivas utvecklingen på arbetsmarknaden ger signaler om arbetslöshetsförsäkringarnas bristande förmåga att skapa en ekonomisk grundtrygghet.

Gemensamt för det mesta som skrivits på området är att arbetslösheten behandlas som *en* av flera faktorer med tänkbar betydelse för socialbidragstagandet. I allmänhet behandlas dock arbetslösheten mer ingående än annat. Det som skiljer olika forskningsansatser åt är

framförallt typ av kunskapsintresse och nivån på de data man arbetar med. I detta sammanhang kan en grov, men relativt heltäckande indelning göras utifrån följande kategorier:

- Tidsserieanalyser utifrån data på riksnivå
- Studier av kommunala variationer
- Klientstudier

Tidsseriestudier

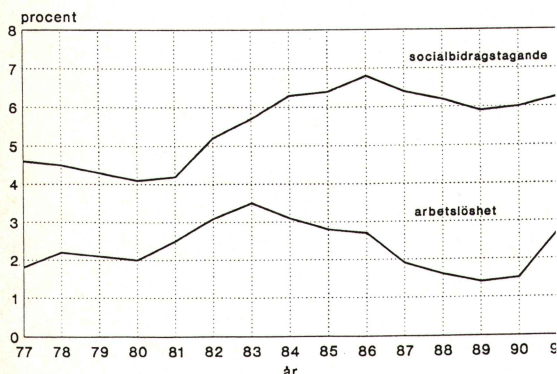
I ett flertal undersökningar har man med hjälp av tidsserieanalys sökt uppskatta sambandet mellan årsvisa variationer i arbetslöshetens omfattning och bidragstagarnas andel i befolkningen (1–6). Resultaten av dessa visar genomgående på mycket klara positiva samband mellan de bägge måtten och upp till 60 procent av bidragstagandets variationer har under perioder kunnat tillskrivas förändringar i arbetslöshetens storlek. I en undersökning av Gustafsson (6) analyseras utvecklingen 1912–1979 uppdelad på fyra delperioder. Han finner då att från ett noll samband perioden 1912–1929 så inträder och ökar sambandet successivt under delperioderna 1930–1947, 1948–1969 och 1970–1979. Dessutom visas att, för hela perioden, arbetslösheten ett år tidigare har lika stor effekt på andelen bidragstagare som arbetslösheten samma år. En möjlig förklaring till denna fördröjningseffekt är enligt Gustafsson att arbetslösheten i ett första skede kan leda till att tidigare besparingar utnyttjas och så småningom uttöms, vilket innebär att det kan ligga en tidsperiod mellan det att arbetslösheten inträffar och det tillfälle då socialbidrag

De som under ett visst år blir arbetslösa och bidragstagare av olika skäl kan "bli kvar" i bidragsberoendet, oberoende av den vidare utvecklingen på arbetsmarknaden

söks. Enligt min uppfattning är dock denna förklaring otillräcklig. En annan möjlig orsak kan istället vara att de som under ett visst år blir arbetslösa och bidragstagare av olika skäl kan "bli kvar" i bidragsberoendet, oberoende av den vidare utvecklingen på arbetsmarknaden.

Under den senare delen av 80-talet gjorde vissa debattörer gällande att det var dags att avskriva eller radikalt nedtona arbetslöshetens betydelse som förklaringsfaktor. Den viktigaste anledningen till detta var att det efter en period av relativt god följsamhet mellan arbetslöshet och socialbidragstagande inträffade ett trendbrott 1984 (se figur 1). Från detta år och under de två följande åren sågs en annorlunda utveckling med ökande bidragstagande och sjunkande arbetslöshet. Sedan 1987 har de bägge kurvorna återigen beskrivit en likartad utveckling.

Figur 1. Socialbidragstagande och arbetslöshet i Sverige 1977–1991.



Bidragstagandets expansion 1984–1986 förefaller vid en anblick av figuren inte kunna tillskrivas utvecklingen på arbetsmarknaden. Bristen på samvariation under de aktuella åren kan ges flera förklaringar (7). För det första kan den av Gustafsson påtalade fördröjningseffekten antas påverka bidragstagandet för åtminstone 1984. För det andra låg andelen långtidsarbetslösa utan kontantstöd 1984–1985 kvar på samma nivå som 1983. För det tredje var arbetslöshetsnivåerna oförändrade också för ungdomar mellan 20 och 24 år och för utländska medborgare, i bägge fall strategiskt viktiga grupper. För det fjärde ökade deltidsarbetslösheten för kvinnor under samma period. För det femte ökade antalet flyktingar 1984–1986 med ca 5 000 hushåll/år, en omständighet som förklarar 17

.....
Något överraskande visar resultaten att arbetslöshetens totala nivå inte har några signifikanta effekter på omfattningen av socialbidragstagandet

procent av den totala ökningen av bidragstagandet 1984 och 40 procent för 1985¹.

Ovanstående förklaringar visar hur processer av olika slag på kort sikt kan synas upphäva ett väl etablerat samband. I såväl utvecklingen av arbetslöshetens struktur som i andra, mer fristående, förlopp finner vi förhållanden som åtminstone temporärt får en starkare genomslagskraft än arbetslöshetens nivå eller variationer.

Kommunala variationer

Ett alternativt sätt att studera sambandet mellan arbetslösheten och socialbidragens omfattning är att utifrån tvärsnittsdata analysera skillnader mellan olika kommuner. Frågeställningen gäller då om ett högt socialbidragstagande generellt sett motsvaras av ett högt socialbidragstagande ute i kommunerna.

I Sverige har det hittills gjorts tre studier av detta slag (8–10). Gemensamt för dessa undersökningar, som samtliga avser förhållanden under 80-talet, är att man arbetat med multivariat analys och i det behandlat arbetslösheten som en av flera faktorer med tänkbar betydelse för arbetslösheten. Något överraskande visar resultaten att arbetslöshetens totala nivå inte har några signifikanta effekter på omfattningen av socialbidragstagandet. I en av undersökningarna (10) särstuderades dock betydelsen av *andelen arbetslösa utan arbetslöshetsunderstöd* och denna variabel uppvisar en mycket klar samvariation med bidragstagandet.

Den viktigaste förklaringen till att de *totala* arbetslöshetsnivåerna på kommunnivå inte får genomslagskraft i form av högre bidragstagande är att län och kommuner med hög arbetslöshet generellt sett har

¹ Fr o m maj 1988 ingår inte asylsökande i socialbidragstatistiken.

² Till skogslänen räknas Värmlands län, Kopparbergs län och norrlandslänen.

högre andelar arbetslösa med A-kasseersättning. Det gäller t ex skogslänen där arbetskraften i högre grad än i storstadsregionerna är A-kasse- och fackföreningsanslutna². Att så är fallet beror sannolikt på en större erfarenhet av arbetslöshet i dessa områden och en därav utvecklad medvetenhet om den trygghet som A-kassetillhörighet innebär.

Klientstudier

Det vanligaste tillvägagångssättet i forskningen om socialbidrag är att studera de personer som erhåller hjälp och vilka omständigheter som förorsakat deras försörjningsproblem. Arbetslösheten berörs på olika sätt i de allra flesta klientstudier. Beskrivning av bidragstagarnas sysselsättningssituation kan sägas utgöra minsta gemensamma nämnare, men ofta försöker man också kartlägga arbetslöshetens betydelse som direkt orsak till bidragsbehovet.

En genomgång av de klientstudier som genomförts de senaste femton åren (11–19) ger vid handen att mellan 25 och 50 procent av de vuxna bidragstagarna brukar vara arbetslösa vid bidragstillfället och att arbetslöshet som angiven orsak förekommer i ungefär vart tredje ärende. I vissa undersökningar förekommer dessutom orsakskategorin "bidrag i avvaktan på lön", där arbetslöshet i de flesta fall är det som ursprungligen utlöst bidragsbehovet. Denna kategori brukar omfatta ungefär 15 procent av klienterna. Räknar man dessutom in de "deltidsarbetslösa" kan man uppskatta att drygt hälften av bidragstagarna är i behov av socialbidrag på grund av arbetslöshet eller undersysselsättning.

Under 1988 genomförde jag en undersökning uppbyggd kring intervjuer med 366 klienter och enkäter till deras handläggare (20). Undersökningen omfattade uteslutande ensamstående män och kvinnor utan barn (tillsammans representerar dessa ca 60 procent av bidragshushållen). I stort sett hälften av dessa var ar-

Räknar man in de "deltidsarbetslösa" kan man uppskatta att drygt hälften av bidragstagarna är i behov av socialbidrag på grund av arbetslöshet eller undersysselsättning

De sammanlagda arbetslöshetstiderna var den faktor som mest påtagligt inverkade på bidragsberoendets varaktighet

betslösa vid undersökningstillfället och lika många ansåg sig behöva socialbidrag p g a sin arbetslöshet. Ett flertal andra resultat kunde utöver detta sägas befästa arbetslöshetens centrala betydelse. Bland annat visade sig "svårigheter att få ett arbete" vara det fullständigt dominerande svaret i klienternas angivelse av vad som försvårade en övergång till försörjning utan socialbidrag. Parallellt var förväntningar om att få ett arbete det i särklass viktigaste skälet bland de som förväntade sig att bidragsberoendet snart skulle upphöra. Vidare kunde jag i en multivariat analys visa att de sammanlagda arbetslöshetstiderna var den faktor som mest påtagligt inverkade på bidragsberoendets varaktighet. Dessutom framkom att de månatliga månadskostnaderna och det totala beroendet av socialbidragen var högre för arbetslösa än övriga.

De arbetslösa socialbidragstagarna

I såväl min egen ovan refererade studie som i tidigare klientforskning har förhållandevis allmänna arbetslöshetsdefinitioner tillämpats. Dessa är i regel mer extensiva till sin karaktär än de bestämmelser som utnyttjas i den officiella arbetsmarknadsstatistiken. Det innebär bl a att många av de som i undersökningar klassas som arbetslösa inte uppfyller grundläggande krav för att kunna betraktas som stående till arbetsmarknadens förfogande.

Avvikelserna från arbetslöshetsbegreppets administrativa bestämning utgör emellertid ingen avgörande invändning mot de resultat som i klientforskningen visar på arbetslöshetens dominerande roll. De klienter som anger arbetslöshet som orsak gör detta p g a att de har svårigheter att få eller behålla ett arbete. Vad man bör vara medveten om är dock att arbetslöshet i denna mening inte kan betraktas som enhetlig faktor eller homogen kategori. De omständigheter som på olika sätt är av betydelse för arbetslöshetens uppkomst och utsträckning kan vara av mycket olika slag, liksom graden av känslighet för arbetsmarknadens variationer.

Vad som trots allt förenar merparten av de arbetslösa

Arbetskraven i arbetslöshetsförsäkringen kan beskrivas som de hårdaste i hela det svenska socialförsäkringssystemet

bidragstagarna och som mest påtagligt skiljer dem från andra arbetslösa är *avsaknaden av arbetslöshetsersättning*. Detta följer tämligen givet av socialbidragens funktion och det faktum att arbetslöshetsersättningarna generellt sett erbjuder ett fullgott ekonomiskt skydd för dem som är kvalificerade. Avsaknaden av arbetslöshetsersättning kan betraktas som en direkt orsaksfaktor i förhållande till själva bidragsbehovet och som en betydelsefull information om de arbetslösa bidragstagarnas relation till arbetsmarknaden. För att ha rätt till A-kasseersättning måste man ha varit medlem i erkänd arbetslöshetskassa i minst 12 månader (medlemsvillkoret), arbetat minst 75 dagar (samlat inom fyra kalendermånader) under det år som föregått arbetslösheten (arbetsvillkoret), vara anmäld på arbetsförmedling samt villig och oförhindrad att ta ett lämpligt arbete. Arbetskraven i arbetslöshetsförsäkringen kan beskrivas som de hårdaste i hela det svenska socialförsäkringssystemet (21–22). Avsaknaden av rätt till ersättning innebär att merparten av de arbetslösa bidragstagarna förenas i sin oförmåga att uppfylla ovanstående kvalifikationskrav. Gruppen kan karakteriseras av en svag eller instabil anknytning till arbetsmarknaden, en karakteristik som gäller såväl i förhållande till arbetskraften i stort som i jämförelse med arbetslösa med A-kasseersättning.

När det gäller oförmågan att uppfylla kvalifikationskraven kan de formella grunderna ofta vara likartade medan de faktiska omständigheterna är olikartade. Här kan fem viktiga delgrupper urskiljas:

– *Tillträdande*. De som söker sig ut på arbetsmarknaden efter att tidigare ha studerat, varit hemma för vård av barn, väntat på arbetstillstånd m m. Viktiga grupper är här bl a ungdomar och flyktingar.

– *Periodvis arbetande*. De vars situation kännetecknas av en upprepad rörlighet mellan tillfälliga arbeten och mellanliggande arbetslöshetsperioder. Dessa försörjningsmönster benämns emellanåt som ”permanent tillfällighet” och studier under senare år antyder att detta är relativt vanligt bland bidragstagarna (23).

– *Utslagna*. De som mer permanent saknar arbete och som av olika skäl, t ex psykosociala svårigheter, har svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden. Den individuella arbets- eller arbetslöshetshistorik som föregått utslagningen kan också vara av mycket varierande slag.

– *”Självvalt” oförsäkrade (korttidsarbetslösa)*. Personer som uppfyller arbetslöshetsersättningens arbetskrav, men inte dess medlemsvillkor. Dvs de som inte är medlemmar i A-kassan. Tidigare har detta framförallt varit förenat med kortvarig och övergående arbetslöshet. Med nuvarande utveckling på arbetsmarknaden blir det sannolikt allt vanligare också vid längre arbetslöshetsperioder.

– *Utförsäkrade*. De som uppburit A-kassa i mer än 300 eller 450 dagar (det senare för arbetslösa över 55 år). Traditionellt sett en mycket liten och för socialbidragstagandet i stort sett betydelselös grupp (24–25). En långvarig och hög arbetslöshet av det slag vi i dag upplever medför dock att denna kategori högst sannolikt blir alltmer viktig.

Hur avgörande *avsaknaden av arbetslöshetsersättning* än är så måste dock, i ett vidare perspektiv, arbetslösheten i sig betraktas som det grundläggande problemet. Frågan om arbetslöshetens orsaker på individnivå inrymmer två grundläggande delfrågeställningar som i analytiskt hänseende bör hållas åtskilda. Den första gäller vilken konkret händelse, eller serie av händelser, som omedelbart föregått *steget in i arbetslösheten* och som kan betraktas som orsak till att en person blivit arbetslös. Den andra delfrågeställningen rör vilka förhållanden som tenderar att *permanenta individens arbetslöshet*. Eller annorlunda uttryckt; vilka faktorer som försvårar ett inträde/återinträde i arbetslivet. Det senare bestäms i ett svärgripbart samspel mellan individens resurser och arbetsmarknadens efterfrågan. De enskilda bidragstagarnas möjligheter att ta sig ur arbetslösheten, och därmed också bidragsbe-

Hur avgörande *avsaknaden av arbetslöshetsersättning* än är så måste dock, i ett vidare perspektiv, arbetslösheten i sig betraktas som det grundläggande problemet

roendet, bestäms i första hand av följande omständigheter:

1. *Arbetsmarknadens generella efterfrågan på arbetskraft.* När denna är lägre än utbudet, i form av individer i arbetskraften, blir följden arbetslöshet. Normalt sett uppstår detta vid lågkonjunkturer, men kan också teoretiskt (i ekonomisk teori) följa av att priset på arbetskraft är för högt. På individnivå yttrar sig ransonering- en i form av få lediga jobb och hård konkurrens om de lediga platser som finns.

2. *Arbetsmarknadens kvalifikationskrav.* De kvalifikation- er som arbetsmarknaden efterfrågar i form av utbildning, arbetslivserfarenhet osv. När dessa krav inte motsvaras av den tillgängliga arbetskraftens resurser uppstår det som kallas strukturarbetslöshet. På indi- vidnivå kan detta yttra sig i svårigheter att få ett jobb trots en låg arbetslöshet och många lediga platser. Vid hög arbetslöshet höjs kvalifikationskraven generellt och personer med en mer marginell position på arbets- marknaden möter därför ytterligare svårigheter.

3. *Individens sociala situation.* Som ett särfall av kva- lifikationskraven ovan kan man betrakta arbetsgivar- nas mer eller mindre tydligt formulerade önskan att rekrytera arbetskraft som inte bär på någon form av psykosociala problem. Ju mer uppenbara problemen är, desto svårare är det i regel för den enskilde att få ett arbete på den öppna marknaden. Närvaron av psyko- sociala problem kan dessutom, vilket i många fall är det avgörande, också begränsa förmågan att behålla el- ler klara av ett arbete.

Missbruk, psykiska problem och hälsorelaterade ar- betshinder är exempel på faktorer som på detta sätt be- gränsar den arbetslöse klientens möjligheter på arbets- marknaden. I den ovan refererade studien av ensam- stående bidragstagare utan barn (20) framkom att drygt hälften av de som behövde socialbidrag p g a ar- betslöshet, dvs en fjärdedel av hela den undersökta gruppen, hade kompletterande problem av detta slag. För många av dessa var sannolikt generella förbätt- ringar av den öppna arbetsmarknaden av jämförelsevis liten betydelse för möjligheterna att få ett arbete. Öv- riga arbetslösa i gruppen – utan tilläggsproblem – stod i reell (och sannolikt också formell) mening i högre grad till arbetsmarknadens förfogande.

4. *Den individuella motivationen.* Frågan om motiva-

Andelen personer utanför arbetskraften som skulle vilja förvärvsarbeta omedelbart är bland socialbidragstagare nästan dubbelt så hög som för befolkningen som helhet

tionens eller arbetsviljans betydelse är ytterst känslig. Å ena sidan intar bristande arbetsmotivation hos klien- terna en central roll i den mytbildning och de vanföre- ställningar som finns när det gäller bidragstagandets orsaker. Å andra sidan negligeras många gånger moti- vationsaspekten totalt i de sammanhang där betydel- sen av de strukturella förklaringarna betonas. Oviljan att problematisera den individuella motivationen kan i viss mån också förstås just som en reaktion på de för- domar som förekommer. Några mer ingående studier av de arbetslösa bidragstagarnas arbetsvilja finns inte heller. I de undersökningar där frågan berörts (20, 23) har man inte kunnat påvisa att arbetsmotivationen (bl a mätt genom WIS – Work Involvement Scale) har någon signifikant betydelse för bidragstagandets om- fattning.

5. *Förvärvshinder.* Bland dem som står utanför arbets- kraften finns en relativt stor grupp som vill förvärvs- arbeta, men som av olika skäl (t ex brist på barntillsyn) är förhindrade att göra det. Andelen personer utanför arbetskraften som skulle vilja förvärvsarbeta omedel- bart är bland socialbidragstagare nästan dubbelt så hög som för befolkningen som helhet.

Sammanfattning och slutsatser

Ingen arbetsmarknad i modern tid, hur god den än var- it, har visat sig kunna eliminera förekomsten av arbets- lösa socialbidragstagare. Man kan utgå från att det all- tid kommer att finnas en grupp som är mindre känslig för, mindre beroende av, arbetsmarknadens variatio- ner. Samtidigt har, vilket de refererade tidsserieanaly- serna visat, arbetslöshetens nivåmässiga variationer en mycket stor betydelse för bidragstagandets omfatt- ning. Rimligtvis bör det betyda att det parallellt existe- rar kategorier med en betydligt större känslighet för arbetsmarknadens utveckling och där det framförallt är denna som bestämmer i vilken utsträckning man ris- kerar att bli eller förbli en (arbetslös) bidragstagare.

Det enda man med säkerhet kan säga om den nuvarande utvecklingen är att arbetslöshetens generella betydelse för bidragstagandet knappast kommer att minska

En sammanfattande slutsats av den forskning som gåtts igenom i denna artikel är att arbetslöshetens betydelse för socialbidragsberoendet måste betraktas som avsevärd, på såväl aggregerad som individuell nivå. Betydligt mindre klarhet råder om *hur* arbetslösheten påverkar bidragstagandet, dvs genom vilka mekanismer som sambandet verkar. Förenklat kan man med ett övergripande perspektiv se de höga arbetslöshetstalen som ett uttryck för en hårdnande arbetsmarknad följt av ett ökat antal hushåll med potentiella försörjningssvårigheter. På individnivå fungerar arbetslösheten som "orsak" till bidragstagandet i huvudsak tillsammans med avsaknaden av arbetslöshetsersättning. Det sistnämnda är i det stora flertalet fall en direkt avgörande omständighet och tillika ett klart uttryck för de arbetslösa bidragstagarnas bristfälliga arbetsmarknadsförankring.

De arbetslöshetsnivåer vi nu, en bit in på 90-talet, närmar oss har vi aldrig varit i närheten av under de tre decennier som egentlig forskning om socialbidrag förekommit i Sverige. Det enda man med säkerhet kan säga om den nuvarande utvecklingen är att arbetslös-

hetens generella betydelse för bidragstagandet knappast kommer att minska. Om den negativa trenden håller i sig eller om arbetslösheten stabiliseras på en hög nivå kan vi också helt säkert förutse mycket stora påfrestningar i de system som administrerar och finansierar socialbidragen.

REFERENSER

6. *Gustafsson B* (1983): Socialhjälpens bestämningsfaktorer. DSF, Stockholm.
7. *Knutsson G, Stridman K* (1988): Fattiga i Sverige. Allmänna förlaget, Stockholm.
9. *Halleröd B* (1988): Socialbidragstagande i kommunerna 1980 och 1985.
10. *Aguillar R, Gustafsson B* (1989): Kommunerna och ekonomiskt bistånd. Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
19. *Isaksson K, Svedberg L* (1987): Klienterna, arbetet och arbetslösheten. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
20. *Bergmark Å* (1991): Socialbidrag och försörjning. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
21. *Marklund S, Svallfors S* (1986): Välfärd efter prestation – om arbetstvång inom socialförsäkringen. Nordiskt socialt arbete, nr 4.
23. *Isaksson K, Svedberg L* (1989): Permanent tillfällighet – om arbete och social bidragstagande i en klientgrupp. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
24. *Johansson L* (1987): De utförsäkrades inkomstförhållanden. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Fullständig referenslista kan fås av författaren.