

Beroende av bidrag?

*Beroende av bidrag? Socialbidragsberoendet 1998 bland ett urval av
1995 års mottagna flyktingar*

är utgiven av Integrationsverket

© Integrationsverket 2000

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

Tryck: Berlings Skogs AB, Trelleborg

ISSN 1404-5370

Beroende av bidrag?

Socialbidragsberoendet 1998 bland ett urval av 1995 års mottagna flyktingar



INTEGRATIONSVÄRKETS RAPPORTSERIE 2000:21

Innehåll

7	Förord
9	Inledning
11	Tidigare studier av socialbidragsberoendet
14	Beskrivning av datamaterialet
18	Beskrivning av metoderna
21	Resultat
21	Vad förklarar graden av bidragsberoende
25	Vad förklarar antal bidragsmånader
27	Sammanfattning och slutsatser
30	Referenser
31	Appendix

Förord

Integrationsverket har av regeringen fått uppdraget att »undersöka kommunernas kostnader för flyktingar m.fl. som tagits emot åren 1995 och 1996 och för vilka kommunerna fått statlig ersättning samt i vilken utsträckning denna ersättning täckt avsedda kostnader. Verket skall vidare analysera orsaker till eventuella skillnader i kostnadstäckning mellan olika kommuner där djupare studier i ett antal kommuner bör genomföras.«

Den första delen av uppdraget – att undersöka kommunernas kostnader för flyktingar m.fl. – är publicerad tidigare i Integrationsverkets rapportserie 2000:13. Den andra delen av uppdraget redovisas i denna publikation.

Håkan Locking, Ekonomihögskolan, Växjö universitet, har på uppdrag av Integrationsverket genomfört undersökningen och skrivit rapporten.

Norrköping den 29 november 2000

Andreas Carlgren
Generaldirektör

Inledning

Socialbidrag är behovsprövat och ges för att tillfredsställa behov som inte kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom arbetsinkomster eller a-kassa. Även om personen/familjen har inkomster kan socialbidrag utbetalas om inkomsterna inte räcker för försörjningen. Detta innebär att alla andra möjligheter till försörjning skall vara uttömda. Socialbidrag skall vara anpassat efter mottagarens individuella behov. Dess storlek fastställs av kommunerna och varierar från kommun till kommun.

I detta material är socialbidrag (inklusive introduktionsersättning¹) som ges till en familj redovisat för varje individ i hushållet. Man kan således inte särskilja vilken individ som får socialbidrag och naturligtvis inte heller vilka/vilket skäl det finns för detta.

Syftet med denna rapport är att analysera socialbidragsberoendet (inklusive introduktionsersättning) och försöka förklara vilka grundläggande faktorer som avgör om en person behöver socialbidrag. Det är naturligtvis lätt att inse att det är personer som inte har någon eller en låg arbetsinkomst. Denna studie koncentrerar sig dock på att förklara socialbidragsberoendet utifrån mer grundläggande faktorer såsom ålder, familjesituation, nationalitet, utbildningsnivå etc. Undersökningen begränsas till 1995 års mottagna flyktingar och enbart de som bor på samma ort 1998 som de anlände till 1995. Därutöver är urvalet begränsat till 25 kommuner som mottog minst 50 personer 1995 och som sedan har haft minst 50 personer kvarboende i kommunen. Studien tittar inte på varför invandrare flyttar mellan kommuner och inte heller på de ekonomiska konsekvenserna av flyttningen.

Faktorerna som kan tänkas påverka bidragsberoendet kommer att delas upp i tre grupper. Den första gruppen tillhör de individ/familje-specifika faktorerna såsom ålder, antal barn under 17 år, utbildning, nationalitet (språktillhörighet), kön

1 Ett femtiotal kommuner betalar idag ut introduktionsersättning istället för socialbidrag. Ersättningsnivåerna kan skilja sig åt mellan dessa alternativ. Introduktionsersättningen baseras ofta på i vilken grad flyktingen har deltagit i olika aktiviteter (t.ex. sfi-undervisning). I socialbidragsregistret går det dock inte att skilja mellan utbetalade socialbidrag och introduktionsersättningar

och betyg från svenska för invandrare. Den andra gruppen är strukturvariabler som kommunen i sig själv har svårt att påverka men som kan påverka de enskildas utfall såsom arbetslöshet, sysselsättningsstruktur, tillväxt, andel utrikes födda och andelen inflyttade/utflyttade utrikes födda personer. Den tredje gruppen skall mäta den skillnaden som är kvar mellan kommunerna. Tanken är att dessa variabler skall mäta skillnaderna i arbetssätt mellan kommunerna så att vi på det sättet kan få en vägledning till vilka kommuner som kan antas ha en bra respektive mindre bra fungerande introduktionsverksamhet. Det skall sägas att på det sätt vi mäter skillnaden mellan kommunerna tas alla de skillnader som finns mellan kommunerna upp som inte ingår i de två första grupperna.

Min förhoppning är att dessa resultat kan leda till dels att man kan identifiera vilka kommuner som man bör titta närmare på, dels att man börjar fundera på vilka faktorer som är viktiga i en väl fungerande introduktionsverksamhet.

Denna rapport kommer först att redovisa resultat som tidigare undersökningar har kommit fram till och efter det redovisas och beskrivs datamaterialet. Därefter redovisas mina resultat angående socialbidragsberoendet bland ett urval av 1995 års mottagna invandrare. Resultat redovisas både för graden av beroende, helt, delvis och inget beroende, samt för antal månader som individerna uppbär socialbidrag.

Tidigare studier av socialbidragsberoendet

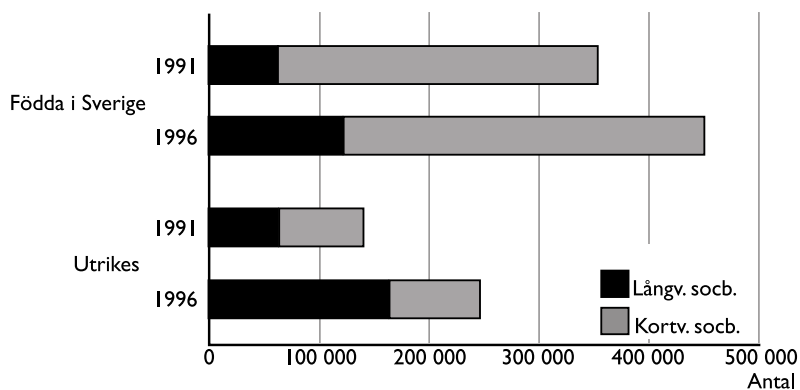
Tidigare studier kan delas in i två grupper. Dels de som enbart använt skillnader mellan kommuner och dels de som använt individdata. Studier (Bergman & Sandgren, 1995 och Bergman & Byberg, 1998) som har använt data per kommun har dokumenterat att de faktorer som ökar socialbidragsberoendet i en kommun är antal mottagna flyktingar, arbetslöshet, storstad, andel ensamföräldrar. En hög allmän inkomstnivå i kommunen minskar däremot socialbidragsutbetalningarna. Bland kommunala verksamhetsberoende variabler har man funnit att kommuner med en specialenhet för att motverka långvarigt socialbidragsberoende tenderar att minska beroendet. Därutöver har det argumenterats för att kommuner med många småföretag och med enklare tillverkningsindustri skulle vara lämpliga mottagarkommuner. Detta har framförts av Ekberg & Ohlson (2000) vilka begränsat sin studie till bosnier anlända till Sverige åren 1993–94. De finner att förvärvsfrekvensen är cirka 60–70 procent i Gnosjö, Vaggeryd, Värnamo och Gislaved medan den är 11 respektive 16 procent i storstäderna Malmö och Göteborg. De finner att det allmänna sysselsättningsläget är viktigt för att förklara sysselsättningsgraden bland bosnier samt att tillverkningsindustrins storlek har en positiv påverkan, men den senare effekten är inte statistiskt säkerställd. Detta innebär troligen att en ökad förflyttning av invandrare till dessa kommuner inte nödvändigtvis, automatiskt, medför att sysselsättningsgraden ökar för dessa, då den allmänna sysselsättningsläget automatiskt försvagas om arbetslösa invandrare (eller svenskar för den delen) i större mängder flyttar till dessa kommuner. Utan det troliga är att de invandrare som flyttar dit gör det för att de har erhållit arbete där, vilket innebär att kommunernas organisation eller verksamhet inte har någon betydelse för förvärvsfrekvensen.

En urvalsstudie som använder individdata är Hammarstedt (1998) som studerar den ekonomiska situationen för utrikes födda i Sverige 1985 och 1990. I avsnittet om socialbidrag kommer han fram till att utomeuropeiska invandrare har en 30 procent högre sannolikhet än en infödd svensk att få/erhålla socialbidrag om invandringen till Sverige har skett

inom de närmaste 5 åren. Men denna sannolikhet är nere till 3 procent efter 15 års vistelse i Sverige. Detta innebär att socialbidragsberoendet är avtagande med åren och därigenom är det ett temporärt problem. Liknande resultat finner Franzen (1997) för invandrare som anlände till Sverige mellan 1968 och 1988. Socialbidragsberoendet är lägst för västeuropeiska invandrare följt av i tur och ordning nordiska, sydeuropeiska, östeuropeiska och utomeuropeiska invandrare. Därutöver har boende i tätorter ett högre bidragsberoende. Då Hammarstedt även inkluderar utbildningsnivå (för ett något mindre antal individer) finner han att ju högre utbildningsnivå personen har desto lägre sannolikhet att personen är i behov av socialbidrag. Detta mönster dokumenteras också av Socialstyrelsen (1999) där de visar att socialbidragsberoendet har ökat kraftigt mellan 1991 och 1996 för samtliga invånare i Sverige, men att det långvariga bidragsberoendet har ökat kraftigare för utrikes födda (se figur 1). Av figur 2 framgår det att det långvariga socialbidragsberoendet, mätt som andel av respektive population, är mycket större för utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige. En i sammanhanget lite avvikande studie är Rooth (2000). Han finner att avkastningen (i form av framtida inkomster) för en invandrare som kommer i kontakt med arbetslivet tidigt är positiv medan det inte finns någon positiv effekt på framtida inkomster och sysselsättningssannolikhet, om personen genomgår ett utbildningsprogram innan personen försöker erhålla ett arbete.

Figur 1

Socialbidragsberoendet i Sverige 1991 och 1996.



Figur D. Antal personer med kortvarigt och långvarigt* socialbidrag 1991 och 1996. Födda i Sverige och utrikes födda.

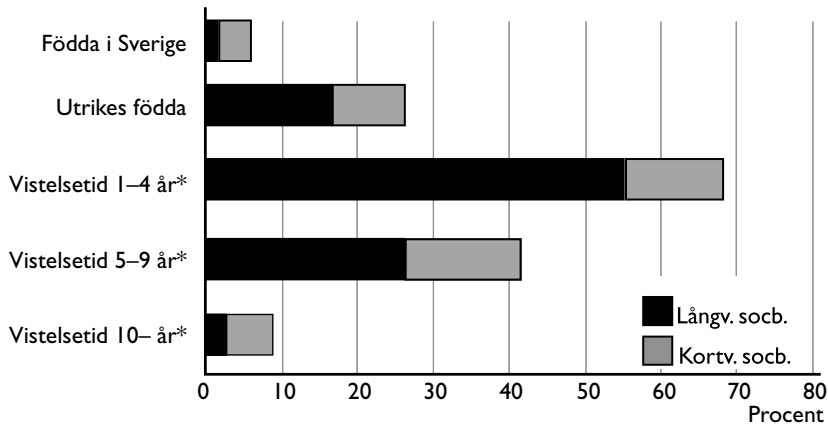
* Minst 10 månader under ett år.

Källa: Specialbearbetning av SCB:s databas LINDA.

Källa: Socialstyrelsen år 2000

Figur 2

Socialbidragsberoendet 1996, uppdelat på vistelsetid i Sverige.



Figur E. Andel personer med kortvarigt och långvarigt** socialbidrag 1996.

Födda i Sverige och utrikes födda med olika vistelsetider.

* Utrikes födda

** Minst 10 månader under ett år.

Källa: Specialbearbetning av SCB:s databas LINDA.

Källa: Socialstyrelsen år 2000

Sammanfattningsvis kan man säga att tidigare studier visar att en bra ekonomisk utveckling, hög tillväxt och låg arbetslöshet, inom en kommun och för hela landet även gynnar invandrare. Bland de individspecifika faktorerna som minskar sannolikheten för socialbidrag kan nämnas dels att man är i lämplig ålder, dvs. ung då man kommer till Sverige, samt att man har en hög utbildningsnivå och att man får kontakt med arbetsmarknaden så tidigt som möjligt.

Beskrivning av datamaterialet

Materialet består av 3 933 individer i åldern 20–55 år. För dessa individer finns uppgifter för socialbidragsberoende inklusive introduktionsersättning. Bidragsberoendet mäts per hushåll vilket innebär att samtliga personer i datamaterialet uppvisar ett beroende av socialbidrag om hushållet eller någon person i hushållet får socialbidrag. Skälet är att jag inte har några uppgifter om vilken individ i familjen det är som erhåller bidraget. Detta material innehåller förutom information om socialbidragsberoendet information om följande variabler, ålder, antal barn under 17 år, antal barn under 15 år, antal hushållsmedlemmar och kommunkod. Därutöver har information angående svenskundervisning inkluderats. Därigenom har jag tillgång till följande individvariabler;

- ålder
- kön
- antal barn under 17 år
- antal barn under 15 år
- antal hushållsmedlemmar
- kommuntillhörighet
- Betyg från svenskundervisning (Ja/Nej)
- antal utbildningsår
- om personen har slutat i svenskundervisningen (Ja/Nej)
- språktillhörighet

Materialet från svenskundervisningen fanns inte för samtliga individer utan det saknas information för 790 personer². Jag kommer därför att redovisa resultat både för gruppen som har fått svenskundervisning och för hela gruppen.

Följande strukturvariabler ingår i studien;

- andelen utrikes födda i kommunen
- andelen inflyttade utrikes födda i kommunen
- andelen utflyttade utrikes födda i kommunen
- den relativa arbetslösheten totalt

2 Om detta bortfall är slumpmässigt påverkar det inte resultaten men om det finns någon systematik i bortfallet minskar tillförlitligheten av resultaten då dessa variabler ingår. Resultaten från de olika urvalen är dock likartade vilket bedöms innebära att bortfallet inte påverkar resultatet eller tolkningar.

- den relativa arbetslösheten bland utrikes födda
- sysselsättningsandelen i industrisektorn
- sysselsättningsandelen i servicesektorn,
- andelen sysselsatta i småföretag (mindre än 30 anställda)
- produktivitetstillväxten inom industrin.

Valet av dessa variabler följer av dels tidigare studier samt att småföretagens betydelse har lyfts fram som argument för den goda utvecklingen i nordöstra Småland. Därutöver har jag tagit med variabler som mäter hur många utrikes födda det finns i kommunen för att se om det har någon positiv alternativt negativ effekt på bidragsberoendet.

Då tanken är att mäta skillnader i beroendet mellan kommunerna efter det att jag har tagit hänsyn till de individspecifika faktorerna och strukturfaktorerna behövs det inga andra variabler som mäter detta. I alla fall inte i teorin. Jag kommer dock att använda tre olika policyvariabler som Integrationsverket (år 2000) har insamlat i sin kartläggning av kommunernas introduktion för nyanlända invandrare. Dessa är:

- Kommunen använder introduktionsersättning (ja/nej).
- Arbetsförmedlingen medverkar i introduktionen (hög, medel, låg grad).
- Sker en indelning av flyktingar efter utbildnings- och yrkesbakgrund i utbildningen (ja/nej).

Dessa variabler är insamlade genom en enkätundersökning och därigenom är de kvalitativa variablerna behäftade med en viss osäkerhet.³ Min förhoppning är ändå att resultaten kan ge en fingervisning om dessa variabler har någon effekt på socialbidragsberoendet.

I tabell 1 visas hur de medverkande kommunerna rangordnas enligt hur stor andel icke socialbidragsberoende personer som finns bland de kvarboende flyktingarna. Med kvarboende menas att personen lever i samma kommun som han anlände till 1995. Materialet har delats in i grad av socialbidragsberoende (helt, delvis eller inget beroende) av Statistiska centralbyrån (SCB). De framgångsrikaste kommunerna är Värnamo, Karlskrona, Nacka och Botkyrka. Det skall dock påpekas att till exempel Södertälje och Lund har en väldigt låg andel helt bidragsberoende. Men även bland de kommuner som i princip inte har någon som är icke bidragsberoende finns det ljusglimtar i så motto att andelen helt bidragsberoende är relativt lågt. Detta gäller Landskrona, Västerås och Trelleborg. Materialet indikerar att det finns stora skill-

3 Det kan t.ex. förekomma stora skillnader i verksamheten även om kommunerna anger att det t.ex. sker en indelning i utbildnings- och yrkesbakgrund.

Tabell I

Graden av socialbidragsberoende 1998 bland flyktingar i åldrarna 20 till 55 år som bor kvar i sina mottagningskommuner. Ordnade i fallande ordning efter andelen personer som inte har något socialbidrag.

	Antal	Inget socialbidrag	Delvis bidragsberoende	Helt bidragsberoende
Värnamo	46	37	52	11
Karlskrona	46	35	43	22
Nacka	51	29	39	31
Botkyrka	120	27	52	22
Södertälje	67	25	61	13
Uppsala	135	24	43	33
Lund	64	22	62	16
Gävle	64	20	39	41
Växjö	67	19	39	42
Stockholm	708	19	44	37
Jönköping	117	18	54	28
Mölnadal	61	16	48	36
Kalmar	56	16	54	30
Örebro	153	16	56	29
Landskrona	132	15	64	21
Göteborg	567	15	45	40
Eskilstuna	76	13	58	29
Karlstad	71	13	49	38
Västerås	124	12	63	25
Helsingborg	120	12	58	30
Umeå	60	12	50	38
Malmö	636	12	42	46
Norrköping	198	8	52	40
Linköping	139	8	59	34
Trelleborg	55	2	75	24

nader mellan kommunerna. Observera dock att i tabell 1 har ingen kontroll skett för vilka egenskaper som dels individerna har i de olika kommunerna och vilka förutsättningar som respektive kommun har.

Rangordningen är i stort sett oförändrad mellan kommunerna om man istället mäter socialbidragsberoende på hushållsnivå och inkluderar samtliga hushåll. De kommuner som skiljer ut sig är Karlskrona och Södertälje. Dessa kommuner hamnar då i mitten av tabellen istället för i toppen som de gör i tabell 1. Att jag begränsar urvalet åldersmässigt påverkar inte andelen inget bidragsberoende så mycket utan det är främst andelen delvis bidragsberoende som ökar och andelen helt bidragsberoende minskar. Andelen personer som inte

erhåller socialbidrag är 16,1 procent 1998. Det genomsnittliga antal månader de erhåller bidrag är 8,5 månader. Året innan, det vill säga 1997, var andelen personer som inte erhöll socialbidrag 11,5 procent och det genomsnittliga antalet månader var drygt nio.

Om vi jämför denna rangordning med de individspecifika variablerna som nämndes i föregående avsnitt, ålder och utbildningsnivå framgår det att den genomsnittliga åldern inte skiljer sig så mycket åt mellan kommunerna. Men när man tittar på den genomsnittliga utbildningsnivån (som mäts i antal utbildningsår) för dem som läser sfi framträder framförallt Malmö kommun som en avvikare⁴. I Malmö är det genomsnittliga antalet utbildningsår bara sju år medan personerna i andra kommuner har en 10-årig utbildning i genomsnitt. Eftersom utbildningens nivå kan vara viktig för möjligheterna att komma ifrån ett socialbidragsberoende innebär detta att Malmö har en svår situation. Det bör här noteras att det inte går att avgöra om samma praxis och regler används av alla sfi-lärare när antalet utbildningsår ska fastställas. Man skall också vara uppmärksam på att gruppen som har eller genomgår svenska för invandrare har ett högre socialbidragsberoende (fyra procentenheter) än den gruppen som inte finns med i dessa register.

4 Uppgift om utbildningsår finns endast för dem som ingår i sfi-registret.

Beskrivning av metoderna

Resultaten som presenteras i denna del av undersökningen baseras på probit- och logitmodeller. Dessa innebär att man försöker beräkna sannolikheten att en person hamnar i den ena eller andra gruppen (beroende/ej beroende). Då en sannolikhet inte kan vara mindre än noll och inte större än ett blir denna modell icke linjär så att prediktionerna från modellen inte kan bli högre än 100 procent och inte mindre än 0 procent. De siffror som redovisas gäller för en hypotetisk individ som har genomsnittliga värden på de ingående variablerna. Det är naturligtvis så att om en person har det så besvärligt att han får socialbidrag så ökar inte sannolikheten att han får socialbidrag även om han får det ännu mer besvärligt. För en person med goda förutsättningar gäller naturligtvis motsatsen. Marginaleffekterna skall tolkas som den genomsnittliga effekten av en förändring i en variabel för en individ. Marginaleffekten kan vara större eller mindre för en enskild individ⁵.

Mina resultat avseende bidragberoendet kommer att delas in i två olika avsnitt. Det första innebär att vi försöker hitta de faktorer som avgör om personen ifråga har bidrag eller inte för att sedan titta på i vilken grad personen har bidrag. Det andra avsnittet studerar alla tre möjligheterna samtidigt. De olika angreppssätten har olika fördelar. I den förstnämnda kan man särskilja de eventuellt olika variablerna som påverkar de olika utfallen. Det kan vara olika variabler som påverkar om personen får bidrag eller inte bidrag respektive om personen får helt eller delvis socialbidrag. Då vi tittar på samtliga utfall får vi en bättre överblick av resultatet men antar samtidigt att det är samma variabler som påverkar dessa olika utfallsmöjligheter.

Då jag analyserar om individerna har eller inte har socialbidrag finner jag att modellen inte kan förklara varför en person har eller inte har något behov av socialbidrag⁶. Modellen kan bara placera 14 personer av 710 personer som icke socialbidragsberoende. Det vill säga inga av de individ-, strukturspecifika variablerna eller uppgift om kommundillhörighet

⁵ Modellen och marginaleffekter förklaras ytterligare i appendix.

⁶ Resultaten för dessa skattningar redovisas ej i rapporten men kan erhållas från författaren.

klarar av att förklara varför en person har bidrag eller inte. Detta kan bero på att verkligheten ser sådan ut, dvs. det går inte att förklara bidragsberoende utifrån individ, struktur och kommuntillhörighet, eller att jag inte har med de variabler som förklarar beroendet. Men jag har tillgång till föregående års bidragsberoende. Denna variabel kommer att plocka upp effekten från alla andra variabler som bestämde om personen fick socialbidrag föregående år. Tydligast visas detta om en flykting blir långvarigt sjukskriven innan han/hon har kommit in på arbetsmarknaden vilket innebär att den person kommer att uppbära socialbidrag under hela sjukskrivningsperioden. Tyvärr har jag ingen sådan variabel som kan tänkas ta upp denna effekt från långvarig sjukskrivning. Men föregående års bidragsberoende kommer bland annat att fånga upp en del av denna effekt. Detta faktum försvårar även tolkningarna av de andra variablerna då vi inte vet om effekterna skall tolkas som skillnader mellan kommunerna eller hur situationen har utvecklats det senaste året inom en kommun.

Resultaten från den statistiska modelleringen av beroende eller inte beroende visas i tabell 2, där enbart marginaleffekterna visas för de variabler som uppvisar statistisk signifikans, dvs. att värdet på koefficienten är skild från noll enligt statistisk testmetodik⁷. Koefficienterna skall tolkas enligt följande: om variabeln i fråga ökar med en enhet kommer sannolikheten att personen uppbär socialbidrag att öka/minska med ett värde lika med koefficienten.

Då jag studerar de olika möjliga utfallen tillsammans (inget, delvis respektive helt beroende) är analysen gjord med en logit modell som inte tar hänsyn till att utfallet kan rangordnas (unordered logit modell). Skälet till detta är att en logit-modell, som tar hänsyn till att utfallet kan rangordnas från bästa till det sämsta utfallet, förutsätter att en variabels påverkan är densamma på det bästa respektive sämsta alternativen. Om en ökning i en variabel minskar sannolikheten för det lägsta alternativet så innebär modellen att sannolikheten för det högsta alternativet måste öka. Detta stämmer inte med de resultat som jag erhåller i mina skattningar. Ett ökat antal barn i hushållet ökar sannolikheten att få bidrag samtidigt som det minskar sannolikheten att få helt socialbidrag. Effekten av variablerna för denna modell är som för probitmodellen innan vilket innebär att om en variabel ökar sannolikheten för ett visst utfall måste den samtidigt minska sannolikheten för något av de andra alternativen, dvs. om man summerar marginaleffekterna över utfallen blir summan noll. Prediktio-

⁷ En 5-procentig signifikansnivå har använts genomgående i denna rapport.

nen från denna modell blir på det utfallet som har den största sannolikheten av de tre alternativen. Resultaten från de båda urvalen presenteras i tabell 3.

Även om vissa variabler förklarar graden av bidragsberoende så finns det flera dimensioner av bidragsberoendet. Därför redovisas också resultat för antal månader som individerna erhåller socialbidrag. En tanke är att man borde kombinera ihop dessa två olika måttstockar. Problemet man stöter på då är om till exempel tre månaders helt bidragsberoende är bättre eller sämre än sex månaders delvis bidragsberoende. Svaret på en sådan fråga är inte självklar och genom att studera båda utfallet kan vi se om utfallet bestäms av samma variabler eller inte. Därigenom får vi se om resultaten är robusta mot åtminstone ytterligare ett sätt att mäta beroendet.

Resultat

Vad förklarar graden av bidragsberoende?

Resultaten (i tabell 2) visar att om en individ föregående år haft socialbidrag ökar sannolikheten att han har det detta år med 35,6 procent i jämförelse med om han inte har haft socialbidrag. Detta tidsberoende eller persistens är ungefär samma i alla modeller där den inkluderas. De faktorer som beskriver sannolikheten för socialbidrag eller inte återfinns i kolumn 1 och 2. Ålderns betydelse är att den först minskar sannolikheten för socialbidrag för att sedan öka den efter 30 års åldern. Resultaten i kolumn ett innebär att sannolikheten att en 40-åring har bidrag är två procent högre än för en 30-åring men den är hela tio procent högre för en 50-åring än för 30-åring⁸. Därutöver verkar det som att en hög andel sysselsättning i servicesektorn ökar bidragsberoendet, eventuellt i form av låga arbetsinkomster. Bland övriga variabler kan nämnas att rysktalande har tio procent lägre sannolikhet att erhålla socialbidrag relativt flyktingar från andra språkgrupper samt att Gävle framstår som en kommun med relativt hög andel socialbidrag givet de variabler som regressionen kontrollerar för. Personer med en hög utbildningsnivå har ett lägre beroende men effekten är inte så stor. Bland de kommunala policyvariablerna uppvisar arbetsförmedlingens medverkan i introduktionen en positiv effekt och minskar beroende med i genomsnitt fyra till sju procentenheter. Allmänt kan man dock säga att dessa variabler har relativt svårt att avgöra om personen har bidrag eller inte. Modellen placerar bara cirka 50 procent av de som inte har bidrag i dess rätta grupp. Detta innebär antingen att slumpen spelar en stor roll eller att modellen bör inkludera flera variabler, t.ex. om personen är sjukskriven eller inte.

Då man tittar på om personen är helt eller delvis socialbidragsberoende ser vi att barnfamiljer i större utsträckning är delvis beroende, dvs. om man har många barn är sannolikheten stor att man har socialbidrag men man är inte helt

8 Denna effekt uppstår då både ålder och ålder i kvadrat ingår i modellen, där ålder har en negativ koefficient och ålder i kvadrat har en positiv koefficient. Effekten av ålder i kvadrat dominerar då personen är äldre än 30 år.

beroende av bidraget i jämförelse med andra grupper. Av de strukturspecifika variabelerna är det nu en hög andel sysselsatta inom industrisektorn samt en hög andel utrikes födda som innebär en positiv effekt i så måtto att de ökar det delvisa beroendet givet att personerna har socialbidrag. Bland kommunerna är det nu framför allt Malmö och Mölndal som uppvisar ett högre helt bidragsberoende givet de variabler jag kontrollerar för. I kolumn 4 och 5 kan vi jämföra resultaten då jag inkluderar föregående års beroende eller inte. Resultaten i dessa kolumner skiljer sig inte så mycket åt förutom för den arabiska språkgruppen. Modellen klarar av att prediktera om individerna uppstår helt eller delvis socialbidrag ungefär lika bra då jag inkluderar föregående års beroende som när jag inte gör det. Detta innebär att föregående års bidragsberoende är en viktig förklaringsfaktor bakom beroende eller inte beroende men den är inte lika viktig för att förklara i vilken grad man är beroende.

I tabell 3 redovisas resultaten från den multinominella logitmodellen, där jag analyserar de tre olika utfallen samtidigt. De tre första kolumnerna baseras på hela urvalet av individer, dvs. exklusive information från svenska för invandrare, och de tre sista kolumnerna redovisar resultaten då vi begränsar urvalet till att inkludera de som har genomgått svenska för invandrare.

Resultaten i tabell 3 tolkas som margineffekter av en ökning i respektive variabel. För variabeln antal barn under 17 år innebär margineffekterna att om familjen ökar antal barn med ett så innebär det att sannolikheten för inget socialbidrag minskar med 6,1 procent, minskar med 16,7 procent för helt socialbidrag och ökar sannolikheten att familjen erhåller socialbidrag med 22,9 procent i genomsnitt. Resultaten visar att antal barn under 17 år och föregående års beroende är viktiga faktorer som bestämmer om personer erhåller socialbidrag för 1998. Av strukturvariablerna ser vi att andelen i servicesektorn ökar sannolikheten för socialbidrag samt att andelen sysselsatta i småföretag tenderar att minska sannolikheten att man erhåller socialbidrag. Men som innan är dessa strukturvariabler inte de viktigaste faktorerna bakom socialbidragsberoendet. När kontroll för individ och strukturvariabler görs framstår Värnamo tillsammans med Karlskrona, Nacka och Södertälje som de goda förebilderna medan Gävle, Malmö och Norrköping klarar sig sämre relativt sett. Koefficienten för Gävle verkar dock vara något stor för att tas på riktigt allvar. Men den visar ändå effekten då vi tar hänsyn till övriga faktorer i modellen och det är till största delen en effekt som ökar sannolikheten för helt bidragsberoende och minskar den för delvis bidragsberoende. I urva-

Tabell 2

Resultat från probit-skattningar av socialbidragsberoende 1998 bland 1995 års flyktingar. Marginal effekter och andel korrekta prediktioner från olika modeller.

	Inget beroende(0) eller beroende(1)	Inget beroende(0) eller beroende(1)	Delvis beroende(0) eller helt beroende(1)	Delvis beroende(0) eller helt beroende(1)	Delvis beroende(0) eller helt beroende(1)
Beroende 97 (inget(0)/något(1))	0.356	0.269			
Beroende 97 (delvis(0)/helt(1))			0.362		0.294
Ålder	-0.018	-0.010		0.013	0.011
Ålder i kvadrat	0.0003	0.0002			
Antal barn under 17 år	0.042	0.033	-0.195	-0.287	
Andel utrikes födda	-0.0017		-0.004		
Andel inflyttade, utrikes födda				-0.108	-0.100
Andel sysselsatta i industrin				-0.018	-0.014
Andel sysselsatta i småföretag			0.016		
Arbetslöshet	0.01612				
Andel sysselsatta i servicesektorn	0.004	0.003			
Nacka	-0.114				
Botkyrka			0.309		
Göteborg			0.128		
Lund				-0.352	-0.280
Mölndal				0.573	0.450
Malmö			0.254		0.081
Stockholm			0.099		
Gävle	0.180	0.159	0.178		
Linköping	0.091				
Umeå		0.119			
Karlskrona	-0.115				
Norrköping			0.177		
Uppsala			0.147		
Värnamo			-0.246		
AF's medverkan i sfi	-0.036	-0.066			
Albanska				0.105	0.096
Arabiska				0.088	-0.187
Bos/serb/kroatiska		0.053		0.089	
Ryska		-0.106		-0.158	
Serbiska		-0.043			
Antal utbildningsår		-0.006		-0.013	-0.011
Kön			-0.044		
Antal observationer	3933	3227	3310	2813	2813
	Andel korrekta prediktioner	Andel korrekta prediktioner	Andel korrekta prediktioner	Andel korrekta prediktioner	Andel korrekta prediktioner
Andel rätt 0	0.460	0.350	0.818	0.790	0.814
Andel rätt 1	0.972	0.985	0.710	0.744	0.735
Andel rätt samtliga	0.890	0.903	0.773	0.771	0.780

Tabell 3

Marginaleffekter från multinominal logitmodell. Koefficienterna anger hur sannolikheten förändras för de olika utfallen om variabelns värde ökar. Koefficienterna är statistiskt signifikanta.

Variabel	Inget bidrag	Delvis bidrag	Helt bidrag	Inget bidrag	Delvis bidrag	Helt bidrag
Ålder	0.014	-0.017	0.003	-0.001	-0.009	0.010
Ålder ²	-0.0002	0.0001	0.0001			
Antal barn under 17 år	-0.061	0.229	-0.167	-0.049	0.245	-0.196
Beroende 1997	-0.186	-0.118	0.304	-0.138	-0.154	0.291
Andel sysselsatta i industrin	-0.005	0.004	0.001			
Andel sysselsatta i servicesektorn	-0.001	-0.006	0.008	0.001	-0.010	0.009
Andel sysselsatta i småföretag	0.007	-0.004	-0.003			
Värnamo	0.152	0.091	-0.244	0.123	0.108	-0.231
Karlskrona	0.160	-0.102	-0.058	0.150	-0.087	-0.062
Gävle	-0.169	-0.253	0.422	-0.123	-0.328	0.451
Södertälje	0.146	0.031	-0.177			
Malmö	-0.091	-0.040	0.131	-0.047	-0.057	0.104
Nacka				0.108	-0.113	0.006
Södertälje				0.070	0.078	-0.148
Norrköping				-0.052	-0.036	0.088
Ryska				0.077	0.103	-0.180
Utbildning				0.006	0.007	-0.012
Antal Obs.	3933			Antal Obs. 3227		
Andel korrekta prediktioner av modellen (%)				Andel korrekta prediktioner av modellen (%)		
Inget bidrag	54			Inget bidrag	43	
Delvis bidrag	78			Delvis bidrag	79	
Helt bidrag	72			Helt bidrag	74	
Samtliga	72			Samtliga	72	

let som inkluderar informationen från svenska för invandrare framstår även nu de rysktalande som framgångsrika och återigen får vi att sannolikheten för socialbidragsberoende minskar för personer med fler utbildningsår. Återigen har modellen problem med att placera de individer som inte har socialbidrag i dess rätta grupp. Modellen placerar enbart ungefär 50 procent av dessa individer i dess riktiga grupp. Modellens prediktioner är bättre när det kommer till att placera individerna i ett delvis eller helt socialbidragsberoende. Modellen placerar dessa individer i dess riktiga grupp i 70 till 80 procent av fallen. Då man inkluderar policyvariablerna är dessa inte statistiskt signifikanta, resultaten av dessa skattningar redovisas ej, men arbetsförmedlingens medverkan i introduktionen har ett negativt tecken så att deras medverkan förväntas minska beroendet av socialbidrag.

Tabell 4

Socialbidragsberoendet mätt genom antal månader individen erhåller bidrag per år. Skattade med minsta kvadratmetoden och justerad för heteroskedasticitet. De ingående koefficienterna är signifikant skilda från noll*.

Konstant	0.815	1.859
Ålder	0.054	0.052
Antal barn under 17 år	0.310	0.248
Andel sysselsatta i industrin	-0.029	
Andel utrikes födda	-0.001	
Antal månader 1997	0.680	0.624
Nacka	-1.654	-1.545
Örebro	-0.751	-0.701
Uppsala	-0.813	
Gävle	4.942	4.728
Malmö	0.432	
Värnamo	-1.803	-2.158
Södertälje		-1.456
Stockholm		0.575
Botkyrka		-0.801
Arabiska		0.569
Bosniska/kroatiska/serbiska		0.547
Ryska		-1.380
Utbildning		-0.114
R2	0.495	0.437
Antal observationer	3933	3227

* Signifikansnivån som har använts är 5 procent.

Vad förklarar antal bidragsmånader?

Av tabell 4 framgår det att de variabler som förklarar antal månader personerna erhåller socialbidrag är i stora drag desamma som förklarade graden av bidragsberoende. Koefficienterna skall tolkas som den förväntade ökningen i antal månader som orsakas av en ökning i variabeln. I den första kolumnen visas resultatet för hela urvalet. Återigen återkommer tidsberoendet i form av en relativt stor koefficient framför föregående års antal månader. Det innebär att individen förväntas erhålla 68 procent av föregående års ersättningsmånader efterföljande år. Därutöver ökar antal månader individerna får socialbidrag med ökande ålder och antal barn vilket är i linje med tidigare resultat. En person som är 40 år förväntas uppbära socialbidrag en månad längre än den som är 20 år. Strukturvariablerna påverkar inte resultatet nämnvärt. Resultatet innebär att om andelen sysselsatta inom

industrin ökar med 10 procentenheter så förväntas antal bidragsmånader minska med 0,3 månader. Tidigare modell indikerade dock att om den relativa sysselsättningen ökade inom industrin så ökade sannolikheten för ett delvis beroende. Det är oklart hur detta skall tolkas men effekterna av variabeln är inte så stor. Då vi tittar på de kommunspecifika effekterna ser man att Värnamo, Nacka, Örebro, Uppsala, Södertälje och Botkyrka uppvisar ett lägre genomsnittligt månadsberoende. I Värnamo förväntas antalet bidragsmånader vara ungefär två månader kortare än genomsnittet. Gävle, Malmö och Stockholm har ett högre antal bidragsmånader än de övriga. Återigen verkar resultaten för Gävle inte vara helt rimliga då det innebär att antalet bidragsmånader är nästan fem månader längre än i de övriga ingående kommunerna. Språktillhörighet uppvisar samma tendens som innan då rysktalande har nästan 1,5 månader kortare bidragslängd medan bosnier och arabisk talande förväntas ha 0,5 månader längre bidragslängd. Antal utbildningsår uppvisar även nu en positiv effekt men skillnaden i antal bidragsmånader mellan en person som har en femårig utbildning och en som har en 15-årig utbildning, en avsevärd skillnad, är bara en månad. Noteras bör att de kommunspecifika effekterna minskar, och försvinner helt för Malmö och Uppsala, då man inkluderar språktillhörighet och utbildningsår.

Sammanfattningsvis innebär dessa resultat att de i stora delar styrker resultaten från analysen av graden av bidragsberoende och att det till stor del är samma variabler som påverka graden av beroende som påverkar antal månader individen får socialbidrag. Därutöver visar analysen att strukturvariablerna inte har en stor betydelse.

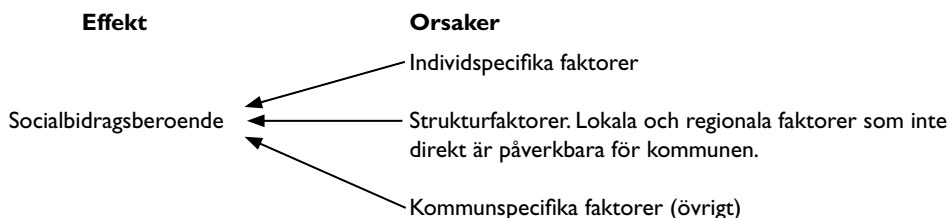
Sammanfattning och slutsatser

Syftet med undersökningen är att analysera vilka faktorer som förklarar socialbidragsberoendet bland flyktingar som mottogs i 25 kommuner under år 1995. Det är naturligtvis lätt att inse att det är personer som har en mycket låg inkomst eller ingen inkomst alls. I denna studie koncentrerar jag mig på att förklara socialbidragsberoendet utifrån mer grundläggande faktorer som kön, ålder, familjesituation, nationalitet, utbildningsår. Undersökningen begränsas till de 25 kommuner som mottog minst 50 flyktingar under år 1995 och som tre år senare lyckats behålla minst 50 av de mottagna flyktingarna. I studien inkluderas inte varför flyktingar flyttar mellan kommuner och inte heller vilka de ekonomiska konsekvenserna är av flyttningen.

Grundtanken med studien är att vi skall kunna se i vilken grad individspecifika och strukturella faktorer förklarar bidragsberoendet vilket framgår av skissen nedan.

Figur 3

Socialbidragsberoendets bestämningsfaktorer



Då hänsyn tas till individfaktorernas och strukturfaktorernas påverkan på utfallet är det som återstår de kommunspecifika faktorer samt de slumpmässiga variationerna. De kommunspecifika faktorerna (som kommunal verksamhet, attityder etc.) som vi inte kontrollerar för fångas upp som en konstant skillnad mellan kommunerna. Tanken är att då vi tar hänsyn till de viktigaste faktorerna som kommunerna inte kan

påverka kommer den genomsnittliga skillnaden mellan kommunerna som finns kvar att domineras av faktorer som kommunerna kan påverka. De erhållna resultaten måste naturligtvis jämföras med vad som är rimligt och med tidigare kunskap om kommunerna.

Socialbidragsberoende är ett mångfacetterat problem och jag kommer att använda två olika angreppssätt. Det första är att studera i vilken grad individerna är beroende av socialbidrag (helt, delvis eller inte alls beroende). Skälet till denna indelning är att jag inte vill mäta storleken på bidragen, vilket kan vara olika för en hypotetisk identisk individ i olika kommuner, utan snarare se på hur stort behovet är hos individerna. Det andra angreppssättet är att studera det antal månader per år som individerna får socialbidrag. Det är möjligt att man kan dela upp problematiken ännu mer men det lämnas till senare forskning.

Resultaten visar att det förekommer en hög grad av tröghet i socialbidragsberoendet, dvs. om man en gång har blivit bidragsberoende är sannolikheten att komma ifrån detta låg. Har en person socialbidrag innevarande år är sannolikheten att man får det nästkommande år 30 procent högre än om man inte har socialbidrag. Om man inte tar hänsyn till föregående års bidragsberoende är det mycket svårt att förklara socialbidragsberoendet. Därutöver är antal barn i familjen den klart viktigaste förklaringsfaktorn. Finns flera barn i familjen är sannolikheten stor att man har socialbidrag men man är inte helt beroende av bidraget i jämförelse med andra grupper. Individens utbildningsnivå minskar bidragsberoendet i genomsnitt. Men effekten av utbildningsnivån är inte avgörande i så måtto att ytterligare ett år i utbildning minskar sannolikheten att personen erhåller socialbidrag ytterst marginellt.

Rysktalande har ett lägre socialbidragsberoende än övriga nyanlända flyktingar medan bosnier, albaner och personer som talar arabiska har ett högre bidragsberoende men effekten på bidragsberoende för de senare är inte lika entydiga som de positiva för de rysktalande.

När kontroll skett för individ- och strukturfaktorer återstår det som kan påverkas av kommunerna. Här framstår Malmö och Gävle vara kommuner med ett högt socialbidragsberoende bland 1995 års mottagna flyktingar medan Värnamo har ett relativt lågt bidragsberoende. Dessa effekter är dock inte entydiga i så måtto att de är relativt känsliga för olika modellspecifikationer. En möjlig förklaring till skillnaderna mellan Malmö och Värnamo kan vara flyttningsmönstret. Bland tidigare års invandring av bosnier har det initialt skett en utflyttning av flyktingar från nordöstra Småland, inklusive

Värnamo, men efter något år ändras detta och det sker ett inflöde av flyktingar (Ekberg & Ohlson, 2000). En möjlig förklaring till detta kan vara att den initiala utflyttningen från Värnamo beror på att personer som inte passar in flyttar däriifrån, t.ex. till storstäderna, medan den senare inflyttningen kan antas bero på att individerna har fått arbete i kommunen innan flytten. Detta kan också uttryckas som att selektionen av individer är stark i små kommuner som Värnamo. Denna effekt kan dock inte beläggas i denna studie eftersom det inte är möjligt att göra en analys av flyttningsmönstret utifrån datamaterialet. Malmö har också haft en ökad inflyttning av tidigare års bosniska flyktingar men denna förklaras troligen av andra skäl, t.ex. att många landsmän redan är bosatta i kommunen, än att man flyttar till ett arbete. Detta indikeras också av att utbildningsnivån (mätt i antal år) bland 1995 års flyktingar är relativt hög i Värnamo medan den är mycket låg i Malmö. Det bör här också hållas i minnet att även om kontroll skett för utbildningsnivån kan det förhålla sig på det sättet att den sammanlagda effekten av en stor andel lågutbildade är större än summan av de individuella effekterna. Man bör dock titta närmare på dessa två kommuner samt försöka klarlägga varför nyanlända flyktingar flyttar mellan kommunerna.

Undersökningen pekar på att samhällets resurser bör satsas så att individen inte hamnar i ett bidragsberoende initialt då det är svårt att ta sig ur detta. Av de kommunala verksamhetsvariabler jag har tillgång till verkar det som om arbetsförmedlingens medverkan i introduktionen minskar sannolikheten att individerna är bidragsberoende. Därutöver indikerar resultaten att en hög invandrandel i en kommun kan minska bidragsberoendet.

Andra strukturvariabler såsom den relativa arbetslösheten i kommunen samt den relativa arbetslösheten bland utrikes födda verkar inte påverka den enskildes sannolikhet att vara i behov av socialbidrag. Detta pekar på att det lokala arbetsmarknadsläget inte har någon effekt på socialbidragsberoendet bland flyktingar mottagna 1995. Detta kan eventuellt förklaras av att vid en relativt hög arbetslöshet påverkas inte de nyanlända flyktingar av variationer i arbetslöshetstal eftersom arbetsgivarna kan anställa arbetslösa personer som redan har arbetserfarenhet från svenska arbetsplatser.

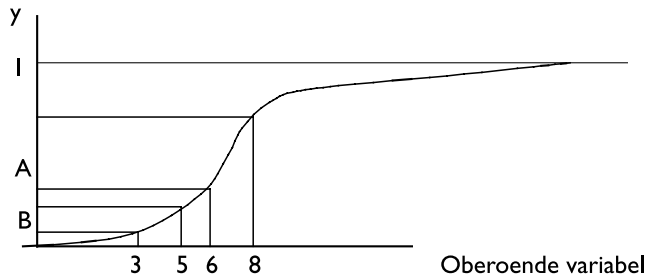
Referenser

- Bergman, Åke & Sandgren, Per, *Vilka faktorer bestämmer socialbidragskostnaderna, En analys av kommunala variationer*, Stencil, Socialstyrelsen, 1995.
- Bergman, Åke & Byberg, Ingrid, *Analys av långvarigt bidragstagande*, Arbetsrapport, Socialstyrelsen, 1998.
- Ekberg, Jan & Ohlson, Mikael, »Flyktingars arbetsmarknad är inte alltid nattsvart«, *Ekonomisk debatt*, Nr 5, 2000.
- Franzen, Eva, »Invandrare och socialbidrag«, *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 4, 1997.
- Green, William H, *Econometric analysis*, Third edition, Prentice Hall, New Jersey, 1997.
- Hammarstedt, Mats, *Studier kring invandrades arbetsinkomster och inkomsttrygghet*, Licentiatavhandling i nationalekonomi vid Lund Universitet, 1998.
- Integrationsverket, *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare, En kartläggning*, Rapportserie 2000:5, 2000.
- Rooth, Dan-Olof, »Flyktingar på arbetsmarknaden: är utbildning eller arbetserfarenhet det bästa valet?« *Ekonomisk Debatt*, Nr 5, 2000.
- Socialstyrelsen, *Långvarigt socialbidragsberoende under 1990-talet*, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:5, 1999.

Appendix

De ekonometriska metoderna som används i denna uppsats är logit och probit modeller. Dessa modeller är likartade i så måtto att de är icke-linjära och att prediktionerna från modellerna ligger inom ett diskret intervall (oftas antar den beroende variabeln antingen värdet 0 eller värdet 1).

Modellen kan lämpligast förklaras i följande figur.



I detta fallet antar vi att sannolikheten att personen har socialbidrag ökar då den oberoende variabeln ökar i värde. I probitmodellen är denna kurva den kumulativa normalfördelningen. Av figuren ovan framgår det att om den oberoende variabel ökar från tre till fem innebär det att sannolikheten att personen får socialbidrag ökar med avståndet B medan ökningen från sex till åtta ökar sannolikheten med avståndet A. Avståndet A är mycket större än avståndet B, vilket innebär att margineffekten inte är konstant utan beroende på var personen i fråga har för värde på den oberoende variabeln innan vi ökar den. Om vi tankemässigt tillåter oss möjligheten att vi har mer än en oberoende variabel kommer margineffekten av en ökning i en variabel att påverkas av vad övriga variabler antar för värden. I fallet med socialbidrag är denna effekt ganska naturlig då en person som är i ett utsatt läge och i ett starkt behov av socialbidrag så spelar det ingen roll för socialbidragets nivå om personen på marginalen får det lite bättre. Personen är i vilket fall som helst i behov av socialbidrag. Motsvarande argument kan föras om en person är på gränsen till att uppbära socialbidrag leder en liten försämring av hans ekonomiska situation till att han får socialbidrag, dvs. margineffekten är då stor. Ovanstående resonemang innebär att en ökning av sannolikheten för ett visst

utfall samtidigt innebär att sannolikheten för den andra möjligheten minskar i motsvarande grad, det vill säga att sannolikheterna alltid summerar till 1,0. De redovisade marginaleffekterna i denna studie baseras på en hypotetisk person som har genomsnittliga värden på samtliga ingående variabler. Den teoretiska förklaringen till den multinomiala logitmodellen är i stora drag likvärdig. Det enda som skiljer är att om en person inte uppbär socialbidrag och hans försörjningsbörda ökar i form av t.ex. barn kommer detta att påverka hans/hennes sannolikhet att erhålla helt socialbidrag samt sannolikheten att erhålla ett delvis socialbidrag. Minskningen av sannolikheten av inget bidragsberoende kommer då att motsvaras av en förändring av sannolikheterna att hamna i ett helt bidragsberoende respektive ett delvis bidragsberoende. Dessa modeller finns beskrivna i till exempel Green (1997).