

Ekonomi & styrning  
Måns Norberg

## Etableringsprogrammet och ekonomiskt bistånd

För att undersöka kostnaderna för ekonomiskt bistånd före, under och efter etableringsprogrammet har SKR låtit SCB göra en samkörning av register med uppgifter kring ekonomiskt bistånd och uppgifter om deltagare i etableringsuppdraget. Det är sjunde gången detta görs. Motivet är dels att se hur utbetalningarna förändras över tid, men också att se hur de förändras utifrån hur lång tid som gått efter avslutade etableringsinsatser. SCB har också gjort en samkörning av ekonomiskt bistånd mot eventuell flyktningbakgrund och vistelsetid i landet. I den samkörningen görs således ingen specifik koppling till etableringsuppdraget.

Beloppen i denna PM avser utbetalt bistånd. Handläggningskostnader ingår inte. På övergripande nivå motsvarar dessa ett påslag på omkring 30 procent av det utbetalda biståndet.

Denna PM avser uppgifter för ekonomiskt bistånd åren 2011 till 2019 och visar att.

- Ekonomiskt bistånd i ”glappet”, dvs innan etableringsersättning betalas ut, har ökat kraftigt. 2019 ökar beloppen per person märkbart
- Ekonomiskt bistånd som betalas ut under pågående etableringsinsatser fortsätter att öka. En förklaring kan vara att etableringsersättningen inte prisjusterats sedan 2010.
- Andelen flyktingar och anhöriga som får ekonomiskt bistånd har minskat högst påtagligt mellan 2015 och 2019. Minskningen gäller även övriga biståndsmottagande.
- Hälften av det utbetalade biståndet i Sverige går till hushåll där någon kommit till Sverige som flykting eller anhörig till flykting.

## Avgränsning

Urvalet i den matchning som kopplas till etableringsuppdraget/etableringsprogrammet är gjort utifrån definitionen ”nya deltagare” för respektive år. Med detta menas de som fått etableringsplanen<sup>1</sup> upprättad för första gången. Det finns inga uppgifter i denna undersökning kring huruvida deltagarna fullgjort etableringsinsatserna, har uppehåll eller har lämnat i förtid. Antalet personer respektive år syns i tabell 1.

---

<sup>1</sup> Från och med 2018 åsyftas här etableringsprogrammet. Etableringsplanen har då ersatts med en individuell handlingsplan.

**Tabell 1. Nya deltagare i etableringsuppdraget**

År	Antal
2011	7 085
2012	9 376
2013	16 702
2014	21 873
2015	25 575
2016	38 496
2017	42 988
2018	20 207
2019	11 569

Individerna i tabell 1 har samkörts med uppgifter kring ekonomiskt bistånd. Alla dessa individer är dock inte nödvändigtvis en del av befolkningen idag, vilket gör att andelarna som t.ex. redovisas i tabell 3 nedan blir underskattade, ju längre tiden går från ”inskrivningsår”, desto mer underskattas andelen.

Ekonomiskt bistånd beslutas utifrån hushållets sammantagna ekonomiska situation. I hushåll med fler än en person går det därför inte att säga att bistånd betalas ut till en specifik person.

Ekonomiskt bistånd beslutas utifrån hushållets sammantagna ekonomiska situation. I hushåll med fler än en person går det därför inte att säga att bistånd betalas ut till en specifik person. Detta innebär att allt ekonomiskt bistånd som summeras i denna matchning inte kan säg härröra från en person som deltar i eller har avslutat etableringsinsatser, utan endast härrör från det hushåll personen tillhör. I det register som används för detta syfte har hushållets sammanlagda ekonomiska bistånd fördelats på hushållet myndiga medlemmar. Dessa kan vara i olika faser av etableringen, eller inte delta alls, vilket innebär ett bekymmer om man är intresserad av hur stor del av biståndet som betalas ut före, under eller efter etablering.

Förändringar i hushållens sammansättning påverkar utbetalningarna av ekonomiskt bistånd. Generellt är utbetalningar till barnfamiljer större än för övriga. Dessutom är biståndet till sammanboende mindre än till ensamstående. I och med att en större andel av de inskrivna i etableringen utgörs av anhöriga som kommit tidigare kommer således också biståndet att påverkas.

**Tabell 2. Andel biståndsmottagare per hushållstyp. Inskrivningsår mot motsvarande års bistånd. Tabellen avser hushåll med deltagare i etableringen.**

	Inskrivna 2013 mot bistånd 2013	Inskrivna 2014 mot bistånd 2014	Inskrivna 2015 mot bistånd 2015	Inskrivna 2016 mot bistånd 2016	Inskrivna 2017 mot bistånd 2017	Inskrivna 2018 mot bistånd 2018	Inskrivna 2019 mot bistånd 2019
Ensamst. utan barn	37%	50%	54%	52%	42%	33%	38%
Ensamst. med barn	15%	10%	8%	9%	9%	12%	15%
Gift/sambo utan barn	7%	7%	6%	6%	6%	7%	5%
Gift/sambo med barn	41%	34%	33%	33%	42%	48%	41%
<b>Samtliga</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Populationerna är inte konstanta över tid – relativt många av de som var ensamstående 2016 och 2017 är sammanboende i matchningen 2018, dvs många av de nya 2018 är anhöriginvandrare till personer som kommit tidigare. 2019 kan kanske betraktas som ett mer normalt ått sett till proportionen tidigare asylsökande /anhöriginvandrare.

### Utbetalning per år

I tabell 3 visas det totalt utbetalda ekonomiska biståndet år 2011-2019 för samtliga individer som deltagit i etableringsuppdraget 2011-2019. I tabellen finns alltså individer som genomgått etableringsuppdraget och sådana som håller på och sådana som avbrutit. Vissa belopp avser också tid då insatserna ännu inte påbörjats. Totalt betalades knappt 2,6 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd år 2019 för de som har påbörjat sina etableringsinsatser sedan 2011.

**Tabell 3. Utbetalat ekonomisk bistånd åren 2011-2019, mkr**

Inskrivna år	Utbetalat år									Summa
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
2011	50	40	104	179	156	142	131	113	98	<b>1 013</b>
2012	5	54	44	92	174	172	171	152	135	<b>998</b>
2013		8	106	72	148	259	285	270	233	<b>1 381</b>
2014			8	159	94	176	315	326	307	<b>1 385</b>
2015				17	257	105	212	343	334	<b>1 268</b>
2016					60	419	251	331	482	<b>1 542</b>
2017						88	649	349	430	<b>1 515</b>
2018							60	565	208	<b>833</b>
2019								84	350	<b>434</b>
<b>Summa</b>	<b>54</b>	<b>101</b>	<b>263</b>	<b>520</b>	<b>890</b>	<b>1 361</b>	<b>2 072</b>	<b>2 533</b>	<b>2 577</b>	<b>10 370</b>

Innan etableringsinsatserna påbörjas består utbetalningarna av ekonomiskt bistånd i princip av det så kallade initiala ekonomiska biståndet, ”glappet”. I tabellen ovan går det inte att urskilja vad som är initialt ekonomiskt bistånd, då en person kan påbörja etableringsinsatserna när som helst under året. Detta betyder att glappet för t.ex. de som påbörjade etableringen 2013 dels finns under 2012 och under 2013, men det som finns under 2013 innehåller också bistånd under pågående etableringsinsatser.

**Tabell 4. Andel av respektive års population som fått ekonomisk bistånd åren 2011-2019, procent**

		Utbetalt år							
Inskrivna år	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2011	45%	25%	45%	78%	56%	45%	35%	30%	25%
2012	3%	45%	30%	47%	55%	46%	36%	30%	26%
2013		3%	43%	28%	44%	48%	40%	32%	27%
2014			3%	59%	32%	40%	42%	34%	28%
2015				6%	73%	28%	38%	38%	31%
2016					12%	69%	32%	33%	33%
2017						16%	71%	34%	35%
2018							13%	77%	41%
2019								21%	71%

Innan etableringsinsatserna påbörjats är andelen som får bistånd högt, och har ökat över tid. Just den andelen är dock känslig för kalendereffekter, dvs om det varit ett ojämnt mottagande under året. Under etableringsinsatserna är andelen som får bistånd normalt lägre. Detta syns t.ex. på de inskrivna 2012 år mot biståndet år 2013. Det kan dels röra sig om personer som behöver kompletterande bistånd, eller personer som har gjort avbrott eller slutat. Det har dock skett en ökning av andelen de senaste åren. Två år efter påbörjad etablering, t.ex. de som blev inskrivna 2013 mot bistånd år 2015, finns det personer som fullgjort sina insatser, samt personer som fortfarande deltar. Andelen med bistånd och de utbetalda beloppen ökar då igen.

**Tabell 5. Utbetalda belopp per person som beviljats bistånd, 2011-2019, kronor**

		Utbetalt år							
Inskrivna år	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2011	17 095	24 350	34 197	33 896	41 774	47 251	54 405	54 717	55 657
2012	18 079	13 584	16 390	21 830	35 672	41 768	51 882	54 916	55 480
2013		17 871	15 468	15 958	21 371	33 682	44 777	51 057	52 113
2014			14 341	13 051	14 337	21 319	35 970	44 826	50 501
2015				11 266	14 548	15 411	22 782	35 628	41 805
2016					14 017	16 521	20 963	26 966	37 811
2017						13 605	22 071	24 544	29 001
2018							23 483	37 152	25 153
2019								35 555	42 699

De utbetalda beloppen upp efter avslutad etablering, andelen som får bistånd går upp något, men också beloppet per person. Detta syns här genom t.ex. de inskrivna 2012 och hur dessas bistånd förändras mellan 2014 och 2015. Andelen som får bistånd minskar sedan över tiden, medan beloppen per person som beviljas bistånd, ökar. Den minskande andel som beviljas bistånd verkar således i högre utsträckning ha det som huvudsaklig försörjning. Beloppen i tabell 4 är uppräknade till 2019 års prisnivå med utvecklingen av försörjningsstödsnormen.

## Före, under och efter etablering

Det är omöjligt att i detta statistikmaterial dra exakta tidsgränser då en person är före, under eller har fullgjort sin etablering. En individ kan påbörjat sina etableringsinsatser första januari år 1 och en annan sista december, och dessa ingår i samma kohort. Detta innebär att det år 3 finns en individ som under i princip hela året deltar i etableringsinsatserna och en individ som under i princip fullgjort etableringsinsatserna redan första januari.

Frågan om glappet, dvs initialt ekonomiskt bistånd som betalas ut innan påbörjade etableringsinsatser, har varit aktuell sedan etableringsreformen. Det handlar om ledtider hos olika myndigheter för att etableringsinsatser ska kunna påbörjas och ersättning betala ut. Det handlar om så kallade UT-kort (Migrationsverket), folkbokföring och tilldelning av personnummer (Skatteverket), inskrivning i etableringsprogrammet och tid till upprättad handlingsplan (Arbetsförmedlingen), beslut om socialförsäkringstillhörighet och socialförsäkringsförmåner samt utbetalning av etableringsersättning (Försäkringskassan). Problemen med ledtider hos dessa olika myndigheter har varierat i omfattning. En större andel direktinresta, vidarebosatta och anhöriga, som inte har påbörjat någon av dessa administrativa processer innan bosättning i en kommun, ökar sannolikt det initiala ekonomiska biståndet.

**Tabell 6. Bistånd innan och under etableringsinsatser, kronor per deltagare, 2019 års prisnivå**

Inskrivna år	"Glappet" samt 1-12 månader i etablering	12 månader i etablering
2012	6 645	4 893
2013	7 183	4 535
2014	8 070	4 530
2015	11 253	4 296
2016	13 049	6 756
2017	17 808	8 271
2018	31 601	10 318
2019	37 666	

Tabell 6 (och 8) innehåller utbetalda belopp utslaget per deltagare i etableringen, medan tabell 5 visade beloppen per person som beviljats bistånd. Utifrån tabell 6 är det rimligt att dra slutsatsen att utbetalningarna innan påbörjade etableringsinsatser (glappet) ökar över tid, och har ökat kraftigt de senaste åren. Även beloppet under pågående etablering verkar nu öka (för de inskrivna 2019 går det inte att med någon rimlig säkerhet skilja dessa belopp från glappet), vilket sannolikt kan förklaras av att etableringsersättningen inte prisjusterats sedan 2010. Detta leder till större behov av kompletterade ekonomiskt bistånd. Allt större problem att hitta bostäder med en hyra som fungerar i dessa inkomstnivåer kan vara en viktig förklaring bakom ökningen.

Som noterades under rubriken ”Avgränsning” har hushållssammansättningen betydelse för det utbetalda biståndet. Fler anhöriginvandrare med barn innebär generellt ett ökat behov av bistånd. Något som gör det hela än mer komplicerat är det faktum att hushållen då också innehåller två vuxna individer i olika faser av etableringen. Om en anhöriginvandrare påbörjar etableringen ett visst år och dennes sambo fullgör etableringen samma år<sup>2</sup>, kommer hushållets sammanlagda bistånd i denna samkörning att fördelas på de två vilket innebär en utbetalning som delvis hamnar i glappet, delvis under etablering och delvis efter etablering. Vi vet att biståndet normalt är som störst året efter etablering, men då biståndet nu ska fördelas på en ytterligare person i början av sin etablering kan detta synas som att biståndet då ”blåses upp” för denna individ, samtidigt som det ”trycks ned” för personen som fullgjort etableringen. Detta är en förklaring till att biståndet i glappet ökat på senare år. Den huvudsakliga förklaringen är dock att de utbetalda beloppen ökat kraftigt, vilket sannolikt hänger ihop med ledtiderna som beskrivs ovan. Detta kan fastslås genom att beloppen för ensamstående, med marginal, fördubblats sedan 2016, se tabell 7 nedan. Reservationen om fler anhöriginvandrare avser ju endast hushåll med sammanboende.

**Tabell 7. Utbetalt bistånd efter hushållstyp utslaget per biståndsmottagare. Inskrivningsår mot motsvarande års ekonomiska bistånd.**

	Inskrivna 2013 mot bistånd 2013	Inskrivna 2014 mot bistånd 2014	Inskrivna 2015 mot bistånd 2015	Inskrivna 2016 mot bistånd 2016	Inskrivna 2017 mot bistånd 2017	Inskrivna 2018 mot bistånd 2018	Inskrivna 2019 mot bistånd 2019
Ensamst. utan barn	8 324	9 161	10 407	12 364	16 246	26 595	32 048
Ensamst. med barn	27 440	26 735	31 026	31 835	42 014	76 142	80 929
Gift/sambo utan barn	8 477	9 176	9 740	12 179	13 383	19 488	24 558
Gift/sambo med barn	16 911	13 813	16 035	17 540	22 909	35 932	41 397
Samtliga	14 710	12 411	13 835	15 752	21 260	36 424	42 699

Biståndet året efter fullgjord etablering har minskat över tid, även om det senaste året inte ger någon entydig bild. Det är dock viktigt att hålla isär tid och tid. I tabell 3 ovan syns att andelen som får bistånd minskar med vistelsetiden (genom att titta på utvecklingen på respektive rad), medan vi i tabell 6 fångar trenden över åren. Utvecklingen över åren beror inte minst på hur arbetsmarknadens behov förändras, men också på arbetsmarknadspolitiken, t.ex. hur antalet extratjänster förändras. Sammansättningen på respektive kohort (män/kvinnor, utbildningsbakgrund mm) kan också spela roll.

<sup>2</sup> Av de 20 200 individerna som påbörjade etableringen 2018 var knappt 4 300 sammanboende med en person som påbörjade etableringen 2016 eller 2015. 3 100 var sammanboende med en som påbörjade etableringen 2017. Data för 2019 saknas.

**Tabell 8. Bistånd året efter etableringsinsatser, kronor per deltagare, 2019 års prisnivå**

Inskrivna år	I etablering samt efter etablering, 12 månader	Efter etablering, 12 månader
2011	15 450	26 567
2012	10 359	19 548
2013	9 309	16 254
2014	8 422	14 960
2015	8 602	13 669
2016	8 765	12 524
2017	10 009	

### Ekonomiskt bistånd och flyktingar

Frågan kring kostnader för ekonomiskt bistånd och flyktingmottagande är vidare än kopplingen till etableringsuppdraget, då alla flyktingar inte deltar i detta. Kopplingen till etableringsuppdraget gör också att det endast går att följa upp under en begränsad tid, då systemet bara funnits sedan år 2011. För att få en mer komplett bild över mottagare av ekonomiskt bistånd har SKR också låtit göra en samkörning av uppgifter kring ekonomiskt bistånd och befolkningsregistret, där de som någon gång fått uppehållstillstånd som flyktingar och anhöriga till flyktingar, utgör målgruppen. I tabell 9 visas det utbetalda ekonomiska biståndet under år 2015 och 2019, fördelat på flyktingar och resterande befolkningen, ”Ej flyktingar”, där de förstnämnda är indelade efter vistelsetid i Sverige. Siffrorna omfattar endast myndiga biståndsmottagare.

**Tabell 9: Ekonomiskt bistånd år 2015 och 2019, andelar, belopp och mkr, löpande priser**

	Flyktingar och anhöriga efter vistelsetid i Sverige				Summa flyktingar	Övriga befolkningen
	0-2 år	3-5 år	6-10 år	11-99 år		
Utbetalt belopp 2015 mkr	447	742	1 345	1 312	3 895	6 117
Utbetalt belopp 2019 mkr	1 077	1 655	1 208	1 524	5 498	5 639
Andel med bistånd 2015 %	50,0	48,4	39,5	10,1	23,8	2,0
Andel med bistånd 2019 %	54,0	35,1	25,1	7,7	19,8	1,4
Belopp per pers i gruppen 2015 kr	7 333	14 599	17 328	4 766	8 054	833
Belopp per pers i gruppen 2019 kr	19 329	12 784	12 519	4 545	8 627	751
Belopp per beviljad person 2015 kr	14 672	30 166	43 835	47 233	33 853	41 283
Belopp per beviljad person 2019 kr	35 808	36 391	49 794	59 285	43 543	52 317

49 procent av det ekonomiska biståndet i Sverige år 2019 avsåg personer som någon gång kommit till Sverige som flyktingar och invandrade anhöriga till dessa. 2015 var siffran 39 procent. Andelen som får ekonomiskt bistånd sjunker generellt med vistelsetid i landet, men det växande andelen som får bistånd i glappet gör att den ”sanningen” kommit på skam. Andelen som får beviljat bistånd har minskat mycket sedan 2015, med undantag för glappet. Så också för övriga befolkningen. Beloppen

per beviljad person ökar dock. Ökningen kan inte förklaras av förändringar i försörjningsstödsnormen.

Tabellen visar också att det genomsnittliga beloppet ökar med vistelsetiden. Det säger att allt färre har behov av ekonomiskt bistånd ju längre tid som går, dvs. ju bättre fotfäste man får på arbetsmarknaden. Men det säger också att de (allt färre) som faktiskt får ekonomiskt bistånd i högre utsträckning har det som huvudsaklig försörjning. Bland de som varit i landet över 10 år är andelen som får bistånd fem gånger så hög som för icke-flyktingar, och dessutom är det genomsnittliga beloppet högre. Detta faktum har inte förändrats sedan 2015.