Yttrande
2024-05-28

Ärendenummer: **SLK-2024-00097**

Yttrande angående – Redovisning av uppdrag om att kartlägga matfattigdomen i Göteborg samt tilläggsuppdrag om att redovisa boendekostnader

Yttrandet:

Trots en hög inflation och ökande priser på livsmedel har antalet personer som ansöker om ekonomiskt bistånd minskat. Detta fenomen är både överraskande och oroande, med tanke på den ekonomiska utvecklingen. Enligt Socialtjänstlagen (2001:453) 4 kap. 3 § lämnas försörjningsstöd för skäliga kostnader för bland annat livsmedel, vilket nämns som det första nödvändiga behovet som ska täckas av detta stöd.

Detta kan tyda på att det ekonomiska biståndet är tillräckligt högt för att täcka behoven eller att det finns andra individuella underliggande faktorer som påverkar ansökningarna. En möjlig tolkning är att det stöd som ges via civilsamhällets organisationer effektivt kompletterar eller ersätter behovet av kommunalt bistånd. Därför skulle en ökad satsning på att stödja dessa organisationer kunna vara en hållbar väg framåt för att motverka matfattigdom.

En kritisk punkt i redovisningen är bristen på tydliga samband mellan förändringar i ekonomiskt bistånd och matfattigdom. Trots omfattande utredning och analys har det inte framkommit konkreta bevis för att ändringar i socialtjänstens rutiner och riktlinjer under perioden 2018-2023 direkt påverkat matfattigdomen. Detta väcker frågan om utredningens effektivitet och om resurserna kunde ha använts på ett mer direkt stödjande sätt för de behövande.

Utredningen har också tagit lång tid, och under denna period har inflationen börjat vända i Sverige. Den senaste statistiken från SCB visar att inflationen har minskat till 3,9% i april 2024, från 4,1% i mars samma år och förväntas fortsätta sjunka under de kommande åren. Detta minskar ytterligare behovet av denna utredning eftersom den ekonomiska situationen håller på att stabiliseras, vilket kan leda till minskade matkostnader och därmed minskad matfattigdom.

Utredningen om matfattigdom har inte gjort en enda person mättare.

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2024-05-06
Ärendenummer SLK-2024-00097

Handläggare
Charlotta Bjerhem, Lisa Jakobsson Flöhr, Britta Timan
Telefon: 031-368 05 88, 031-368 03 59, 031-368 04 56
E-post: fornamn.efternamn@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag om att kartlägga matfattigdomen i Göteborg samt tilläggsuppdrag om att redovisa boendekostnader

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Redovisning av kommunstyrelsens uppdrag 2023-04-19 § 333 till stadsledningskontoret att, i samarbete med civilsamhällets organisationer och socialnämnderna, kartlägga matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg samt att, i samarbete med socialnämnderna, undersöka och analysera hur det ekonomiska biståndet har förändrats och hur det har påverkat matfattigdomen, antecknas och förklaras fullgjort.
2. Redovisning av kommunstyrelsens uppdrag 2024-02-07 § 117 till stadsledningskontoret att redovisa hur många hushåll som beviljats respektive fått avslag på ekonomiskt bistånd för den del av boendekostnaden som överstiger riktmärken för boendekostnader 2023 samt hur många av dessa som är barnfamiljer, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret redovisar kommunstyrelsens uppdrag i bilagd rapport, se bilaga 4. I rapporten ingår dels frågan om hur det ekonomiska biståndet har förändrats och hur det påverkat matfattigdomen, dels tilläggsuppdraget avseende att redovisa hur många hushåll som beviljats respektive fått avslag på ekonomiskt bistånd för den del av boendekostnaden som överstiger riktmärket för boendekostnader 2023, samt hur många av dessa som är barnfamiljer. Rapporten innehåller också uppdaterade uppgifter för år 2022 gällande hur många individer som befinner sig i fattigdom.

Enligt officiell statistik fortsätter antalet fattiga och antalet personer som lever med ekonomiskt bistånd sjunka trots rådande lågkonjunktur. Det är svårförklarligt varför fler personer inte ansöker om ekonomiskt bistånd med tanke på den ekonomiska utvecklingen i samhället.

Det finns ett samband mellan ekonomisk utsatthet, ekonomiskt bistånd och fattigdom. Att leva med ekonomiskt bistånd, särskilt under en längre tid, ger för de allra flesta inget utrymme för utgifter utöver de mest nödvändiga. Det finns personer som trots att de har ekonomiskt bistånd inte får pengarna att räcka, vilket har såväl strukturella som individuella orsaker. Ekonomiskt bistånd innebär dock inte per automatik att man är fattig på så sätt att man inte har råd med de mest basala behoven som mat.

I rapporten framkommer att det finns många anledningar till att människor som skulle kunna vara berättigade till ekonomiskt bistånd inte ansöker. Det kan handla om faktorer som påverkar hur tillgänglig socialtjänsten uppfattas för individen, bristande kunskap och missuppfattningar om möjligheten att beviljas bistånd samt tillitsbrist och stigma. Hur många personer som inte söker trots att de skulle kunna vara berättigade är okänt.

Stadsledningskontoret har tidigare redovisat delar av uppdraget (kommunstyrelsen 2023-06-14 § 507). Denna delredovisning omfattade en kartläggning av matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg, med särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan. Den omfattade också den del av uppdraget som handlar om hur många individer som är i fattigdom.

Nu aktuell redovisning (se bilaga 4) tillsammans med den tidigare delredovisningen 2023-06-14 § 507 inklusive en delrapport (se bilaga 2) utgör tillsammans slutrapportering av uppdragen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ur ett individperspektiv handlar ärendet i sin helhet om ekonomiska aspekter för enskilda individer och familjer. Uppdraget till stadsledningskontoret har dock inte omfattat att återkomma med några förslag på åtgärder utifrån den kartläggning som genomförts. Det finns därför inga förslag att kostnadsberäkna.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

I konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning framgår rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj. Däribland ingår tillräckligt med mat och kläder, en lämplig bostad samt ständigt förbättrade levnadsvillkor. Den mänskliga rättigheten till mat innebär ett åtagande att bekämpa hunger och inkluderar aspekter som att ha säker tillgång till mat, näringsriktig mat samt mat anpassad utifrån individuella behov såsom kulturella normer, sjukdom och allergi. Konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att dessa rättigheter förverkligas.

Av konventionen om barnets rättigheter framgår att konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska dock utifrån sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå de som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt. Vid behov ska konventionsstaterna också tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder.

Sverige som stat har förbundit sig att leva upp till de konventioner man ratificerat. Hur de mänskliga rättigheterna i praktiken ska förverkligas bestäms genom nationella lagar och andra åtgärder.

Flera av kommunernas verksamheter är dock centrala för det konkreta genomförandet av vissa rättigheter. Kommunen har till exempel genom socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (2010:800) getts ansvar för att bevilja ekonomiskt bistånd, samt för att eleverna i grundskolan erbjuds näringsriktiga skolmåltider. Detta är viktiga beståndsdelar i förverkligandet av de mänskliga rättigheter som reglerar tillräcklig tillgång till mat.

Att leva i matfattigdom kan innebära risker för fysisk och psykisk sjukdom och ohälsa. Personer som befinner sig i matosäkerhet upplever negativa känslor av skam, skuld, förnedring och maktlöshet. Många känner stor press och stress över sin situation. Barn som lever i matosäkerhet har generellt en sämre hälsa. Det finns också en ökad risk för spädbarnsdödlighet. De negativa konsekvenserna av matfattigdom är dock inte begränsade till en specifik åldersgrupp.

Det finns ett samband mellan matfattigdom, låga inkomster och ekonomisk utsatthet. Utifrån den statistik över låg inkomststandard som använts i rapporterna kan det konstateras att bland annat personer med utländsk bakgrund, barn och unga, ensamstående med och utan barn samt personer med lägre utbildningsnivå eller som saknar sysselsättning är några av de grupper där det finns ett större antal individer med låg inkomststandard. Barn med ensamstående föräldrar eller med utländsk bakgrund är också mer ekonomiskt utsatta jämfört med andra barn. Andra undersökningar visar att även personer med funktionsnedsättning i högre utsträckning har en ekonomiskt utsatt position jämfört med personer utan funktionsnedsättning. Att leva länge med ekonomiskt bistånd innebär också en ekonomiskt utsatt situation. Civilsamhällets organisationer beskriver att de individer de möter med stödbehov kopplat till mat och ekonomisk utsatthet tillsammans utgör en mycket heterogen grupp, men att många av dem som de möter har levt länge med ekonomiskt bistånd.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2023-04-19 § 333
2. Kommunstyrelsens handlingar 2023-06-14 § 507, delredovisning av uppdrag inklusive delrapport Matfattigdom i Göteborg
3. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2024-02-07 § 117
4. Rapport Fattigdom, matfattigdom och ekonomiskt bistånd i Göteborg

Ärendet

I ärendet redovisas kommunstyrelsens uppdrag 2023-04-19 § 333 till stadsledningskontoret att i samarbete med socialnämnderna, undersöka och analysera hur det ekonomiska biståndet har förändrats, och hur det påverkat matfattigdomen. Förändringar i socialtjänstens rutiner och riktlinjer för bedömning av ekonomiskt bistånd under perioden 2018-2023 ska ingå i analysen. Särskilt fokus ska läggas på redovisning av hur många individer som är i fattigdom och vilka grupper som inte nås av ekonomiskt bistånd.

I ärendet redovisas också kommunstyrelsens uppdrag 2024-02-07 § 117 till stadsledningskontoret att redovisa hur många hushåll som beviljats respektive fått avslag på ekonomiskt bistånd för den del av boendekostnaden som överstiger riktmärken för boendekostnader 2023 samt hur många av dessa som är barnfamiljer.

Nu aktuell redovisning (se bilaga 4) tillsammans med den tidigare delredovisningen 2023-06-14 § 507 inklusive en delrapport (se bilaga 2) utgör tillsammans slutrapportering av uppdragen.

Beskrivning av ärendet

Uppdraget

Kommunstyrelsen beslutade 2023-04-19 § 333 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att i samarbete med civilsamhällets organisationer och socialnämnderna kartlägga matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg med ett särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan.

Av uppdraget framgår också att stadsledningskontoret, i samarbete med socialnämnderna, ska undersöka och analysera hur det ekonomiska biståndet har förändrats, och hur det påverkat matfattigdomen. I analysen ska ingå förändringar i socialtjänstens rutiner och riktlinjer för bedömning av ekonomiskt bistånd under perioden 2018-2023. Särskilt fokus ska läggas på redovisning av hur många individer som är i fattigdom och vilka grupper som inte nås av ekonomiskt bistånd.

Stadsledningskontoret redovisade 2023-06-14 § 507 en delrapport (bilaga 2) som huvudsakligen avsåg den första delen av uppdraget. Rapporten omfattade en kartläggning av matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg med särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan. Den omfattade också en del av den andra delen i uppdraget avseende hur många individer som är i fattigdom.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2024-02-07 § 117 gavs stadsledningskontoret också ett tilläggsuppdrag att redovisa hur många hushåll som beviljats respektive fått avslag på ekonomiskt bistånd för den del av boendekostnaden som överstiger riktmärken för boendekostnader 2023, samt hur många av dessa som är barnfamiljer. I beslutet framgår att uppdraget ska redovisas i samband med redovisningen av ovanstående uppdrag.

Nu aktuell rapport (bilaga 4) är en redovisning av dels frågan om hur det ekonomiska biståndet har förändrats och hur det påverkat matfattigdomen, dels tilläggsuppdraget avseende att redovisa hur många hushåll som beviljats respektive fått avslag på ekonomiskt bistånd för den del av boendekostnaden som överstiger riktmärken för boendekostnader 2023, samt hur många av dessa som är barnfamiljer. Rapporten

innehåller också uppdaterade uppgifter för år 2022 gällande hur många individer som befinner sig i fattigdom. Denna rapport tillsammans med tidigare delrapportering 2023-06-14 § 507 utgör slutredovisning i ärendet.

Arbetssätt och metod

Underlagen i nu aktuell rapport har i huvudsak inhämtats genom fokusgruppsintervjuer med representanter från socialtjänsten, dialoger med representanter från idéburna organisationer, verksamhetsstatistik och statistik från SCB och Socialstyrelsen. I den del av uppdraget som avser antalet hushåll som beviljats respektive fått avslag på ekonomiskt bistånd för boendekostnader som överstiger riktmärken för boendekostnader, har uppgifter inhämtats genom en manuell inventering. Det beror på att denna typ av information inte registreras i Treserva på ett sådant sätt att det automatiskt går att ta fram statistik. Inventeringen har skett genom att handläggare i respektive socialförvaltning manuellt gått igenom ärenden för att få fram uppgifterna, och redovisat dessa till stadsledningskontoret.

Utöver dialoger, fokusgruppsintervjuer samt statistik har också rutiner och riktlinjer för arbetet med ekonomiskt bistånd samt relevant forskning på området utgjort underlag i arbetet.

Utredningen har genomförts i dialog med socialförvaltningarna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst genom en referensgrupp med utsedda enhetschefer inom ekonomiskt bistånd.

Iakttagelser och slutsatser – Matfattigdom i Göteborg, delrapport 1

I stadsledningskontorets första rapport (bilaga 2) framträdde en övergripande bild av att det förekommer matfattigdom i Göteborg på så sätt att det finns människor som inte har de ekonomiska resurser som krävs för att säkerställa en över tid varaktig och tillräcklig tillgång till näringsrik mat. Stadsledningskontoret kunde dock konstatera att det inte finns någon säker siffra på antalet personer i matfattigdom i Göteborg.

Matfattigdom och matosäkerhet handlar i stor utsträckning om att leva i en ekonomiskt utsatt situation och har ett starkt samband med låga inkomster. Omfattningen av matfattigdom kan definieras och mätas på olika sätt. Oavsett vilken definition eller vilket mått som används går det inte att direkt ange vilka individer som är matfattiga. Att befinna sig i matfattigdom innebär i stort sett alltid att man befinner sig i fattigdom. Däremot måste inte alla som befinner sig i fattigdom vara matosäkra, om de trots begränsade inkomster har möjlighet att tillreda billig och näringsrik mat. Stadsledningskontoret bedömde att de mått som beskrivits i ärendet, bland annat FN-organet FAO:s uppskattning av omfattningen av matosäkerhet i Sverige samt måttet låg inkomststandard, kan ge en bild av hur situationen i samhället totalt ser ut och hur den ekonomiska utsattheten fördelas på olika grupper i Göteborg.

Diskussionen om matfattigdom blev under våren 2023 alltmer aktuell i takt med stigande livsmedelspriser. Att det lever människor i ekonomisk utsatthet är dock inte en ny fråga. Underlagen tydde i någon mån på att den ekonomiska utsattheten och matosäkerheten ändå hade ökat. Inte minst bidrog den ökade inflationen och civilsamhällets erfarenheter till denna bedömning i den första delredovisningen. Det kunde vidare konstateras att det stöd som civilsamhällets organisation lämnar till personer i matfattigdom i Göteborg är

omfattande. En rimlig slutsats är att den ekonomiska utsattheten ökat i ett läge med inflation och kraftiga prisökningar på livsmedel för de personer som redan lever med knappa resurser.

Stadsledningskontoret bedömde sammantaget att fördjupad kunskap om vilka individer som lever i matfattigdom, hur många de är och hur deras villkor ser ut skulle kunna tas fram inom en forskningsstudie.

lakttagelser och slutsatser – Fattigdom, matfattigdom och ekonomiskt bistånd i Göteborg, delrapport 2

I den delrapport som redovisades till kommunstyrelsen 2023-06-14 § 507 framgick att antalet personer i absolut fattigdom minskat under flertalet år. Denna utveckling har fortsatt även med hänsyn tagen till den senaste statistiken för år 2022. Det minskande antalet hushåll med ekonomiskt bistånd har fortsatt sjunka trots hög inflation, ökande arbetslöshet och skuldsättning och det faktum att svensk ekonomi befinner sig i en lågkonjunktur. Vanligtvis brukar antalet personer som behöver försörjningsstöd från kommunerna följa det ekonomiska läget, men utvecklingen har de senaste åren inte följt denna trend. Det är inte möjligt att klarlägga inom ramen för uppdraget varför fler personer inte ansöker om ekonomiskt bistånd med tanke på den ekonomiska utvecklingen i samhället. För att besvara frågan behöver vetenskapliga studier genomföras.

I inkomststatistiken från SCB finns hushåll i Göteborg som fått ekonomiskt bistånd och som samtidigt ligger under gränsen för absolut fattigdom. Det kan finnas flera förklaringar till detta och det finns begränsningar i vilka svar som statistiken kan ge. Även om det finns hushåll med ekonomiskt bistånd och inkomster under fattigdomsstrecket är det inte möjligt att inom ramen för uppdraget att med tillgänglig statistik beskriva sambanden mellan att få ekonomiskt bistånd och att leva i fattigdom, och hur många som faktiskt befinner sig i en sådan situation.

I utredningen framkommer dock genom intervjuer och dialoger att det finns hushåll med ekonomiskt bistånd som har svårt att få pengarna att räcka till. Det innebär inte per automatik att hushållet lever i matfattigdom, men sannolikt behöver man i en sådan situation prioritera mellan mat och andra nödvändiga utgifter. Hur stor andel av bidragsmottagarna som inte får pengarna att räcka är okänt. En av orsakerna till att pengarna inte räcker handlar om på vilket sätt den enskilde biståndsmottagaren använder det ekonomiska biståndet. En annan förklaring är hur riksnormen är konstruerad i förhållande till kostnadsutvecklingen för de varor som ingår i normen. Normen har inte utvecklats i takt varken med prisutvecklingen på livsmedel, inflationen i stort under de senaste åren eller konsumentverkets beräkning av hushållens utgifter. Även om riksnormen justeras för inflationen finns en eftersläpning vilket i realiteten innebär en eftersläpning i förhållande till den faktiska prisutvecklingen. Hushåll med ekonomiskt bistånd, vilka sannolikt redan lägger den huvudsakliga delen av inkomsten på basala utgifter som mat och kläder, riskerar därmed att hamna i en ännu svårare ekonomisk situation.

En ytterligare förklaring är hur riksnormen har kommit att tillämpas. Socialstyrelsen har tidigare framhållit att riksnormen enligt myndighetens syn inte i sig anger en skälig levnadsnivå för de behovsposter som ingår i den. Om riksnormen i allt för hög utsträckning tillämpas utan en individuell behovsbedömning, finns en risk att normen i

det enskilda ärendet inte tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå i förhållande till de behovsposter som ingår i normen. Samtidigt finns en utmaning i att balansera individuella bedömningar i förhållande till krav på likvärdighet. För att säkert kunna uttala sig om hur riksnormen faktiskt tillämpas och i vilken utsträckning individuella anpassningar görs utifrån stadens riktlinje behövs en vetenskaplig studie.

För de individer som har en boendekostnad över stadens riktmärke för boendekostnader och som därför inte får bistånd till hela kostnaden, är det en ytterligare förklaring till varför pengarna inte räcker. Stadsledningskontorets inventering indikerar att det förvisso verkar röra en mindre andel av bidragsmottagarna, men att effekten för dem som berörs kan vara kännbar. Delavslagen på boendekostnaderna behöver inte röra större belopp för att vara märkbara för ett hushåll där ekonomin redan är ansträngd.

Kommunfullmäktige har beslutat om riktmärken för skäliga boendekostnader vilka utgör grunden för bedömningen av vilka boendekostnader som ska beviljas. Stadsledningskontorets utredning tyder på att nivån på delavslagen på boendekostnaderna delvis kan förklaras av såväl konstruktionen av riktmärket, som tillämpningen av detsamma. Riktmärket ska utgöra vägledning för vad som är en skälig boendekostnad, men inte ses som högsta möjliga boendekostnad att få bistånd för. Det framgår av intervjuer och ärendeinventering att riktmärket tillämpas som en maxgräns. Även med en annan konstruktion och/eller tillämpning av riktmärket skulle hushåll med höga hyror troligtvis få delavslag på sin boendekostnad, men det skulle sannolikt röra sig om lägre belopp.

Vidare kan långvariga behov av ekonomiskt bistånd i sig innebära att det är svårt att få pengarna att räcka, och att det därmed uppstår en risk för ekonomisk otrygghet och ekonomisk utsatthet. Ekonomiskt bistånd är avsett att vara ett kortvarigt stöd och ger inget utrymme för utgifter utöver de nödvändiga eller att hushålla med pengarna över någon längre tid.

En annan faktor som kan påverka hur väl det beviljade biståndet räcker till är socialtjänstens bedömningar. I dialogerna med de idéburna organisationerna framkommer en bild av att bedömningen av rätten till bistånd har blivit mer restriktiv samtidigt som kraven på den enskilde är större. Det finns också studier som tyder på att en sådan förflyttning skett. Hur utvecklingen har sett ut sedan 2018 är dock inte känt. Av intervjuerna med socialsekreterare och enhetschefer inom ekonomiskt bistånd framträder ingen entydig bild. Vissa menar att bedömningarna blivit mer restriktiva medan andra inte delar den bilden. Enligt rättspraxis ska det ställas höga krav på den enskilde att klara sig själv, men flera beskriver att de generellt tror att verksamheterna är mer generösa än vad praxis anger som lägsta nivå. Det är en liten del av alla beslut om ekonomiskt bistånd som överklagas och det kan konstateras att det är få av dessa som ändras av förvaltningsrätten.

Ett annat sätt att pröva om bedömningarna har förändrats är att titta på de utbetalade beloppen per hushåll över tid. Göteborgs Stads nivå på det utbetalda ekonomiska biståndet ligger inte oväntat högt eller lågt i förhållande till Stockholm, Malmö och storstädernas kranskommuner när hänsyn tagits till kommunernas befolkningssammansättning.

Förändringar i utformningen av stadens styrning, såväl den stadengemensamma som den nämndspecifika, påverkar också nivån på det ekonomiska biståndet. På övergripande nivå kan konstateras att styrningen förändrats i både en mer restriktiv och en mer generös riktning mellan åren 2018-2023. Sedan den nya nämndorganisationen 2021 har också förvaltningsspecifika rutiner tagits fram vilket sannolikt bidragit till en mer likvärdig bedömning i staden. Det är dock inte enbart den beslutade styrningen som kan antas påverka bedömningarna. Forskning visar att utfallen varierar inte bara mellan kommuner utan också mellan handläggare inom samma organisationer. Det kan till exempel bero på såväl organisationsstruktur, arbetsbelastning, personliga uppfattningar som arbetslivserfarenhet.

Uppdraget har omfattat att beskriva vilka som inte nås av ekonomiskt bistånd, trots att de skulle kunna ha rätt till bistånd om de sökte. I utredningen framkommer att det finns många anledningar till att människor som skulle kunna vara berättigade till ekonomiskt bistånd inte ansöker. Det kan handla om faktorer som påverkar hur tillgänglig socialtjänsten uppfattas för individen, bristande kunskap och missuppfattningar om möjligheten att beviljas bistånd samt tillitsbrist och stigma.

Hur många personer som inte söker trots att de skulle kunna vara berättigade är okänt. Det är inte möjligt att bedöma hur många av dessa som skulle vara berättigade till bistånd, eftersom det är först vid en ansökan som det säkert går att säga om en enskild individ faktiskt har rätt till ekonomiskt bistånd.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret har redogjort för omfattningen av matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg, beskrivit hur det ekonomiska biståndet utvecklats de senaste sex åren samt analyserat sambanden mellan ekonomiskt bistånd, fattigdom och matfattigdom. Frågeställningarna har, inom ramen för utredningen, besvarats så långt det är möjligt utifrån tillgängliga underlag och befintlig forskning. Forskningen om ekonomiskt bistånd har tidigare bedömts vara eftersatt. Det finns i sin helhet begränsad kunskap om arbetet med ekonomiskt bistånd, de insatser som ges samt vilka effekter dessa har. Likaså är matfattigdomens utbredning och konsekvenser ett begränsat forskningsområde i Sverige. För att besvara flera av frågorna fullt ut, till exempel sambandet mellan fattigdom, matfattigdom och utvecklingen inom ekonomiskt bistånd, behövs fler vetenskapliga studier.

Socialtjänstens ekonomiska bistånd är välfärdssystemets yttersta skyddsnät. Kommunen bär enligt socialtjänstlagen ansvaret för att de som vistas i kommunen får sina behov av stöd och hjälp tillgodosedda och inte lider akut nöd. Ekonomiskt bistånd har i första hand till uppgift att träda in vid tillfälliga försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt. Socialtjänsten har i uppdrag dels att hjälpa människor att komma till rätta med sina försörjningsproblem, dels att pröva den enskildes rätt till ekonomiskt stöd under tiden. Det ekonomiska biståndet ska ge enskilda personer och familjer en skälig levnadsnivå.

Som framgår av bilagd rapport finns det flera anledningar till att vissa personer som lever med ekonomiskt bistånd inte får pengarna att räcka till det mest nödvändiga. I vilken utsträckning den enskilde individen tillförsäkras en skälig levnadsnivå inom ramen för biståndet beror på såväl strukturella som individuella orsaker.

Alla mottagare av ekonomiskt bistånd påverkas av konstruktionen och tillämpningen av riksnormen och riktmärken för boendekostnader. Även om de strukturella orsakerna till stor del är en fråga för aktörer på den nationella nivån, kan det konstateras att det finns utrymme för enskilda kommuner att påverka vad som i en lokal kontext ska utgöra skälig levnadsnivå. Det handlar framför allt om möjligheten till ett lokalt förhållningssätt till riksnormen och ställningstaganden om vilka boendekostnader som kan täckas av ekonomiskt bistånd. I övrigt ansvarar socialnämnderna själva för att, inom ramen för det ordinarie förbättringsarbetet, bedöma vilka eventuella behov som finns av kvalitetsutveckling, gällande till exempel handläggning, tillgänglighet och bemötande, utifrån de slutsatser som presenterats.

Jonas Kinnander	Eva Hessman
Direktör Ärende och utredning	Stadsdirektör

Göteborgs Stad

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2023-04-19

Yrkande från V, MP och S om att kartlägga matfattigdomen i Göteborg

§ 333, 0389/23

Beslut

Enligt yrkande från V, MP och S:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att i samarbete med civilsamhällets organisationer och socialnämnderna kartlägga matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg, med ett särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att i samarbete med socialnämnderna undersöka och analysera hur det ekonomiska biståndet har förändrats, och hur det påverkat matfattigdomen. Förändringar i socialtjänstens rutiner och riktlinjer för bedömning av ekonomiskt bistånd under perioden 2018-2023 ska ingå i analysen. I denna analys ska särskilt fokus läggas på redovisning av hur många individer som är i fattigdom och vilka grupper som inte nås av ekonomiskt bistånd.

Tidigare behandling

Bordlagt den 5 april 2023, § 285.

Handlingar

Yrkande från V, S och MP den 3 april 2023.
Yrkande från SD den 14 april 2023.
Yrkande från M, D, L och KD den 18 april 2023 (redovisat vid sammanträdet).
Yttrande från C den 4 april 2023.

Yrkanden

Jenny Broman (V) och Daniel Bernmar (V) yrkar att ärendet ska avgöras vid dagens sammanträde och bifall till yrkande från V, S och MP den 3 april 2023.

Axel Josefson (M) yrkar bifall till yrkande från M, D, L och KD den 18 april 2023.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar i första hand att ärendet ska bordläggas och i andra hand bifall till yrkande från SD den 14 april 2023.

Propositionsordning

Ordföranden Jonas Attenius (S) ställer först propositioner på dels ärendets bordläggning och dels ärendets avgörande idag och finner att kommunstyrelsen beslutat avgöra ärendet vid dagens sammanträde.

Ordföranden Jonas Attenius (S) ställer härefter propositioner på återstående yrkanden och finner att Jenny Bromans och Daniel Bernmars yrkande bifallits.

Protokollsanteckning

Emmyly Bönfors (C) antecknar som yttrande en skrivelse från den 4 april 2023.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

Dag för justering
2023-05-08

Vid protokollet

Sekreterare
Mathias Sköld

Ordförande
Jonas Attenius

Justerande
Axel Josefson

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2023-06-14

Redovisning av uppdrag om att kartlägga matfattigdomen i Göteborg

§ 507, 0389/23

Beslut

Enligt stadsledningskontorets förslag:

Redovisningen av kommunstyrelsens uppdrag 2023-04-19 § 333 till stadsledningskontoret att i samarbete med civilsamhällets organisationer och socialnämnderna kartlägga matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg, med ett särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan, antecknas.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 30 maj 2023.
Yrkande från SD den 9 juni 2023.
Yttrande från M, D, L och KD den 12 juni 2023.
Yttrande från V, S och MP den 13 juni 2023.

Yrkanden

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från SD den 9 juni 2023.

Daniel Bernmar (V) yrkar bifall till stadsledningskontorets förslag och avslag på yrkande från SD den 9 juni 2023.

Propositionsordning

Ordföranden Jonas Attenius (S) ställer propositioner på yrkandena och finner att Daniel Bernmars yrkande bifallits. Omröstning begärs.

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för bifall till Daniel Bernmars yrkande och Nej för bifall till Jörgen Fogelklous yrkande.”

Axel Josefson (M), Daniel Bernmar (V), Hampus Magnusson (M), Viktoria Tryggvadottir Rolka (S), Blerta Hoti (S), Martin Wannholt (D), Axel Darvik (L), Marina Johansson (S), Karin Pleijel (MP), Elisabet Lann (KD), tjänstgörande ersättaren Marie Brynolfsson (V) och ordföranden Jonas Attenius (S) röstar Ja (12).

Jörgen Fogelklou (SD) röstar Nej (1).

Protokollsanteckningar

Representanterna från M, D, L och KD antecknar som yttrande en skrivelse från den 12 juni 2023.

Representanterna från V, S och MP antecknar som yttrande en skrivelse från den 13 juni 2023.

Reservation

Jörgen Fogelklou (SD) reserverar sig mot beslutet till förmån för det egna yrkandet.

Dag för justering
2023-06-20

Vid protokollet

Sekreterare
Mathias Sköld

Ordförande
Jonas Attenius

Justerande
Axel Josefson

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2023-05-30
Diarienummer 0389/23

Handläggare
Britta Timan, Charlotta Bjerhem
Telefon: 031-368 04 56, 031-368 05 88
E-post: britta.timan@stadshuset.goteborg.se,
charlotta.bjerhem@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag om att kartlägga matfattigdomen i Göteborg

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Redovisningen av kommunstyrelsens uppdrag 2023-04-19 § 333 till stadsledningskontoret att i samarbete med civilsamhällets organisationer och socialnämnderna kartlägga matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg, med ett särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan, antecknas.

Sammanfattning

I bilagd rapport redogörs för stadsledningskontorets uppdrag att kartlägga matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg. I rapporten framträder en övergripande bild av att det förekommer matfattigdom i Göteborg på så sätt att det finns människor som inte har de ekonomiska resurser som krävs för att säkerställa en över tid varaktig och tillräcklig tillgång till näringsrik mat. Det kan dock konstateras att det inte finns någon säker siffra på antalet personer i matfattigdom i Göteborg.

Matfattigdom kan definieras och mätas på olika sätt. Oavsett vilken definition eller vilket mått som används går det inte att direkt ange vilka individer som är matfattiga. Stadsledningskontoret bedömer dock att de mått som beskrivits i ärendet, bland annat FN-organet FAO:s uppskattning av omfattningen av matosäkerhet i Sverige och låg inkomststandard, kan ge en bild av hur situationen i samhället totalt ser ut och hur den ekonomiska utsattheten fördelas på olika grupper i Göteborg.

Den information som finns om utvecklingen av situationen de senaste månaderna är svårtolkad. Underlagen tyder dock i någon mån på att den ekonomiska utsattheten och matosäkerheten har ökat. Inte minst bidrar den ökade inflationen och civilsamhällets erfarenheter till denna bedömning. En rimlig slutsats är att den ekonomiska utsattheten ökar i ett läge med inflation och kraftiga prisökningar på livsmedel för de personer som redan lever med knappa resurser.

Stadsledningskontoret bedömer att fördjupad kunskap om vilka individer som lever i matfattigdom, hur många de är och hur deras villkor ser ut skulle kunna tas fram inom en forskningsstudie.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Uppdraget till stadsledningskontoret har inte omfattat att återkomma med några förslag på åtgärder utifrån den kartläggning som genomförts. Det finns därför inga förslag att kostnadsberäkna. Ärendet i sin helhet handlar dock om ekonomiska aspekter för den enskilda individen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

I konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning framgår rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj. Däribland ingår tillräckligt med mat och kläder, en lämplig bostad samt ständigt förbättrade levnadsvillkor. Den mänskliga rättigheten till mat innebär ett åtagande att bekämpa hunger och inkluderar aspekter som att ha säker tillgång till mat, näringsriktig mat samt mat anpassad utifrån individuella behov såsom kulturella normer, sjukdom och allergi. Konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att dessa rättigheter förverkligas.

Av konventionen om barnets rättigheter framgår att konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska dock inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå de som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt samt. Vid behov ska konventionsstaterna också tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder, och bostäder.

Det är Sverige som stat som förbundit sig att leva upp till de konventioner man ratificerat. Hur de mänskliga rättigheterna i praktiken ska förverkligas bestäms genom nationella lagar och andra åtgärder. Fler av kommunernas verksamheter är dock centrala för det konkreta genomförandet av vissa rättigheter. Kommunen har till exempel genom socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (2010:800) getts ansvar för att bevilja ekonomiskt bistånd, samt för att eleverna i grundskolan erbjuds näringsriktiga skolmåltider. Detta är viktiga beståndsdelar i förverkligandet av de mänskliga rättigheter som reglerar tillräcklig tillgång till mat.

Agenda 2030 är antagen av FN:s generalförsamling och är en femtonårig handlingsplan för global hållbar utveckling. Agendan syftar bland annat till att utrota fattigdom och hunger och förverkliga de mänskliga rättigheterna. Mål 2 i handlingsplanen handlar om att utrota all hunger. Delmål 2.1 omfattar bland annat formuleringar om att senast 2030 avskaffa hunger och garantera alla människor, i synnerhet fattiga och människor i utsatta situationer inklusive små barn, tillgång till tillräckligt med säker och näringsrik mat året om.

Att leva i matfattigdom kan innebära risker för fysisk och psykisk sjukdom och ohälsa. Personer som befinner sig i matosäkerhet upplever negativa känslor av skam, skuld, förnedring och maktlöshet. Många känner stor press och stress över sin situation. Barn

som lever i matosäkerhet har generellt en sämre hälsa. Det finns också en ökad risk för spädbarnsdödlighet. De negativa konsekvenserna av matfattigdom är dock inte begränsade till en specifik åldersgrupp.

Utifrån den utredning som genomförts i detta ärende framträder en övergripande bild att det finns människor som inte har de ekonomiska resurser som krävs för att säkerställa en över tid varaktig och tillräcklig tillgång till näringsrik mat. Omfattningen varierar beroende på vilket mått och vilken definition som används. Oavsett vilken definition eller vilket mått som används går det inte att direkt ange vilka individer som är matfattiga. Utifrån den statistik över låg inkomststandard som använts i utredningen kan det konstateras att bland annat personer med utländsk bakgrund, barn och unga, ensamstående med och utan barn samt personer med lägre utbildningsnivå eller som saknar sysselsättning är några av de grupper där det finns ett större antal individer med låg inkomststandard. Barn med ensamstående föräldrar eller med utländsk bakgrund är också mer ekonomiskt utsatta jämfört med andra barn. Andra undersökningar visar att även personer med funktionsnedsättning i högre utsträckning har en ekonomiskt utsatt position jämfört med personer utan funktionsnedsättning. Civilsamhället beskriver att de individer de möter med stödbehov kopplat till mat och ekonomisk utsatthet tillsammans utgör en mycket heterogen grupp.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2023-04-19 § 333
2. Rapport 2023-05-30. Matfattigdom i Göteborg. Delredovisning av uppdrag från kommunstyrelsen 2023-04-19 § 333

Ärendet

I ärendet delredovisas kommunstyrelsens uppdrag 2023-04-19 § 333 till stadsledningskontoret att i samarbete med civilsamhällets organisationer och socialnämnderna kartlägga matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg, med ett särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan.

Beskrivning av ärendet

Uppdraget

Kommunstyrelsen beslutade 2023-04-19 § 333 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att i samarbete med civilsamhällets organisationer och socialnämnderna kartlägga matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg, med ett särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan.

Av uppdraget framgår också att stadsledningskontoret, i samarbete med socialnämnderna, ska undersöka och analysera hur det ekonomiska biståndet har förändrats, och hur det påverkat matfattigdomen. I analysen ska ingå förändringar i socialtjänstens rutiner och riktlinjer för bedömning av ekonomiskt bistånd under perioden 2018-2023. Särskilt fokus ska läggas på redovisning av hur många individer som är i fattigdom och vilka grupper som inte nås av ekonomiskt bistånd.

I nu aktuellt ärende redovisas den del av uppdraget som berör kartläggningen av matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg. I arbetet har stadsledningskontoret tagit fram bilagd rapport som en delrapportering av uppdraget. Den andra delen av uppdraget avseende frågan om hur det ekonomiska biståndet har förändrats och om det i så fall påverkat matfattigdomen utreds fortsatt under hösten 2023.

Arbetssätt och metod

Matfattigdomens utbredning och konsekvenser är ett begränsat forskningsområde i Sverige. Ingen officiell statistik eller särskilda uppföljningar finns som särskilt beskriver matfattigdom eller matosäkerhet i ett göteborgskt sammanhang. För att trots detta ändå försöka ringa in matfattigdomens utbredning används i rapporten ett antal indikatorer och kvalitativa data som på olika sätt kan beskriva förekomsten av matfattigdom och ekonomisk utsatthet i Sverige och Göteborg.

Den statistik som används beskriver främst omfattningen av hushåll och individer med en låg inkomststandard, individers självrapporterade ekonomiska situation samt statistik kring individer med försörjningsstöd. Utöver detta används även statistik från FN-organet Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) samt verksamhetsstatistik gällande ekonomiskt bistånd, statistik gällande budget- och skuldrådgivning och vissa stickprov från skolförvaltningarna.

För att få ytterligare information om matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg har dialoger och kunskapsinhämtning genomförts med representanter från socialförvaltningarna, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen, grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen samt förvaltningen för demokrati och medborgarservice. Förvaltningen för funktionsstöd har tillfrågats men har inte haft möjlighet att delta i dialogen. I dialogerna har representanter från verksamheterna med

uppdrag och erfarenhet som socialsekreterare, representanter från Skolan som arena, chefer inom måltidsverksamheten, budget- och skuldrådgivning med flera deltagit.

Dialoger har också genomförts med representanter från civilsamhället. Följande organisationer har på olika sätt bidragit med kunskap och erfarenheter från det arbete de bedriver gällande bland annat matservering, matcentraler, sociala matbutiker samt pengar, presentkort och rekvisitioner:

- Betlehemskyrkan
- Frälsningsarmén Hisingen
- Göteborgs kyrkliga stadsmission
- Muslimska samverkansgruppen
- Rädda Barnen
- Räddningsmissionen
- Röda Korsets ungdomsförbund
- Smyrnakyrkan
- Kyrkor inom flera församlingar i Svenska kyrkan.

Dialogerna och den forskning som finns inom området har tillsammans med framtagen statistik utgjort underlag i arbetet.

Angränsande uppdrag

Kommunfullmäktige beslutade 2023-01-26 § 35 att uppdra åt kommunstyrelsen att i samverkan med berörda nämnder och representanter för civilsamhället utreda förutsättningarna för att efterskänka mat till civilsamhällets organisationer i Göteborg.

Kommunfullmäktige beslutade 2023-01-26 § 10 att ge socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst i uppdrag att skyndsamt tillse att tillfälliga statliga krisstöd riktade till individer inte anses som inkomst vid bedömning av ekonomiskt bistånd under 2023.

Jämlikhetsrapporten 2023, Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg, stadsledningskontorets diarienummer 1109/22, omfattar en redogörelse för inkomster och försörjning i Göteborg ur ett jämlikhetsperspektiv. Rapporten fångar inte in förändringar i ekonomin under 2022. I ärendet görs bedömningen att det rådande ekonomiska läget kommer få stora effekter på jämlikheten i livsvillkor och hälsa på kort och lång sikt. Rapporten antecknades vid kommunfullmäktiges sammanträde 2023-05-25.

Stadsledningskontoret har tidigare genomfört en kartläggning gällande Göteborgs Stads budgetmål 2018 och stadens övergripande styrning i förhållande till Agenda 2030, diarienummer 1482/17. Den bygger på Agenda 2030-delegationens nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030[1]. Agenda 2030-delegationen framhåller i nulägesbeskrivningen att ”för Sveriges del utgör inte hunger och undernäring de största utmaningarna, utan snarare en hållbar produktion och konsumtion av livsmedel. Det finns tydliga kopplingar mellan matvanor, hälsa och miljö.” Stadsledningskontoret delade i kartläggningen denna bedömning. Bland annat beskrevs att staden serverar ett mycket stort antal portioner mat varje dag till skolbarn, brukare och boende och att man inom måltidsservice bedrivs ett stort arbete gällande

[1] Agenda 2030-delegationen, I riktning mot en hållbar välfärd. Agenda 2030-delegationens nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling. Fi 2016:01

nutrition, hållbarhet och matsvinn. Av kartläggningen framgår också att staden har rådighet över den mat som dagligen serveras i boenden och skolor, både kopplat till näringsinnehåll och matens miljöpåverkan.

lakttagelser och slutsatser – matfattigdom och ekonomisk utsatthet i Göteborg

Omfattningen av matfattigdomen i Göteborg

För att beskriva situationen när människor saknar säker tillgång till mat, äter näringsfattig mat eller periodvis är hungriga används de två närliggande begreppen matfattigdom och matosäkerhet. Begreppen är relativt nya i en svensk kontext. Enligt FAO befinner sig en person i matosäkerhet när denne saknar psykisk, social eller ekonomisk möjlighet till en stabil tillgång av adekvat mat. Matosäkerhet kan graderas i allvarlighet, och innebär inte per automatik svält eller hunger. Även om man inte är hungrig på grund av en allvarlig matbrist, kan man dock fortfarande vara matosäker. Man kan ha tillgång till mat för att möta sina energibehov, men vara osäker på om det kommer att räcka. Man kan också tvingas minska på kvaliteten och/eller mängden mat. Att befinna sig i matsäkerhet innebär att man har tillgång till mat av god kvalité och en tillräcklig mängd mat över en varaktig tid. Matfattigdom definieras som otillräcklig ekonomisk tillgång till en kost av tillräcklig mängd och kvalitet för att upprätthålla en näringsriktigt tillfredsställande, socialt acceptabel diet.

Att leva i matfattigdom kan innebära risker för fysisk och psykisk sjukdom och ohälsa. Även en måttlig grad av matosäkerhet kan få konsekvenser för hälsan och välbefinnandet. I forskningen och i dialogen med civilsamhället framkommer att personer som befinner sig i matosäkerhet upplever negativa känslor av skam, skuld, förnedring och maktlöshet. Många känner stor press och stress över sin situation.

Matfattigdom kan definieras på olika sätt. Omfattningen av matfattigdomen varierar beroende på vilket mått och vilken definition som används. FN-organet FAO har uppskattat att 5,3 procent av Sveriges befolkning år 2019 levde i måttlig till svår matosäkerhet. Det skulle omräknat motsvara knappt 32 000 av Göteborgs invånare. Andelen i befolkningen i Sverige som av FAO uppskattats som måttligt till svårt matosäkra har mellan 2014 och 2019 ökat med 0,8 procentenheter. I SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden svarar ungefär 2,4 procent (med en felmarginal om 0,4 procent) på riksnivå att de inte haft råd att handla och laga till en måltid med kött, kyckling, fisk eller motsvarande vegetarisk mat minst varannan dag. Det skulle motsvara ett spann på cirka 11 900-16 700 invånare i Göteborg. Det är dock osäkert om dessa procentsatser är applicerbara på förhållandena i Göteborg, och antalssiffrorna måste tolkas med stor försiktighet.

Det kan vidare konstateras att det stöd som civilsamhällets organisation lämnar till personer i matfattigdom i Göteborg är omfattande. Det finns dock inte någon samlad statistik över hur många individer som besöker verksamheterna utifrån att de lever i en situation av matfattigdom eller matosäkerhet. Av Stadsmissionens fattigdomsrapport 2019 framgår att Göteborgs Stadsmission under mätperioden 2015-2019 rapporterat drygt 115 000 insatser. Den stora merparten utgörs av matrelaterade insatser.[2] Räddningsmissionen anger att deras verksamhet Maträtt har 10 000 medlemmar.

[2] Fattigdomsrapporten 2019, Tema matfattigdom. Sveriges stadsmissioner, 2019

Dagligen handlar 1000 medlemmar mat i butiken. Samtidigt delar till exempel Smyrnakyrkan, Muslimska samverkansgruppen, Betlehemskyrkan och församlingar inom Svenska kyrkan ut mat och matkassar till flera hundra individer i veckan. I dialog med stadens egna verksamheter framkommer också erfarenheter av att komma i kontakt med personer i ekonomisk utsatthet, vilket kan påverka risken för matfattigdom.

Matfattigdom och matosäkerhet handlar i stor utsträckning om att leva i en ekonomiskt utsatt situation. Låga inkomster har ett starkt samband med matosäkerhet. Hur många individer och hushåll som lever i ekonomisk utsatthet varierar beroende på vilket mått som används. Utifrån den fråga som är i fokus i detta ärende, omfattningen av matfattigdom, bedömer stadsledningskontoret att *låg inkomststandard* är den mest relevanta, tillgängliga, indikatorn för att beskriva ekonomisk utsatthet. En låg inkomststandard innebär inte per automatik att hushållet inte har råd med mat, men visar att hushållets inkomster är lägre än de beräknade sammantagna nödvändiga kostnaderna för hushållet. Många hushåll med låg inkomststandard behöver därför sannolikt göra prioriteringar mellan mat och andra typer av grundläggande och nödvändiga utgifter.

Diskussionen om matfattigdom har blivit alltmer aktuell i takt med stigande livsmedelspriser. Att det lever människor i ekonomisk utsatthet är dock inte en ny fråga. 2021 levde cirka 34 000 personer, varav drygt 9 800 barn, i hushåll i Göteborg med låg inkomststandard[3]. Det innebär att dessa hushåll hade så låga inkomster att de inte räcker till nödvändiga omkostnader som till exempel livsmedel och boende. Både antalet barn och vuxna i hushåll med låg inkomststandard har dock minskat över tid och är också i ett internationellt perspektiv på mycket låga nivåer. Den nationella folkhälsoenkäten visar också en nedåtgående trend vad gäller andelen i Göteborg som uppger att man under de senaste tolv månaderna haft svårigheter att klara de löpande utgifterna för mat, hyra, räkningar med mera.

Utöver de 34 000 hushåll med låg inkomststandard som år 2021 levde i Göteborg, tillkommer de utsatta individer som inte syns i statistiken som till exempel papperslösa, fattiga EU-medborgare och asylsökande. Det är sannolikt att de flesta individer som lever i matfattigdom finns bland dessa och bland de med låg inkomststandard. Samtidigt kan matfattigdom förekomma även i andra hushåll. Det gäller kanske framför allt i en situation med snabbt ökande livsmedelspriser och ökande inflation i övrigt. En sådan prisutveckling kan innebära att man inte behöver vara en låginkomsttagare för att ha svårt att betala för maten, om man samtidigt har andra kostnader som det inte snabbt går att dra ner på.

SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden och FAO:s mått som beskrivits ovan säger väldigt lite om matfattigdom ur ett Göteborgs-perspektiv. Statistiken över låg inkomststandard säger mer om de som bor i Göteborg och går att analysera utifrån olika aspekter. Det kan då konstateras att bland annat personer med utländsk bakgrund, barn och unga, ensamstående med och utan barn och personer med lägre utbildningsnivå eller som saknar sysselsättning är några av de grupper där det finns ett större antal individer med låg inkomststandard. Barn med ensamstående föräldrar eller med utländsk bakgrund är också mer ekonomiskt utsatta jämfört med andra barn. Andra undersökningar visar att

[3] När inkomststatistik används som underlag för att mäta fattigdom är det dock viktigt att beakta att alla med låga deklarerade inkomster inte lider ekonomisk nöd. En del i gruppen har kapital, inkomster från utlandet eller andra inkomstkällor som inte syns i register. Bland annat saknas inkomster från svartjobb och informella transfereringar mellan hushåll som underlag i SCB:s statistik.

även personer med funktionsnedsättning i högre utsträckning har en ekonomiskt utsatt position jämfört med personer utan funktionsnedsättning. Civilsamhället beskriver att de individer de möter med stödbehov kopplat till mat och ekonomisk utsatthet tillsammans utgör en mycket heterogen grupp.

En annan grupp som ofta nämns i samband med ekonomisk utsatthet är personer med ekonomiskt bistånd. 62 procent av Stadsmissionens insatser går till människor med långvarigt ekonomiskt bistånd. Att vara mottagare av ekonomiskt bistånd innebär inte per automatik att man är fattig och inte har råd med det mest nödvändiga. Ekonomiskt bistånd ska ges på en sådan nivå att hushållen kan leva på en skälig levnadsnivå. Samtidigt innebär framför allt ett långvarigt behov av ekonomiskt bistånd en risk för ekonomisk otrygghet och ekonomisk utsatthet. År 2022 fanns det knappt 9 200 personer i Göteborg som hade beviljat ekonomiskt bistånd i tio månader eller mer. Cirka 30 procent av dessa, 2 650 personer, hade beviljats ekonomiskt bistånd i sex år eller längre. Måttet låg inkomststandard fångar de individer vars största inkomstkälla är försörjningsstöd, men ändå har en låg inkomststandard för 2021 som helår.

Utvecklingen det senaste året

På senare tid har inflationstrycket ökat. Inflation är ett mått på hur priserna stiger, och innebär att människor inte har råd att köpa samma varor och tjänster som tidigare för en viss summa pengar. Efter många år med en låg och stabil inflation i Sverige har priserna ökat kraftigt under en kort tid. Prisutvecklingen har dock skiljt sig åt mellan olika typer av varor och tjänster. Inflationen har varit högre för livsmedel än den totala inflationen, och prisökningarna för livsmedel och el har varit påtagliga för många hushåll. Inflationstakten enligt KPI låg i mars 2023 på 10,6 procent. Samtidigt har inflationstakten för livsmedel varit knappt 20 procent det senaste året. En större del av inkomsterna går alltså åt till att betala för livsmedel, vilket framför allt får konsekvenser för de individer som redan lever med små ekonomiska marginaler. De som redan lägger den huvudsakliga delen av inkomsten på basala utgifter som mat och hyra ligger i riskzonen för att hamna i fattigdom till följd av inflation och räntehöjningar. Den statistik som i stor utsträckning används i ärendet, låg inkomststandard, sträcker sig dock bara till 2021. Den kan därför inte beskriva hur inflationen det senaste året påverkat utvecklingen av gruppens situation eller antalet ekonomiskt utsatta individer. Hur omfattningen av låg inkomststandard utvecklats till följd av inflationen år 2022 kommer SCB att ha statistik över först 2024.

Samtidigt som hushållen påverkas av den ökande inflationen sjunker arbetslösheten. I relativa tal låg arbetslösheten i april 2023 på 6,8 procent vilket är 0,7 procentenheter lägre än samma månad året innan. Arbetslösheten i april 2023 var den lägsta arbetslösheten i Göteborg sedan juni 2019. Det kan också konstateras att ansökningarna om ekonomiskt bistånd i Göteborg minskat över perioden 2018-2022 med cirka 28 procent. Antalet barn med ekonomiskt bistånd har också minskat sedan 2018. Även under månaderna januari till och med april 2023 syns en nedåtgående trend vad gäller antalet ansökningar. Inte bara antalet individer, utan även antalet hushåll med ekonomiskt bistånd har minskat 2018-2022, från drygt 15 300 hushåll till knappt 11 400. I dialogen med representanter från socialtjänsten framkommer att ansökningarna om nödbistånd varken har ökat eller minskat.

Utvecklingen av hushållens skulder för nödvändiga kostnader, som hyra och el, kan också säga något om deras ekonomiska situation. Mellan 2021 och 2022 har aktualiseringarna

hos socialtjänsten på grund av elskulder ökat från 4 457 till 5 332. Samtidigt har aktualiseringarna på grund av hyresskulder minskat något.

Antalet personer folkbokförda i Göteborg som hade skulder hos Kronofogden ökade med 2,7 procent vid en jämförelse mellan årsskiftet 2022/2023 och samma tid året innan. Budget- och skuldrådgivningens statistik visar ett ökat behov av stöd från verksamheten då både samtal och ärenden ökade mellan åren 2021 och 2022. De största ökningarna skedde under oktober-december, en ökning som sedan i huvudsak fortsatt under januari till och med april 2023. Verksamheten märker också ett ökat tryck avseende ansökningar om skuldsanering. Skuldsättningen har föranletts av små lån från olika kreditgivare som tagits för att lösa akuta situationer relaterade till hushållskostnader som hyra, mat och medicin. Verksamheten har också noterat en ökning av personer med utmätning eller skuldsanering som återkommer till verksamheten för att få hjälp att hantera de ökade kostnaderna till följd av den ökade inflationen.

I media har det under senare tid förekommit uppgifter om att elever äter mer inom ramen för skolverksamheten. I dialogen med berörda förvaltningar framkommer inte någon entydig bild av att barnen äter mer inom förskolan och skolan. Det finns skolor som både upplever en ökad åtgång på mat och skolor som inte ser sådana tendenser. Förskoleförvaltningen uppger att det finns en känsla av att barnen i högre utsträckning äter frukost och mellanmål i verksamheten än tidigare, men att det kan finnas andra förklaringar än den ekonomiska utvecklingen. Den statistik stadsledningskontoret har kunnat ta del av inom ramen för denna utredning ger ingen samlad bild över utvecklingen i staden.

Att civilsamhället delar ut mat är i sig inget nytt. Civilsamhällets organisationer beskriver dock flera förändringar. Antalet personer som söker sig till deras verksamhet har ökat. Nya grupper som till exempel ensamstående med barn har börjat vända sig till verksamheten. Många kommer oftare och situationen upplevs som mer allvarlig. Utvecklingen beskrivs handla om ökade behov från en allt bredare grupp av fattiga, från de mest marginaliserade till de som har låga löneinkomster eller olika väldfärdinsatser men som ändå inte kan täcka sitt grundläggande matbehov. Aktuella siffror saknas dock.

Stadsledningskontorets bedömning

Utifrån det underlag som används i utredningen framträder en övergripande bild av att det förekommer matfattigdom i Göteborg på så sätt att det finns människor som inte har de ekonomiska resurser som krävs för att säkerställa en över tid varaktig och tillräcklig tillgång till näringsrik mat. Det kan dock konstateras att det inte finns någon säker siffra på antalet personer i matfattigdom i Göteborg.

Matfattigdom kan definieras och mätas på olika sätt. Oavsett vilken definition eller vilket mått som används går det inte att direkt ange vilka individer som är matfattiga. Att befinna sig i matfattigdom innebär i stort sett alltid att man befinner sig i fattigdom. Däremot måste inte alla som befinner sig i fattigdom vara matosäkra, om de trots begränsade inkomster har möjlighet att tillreda billig och näringsrik mat. Frågan om omfattningen av matfattigdom är därmed svårare att besvara än vad den vid en första anblick kan verka och det är mycket svårt att uppskatta ett specifikt antal. Stadsledningskontoret bedömer dock att de mått som beskrivits i ärendet kan ge en bild av hur situationen i samhället totalt ser ut och hur den ekonomiska utsattheten fördelas på olika grupper i Göteborg.

Den information som finns om utvecklingen av situationen de senaste månaderna är svårtolkad. Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta ärende utreda orsakerna till att fler individer söker sig till civilsamhället för ekonomisk hjälp samtidigt som antalet som söker ekonomiskt bistånd minskar. Underlagen tyder dock i någon mån på att den ekonomiska utsattheten och matosäkerheten har ökat. Inte minst bidrar den ökade inflationen och civilsamhällets erfarenheter till denna bedömning. En rimlig slutsats är att den ekonomiska utsattheten ökar i ett läge med inflation och kraftiga prisökningar på livsmedel för de personer som redan lever med knappa resurser.

Stadsledningskontoret bedömer att fördjupad kunskap om vilka individer som lever i matfattigdom, hur många de är och hur deras villkor ser ut skulle kunna tas fram inom en forskningsstudie.

Socialtjänstens ekonomiska bistånd är välfärdssystemens yttersta skyddsnät och kommunen bär enligt socialtjänstlagen ansvaret för att de som vistas i kommunen får sina behov av stöd och hjälp tillgodosedda och inte lider akut nöd. Ekonomiskt bistånd har i första hand till uppgift att träda in vid tillfälliga försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt. Socialtjänsten har i uppdrag dels att hjälpa människor att komma till rätta med sina försörjningsproblem, dels att pröva den enskildes rätt till ekonomiskt stöd under tiden. Det ekonomiska stödet ska ge enskilda personer och familjer en skälig levnadsnivå. Frågan om hur det ekonomiska biståndet har förändrats och om det i så fall påverkat matfattigdomen utreds fortsatt under hösten 2023.

Jonas Kinnander	Eva Hessman
Direktör Ärende och utredning	Stadsdirektör

Göteborgs Stad

Matfattigdom i Göteborg

Delredovisning av uppdrag från kommunstyrelsen 2023-04-19 § 333

2023-05-30

Innehåll

1 Inledning ... 3

1.1 Uppdrag ... 3

1.2 Läsanvisning ... 3

2 Matfattigdom, matosäkerhet och fattigdom ... 4

2.1 Hur kan matfattigdom, matosäkerhet och fattigdom definieras? ... 4

2.1.1 Matfattigdom och matosäkerhet ... 4

2.1.2 Fattigdom ... 5

2.2 Att mäta matfattigdom och ekonomisk utsatthet ... 7

2.2.1 Det finns ingen standardiserad metod för att mäta matosäkerhet och matfattigdom ... 7

2.2.2 Det finns flera mått för att beskriva fattigdom och ekonomisk utsatthet ... 8

2.3 Underlag som används för att kartlägga matfattigdom i denna rapport ... 11

2.3.1 Statistiska indikatorer ... 11

2.3.2 Erfarenheter från civilsamhällets organisationer samt vissa verksamheter i Göteborgs Stad ... 12

3 Matfattigdom och ekonomisk utsatthet - iakttagelser ... 14

3.1 Vad vet vi om omfattningen av matfattigdom? ... 14

3.1.1 5,3 procent av befolkningen i Sverige uppskattas leva i måttlig till svår matosäkerhet ... 14

3.1.2 Cirka 2,4 procent i Sverige uppger att man inte har råd att handla och laga till en måltid minst varannan dag ... 15

3.1.3 Många insatser från civilsamhället handlar om stöd till människor i matfattigdom ... 15

3.1.4 Sex procent av befolkningen i Göteborg lever med låg inkomststandard 17

3.1.5 Över tid har andelen i Göteborg som haft svårt att klara löpande utgifter minskat ... 18

3.1.6 Den ekonomiska utsattheten fördelar sig olika över staden ... 19

3.2 Särskilt om sysselsättning, ekonomiskt bistånd och skulder bland ekonomiskt utsatta ... 20

3.2.1 De flesta med låg inkomststandard arbetar inte ... 20

3.2.2 Antalet arbetande men fattiga är stabilt över tid ... 21

3.2.3 Antalet individer med ekonomiskt bistånd minskar ... 21

3.2.4 Hushållens skuldsättning har ökat något ... 24

3.3 Särskilt om vissa grupper i ekonomisk utsatthet och risk för matfattigdom ... 25

3.3.1 Ensamstående och hushåll med barn är mer ekonomiskt utsatta ... 25

3.3.2 Ekonomisk utsatthet varierar över åldrarna ... 25

3.3.3 Personer med förgymnasial utbildning är överrepresenterade bland de med låg inkomststandard 31
3.3.4 Personer med utländsk bakgrund är mer ekonomiskt utsatta 31
3.3.5 Personer med funktionsnedsättning har i högre utsträckning svår att klara sin ekonomi 32
3.3.6 Andra ekonomiskt utsatta grupper som kan leva i fattigdom men inte syns i statistiken 33
3.4 Konsekvenser av matfattigdom 35
3.4.1 Ökad risk för fysisk och psykisk ohälsa 35
3.4.2 Många är stressade och känner stor press 36
3.4.3 Känslor av skuld och skam 36
3.4.4 Att förlora sin egenmakt 37
4 Sammanfattande slutsatser 38
4.1 Omfattningen av matfattigdomen i Göteborg 38
4.2 Utvecklingen det senaste året 40
5 Referenser 42
5.1 Artiklar, rapporter, offentligt tryck med mera 42
5.2 Webbsidor 43

1 Inledning

1.1 Uppdrag

Kommunstyrelsen beslutade 2023-04-19 § 333 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att i samarbete med civilsamhällets organisationer och socialnämnderna kartlägga matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg, med ett särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan.

Av uppdraget framgår också att stadsledningskontoret, i samarbete med socialnämnderna, ska undersöka och analysera hur det ekonomiska biståndet har förändrats, och hur det påverkat matfattigdomen. Förändringar i socialtjänstens rutiner och riktlinjer för bedömning av ekonomiskt bistånd under perioden 2018–2023 ska ingå i analysen. I denna analys ska särskilt fokus läggas på redovisning av hur många individer som är i fattigdom och vilka grupper som inte nås av ekonomiskt bistånd.

I nu aktuell rapport redovisas den del av uppdraget som berör kartläggningen av matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg med särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan. Rapporten är en delrapportering av uppdraget.

1.2 Läsanvisning

Rapporten inleds med ett kapitel, *Att mäta matfattigdom och ekonomisk utsatthet*, som omfattar centrala begrepp i utredningen; matfattigdom, matosäkerhet och fattigdom, samt hur dessa kan mätas. I kapitlet beskrivs också vilka indikatorer och andra underlag som använts för att kartlägga matfattigdom i denna rapport.

Därefter följer kapitlet *Matfattigdom och ekonomisk utsatthet – iakttagelser* som innehåller de iakttagelser som gjorts i utredningen avseende omfattningen av matfattigdom och ekonomisk utsatthet. Kapitlet innehåller också fördjupad information om situationen för vissa grupper samt konsekvenser av matfattigdom.

Slutligen avslutas med utredningens sammanfattande slutsatser i kapitel 4.

2 Matfattigdom, matosäkerhet och fattigdom

2.1 Hur kan matfattigdom, matosäkerhet och fattigdom definieras?

2.1.1 Matfattigdom och matosäkerhet

För att beskriva företeelsen att människor saknar säker tillgång till mat, är hungriga i perioder eller äter näringsfattig mat används de två närliggande begreppen matfattigdom (food poverty) och matosäkerhet (food insecurity, som ibland också översätts som livsmedelsosäkerhet). Begreppen är relativt nya i svenskt sammanhang, och i dagsläget saknas en enhetlig definition av begreppen. Matfattigdom som begrepp är mer vanligt förekommande i Sverige än matosäkerhet och används bland annat i stadsmissionernas fattigdomsrapporter.

I en artikel i socialmedicinsk tidskrift 2019 beskriver professor Magnus Karlsson, O´Conner, Farang och Baines redogörelse av olika aspekter av matfattigdom. Den kanske mest självklara är den ekonomiska, att människor i ekonomisk utsatthet inte har råd att köpa mat. Men även i de fall människor har pengar så gäller det att handla, tillaga och äta rätt mat – i lagom mängd. Bristande kunskap om mat och näring kan vara hinder, men också att "billig" mat riktad till köpsvaga grupper, ofta är ganska näringsfattig men kaloririk. Maten kan även vara av låg kvalitet utifrån att den är otjänlig att äta. Tillgången till mat och näring måste också vara varaktig, det vill säga stabil över tid. Slutligen lyfts också en social komponent fram som saknas i många definitioner. Människor väljer inte bara sitt näringsintag utifrån vad de ska äta, utan också var och med vem. Utifrån de fem komponenterna definieras matfattigdom som otillräcklig ekonomisk tillgång till en kost av tillräcklig mängd och kvalitet för att upprätthålla en näringsriktigt tillfredsställande, socialt acceptabel diet.[1] Matfattigdom är således när "människor inte har råd att handla mat, behöver prioritera bort mat, systematiskt köper näringsfattig mat då den är billigare och saknar sociala sammanhang för att äta".[2]

Food and Agriculture organization of the United nations (FAO) är en del inom Förenta nationerna (FN) som leder det internationella arbetet för agenda 2030-målet om att utrota hunger. Organisationen har som mål att uppnå matsäkerhet för alla och se till att människor har tillgång till mat av god kvalité och en tillräcklig mängd mat varaktig över tid[3]. Enligt FAO befinner sig en person i matosäkerhet när denne saknar psykisk, social eller ekonomisk möjlighet till en stabil tillgång av adekvat mat. Att befinna sig i matsäkerhet innebär därför att man har tillgång till mat av god kvalité och en tillräcklig mängd mat över en varaktig tid. Matosäkerheten kan bero på brist på tillgänglig mat och/eller brist på resurser för att skaffa mat.

[1] Niamh O´Connor, Karim Farag, Richard Baines. (2016) What is food poverty? A conceptual framework. British Food Journal, Vol. 118 No. 2, s. 429-449. Citerad i Magnus Karlsson. (2019). *Matfattigdom i välfärdsstaten*. Socialmedicinsk tidskrift 1/2019 s.106–115.
[2] Elinn Leo Sandberg. (2022). Överflöd och brist: Matfattigdom i välfärdssamhället. I A. Angelin, & T. Hjort (Red.), *Socialt arbete i förändring – utmaningar och villkor inom utbildning, forskning och praktik*.: Jubileumsbok 2022 s. 401–427.
[3] FAO. https://www.fao.org/about/en/ (2023-05-11)

Matosäkerhet kan graderas i allvarlighet, från mild till allvarlig, och innebär därför inte per automatik svält eller hunger.[4] Även om många människor kanske inte är hungriga på grund av en allvarlig matbrist, kan de fortfarande vara matosäkra. De kan ha tillgång till mat för att möta sina energibehov, men vara osäkra på om det kommer att räcka. De kan också tvingas minska på kvaliteten och/eller mängden mat de äter. Även en måttlig grad av matosäkerhet kan få konsekvenser för hälsan och välbefinnandet. För de personer som upplever sådan matosäkerhet är tillgången till mat osäker. När dessa personer äter kan det handla om att äta det som finns tillgänglig eller att tvingas köpa det billigaste alternativet, vilket inte alltid är den mest näringsrika maten. FAO menar att på så sätt att det finns en koppling mellan matosäkerhet, övervikt och brist på näringsämnen. Ultraprocessad mat som är energität och innehåller en hög andel mättade fetter, socker och salt är ofta billigare och lättare att få tag i än frukt och grönsaker. Genom att äta sådan billig mat kan man få i sig sitt dagliga kaloribehov men sakna viktiga näringsämnen. Stressen som det innebär att leva med osäker tillgång till mat eller att i perioder sakna mat kan också innebära fysiologiska förändringar som kan bidra till övervikt och fetma. FAO mäter matosäkerhet genom att använda Food Insecurity Experience Scale (FIES)[5], på svenska erfarenhetsskalan för matosäkerhet[6].

När matfattigdom existerar föreligger alltid matosäkerhet. Däremot är det möjligt att matosäkerhet föreligger utan att en person definieras som matfattig. De personer som mottar mat från civilsamhället i höginkomstländer definieras vanligen som matosäkra eller som personer som lever i matfattigdom.[7]

I Norden har låg inkomst ett starkt sambandet med matosäkerhet[8]. I sammanhanget är det dock viktigt att ha i åtanke att även medelinkomsttagare kan definieras som matosäkra i perioder om de prioriterar andra utgifter än livsmedel. Omvänt behöver låginkomsttagare inte klassas som matosäkra om de trots begränsade inkomster har möjligheten att laga billig och näringsrik mat.[9]

2.1.1.1 Hunger och matosäkerhet

Hunger kan beskrivas som en obehaglig eller smärtsam upplevelse som beror på ett otillräckligt intag av mat. När en person lever i allvarlig matosäkerhet innebär det, enligt FAO, att denne saknar tillgång till mat och inte har ätit på en dag eller mer. Det innebär med andra ord att personen med stor sannolikhet upplever hunger.

2.1.2 Fattigdom

Fattigdom brukar beskrivas som avsaknad av resurser som medför att man inte har den levnadsnivå som anses vara allmänt accepterad i samhället. Ibland används begrepp som utanförskap eller social exkludering. I dagligt tal avses dock oftast ekonomisk fattigdom, alltså låga inkomster och små ekonomiska tillgångar.[10] Fattigdom och ekonomisk utsatthet används ofta synonymt.

[4] FAO https://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fies/en/ (2023-05-18)
[5] FAO. https://www.fao.org/hunger/en/ (2023-05-11)
[6] Sandberg, 2022.
[7] Sandberg, 2022.
[8] Anita Borch, Unni Kjærnes. *The Prevalence and Risk of Food Insecurity in the Nordic Region: Preliminary Results*. J Consum Policy 39, 261–274 (2016).
[9] Sandberg, 2022.
[10] SCB. https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Att-mata-fattigdom/ (2023-05-16)

Historiskt var länge fokus på extrema och akuta fattigdomstillstånd som hunger, dåliga bostäder och dålig hälsa. Att vara fattig innebar att inte alls ha råd med det allra nödvändigaste. Ett exempel på den här typen av absolut fattigdomsmått finns i FN:s mål om att avskaffa den extrema fattigdomen där personer med en inkomst lägre än 1,90 dollar per dag definieras som fattiga. Det här måttet har dock ingen viktig funktion i en svensk kontext, eftersom i princip alla har inkomster som överskrider denna gräns.

Fattigdom handlar dock inte bara om överlevnad, i termer av att ha mat för dagen, kläder och någonstans att bo, utan om att ha ekonomiska möjligheter att vara sina grannars like, att delta i det sociala livet och möta sina medmänniskor utan skam. Den sociala dimensionen markerar att det inte är bristen på pengar i sig själv som är det viktiga, utan att bristen på pengar gör att den som är fattig i förlängningen hamnar utanför den sociala gemenskapen; antingen genom att bli utesluten av andra, eller genom att själv, exempelvis av skamkänslor, dra sig undan sociala situationer. [11]

Var gränsen går för när den ekonomiska utsattheten får sociala konsekvenser är svårt att avgöra. Vad som krävs för att kunna vara en del av det sociala sammanhanget varierar beroende på var man bor och vilka man umgås med. På orter där många är välbärgade kan det vara dyrare att upprätthålla en ”normal” levnadsnivå. Då det varken är rimligt eller möjligt att identifiera lokala eller individuella fattigdomsgränser försöker man skatta den inkomstnivå där människor kan leva ungefär som andra, kanske inte på samma sätt som den genomsnittliga personen, men inte uppseendeväckande långt under den nivån. Det är en nivå som går att jämföra med den levnadsnivå som berättigar till ekonomiskt bistånd, nämligen att en familj eller en individ inte når upp till en ”skälig levnadsstandard”, där ”skälig” på ett ungefär syftar på den lägsta nivån av det som betraktas som normalt i ett samhälle. [12]

En nivå för fattigdom baserad på en beräkning av kostnaderna för en skälig ”korg” av produkter och tjänster brukar benämnas som en absolut fattigdomsgräns. Måttet är dock relativt i det hänseende att vad som betraktas som skäligt beror på levnadsnivån i samhället. Det hamnar därför på olika nivåer i olika länder och det kommer också att spegla sin tid och dess konsumtionsmönster. Absoluta mått av detta slag, som är baserade på en bedömning av kostnaderna för en skälig konsumtion, kan inte sammanblandas med de mått som brukar användas i studier av fattigdom i utvecklingsländer (där till exempel en gräns om en dollar om dagen ofta får definiera de fattiga, och där den absoluta gränsen snarast handlar om att undvika direkt nöd). I Sverige ska ekonomiskt bistånd garantera en skälig levnadsnivå. Det kan därför vara rimligt att betrakta personer med disponibla inkomster under gränsen för ekonomiskt bistånd som fattiga. Detta mått på absolut fattigdom brukar benämnas låg inkomststandard[13] (se vidare under avsnitt 2.2.2.3) och är ett av de huvudsakliga mått som används i rapporten.

[11] Socialstyrelsen. *Ekonomisk utsatthet och välfärd bland barn och deras familjer 1968–2010. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*. Stockholm: Socialstyrelsen. https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2013-5-51.pdf
[12] Socialstyrelsen, 2013.
[13] Socialstyrelsen, 2013.

2.2 Att mäta matfattigdom och ekonomisk utsatthet

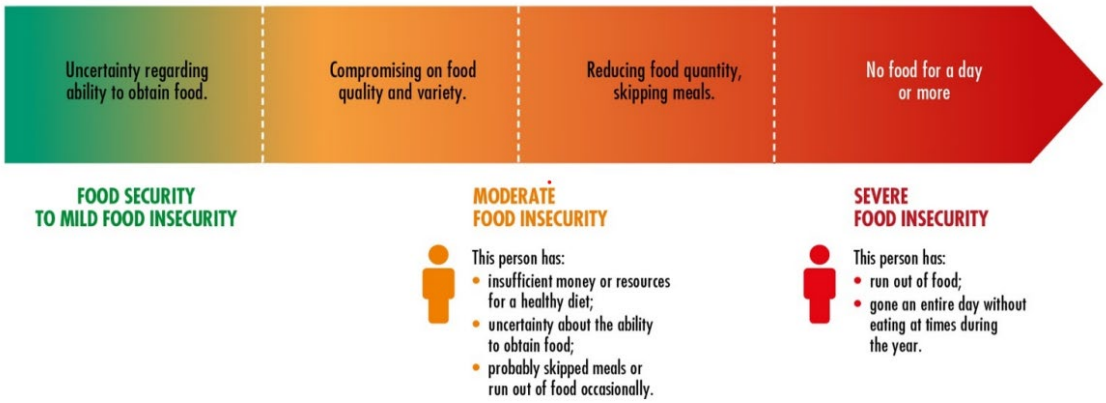
2.2.1 Det finns ingen standardiserad metod för att mäta matosäkerhet och matfattigdom

Det finns ingen standardiserad metod för att mäta alla de olika dimensionerna av matosäkerhet och matfattigdom. Tillgången till empiriska data inom området är mycket begränsad och olika kriterier och mätmetoder används. Europa som helhet verkar ligga efter andra delar av världen när det gäller att etablera en enhetlig metod för att mäta matosäkerhet och samla in data. Länder som USA och Kanada genomför årliga undersökningar av sin befolkning för att förstå nivåerna och karaktären av matfattigdom, vilket gör att de lättare kan rikta resurser till dessa områden. Detta öppnar möjligheter för forskare och beslutsfattare i Europa att använda liknande typer av enkäter för att på motsvarande sätt utforska ämnet och vidta åtgärder baserat på resultaten.[14]

2.2.1.1 Att mäta matosäkerhet

För att kunna beskriva matosäkerhet lanserade FAO 2013 verktyget Food Insecurity Experience Scale (FIES).[15]. Skalan relaterar till en kvantitativ frågesamling om åtta frågor som täcker olika grader av människors erfarenhet av matosäkerhet.[16] Skalan har en stegrande allvarlighet där de lindrigare nivåerna vanligen upplevts före de allvarligare nivåerna.

Grader av matosäkerhet baserat på FIES



Källa: FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations

[14] Stephanie Rost, *Falling through the net: An exploratory qualitative study of food poverty and food insecurity in Sweden*, Masteruppsats, Göteborgs Universitet, våren 2021

[15] FAO The Food Insecurity Experience Scale (FIES): Bringing the numbers to life. - YouTube https://www.youtube.com/watch?v=A2oL5yhRMbA (2023-05-16)

[16] FAO https://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fies/en/ (2023-05-18) During the last 12 months, was there a time when, because of lack of money or other resources:

1. You were worried you would not have enough food to eat?
2. You were unable to eat healthy and nutritious food?
3. You ate only a few kinds of foods?
4. You had to skip a meal?
5. You ate less than you thought you should?
6. Your household ran out of food?
7. You were hungry but did not eat?
8. You went without eating for a whole day?

Något förenklat kan skalan för matosäkerhet beskrivas enligt följande:

- Mild: Osäkerhet och oro kring möjligheten att tillgå mat.
- Måttlig: Minskad kvalitet och variation på maten samt med en ökande allvarlighetsgrad även minskad mängd mat och antal måltider.
- Svår: Upplevd hunger, att inte ha mat för dagen eller över längre tid.[17]

Förekomsten av måttlig eller svår matosäkerhet i befolkningen, baserad på erfarenhetsskalan för matosäkerhet (FIES), är en uppskattning av andelen av en nations befolkning som har svårt att få tillgång till tillräckligt med säker och näringsrik mat för normal tillväxt och utveckling samt ett aktivt och hälsosamt liv. Data samlas in genom direkta intervjuer där människor tillfrågas om upplevelser relaterade till begränsad tillgång till mat. Uppskattningarna kan även jämföras mellan länder och undergrupper inom länder.[18]

2.2.2 Det finns flera mått för att beskriva fattigdom och ekonomisk utsatthet

2.2.2.1 Låg ekonomisk standard handlar om att jämföra inkomster med medianinkomsten

Låg ekonomisk standard kallas i Sverige det internationellt vedertagna mått som visar hur många som lever i hushåll med en disponibel inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten i landet. Det är alltså ett relativt mått, och mäter hur många som är relativt fattiga jämfört med andra i landet. Måttet visar på hushåll med sådana låga inkomster som definieras som en ofrivillig avvikelse från den allmänna livsstilen.[19] Ett land med generellt höga inkomster kan därför uppvisa hög relativ fattigdom, samtidigt som en liten andel i befolkningen lever i absolut fattigdom. Måttet bygger på registerbaserad inkomststatistik. EU kallar samma mått för ”at risk of poverty” (risk för fattigdom).

En fördel med måttet låg ekonomisk standard är att det underlättar jämförelser mellan länder och över tid. En nackdel är att det inte säger särskilt mycket om levnadsförhållandena i landet. Måttet tar inte heller hänsyn till tillgångar eller skulder. I det här sammanhanget är en väsentlig nackdel att måttet är relativt. Det säger alltså egentligen ingenting om i vilken utsträckning människor har råd med det nödvändiga, utan endast hur inkomsten ser ut i förhållande till andra invånare i landet. Ett hushåll behöver därför inte ha en ekonomiskt utsatt situation, även om det har låg ekonomisk standard jämfört med andra. andra sidan kan hushåll som inte hamnar under gränsen ändå ha en ekonomiskt utsatt situation, exempelvis på grund av stora skulder. Efter 2007 saknas statistik över tillgångar och skulder på hushållsnivå i Sverige, varför man inte kan hänsyn till detta i undersökningar av ekonomisk standard.[20]

Relativa mått på fattigdom tar inte heller, i samma utsträckning som absoluta mått, hänsyn till en ökande inflation. Inflationen påverkar individer i alla inkomstskikt, och när den reala medianinkomsten sjunker lika mycket som inkomsten i de lägre inkomstskikten förändras inte den relativa fattigdomen.[21]

[17] FAO https://www.fao.org/hunger/en/ (2023-05-16)
[18] FAO https://www.fao.org/hunger/en/ (2023-05-11)
[19] SCB, https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Att-mata-fattigdom/ (2023-05-19)
[20] SCB, https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Att-mata-fattigdom/ (2023-05-19)
[21] Jan O. Jonsson. Carina Mood, *Rikare med sänkt reallön? Inflation och fattigdomsmått*. Institutet för framtidsstudier. 2023-03-08. https://www.iffs.se/nyheter/rikare-med-sankt-reallon/ (2023-05-26)

Gränsvärdena för vad som är låg ekonomisk standard varierar beroende på hushållstyp, men som exempel var gränsvärdet år 2021 för en ensamstående vuxen med ett barn cirka 21 000 kr och för sammanboende vuxna med ett barn drygt 28 000 kronor.[22]

År 2021 hade cirka 15 procent av befolkningen i Sverige en låg ekonomisk standard. Andelen för Göteborg var cirka 17 procent, vilket motsvarade drygt 96 000 personer av de som ingår i SCB:s inkomststatistik. Den procentuella andelen i Göteborg har legat stabilt under 2010-talet.[23] Det här måttet och hur den relativa fattigdomen ser ut i staden beskrivs närmare i Göteborgs Stads jämlikhetsrapport 2023.[24]

2.2.2.2 Materiell fattigdom - att ha råd med en viss levnadsstandard

Materiell fattigdom är ett mått som används inom EU som säger mer om människors möjlighet att ha råd med en viss levnadsstandard. Detta mäts genom att undersöka om personer kan betala oförutsedda utgifter, har råd med en veckas semester per år, har råd med en måltid med kött, kyckling eller fisk eller motsvarande vegetariskt alternativ varannan dag, har tillräcklig uppvärmning av bostaden, har råd med kapitalvaror som tvättmaskin, färg-TV, telefon och bil samt kan betala av på skulder. Materiell fattigdom definieras som att inte ha råd med tre av posterna. Indikatorn skiljer mellan individer som inte har råd med en viss vara eller tjänst och de som av andra skäl inte har denna vara eller tjänst, till exempel för att de inte vill eller inte behöver det.[25] . I Sverige var det cirka 5 procent av befolkningen som år 2020 bedömdes leva i materiell fattigdom, jämfört med 4,6 procent år 2018.[26]

En individ eller ett hushåll anses vara i *allvarlig* materiell fattigdom om man inte har råd med minst fyra av de nio posterna. 1,8 procent av befolkningen ansågs leva i allvarlig materiell fattigdom år 2020 enligt den här definitionen. 2018 var andelen 1,6 procent[27]

2.2.2.3 Låg inkomststandard mäter om inkomsterna räcker till det nödvändiga

Låg inkomststandard, som är ett absolut mått på fattigdom, används i Sverige för att klassa hushåll med låga inkomster och utgår från SCB:s registerbaserade inkomststatistik. Måttet beskriver hur väl hushållets disponibla inkomster räcker för att betala hushållets baskonsumtion, det vill säga nödvändiga omkostnader som livsmedel, boende, hemförsäkring, barnomsorg, lokala resor och så vidare. Måttet på baskonsumtion består av riksnormen för försörjningsstöd (som omfattar bland annat kostnader för livsmedel) och schablonkostnader för till exempel boende och el. Måttet speglar dock inte ett hushålls faktiska utgifter utan är en skapad norm. När måttet beräknas tas hänsyn till familjens sammansättning, eftersom levnadsomkostnaderna varierar beroende på familjens storlek. Om ett hushåll enligt detta mått har låg inkomststandard innebär det alltså att inkomsterna inte räcker för att betala för dessa levnadsomkostnader.[28]

För att sätta måttet i relation till något så gick år 2021 gränsen för låg inkomststandard för en familj med en vuxen och ett treårigt barn boende i Stor-Göteborg vid en disponibel inkomst som var lägre än 15 431 kronor per månad. Motsvarande gräns för en familj med två vuxna och två

[22] SCB, https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/pong/statistiknyhet/inkomster-och-skatter-for-individer-och-hushall-2021/ (2023-05-23)
[23] SCB:s statistikdatabas, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/ (2023-05-09)
[24] Göteborgs Stad. *Jämlikhetsrapporten 2023. Skillnader i livsvillkor och hälsa*. Dnr 1109/22.
[25] SCB, https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Att-mata-fattigdom/ (2023-05-10)
[26] SCB:s statistikdatabas, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/ (2023-05-10)
[27] SCB:s statistikdatabas, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/ (2023-05-09)
[28] SCB, https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Att-mata-fattigdom/ (2023-05-08)

barn (3 och 6 år gamla) var 24 208 kronor per månad. [29] I Sverige var det år 2021 knappt 5 procent av befolkningen som hade låg inkomststandard.[30]

Måttet kan alltså relativt väl beskriva omfattningen av hushåll som behöver prioritera mellan olika nödvändiga behov, däribland mat. Nackdelen med måttet är att det är svårt att använda i internationella jämförelser eftersom olika länder kan ha olika referensramar för vad som anses som nödvändigt.

Stadsmissionen använder antalet individer med låg inkomststandard och/eller försörjningsstöd för att uppskatta hur många som befinner sig i ekonomisk utsatthet. Ett ytterligare mått som kan användas är varaktigt låg inkomststandard. Det innebär att man haft en låg inkomststandard det senaste året, samt minst två av de tre föregående åren.

När inkomststatistik används som underlag för att mäta fattigdom är det dock viktigt att beakta att alla med låga deklarerade inkomster inte lider ekonomisk nöd. En del i gruppen har kapital, inkomster från utlandet eller andra inkomstkällor som inte syns i register. Det finns också studier som visar att en andel i gruppen är egna företagare, och som har en starkare ekonomi än vad deras inkomster tyder på, till exempel på så sätt att man har kontantmarginaler och materiella tillgångar.[31]

2.2.2.4 Individers självrapporterade ekonomiska utsatthet

Folkhälsomyndigheten genomför regelbundet den nationella folkhälsoenkäten Hälsa på lika villkor. I denna ställs bland annat frågor om den svarande haft svårt att klara löpande utgifter för bland annat mat och hyra någon gång under de senaste 12 månaderna. Drygt 17 000 individer besvarade enkäten år 2022.

Likaså genomför SCB regelbundet undersökningarna om levnadsförhållanden (ULF). Ungefär 20 00 personer ingår årligen i undersökningens urval. I undersökningarna ingår bland annat frågor om hur individen ser på sina möjligheter att få ekonomin att gå ihop och om man har råd att handla och laga till en måltid med kött, kyckling, fisk eller motsvarande vegetarisk mat minst varannan dag. Utifrån svaren gör SCB också uppskattningar om antalet som omfattas i befolkningen som helhet. Dessa mått redovisas inte av SCB för Göteborg, men kan ändå ge en indikation på hur människor upplever sin situation.

Till skillnad från de statistiska måtten ovan handlar dessa undersökningar och mått alltså om individers självrapporterade ekonomiska situation.

2.2.2.5 Långvarigt ekonomiskt bistånd kan innebära ekonomisk utsatthet

Ekonomiskt bistånd är det yttersta skyddsnätet för människor att få sina behov av mat tillgodosedda och ska ge mottagaren en skälig levnadsnivå. Vad som räknas som skälig levnadsnivå är dock delvis oklart. Av förarbetena till socialtjänstlagen framgår att begreppet ska utgöra en lägsta miniminivå för nivån av det ekonomiska biståndet. Kommunerna får inte gå under denna nivå men har möjlighet att bevilja högre belopp och ändå anse dem som skäliga.

Att vara mottagare av ekonomiskt bistånd är inte per automatik synonymt med att vara fattig och att inte ha råd med det mest nödvändiga. Ekonomiskt bistånd ger dock inget utrymme för

[29] SCB, https://scb.se/contentassets/894d4afa900f4123aece341cd10e59e2/baskonsumtion-lag-inkomststandard-2011-2021.xlsx
[30] SCB:s statistikdatabas, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/ (2023-05-08)
[31] Jan O. Jonsson, Carina Mood. *Vad är 'fattigdom' och hur bör den mätas*? Socialmedicinsk tidskrift 4/2022.

utgifter utöver det nödvändiga, och är tänkt att vara ett tillfälligt stöd. Långvariga behov[32] av ekonomiskt bistånd kan därmed innebära en risk för ekonomisk otrygghet och ekonomisk utsatthet. Ett långvarigt biståndsbehov kan innebära negativa konsekvenser för både vuxna och barn.[33] [34] Statistik kring ekonomiskt bistånd kan därför vara en indikator på ekonomisk utsatthet.

2.2.2.6 Att bara mäta inkomster är inget vedertaget mått på fattigdom

Inkomster kan mätas på olika sätt beroende på vilken analys man vill göra. Inkomster kan utgöras av till exempel lön, förvärvsinkomst, inkomst från kapital och disponibel inkomst. Disponibel inkomst omfattar, utöver nettolön, också eventuella transfereringar som påverkar hushållets ekonomi. Det kan till exempel handla om barnbidrag och sjukförsäkringar. Av de knappt 570 000 invånare i Göteborg som år 2021 fanns med i SCB:s inkomststatistik tillhörde ungefär 170 000 den grupp av hushåll som hade disponibla inkomster i den lägsta tredjedelen av skalan.

Att enbart utgå från disponibel inkomst, eller någon annan form av inkomst, för att mäta fattigdom är svårtolkat. Det är inte heller något vedertaget mått i sammanhanget. Inkomsterna behöver sättas i relation till något, som i fallet med måtten som redovisas ovan, för att säga något om levnadsstandard.

2.3 Underlag som används för att kartlägga matfattigdom i denna rapport

2.3.1 Statistiska indikatorer

I den här rapporten används begreppet matfattigdom främst för att beskriva den situation där de ekonomiska resurser som en person har inte räcker för att säkerställa tillgången till näringsrik mat. Som beskrivits ovan är matfattigdomens utbredning och konsekvenser ett begränsat forskningsområde i Sverige. Det kan också konstateras att det inte finns någon officiell statistik eller särskilda uppföljningar som beskriver frågan om matfattigdom eller matosäkerhet i en Göteborgskontext. För att trots detta ändå försöka ringa in matfattigdomens utbredning presenteras i rapporten ett antal indikatorer och nyckeltal som tillsammans kan säga något om matfattigdom, ekonomisk utsatthet och möjlighet att ha råd med det mest nödvändiga.

Framför allt handlar det om att närmare beskriva omfattningen av hushåll och individer med en låg inkomststandard, individers självrapporterade ekonomiska situation samt statistik kring individer med försörjningsstöd. Statistik från officiella källor så som till exempel statistiska centralbyrån (SCB) och Food and Agriculture organization of the United nations (FAO) samt verksamhetsstatistik gällande ekonomiskt bistånd (Treserva), statistik gällande budget- och skuldrådgivning och statistik från skolförvaltningarnas används som underlag.

[32] Tio månader eller mer.
[33] Kunskapsguiden, *Om barn och unga i familjer med försörjningsproblem*, https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/barn-och-unga-i-familjer-med-ekonomiskt-bistand/om-barn-och-unga-i-familjer-med-forsorjningsproblem/
[34] Socialstyrelsen. *Utvecklingen av vuxna biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov*. Dnr 5.7–14610/2021. Socialstyrelsen, 2022.

Mått på fattigdom i absoluta mått, låg inkomststandard, ses i denna rapport som en relevant indikator för matfattigdom och matosäkerhet eftersom låga inkomster i forskningen ansetts ha ett starkt samband med matosäkerhet i en nordisk kontext.[35] Måttet handlar om hushåll som bedöms ha så låga inkomster att man måste prioritera mellan nödvändiga utgifter. I den fortsatta rapporten kommer därför ett antal nyckeltal användas för att närmare beskriva omfattningen av den grupp där det sannolikt finns invånare som har en sådan ekonomisk situation att det är svårt att få pengarna att räcka till nödvändiga omkostnader för bland annat mat, el och boende.

2.3.1.1 Alla i Göteborg finns inte med i SCB:s statistik över låg inkomststandard

I stor utsträckning redovisas i denna rapport statistik över antalet individer i Göteborg med låg inkomststandard. Antalssiffrorna bör tolkas med viss försiktighet eftersom det alltid finns olika typer av osäkerheter i registerdata. Till exempel kan det finnas personer med ej deklarerade inkomster, sparat kapital eller fel folkbokföringsadress som innebär felaktiga siffror.

Utöver det saknas vissa individer i statistiken. Beräkningarna utgår från hushållet som inkomstenhet, vilket i sin tur utgår från bostadshushåll i folkbokföringen. För att räknas som hushåll måste minst en person i hushållet vara 18 år eller äldre. Dessutom måste samtliga vuxna finnas i folkbokföringen under hela undersökningsåret för att räknas med. Utöver det ingår bland annat inte hushåll med personer som bland annat har okänd hemvist. Cirka 3,4 procent (drygt 20 000 personer) av befolkningen i Göteborg var folkbokförda 31 december 2021 men saknas i inkomststatistiken. Därtill kommer personer som inte var folkbokförda alls så som till exempel papperslösa, asylsökande, tillfälligt skyddsbehövande från Ukraina, personer som utsätts för arbetskraftsexploatering samt vissa fattiga EU-medborgare. Det är svårt att uppskatta hur många dessa personer. Sammantaget innebär det att alla som uppehöll sig i Göteborg ett visst år inte omfattas av denna statistik.

SCB:s statistik om låg inkomststandard går i viss mån att bryta ner på underliggande variabler. Det handlar till exempel om hushållstyper, inkomstkällor, bakgrund och ålder. Andra faktorer som kan spela roll för den ekonomiska utsattheten går inte att redovisa utifrån denna statistik, till exempel hur det ser ut för personer med funktionsnedsättning.

2.3.2 Erfarenheter från civilsamhällets organisationer samt vissa verksamheter i Göteborgs Stad

För att få ytterligare information om matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg har dialoger och informationsinhämtning genomförts med representanter från socialförvaltningarna, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen, grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen samt förvaltningen för demokrati och medborgarservice. Förvaltningen för funktionsstöd har tillfrågats men har inte haft möjligt att delta i dialogen. I dialogerna har representanter från verksamheterna med uppdrag och erfarenhet såsom socialsekreterare, representanter från Skolan som arena, personal inom skolans måltidsverksamhet, budget- och skuldrådgivning med flera deltagit.

[35] Borch & Kjærnes, 2016.

Dialoger har också genomförts med representanter från civilsamhället. Följande organisationer har på olika sätt bidragit med kunskap och erfarenheter från det arbete de bedriver gällande bland annat matservering, matcentraler, sociala matbutiker samt pengar, presentkort och rekvisitioner:

- Betlehemskyrkan
- Frälsningsarmén Hisingen
- Göteborgs kyrkliga stadsmission
- Muslimska samverkansgruppen
- Rädda Barnen
- Räddningsmissionen
- Röda Korsets ungdomsförbund
- Smyrnakyrkan
- Kyrkor inom flera församlingar i Svenska kyrkan.

3 Matfattigdom och ekonomisk utsatthet - iakttagelser

3.1 Vad vet vi om omfattningen av matfattigdom?

3.1.1 5,3 procent av befolkningen i Sverige uppskattas leva i måttlig till svår matosäkerhet

Food and Agriculture organization of the United nations (FAO) mäter som tidigare beskrivits matosäkerhet genom verktyget Food Insecurity Experience Scale (FIES).[36] Förekomsten av måttlig eller svår matosäkerhet i befolkningen, baserad på FIES, är en uppskattning av andelen av en nations befolkning som har svårt att få tillgång till tillräckligt med säker och näringsrik mat för normal tillväxt och utveckling samt för ett aktivt och hälsosamt liv. Informationen samlas in genom direkta intervjuer där människor får besvara frågor om sina erfarenheter av begränsad tillgång till mat.[37] Den senaste undersökningen som genomförts av FAO visar att andelen av befolkningen i Sverige som klassificeras som måttligt till svårt matosäkra har ökat mellan 2014 och 2019, från 4,5 procent till 5,3 procent.[38,39]

FAO:s undersökningar tar inte hänsyn till det faktum att matosäkerhet inte nödvändigtvis är jämnt fördelat i befolkningen. Den kan vara mer koncentrerad och/eller förekomma med högre frekvens i vissa grupper. Därför kan en slumpmässig urvalsundersökning ge en icke-representativ bild av de drabbade. Dessutom kan det hävdas att undersökningarna inte tar hänsyn till de känslor som frågorna kan framkalla hos de intervjuade, som kan känna skam eller ångest när de ska beskriva sanningen gällande deras situation. Det kan snedvrida resultaten till förmån för dem som upplever att de inte upplever matosäkerhet. Även om anonymiteten till viss del kan minska denna risk, kan sociala förväntningar och önskan att framstå som framgångsrik dominera när en deltagare blir intervjuad. Det kan leda till att människor målar upp en bild som snarare speglar deras önskningar än beskriver deras faktiska verklighet.[40]

I en artikel beskriver Sandberg att andra tidigare undersökningar av höginkomstländer såsom Storbritannien, Frankrike, USA och Kanada visat att mellan 5 och 15 procent av befolkningen lever i matosäkerhet. Den främsta anledningen till detta anses vara bristande ekonomiska resurser.[41] Det finns få studier som beskriver matfattigdom och matosäkerhet i Sverige. I en äldre studie[42] som omfattar de nordiska länderna, Island exkluderat, framkommer att en majoritet av befolkningen i Norden är matsäkra men att cirka 27–37 procent någon gång under året 2012 förväntade sig en viss matosäkerhet. I Sverige bedömdes 27,8 procent någon gång under samma år ha upplevt matosäkerhet (frågorna i studien omfattade både situationer där man inte hade tillräckligt med mat och situationer där man hade tillräckligt med mat men inte alltid den mat man ville). Cirka två procent uppgav att de ibland eller ofta inte har tillräckligt mycket

[36] FAO. The Food Insecurity Experience Scale (FIES): Bringing the numbers to life. - YouTube https://www.youtube.com/watch?v=A2oL5yhRMbA (2023-05-16))
[37] FAO. https://www.fao.org/hunger/en/ (2023-05-11)
[38] FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2022. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome, FAO, 2022. https://doi.org/10.4060/cc0639en
[39] ANNEX 1A: Statistical tables to chapter 2 (fao.org) https://www.fao.org/3/cc0639en/online/sofi-2022/annexes1_a.html
[40] Rost, 2021.
[41] Sandberg, 2022.
[42] En representativ webbundersökning om mat och kostvanor i Danmark, Finland, Norge och Sverige.

mat att äta. I linje med forskning från andra industrialiserade länder antyder studien att kvinnor, unga människor, ensamstående föräldrar och låginkomstgrupper verkar vara mer utsatta för matosäkerhet än andra. Författarna framhåller dock att resultaten måste betraktas som preliminära och behöver styrkas av mer omfattande studier.[43]

3.1.2 Cirka 2,4 procent i Sverige uppger att man inte har råd att handla och laga till en måltid minst varannan dag

I SCB:s senaste undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) svarade 2,4 procent i riket som helhet att de inte hade råd att laga en måltid med kött, kyckling, fisk eller vegetariskt alternativ minst varannan dag. SCB uppskattar att det motsvarar cirka 201 000 individer i hela befolkningen. Felmarginalerna innebär dock att samtliga uppskattningar av antal utifrån undersökningen behöver tolkas med försiktighet. SCB redovisar inte resultatet av frågan för Göteborg, men för Västsverige. Felmarginalen i uppskattningarna är dock större på denna nivå.

Tabell 1. Andel personer som uppgett ekonomiska svårigheter i ULF, Sverige samt Västsverige*. Andel och skattat antal i tusental samt felmarginal. År 2022.

	Svårt eller mycket svårt att få ekonomin att gå ihop		Har inte råd att handla och laga en måltid med kött, kyckling, fisk eller vegetariskt alternativ minst varannan dag	
	Andel personer (felmarginal)	Skattat antal, tusental (felmarginal)	Andel personer (felmarginal)	Skattat antal, tusental (felmarginal)
Sverige	6,7% (0,6%)	572 (55)	2,4% (0,4%)	201 (36)
Västsverige	6,4% (1,5%)	108 (26)	2,3% (1,1%)	38 (18)

Källa: SCB, Undersökningarna av levnadsförhållanden
**Västsverige omfattar Hallands och Västra Götalands län*

Svaren i undersökningen visar att det finns skillnader mellan kvinnor och män i hur man upplever sin ekonomiska situation. Det är en lite högre andel kvinnor än män som både uppger att man har svårt att få ihop ekonomin, och att man inte har råd att laga en måltid med kött, kyckling, fisk eller vegetariskt alternativ minst varannan dag.

3.1.3 Många insatser från civilsamhället handlar om stöd till människor i matfattigdom

Olika organisationer inom civilsamhället erbjuder människor olika stödinsatser kopplat till matförsörjning. Det handlar till exempel om utdelning av mat, subventionerade måltider eller matkuponger. I en svensk studie från 2019 undersöktes stadsmissionernas insatser på området. Studien fokuserade på insatser till fyra särskilt utsatta grupper: utsatta EU-migranter, papperslösa, personer med långvarigt försörjningsstöd och så kallade icke-mottagare. Med icke-mottagare avses personer som har rätt till olika former av ersättning från välfärdsstaten, men som av olika skäl inte nås av denna rätt. [44]

[43] Borch & Kjærnes, 2016.
[44] Magnus Karlsson. *Matfattigdom i välfärdsstaten.* Socialmedicinsk tidskrift 1/2019

Insatserna mättes under åtta fyraveckorstillfällen under åren 2015–2018. I studien konstateras att stadsmissionernas vanligaste insats till de utsatta grupper som ingick handlar om mat: två tredjedelar av alla insatser som registrerad i relation till personer i fattigdom innebär att dela ut mat eller matkuponger, eller om att subventionera mat. Den största andelen matinsatser, nära 100 000, gavs under mätperioden till människor som lever på långvarigt försörjningsstöd. De personer som är flyktingar eller befinner sig i utkanten av de svenska välfärdsystemen, de papperslösa och EU-migranterna, fick under samma period 42 000 insatser. Författaren framhåller att rapporteringen över lag förefaller vara rimlig och snarast i underkant till följd av icke-systematiska bortfall. [45]

Stadsmissionen redovisar också i sin fattigdomsrapport från 2019 siffror över hur många gånger som måltider subventioneras eller mat/matkuponger delas i olika verksamheter i Sverige. Stadsmissionerna är olika i storlek och verksamheter, men samtliga arbetar med stöd genom mat och livsmedel i olika former. Av rapporten framgår att Stadsmissionen i Göteborg under mätperioden 2015–2019 rapporterat drygt 115 000 insatser. Den stora merparten utgjordes av matrelaterade insatser.[46]Av stadsmissionernas fattigdomsrapport 2022 framgår vidare att många besökare i deras verksamheter uttrycker en stor oro för effekten av ökade matkostnader. Under våren 2022 såg Stadsmissionen en kraftig ökning både vad det gäller servering av måltider, förfrågningar om livsmedel och medlemskap i Stadsmissionens sociala matbutiker.[47]

I de dialoger med civilsamhällets organisationer som genomförts inom ramen för uppdraget bekräftas denna bild. Uppfattningen är att ökningen fortsatt även under det andra halvåret av 2022 och första delen av 2023. Samtidigt poängteras att problemet med matfattigdom inte är nytt. Under en längre tid, oavsett inflation, har det funnits människor som inte har råd att köpa tillräckligt med mat. Situationen upplevs dock nu som mer allvarlig. Civilsamhällets organisationer ger en samstämmig bild över att mat är en grundläggande del av all den verksamhet som genomförs, även i de verksamheter som inte primärt handlar om mat. Att först få bli mätt är många gånger en förutsättning för att de personer som kommer ska kunna ta del av verksamheten.

Stadsmissionen beskriver i dialogen att trots att omfattningen på deras verksamheter är stor så räcker den inte till. Hjälp till dessa människor måste komma någon annanstans ifrån. Målet för Stadsmissionens verksamheter är att bidra till förändring i människors långsiktiga livssituation. Detta har man kunnat arbeta med tidigare. Nu upplever man att insatserna snarare handlar om att hjälpa människor att överleva. Bland annat lyfter Stadsmissionen att i deras verksamhet i Johanneskyrkan i Göteborg ses under början av 2023 en 300-procentig ökning vad gäller ekonomiskt stöd. Matkassar och bröd lämnas ut varje dag.

Räddningsmissionen erbjuder, via verksamheten Maträtt, vissa grupper möjlighet att via medlemskap handla varor till kraftigt reducerade priser. Det gäller de som lever på försörjningsstöd, etableringsersättning, garantiersättning, Migrationsverkets dagersättning eller har inkomster som understiger cirka 12 000 kronor per månad. Maträtt har 10 000 medlemmar. Varje dag handlar 1000 medlemmar mat i butiken. I dialogen framkommer att trycket på verksamheten är stort, även för den grupp som har en inkomst mellan 13 000–16 000 kronor i månaden. Räddningsmissionen möter personer som lever i matfattigdom även i andra verksamheter. Det kan handla om personer som lever i hemlöshet eller utanför välfärdssystemet.

[45] Karlsson, 2019.
[46] Sveriges stadsmissioner. *Fattigdomsrapporten 2019, Tema matfattigdom*. 2019
[47] Sveriges stadsmissioner. *Fattigdomsrapporten 2022, Ett välfärdssamhälle i förändring*. 2022

Organisationen känner en oro kring situationen, särskilt för de barnfamiljer som är strukturellt hemlösa och som inte klarar matförsörjningen.

I dialogen beskrivs också att Smyrnakyrkan inom ramen för sin verksamhet delar ut cirka 200 matkassar varje vecka. Kassarna täcker dock inte efterfrågan. Många står i kö för att få ta del av verksamheten. Förr kunde alla som kom få något, men nu får man i stället hänvisa vidare till andra verksamheter. Även andra organisationer så som till exempel Betlehemskyrkan och medlemmar i Muslimska samverkansgruppen delar ut matkassar och/eller erbjuder gratis måltider. Svenska kyrkan delar också ut matkassar i samarbete med Stadsmissionen varje vecka. Flera organisationer ger också ekonomiskt stöd eller delar ut presentkort, matkuponger eller kläder.

I dialogen beskriver representanterna från deltagande organisationer samstämmigt att de personer som kommer till verksamheterna är i en sådan situation att man tvingas att prioritera bland grundläggande och nödvändiga behov där man måste göra avkall på något, vilket leder en till orimliga val. Ofta handlar det om att behöva prioritera mellan nödvändiga behov under en längre period. Man upplever också att de personer som tidigare klarat sig på låga inkomster, i takt med att inflationen ökat, har fått det allt svårare att få inkomsterna att räcka. Eftersom hela inkomsten redan innan inflationen skjutit fart gått åt till hyra, el och mat finns inga onödiga saker att prioritera bort.

I dialogerna framhålls att man tidigare framför allt mötte människor med social problematik och var i behov av en gratis måltid, till exempel personer som levde som hemlösa, hade missbruksproblem eller psykisk sjukdom. Idag kommer delvis nya grupper så som barnfamiljer, ensamstående med barn och pensionärer för hjälp med just mat. En del av de personer som kommer till organisationernas verksamheter har blivit rekommenderade av verksamheter i Göteborgs Stad att ta del av frivilligorganisationernas verksamhet. I dialogen framkommer att de matfattiga har lite gemensamt förutom sin marginaliserade livssituation. Vissa lever med stora skulder, några lever på ekonomiskt bistånd, andra är arbetslösa eller har tillfälliga anställningar med låg lön, andra kan vara bostadslösa och tvingas betala en mycket hög hyra, vissa har nekats ersättning från Försäkringskassan, någon är pensionär, har sjukersättning eller lever på lägstanivån i föräldrapenningen, andra lever med psykisk sjukdom och många är asylsökande eller papperslösa. En stor grupp är ensamstående föräldrar.

3.1.4 Sex procent av befolkningen i Göteborg lever med låg inkomststandard

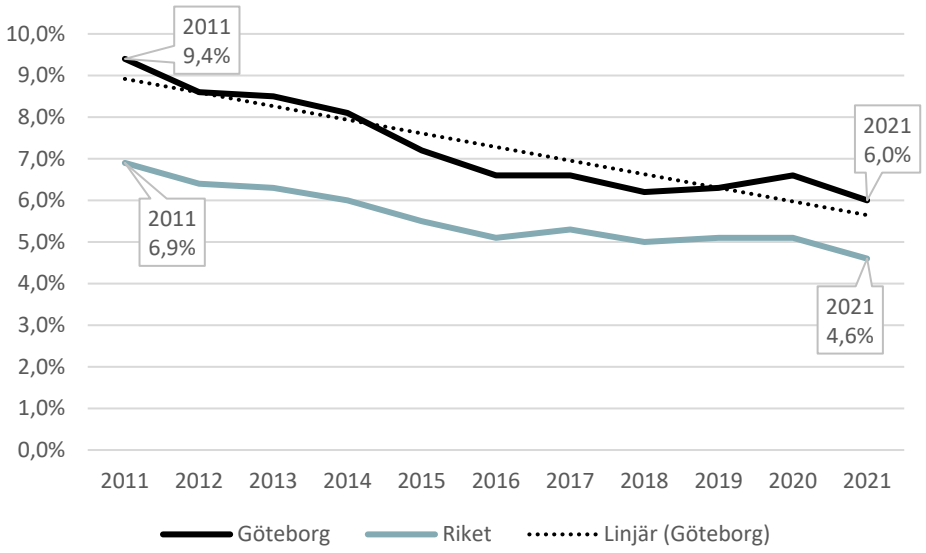
I Norden har låga inkomster ett starkt samband med matosäkerhet.[48] Undersökningarna om levnadsförhållanden visar också att det är i den del av befolkningen som har de lägsta och näst lägsta inkomsterna som den största andelen uppger att man inte har råd att handla och laga en måltid minst varannan dag.[49]

Som beskrivits tidigare i avsnitt 2.2.2.3 kan det statistiska måttet ”låg inkomststandard” användas för att beskriva hur väl en familjs inkomster räcker för att betala nödvändiga omkostnader (den så kallade baskonsumtionen)[50] för bland annat livsmedel och boende. Den

[48] Borch & Kjærnes, 2016.
[49] SCB:s statistikdatabas, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/ (2023-05-09)
[50] Baskonsumtion enligt riksnormen är försörjningsstöd (livsmedel, kläder, fritid), boende, hushållsel, hemförsäkring, barnomsorg, lokala resor, fack- och A-kasseavgift. Observera att de nödvändiga kostnaderna är beräknade utifrån en norm och inte säger något om hushållets verkliga kostnader. Riksnormen grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar.

senaste tillgängliga statistiken från SCB över låg inkomststandard är från 2021. Då var det cirka 34 000 personer (6 procent) i Göteborg som ingick i ett hushåll med låg inkomststandard. Antalet och andelen med låg inkomststandard har minskat sedan 2011. Då var antalet cirka 47 000 personer, eller cirka 9,4 procent i Göteborg. Andelen i Göteborg ligger något högre än andelen för hela Sverige.

Diagram 1. Andel personer med låg inkomststandard i befolkningen, riket samt Göteborg. År 2011–2021.



Källa: SCB

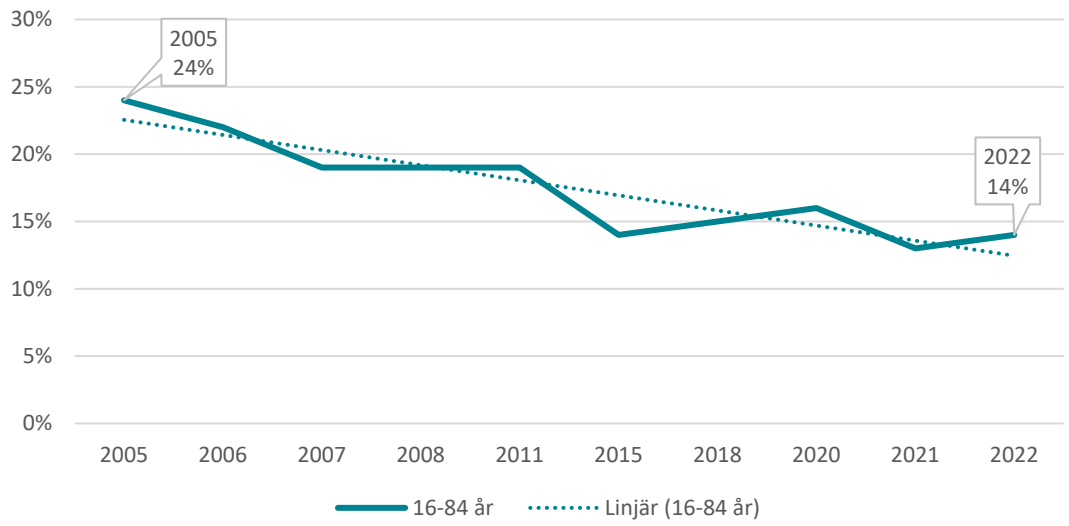
När Stadsmissionen tidigare uppskattat antalet ekonomiskt utsatta individer har de lagt samman individer med låg inkomststandard och/eller de som har försörjningsstöd. Utifrån detta mått beräknar Stadsmissionen att antalet ekonomiskt utsatta personer var drygt 49 000 individer i Göteborg år 2020.[51]

3.1.5 Över tid har andelen i Göteborg som haft svårt att klara löpande utgifter minskat

I Folkhälsomyndighetens nationella folkhälsoenkät ställs en fråga om den som svarar haft svårt att klara löpande utgifter (där bland annat mat och hyra ingår) någon gång under de senaste tolv månaderna. I Göteborg var andelen svarande som uppgav sådana svårigheter 14 procent år 2022. Sedan 2005 har trenden varit att andelen i Göteborg som svarat att man haft svårt att klara de löpande utgifterna minskat. Mellan 2021 och 2022 ökade dock andelen med en procentenhet.

Diagram 2. Andel i Göteborg som svarat att det hänt att man under de senaste 12 månaderna hänt att haft svårigheter att klara de löpande utgifterna för mat, hyra, räkningar med mera. Redovisat för samtliga 16–84 år. År 2005–2022.

[51] Sveriges stadsmissioner. *Fattigdomsrapporten 2022. Ett välfärdssamhälle i förändring.* Bilaga. https://www.stadsmissionen.org/app/uploads/Fattigdomsrapporten_2022_bilaga_highres.pdf



Källa: Folkhälsomyndigheten, Nationella folkhälsoenkäten

3.1.6 Den ekonomiska utsattheten fördelar sig olika över staden

De cirka 34 000 individer i Göteborg som år 2021 hade en låg inkomststandard är ojämnt fördelade mellan stadsområdena. Det största antalet liksom, den största andelen, finns i stadsområde Nordost. På liknande sätt återfinns den största andelen som uppgav i nationella folkhälsoenkäten år 2022 att man haft svårigheter att klara de löpande utgifterna i Nordost.

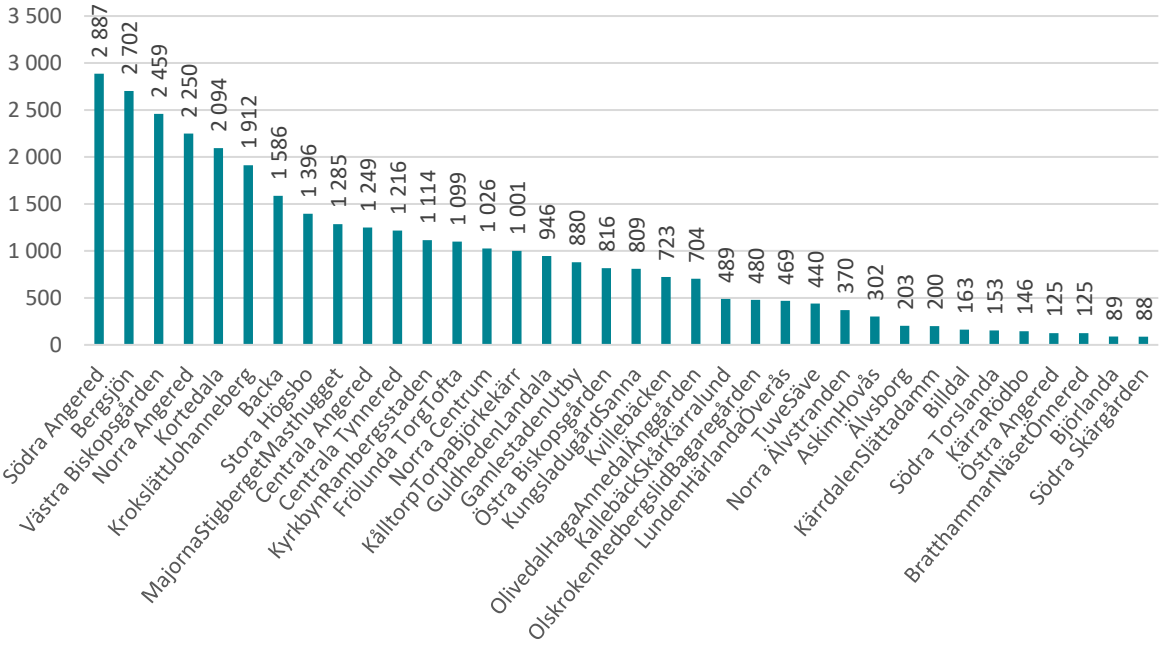
Tabell 2. Antal och andel individer i hushåll med låg inkomststandard 2021 samt andel, 16 år och äldre, som uppgett att de någon gång under de senaste 12 månaderna haft svårigheter att klara löpande utgifter för mat, hyra, räkningar med mera. Redovisat per stadsområde. År 2022.

Stadsområde	Antal med låg inkomststandard	Andel låg inkomststandard	Andel, svårt att klara löpande utgifter
Nordost	12 187	11 %	21,8%
Centrum	9 121	4,8%	11,8%
Sydväst	4 592	3,8%	9,9%
Hisingen	8 096	4,9%	14,2%
Göteborg	**33 996**	**5,8%**	**14%**

Källa: SCB samt Folkhälsomyndigheten, Nationella Folkhälsoenkäten 2022

Det finns dock också skillnader i låg inkomststandard inom respektive stadsområde. Nedan redovisas antalet individer per mellanområde.

Diagram 3. Antal personer i hushåll med låg inkomststandard, redovisat per mellanområde. År 2021.



Källa: SCB

Andelen som 2022 uppgav i den nationella folkhälsoenkäten att man haft svårt att klara sina löpande utgifter utifrån mellanområdena följer relativt väl hur antalet med låg inkomststandard fördelar sig över staden. I sex mellanområden var det mer än 20 procent som uppgav att man haft svårt att klara de löpande utgifterna. Fem av dessa sex områden är samma mellanområden som har det högsta antalet individer med låg inkomststandard.

3.2 Särskilt om sysselsättning, ekonomiskt bistånd och skulder bland ekonomiskt utsatta

3.2.1 De flesta med låg inkomststandard arbetar inte

Bland de som år 2021 bodde i Göteborg, var i åldern 20–64 år, och hade en låg inkomststandard så klassades 25 procent (5 240 personer) av individerna som förvärvsarbetande i SCB:s statistik. Omvänt så var de flesta, 75 procent (16 010 personer), inte förvärvsarbetande i november år 2021. I sammanhanget bör dock betonas att en individ klassas som förvärvsarbetande i statistiken om den i november 2021 fick en lön som översteg 99 kronor. Siffrorna säger alltså inget om personens sysselsättning resten av året.

I undersökningarna av levnadsförhållanden år 2022 så är det de arbetslösa som framför allt upplever en ekonomiskt utsatt situation. Den lägsta andelen av de som inte har råd med en lagad måltid varannan dag finns bland de som har arbete som huvudsaklig sysselsättning. Samma mönster syns i den nationella folkhälsoenkäten. Där svarade, i riket som helhet, cirka 11 procent av de yrkesarbetande att man någon gång de senaste tolv månaderna haft svårt att klara löpande utgifter, vilket kan jämföras med drygt 38 procent bland de som var arbetslösa.

Tabell 3. Andel personer som uppgett olika typer av ekonomiska svårigheter, fördelat på huvudsaklig sysselsättning*, Sverige. År 2022.

	Svårt eller mycket svårt att få ekonomin att gå ihop	Har inte råd att handla och laga en måltid med kött, kyckling, fisk eller vegetariskt alternativ minst varannan dag
Arbetslös	30,7%	7,8%
Studier	8,8%	3,2%
Pensionär	4%	1,8%
Arbete	4,6%	1,6%
Samtliga	6,7%	2,4%

Källa: SCB, Undersökningarna av levnadsförhållanden
** Redovisningen utgår från intervjupersonens svar i undersökningen på följande fråga: ”Vilken är din huvudsakliga sysselsättning?*

3.2.2 Antalet arbetande men fattiga är stabilt över tid

Arbetande men fattiga är en term som används för att beskriva personer som är sysselsatta och har en inkomst genom arbete, men ändå lever under fattigdomsgränsen. Dessa personer har en anställning men tjänar inte tillräckligt för att kunna försörja sig själva eller sina hushåll på ett acceptabelt sätt. Det innebär att de trots sitt arbete har begränsad ekonomisk trygghet och kan möta svårigheter med att täcka sina grundläggande levnadskostnader som mat, boende, kläder och sjukvård.

I en studie från Göteborgs Universitet[52] som följt utvecklingen från 1987 till 2016 konstateras dock att andelen arbetande men fattiga i Sverige har legat på ungefär samma nivå, 1,5–2 procent av befolkningen, under lång tid. Tidigare har ensamstående kvinnor i åldern 30–39 varit de som varit fattigast trots att de jobbat, men en förändring har skett. Numera är det utrikesfödda gifta män mellan 30 och 49 år som lever på minst marginaler trots att de arbetar.[53]

Förändringen anses bero på en framgångsrik jämställdhetspolitik samtidigt som integrationspolitiken inte varit lika lyckosam. Fler kvinnor skaffar sig högre utbildning, arbetar heltid i större utsträckning och lönerna i många kvinnodominerade arbeten har stigit. Bland invandrade män är det vanligt med lågbetalda servicearbeten och att de av olika anledningar inte tagit del av högre utbildning.[54] Studien visar att få arbetande men fattiga tar sig ur fattigdomen, eftersom det är svårt att ta sig ur de låga inkomsterna. Upp- och nedgångar i inkomster kan ofta förklaras av förändringar i hushållets sammansättning, som antalet barn eller förändrat civilstånd.[55]

3.2.3 Antalet individer med ekonomiskt bistånd minskar

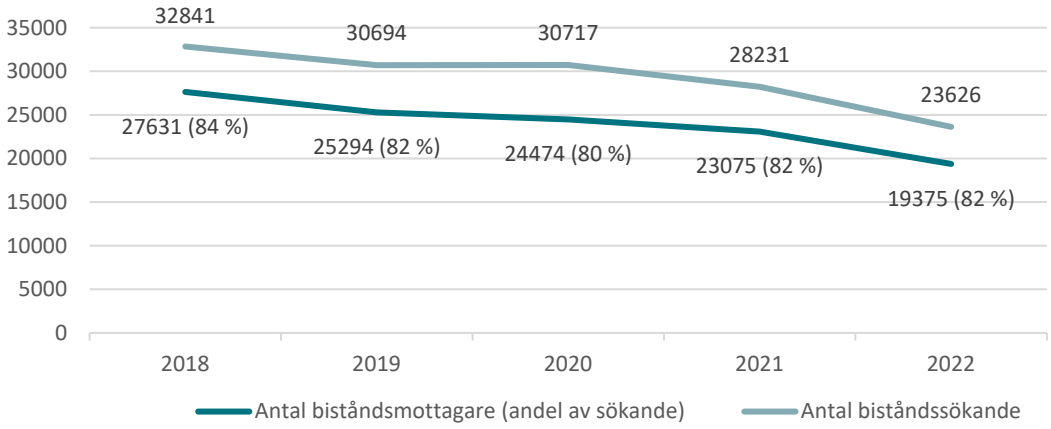
Av statistiken över låg inkomststandard framgår det att år 2021 hade drygt 4000 individer (19 procent) i åldern 20–64 år med låg inkomststandard sin största inkomst från ekonomiskt bistånd.

[52] Lovisa Broström, Birgitta Jansson, *Who are the In-Work Poor? A Study of the Profle and Income Mobility Among the In-Work Poor in Sweden from 1987 to 2016*. Social Indicators Research (2023) 165:495–517
[53] För att ingå i kategorin ”arbetande men fattig” i studien ska personen bo i ett hushåll med en årlig total inkomst som är under den relativa fattigdomsgränsen, 60 procent av den disponibla medianhushållsinkomsten. Det är alltså inte samma mått som används i studien som det absoluta mått som i övrigt redovisas i denna rapport.
[54] Broström & Jansson, 2023.
[55] Broström & Jansson, 2023.

I samma grupp i Göteborg, oavsett inkomststandard, var det tre procent som hade ekonomiskt bistånd som största inkomstkälla. Som huvudsaklig inkomstkälla räknas den inkomst som varit individens största under året, oavsett hur liten skillnaden är jämfört med andra inkomstkällor. Det innebär att det kan finnas individer som under en stor del av året inte haft någon inkomst alls eller mycket låga andra inkomster, men att ekonomiskt bistånd under helåret gav mest pengar.

År 2022 var det drygt 23 600 personer som ansökte om ekonomiskt bistånd i Göteborg. Det är en minskning från 2018 med cirka 28 procent. Andelen som beviljats bistånd av de som ansöker har varit relativt konstant under samma tidsperiod.

Diagram 4. Antal biståndssökande och biståndsmottagare, samt andel som beviljats av de sökande, Göteborg. År 2018–2022.



Källa: Treserva

Sett till år 2023 har antalet biståndsökande och biståndsmottagare minskat mellan månaderna januari till och med april.

Tabell 4. Antal biståndssökande och biståndsmottagare, samt andel som beviljats av de sökande, Göteborg. Januari–april 2023.

	Januari	Februari	Mars	April
Antal biståndssökande	14 383	14 174	14 169	14 017
Antal biståndsmottagare (andel av sökande)	11 366 (79%)	11 211 (79%)	11 647 (82%)	10 540 (75%)

Källa: Treserva
** Observera att månadsstatistiken inte är jämförbar med den årsstatistik som redovisas i diagram 4 ovan*

Inte bara antalet individer, utan även antalet hushåll med ekonomiskt bistånd har minskat 2018–2022, från drygt 15 300 hushåll till knappt 11 400. I dessa hushåll fanns år 2022 knappt 6 700 barn, 6 procent av samtliga biståndsmottagare. Det är en minskning sedan 2018, då antalet barn var nästan 10 400, eller 9 procent av samtliga. Det största antalet hushåll som får bistånd är ensamstående män utan barn, cirka 5000 hushåll år 2022. Den näst största gruppen är ensamstående kvinnor utan barn.

3.2.3.1 Inga tecken på att akut nödbistånd till mat ökar

Socialtjänsten kan också bevilja akut nödbistånd till mat vid behov. I dagsläget finns inte något sätt att ta fram statistik ur verksamhetssystemet Treserva som beskriver i vilken omfattning detta görs. Ett arbete pågår dock i staden för att detta ska vara möjligt framöver.

I dialogen med företrädare för socialtjänsten, försörjningsstödsverksamheterna, framkommer dock att enskilda mätningar genomförda i en förvaltning visar att ansökningarna om nödbistånd till mat inte ökat de senaste månaderna. Uppfattningen från övriga förvaltningar är desamma.

3.2.3.2 De flesta har beviljats ekonomiskt bistånd i 10 månader eller mer

Ekonomiskt bistånd är i sin ursprungliga tanke avsett som ett kortare bidrag i socialförsäkringssystemet i väntan på andra inkomster, eller som en lösning på hinder som inte möjliggör egen försörjning. Som beskrivits inledningsvis i avsnitt 2.2.2.5 kan långvariga behov av ekonomiskt bistånd innebära en risk för ekonomisk otrygghet och ekonomisk utsatthet.

I Göteborgs Stad används 10 månader som riktmärke för att skilja mellan korttids- och långtidsberoende. År 2022 var det knappt 6 400 hushåll som hade fått ekonomiskt bistånd i 10 månader eller mer, jämfört med cirka 5 500 hushåll med kortare utbetalningstid. Båda grupperna har minskat över tid. Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd under kortare tidsperiod har dock minskat i snabbare takt än antalet hushåll med bistånd under mer än tio månader.

Sett till individer med långvarigt ekonomiskt bistånd fanns det år 2022 knappt 9 200 personer som hade beviljat ekonomiskt bistånd i tio månader eller mer.

Tabell 5. Antal och andel vuxna individer med ekonomiskt bistånd per ärendetid. Hela Göteborgs stad. År 2022.

	2022	
0–9 månader	3479	28%
10 månader till 2 år	4248	34%
3 till 5 år	2255	18%
6 år eller längre	2652	21%

Källa: Treserva

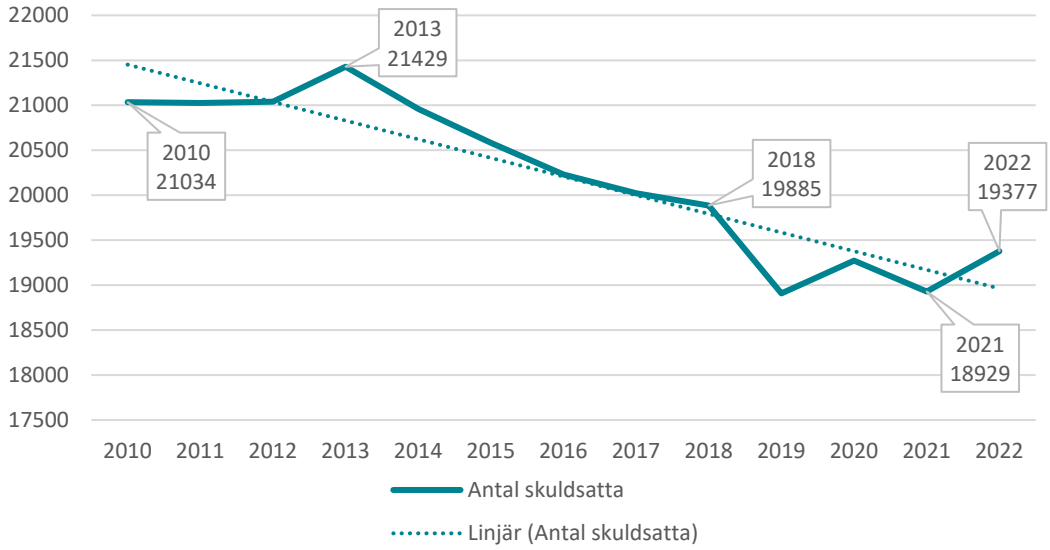
3.2.3.3 Aktualiseringar gällande el- och hyresskulder

Utvecklingen av hushållens skulder för nödvändiga kostnader som hyra och el kan säga något om hushållens ekonomiska situation. Vid obetalda hyror eller obetalda elräkningar ska socialnämnden underrättas av berörd hyresvärd alternativt elbolag, och ett informationsbrev skickas till den enskilde. Vid varje sådan underrättelse till socialtjänsten görs en aktualisering. Aktualiseringen kan sedan leda vidare till en utredning om rätten till bistånd. Mellan 2021 och 2022 har aktualiseringarna på grund av elskulder ökat från 4 457 till 5 332. Samtidigt har aktualiseringarna på grund av hyresskulder minskat något, från 2 547 till 2 502.

3.2.4 Hushållens skuldsättning har ökat något

Vid årsskiftet 2022/2023 hade 19 377 personer som var folkbokförda i Göteborg skulder hos Kronofogden. Det motsvarar fyra procent av kommunens vuxna invånare. Antalet innebär en ökning med nästan 450 personer jämfört med vid samma tid året innan.[56]

Diagram 5. Antal folkbokförda personer i Göteborg med skulder hos kronofogden. År 2010–2022.



Källa: Kronofogdemyndigheten

Antalet personer i Göteborg som ansökt om skuldsanering har ökat successivt mellan åren 2019 och 2021. Mellan 2021 och 2022 minskade dock antalet från 1 758 till 1 635.[57]

Både samtalen och ärendena hos stadens budget- och skuldrådgivning ökade mellan åren 2021 och 2022. Ärenden ökade från nästan 1 050 till 1 450. De största ökningarna skedde under oktober–december 2022. Ökningen har sedan i huvudsak fortsatt under januari till och med april 2023. Antalet ärenden totalt under januari till och med april 2023 ökade även vid en jämförelse med de fyra första månaderna år 2021 och 2022. Personer i åldersgruppen 30–49 år är vanligast förekommande hos budget- och skuldrådgivningen.

Verksamheten märker också av ett ökat tryck avseende ansökningar om skuldsanering. Under 2022 skickades totalt 563 ansökningar in till Kronofogdemyndigheten efter kontakt med budget- och skuldrådgivningen, under januari till och med april 2023 hade nästan 310 ansökningar lämnats in.

I dialogen med budget- och skuldrådgivningen framhålls att de har en hög efterfrågan på sina tjänster från individer som bor i områden med låga inkomster, det finns en tydlig koppling mellan låga inkomster och skuldsättning. Skuldsättningen har ofta föranletts av små lån från olika kreditgivare som tagits för att lösa akuta situationer, såsom hushållskostnader som hyra, mat och medicin. Verksamheten beskriver också att de noterat en ökning av personer som har

[56] Kronofogdemyndigheten https://kronofogden.se/om-kronofogden/statistik/statistikrobot?location=G%C3%B6teborg (2023-05-24)
[57] Kronofogdemyndigheten https://kronofogden.se/om-kronofogden/statistik/statistik-om-skuldsanering (2023-05-24)

pågående utmätning eller skuldsanering och som tagit en förnyad kontakt med dem för att få hjälp att hantera ökade kostnader för exempelvis el och livsmedel.

3.3 Särskilt om vissa grupper i ekonomisk utsatthet och risk för matfattigdom

3.3.1 Ensamstående och hushåll med barn är mer ekonomiskt utsatta

Statistiken över låg inkomststandard går att bryta ner på hushållstyper. Det framkommer då att de flesta individerna i Göteborg med låg inkomststandard fanns år 2021 bland ensamstående utan barn. De två andra stora grupperna individer med låg inkomststandard återfinns bland sammanboende med barn och ensamstående med barn. En tidigare undersökning från SCB visar att, utifrån typ av hushåll, så är det ensamstående kvinnor med barn som löper störst risk för ekonomisk utsatthet.[58]

Tabell 6. Andel och antal personer i Göteborg med låg inkomststandard. Redovisat per hushållstyp. År 2022.

	Antal personer	Andel
Ensamstående utan barn	9 732	28,6%
Sammanboende med barn 0–24 år	8 443	24,8%
Ensamstående med barn 0–24 år	7 008	20,6%
Övriga hushåll med barn 0–24 år	3 321	9,8%
Övriga hushåll utan barn	2 692	7,9%
Sammanboende utan barn	1 986	5,8%
Ensamstående med vuxna barn 25 år eller äldre	508	1,5%
Sammanboende med vuxna barn 25 år eller äldre	166	0,5%
Övriga hushåll med vuxna barn 25 år eller äldre	140	0,4%
Total	**33 996**	**100%**

Källa: SCB

I undersökningarna om levnadsförhållanden är det framför allt ensamstående med barn som svarar att man dels har svårt eller mycket svårt att få ekonomin att gå ihop (17,7 procent), dels att man inte har råd att handla och laga en måltid minst varannan dag (5,2 procent). Den näst största gruppen som uppger ekonomiska svårigheter är ensamstående utan barn. Motsvarande andelar i denna grupp är 10 procent respektive 4,3 procent.

3.3.2 Ekonomisk utsatthet varierar över åldrarna

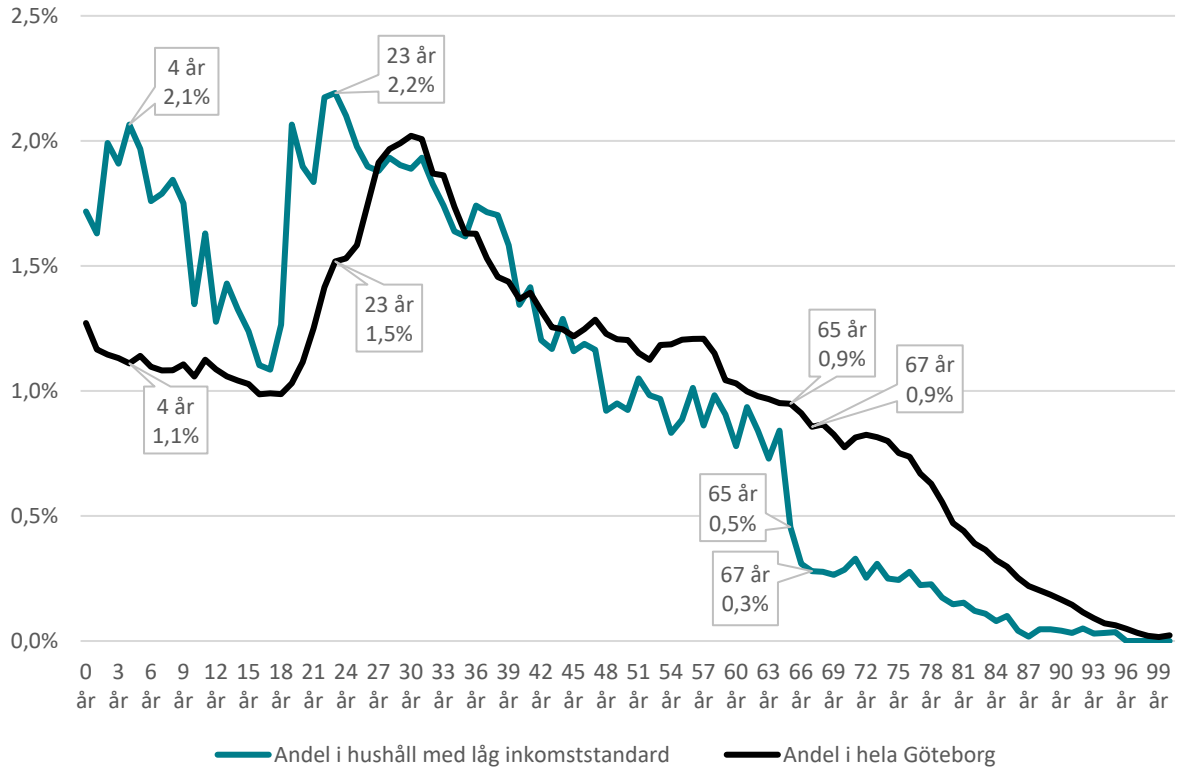
Av de som levde med låg inkomststandard i Göteborg år 2021 var de flesta i åldern 18–64 år och utgjorde knappt 66 procent av samtliga. Den minst andelen fanns i åldrarna 65 år och äldre, drygt 5 procent.

[58] SCB. *Inkomstrapport 2017 – individer och hushåll*. SCB, 2019.

Vissa åldrar är över- respektive underrepresenterade i den del av befolkningen som har låg inkomststandard. Framför allt är det små barn och unga vuxna som överrepresenterade. I gruppen med låg inkomststandard år 2021 utgjorde 23-åringar till exempel 2,2 procent av hela gruppen, vilket kan jämföras med att de bara är 1,4 procent i Göteborgs befolkning som helhet. När det gäller unga vuxna har de dock en stark inkomstutveckling, och en liten andel i gruppen är varaktigt ekonomiskt utsatta.[59]

Samtidigt är vissa åldrar underrepresenterade i statistiken över hushåll med låg inkomststandard. Det gäller framför allt åldrarna 65 år och uppåt.

Diagram 6. Andel i befolkningen med låg inkomststandard per ålder, jämfört med andel i hela befolkningen, Göteborg. År 2021.

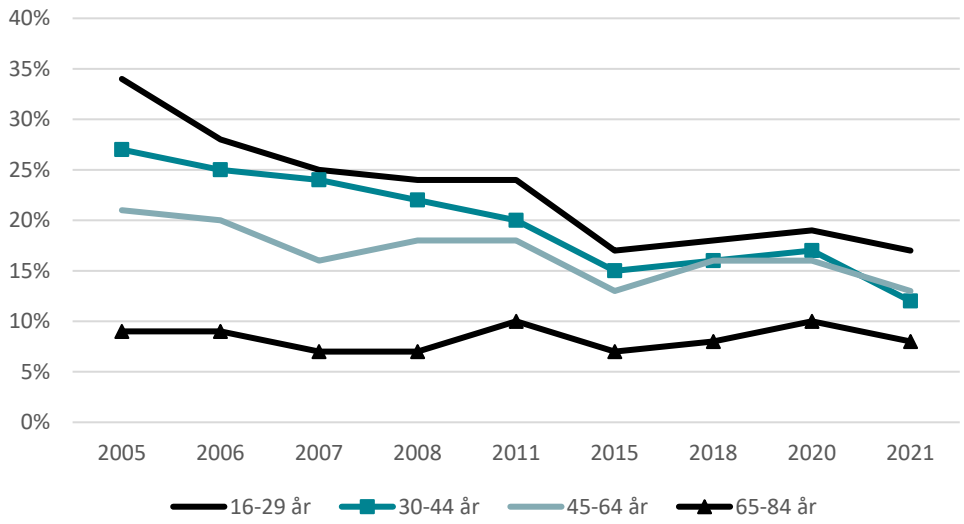


Källa: SCB

Vidare skiljer sig andelen som uppgett i den nationella folkhälsoenkäten att man har haft det svårt att klara löpande utgifter åt mellan olika åldrar. Den största andelen, i Göteborg, som uppgett ekonomiska svårigheter finns inom gruppen 16–29 år. Den lägsta andelen som har svårt att klara sina löpande utgifter finns bland personer i gruppen 65 år och äldre.

[59] SCB, 2019.

Diagram 7. Andel i Göteborg som svarat att det hänt att man under de senaste 12 månaderna hänt att haft svårigheter att klara de löpande utgifterna för mat, hyra, räkningar med mera. Redovisat per åldersgrupp*. År 2005–2021.



Källa: Folkhälsomyndigheten, Nationella folkhälsoenkäten

3.3.2.1 Antalet barn med låg inkomststandard minskar

Bland antalet hushåll med låg inkomststandard i Göteborg år 2021 var cirka 25 procent hushåll med barn under 18 år. Totalt sett fanns det drygt 9 800 barn som bodde i hushåll med en låg inkomststandard i Göteborg. Det motsvarar cirka 8,5 procent av alla barn i Göteborg. Både antalet och andelen bland barn i Göteborg som bor i en familj med låg inkomststandard har minskat från år 2014 och framåt.

Förändringar i en barns familj, till exempel separation mellan föräldrar eller att barnet får nya syskon, påverkar barns ekonomiska situation.[60] I februari till mars 2023 genomfördes en SIFO-undersökning på uppdrag av flera organisationer[61] som handlade om barnfamiljers ekonomiska situation i Sverige. Den visade att det finns en koppling mellan låga inkomster och ekonomiska svårigheter i barnfamiljer. Ensamstående föräldrar med låga inkomster[62] var den grupp som i genomsnitt hade de största svårigheterna. Bland annat svarade åtta procent i gruppen att de hade haft svårigheter de senaste sex månaderna med att kunna äta sig mätta. Sex procent av hushållen med sammanboende föräldrar med låga inkomster svarade ja på samma fråga.

[60] SCB. *Barn med låg inkomststandard*. SCB, 2022. https://www.scb.se/contentassets/e299f6833d354d07904f7c3899b2910d/le0102_2020a01_br_lebr2205.pdf
[61] Hyresgästföreningen, Majblomman, Rädda barnen samt Svenska Röda Korset
[62] I undersökningen sattes inkomstgränsen för en ensamstående vuxen med barn till en bruttoinkomst under 35 000 kronor per månad och för två sammanboende vuxna med barn till 42 000 kronor.

Tabell 7. Andel (riket) som svarat att man under de senaste 6 månaderna haft ekonomiska svårigheter med någon av följande saker på grund av sin ekonomi. År 2023.

	Köpa näringsrik mat för alla dagar i veckan	Att kunna äta sig/oss mätta
Ensamstående, hushållets bruttoinkomst under 35 000 kr/mån	29%	8%
Sammanboende, hushållets bruttoinkomst under 42 000 kr /mån	20%	6%
Genomsnittlig barnfamilj	8%	2%

Källa: Barnfamiljers ekonomiska svårigheter, SIFO/Kantar

I Göteborg bodde år 2021 cirka 41 procent av alla barn med låg inkomststandard i ett hushåll med en ensamstående vuxen, vilket motsvarar drygt 4000 individer. Samtidigt bodde 45 procent, cirka 4 400 individer, av barnen med låg inkomststandard i ett hushåll med två sammanboende vuxna. Övriga barn bodde i hushåll där det inte går att utläsa av statistiken hur hushållstypen ser ut.[63]

Den största andelen barn med låg inkomststandard, drygt en tredjedel, bodde år 2021 i familjer där en förälder förvärvsarbetade. Den näst största andelen, 25 procent, bodde i en familj där ingen av föräldrarna arbetade, jämfört med 4 procent av samtliga barn. Endast fem procent av barnen med låg inkomststandard hade två förvärvsarbetande föräldrar, jämfört med 57 procent av samtliga barn. För 34 procent av barnen saknas dock uppgift om föräldrarnas sysselsättning. En tidigare undersökning av SCB på riksnivå har visat att föräldrarnas förvärvsarbete har stor betydelse för inkomsten, och därmed också för familjens inkomststandard.[64]

Tabell 8. Antal och andel barn med låg inkomststandard i Göteborg, redovisat per föräldrarnas sysselsättning och jämfört med samtliga barn i Göteborg. År 2021.

	Antal barn med låg inkomststandard	Andel	Totalt antal barn, oavsett inkomststandard	Andel
En förälder förvärvsarbetar	3 509	36%	37 126	32%
Ingen förälder förvärvsarbetande	2 488	25%	4 817	4%
Båda föräldrar förvärvsarbetande	452	5%	66 479	57%
Uppgift saknas	3 362	34%	7 355	6%
Totalt	**9 811**	**100%**	**115 777**	**100%**

Källa: SCB

Den största andelen barn, 64 procent, med låg inkomststandard hade minst en förälder med gymnasieutbildning eller högre. Det kan jämföras med samtliga barn i Göteborg, där 91 procent hade minst en förälder med denna utbildningsnivå.

[63] I dessa övriga hushåll vet man inte hur relationen mellan de vuxna är, till exempel om det rör sig om inneboende.
[64] SCB, 2022.

SCB visat att i riket som helhet är det betydligt vanligare att barn med utländsk bakgrund har låg inkomststandard. I riket som helhet rörde det sig år 2020 om nästan ett av fyra barn. Det kan jämföras med att endast fyra procent av barnen med svensk bakgrund levde med en låg inkomststandard. Bland de barn som bor med en ensamstående mamma var det 55 procent av barnen med utländsk bakgrund som hade en förälder som inte förvärvsarbetar. Det kan jämföras med 28 procent bland barnen med svensk bakgrund som bor med en ensamstående mamma. Statistiken på nationell nivå visar också att det är vanligare med låg inkomststandard för barn med mer än tre syskon, vilket är vanligare bland barn med utländsk bakgrund. Studien visar också att det är betydligt vanligare att barn med utländsk bakgrund lever under en längre tid med låg inkomststandard, jämfört med barn med svensk bakgrund.[65]

3.3.2.2 Ingen entydig bild av om barnen äter mer i skolan

I media har det under senare tid förekommit uppgifter om att elever äter mer inom ramen för skolverksamheten. I den dialog som genomförts med representanter från grundskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen framkommer inte någon entydig bild av att så är fallet.

Å ena sidan beskriver verksamheterna att man upplever att åtgången på mat på vissa enskilda skolor har ökat. På samma sätt finns det skolor som inte uppfattar någon ökad åtgång på mat utan barnen uppvisar samma ätbeteende som tidigare. I skolförvaltningarna som helhet upplevs inga större förändringar. I dialogen med utbildningsförvaltningen beskrivs dock att på vissa skolor har elever levt i ekonomisk utsatthet under lång tid, och även tidigare ätit mycket i skolan. Det är alltså inte något som uppstått utifrån den senaste tidens inflation. Förskoleförvaltningen uppger att det finns en känsla av att barnen i högre utsträckning äter frukost och mellanmål i verksamheten än tidigare, men att man inte har någon statistik som beskriver situationen.

Förvaltningarna menar att det är svårt att säga att de upplevelser som finns av ökad åtgång på mat beror på barnens och elevernas ekonomiska situation. Bland annat påtalas att en effekt av återgången efter pandemin kan vara att färre vårdnadshavare arbetar hemifrån och därför har behovet av exempelvis frukost och mellanmål ökat. Under pandemin har också färre barn och elever varit i förskola och skola och ätit, vilket kan påverka upplevelsen av att ätandet ökat. Skolförvaltningarna lyfter också att en eventuell ökning kan bero på andra faktorer, som exempelvis kvaliteten på den mat som serveras.

Det är svårt att veta hur utvecklingen faktiskt ser ut eftersom det saknas en samlad statistik som beskriver utvecklingen av åtgången på mat inom stadens för- grund- och gymnasieskolor som helhet. Statistik från tre enskilda gymnasieskolor pekar dock på en viss ökad åtgång just på dessa skolor sedan 2021. Två av dessa gymnasieskolor ser också tecken på att eleverna under vårterminen 2023 äter skolmat i högre utsträckning än vanligt under vårterminen. Inom grundskoleförvaltningen har ett stickprov på måltidsstatistik för läsåret 2022/23 för nio grundskolor i tagits fram. Statistiken ger ingen tydlig bild av om eleverna generellt äter mer i skolan. På några enstaka skolor tyder statistiken dock på en viss ökad beställning av mat under läsåret. Grundskoleförvaltningen framhåller dock att det kan finnas flera faktorer som påverkar statistiken i olika riktningar, så som felregistreringar, vilken maträtt som serverats vid de

[65] SCB, 2022.

aktuella mättillfällena, minskat ätande vid mättillfället på grund av exempelvis prao, mindre svinn och så vidare. Statistiken behöver därför tolkas med stor försiktighet.

På vissa grundskolor och gymnasieskolor serveras frukost även för elever som inte går på fritids. Det sker bland annat inom ramen för Skola som arena. Frukost upplevs som efterfrågat, men fyller fler funktioner än att bara ge näring. Eleverna vill till exempel umgås med varandra en stund innan skolan startar, och de får också en möjlighet att träffa vuxna utanför själva undervisningen. I flera fall har frukostserveringen startat under föregående år, och det är därför svårt att säga något kring om efterfrågan har ökat. Röda Korsets ungdomsförbund som bedriver frukostverksamhet vid en av stadens grundskolor beskriver dock att man generellt, inte bara i Göteborg, upplever en ökad efterfrågan på frukost i skolan.

En fråga som diskuterats i media är att eleverna äter mer på fredagar och måndagar. I dialogerna med både grundskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen framhålls att detta inte är något nytt fenomen som kan kopplas samman med att inflationen skjutit fart. Det är till exempel vanligt att skolorna serverar mat på fredagar som man vet att eleverna tycker extra mycket om, vilket påverkar hur mycket mat som går åt. I den måltidsstatistik som grundskoleförvaltningen kunnat ta fram visar stickproven inte på ett tydligt mönster. Hur antalet portioner och antalet ätande fördelar sig över veckodagarna skiljer sig åt mellan skolorna.

3.3.2.3 Av de som är över 65 år har två procent en låg inkomststandard

Av samtliga de cirka 90 000 personer som var 65 år och äldre i Göteborg år 2021 hade drygt 1800 individer, eller 2 procent, en låg inkomststandard. I gruppen äldre som hade ålderspension som huvudsaklig inkomst, totalt cirka 82 000 personer, hade knappt 1 500 en låg inkomststandard år 2021 i Göteborg. I riket som helhet har andelen äldre med låg inkomststandard sjunkit sedan 2011.

I den dialog som genomförts med civilsamhällets organisationer lyfter de fattiga äldre som en grupp som inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning. De möter till exempel ibland personer som är beroende av hemtjänst, men som inte har råd att ha kvar insatsen. Många av dessa äter lite, har inte råd att få maten hemlevererad, avstår från städ och har många gånger höga kostnader för medicin. Dessa äldre har ofta inte möjlighet att komma till verksamheterna, men flera av kyrkorna och moskéerna i staden gör hemsök och erbjuder mat till dessa äldre.

I den dialog som genomförts med företrädare för äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen (ÄVO) beskriver dessa att det förekommer att man möter äldre personer inom ramen för sin verksamhet som har det svårt ekonomiskt, vilket kan få konsekvenser för matsituationen. Till exempel kan det handla om möter brukare som berättar att man inte har råd med till exempel medicin eller mat. Förvaltningens representanter beskriver också att det förekommer att brukare av kostnadsskäl vill avsluta sin beviljade insats, till exempel hjälp med matinköp via hemtjänsten. När brukaren får hjälp med matinköp blir det en kostnad både för livsmedel i sig, och för hemtjänstinsatsen. Brukaren har inte heller själv möjlighet att påverka varifrån maten köps, och till exempel välja matvarukedja utifrån prisnivå. Den individ som har svårt att själv laga sin mat kan få färdiglagad mat hemlevererad. Det förekommer att insatsen upplevs som för dyr.

När det gäller insatsernas kostnad ska de beräknas utifrån individens inkomster. Det ska finnas pengar kvar till kostnader för bostaden och vissa basbehov. Vid låga inkomster finns också utrymme för kostnadsbefrielse. Det är dock inte möjligt för individen att i förhand få besked om

vilka exakta kostnader som en insats innebär. Det, menar representanterna från ÄVO, kan skapa oro för de äldre som har små ekonomiska medel. Det ställer också krav på individen att kunna redovisa sina inkomster på ett korrekt sätt, vilket för vissa individer kan vara svårt.

Äldre med små ekonomiska marginaler är inte något nytt problem enligt representanterna från ÄVO, men det finns en upplevelse av att problemet ökat i viss mån den senaste tiden. Det finns dock ingen statistik eller liknande som gör det möjligt att säga hur många individer det rör sig om, eller hur utvecklingen sett ut över tid.

3.3.3 Personer med förgymnasial utbildning är överrepresenterade bland de med låg inkomststandard

Utifrån SCB:s statistik över låg inkomststandard går det att se att individer som bara har förgymnasial utbildning är överrepresenterade i gruppen, jämfört med befolkningen i övrigt. År 2021 hade 25 procent av de med låg inkomststandard[66] i Göteborg denna kortare utbildning. Det kan jämföras med 13 procent bland hela Göteborgs befolkning som helhet. Omvänt var gruppen med eftergymnasial utbildning underrepresenterad bland gruppen med låg inkomststandard.

Både svaren i den nationella folkhälsoenkäten och undersökningarna om levnadsförhållanden visar att individer med endast förgymnasial utbildning i högre utsträckning upplever ekonomiska svårigheter. Drygt 4 procent i gruppen uppger bland annat att de inte haft råd att laga en måltid med kött, kyckling, fisk eller vegetariskt alternativ varannan dag, vilket kan jämföras med 2,4 procent i befolkningen som helhet.

Tabell 9. Andel personer (Sverige) som uppgett olika typer av ekonomiska svårigheter i ULF, redovisat per utbildningsnivå. År 2022.

	Svårt eller mycket svårt att få ekonomin att gå ihop	Har inte råd att handla och laga en måltid med kött, kyckling, fisk eller vegetariskt alternativ minst varannan dag
Förgymnasial utbildning	10,9%	4,1%
Gymnasial utbildning	6,8%	2,5%
Eftergymnasial utbildning, kortare än 3 år	6,1%	1,9%
Eftergymnasial utbildning, 3 år eller längre	3,4%	0,8%
Samtliga	6,7%	2,4%

Källa: SCB, Undersökningarna av levnadsförhållanden

3.3.4 Personer med utländsk bakgrund är mer ekonomiskt utsatta

I Göteborg var det år 2021 betydligt fler med låg inkomststandard som hade en utländsk bakgrund (67 procent) jämfört med svensk bakgrund (33 procent). Bland de utrikes födda i

[66] Bland personer 25 år eller äldre.

Göteborg har dock andelen med låg inkomststandard sjunkit från knappt 19 procent 2011 till knappt 11 procent år 2021.

I undersökningarna om levnadsförhållanden år 2022 uppgav, i riket som helhet, cirka 15 procent med utländsk bakgrund att man hade svårt att få ihop sin ekonomi. Andelen bland de med svensk bakgrund var knappt fyra procent. 5,2 procent av de med utländsk bakgrund svarade att man inte hade råd att handla och laga en måltid med kött, kyckling, fisk eller vegetariskt alternativ minst varannan dag, jämfört med 1,3 procent bland de med svensk bakgrund. Svaren i den nationella folkhälsoenkäten för riket som helhet visar vidare att svårigheter med att klara löpande utgifter skiljer sig åt utifrån födelseregion. I gruppen personer födda utanför Europa är finns den största andelen som uppger sådana svårigheter.

Tabell 10. Andel personer (Sverige) som uppgett olika typer av ekonomiska svårigheter i ULF, utländsk respektive svensk bakgrund*. År 2022.

	Svårt eller mycket svårt att få ekonomin att gå ihop	Har inte råd att handla och laga en måltid med kött, kyckling, fisk eller vegetariskt alternativ minst varannan dag
Utländsk bakgrund	15,1%	5,2%
Svensk bakgrund	3,8%	1,3%
Samtliga	6,7%	2,4%

Källa: SCB, Undersökningarna av levnadsförhållanden
**Utländsk bakgrund avser utrikes födda eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Svensk bakgrund avser inrikes födda med en eller två inrikes födda föräldrar.*

3.3.5 Personer med funktionsnedsättning har i högre utsträckning svår att klara sin ekonomi

Personer med funktionsnedsättning har sämre ekonomi jämfört med övriga befolkningen. Cirka 16 procent av befolkningen mellan 16–64 år anser sig ha en funktionsnedsättning.[67]

Ur den statistik om låg inkomststandard som varit tillgänglig från SCB när denna kartläggning genomförts går det inte att utläsa hur situationen ser ut för personer med funktionssättning. Det är dock vanligare att personer med funktionsnedsättning har låg ekonomisk standard, alltså en disponibel inkomst som är lägre än 60 procent av medianinkomsten för hela befolkningen när hänsyn tagits till hushållets försörjningsbörda (det vill säga lever i relativ fattigdom). Detta förhållande gäller 25 procent av personer med funktionsnedsättning jämfört med 12 procent i den övriga befolkningen.[68] För 2020 motsvarade det 13 300 kr. Göteborgs Stads funktionshindersombudsman har också tidigare beskrivit hur den ekonomiska situationen såg ut för individer år 2020 som helt eller delvis fick sådana ersättningar från socialförsäkringar eller arbetsmarknadsstöd som hade tydlig koppling till funktionsnedsättning. Statistiken visade att

[67] SCB https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/funktionsnedsattning/situationen-pa-arbetsmarknaden-for-personer-med-funktionsnedsattning/pong/statistiknyhet/situationen-pa-arbetsmarknaden-for-personer-med-funktionsnedsattning/#:~:text=I%20unders%C3%B6kningen%20uppger%2016%20procent,funktionsneds%C3%A4ttning%20%C3%A4n%20i%20befolkningen%20totalt. (2023-05-26)
[68] SCB https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2022/samre-ekonomi-for-personer-med-funktionsnedsattning/ (2023-05-26)

mer än hälften av mottagarna av dessa ersättningar levde under gränsen för relativ fattigdom.[69] Statistiken som används ovan är alltså inte samma mått som används i denna rapport, men säger ändå något om gruppens ekonomiska utsatthet.

SCB:s undersökningar om levnadsförhållandena visar också att i riket som helhet är personer med funktionsnedsättning överrepresenterade bland dem som har svårigheter att klara sin ekonomi och ha råd med att laga en måltid. Knappt 16 procent av personerna med funktionsnedsättning[70] uppgav 2022 att de har svårt eller mycket svårt att få ekonomin att gå ihop, jämfört med knappt sex procent i övriga populationen. Samma mönster gäller när det kommer till att ha råd att handla och laga en måltid med kött, kyckling, fisk eller vegetariskt alternativ minst varannan dag. På denna fråga uppgav drygt sex procent av de svarande med funktionsnedsättning att de inte har råd att göra detta, jämfört med knappt två procent i övriga populationen.

3.3.6 Andra ekonomiskt utsatta grupper som kan leva i fattigdom men inte syns i statistiken

Som tidigare beskrivits finns grupper som inte syns i den registerbaserade statistiken. Det berör de som av någon anledning inte är eller har varit folkbokförda under hela undersökningsåret eller har okänd hemvist. Cirka 3,4 procent (drygt 20 000 personer) av befolkningen i Göteborg var folkbokförd den 31 december 2021 men saknas i inkomststatistiken. Därtill kommer personer som inte var folkbokförda alls så som till exempel papperslösa, asylsökande, tillfälligt skyddsbehövande från Ukraina, personer som utsätts för arbetskraftsexploatering samt vissa fattiga EU-medborgare. Det är svårt att uppskatta hur många personer det rör sig om. Dessa grupper har ofta begränsade sociala rättigheter i landet och är ofta hänvisade till civilsamhällets organisationer för hjälp och stöd. Det är rimligt att anta att människor i sådana grupper inte bara lider av ekonomisk brist när det gäller att ha en hälsosam kost, utan också möter begränsningar när det kommer till praktiska möjligheter att laga mat. Dessutom kan de sakna stabila sociala sammanhang för att äta tillsammans.[71]

I dialogen med civilsamhällets representanter beskriver de att de i sina verksamheter ofta träffar personer som är papperslösa, fattiga EU-medborgare, tredjelandsmedborgare eller utnyttjade på en illegal arbetsmarknad och som inte syns inom samhällets välfärdssystem. Dessa personer lever i ekonomisk utsatthet och tillhör i stor utsträckning gruppen personer som lever i matfattigdom.

3.3.6.1 Papperslösa

Att vara papperslös betecknar människor i alla åldrar som vistas, arbetar eller studerar i Sverige utan giltiga tillstånd. Ett alternativt begrepp är irreguljär migrant, vilket betecknar människor som saknar rättslig status i ett genomrese- eller värdland. Det kan vara personer som kommit hit utan tillstånd, men de kan också kommit lagligt och stannat kvar efter att uppehållstillståndet har löpt ut. Till papperslösa räknas också de som inte lämnat in en asylansökan eller som väljer att stanna i landet trots avslag på ansökan. Det är olagligt att arbeta utan arbetstillstånd enligt svensk arbetsrätt. Papperslösa har därmed små möjligheter till försörjning via en anställning.

[69] Göteborgs Stad. Funktionshinderombudsmannens årsrapport 2022, dnr 1391/22. 2022.
[70] Funktionsnedsättning enligt definition 1 i Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF).
https://www.scb.se/contentassets/0cd017fd7d7e458189d0027c8da56bd6/indikatorer-och-redovisningsgrupper-ssd-ulf.pdf
[71] Karlsson, 2019.

Det är svårt att beräkna antalet papperslösa och gömda människor i Sverige. Socialstyrelsen konstaterar i lägesrapport 2014 för utvecklingen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att det inte finns tillförlitlig statistik över antalet papperslösa. Enligt rapporten varierade det beräknade antalet vid den tidpunkten mellan 10 000 och 35 000 och i gruppen ansågs cirka 2 000–3 000 barn ingå.[72] I propositionen 2020/21:159, vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten anges att antalet personer i gruppen i andra beräkningar har uppskattats till så många som 30 000–50 000 personer. Väldigt många asylsökande har efter 2010 sökt sig till Sverige, men även andra personer som inte ansöker om uppehållstillstånd har kommit. Även om det inte går att säkert uttala sig om hur många personer som i nu vistas i landet utan tillstånd, anses det i propositionen vara sannolikt att siffran har ökat väsentligt jämfört med de tidigare uppskattningarna.[73]

Antalet papperslösa kan även variera beroende på årstid och tillgång till jobb i övriga Europa. Svårigheten att göra beräkningar beror på att de inte finns registrerade någonstans - rädsla för utvisning gör att de oftast håller sig på avstånd från myndigheter.

I en studie som genomfördes 2014–2016 om vuxna papperslösa migranter i Sverige anges att nästan alla hade en osäker boendesituation och var ofta tvungna att flytta. 57 procent av dem upplevde matosäkerhet. Slutsatserna i studien kretsar kring tanken att kränkningar av de mänskliga rättigheterna för papperslösa migranter, inklusive rätten till mat, påverkar deras psykiska hälsa.[74]

3.3.6.2 Utsatta EU-medborgare

Med utsatta EU-medborgare avses i de flesta sammanhang individer som är medborgare i ett annat EU-land och som inte har så kallad uppehållsrätt i Sverige. Den som inte har uppehållsrätt har betydligt mindre möjligheter att få tillgång till välfärd i landet. För att få uppehållsrätt krävs, något förenklat, att man har ett arbete eller att man har goda möjligheter att få ett arbete.

Under 2012 började utsatta EU-medborgare i större utsträckning än tidigare komma till Sverige. De följande tre åren ökade antalet kraftigt. I april 2015 var antalet cirka 5 000 individer. Därefter stannade ökningen av och en mindre nedgång har noterats. I november 2015 bedömdes antalet vara cirka 4 700 individer. Antalet barn i gruppen varierar, men bedöms vara mellan 70 och 100. [75]

Det finns inga säkra siffror på antal fattiga EU-medborgare som finns i Göteborg. Antalet påverkas av att individerna reser fram och tillbaka mellan Sverige och hemlandet. Enligt försiktiga uppskattningar gjorda av socialtjänstens uppsökande verksamheter finns det cirka 400–500 fattiga EU-medborgare som vistas i Göteborg.

Merparten av de ekonomiskt utsatta EU-medborgare som tillfälligt vistas i Norden utgörs av romer från de senast anslutna EU-länderna. Dessa individer lider ofta av bristande möjligheter till försörjning och lever i en ekonomiskt utsatt situation.[76]

[72] Socialstyrelsen. *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Lägesrapport 2014*. Socialstyrelsen, 2014. https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2014-2-3.pdf
[73] Proposition 2020/21:159 *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten*.
[74] Lena MC Andersson, Anders Hjern, Henry Ascher. *Undocumented adult migrants in Sweden: mental health and associated factors*. BMC Public Health. 2018 Dec 12;18(1):1369. doi: 10.1186/s12889-018-6294-8. PMID: 30541531; PMCID: PMC6292107.
[75] SOU 2016:6. *Framtid sökes – slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare*.
[76] Bo J A Haglund, Hans Swärd. *Den nya utsattheten – om EU-migranter och tiggeri*. Socialmedicinsk tidskrift 2015, årgång 92 nr 3

3.3.6.3 Arbetskraftsexploatering

I dialogerna med såväl civilsamhället som företrädare för socialtjänsten framkommer en samstämmig bild av de problem som finns med utnyttjandet av utländsk arbetskraft. Det gäller såväl EU-medborgare som tredjelandsmedborgare. Gruppen befinner sig ofta i en ekonomiskt utsatt situation. Det är oklart hur stor gruppen är.

3.3.6.4 Asylsökande och skyddsbehövande enligt massflyktingsdirektivet

Personer som söker asyl kan inte folkbokföra sig i Sverige och omfattas därför inte heller av SCB:s redovisade inkomststatistik. Däremot finns de i Migrationsverkets statistik. Under år 2021 fanns drygt 1 000 asylsökande i Göteborg jämfört med drygt 2 500 asylsökande samt tillfälligt skyddsbehövande från Ukraina under 2022. Under januari till och med april 2023 fanns cirka 2 500 asylsökanden samt tillfälligt skyddsbehövande från Ukraina i Göteborg.[77]

Asylsökande som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring, så kallad dagersättning, som handläggs av Migrationsverket. Flyktingarna från Ukraina får samma ersättning som asylsökande. Vuxna ensamstående får 71 kronor per dag, om de inte bor på en anläggning där måltider ingår. En vuxen som delar hushåll med någon annan vuxen får 61 kronor per dag. För barn betalas mellan 37 och 50 kronor per dag, beroende på ålder.

Från den 1 juli 2020 begränsades asylsökandes möjligheter att flytta till eget boende (ebo) i särskilt angivna områden med socioekonomiska utmaningar. Kommuner som finns med i en särskild förteckning har möjlighet att anmäla att en eller flera delar av kommunen ska omfattas av denna områdesbegränsning. Göteborgs kommunfullmäktige beslutade 2020-10-15 § 10 att anmäla till Migrationsverket ett antal områden som begränsas från asylsökandes egenbosättning. Regeln innebär att asylsökande som väljer att bo i ebo i undantagna områden som huvudregel inte har rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Cirka 1700 personer bor ebo i Göteborg men det finns inga uppgifter om hur många av dessa som bor i undantagna områden.

3.4 Konsekvenser av matfattigdom

3.4.1 Ökad risk för fysisk och psykisk ohälsa

Forskaren Elinn Leo Sandberg hänvisar i en artikel till flera olika studier som visar att matfattiga vuxna i både hög- och låginkomstländer i större utsträckning drabbas av hjärt- och kärlsjukdomar, fetma, näringsbrist, diabetes, högt blodtryck, kroniska sjukdomar och psykisk ohälsa. Barn som lever i matosäkerhet har generellt en sämre hälsa. Det finns också en ökad risk för spädbarnsdödlighet. De negativa konsekvenserna av matfattigdom är inte begränsade till en specifik åldersgrupp. Barn i höginkomstländer tycks dock vara något mindre drabbade av näringsbrist. En möjlig förklaring kan vara att föräldrar främst prioriterar att ge barnen den mat som finns att tillgå och att skolelever i vissa länder erbjuds kostnadsfria skolluncher. Det indikerar att risken för matosäkerhet kan variera mellan medlemmarna i hushållen[78] I den dialog som genomförts med civilsamhällets representanter beskriver en av deltagarna dock att man i verksamheterna numer kan se barn som är undernärda på grund av att familjen inte har råd med mat.

[77] https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html (2023-05-21)
[78] Sandberg, 2022.

I internationell forskning beskrivs hur matfattigdom är en allvarlig riskfaktor för fysisk och psykisk ohälsa. För barn finns ökad risk att drabbas av allt från astma och aggressionsproblematik till depressioner och suicid även när andra riskfaktorer sorterats bort. Studier av konsekvenserna för vuxna visar att det finns en risk för näringsbrist, mental ohälsa och depression, diabetes, högt blodtryck, försämrad allmän hälsa och svårigheter att sova. Risken för dessa hälsoproblem kan vara fördubblad hos personer som lever i matfattigdom. När det gäller pensionärer är risken för rapporterad ohälsa mer än fördubblad bland de som lever i svår matfattigdom.[79]

3.4.2 Många är stressade och känner stor press

I den dialog som genomförts med representanter från civilsamhället framkommer att de möter många som lever under stor press och stress. Deltagarna framhåller att samhället måste bli bättre på att förstå vilka utmaningar dessa personer ställs inför. Att återkommande vara tvungen att prioritera mellan olika nödvändiga behov innebär att ställas inför orimliga krav. Det påverkar både enskilda och deras familjer att göra ständiga avkall på sina grundläggande behov. Stressen kan medföra att man får försämrade kognitiva förmågor. När individen befinner sig i en sådan situation saknas ofta kraft att göra kloka prioriteringar och tänka kreativt kring matlagning och hushållning.

Det framförs också hur besökarna i verksamheterna måste lägga mycket tid och resurser på att faktiskt få tillgång till mat, de åker långt och står länge i kö. Denna bild bekräftas inom forskningen där matdistributionens tidsåtgång beskrivs som en erfarenhet som påverkar mottagarna negativt. Deras tid försummas och tiden går till saker som andra inte behöver ägna sig åt överhuvudtaget.[80] Deltagarna i dialogen berättar hur besökarna måste lägga sin tid på att kortsiktigt lösa sin situation och därför inte får tid och kraft att lösa situationen långsiktigt.

3.4.3 Känslor av skuld och skam

Sandberg beskriver hur tidigare studier visat att enskilda i behov av att ta emot mat från civilsamhället kan känna känslor av skam, förnedring, stigma, orättvisa, frustration, exkludering och nervositet. De negativa känslorna upplevs som starkast vid första besökstillfället och hindrar ibland personer från att ta del av mat trots att de har behov av det. Denna negativa emotionella påverkan tycks avta med tiden. En mindre grupp verkar dock inte uppleva några negativa emotionella konsekvenser av att vända sig till civilsamhällets matdistribution. En annan vanligt förekommande känsla hos mottagarna är tacksamhet och tacksamhetsskuld.[81] En konsekvens av känslan av förnedring och stigma är att de som behöver hjälp försöker dölja det, vilket kan bidra till att matfattigdom som ett socialt problem förblir dolt. Denna önskan att framstå som icke-fattig genom att klä sig väl kan orsaka ytterligare problem för dem som ber om hjälp då äktheten i deras behov skulle kunna ifrågasättas.[82]

Deltagarna i dialoger delar bilden av att besökare i deras verksamheter känner skuld och skam för sin situation. I dialogen framkommer också att vissa föräldrar känner en rädsla för att bli ansedda som en förälder som inte räcker till, som en som inte kan ta hand om sina barn. Vissa

[79] Craig Gundersen, James P Ziliak. ”*Food Insecurity And Health Outcomes*”, i: Health Affairs 34, NO. 11 (2015): 1830–1839
[80] Marcus Herz. *Mellan två tider. Brödköer. Prekära liv och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur. 2021.
[81] Sandberg, 2022.
[82] Stephanie Rost, Jörgen Lundälv, *Social work responses to food poverty in Sweden: A qualitative study applying the concept of stigma,* British Journal of Social Work (2022) 52 (5), 2689–2706

föräldrar känner sig misstänkliggjorda när de går till socialtjänsten och säger att de inte har tillräckligt med pengar. I förlängningen är de rädda för att barnen ska bli omhändertagna.

3.4.4 Att förlora sin egenmakt

Färdiglagade måltider och färdigpackade matkassar är insatser som har en låg grad av valfrihet. En person som tar emot en måltid kan sällan påverka vare sig tillagning, ingredienser eller när måltiden ska intas. Att ta emot mat innebär för mottagaren begränsade valmöjligheter och liten eller ingen kontroll över den mat man tar emot och får i sig. Risken är därmed stor att stödet inte stämmer överens med det behov som mottagaren har och därmed inte blir ändamålsenligt. Detta förhållande skapar i sin tur undergivenhet, oro och stress.[83] Sandberg beskriver att mottagandet av pengar däremot är den form av stöd som kan anses ge mottagaren störst möjlighet till egenmakt, att själv kunna bestämma över när, hur och vilka livsmedel som ska inhandlas. Pengar ger alltså möjlighet att planera sina inköp. När utbudet är begränsat, inköpen bundna till specifika butiker eller när valmöjligheterna är begränsade ökar risken för att den mat som tillhandahålls inte motsvarar individens behov.[84]

Flera deltagare i dialogen med civilsamhället beskriver vad det innebär att förlora sin egenmakt. Det är viktigt för individen att själv ha kontroll över vad man stoppar i munnen. Att inte ha möjlighet att bestämma över vad man ska äta påverkar hur man upplever sitt värde. Flera representanter från civilsamhället lyfter också i dialogen att matfattigdom och den vanmakt det innebär i förlängningen kan bidra till social oro.

[83] Georgia Middleton, Kaye Mehta, Darlene McNaughton, Sue Booth. *The experiences and perceptions of food banks amongst users in high-income countries: An international scoping review*. Appetite. 2018 Jan 1; 120,:698-708.
[84] Sandberg, 2022.

4 Sammanfattande slutsatser

4.1 Omfattningen av matfattigdomen i Göteborg

Att leva i matfattigdom kan innebära risker för fysisk och psykisk sjukdom och ohälsa. I forskningen och i dialogen med civilsamhället framkommer att personer som befinner sig i matosäkerhet upplever negativa känslor av skam, skuld, förnedring och maktlöshet. Många känner stor press och stress över sin situation.

Matfattigdom kan definieras på olika sätt. Omfattningen varierar beroende på vilket mått och vilken definition som används. Det kan konstateras att det inte finns någon säker siffra på antalet personer i matfattigdom i Göteborg. Det finns dock ett antal indikatorer tillsammans med kvalitativa data som på olika sätt kan beskriva förekomsten av matfattigdom och ekonomisk utsatthet i Sverige och Göteborg.

FN-organet FAO har uppskattat att 5,3 procent av Sveriges befolkning år 2019 levde i måttlig till svår matosäkerhet.[85] Det skulle omräknat motsvara knappt 32 000 av stadens invånare. Andelen i befolkningen i Sverige som av FAO uppskattats som måttligt till svårt matosäkra har mellan 2014 och 2019 ökat med 0,8 procentenheter. I SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden svarar ungefär 2,4 procent (med en felmarginal om 0,4 procent) på riksnivå att de inte haft råd att handla och laga till en måltid med kött, kyckling, fisk eller motsvarande vegetarisk mat minst varannan dag. Det skulle motsvara ett spann på cirka 11 900–16 700 invånare i Göteborg. Det är dock osäkert om dessa olika procentsatser är applicerbara på förhållandena i Göteborg, och antalssiffrorna måste tolkas med stor försiktighet.

Det kan vidare konstateras att det stöd som civilsamhällets organisation lämnar till personer i matfattigdom i Göteborg är omfattande. Det finns dock inte någon samlad statistik över hur många individer som besöker verksamheterna utifrån att de lever i en situation av matfattigdom eller matosäkerhet. Av Stadsmissionens fattigdomsrapport 2019 framgår att Göteborgs Stadsmission under mätperioden 2015–2019 rapporterat drygt 115 000 insatser, där den stora merparten utgörs av matrelaterade insatser.[86] Räddningsmissionen anger att deras verksamhet Maträtt har 10 000 medlemmar. Dagligen handlar 1000 medlemmar mat i butiken. Samtidigt delar till exempel Smyrnakyrkan, Muslimska samverkansgruppen, Betlehemskyrkan och församlingar inom svenska kyrkan ut mat och matkassar till flera hundra individer i veckan. I dialog med stadens egna verksamheter framkommer också erfarenheter av att komma i kontakt med personer i ekonomisk utsatthet, vilka kan leva i risk för matfattigdom.

Matfattigdom och matosäkerhet handlar i stor utsträckning om att leva i en ekonomiskt utsatt situation. Låga inkomster har ett starkt samband med matosäkerhet. Hur många individer och hushåll som lever i ekonomisk utsatthet varierar beroende på vilket mått som används. Utifrån den fråga som är i fokus i denna rapport bedömer stadsledningskontoret att låg inkomststandard är den mest relevanta, tillgängliga, indikatorn för att beskriva ekonomisk utsatthet. En låg inkomststandard innebär inte per automatik att hushållet inte har råd med mat, men visar att hushållets inkomster är lägre än de beräknade sammantagna nödvändiga kostnaderna för

[85] Något förenklar motsvarar måttlig matosäkerhet en minskad kvalitet och variation på maten samt med en ökande allvarlighetsgrad även minskad mängd mat och antal måltider. Svår matosäkerhet motsvarar ungefär att man upplevt hunger och att inte ha mat för dagen eller över längre tid.
[86] Sveriges stadsmissioner, 2019.

hushållet. Många hushåll med låg inkomststandard behöver därför sannolikt göra prioriteringar mellan mat och andra typer av grundläggande och nödvändiga utgifter.

Diskussionen om matfattigdom har blivit alltmer aktuell i takt med stigande livsmedelspriser. Att det lever människor i ekonomisk utsatthet är dock inte en ny fråga. 2021 levde cirka 34 000 personer, varav drygt 9 800 barn, i hushåll i Göteborg med låg inkomststandard.[87] Det innebär att dessa hushåll hade så låga inkomster så de inte räcker till nödvändiga omkostnader så som till exempel livsmedel och boende. Både antalet barn och vuxna i hushåll med låg inkomststandard har dock minskat över tid, och är också i ett internationellt perspektiv på mycket låga nivåer. Den nationella folkhälsoenkäten visar också en nedåtgående trend vad gäller andelen i Göteborg som uppger att man under de senaste tolv månaderna haft svårigheter att klara de löpande utgifterna för mat, hyra, räkningar med mera.

Utöver de 34 000 hushåll med låg inkomststandard som år 2021 levde i Göteborg tillkommer de utsatta individer som inte syns i statistiken, så som till exempel papperslösa, fattiga EU-medborgare och asylsökande. Det är sannolikt att de flesta individer som lever i matfattigdom finns bland dessa och bland de med låg inkomststandard. Samtidigt kan matfattigdom förekomma även i andra hushåll. Det gäller kanske framför allt i en situation med snabbt ökande livsmedelspriser och ökande inflation i övrigt. En sådan prisutveckling kan innebära att man inte behöver vara en låginkomsttagare för att ha svårt att betala för maten, om man samtidigt har andra kostnader som det inte snabbt går att dra ner på.

SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden och FAO:s mått som beskrivits ovan säger väldigt lite om matfattigdom ur ett Göteborgs-perspektiv. Statistiken över låg inkomststandard säger mer om de som bor i Göteborg och går att analysera utifrån olika aspekter. Det kan då konstateras att bland annat personer med utländsk bakgrund, barn och unga, ensamstående med och utan barn och personer med lägre utbildningsnivå eller som saknar sysselsättning är några av de grupper där det finns ett större antal individer med låg inkomststandard. Barn med ensamstående föräldrar eller med utländsk bakgrund är mer ekonomiskt utsatta jämfört med andra barn. Andra undersökningar visar att även personer med funktionsnedsättning i högre utsträckning har en ekonomiskt utsatt position jämfört med personer utan funktionsnedsättning. Civilsamhället beskriver att de individer de möter med stödbehov kopplat till mat och ekonomisk utsatthet tillsammans utgör en mycket heterogen grupp.

En annan grupp som ofta nämns i samband med ekonomisk utsatthet är personer med ekonomiskt bistånd. 62 procent av Stadsmissionens insatser går till människor med långvarigt ekonomiskt bistånd. Att vara mottagare av ekonomiskt bistånd innebär inte per automatik att man är fattig och inte har råd med det mest nödvändiga. Ekonomiskt bistånd ska ges på en sådan nivå att hushållen kan leva på en skälig levnadsnivå. Samtidigt innebär framför allt ett långvarigt behov av ekonomiskt bistånd en risk för ekonomisk otrygghet och ekonomisk utsatthet. År 2022 fanns det knappt 9 200 personer i Göteborg som hade beviljat ekonomiskt bistånd i tio månader eller mer. Cirka 30 procent av dessa, 2 650 personer, hade beviljats ekonomiskt bistånd i sex år eller längre. Måttet låg inkomststandard fångar de individer som vars största inkomstkälla är försörjningsstöd, men ändå har en låg inkomststandard för 2021 som helår.

[87] När inkomststatistik används som underlag för att mäta fattigdom är det dock viktigt att beakta att alla med låga deklarerade inkomster inte lider ekonomisk nöd. En del i gruppen har kapital, inkomster från utlandet eller andra inkomstkällor som inte syns i register. Bland annat saknas inkomster från svartjobb och informella transfereringar mellan hushåll som underlag i SCB:s statistik.

Utifrån ovanstående indikatorer, var och en med sina styrkor och svagheter, framträder en övergripande bild av att det förekommer matfattigdom i Göteborg på så sätt att det finns människor som inte har de ekonomiska resurser som krävs för att säkerställa en över tid varaktig och tillräcklig tillgång till näringsrik mat. Matfattigdom kan definieras och mätas på olika sätt. Oavsett vilken definition eller vilket mått som används så går det inte att direkt ange vilka individer som är matfattiga. Att befinna sig i matfattigdom innebär i stort sett alltid att man befinner sig i fattigdom. Däremot måste inte alla som befinner sig i fattigdom vara matosäkra, om de trots begränsade inkomster har möjlighet att tillreda billig och näringsrik mat. Frågan om omfattningen av matfattigdom är därmed svårare att besvara än vad den vid en första anblick kan verka och det är mycket svårt att uppskatta ett specifikt antal. De indikatorer som ovan beskrivits ger en bild av hur situationen i samhället totalt ser ut, och hur den ekonomiska utsattheten fördelas på olika grupper i Göteborg. Fördjupad kunskap om vilka individer som lever i matfattigdom, hur många de är och hur deras villkor ser ut skulle kunna tas fram inom en forskningsstudie.

4.2 Utvecklingen det senaste året

På senare tid har inflationstrycket ökat. Inflation är ett mått på hur priserna stiger, och innebär att människor inte har råd att köpa samma varor och tjänster som tidigare för en viss summa pengar. Efter många år med en låg och stabil inflation i Sverige har priserna ökat kraftigt under en kort tid. Prisutvecklingen har dock skiljt sig åt mellan olika typer av varor och tjänster. Inflationen har varit högre för livsmedel än den totala inflationen, och prisökningarna för livsmedel och el har varit påtagliga för många hushåll. Inflationstakten enligt KPI var i mars 2023 10,6 procent. Samtidigt har inflationstakten för livsmedel varit knappt 20 procent det senaste året. En större del av inkomsterna går alltså åt till att betala för livsmedel, vilket framför allt får konsekvenser för de individer som redan lever med små ekonomiska marginaler. De som redan lägger den huvudsakliga delen av inkomsten på basala utgifter som mat och hyra ligger i riskzonen för att hamna i fattigdom till följd av inflation och räntehöjningar. Den statistik som i stor utsträckning används i denna rapport, låg inkomststandard, sträcker sig dock bara till 2021. Den kan därför inte beskriva hur inflationen det senaste året påverkat utvecklingen av gruppens situation eller antalet ekonomiskt utsatta individer. Hur omfattningen av låg inkomststandard utvecklats till följd av inflationen år 2022 kommer SCB att ha statistik över först 2024.

Samtidigt som hushållen påverkas av den ökande inflationen sjunker arbetslösheten. I Göteborg var det i slutet av april 21 400 arbetslösa, vilket är 1 200 färre än det var i april 2022. I relativa tal var arbetslösheten i april 2023 6,8 procent vilket är 0,7 procentenheter lägre än samma månad året innan. Arbetslösheten i april 2023 var den lägsta arbetslösheten i Göteborg sedan juni 2019. Det kan också konstateras att ansökningarna om ekonomiskt bistånd i Göteborg minskat över perioden 2018–2022 med cirka 28 procent. Antalet barn med ekonomiskt bistånd har också minskat sedan 2018. Även under månaderna januari till och med april 2023 syns en nedåtgående trend vad gäller antalet ansökningar. Inte bara antalet individer, utan även antalet hushåll med ekonomiskt bistånd har minskat 2018–2022, från drygt 15 300 hushåll till knappt 11 400. I dialogen med representanter från socialtjänsten framkommer att ansökningarna om nödbistånd varken har ökat eller minskat.

Utvecklingen av hushållens skulder för nödvändiga kostnader, som hyra och el, kan också säga något om deras ekonomiska situation. Mellan 2021 och 2022 har aktualiseringarna hos

socialtjänsten på grund av elskulder ökat från 4 457 till 5 332. Samtidigt har aktualiseringarna på grund av hyresskulder minskat något.

Antalet personer folkbokförda i Göteborg som hade skulder hos Kronofogden ökade med 2,7 procent vid en jämförelse mellan årsskiftet 2022/2023 och samma tid året innan. Budget- och skuldrådgivningens statistik visar ett ökat behov av stöd från verksamheten då både samtal och ärenden ökade mellan åren 2021 och 2022. De största ökningarna skedde under oktober-december, en ökning som sedan i huvudsak fortsatt under januari till och med april 2023. Verksamheten märker också ett ökat tryck avseende ansökningar om skuldsanering. Skuldsättningen har föranletts av små lån från olika kreditgivare som tagits för att lösa akuta situationer relaterade till hushållskostnader som hyra, mat och medicin. Verksamheten har också noterat en ökning av personer med utmätning eller skuldsanering som återkommer till verksamheten för att få hjälp att hantera de ökade kostnaderna till följd av den ökade inflationen.

I dialogen med berörda förvaltningar framkommer inte någon entydig bild av att barnen äter mer inom förskolan och skolan. Det finns skolor som både upplever en ökad åtgång på mat och skolor som inte ser sådana tendenser. Förskoleförvaltningen uppger att det finns en känsla av att barnen i högre utsträckning äter frukost och mellanmål i verksamheten än tidigare, men att det kan finnas andra förklaringar än den ekonomiska utvecklingen. Den statistik stadsledningskontoret har kunnat ta del av inom ramen för denna utredning ger ingen samlad bild över utvecklingen i staden.

Att civilsamhället delar ut mat är i sig inget nytt. Civilsamhällets organisationer beskriver dock flera förändringar. Antalet personer som söker sig till deras verksamhet har ökat. Nya grupper som till exempel ensamstående med barn har börjat vända sig till verksamheten. Många kommer oftare och situationen upplevs som mer allvarlig. Utvecklingen beskrivs handla om ökade behov från en allt bredare grupp av fattiga, från de mest marginaliserade till de som har låga löneinkomster eller olika väldfärdinsatser men som ändå inte kan täcka sitt grundläggande matbehov. Aktuella siffror saknas dock.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den information som finns om utvecklingen av situationen de senaste månaderna är svårtolkad. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna rapport utreda orsakerna till att fler individer söker sig till civilsamhället för ekonomisk hjälp, samtidigt som antalet som söker ekonomiskt bistånd minskar. Underlagen tyder dock i någon mån på att den ekonomiska utsattheten och matosäkerheten har ökat. Inte minst bidrar den ökade inflationen och civilsamhällets erfarenheter till denna bedömning. En rimlig slutsats är att den ekonomiska utsattheten ökar i ett läge med inflation och kraftiga prisökningar på livsmedel för de personer som redan lever med knappa resurser.

5 Referenser

5.1 Artiklar, rapporter, offentligt tryck med mera

Andersson, Lena MC, Hjern, Anders, & Ascher, Henry. *Undocumented adult migrants in Sweden: Mental health and associated factors.* BMC Public Health, 2018, Vol. 18.

Borch, Anita, & Kjærnes, Unni. *The prevalence and risk of food insecurity in the Nordic Region: preliminary results*. Journal of consumer policy, 39(2), 2016.

Broström, Lovisa, Jansson, Birgitta. *Who are the In-Work Poor? A Study of the Profle and Income Mobility Among the In-Work Poor in Sweden from 1987 to 2016*. Social Indicators Research, 2023.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2022. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome, 2022.

Gundersen, Craig, Ziliak, James P. ”*Food Insecurity And Health Outcomes*”, i: Health Affairs 34, NO. 11, 2015.

Göteborgs Stad. Stadsledningskontoret. *Funktionshinderombudsmannens årsrapport* 2022, dnr 1391/22. 2022.

Göteborgs Stad. Stadsledningskontoret. *Jämlikhetsrapporten 2023. Skillnader i livsvillkor och hälsa.* Dnr 1109/22. 2022.

Haglund Bo J A, Swärd, Hans. *Den nya utsattheten – om EU-migranter och tiggeri*. Socialmedicinsk tidskrift 2015. Årgång 92 nr 3.

Herz, Marcus. *Mellan två tider. Brödköer. Prekära liv och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur, 2021.

Jonsson, Jan O, Mood, Carina, *Rikare med sänkt reallön? Inflation och fattigdomsmått. Institutet för framtidsstudier.* 2023-03-08. https://www.iffs.se/nyheter/rikare-med-sankt-reallon/. 2023.

Jonsson, Jan O, Mood, Carina, *Vad är 'fattigdom' och hur bör den mätas?* Socialmedicinsk tidskrift 4/2022.

Karlsson, Magnus. *Matfattigdom i välfärdsstaten*, Socialmedicinskt tidskrift 1/2019.

Leo Sandberg, Elinn, Angelin, Anna, Vamstad, Johan, *Civilsamhällets matdistribution – en ideal lösning på fattigdom och klimatkris*?, Socialmedicinsk tidskrift 4/2022.

Leo Sandberg, Elinn. (2022). Överflöd och brist: Matfattigdom i välfärdssamhället. I A. Angelin, & T. Hjort (Red.), *Socialt arbete i förändring – utmaningar och villkor inom utbildning, forskning och praktik.* : Jubileumsbok 2022.

Middleton, Georgia, Mehta, Kaye, McNaughton, Darlene, Booth, Sue. *The experiences and perceptions of food banks amongst users in high-income countries: An international scoping review*. Appetite. 2018 Jan 1.

O´Connor, Niamh, Farag, Karim, Baines, Richard. *What is food poverty? A conceptual framework.* British Food Journal, Vol. 118 No. 2, s. 429–449. 2016. Citerad i Magnus Karlsson. *Matfattigdom i välfärdsstaten*. Socialmedicinsk tidskrift 1/2019.

Proposition 2020/21:159. *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten.*

SCB. *Barn med låg inkomststandard*. SCB. 2022.

SCB. *Inkomstrapport 2017 – individer och hushåll*. SCB. 2019.

SCB. *ULF-indikatorer och redovisningsgrupper i statistikdatabasen*. SCB. 2023.

Socialstyrelsen. *Ekonomisk utsatthet och välfärd bland barn och deras familjer 1968–2010 Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*. Socialstyrelsen 2013.

Socialstyrelsen. *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. Lägesrapport 2014.* Socialstyrelsen. 2014.

Socialstyrelsen. *Utvecklingen av vuxna biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov*. Socialstyrelsen, 2022.

SOU 2016:6. *Framtid sökes – slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare.*

SOU 2021:88. *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m*.

Stephanie Rost, Falling through the net: An exploratory qualitative study of food poverty and food insecurity in Sweden, Masteruppsats, Göteborgs Universitet, våren 2021

Stephanie Rost, Jörgen Lundälv, Social work responses to food poverty in Sweden: A qualitative study applying the concept of stigma, British Journal of Social Work, Volume 52, Issue 5, Juli 2022

Sveriges stadsmissioner. *Fattigdomsrapporten 2019, tema matfattigdom*. 2019

Sveriges stadsmissioner. *Fattigdomsrapporten 2022, Ett välfärdssamhälle i förändring.* 2022.

5.2 Webbsidor

FAO. https://www.fao.org/about/en/ (2023-05-11)

FAO https://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fies/en/ (2023-05-18)

FAO https://www.fao.org/hunger/en/ (2023-05-11) respektive (2023-05-16)

FAO https://www.youtube.com/watch?v=A2oL5yhRMbA (2023-05-16)

FAO https://www.youtube.com/watch?v=A2oL5yhRMbA (2023-05-16)

Kantar/SIFO. Barnfamiljers ekonomiska svårigheter. 2023. https://www.kantarpublic.com/se/nyheter-evenemang/evenemang-webinars/barnfamiljer-drabbas#:~:text=Barnens%20behov%20och%20m%C3%A5ende%20drabbas,Korset%2C%20R%C3%A4dda%20Barnen%20och%20Hyresg%C3%A4stf%C3%B6reningen.

Kronofogdemyndighetenhttps://kronofogden.se/om-kronofogden/statistik/statistikrobot?location=G%C3%B6teborg (2023-05-24)

Kronofogdemyndigheten https://kronofogden.se/om-kronofogden/statistik/statistik-om-skuldsanering (2023-05-24)

Kunskapsguiden, *Om barn och unga i familjer med försörjningsproblem*, https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/barn-och-unga-i-familjer-med-ekonomiskt-bistand/om-barn-och-unga-i-familjer-med-forsorjningsproblem/

Migrationsverket. https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html (2023-05-21)

SCB, https://scb.se/contentassets/894d4afa900f4123aece341cd10e59e2/baskonsumtion-lag-inkomststandard-2011-2021.xlsx

SCB. https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Att-mata-fattigdom/ (2023-05-08, 2023-05-10, 2023-05-16)

SCB https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2022/samre-ekonomi-for-personer-med-funktionsnedsattning/ (2023-05-26)

SCB https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/funktionsnedsattning/situationen-pa-arbetsmarknaden-for-personer-med-funktionsnedsattning/pong/statistiknyhet/situationen-pa-arbetsmarknaden-for-personer-med-funktionsnedsattning/#:~:text=I%20unders%C3%B6kningen%20uppger%2016%20procent,funktionsneds%C3%A4ttning%20%C3%A4n%20i%20befolkningen%20totalt. (2023-05-26)

SCB, https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/pong/statistiknyhet/inkomster-och-skatter-for-individer-och-hushall-2021/ (2023-05-23)

SCB, https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/pong/statistiknyhet/inkomstrorlighet-20002020/#:~:text=L%C3%A5g%20ekonomisk%20standard%3A%20L%C3%A5g%20ekonomisk,procent%20av%20medianv%C3%A4rdet%20i%20befolkningen.

SCB:s statistikdatabas, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/ (2023-05-08, 2023-05-09, 2023-05-10)

Göteborgs Stad

Protokollsutdrag
Sammanträdesdatum: 2024-02-07

§ 117 Ärendenummer SLK-2024-00097

Yrkande från V, S och MP angående tillägg om boendekostnader till uppdrag om ekonomiskt bistånd och matfattigdom

Beslut

Enligt yrkande från V, S och MP:

Stadsledningskontoret får i uppdrag att redovisa hur många hushåll som beviljats respektive fått avslag på ekonomiskt bistånd för den del av boendekostnaden som överstiger riktmärken för boendekostnader 2023, samt hur många av dessa som är barnfamiljer. Uppdraget ska redovisas i samband med redovisning av uppdrag om hur det ekonomiska biståndet har förändrats och hur det påverkat matfattigdomen (§ 333, 0389/23).

Tidigare behandling

Bordlagt den 24 januari 2024, § 77.

Handlingar

Yrkande från V, S och MP den 16 januari 2024.
Yrkande från SD den 1 februari 2024.
Yttrande från M, D, L och KD den 7 februari 2024.

Yrkanden

Jenny Broman (V) yrkar bifall till yrkande från V, S och MP den 16 januari 2024 och avslag på övriga yrkanden.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från SD den 1 februari 2024 om att avslå yrkandet från S, V och MP den 16 januari 2024.

Axel Josefson (M) yrkar avslag på yrkande från V, S och MP den 16 januari 2024.

Beslutsgång

Kommunstyrelsen godkänner först tjänstgörande ordförandens förslag att Jörgen Fogelklous yrkande och Axel Josefsons yrkande behandlas som ett yrkande då de båda föreslår att yrkandet från V, S och MP ska avslås.

Propositionsordning

Tjänstgörande ordföranden ställer härefter propositioner på bifall respektive avslag på yrkandet från V, S och MP och finner att det bifallits.

Protokollsutdrag
Sammanträdesdatum: 2024-02-07

Protokollsanteckning

Representanterna från M, L och KD antecknar som yttrande en skrivelse från den 7 februari 2024.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

Göteborgs Stad

Fattigdom, matfattigdom och ekonomiskt bistånd i Göteborg

Redovisning av uppdrag från kommunstyrelsen 2023-04-19 § 333 samt tilläggsuppdrag 2024-02-07 § 117

2024-05-06

Innehåll

1 Inledning 4

1.1 Uppdrag 4

1.2 Uppdragets genomförande 4

1.2.1 Antalet individer i fattigdom 5

1.2.2 Sambandet mellan ekonomiskt bistånd, fattigdom och matfattigdom 5

1.2.3 Utvecklingen av det ekonomiska biståndet 6

1.2.4 Ekonomiskt bistånd för boendekostnader 7

1.3 Läsanvisning 7

2 Fattigdom, matfattigdom och ekonomisk utsatthet 8

2.1 Inkomststatistiken visar att antalet fattiga i Göteborg minskar 8

2.2 Undersökningar om självrapporterad fattigdom 11

2.3 Olika grupper löper olika stor risk för fattigdom 11

2.4 Ekonomiskt bistånd och ekonomisk utsatthet 11

2.4.1 Biståndsmottagare med låg inkomststandard 13

2.5 De som har låga inkomster men inte ekonomiskt bistånd 14

2.6 Ekonomisk utsatthet och matfattigdom 15

3 Om ekonomiskt bistånd 16

3.1 Försörjningsstöd och bistånd till livsföring i övrigt 16

3.2 Nödbistånd 17

4 Styrningen av ekonomiskt bistånd i Göteborg Stad 18

4.1 Styrande och stödjande dokument 18

4.1.1 Göteborgs Stads riktlinje för individuellt ekonomiskt stöd 19

4.1.2 Fastställande av riksnorm för ekonomiskt bistånd och riktmärken för boendekostnader 20

4.2 Uppdrag från kommunfullmäktige 20

5 Utvecklingen av ekonomiskt bistånd i Göteborg 21

5.1 Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd har minskat över tid 21

5.2 De flesta hushåll som får ekonomiskt bistånd är hushåll utan barn 21

5.3 Antalet nytillkomna ärenden fortsätter att minska 22

5.4 Antalet barn i hushåll med ekonomiskt bistånd fortsätter att minska 23

5.4.1 Bidrag som särskilt påverkar hushåll med barn 24

5.5 Färre personer lever med långvarigt ekonomiskt bistånd 25

5.5.1 Försörjningshinder i förhållande till tiden i ekonomiskt bistånd 25

5.6 Utvecklingen av nödbistånd 26

5.7 Utbetalt ekonomiskt bistånd per hushåll 28
6 Anledningar till att det beviljade biståndet inte alltid räcker 29
6.1 Riksnormens konstruktion och tillämpning 29
6.1.1 Riksnormens utveckling i förhållande till konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar 29
6.1.2 Riksnormens nivå i förhållande till inflationen 31
6.1.3 Tillämpningen av riksnormen 32
6.2 Riktmärket för skälig boendekostnad 33
6.3 Hushåll med högre boendekostnader än riktmärket 34
6.3.1 Delavslag på grund av att hyran överstiger stadens riktmärke för boendekostnader 35
6.3.2 Delavslag på grund av förändrad hushållsstorlek 36
6.3.3 Delavslag på grund av inneboende 37
6.3.4 Delavslag på grund av tillval 37
6.3.5 Beviljad boendekostnad trots att den överstiger riktmärket 37
6.4 Har bedömningen av rätten till bistånd förändrats? 38
6.4.1 Ingen entydig bild gällande förändringar av krav och bedömningar av ekonomiskt bistånd i staden 38
6.4.2 Få överklagade beslut ändras av domstolen 39
6.5 Att leva med långvarigt ekonomiskt bistånd 40
6.6 Delavslag som inte rör boendekostnader 41
6.7 Den enskilde har utgifter som inte ingår i det ekonomiska biståndet 41
6.8 Bristande förmåga att planera sin ekonomi 42
6.9 Att hänvisa till idéburna organisationer 42
6.9.1 Fondansökningar 43
7 Personer som inte söker ekonomiskt bistånd trots att de skulle kunna vara berättigade 44
7.1 Antalet personer som inte söker är okänt 44
7.2 Anledningar till att individer inte söker ekonomiskt bistånd 45
7.2.1 Bristande kunskap och missuppfattningar om möjligheten att söka och beviljas bistånd 45
7.2.2 Brister i tillgänglighet ur ett individperspektiv 46
7.2.3 Tillitsbrist och stigma 47
7.3 Forskningen bekräftar bilden av varför vissa inte ansöker 47
8 Sammanfattande slutsatser 49
8.1 Antalet i absolut fattigdom i Göteborg minskar 49
8.2 Färre lever med ekonomiskt bistånd 49

8.3 Det finns hushåll i absolut fattigdom som också tar emot ekonomiskt bistånd 50
8.4 Ibland räcker inte pengarna trots beviljat bistånd 51
8.5 Vilka nås inte av ekonomiskt bistånd? 53
8.6 Avslutande kommentarer 53
9 Referenser 55
9.1 Artiklar, rapporter, offentligt tryck med mera 55
9.2 Webbsidor 56

1 Inledning

1.1 Uppdrag

Kommunstyrelsen beslutade 2023-04-19 § 333 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att:

- i samarbete med civilsamhällets organisationer och socialnämnderna kartlägga matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg, med ett särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan
- i samarbete med socialnämnderna, undersöka och analysera hur det ekonomiska biståndet har förändrats, och hur det påverkat matfattigdomen. Förändringar i socialtjänstens rutiner och riktlinjer för bedömning av ekonomiskt bistånd under perioden 2018–2023 ska ingå i analysen. I denna analys ska särskilt fokus läggas på redovisning av hur många individer som är i fattigdom och vilka grupper som inte nås av ekonomiskt bistånd.

Stadsledningskontoret redovisade en delrapport 2023-06-14 § 507 som huvudsakligen avsåg den första delen av uppdraget, den första punkten ovan. Rapporten omfattade en kartläggning av matfattigdomen och dess konsekvenser i Göteborg, med särskilt fokus på barn samt på hushåll med förvärvsinkomster i den lägsta tredjedelen av inkomstskalan. Den omfattade också den del av den andra punkten i uppdraget som gällde hur många individer som är i fattigdom.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2024-02-07, § 117 fick stadsledningskontoret också ett tilläggsuppdrag att:

- redovisa hur många hushåll som beviljats respektive fått avslag på ekonomiskt bistånd för den del av boendekostnaden som överstiger riktmärken för boendekostnader 2023, samt hur många av dessa som är barnfamiljer. I beslutet framgår att uppdraget ska redovisas i samband med redovisningen av punkt 2 ovan, avseende uppdraget om hur det ekonomiska biståndet har förändrats och hur det påverkat matfattigdomen.

Denna rapport är därmed en redovisning av dels frågan om hur det ekonomiska biståndet har förändrats och hur det påverkat matfattigdomen, dels tilläggsuppdraget avseende att redovisa hur många hushåll som beviljats respektive fått avslag på ekonomiskt bistånd för den del av boendekostnaden som överstiger riktmärket för boendekostnader 2023, samt hur många av dessa som är barnfamiljer. Rapporten innehåller också uppdaterade uppgifter för år 2022 gällande hur många individer som befinner sig i fattigdom. Den nu aktuella rapporten tillsammans med tidigare rapportering utgör slutredovisning i ärendet.

1.2 Uppdragets genomförande

Underlagen i denna rapport har i huvudsak inhämtats genom fokusgruppsintervjuer med representanter från socialtjänsten, dialoger med representanter från idéburna organisationer, statistik och en inventering av de ärenden gällande ekonomiskt bistånd där boendekostnaden överstiger Göteborgs Stads riktmärke. Uppdraget som redovisas omfattar flera olika delar: uppdaterad statistik över hur många individer som är i fattigdom; utvecklingen av det ekonomiska biståndet 2018–2023; sambandet mellan ekonomiskt bistånd, fattigdom och matfattigdom vilket bland annat omfattar varför biståndet inte alltid räcker, samt orsaker till att

vissa avstår från att söka bistånd trots att de skulle kunna vara berättigade. Rapporten beskriver också antalet som beviljas respektive får avslag på boendekostnader som överstiger riktmärket för boendekostnader. Hur stadsledningskontoret har tagit sig an respektive del beskrivs nedan.

Utredningen har genomförts i dialog med socialförvaltningarna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst (hädanefter benämnda socialförvaltningarna) genom en referensgrupp med enhetschefer inom ekonomiskt bistånd.

Utöver de underlag och metoder som beskrivs nedan har också relevant forskning använts för att belysa de olika frågeställningarna.

1.2.1 Antalet individer i fattigdom

I stadsledningskontorets delredovisning 2023-06-14 § 507 redovisades flera statistiska indikatorer för att beskriva omfattningen av fattigdomen i Göteborg. Uppgifterna byggde framför allt på inkomststatistik från Statistiska centralbyrån (SCB). Senaste tillgängliga statistik var då år 2021. Denna rapport innehåller vissa uppdaterade och kompletterande siffror för 2022, som nu är senast tillgängliga data. För mer detaljerad statistik hänvisas i övrigt till den tidigare delredovisningen.

Metoden för att ta fram underlag från SCB skiljer sig delvis åt mellan denna rapport och den tidigare delrapporten. Det innebär att siffrorna inte är helt jämförbara. Antalssiffrorna bör också tolkas med viss försiktighet eftersom det alltid finns olika typer av osäkerheter i registerdata. Till exempel kan det finnas personer som inte deklarerat samtliga inkomster, har sparat kapital eller uppgett fel folkbokföringsadress vilket leder till felaktigheter i statistiken.

Utöver detta används också bland annat viss verksamhetsstatistik gällande individer med ekonomiskt bistånd.

Vidare finns det grupper som lever i en ekonomiskt utsatt situation, men som inte alls syns i inkomststatistiken. Dessa har också beskrivits närmare i den tidigare delredovisningen.

1.2.2 Sambandet mellan ekonomiskt bistånd, fattigdom och matfattigdom

I en nordisk kontext finns ett starkt samband mellan låga inkomster och matfattigdom. Hur sambanden mellan att leva med ekonomiskt bistånd, vara fattig och leva i matfattigdom är en komplex fråga som är svår att fånga. Det handlar bland annat om hur många som har ekonomiskt bistånd och i vilken utsträckning de pengarna täcker nödvändiga behov, så som livsmedel. Det handlar också till exempel om de individer som har låga inkomster och som inte söker ekonomiskt bistånd, även om de kanske skulle kunna vara berättigade till en viss nivå av bistånd. Forskningen inom området är begränsad.

För att försöka förstå och analysera det ekonomiska biståndets utveckling och hur det hänger samman med fattigdom och matfattigdom har fokusgruppsintervjuer och kunskapsinhämtning genomförts med representanter från socialförvaltningarna. I intervjuerna har representanter från verksamheterna, med uppdrag och erfarenhet som socialsekreterare, 1:e socialsekreterare och enhetschefer deltagit. De områden som togs upp handlade bland annat om socialtjänstens tillgänglighet, handläggningsprocessen och de bedömningar som görs, om vilka faktorer som kan bidra till att det bistånd som beviljas inte räcker och vilken kunskap man har kring orsaker

till att individer som skulle kunna vara berättigade till ekonomiskt bistånd inte ansöker, så kallade icke-mottagare. Dialoger har också genomförts med representanter från idéburna organisationer som arbetar med stöd och hjälp till individer i en ekonomiskt utsatt situation. Inbjudan gick ut till samtliga organisationer som är verksamma inom nätverket Ingen hunger i Göteborg. Representanter från Betlehemskyrkan, Göteborgs kyrkliga stadsmission, Smyrnakyrkan samt flera av Svenska kyrkans församlingar deltog och bidrog med kunskap och erfarenheter. Dialogerna handlade bland annat om hur man upplever det ekonomiska biståndets funktion, de svårigheter som individer kan ha i kontakten med socialtjänsten, varför biståndet inte alltid räcker och varför individer inte alltid söker bistånd trots att de kanske skulle kunna vara berättigade.

I den tidigare delredovisningen bedömde stadsledningskontoret att måttet låg inkomststandard (som avser absolut fattigdom) är den mest relevanta, tillgängliga indikatorn för att beskriva ekonomisk utsatthet och risk för matfattigdom i Göteborg. En låg inkomststandard innebär inte per automatik att hushållet inte har råd med mat, men visar att hushållets inkomster är lägre än de beräknade sammantagna nödvändiga kostnaderna för hushållet. Många hushåll med låg inkomststandard behöver därför sannolikt göra prioriteringar mellan mat och andra typer av grundläggande och nödvändiga utgifter. Som ett komplement till den kvalitativa information som hämtats in via socialtjänsten och de idéburna organisationerna har stadsledningskontoret därför också bearbetat viss statistik från SCB kring individer med låg inkomststandard vilka under samma år tagit emot ekonomiskt bistånd. Statistiken är dock svårtolkad utifrån ett orsakssamband. Individer kan under året röra sig mellan olika källor till försörjning, sociala ersättningar och olika nivåer av levnadsstandard. Den statistik som finns över utbetalt ekonomiskt bistånd och fattigdom säger inte något om exempelvis individens behov, vilka belopp som sökts eller vilka andra inkomster och ersättningar individen har. Låg inkomststandard mäts vidare på årsbasis i statistiken utifrån hushållets samlade inkomster, medan det ekonomiska biståndet betalas ut månadsvis, vilket gör att det, utifrån den data som varit tillgänglig i denna utredning, är svårt att veta hur inkomststandarden en enskild månad påverkas av att leva med ekonomiskt bistånd.

Som en ytterligare del i att förstå om och varför det kan vara svårt att få det ekonomiska biståndet att räcka till nödvändiga utgifter har stadsledningskontorets utredning också omfattat hur riksnormen, som är en del av det ekonomiska biståndet, utvecklats över tid i förhållande till kostnadsutvecklingen i samhället.

1.2.3 Utvecklingen av det ekonomiska biståndet

I rapporten beskrivs utvecklingen av det ekonomiska biståndet framför allt genom verksamhetsstatistik från socialtjänstens verksamhetssystem Treserva samt kompletterande statistik från Socialstyrelsen och SCB. Statistiken från Treserva har tagits fram av enheten för stadenövergripande kunskapsstöd och utveckling i socialförvaltning Centrum samt av stadsledningskontoret. I denna rapport redovisas statistiken över ekonomiskt bistånd i vissa sammanhang per individ och i andra per hushåll eller ärende. Olika metoder kan förekomma vid framtagandet av nyckeltal vilket leder till att statistiken inte alltid är jämförbar mellan olika datakällor.

I rapporten tillämpas en sekretessgräns om tio. Det innebär att uppgifter som baseras på värden under tio inte redovisas. I de fall detta är aktuellt anges två punkter (..) som värde i tabellerna.

För att undersöka hur det ekonomiska biståndet har förändrats, har också lagstiftning och annan reglering på nationell nivå samt styrningen på lokal nivå analyserats. Främst har Socialstyrelsens allmänna råd SOSFS 2013:1 och tillhörande handbok, stadens budgetar 2018–2023 och Göteborgs Stads riktlinje för individuellt ekonomiskt stöd, utgjort underlag i arbetet. Omorganisationen från stadsdelsnämnder till facknämnder har inneburit att det inte varit möjligt att jämföra hur förvaltningsspecifika rutiner förändrats sedan 2018. De lokala rutiner och metodstöd som varje stadsdelsförvaltning använde tidigare har enbart gått att återfinna i vissa fall. De nya socialförvaltningarna har efter omorganisationen tagit fram gemensamma styrdokument för att öka likvärdigheten i handläggningen av ekonomiskt bistånd.

1.2.4 Ekonomiskt bistånd för boendekostnader

Uppgifter om antalet hushåll som beviljats respektive fått avslag på ekonomiskt bistånd för den del av boendekostnaden som överstiger riktmärket för boendekostnader registreras inte i Treserva på ett sådant sätt att det automatiskt går att ta fram statistik ur systemet. Det innebär att det inte, på ett enkelt sätt, varit möjligt att ta fram de uppgifter som efterfrågats i denna del av uppdraget.

Det har därför varit nödvändigt att ta fram uppgifterna genom en manuell inventering. År 2023, som efterfrågas i uppdraget, fanns det totalt cirka 13 300 ärenden gällande ekonomiskt bistånd i staden. Eftersom frågan krävde manuell hantering bedömde stadsledningskontoret, tillsammans med utredningens referensgrupp, att det skulle vara alltför resurskrävande att samla in efterfrågade uppgifter för hela år 2023. Sammantaget gjordes bedömningen att det var rimligt, utifrån arbetsbelastning, att inventera pågående ärenden inom ekonomiskt bistånd under mars 2024. Samtliga socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd i respektive socialförvaltning ombads därför att gå igenom sina ärenden för den aktuella månaden, och redovisa vissa uppgifter till stadsledningskontoret från de ärenden som var relevanta utifrån uppdragets frågeställning. Stadsledningskontoret har därefter sammanställt materialet. Den manuella inventeringen, och att frågan inte tidigare undersökts, gör det svårt att säkert bedöma bortfallet av ärenden.

1.3 Läsanvisning

Rapporten inleds med ett kapitel, *Fattigdom, matfattigdom och ekonomisk utsatthet*, som omfattar en beskrivning av vissa centrala begrepp, en redogörelse av hur fattigdomen i Göteborg har utvecklats över tid samt hur ekonomiskt bistånd och ekonomisk utsatthet kan hänga ihop.

Följande kapitel, *Om ekonomiskt bistånd*, innehåller en redogörelse för regleringen av ekonomiskt bistånd. Därefter följer ett kapitel som beskriver styrningen av ekonomiskt bistånd i Göteborgs Stad.

Kapitlet *Utvecklingen av ekonomiskt bistånd i Göteborg* innehåller de observationer som gjorts i utredningen avseende antalet individer och hushåll med ekonomiskt bistånd och hur utbetalt ekonomiskt bistånd per hushåll har utvecklats. Nästföljande kapitel beskriver olika faktorer som bidrar till att pengarna ibland inte räcker, trots att ekonomiskt bistånd beviljats. Här ingår bland annat delavslag för boendekostnader som överstiger riktmärket. Därefter följer kapitlet *Personer som inte söker ekonomiskt bistånd trots att de skulle kunna vara berättigade.*

Slutligen avslutas rapporten med utredningens sammanfattande slutsatser.

2 Fattigdom, matfattigdom och ekonomisk utsatthet

Det finns inte någon entydig definition av fattigdom eller några givna kriterier som en person ska uppfylla för att betraktas som fattig. Ofta beskrivs fattigdom som att individen saknar de resurser som behövs för att ha den levnadsnivå som är allmänt accepterad i samhället.[1] Fattigdom och ekonomisk utsatthet kan mätas på olika sätt. Olika mått ger olika svar på frågan om hur många som är fattiga, och hur utvecklingen sett ut över tid. Att enbart utgå från disponibel inkomst, eller någon annan form av inkomst, för att mäta fattigdom ger inte en tillräcklig bild. Inkomsterna behöver sättas i relation till något för att säga något om individens levnadsstandard.

Matosäkerhet, eller det närliggande begreppet matfattigdom, används för att beskriva företeelsen att människor saknar säker tillgång till mat, är hungriga i perioder eller äter näringsfattig mat. Matfattigdom som begrepp är mer vanligt förekommande i Sverige än matosäkerhet och används bland annat i Sveriges stadsmissioners fattigdomsrapporter. Begreppen är relativt nya i svenskt sammanhang, och det saknas en enhetlig definition av dem. Matosäkerhet och matfattigdom kan mätas på olika sätt och det finns ingen standardiserad metod att tillgå. Olika mått och olika mätmetoder ger således olika resultat.

2.1 Inkomststatistiken visar att antalet fattiga i Göteborg minskar

Nedan följer en beskrivning över antalet individer i fattigdom utifrån deras redovisade inkomster i SCB:s inkomststatistik. Antalssiffrorna bör tolkas med viss försiktighet eftersom det alltid finns olika typer av osäkerheter i registerdata. Till exempel kan det finnas personer som inte deklarerat alla sina inkomster, informella transfereringar mellan hushåll, sparat kapital eller med fel folkbokföringsadress som på olika sätt medför felaktiga siffror. Alla med låga inkomster enligt statistiken lider därmed inte ekonomisk nöd.

Ett antal individer saknas helt i statistiken. SCB:s statistik utgår från hushållet som inkomstenhet, vilket i sin tur utgår från bostadshushåll i folkbokföringen. För att räknas som hushåll måste minst en person i hushållet vara 18 år eller äldre. Dessutom måste samtliga vuxna finnas i folkbokföringen under hela undersökningsåret för att räknas med. I den senaste inkomststatistiken för år 2022 saknas cirka 4 procent (drygt 24 000 personer) av den befolkning som var folkbokförd i Göteborg den 31 december 2022. Utöver det saknas också, bland annat, hushåll med personer som har okänd hemvist. Därtill kommer personer som inte var folkbokförda alls så som till exempel papperslösa, asylsökande, tillfälligt skyddsbehövande från Ukraina, personer som utsätts för arbetskraftsexploatering samt vissa fattiga EU-medborgare. Det är svårt att uppskatta hur många dessa personer är.

Ett internationellt vedertaget mått på fattigdom är ”låg ekonomisk standard”. Måttet avser hur många som lever i hushåll med en disponibel inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten i det undersökta urvalet. Det är alltså ett relativt mått, och mäter hur många

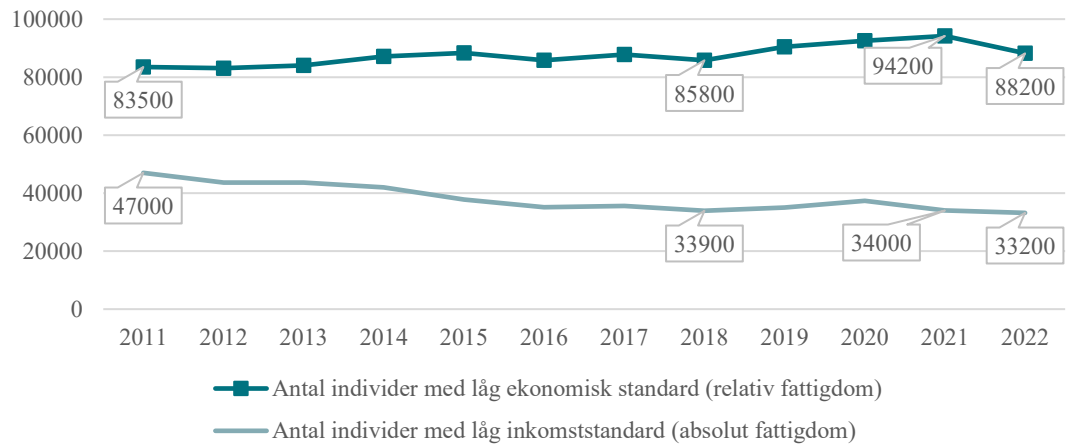
[1] Statiska centralbyrån. Att mäta fattigdom, fördjupad information. 2023-06-29.

som är relativt fattiga jämfört med andra.[2] Andelen individer i Göteborg som lever i hushåll med en låg ekonomisk standard har ökat och minskat mellan enskilda år. I en jämförelse mellan 2011 och 2022 har dock andelen minskat med ungefär 1,3 procentenheter. År 2022 var andelen med låg ekonomisk standard 15,4 procent i Göteborg. Det motsvarade cirka 88 000 individer. Av dessa var knappt 25 000 i åldrarna 0–19 år. Även om andelen minskat 2011–2022 så har antalet med låg ekonomisk standard ökat under samma period med cirka 4 700 personer. Mellan åren 2021 och 2022 minskade dock antalet personer något.

Ett annat vedertaget mått för att mäta fattigdom är ”låg inkomststandard”. Till skillnad från ekonomisk standard så är det ett absolut mått på fattigdom. Måttet omfattar de som lever i hushåll med så låga inkomster att de inte täcker nödvändiga omkostnader för baskonsumtion så som mat, boende, hemförsäkring och barnomsorg. Måttet på baskonsumtion består av riksnormen för försörjningsstöd (som omfattar bland annat kostnader för livsmedel) och schablonkostnader för till exempel boende och el. Måttet speglar alltså inte ett hushålls faktiska utgifter utan bygger på beräkningar och uppskattningar.

I tidigare redovisning 2023-06-14 § 507, konstaterade stadsledningskontoret att det finns ett samband mellan låga inkomster och matosäkerhet, och bedömde att måttet låg inkomststandard är den mest relevanta indikatorn för att beskriva ekonomisk utsatthet i detta sammanhang. En låg inkomststandard innebär inte per automatik att hushållet inte har råd med till exempel mat, men visar att hushållets inkomster är lägre än de beräknade sammantagna nödvändiga utgifterna för hushållet. Som exempel gick gränsen för att klassas som ett hushåll med låg inkomststandard i Storgöteborg år 2022 vid knappt 16 300 kronor i disponibel inkomst per månad för en ensamstående med ett treårigt barn, och vid drygt 23 100 kronor för ett sambopar med två barn på tre respektive sex år. Andelen med låg inkomststandard i Göteborg har sjunkit mellan åren 2011 och 2022 med cirka 3,6 procentenheter. Även antalet individer i gruppen har minskat under samma period. År 2022 var det cirka 33 000 personer eller 5,8 procent av Göteborgs befolkning som hade en låg inkomststandard. Av dessa var knappt 10 100 i åldrarna 0–19 år.[3]

Diagram 1. Antal* individer i Göteborg i hushåll med låg ekonomisk standard respektive låg inkomststandard, 2011–2022

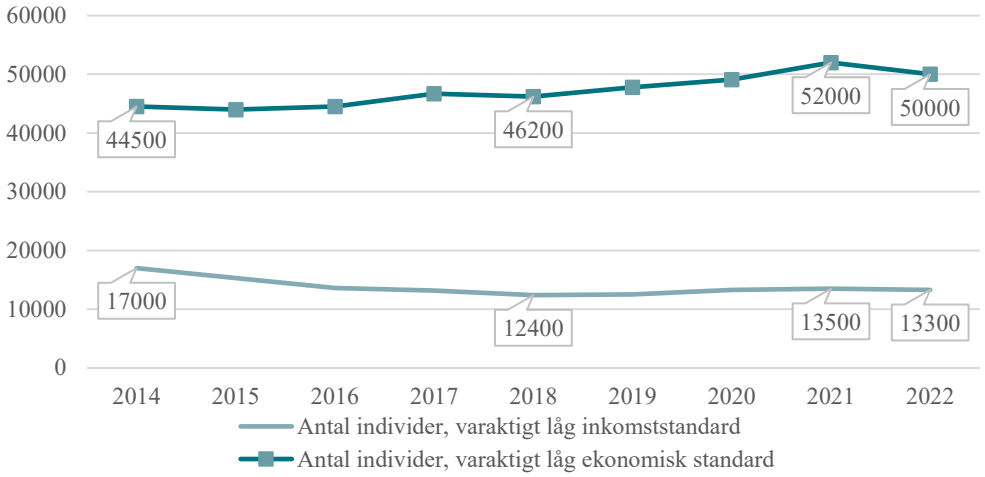


**Avrundat till närmaste hundratal*
Källa: SCB

[2] För en mer utförlig beskrivning av måttet, se Redovisning av uppdrag om att kartlägga matfattigdomen i Göteborg, KS 2023-06-14 § 507.
[3] SCB:s statistikdatabas. Statistikdatabasen - Välj tabell (scb.se)

Individer kan befinna sig i en ekonomiskt utsatt situation under kortare eller längre tid. Unga personer är till exempel en grupp som ofta har en sämre ekonomisk standard, men en stark inkomstutveckling. De är därför i mindre utsträckning ekonomiskt utsatta över en längre tid.[4] För att kunna ta hänsyn till att människors inkomster förändras, och kunna säga något om hur den ekonomiska utsattheten ser ut över tid, kan måtten ”varaktigt låg ekonomisk standard” och ”varaktigt låg inkomststandard” användas. Med varaktigt avses att en person ska befinna sig under gränsen för låg ekonomisk standard eller låg inkomststandard under minst två av de tre föregående åren. Över tid har antalet med varaktigt låg ekonomisk standard i Göteborg ökat, men en minskning skedde mellan åren 2021 och 2022. År 2022 räknades cirka 50 000 individer som varaktigt ekonomiskt utsatta. Samtidigt har antalet personer med varaktigt låg inkomststandard minskat. År 2022 handlade det om knappt 13 300 individer som levde i sådana hushåll i Göteborg.

Diagram 2. Antal* individer i Göteborg med varaktigt låg ekonomisk standard respektive varaktigt låg inkomststandard, 2014–2022**



**Avrundat till närmaste hundratal*
***Med varaktigt låg ekonomisk standard avses de personer som lever i ett hushåll som hade en låg ekonomisk standard det senaste året och minst två av de tre föregående åren*
Källa: SCB

Antalet fattiga i Göteborg utifrån de olika måtten som redovisats sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell 1. Andel och antal* individer i fattigdom utifrån olika mått, Göteborg år 2022

	Andel (antal) av samtliga invånare	Andel (antal) av 0–19-åringar
Låg ekonomisk standard (relativ fattigdom)	15,4% (88 200)	20% (24 800)
Varaktigt låg ekonomisk standard	9,8% (50 000)	14,1% (13 600)
Låg inkomststandard (absolut fattigdom)	5,8% (33 200)	8,1% (10 100)
Varaktigt låg inkomststandard	2,6% (13 300)	4,5% (4 300)

**Avrundat till närmaste hundratal*
Källa: SCB

[4] Statistiska centralbyrån. Inkomstrapport 2017 – individer och hushåll.

2.2 Undersökningar om självrapporterad fattigdom

Ett ytterligare sätt att mäta fattigdom är att undersöka hur individer själva uppfattar sin ekonomiska situation. Det görs bland annat i SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden (ULF). SCB redovisar inte resultatet i undersökningarna för Göteborg, men för Västsverige.[5] Utifrån den senaste undersökningen från 2023 uppskattar SCB att 4,3 procent (cirka 91 000 individer) i befolkningen i de två länen befann sig i det som kallas för ”materiell och social fattigdom”. Med materiell och social fattigdom avses att personerna bor i ett hushåll som inte har råd att betala för fem av tretton utvalda variabler i undersökningen. Exempel på dessa variabler är bland annat om individen har råd att betala oförutsedda utgifter; ett lagat mål mat; att ersätta utslitna kläder och att hålla bostaden varm. Det handlar också bland annat om ifall man har råd med bil och med en veckas semester. Ett annat mått i undersökningen är ”allvarlig materiell och social fattigdom”. Måttet utgår från samma variabler, men hushållet har då inte råd med sju av de tretton variablerna. I undersökningen 2023 uppskattar SCB att det var 2,4 procent (cirka 50 000) i Västsverige som ingick i denna grupp.

Undersökningen visar att individers upplevda ekonomiska svårigheter samvarierar med nivån på individers disponibla inkomst. Liknande samband framgår också av bland annat en SIFO-undersökning om barnfamiljers ekonomiska svårigheter från februari 2024.[6]

2.3 Olika grupper löper olika stor risk för fattigdom

Oavsett vilket mått som används bör det i sammanhanget betonas att olika grupper löper olika stor risk för fattigdom, matfattigdom och matosäkerhet. Exempel på grupper som är extra utsatta är till exempel ensamstående med barn, utlandsfödda och personer med funktionsnedsättning. Det finns ett samband mellan ekonomisk utsatthet och avsaknad av inkomster från förvärvsarbete. Det finns också ekonomiskt utsatta grupper som kan leva i fattigdom, men som inte syns i statistiken av olika orsaker. Detta har stadsledningskontoret beskrivit mer utförligt i den tidigare delredovisningen av detta uppdrag, se KS 2023-06-14 § 507.

2.4 Ekonomiskt bistånd och ekonomisk utsatthet

En grundläggande förutsättning för att vara berättigad till ekonomiskt bistånd är att hushållet inte kan klara sin försörjning på annat sätt, och att inkomsterna är så låga att de inte täcker nödvändiga behov. En förutsättning är också att hushållet inte har realiserbara tillgångar. De hushåll som söker och beviljas bistånd kan därmed sägas befinna sig i någon grad av fattigdom.[7] Det bistånd som beviljas syftar till att ge hushållet en skälig levnadsnivå. Samtidigt är ekonomiskt bistånd utformat för att vara ett tillfälligt stöd, och ger för de allra flesta inget utrymme för utgifter utöver det direkt nödvändiga.

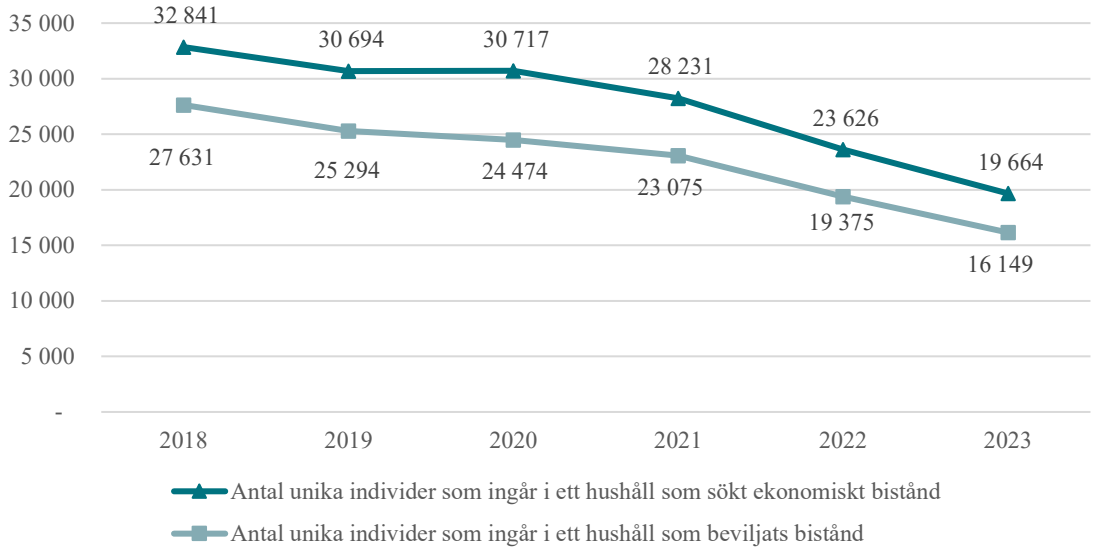
Att vara beroende av ekonomiskt bistånd under en längre tid kan därför medföra ekonomisk otrygghet och en utsatt situation. I sammanhanget kan nämnas att Stadsmissionen uppger att 58 procent av deras insatser går till människor med långvarigt ekonomiskt bistånd.[8] Av dialogerna med representanter från idéburna organisationer framkommer också att de möter personer med bistånd som har svårt att få sin ekonomi att gå ihop. Sammantaget kan statistik kring hur många

[5] Hallands och Västra Götalands län
[6] Barnfamiljers ekonomiska svårigheter 2024, SIFO/Kantar
[7] Socialstyrelsen. Social rapport 2010.
[8] Sveriges stadsmissioner. Fattigdomsrapporten 2023. ”*Nu skäms man inte längre. Det är så många som sitter i samma båt*”

individer som tar emot ekonomiskt bistånd därför vara en indikator på utvecklingen av den ekonomiska utsattheten. En svårighet med måttet som ett mått på fattigdom är att veta hur förändringar över tid beror på ett förändrat antal fattiga, eftersom förändringar också kan bero på ett förändrat sökbeteende hos de behövande eller förändrade arbetssätt inom socialtjänsten.

År 2023 var det nästan 19 700 personer som ingick i ett hushåll som ansökte om ekonomiskt bistånd i Göteborg. Antalet har minskat med cirka 40 procent mellan åren 2018–2023. På ett liknande sätt har också antalet individer som ingått i ett hushåll som någon gång under respektive år tagit emot ekonomiskt bistånd minskat. År 2022 rörde det sig om drygt 16 000 personer, Av dessa individer var knappt 5 300 barn[9], vilket innebär att antalet barn i biståndshushåll minskat med nästan 50 procent sedan 2018.

Diagram 3. Antal barn och vuxna som ingår i ett hushåll som någon gång under året sökt eller mottagit ekonomiskt bistånd i Göteborg. År 2018–2023

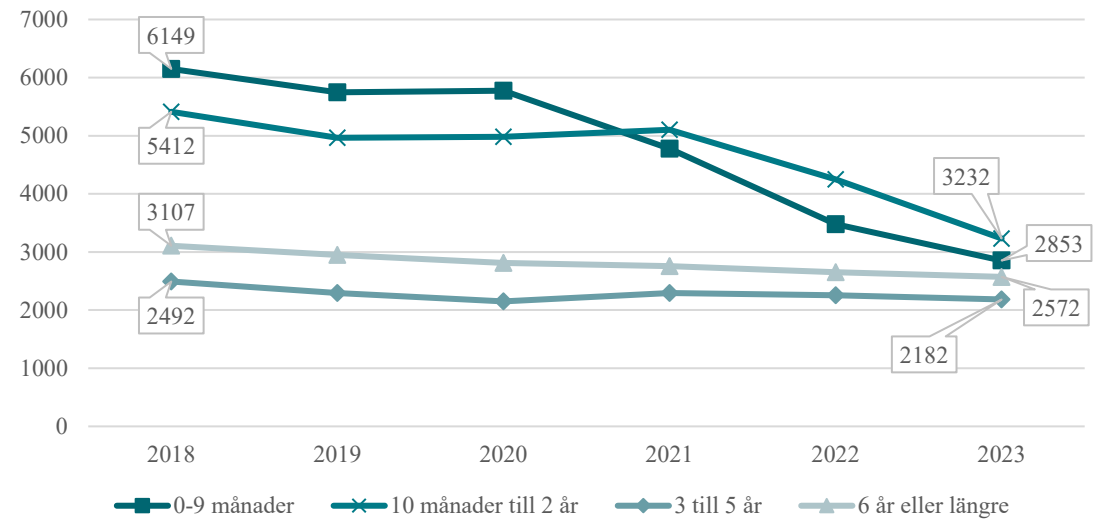


Källa: Treserva

I Göteborg används tio månader som riktmärke för att skilja mellan kort- och långtidsberoende av ekonomiskt bistånd. Antalet individer i både kort- och långtidsberoende har minskat sedan 2018. Antalet individer som har bistånd i mer än tio månader har dock inte sjunkit lika snabbt som antalet med bistånd en kortare tid. År 2023 fanns det knappt 8 000 vuxna individer och drygt 4 100 barn i Göteborg i hushåll som hade en ärendetid på mer än tio månader, jämfört med drygt 11 000 vuxna och knappt 7 300 barn år 2018. Hur antalet vuxna individer fördelar sig på olika ärendetider framgår av diagrammet nedan.

Diagram 4. Antal vuxna biståndsmottagare per ärendetid, Göteborgs Stad, år 2018–2023

[9] Med ”barn” avses i sammanhanget personer 0–17 år samt hemmavarande unga 18–20 år där föräldrarna har försörjningsansvar.



Källa: Treserva

2.4.1 Biståndsmottagare med låg inkomststandard

Som beskrivits ovan kan långvarigt behov av ekonomiskt bistånd innebära en ekonomiskt utsatt situation. Att klara sin försörjning med hjälp av ekonomiskt bistånd innebär dock inte per automatik att man är fattig på så sätt att man inte har råd med det mest nödvändiga så som mat. SCB:s inkomststatistik från 2021 visar dock att det finns individer som under en del av eller hela året tagit emot ekonomiskt bistånd i Göteborg och samtidigt tillhör hushåll som klassas som absolut eller relativt fattiga utifrån måtten låg inkomststandard och/eller låg ekonomisk standard.

Av de individer[10] som fick ekonomiskt bistånd utbetalt vid minst ett tillfälle under 2021 ingick drygt 5 400, eller knappt 40 procent, i ett hushåll som sett till hela årets inkomster hade en låg inkomststandard (absolut fattigdom). Majoriteten av de som fått bistånd levde alltså i ett hushåll som inte hade låg inkomststandard. Tittar man i stället på låg ekonomisk standard, (relativ fattigdom), ingick merparten av biståndsmottagarna, drygt 10 500 eller cirka 70 procent, i ett hushåll med låg ekonomisk standard. Det är i linje med en äldre analys från EU-kommissionen som pekar på att det ekonomiska biståndet inte når upp till gränsen för relativ fattigdom.[11]

Sambanden mellan att ta emot ekonomiskt bistånd och att befinna sig i fattigdom enligt något av de två ovanstående måtten är svåra att klargöra utifrån de underlag som stadsledningskontoret haft tillgång till inom ramen för detta uppdrag. SCB:s statistik klassar hushållets standard utifrån hushållets helårsinkomster. Under året kan dock hushållet ha haft flera olika källor till sin försörjning och olika inkomststandard. En individ kan till exempel ta emot ekonomiskt bistånd under en månad och då ha en viss standard, för att sedan ha en annan försörjning resterande månader och då också en annan standard. Det är sedan de olika inkomstnivåerna under året som tillsammans avgör om hushållet vid årets slut klassas som relativt och/eller absolut fattigt i statistiken. Vidare klassas individen utifrån det hushåll det tillhörde den 31 december innevarande år. Individen kan alltså ha tillhört ett annat hushåll med en annan ekonomisk standard under andra delar av året.

[10] Antalet individer utgörs i detta sammanhang av de som är registrerade som betalningsmottagare av biståndet, och omfattar inte övriga i samma hushåll.
[11] European Commission (2015). ESPN *Thematic Report on minimum income schemes Sweden*

För att minska felkällorna och få en något bättre uppfattning om situationen för mottagare av ekonomiskt bistånd, har stadsledningskontoret tittat närmare på den ekonomiska situationen för individer i Göteborg som fått bistånd utbetalat under hela år 2021. Totalt rörde det sig om knappt 6 400 vuxna personer. Av dessa ingick knappt 2 600 (40 procent) i ett hushåll med låg inkomststandard, det vill säga absolut fattigdom. Cirka 5 300 vuxna (drygt 80 procent) som tagit emot ekonomiskt bistånd under hela 2021, tillhörde ett hushåll i relativ fattigdom (låg ekonomisk standard). Mönstret är alltså liknande det ovan, där hela gruppen biståndsmottagare ingick.

Omvänt går det också att se i statistiken att merparten, cirka 18 800, av alla vuxna individer i Göteborg som tillhörde ett hushåll med låg inkomststandard 2021, inte vid något tillfälle under året hade tagit emot ekonomiskt bistånd. Det kan dock finnas de i gruppen som ändå hade sin försörjning från ekonomiskt bistånd, eftersom statistiken bara klassar en i varje hushåll som biståndsmottagare. Det innebär att en annan person i hushållet kan ha tagit emot biståndet. Ett sätt att hantera denna felkälla är att enbart titta på enpersonshushåll. Totalt fanns det 2021 drygt 5 400 individer i ensamhushåll som tog emot ekonomiskt bistånd någon gång. Av dessa klassades cirka 2 500 hushåll som att de hade en låg inkomststandard. Sett till inkomstspridningen låg de flesta av dessa nära gränsvärdet för att klassas som fattiga enligt måttet. Samtidigt var det fortfarande betydligt fler, cirka 7 300, ensamhushåll som hade en låg inkomststandard och som inte tagit emot ekonomiskt bistånd under året. De flesta av dessa var förvärvsarbetande eller studerande.

2.5 De som har låga inkomster men inte ekonomiskt bistånd

Inkomststatistiken som redovisats tidigare i detta kapitel tyder på att det finns ett antal hushåll med låg inkomststandard, och som inte haft ekonomiskt bistånd under samma period. Det är inte möjligt att, utifrån de underlag som varit tillgängliga i denna utredning, fullt ut klargöra de individuella orsakerna till vad detta beror på. Dessa hushåll kan såväl ha sökt bistånd men inte beviljats som inte alls sökt bistånd. Det går inte heller att säga hur många av dessa hushåll som är i faktiskt behov av ekonomiskt bistånd. Att komplettera statistiken över ekonomiskt bistånd så den också omfattar de som är behövande men inte söker, är enligt Socialstyrelsen erkänt svårt.[12]

För de individer som sökt men inte beviljats bistånd trots låga inkomster i inkomststatistiken, kan förklaringen exempelvis vara att det finns realiserbara tillgångar, gåvor och lån som inte syns i inkomststatistiken men som beaktas i socialtjänstens bedömning av rätten till bistånd. Andra orsaker till avslag kan handla om att individen inte tillräckligt aktivt sökt arbete eller inte kunnat styrka sina utgifter.

Orsaker till att individer inte söker bistånd trots att de skulle kunna vara berättigade är flera. En del ser det inte som ett alternativ alls att vända sig till socialtjänsten för stöd, till exempel på grund av bristande tillit eller stigmatisering. Det kan också handla om brister i socialtjänstens tillgänglighet. Att individen har realiserbara tillgångar som bostadsrätt eller bil som man inte vill göra sig av med, kan också vara ett skäl till att man inte alls söker ekonomiskt bistånd. Några av dessa faktorer diskuteras närmare i avsnitt 7.2.

[12] Socialstyrelsen, 2010.

2.6 Ekonomisk utsatthet och matfattigdom

Stadsledningskontoret har i sin tidigare rapport[13] beskrivit de undersökningar som på olika sätt beskriver omfattningen av matfattigdom och matosäkerhet i Sverige. I Norden har låg inkomst konstaterats ha ett starkt samband med matosäkerhet. Mått på fattigdom i absoluta mått, låg inkomststandard, kan därför ses som en relevant indikator för matfattigdom och matosäkerhet.[14] Låg inkomststandard beskriver de hushåll som bedöms ha så låga inkomster att man måste prioritera mellan nödvändiga utgifter. Att ett hushåll har en låg inkomststandard innebär dock inte per automatik att hushållet inte har råd med mat, men visar att hushållets inkomster är lägre än de beräknade sammantagna nödvändiga kostnaderna för hushållet. Många hushåll med låg inkomststandard behöver därför sannolikt göra prioriteringar mellan mat, el, boende och andra typer av grundläggande utgifter. Låginkomsttagare behöver dock inte klassas som matosäkra om de trots begränsade inkomster har möjlighet att laga billig och näringsrik mat. Omvänt kan även medelinkomsttagare definieras som matosäkra i perioder om de prioriterar andra utgifter än livsmedel.[15]

Att vara mottagare av ekonomiskt bistånd är inte per automatik synonymt med att vara fattig och att inte ha råd med det mest nödvändiga. Ekonomiskt bistånd ger dock inget utrymme för utgifter utöver det nödvändiga, och är tänkt att vara ett tillfälligt stöd. Enbart det förhållande att en enskild person lever med ekonomiskt bistånd innebär inte att denne lever i matfattigdom men det kan heller inte uteslutas. Det finns dock ett direkt samband mellan nödbistånd för kostnader till mat och matfattigdom. Den som beviljas matpengar i nödbistånd av socialtjänsten, har bedömts helt sakna egna möjligheter för att kunna tillgodose det akuta behovet av mat. Nödbiståndet löser den akuta situationen, men tillgodoser inte behoven mer långsiktigt.

[13] Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret. *Matfattigdom i Göteborg*. 2023.
[14] Anita Borch, Unni Kjærnes. *The Prevalence and Risk of Food Insecurity in the Nordic Region: Preliminary Results*. J Consum Policy 39, 261–274 (2016).
[15] Elinn Leo Sandberg. (2022). Överflöd och brist: Matfattigdom i välfärdssamhället. I A. Angelin, & T. Hjort (Red.), *Socialt arbete i förändring – utmaningar och villkor inom utbildning, forskning och praktik*.: Jubileumsbok 2022 s. 401–427.

3 Om ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd utgör det yttersta skyddsnätet när den enskilde inte kan försörja sig på annat sätt, till exempel genom arbete eller genom det generella socialpolitiska systemet.[16] Socialtjänstlagen utgör grunden för regleringen av det ekonomiska biståndet, som i första hand har till uppgift att träda in tillfälligtvis vid försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt. Biståndets syfte är inte att fungera som en långsiktig försörjningskälla.[17]

Socialtjänstens uppdrag att arbeta med ekonomiskt bistånd innebär både att stötta människor till att bli självförsörjande och att pröva den enskildes rätt till ekonomiskt stöd under tiden.[18] Rätten till ekonomiskt bistånd förutsätter att den enskilde gör vad hen kan för att bidra till sin försörjning. Individen behöver dessutom ha uttömt andra möjligheter till egen försörjning och i förväg försökt planera för att undvika att försörjningsproblem uppstår. Vid prövning av rätten till bistånd ska alltid en individuell bedömning göras. Kraven på den enskilde ska anpassas efter individens förutsättningar och situation.

3.1 Försörjningsstöd och bistånd till livsföring i övrigt

Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL, framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Det ekonomiska biståndet är alltså uppdelat i två delar, dels försörjningsstöd, dels bistånd till livsföringen i övrigt.

Källa: Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd, handbok för socialtjänsten

Försörjningsstödet syftar till att tillgodose hushållets mer regelbundna utgifter och består av två delar, riksnormen samt ytterligare fem kostnadsposter. Riksnormen beslutas varje år av regeringen, i enlighet med 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen. Beloppen ska enligt socialtjänstförordningen (2001:937) grunda sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar och omfattar bland annat kostnader för mat, kläder, fritid samt hälsa och hygien. Riksnormen för ett hushåll består av summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna. Den tar hänsyn

[16] Prop. 1996/97:124
[17] Prop.1996/97:124 och prop. 2000/01:80
[18] Prop. 1979/80:1 och prop. 2000/01:80

till hur många personer som finns i hushållet, ålder på hushållets barn, om barn och skolungdomar äter lunch hemma och om vuxna är ensamstående eller sammanboende. I riksnormen 2024 har normens samtliga poster räknats upp med 8,7 procent jämfört med riksnormen för 2023.

Tabell 2. Riksnorm för 2024, hushåll utan barn (kronor)

	Personliga kostnader	Hushållsutgifter	Totalt
Ensamboende vuxen	3 800	1 230	5 030
Två sammanboende vuxna	6 850	1 360	8 210

Källa: Socialstyrelsen

Även om regeringen genom riksnormen beslutar vad som är skäliga kostnader för till exempel mat, framgår det av 4 kap. 3 § andra stycket SoL att socialnämnden ska beräkna kostnader enligt riksnormen till en högre nivå, om det finns särskilda skäl. Det kan till exempel vara att den enskilde har behov av dyrare kost av medicinska skäl. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för det. Om den enskilde hamnat i en akut nödsituation och endast behöver tillfälligt ekonomiskt bistånd för att ordna sin situation, kan det vara en anledning att beräkna kostnaderna lägre.[19] De fem ytterligare posterna som ingår i försörjningsstödet, utöver riksnormen, består av skäliga kostnader för boende, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor samt fackförening och a-kassa. Vad som är skäliga kostnader för dessa poster kan variera, till exempel beroende på var och hur man bor.

Den andra delen av ekonomiskt bistånd, bistånd till livsföring i övrigt, syftar till att tillgodose kostnader för behov som uppstår då och då. Det kan till exempel handla om kostnader för tandvård, sjukvård eller umgänge med barn. Vad som är skäliga kostnader måste bedömas i varje enskilt fall.

3.2 Nödbistånd

Enligt 2 kap. 1 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att enskilda får den stöd och hjälp som de behöver. Det innebär att enskilda kan ha rätt till bistånd i akuta nödsituationer. Syftet med nödbistånd är enligt förarbetena primärt att avhjälpa akuta och oförutsägbara nödsituationer.[20] Rätten till nödbistånd gäller även i de fall en kommun inte har huvudansvaret för den enskilde. Den enskilde kan till exempel ha rätt till bistånd i en akut nödsituation när hen är bosatt i en annan kommun. Personer som inte har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt, och som därmed i princip inte har rätt att vistas i landet, kan också ha rätt till bistånd i akuta nödsituationer liksom personer som endast är på besök i Sverige.

Det är inte reglerat vad ett nödbistånd ska innehålla, utan socialtjänsten ska göra en individuell bedömning av behov som är akuta i varje enskilt fall. Det kan till exempel handla om ekonomiskt bistånd till mat under en kortare period, tillfällig logi eller hemresor inom eller utanför Sverige. Annat som den enskilde till exempel skulle kunna vara i akut behov av är bistånd till läkemedel. Om en ansökan om bistånd berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas vid bedömningen.

[19] Prop. 1996/97:124
[20] Prop. 2010/11:49

4 Styrningen av ekonomiskt bistånd i Göteborg Stad

Ekonomiskt bistånd regleras, som ovan beskrivits, huvudsakligen genom bestämmelserna i socialtjänstlagen. Lagen ger kommunerna i Sverige ett huvudansvar för att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlika levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Utformningen av socialtjänstlagen som en målinriktad ramlag ger kommuner och domstolar ett visst tolkningsutrymme vid tillämpningen av lagstiftningen. Viktiga bestämmelser i lagen – som till exempel de om skälig levnadsnivå − är vaga och kräver viss utfyllnad genom förarbeten och praxis för att få ett konkret innehåll i det enskilda fallet.[21]

Varje kommun har möjlighet att ha sina egna riktlinjer, metoder och regler för att hantera biståndet, vilket gör att det finns variationer mellan kommuner när det gäller olika aspekter av ekonomiskt bistånd. Göteborgs Stad har till exempel beslutat att tillämpa de nivåer i riksnormen som regeringen har fastställt men har samtidigt fattat andra beslut som påverkar biståndet, till exempel att inte göra avdrag för tillfälliga statliga krisstöd eller för fondmedel. Ett annat exempel är Stockholms Stad som beslutat att använda förhöjda nivåer för riksnormsposterna för barn 0–20 år för att kompensera för det högre kostnadsläget jämfört med andra delar av landet. Denna höjning innebär bland annat en höjning av livsmedelsposten.[22]

4.1 Styrande och stödjande dokument

Det finns ett tjugotal aktuella styrande och stödjande dokument i Göteborgs Stad som används av de fyra socialnämnderna i deras bedömning av ekonomiskt bistånd. Två av dem är beslutade av kommunfullmäktige: Göteborgs Stads riktlinje för individuellt ekonomiskt stöd samt Riksnorm och riktmärken för boendekostnader för 2024. Förändringar som har gjorts i dessa dokument under 2018–2023 beskrivs närmare nedan.

Övriga styrdokument har tagits fram i samverkan mellan de fyra socialförvaltningarna och är fastställda på förvaltningsnivå. Bland dessa kan till exempel rutiner vid ansökan om ekonomiskt bistånd till särskilda utgifter som glasögon, hemutrustning och tandvård samt metodstöd vid utredning av hyreskostnad och barnrättsperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd nämnas.

Omorganisationen från stadsdelsnämnder till facknämnder har inneburit att det inte varit möjligt att jämföra nu gällande förvaltningsspecifika styrdokument med de dokument som fanns 2018, eftersom de rutiner och metodstöd som varje stadsdelsförvaltning använde tidigare har enbart gått att återfinna i vissa fall. Varje socialförvaltning har utvecklat nya rutiner utifrån från två eller tre tidigare stadsdelsförvaltningars arbetssätt. Samtidigt har de fyra socialförvaltningarna också behövt hitta en gemensam styrning för en större likvärdighet. I det arbetet har styrande dokument arbetats igenom och reviderats för att kunna gälla samtliga regionala

[21] SOU 2005:34, Socialtjänsten och den fria rörligheten
[22] Stockholms Stad. Socialförvaltningen. *Handläggning av ekonomiskt bistånd– Riktlinjer*. Beslutade av KF 2017-10-16.

socialförvaltningar och i vissa fall även förvaltningen för funktionsstöd och äldre- samt vård- och omsorgsförvaltningen.

I intervjuerna med representanter från socialförvaltningarna framkommer att behovet av rutiner uppfattas ha ökat över tid. En orsak till detta som ges är förändringar i samhället som medför kostnader för hushållen som inte ingår i riksnormen eller som blir ett tillägg på boendekostnaden. Till exempel väljer allt fler hyresvärdar att ta betalt för varmvatten och värme utanför grundhyran, vilket ökar behovet hos socialförvaltningarna för rutiner som stöd i bedömningen av vad som är en skälig kostnad för förbrukning av varmvatten. Ett annat exempel är att de flesta individer idag har en kostnad för bredband som normen inte täcker. Även i dessa fall måste en särskild bedömning göras, vilket skapar behov av rutiner som stöd och för att säkerställa likvärdigheten i bedömningarna.

4.1.1 Göteborgs Stads riktlinje för individuellt ekonomiskt stöd

Göteborgs Stads inriktning gällande ekonomiskt bistånd preciseras i stadens riktlinje för individuellt ekonomiskt stöd som fastställts av kommunfullmäktige. Riktlinjen utgår från socialtjänstlagen (2001:453), SoL, förvaltningslagen (2017:900), FL och lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Riktlinjen gäller samtliga socialnämnder. Revidering av riktlinjen sker när ett behov initieras på politiskt initiativ, på grund av förändrade prejudikat eller förändrad lagstiftning. Mellan 2018 och 2023 har revideringar av riktlinjen skett vid fyra tillfällen.

- 2018-09-13 § 23, beslutade kommunfullmäktige om revideringar i riktlinjen för att motverka olaglig andrahandsuthyrning och bistånd till oskäligt höga hyror för lägenheter i andra hand. Socialtjänsten i de dåvarande stadsdelsnämnderna skulle genom myndighetsutövning och utredning förhindra att bistånd till hyra enligt svarta andrahandsavtal, utbetalades till den enskilde. Bland annat skulle socialtjänsten efterfråga att klienten inhämtade ett godkännande av andrahandsboendet från fastighetsägaren.
- 2019-05-23 § 23, beslutade kommunfullmäktige om ett förtydligande i riktlinjen för att förstärka kravet på motprestation. Följande tillägg gjordes: *I Göteborgs Stad är motprestation för den som uppbär försörjningsstöd en självklarhet. En motprestation byggd på individens förutsättningar och som ett tydligt stöd till egen försörjning.*
- I kommunfullmäktiges budget för 2020 beskrevs en förändrad inriktning för det ekonomiska biståndet till lokala resor från ett generellt bistånd till ett individuellt behovsprövat bistånd. Det innebar att avsnittet i riktlinjen gällande resor togs bort. Det gjordes också ett förtydligande av befintliga tillämpningar och arbetssätt avseende studier med bibehållet försörjningsstöd i vissa fall.
- Kommunfullmäktige fattade 2021-10-28 § 4 beslut om revidering av riktlinjen avseende utredningsprinciperna gällande hyreskostnader för andrahandsuthyrning och inneboendeförhållanden, bland annat i form av möjligheten att kräva att den som ansöker om ekonomiskt bistånd visar förstahandshyresgästens hyra. Krav skulle ställas på den enskilde att uppvisa ett intyg eller motsvarande från fastighetsägaren som visar att andrahandsuthyrningen godkänts av denne.
- 2023 kom Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i en dom fram till att en kommun inte kan ställa krav på att en sökande har ett godkänt andrahandskontrakt för att kunna beviljas ekonomiskt bistånd till hyra. Den omständigheten att hyresvärden inte har gett

sitt samtycke till andrahandsuthyrningen ansågs inte vara skäl för att vägra ekonomiskt bistånd för kostnader för boende. Med anledning av domen ändrades riktlinjen 2023-11-23 § 56 för att stämma överens med gällande rätt.

- Kommunfullmäktige beslutade 2024-03-21 § 109 om kompletterande budget och att socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst får i uppdrag att införa rutinen att stipendier och fondmedel inte reducerar rätten till ekonomiskt bistånd.

4.1.2 Fastställande av riksnorm för ekonomiskt bistånd och riktmärken för boendekostnader

Som beskrivits tidigare fastställs riksnormen av regeringen inför varje kalenderår. Kommunfullmäktige fattar därefter beslut om att godkänna riksnormen för beräkning av försörjningsstöd för året. Samtidigt fastställer också fullmäktige riktmärken för boendekostnader. Av tjänsteutlåtandet som ligger till grund för beslutet 2024-02-01 § 17 framgår att Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittskostnad ska vara en vägledning för skälig boendekostnad där de genomsnittliga hyrorna för Storgöteborg utgör de giltiga riktmärkena. Barnrättsperspektivet och barnkonventionen ska särskilt beaktas vid bedömningen av bistånd till hyreskostnader för barnfamiljer.

Beslutet om att det är Försäkringskassans beräkningar som ska vara utgångspunkt grundar sig i att kommunstyrelsen 1999-12-15 § 576 beslutade att Göteborgs Stad för bedömningen av skälig boendekostnad, skulle använda dåvarande Riksförsäkringsverkets normer för boendekostnader när det gäller fastställande av familjebidrag för värnpliktiga. Dessa har senare ersatts av Försäkringskassans beräkningar för Storgöteborg.

4.2 Uppdrag från kommunfullmäktige

Göteborgs Stads budget är det övergripande och överordnade styrdokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser. Budgeterna från åren 2018 till 2023 innehåller uppdrag, mål eller inriktningar till stadsdelsnämnderna respektive socialnämnderna som på olika sätt syftar till att bidra till sysselsättning och självförsörjning.

Under åren 2018–2023 ges ett flertal uppdrag till de dåvarande stadsdelsnämnderna och därefter socialnämnderna som syftade till att öka självförsörjningen. Uppdragen omfattar motprestation, automatisering av biståndet samt kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar. Det finns också uppdrag om att förbättra insatserna för att korta vägen till arbete och studier. Ett beslut som också direkt påverkar nivån på försörjningsstödet är fullmäktiges beslut 2023-01-26 § 10 att ge socialnämnderna i uppdrag att skyndsamt tillse att tillfälliga statliga krisstöd riktade till individer inte anses som inkomst vid bedömningen av ekonomiskt bistånd. Det gäller bland annat elstöd och det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer med bostadsbidrag.

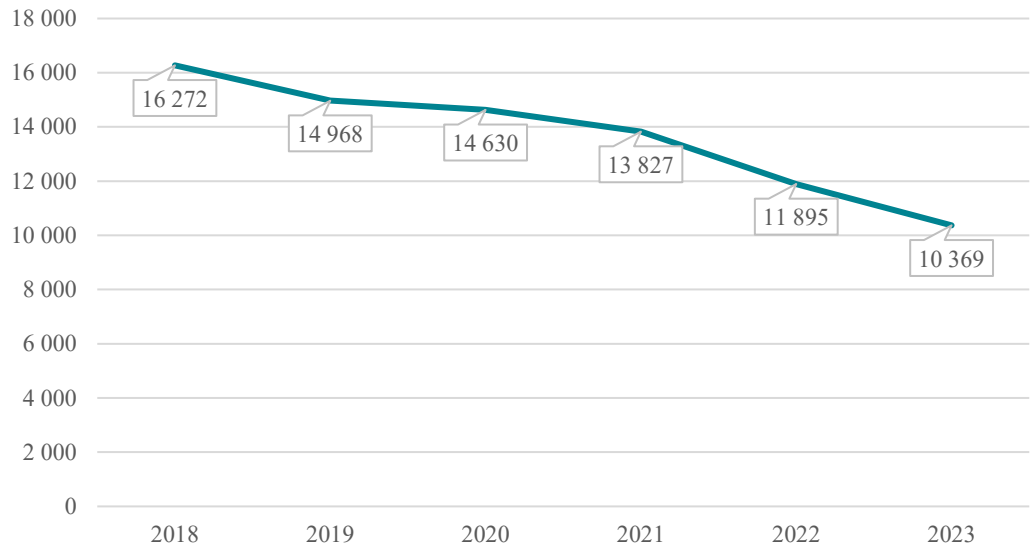
5 Utvecklingen av ekonomiskt bistånd i Göteborg

5.1 Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd har minskat över tid

Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd i Göteborgs Stad har minskat under åren 2018–2023, från knappt 16 300 hushåll till knappt 10 400. I dessa hushåll fanns år 2023 knappt 5 300 barn.

Den nedåtgående trenden har fortsatt under januari-mars 2024 jämfört med samma månader 2023. Under januari-mars 2024 hade i genomsnitt 6 500 hushåll per månad ekonomiskt bistånd jämfört med 6 900 hushåll under samma period 2023.

Diagram 5. Antal hushåll med ekonomiskt bistånd, Göteborgs Stad, år 2018–2023



Källa: Treserva

5.2 De flesta hushåll som får ekonomiskt bistånd är hushåll utan barn

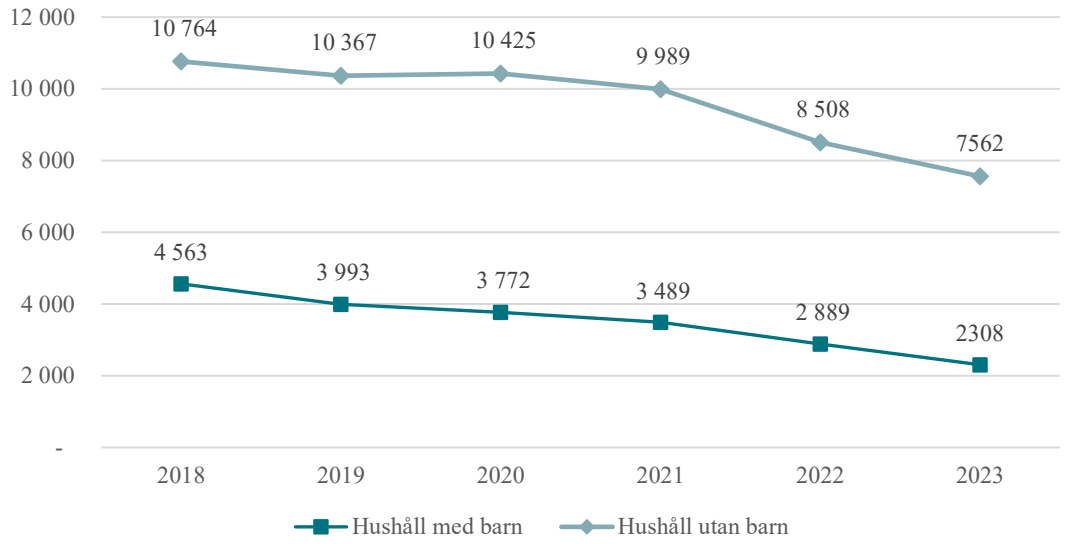
Den som är sambo eller gift ansöker om ekonomiskt bistånd tillsammans med sin partner. Hushållets samlade inkomster och utgifter räknas då in vid prövning av rätten till bistånd. Det är därför vanligt att redovisa behov av ekonomiskt bistånd uppdelat på hushållstyp.

Det vanligaste biståndshushållet i Göteborg består av en ensamstående man utan barn, som utgör cirka 4 400 hushåll. Den näst största gruppen är ensamstående kvinnor utan barn. Minst förekommande är biståndshushållen sambo/gift utan barn och ensamstående män med barn. Samtliga hushållstyperna har minskat sedan 2018.

Delar man enbart upp hushållen utifrån om det finns barn eller inte, blir det tydligt att hushåll utan barn utgör majoriteten av de hushåll som får ekonomiskt bistånd. Dessa hushåll motsvarar

77 procent av det totala antalet. Antalet hushåll med barn som får ekonomiskt bistånd har minskat 2018–2023. Av det totala antalet hushåll med ekonomiskt bistånd har andelen barnfamiljer successivt minskat från 30 procent under perioden.

Diagram 6. Antal hushåll med respektive utan barn som mottar ekonomiskt bistånd, hela Göteborg, år 2028–2023

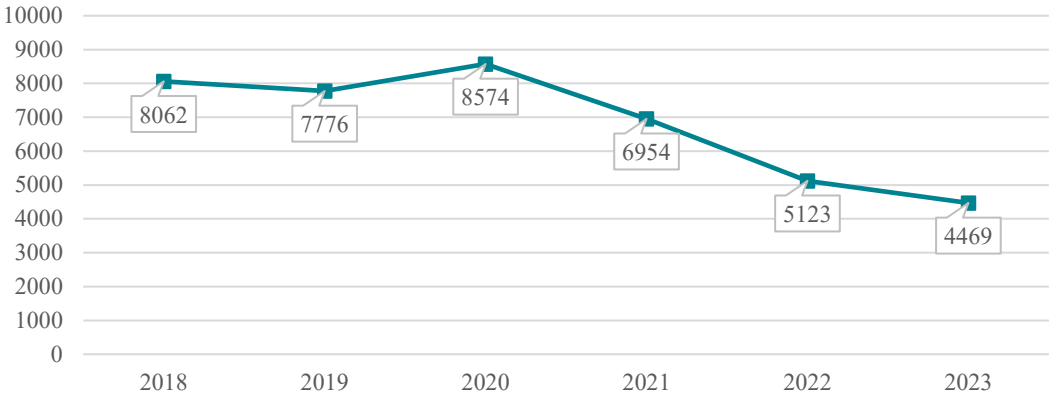


Källa: Treserva

5.3 Antalet nytillkomna ärenden fortsätter att minska

Ett ärende startas när en individ ansöker om ekonomiskt bistånd. Ärendet är öppet så länge som hushållet fortsätter att ansöka om ekonomiskt bistånd. Antalet nya ärenden varierar över tid, bland annat beroende på konjunkturförändringar. Diagrammet nedan visar antalet nytillkomna ärenden under perioden 2018–2023.

Diagram 7. Antalet nytillkomna ärenden, Göteborgs Stad, år 2028–2023



Källa: Treserva
Not. Antalet nya ärenden motsvarar inte antalet nya hushåll eftersom ett och samma hushåll kan ha flera ärenden under samma år.

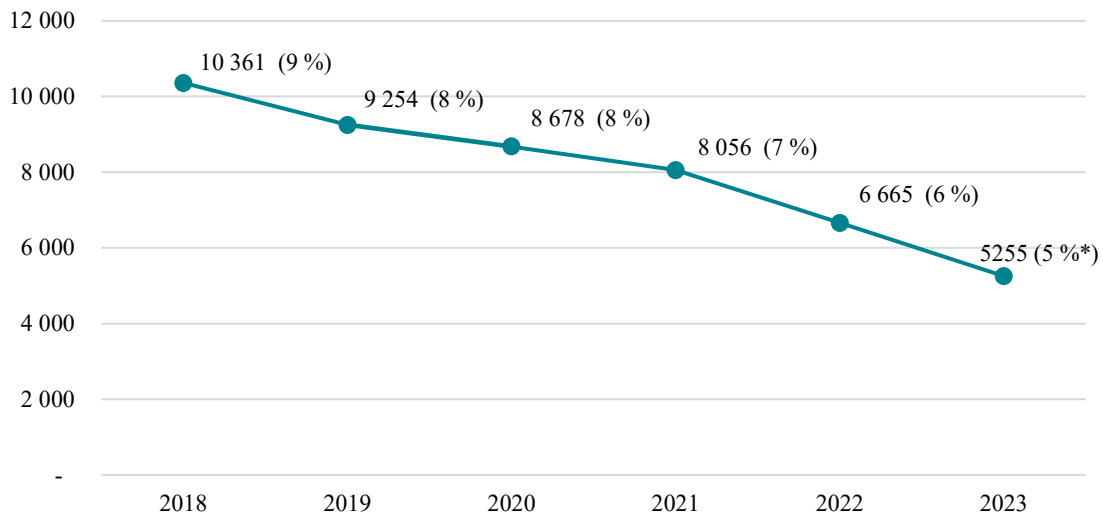
Socialtjänstens erfarenhet är att vid ekonomiska nedgångar eller förändringar på arbetsmarknaden är det unga människor som först drabbas av arbetslöshet och då kan vara i

behov av ekonomiskt bistånd. Ungdomar har en svagare ställning på arbetsmarknaden jämfört med äldre och mer etablerade arbetstagare. Många har heller inte kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning via a-kassan. I intervjuerna med fokusgrupperna beskriver vissa av socialsekreterarna att de tycker sig kunna se en viss ökning den senare tiden vad gäller ansökningar från gruppen av unga vuxna. Någon sådan ökning har dock inte kunnat konstateras i statistiken.

5.4 Antalet barn i hushåll med ekonomiskt bistånd fortsätter att minska

Antalet barn[23] som har ingått i ett biståndshushåll i Göteborg har under perioden 2018–2023 minskat med drygt 5 100 barn. På samma sätt minskar också andelen barn i befolkningen som har tillhört ett biståndshushåll. 2018 tillhörde 9 procent av alla barn som bodde i Göteborg ett biståndshushåll. Under 2023 var motsvarande siffra 5 procent.

Diagram 8. Antal (andel) barn i bidragshushåll, Göteborg Stad, 2018–2023

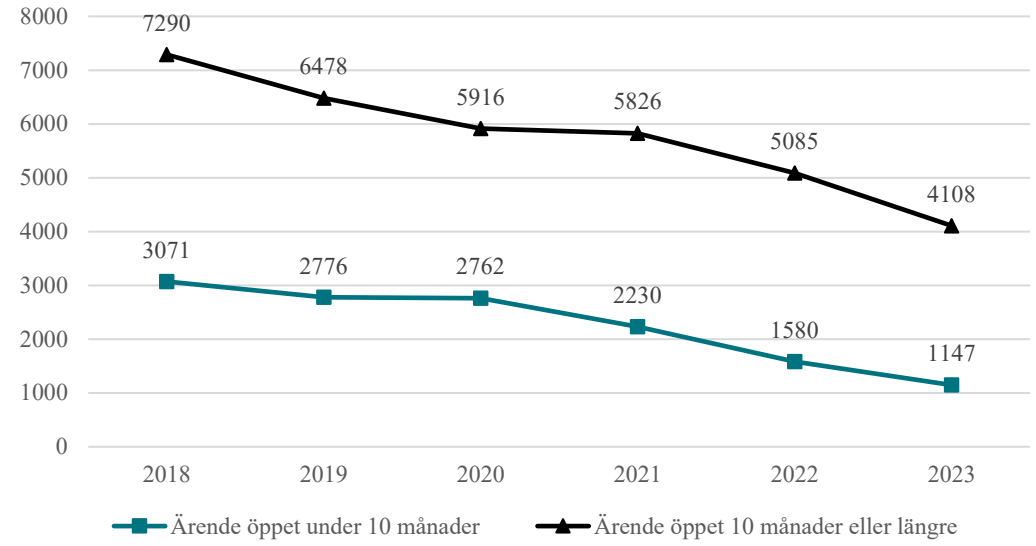


Källa: Treserva
**Andelen barn i befolkningen som har ingått i ett biståndshushåll 2023 utgår från preliminär folkmängd i december 2023*

Antalet barn som ingått i ett ärende som varit öppet tio månader eller längre har under perioden 2018–2023 minskat från knappt 7 300 barn till drygt 4 100 barn. Det innebär en minskning på 44 procent. Under samma period har antalet barn som ingått i ett ärende som varit öppet 0–9 månader minskat från drygt 3 000 barn till knappt 1 150, vilket motsvarar en minskning på 63 procent. 2023 utgjorde antalet barn som ingått i ett ärende tio månader eller längre, 78 procent av samtliga barn som ingått i familjer som mottagit ekonomiskt bistånd.

[23] Med barn avses i detta sammanhang personer 0–17 år och hemmavarande barn 18–20 år där föräldrarna fortsatt har försörjningsansvar.

Diagram 9. Antal barn i biståndshushåll. Uppdelat på ärendetid, hela Göteborg, år 2018–2023



Källa: Treserva

I ärenden om ekonomiskt bistånd där det finns barn i hushållet är det de vuxnas ekonomiska situation som utreds. I de fall det finns barn som berörs av det ekonomiska biståndet ska socialnämnden också säkerställa dessa barns rättigheter enligt barnkonventionen. I intervjuerna beskrivs att arbetet med att genomföra barnkonsekvensanalyser kommit olika långt i respektive socialförvaltning. I flera fokusgrupper framhölls att det saknas stadenövergripande gemensamma principer om när och hur en barnkonsekvensanalys ska göras.

I dialogerna med de idéburna organisationerna framkommer synpunkter på att barnperspektiv saknas i bedömningen av rätten till bistånd, utifrån de familjer de möter i sitt arbete. Samtliga fokusgrupper med socialsekreterare beskriver dock att hänsyn tas till barns behov och att de beaktar barnets bästa vid bedömningar om rätten till bistånd. Om en familj ansöker om nödbistånd beviljas oftast ansökan. Flera socialsekreterare beskriver också att de i vissa fall hjälper familjer att söka fondmedel för till exempel cyklar till barnen.

I fokusgrupperna beskrivs också att hembesök ofta genomförs i de fall familjerna ansöker om till exempel något särskilt till hemmet. Även i de fall där det finns en osäkerhet kring hur familjen bor erbjuder socialsekreterarna hembesök för att få se hur familjen och barnen har det. Fokusgrupperna framhåller dock att det finns utrymme för ytterligare arbete och utveckling, särskilt vad gäller de barn som har varit beroende av försörjningsstöd under en längre tid.

5.4.1 Bidrag som särskilt påverkar hushåll med barn

Hushåll som har låga inkomster eller saknar inkomster, kan i vissa fall vara berättigade till särskilda bidrag. Till exempel kan ungdomar upp till 20 år som studerar på gymnasienivå, få ett extra tillägg till studiehjälpen från CSN, om föräldrarnas inkomster understiger ett visst belopp. Detta bidrag är avsett för den studerande ungdomen, och ska inte räknas som en inkomst om föräldrarna har ekonomiskt bistånd.

Med anledning av pandemin infördes också ett tillfälligt tilläggsbidrag till barnfamiljer som har bostadsbidrag. För närvarande finns detta bidrag till och med juni 2024. Regeringen har

föreslagit en förlängning året ut. Göteborgs kommunfullmäktige har beslutat att detta bidrag inte ska innebära en minskning av det bistånd som familjen beviljas.

Kommunfullmäktige har därutöver också fattat beslut om att stipendier och fondmedel inte ska reducera rätten till ekonomiskt bistånd. Detta påverkar barnfamiljer såväl som andra hushåll som har försörjningsstöd.

5.5 Färre personer lever med långvarigt ekonomiskt bistånd

Som tidigare beskrivits är ekonomiskt bistånd välfärdssystemens yttersta skyddsnät och har i första hand till uppgift att träda in tillfälligtvis vid försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt. Biståndets syfte är inte att fungera som en långsiktig försörjningskälla.[24]

Socialstyrelsen definierar långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd som personer i hushåll som tar emot ekonomiskt bistånd under minst tio månader av ett kalenderår. Trenden sedan 2010 har varit att antalet hushåll i denna grupp minskar i Göteborg, även om det ökat mellan vissa år. År 2023 fanns det knappt 6 000 sådana hushåll och i dessa hushåll fanns 8 000 individer.

Sett till olika grupper av individer uppdelat utifrån hushållens totala tid med bistånd har antalet individer inom varje grupp minskat sedan 2018. Antalet i varje grupp har dock minskat olika mycket. Den största minskningen har skett bland de med ekonomiskt bistånd 0–9 månader respektive 10 månader till 2 år. Sammantaget innebär utvecklingen att gruppen med långvarigt försörjningsstöd (över 10 månader) utgör en större andel (cirka 74 procent) av den totala gruppen biståndsmottagare år 2023 jämfört med år 2018 (cirka 64 procent).

Tabell 3. Antal och andel vuxna individer med ekonomiskt bistånd uppdelat per ärendetid, Göteborgs stad, år 2018 och 2023

	2018		2023	
0–9 månader	6 149	36%	2 853	26%
10 månader till 2 år	5 412	32%	3 232	30%
3 till 5 år	2 492	15%	2 128	20%
6 år eller längre	3 107	16%	2 572	24%
Totalt	**17 160**	**100%**	**10 839**	**100%**

Källa: Treserva

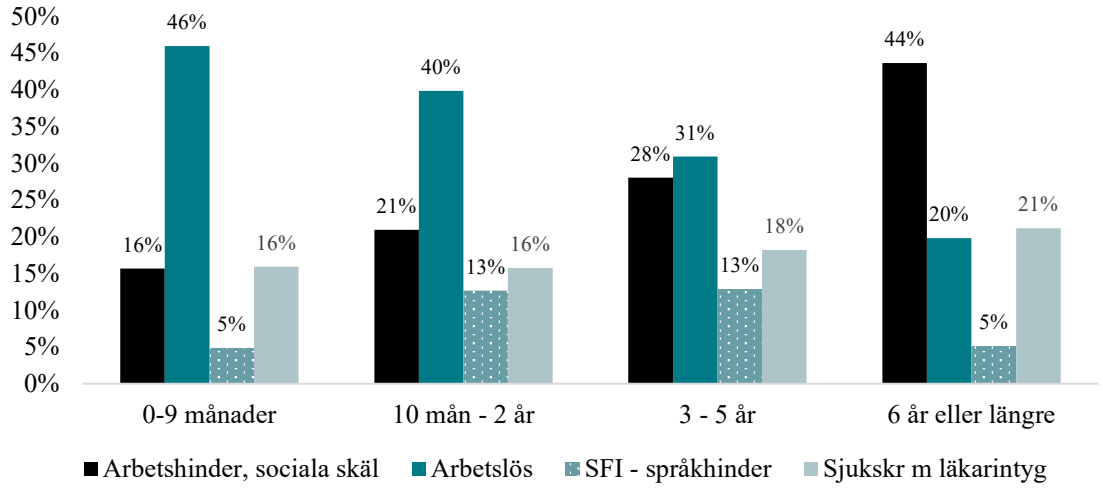
5.5.1 Försörjningshinder i förhållande till tiden i ekonomiskt bistånd

För biståndsmottagarna med ett öppet ärende mellan 0–9 månader respektive 10 månader–2 år är arbetslöshet det dominerande försörjningshindret. I gruppen som har varit aktuella 6 år eller längre är det i stället arbetshinder sociala skäl som utgör det dominerande försörjningshindret. För den grupp som har varit aktuell 3–5 år är fördelningen mellan försörjningshindren jämnare. Det bör noteras att fördelningen både kan bero på att individer med försörjningshindret arbetslöshet behöver längre tid för att nå egen försörjning, och att biståndsmottagarnas

[24] Prop.1996/97:124 och prop. 2000/01:80

försörjningshinder förändras över tid. I det senare fallet kan det vara så att en viss andel av biståndsmottagarna först registreras som arbetslösa men under handläggningens gång bedöms ha andra försörjningshinder. Dessa förhållanden har varit relativt beständiga över tid.

Diagram 10. Andel vuxna biståndsmottagare per de vanligaste försörjningshindren, uppdelat på ärendetid, Göteborgs Stad, 2023.



Källa: Treserva
Not. Summan av andelarna utgör inte 100 procent då enbart de fyra vanligaste försörjningshinder redovisas i diagrammet

Längre genomsnittliga utbetalningsperioder och ärendetider tyder på att målgruppen som uppbär ekonomiskt bistånd har förändrats, på så vis att en större andel står längre från egen försörjning. En större andel av ärendena berör individer med mer komplexa svårigheter, där det behövs ett mer omfattande stöd från socialtjänsten för att bli självförsörjande.

5.6 Utvecklingen av nödbistånd

Socialtjänsten kan också bevilja akut bistånd vid nöd. Syftet med nödbistånd är primärt att avhjälpa akuta och oförutsägbara nödsituationer. Det är inte reglerat vad ett nödbistånd ska innehålla, utan socialtjänsten ska göra en individuell bedömning av behov som är akuta i varje enskilt fall. Det kan till exempel handla om ekonomiskt bistånd till mat eller tillfällig logi.

Sedan hösten 2023 registreras beslut om bifall till nödbistånd i verksamhetssystemet Treserva på ett sådant sätt att de går att särskilja från övriga bifall till ekonomiskt bistånd. Under perioden september 2023 till och med februari 2024 fick strax över 800 unika hushåll bifall till nödbistånd i någon form och antalet varierade under mätperioden mellan cirka 160–220 hushåll per månad. I snitt fick 185 hushåll per månad någon form av nödbistånd. Översatt i antal personer är det i medeltal cirka 280 personer per månad som fått nödbistånd i någon form. Av dessa 280 personer är cirka 70 barn under 18 år.

Den absoluta huvuddelen av hushållen, 95 procent, som fått beslut om nödbistånd har också fått annat ekonomiskt bistånd utbetalt minst en gång under perioden januari 2023-februari 2024. Vanligast är att hushållen, cirka 70 procent, har fått beslut om nödbistånd endast en gång under mätperioden.

Tabell 4. Antal* hushåll uppdelat per månader med beslut om nödbistånd under mätperioden 1 september 2023–29 februari 2024, Göteborgs Stad

Antal månader med beslut	Hushåll totalt	Varav barnhushåll
1	580	180
2	180	50
3	40	..**
4	10	..
5	..	..
6	..	..
Totalt	**810**	**240**

Källa: Treserva
** avrundat till närmaste tiotal*
*** .. anger värde under tio*

Under mätperioden utgjorde hushållstypen ”Ensamstående man utan barn” ungefär hälften av alla hushåll som mottagit nödbistånd. Hushållstypen är överrepresenterad i gruppen med nödbistånd jämfört med de som någon gång under året fått annat ekonomiskt bistånd. Ensamstående kvinnor är underrepresenterade. Hushållstyper utan barn, utgör tillsammans ungefär 71 procent av samtliga hushåll med nödbistånd.

Av nedanstående tabell framgår också att det är vanligast att enbart få ett beslut om nödbistånd per månad. Tabellen ska läsas som så att under till exempel oktober månad var det tio hushåll som fick tre beslut om beviljat nödbistånd vardera (vid tre olika tillfällen) och 130 hushåll fick ett beslut om nödbistånd.

Tabell 5. Antal* hushåll efter antal beslut per månad, september 2023-februari 2024

Antal beslut per månad	Sep-23	Okt-23	Nov-23	Dec-23	Jan-24	Feb-24	Totalt
1	130	130	130	120	160	130	800
2	40	30	40	30	40	50	230
3	10	10	10	10	10	20	70
4	..	..	..	..	..	..	20
5	..	..	..	..	..	..	..
Totalt	**173**	**170**	**187**	**164**	**216**	**199**	**1109**

Källa: Treserva
** avrundat till närmaste tiotal*
Not: Samma hushåll kan förekomma i flera olika celler i tabellen ovan.
Not: Flera beslut under samma datum för ett unikt hushåll redovisas som ett beslut i tabellen.

Av intervjuerna med företrädare för socialtjänsten framkommer bilden av att utbetalningarna av nödbistånd inte har ökat över tid, och att de som söker akuta matpengar i huvudsak är samma individer som återkommer lite då och då. Det finns således ingen upplevelse av att antalet personer som söker matpengar har ökat på senare tid. I intervjuerna framkommer dock att det finns en oro hos många att pengarna som beviljas inte kommer att räcka. Nödbistånd beviljas både i avvaktan på nybesökstid och när enskilda inte har någon mat eller något tak över huvudet.

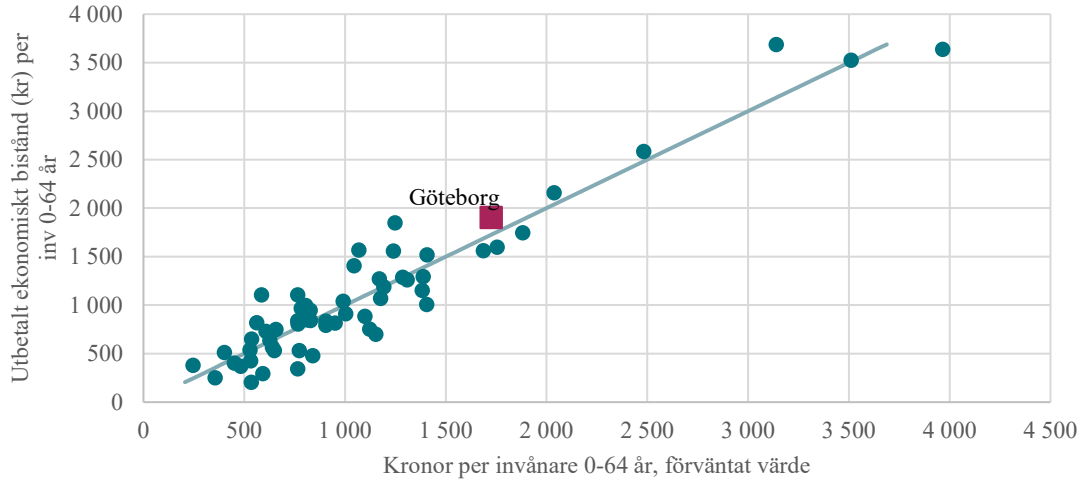
5.7 Utbetalt ekonomiskt bistånd per hushåll

Det totala utbetalade ekonomiska biståndet har ökat de senaste åren. Även det genomsnittligt utbetalda biståndet per hushåll och år har ökat. Utvecklingen bedöms enligt socialförvaltningarna främst bero på att biståndshushållen i snitt får utbetalningar under fler månader per år men även på att riksnormen justeras upp årligen för att täcka för inflationen.[25]

Vid en uppdelning av utbetalat belopp per månad där justeringar gjorts för inflation kan konstateras att det genomsnittliga utbetalda biståndet per hushåll och månad varit relativt konstant med en mycket svagt nedåtgående trend under perioden 2018–2023. Variationerna kan bero på flera saker, till exempel att hushållen ansökt om såväl större som mindre belopp och att hushållssammansättningen och storleken på bidragshushållen förändrats över tid. I genomsnitt fick biståndshushållen cirka 10 200 kr per månad under 2023. Trenden ser dock olika ut om man bryter ner utbetalt belopp på hushållstyper. Den genomsnittliga utbetalningen per månad för hushållstyperna sammanboende med och utan barn har ökat något samtidigt som utbetalningarna för hushållstyperna kvinna med barn; kvinna utan barn och man utan barn minskar något.

För att förstå hur stadens faktiska kostnader för utbetalt ekonomiskt bistånd förhåller sig till en antagen, förväntad kostnadsnivå utifrån befolkningssammansättningen har stadsledningskontoret genomfört en regressionsanalys. Analysen har utgått från förhållandena år 2021 i Göteborg, Stockholm och Malmö samt kranskommuner. I diagrammet nedan visas utbetalt ekonomiskt bistånd, samt den förväntade nivån enligt regressionsanalysen. Göteborg är markerat med en röd kvadrat och övriga kommuner markerade med gröna punkter. De kommuner som ligger över linjen i diagrammet har en nettokostnad som var högre än den förväntade. De som ligger under har en nettokostnad som var lägre än förväntat.

Diagram 11. Utbetalt ekonomiskt bistånd per invånare 2021 jämfört med förväntat värde



Källa: SCB (egen bearbetning av stadsledningskontoret)

Göteborg ligger strax över det förväntade värdet, vilket indikerar att staden, i förhållande till de övriga kommunerna varken ligger alltför högt eller alltför lågt. Vid en jämförelse med motsvarande analys med data från 2018 kan konstateras att staden ligger relativt stabilt men har närmat sig det förväntade värdet något.

[25] Göteborgs Stad. Socialförvaltningarna. *Socialtjänstrapport 2023.Individ- och familjeomsorgen i Göteborgs Stad.* 2023

6 Anledningar till att det beviljade biståndet inte alltid räcker

Ekonomiskt bistånd ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. En samstämmig bild framkommer dock i intervjuerna med både socialförvaltningarnas representanter och de idéburna organisationerna, att det finns hushåll med ekonomiskt bistånd som har svårt att få biståndet att räcka till nödvändiga behov. Det kan innebära att dessa individer och familjer behöver prioritera mellan olika utgifter, som mat och kläder. Enligt socialtjänsten, som möter alla som får bistånd, gäller dock detta problem långt ifrån alla hushåll. Samtidigt uppger socialtjänstens representanter i fokusgrupperna att de ser en viss ökning av antalet hushåll som har svårt att få pengarna att räcka till.

De idéburna organisationerna möter, i detta sammanhang, framför allt de hushåll som har ekonomiskt bistånd och som inte får pengarna att räcka. Representanterna beskriver att situationen för dessa hushåll förändrats. Tidigare kunde civilsamhällets stöd delvis handla om att hjälpa till med det lilla extra och att sätta en guldkant på tillvaron, till exempel genom att söka fondmedel för vissa särskilda utgifter. Idag behöver de snarare bistå med hjälp till basala behov, som livsmedel.

Förklaringarna till att det bistånd som beviljas inte räcker kan vara flera. En starkt bidragande orsak bedömer både socialtjänsten och de idéburna organisationerna är de senaste årens inflation, där framför allt matpriserna stigit kraftigt. Det, tillsammans med höga boendekostnader, urholkar människors möjligheter att uppnå en skälig levnadsnivå med det bidrag de har beviljats. Samtidigt har det även tidigare, innan detta ekonomiska läge, funnits hushåll där pengarna inte räcker. Nedan följer ett antal möjliga förklaringar som framkommit inom ramen för arbetet med uppdraget, till varför beviljat ekonomiskt bistånd inte alltid räcker till hushållets behov.

6.1 Riksnormens konstruktion och tillämpning

6.1.1 Riksnormens utveckling i förhållande till konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar

Riksnormen, som är en del av försörjningsstödet, beslutas varje år av regeringen. Enligt socialtjänstförordningen ska beloppen grunda sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar. Det kan dock konstateras att beloppen i riksnormen understiger beloppen i Konsumentverkets beräkningar av hushållens kostnader.

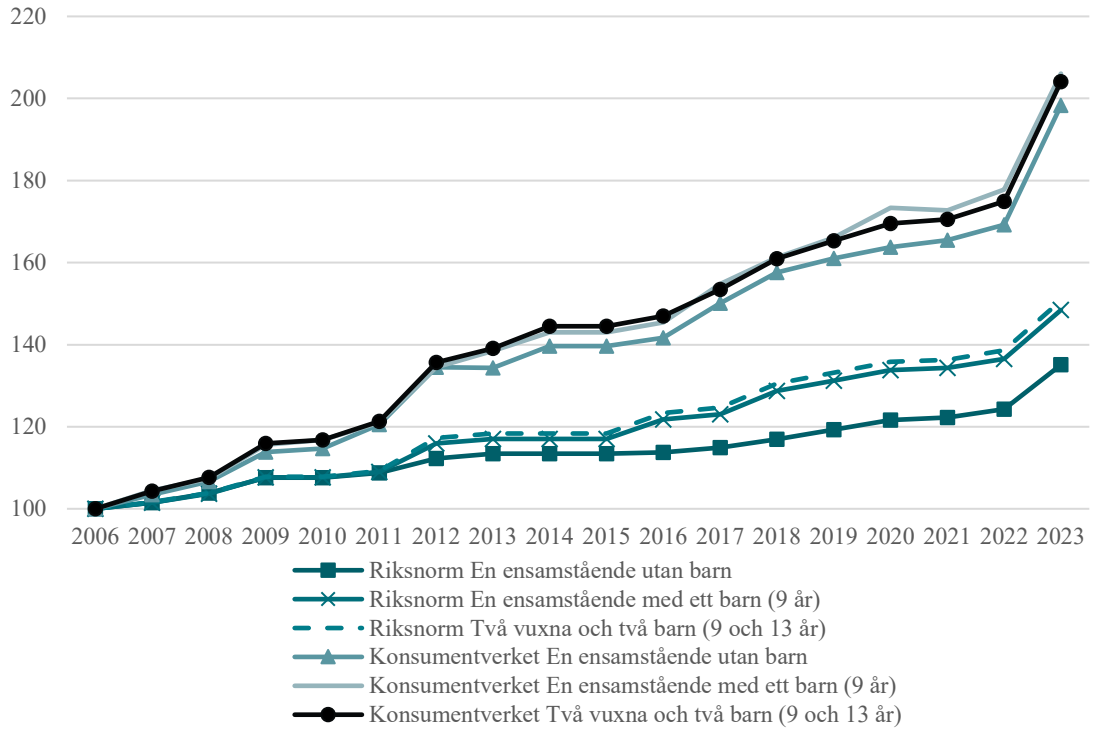
De årliga beräkningar som Konsumentverket gör omfattar några av de vanligaste hushållskostnaderna som livsmedel, kläder, personlig hygien och fritid och lek. Kostnader för exempelvis resor till och från arbetet eller tandvård ingår inte. Beräkningarna anpassas löpande utifrån ändrade behov och vanor i befolkningen samt efter standard- och konsumtionsutvecklingen i samhället i stort.[26] Till exempel lades kostnader för mobiltelefoni till från och med 2003, när det blivit vanligt att hushållen hade mobiltelefoner.[27] Priserna beräknas

[26] Konsumentverket (2021). Beskrivning av Konsumentverkets beräknade hushållskostnader. Underlagsrapport 2021:3.
[27] Ds 2008:29. Värdesäkring av riksnormen

utifrån faktiska prismätningar, och vid behov också utifrån delar av konsumentprisindex (KPI). Beräkningarna ska utgöra en grund för en rimlig konsumtionsstandard och ska varken ses som en miniminivå eller ett överflöd av konsumtion. Beräknade kostnader för livsmedel utgår från de livsmedel som finns med i Konsumentverkets matsedel. Denna matsedel ska omfatta näringsriktiga och prisvärda måltider.[28]

Riksdagens utredningstjänst har räknat på hur riksnormens utveckling har sett ut i förhållande till Konsumentverkets beräknade hushållskostnader för några typhushåll under åren 2006–2023. Utredningen visar att under perioden har riksnormen inom försörjningsstödet ökat med 35 procent för en ensamstående vuxen utan barn, 48 procent för en ensamstående med ett barn (nio år) samt med 51 procent för två vuxna med två barn (nio respektive 13 år). Under samma period ökade Konsumentverkets beräknade hushållskostnader betydligt mer, med 95 procent för den ensamstående med barn och med 104 respektive 109 procent för de övriga två hushållstyperna.[29]

Diagram 12. Riksnormen inom försörjningsstödet och Konsumentverkets beräknade hushållskostnader* för några typhushåll, 2006–2023 (Index 2006=100)



Källa: Riksdagens utredningstjänst
**Exklusive kostnader för boende (hemförsäkring, el samt vatten och avlopp), media samt hemutrustning. Eftersom riksnormen inte omfattar bland annat el, vatten och avlopp har vissa kostnader tagits bort ur Konsumentverkets kostnadsberäkningar för att jämförelsen ska bli mer relevant.*

Tidigare har också beräkningar gjorts som visar att Konsumentverkets norm för livsmedel ökade mer än tre gånger så mycket som riksnormen mellan 1998 och 2008.[30] Hela förklaringen till skillnaderna i utveckling mellan riksnormen och Konsumentverkets beräknade kostnader har inte stadsledningskontoret kunnat utreda, då det inte varit möjligt att klargöra vilka beräkningar

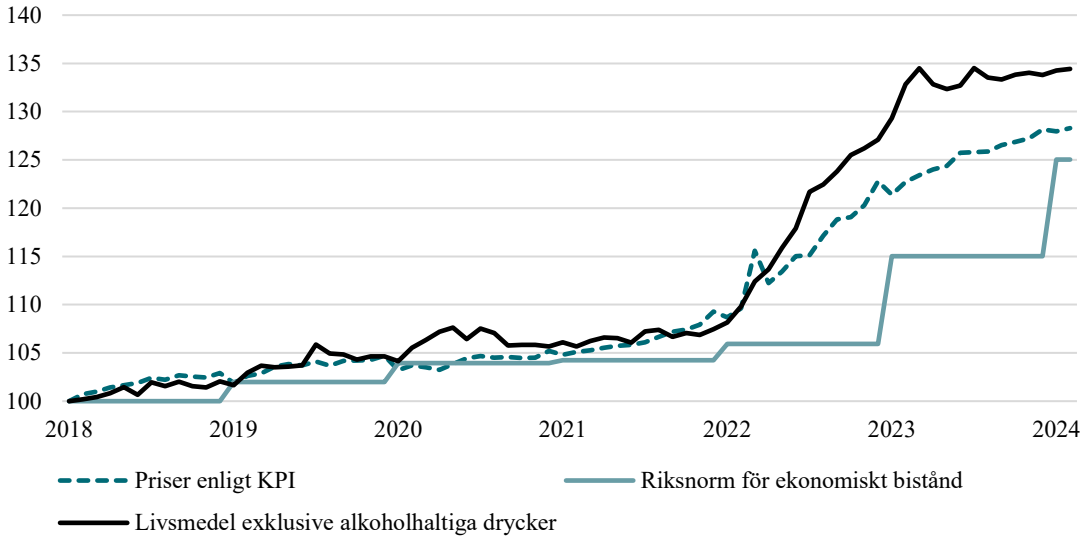
[28] Konsumentverket (2021).
[29] Riksdagens utredningstjänst (2023). Riksnormen i försörjningsstödet. Dnr 2023:261.
[30] Ds 2008:29.

som regeringen gör inför fastställandet av riksnormen. En viktig förklaring är dock enligt Hjort och Johansson[31] att när riksnormen infördes utgick normberäkningarna från Konsumentverkets undersökningar av konsumtionens utveckling i Sverige. Hade tillräckligt många en viss typ av vara hemma skulle den ingå i riksnormen. Normen kunde på så sätt sägas relatera till vilka levnadsförhållanden som var ”normala”. Inför fastställandet av riksnormen 2006 föreslog Konsumentverket en kraftig höjning av vissa poster, bland annat avseende näringsriktig kost och mobiltelefoner. Regeringskansliet beräknade att motsvarande höjning av riksnormen skulle vara alltför kostsamt att genomföra för kommunerna. Normen höjdes i stället utifrån bland annat prognosen för utveckling av KPI. Hjort och Johansson beskriver det som en förändrad syn på riksnormen, genom att en varukorg av nödvändig konsumtion skapades som utgjorde grunden för normen i stället. Inledningsvis låg denna varukorg nära de allmänna konsumtionsmönstren, men över tid har varukorgen avvikit alltmer i takt med utvecklingen av konsumtionen i samhället i övrigt.[32]

6.1.2 Riksnormens nivå i förhållande till inflationen

Storleken på riksnormen fastställs årligen av regeringen. Enligt regeringen grundar den sig, utöver Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar, också på regeringens prognos för KPI för innevarande år.[33] Efter många år med en låg och stabil inflation i Sverige har priserna ökat kraftigt under en kort tid. I diagrammet nedan beskrivs hur riksnormen för ekonomiskt bistånd utvecklats i förhållande till den månatliga prisutvecklingen enligt KPI. Normen jämfört med inflationen som årsmedeltal stämmer relativt väl överens, men normen släpar dock alltid ett år efter den genomsnittliga inflationen. Eftersläpningen syns tydligt när inflationen följs som månadsförändring (se nedanstående diagram).

Diagram 13. Utveckling enligt KPI, utveckling riksnorm för ekonomiskt bistånd samt kostnadsutveckling för livsmedel, januari 2018-februari 2024 (index satt till 100 kr januari 2018)



[31] Hjort T och Johansson H. Varför fungerar inte socialbidragsreformer? – ett relationellt perspektiv på fattigdom och försörjningsstöd. Clavier, Grander och Ulmestig (red), Varför skärper vi oss inte – en vänbok till Tapio Salonen. Lunds universitet, 2023.
[32] Hjort T & Johansson H..2023.
[33] https://www.regeringen.se/artiklar/2023/11/riksnorm-for-2024-fastslld/, hämtad 2024-04-25

Källa: SCB, bearbetning av stadsledningskontoret

I tider då inflationen varit relativt stabil har inte eftersläpningen av normjusteringen påverkat det enskilda hushållet i någon större utsträckning, men det omvända resonemanget gäller i tider av hög inflation. Justeringen av normen en gång per år ”hinner” så att säga inte med den faktiska prisutvecklingen.

Vidare har prisutvecklingen skiljt sig åt mellan olika typer av varor och tjänster. Inflationen har varit högre för livsmedel än den totala inflationen. Prisökningarna för livsmedel och el har varit påtagliga för många hushåll. Kostnadsutvecklingen har varit kännbar för många men får framför allt konsekvenser för de individer som redan lever med små ekonomiska marginaler. Hushåll med ekonomiskt bistånd ingår i den gruppen. De som redan tidigare, till följd av låga inkomster, lagt den huvudsakliga delen av inkomsten på basala utgifter som mat och hyra har få andra kostnader att dra ner på för att få mer över till det nödvändiga.

Enligt representanterna från såväl socialtjänsten som idéburna organisationer beskriver många barnfamiljer att en allt större del av pengarna går åt till matinköp och det blir mindre eller inga pengar över till kläder eller fritidsintressen till barnen, en situation som för många leder till oro och stress över att få pengarna att räcka.

6.1.3 Tillämpningen av riksnormen

Försörjningsstöd ska lämnas för skäliga kostnader för bland annat mat, kläder, fritid och hygien. Vad som ska anses vara skäliga kostnader beräknas utifrån riksnormen, som beskrivits tidigare. Det är dock möjligt för socialtjänsten att beräkna dessa kostnader till både en högre och en lägre nivå i det enskilda fallet, om det finns särskilda skäl. Socialstyrelsen har tidigare framhållit att riksnormen enligt myndighetens syn inte i sig anger en skälig levnadsnivå för de behovsposter som ingår i den, med hänvisning till de skillnader som föreligger mot Konsumentverkets beräkningar av motsvarande behov.[34]

Av stadens riktlinje för individuellt ekonomiskt stöd framgår att Göteborgs Stad ska tillämpa riksnormen enligt 4 kap. 3 § SoL, enligt ett årligt beslut av kommunfullmäktige. Dessutom framhålls i riktlinjen att socialtjänsten bör beakta att riksnormen är beräknad utifrån försörjningsstödets tänkta roll som kortvarig lösning vid tillfälliga försörjningsproblem, samt att nivåerna i normen i vissa fall understiger Konsumentverkets beräkningar av nödvändiga kostnader.

Hur riksnormen faktiskt tillämpas eller i vilken utsträckning individuella anpassningar görs utifrån stadens riktlinje har inte varit möjligt att utreda inom ramen för nu aktuellt uppdrag. I fokusgrupperna med representanter från socialförvaltningarna framhåller socialsekreterarna dock att de tillämpar normen strikt. De kostnadsposter som ingår i normen är det svårt att beviljas extra bidrag för. Ett exempel som flera nämner är ansökningar om vinterkläder. Eftersom kläder ingår i normen får den sökande oftast ett avslagsbeslut. Undantag görs, bland annat för de nyanlända kvotflyktingar som staden tar emot under vinterhalvåret och i vissa fall även för andra barnfamiljer. Ofta görs dock bedömningen att hushållet borde ha planerat för inköp av vinterkläder. I intervjuerna beskrivs också problemet att få normen att räcka för individer och familjer som saknar egen bostad. De som bor tillfälligt på till exempel vandrarhem eller inneboende där de delar kök med många andra, eller som kanske helt saknar möjligheter att

[34] Socialstyrelsen (2012) Kartläggning om skälig levnadsnivå: överensstämmelse mellan SOSFS 2003:5 och kommunernas styrdokument för ekonomiskt bistånd. Stockholm: Socialstyrelsen.

laga mat, får samma bistånd till matkostnader som andra. När man inte har någonstans att förvara eller tillaga mat behöver man dels handla oftare, dels i större utsträckning köpa färdiglagade rätter, vilket är mer kostsamt.

6.2 Riktmärket för skälig boendekostnad

Utöver riksnormen kan ett hushåll också bland annat få bistånd för sina boendekostnader. Av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) framgår att socialnämnden vid ett kortvarigt biståndsbehov (maximalt tre månader) bör godta den faktiska boendekostnaden. Vid ett längre behov av ekonomiskt bistånd kan dock nämnden behöva bedöma om den faktiska boendekostnaden är skälig. Göteborgs Stad har beslutat att använda Försäkringskassans beräknade genomsnittliga boendekostnader för Storgöteborg som vägledning för vad som är skälig boendekostnad i handläggningen av bistånd till boendekostnader. Genomsnittskostnaden ska utgöra riktmärke för bedömningen.

Försäkringskassan beräknar årligen genomsnittliga boendekostnader för nästkommande år som underlag för beräkningen av bostadsbidrag. Den genomsnittliga boendekostnaden, som alltså är riktmärke i Göteborgs handläggning av ekonomiskt bistånd, bygger på SCB:s statistik över lägenhetshyror. Kostnaderna beräknas för olika delar av Sverige, däribland Storgöteborg.

I Storgöteborg, som genomsnittskostnaden bygger på, ingår 13 kommuner med både lägre och högre snitthyror – från Kungsbacka i söder till Lilla Edet i norr. [35] Göteborgs genomsnittliga hyra ligger över det snitt för Storgöteborg som utgör riktmärke för bedömningen. I den jämförelse stadsledningskontoret har gjort kan exempelvis konstateras att genomsnittshyran för en lägenhet på 70 kvadratmeter i Göteborg ligger drygt 400 kronor över genomsnittshyran för Storgöteborg.

Stadens riktmärken för år 2024 framgår av tabellen nedan.

Tabell 6. Riktmärken för boendekostnader i Göteborgs Stad per hushållsstorlek, år 2024

1–2 vuxna	1–2 vuxna + 1 barn	1–2 vuxna + 2 barn
7 200 kr	8 475 kr	10 325 kr

Källa: Riksnorm och riktmärken för boendekostnader för 2024, SLK-2023-00967

Vidare fastställts riktmärket för boendekostnader för olika hushållsstorlekar årligen av kommunfullmäktige i samband med beslutet om riksnorm. Detta görs oftast i januari. Då är eventuella hyreshöjningar för året ännu inte kända eller fastställda. Hyreshöjningarna kan i slutändan bli högre än justeringen av riktmärket, som bygger på kostnader från tidigare år.

Dessa två förhållanden får tillsammans konsekvensen att riktmärket för socialtjänstens handläggning blir lägre än den faktiska genomsnittskostnaden för hyreslägenheter i Göteborg. Beroende på hur riktmärket tillämpas i bedömningen kan det i sin tur påverka vilket bistånd som beviljas för ett hushålls boendekostnader. Detta diskuteras närmare i nedanstående avsnitt.

[35] I Stor-Göteborg ingår Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö.

6.3 Hushåll med högre boendekostnader än riktmärket

För att omhänderta tilläggsuppdraget från kommunstyrelsen att redovisa hur många hushåll som beviljats respektive fått avslag på ekonomiskt bistånd för den del av boendekostnaden som överstiger det ovan beskrivna riktmärket för boendekostnader, har stadsledningskontoret tillsammans med socialförvaltningarna genomfört en inventering av relevanta ärenden. Socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd fick rapportera in de ärenden som var aktuella i mars månad 2024, där hushållet ansökt om bistånd till en boendekostnad som översteg riktmärket för boendekostnad oavsett beslut, samt de ärenden där hushållet ansökt om bistånd och där boendekostnaden av någon annan anledning bedömts vara oskälig.

I mars 2024 när inventeringen genomfördes fanns totalt cirka 8 400 pågående ärenden i de fyra socialförvaltningarna. Totalt rapporterades 414 ärenden där boendekostnaden översteg riktmärket eller av annan anledning bedömdes som oskälig. Det motsvarar cirka fem procent av det totala antalet ärenden under en månad inom ekonomiskt bistånd i staden. Ett visst bortfall i inventeringen kan finnas. Den manuella hanteringen, samt att frågan inte tidigare undersökts, gör dock att det är svårt att säkert bedöma hur stort bortfallet av ärenden är.

Av de 414 ärenden som redovisades gällde 140 barnfamiljer. 274 ärenden gällde hushåll med vuxna utan barn. De flesta av hushållen utan barn, knappt 70 procent, avsåg ensamhushåll. Den vanligaste boendeformen bland samtliga inrapporterade ärenden var hyreskontrakt i första hand (75 procent).

Drygt 340 av de 414 hushållen hade en boendekostnad som överstiger riktmärket. Av dessa var det 288 hushåll som hade fått ett delavslag på sin boendekostnad i det senaste beslutet om ekonomiskt bistånd. Delavslagen hade i 236 av dessa fall motiverats med att kostnaden överstiger riktmärket för boendekostnader. 77 av de hushåll som fått ett delavslag med denna motivering var barnfamiljer, där majoriteten var hushåll med en ensamstående vuxen med barn. Övriga hushåll var i regel ensamhushåll. Tabellen nedan visar fördelningen mellan beslutstyperna helt bifall, delavslag och helt avslag.

Tabell 7. Antal ärenden där boendekostnader överstiger riktmärket, redovisade utifrån socialnämndens senaste beslut avseende bistånd till boendekostnad (antal barnhushåll inom parentes)

	Totalt antal	Senaste beslut		
		Helt bifall	Delavslag	Helt avslag
Antal ärenden där boendekostnaden överstiger riktmärket	**343 (113)**	53 (16)	288 (97)	2 (0)
Varav ärenden där beslutet motiverats med att boendekostnaden överstiger riktmärket	**236 (77)**	0(0)	236 (77)	0 (0)

Källa: SLK, inventering

6.3.1 Delavslag på grund av att hyran överstiger stadens riktmärke för boendekostnader

Den vanligaste motiveringen till ett delavslag i inventeringen var att boendekostnaden överstiger Göteborgs stads riktmärke för skälig boendekostnad. I fokusgruppsintervjuerna med socialtjänsten framkommer att det är vanligt att biståndsmottagare med hyror som överstiger riktmärket får ett avslag på den delen av hyran. Riktmärket ses som ett maxtak för vad som kan beviljas. Flera hushåll med ekonomiskt bistånd får därmed inte bistånd till hela hyreskostnaden. Idéburna organisationer beskriver samma problematik. Det förekommer att individer och familjer vänder sig till dem för att få hjälp efter att de behövt ta en del av det bistånd de fått för att täcka andra behov till att betala en del av sin hyra, vilket innebär att de sedan har svårt att få pengarna att räcka till mat och övriga kostnader.

Sett till de ärenden som inkom i inventeringen, och som fått ett delavslag på sin boendekostnad i det senaste beslutet om ekonomiskt bistånd med beslutsmotiveringen att hyran överskrider riktmärket, varierar storleken på det belopp som avslagits. I genomsnitt var skillnaden mellan sökt respektive beviljat belopp för boendekostnader cirka 1 240 kronor per månad. Medianen var 800 kronor. Hushållen med barn fick i genomsnitt något högre delavslag än hushållen utan barn. Beloppen i dessa delavslag varierade mellan cirka 10 kronor och knappt 12 200 kronor.

Av de redovisade ärendena framgår dock att ett antal hushåll inte sökt ekonomiskt bistånd för sin faktiska boendekostnad, utan enbart för den del som hushållet vet att de kommer att beviljas. Det innebär att redovisningen, för dessa hushåll, inte kan fånga hur det beviljade beloppet för boendekostnaderna i praktiken förhåller sig till den faktiska boendekostnaden. Samtidigt framkommer att det också finns hushåll som ansöker för en högre boendekostnad än vad som kan styrkas, till exempel i en situation där personen anger hela bostadens hyreskostnad men är inneboende och förväntas dela på hyreskostnaden med övriga i bostaden. Det innebär sammantaget att medelvärde och median får tolkas med en viss försiktighet.

Inventeringen visade att många av hushållen som fått avslag med motiveringen att en del av hyran som överstiger riktmärket, hade fått detta under en längre tid. I genomsnitt hade hushållen som ansökt om en högre boendekostnad fått avslag under 36 månader i följd. Medianvärdet var drygt 20 månader i följd. Några hushåll har befunnit sig i motsvarande situation under mycket lång tid vilket påverkar medelvärdet.

Tabell 8. Antal hushåll som fått delavslag på bistånd till boendekostnad med beslutsmotiveringen att kostnaden överstiger Försäkringskassans genomsnittliga boendekostnad, uppdelat på antal månader

Antal månader i följd med delavslag	Antal hushåll
1–12 månader	83
13–24 månader	41
25–36 månader	21
37–48 månader	18
49–60 månader	19
Mer än 60 månader	42

Källa: SLK, inventering

Att under flera år ha högre utgifter än inkomster urholkar ekonomin för dessa hushåll, och bidrar till en ökad risk för fattigdom. Socialsekreterare med lång erfarenhet av ekonomiskt

bistånd uppger att det i jämförelse med 1990-talet är väldigt ovanligt med hyresskulder. Idag är folk i allmänhet mer oroliga för att bli vräkta, till följd av en svårare bostadsmarknad där det är ont om hyreslägenheter, och de allra flesta prioriterar därför sin boendekostnad före andra nödvändiga utgifter.

Idéburna organisationer beskriver hur det är vanligt att individer med låga inkomster försöker låna pengar för att ha råd med hyran, och då i stället får skulder som de måste betala tillbaka. Socialtjänsten kan i de fall boendekostnaden bedöms vara för hög, ställa krav på att hushåll som behöver bistånd under en längre tid skaffar sig ett billigare boende. Att byta bostad till en med lägre hyra är ofta inte möjligt på rådande bostadsmarknad. Bostadsmarknaden har under lång tid präglats av ökade kostnader och en stor majoritet av kommunerna i Västra Götalands län, däribland Göteborg, har ett underskott av bostäder.[36] De billigare bostäderna är mycket eftertraktade. Socialsekreterarnas beskrivningar överensstämmer med de idéburna organisationernas, men de ger också fler förklaringar till att hushållen med höga hyror inte förändrar sin boendesituation. Det förekommer till exempel att individer inte vill flytta, även om det skulle kunna vara möjligt att byta lägenheten mot en med lägre hyra och på så sätt kunna få bistånd till en större del eller hela boendekostnaden. De vill hellre bo kvar, av olika anledningar, även om de inte får hela boendekostnaden beviljad.

Vissa grupper har svårare att ta sig in på bostadsmarknaden. Det gäller till exempel ungdomar, äldre, nyanlända och hushåll med begränsad ekonomi. Priser och hyror på nybyggda bostäder är generellt högre än lägenheter i äldre bostäder och personer med låga inkomster har svårt att ha råd med dessa boenden. Samtidigt har många för kort kötid till hyresrätter för att få möjlighet att hyra en bostad i de delar av beståndet där hyrorna är lägre.[37] I intervjuerna med socialsekreterarna framhålls att det är ett problem att vissa personer med låga inkomster och ekonomiskt bistånd erbjuds kontrakt i nyproducerade, dyra, lägenheter trots att hyresvärden kanske har kännedom om att den enskilde inte har råd att betala den högre hyran. Det leder till en ohållbar situation för den enskilde eftersom socialtjänsten ofta inte beviljar bistånd till hela boendekostnaden, då den bedöms vara oskäligt hög.

6.3.2 Delavslag på grund av förändrad hushållsstorlek

En anledning till att ett hushålls boendekostnader bedöms som oskäliga i förhållande till stadens riktmärke för boendekostnader kan vara att hushållsstorleken har förändrats. Ofta handlar det om att inneboende barn som föräldrarna tidigare haft ett försörjningsansvar för, har blivit vuxna och slutat gymnasiet. Då upphör föräldrarnas försörjningsansvar och ungdomen ingår inte längre i föräldrarnas ärende för ekonomiskt bistånd, varpå riktmärket för boendekostnad i föräldrarnas ärende baseras på en mindre hushållsstorlek. Det innebär att föräldrarna kan få ett delavslag på en del av boendekostnaden som de tidigare fick bistånd för. Det nu vuxna barnet som bor kvar förväntas bidra till sin del av hyran. Förutsatt att det vuxna barnet betalar denna del av kostnaden, bör hushållet få täckning för hyreskostnaden. Av olika anledningar, till exempel psykisk ohälsa hos den unge vuxne, är det dock inte alltid så i praktiken.

Det förekommer också att barn som blir vuxna flyttar hemifrån. Föräldrarnas mindre hushåll är då berättigade till ett lägre biståndsbelopp. Den större bostaden som behövdes när barnen bodde hemma är svår att byta till en mindre och föräldrarna blir kvar i en lägenhet med högre hyra än de kan få ekonomiskt bistånd för. I intervjuer och dialoger har framkommit att det förekommer

[36] Länsstyrelsen Västra Götaland. Rapport 2023:24. Bostadsmarknadsanalys 2023 Västra Götalands län
[37] Boverket. Regionala bostadsmarknadsanalyser 2023

att vuxna barn som inte längre bor hemma hjälper sina föräldrar med hyran för att de ska ha någonstans att bo och inte behöva flytta.

Hushållsstorleken kan också förändras av andra skäl, till exempel separation. Om inte den före detta partnerns folkbokföringsadress ändras, räknas exsambon fortfarande som en del av hushållet och förväntas bidra till försörjningen, vilket kan påverka nivån på det ekonomiska biståndet. Undantag görs om det förekommer våld i nära relation. Liknande svårigheter kan uppstå med en make/maka som befinner sig utomlands och som bedöms kunna bidra till försörjningen.

6.3.3 Delavslag på grund av inneboende

Ytterligare en orsak till att hela hyran inte beviljas, som framkommer i inventeringen av ärenden, kan vara att den sökande antingen bor inneboende i någon annans bostad eller att den sökande har inneboende i den egna bostaden. I båda fallen förväntas alla i bostaden bidra till hyran, och en av dem som bor i lägenheten kan därmed inte få bistånd till hela hyran för lägenheten. Ibland är flera personer folkbokförda på adressen men det är oklart om de faktiskt bor där. Eftersom det kan vara svårt att utreda hur det faktiskt förhåller sig kan bedömningen vara att hyran ändå ska delas mellan samtliga som är skrivna på lägenheten.

6.3.4 Delavslag på grund av tillval

I inventeringen och intervjuerna med socialtjänsten framkommer också att ett skäl till avslag på bistånd för en del av hyran görs när individen bedöms ha fördyrat sitt boende genom hyrestillägg för till exempel tvättmaskin eller genom en hyra för parkeringsplats, och dessa kostnader inte bedöms som skäliga. Individen kan dock ha gjort exempelvis tillval när den hade en högre inkomst eller så har tidigare hyresgäst gjort det. Oavsett vilket så går inte tillvalen att påverka i efterhand och individen har fortsatt dessa kostnader.

6.3.5 Beviljad boendekostnad trots att den överstiger riktmärket

Drygt 50 av de hushåll som rapporterades i inventeringen och som hade en boendekostnad som överstiger riktmärket hade fått bifall till hela hyran i det senaste beslutet om ekonomiskt bistånd. Beslutsmotiveringarna varierade, men vanligt var att de sökande hade fått ett skäligt rådrum på några månader för att få tid att hitta en billigare bostad. Majoriteten av hushållen i inventeringen har ett förstahandskontrakt och bör i teorin kunna byta sin lägenhet mot en annan, billigare. Både idéburna organisationer och socialsekreterarna beskriver dock att det i praktiken ofta är svårt att lyckas byta till just bostäder med lägre hyra. Efterfrågan på billigare hyreslägenheter är stor. För större familjer kan det också vara svårt att byta till en lägenhet som både är billig och tillräckligt stor.

I inventeringen framgick att ett mindre antal hushåll beviljas sin faktiska boendekostnad varje månad trots att den överstiger riktmärket. Detta gäller framför allt hushåll som bor i bostad med särskild service (BmSS), har ett kommunalt kontrakt eller hyr en genomgångslägenhet via bosättningslagen.

6.4 Har bedömningen av rätten till bistånd förändrats?

6.4.1 Ingen entydig bild gällande förändringar av krav och bedömningar av ekonomiskt bistånd i staden

Det är inte möjligt att utifrån tillgänglig statistik och genomförda intervjuer avgöra om bedömningarna och kontrollerna av rätten till ekonomiskt bistånd har förändrats. I dialogerna med de idéburna organisationerna framhåller många att bedömningen av rätten till bistånd har blivit hårdare samtidigt som kraven på den enskilde är större och fler kontroller genomförs. Samhället kräver alltmer av de individer som behöver stöd från socialtjänsten, vilket skapar frustration hos de som söker bistånd. Det är ett strukturellt problem där systemet har blivit allt hårdare med åren. De idéburna organisationernas representanter menar vidare att samhället tidigare, under 1980- och 90-talen, fokuserade mer på att hjälpa människor, men nu krävs det att de som söker måste övervinna stora hinder för att få stöd. De efterfrågar en tydlighet kring socialtjänstens roll och ansvar som samhällsaktör utifrån socialtjänstlagens regler, då nuvarande förhållanden och praktik enligt deras uppfattning inte uppfyller syftet med lagen.

Vidare beskrivs i dialogerna med representanterna från de idéburna organisationerna att de personer som befinner sig i en slags gråzon ofta ignoreras. I denna gråzon ingår sannolikt många med kognitiva funktionsnedsättningar som inte alltid är diagnosticerade. Dessa personer är ofta mindre synliga än personer med till synes större problematik som beroende eller skadligt bruk, eller mer påtagliga psykiska funktionsnedsättningar. För dem som befinner sig i gråzonen blir de krav som ställs orimliga. Människor behöver hjälp, men får höra att det är deras eget ansvar.

Av intervjuerna med socialsekreterare och enhetschefer inom ekonomiskt bistånd framträder ingen entydig bild. Vissa tycker att bedömningarna blivit striktare medan andra är av en annan uppfattning. Enligt rättspraxis ska det ställas höga krav på den enskilde att klara sig själv och flera beskriver att de generellt tror att verksamheterna är mer generösa än vad praxis anger som lägsta nivå. Till viss del görs numera fler kontroller både kring hyra och boende. Vissa menar att det förr gjordes mer individuella bedömningar men det framstår dock som oklart om detta snarare handlade om skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna än om skillnader över tid. Vissa menar att handläggningen blivit mer rättssäker och rättvis och att det ibland kan uppfattas som att socialtjänsten blivit striktare i bedömningarna. Flera framhåller att handläggningen och bedömningen av rätten till bistånd är mer uppstyrd efter den senaste omorganisationen, något som bidragit till större likabehandling. Det finns fler rutiner som på detaljnivå beskriver hur handläggningen ska gå till, vilket för vissa handläggare uppfattas som att handlingsutrymmet för den enskilde handläggare ökar samtidigt som andra tycker att handlingsutrymmet begränsas. Införandet av den automatiserade handläggningen i Görel har också lett till att delar av handläggningen vilar mer på tillit till den enskilde då den automatiserade handläggningen inte kan hantera kvitton och andra underlag.

Samtidigt beskrivs i intervjuerna att användningen av swish delvis påverkat beräkningarna av ekonomiskt bistånd. När socialtjänsten utreder rätten till bistånd tas hänsyn till individens samtliga inkomster och tillgångar. Alla pengar som kommer in på ett bankkonto räknas som en inkomst oavsett om det kommer via swish eller via en vanlig insättning. Tidigare kunde den enskilde få gåvor och lån i kontanter vilket gjorde att dessa inte alltid var kända för socialtjänsten och därmed inte heller räknades som en inkomst. När kontanthanteringen ersatts

av swish är dessa inkomster synliga och räknas således in i beräkningen. Hur detta påverkar helheten är dock inte möjligt att beräkna.

I intervjuerna med socialsekreterarna beskrivs också att förändringen av handläggningen av lokala resor påverkar vad normen idag ska räcka till. Tidigare fanns ett beslut från kommunfullmäktige om att lokala resor skulle ses som ett generellt bistånd, numera är bistånd till lokala resor behovsprövat. Samtidigt har fullmäktige beslutat att tillfälliga statliga krisstöd och fondmedel som betalas ut till vissa hushåll inte ska tas med i beräkningen vilket kan påverka hur mycket pengar den enskilde i slutänden har att förfoga över.

I intervjuerna beskrivs vidare att det både finns ökad tillit och ökad kontroll på en och samma gång. Samtidigt upplevs av flera personer att både samhället och politiken generellt sett är mer krävande och att kraven på de som är i behov av ekonomiskt bistånd blir allt större. Även om verksamheterna strävar efter att individanpassa stödet finns risk för att man påverkas av samhällets syn och det rådande klimatet.

Studier i en svensk kontext visar dock att det över tid skett en utveckling mot minskad generositet vid bedömningen av ekonomiskt bistånd. Handläggare av ekonomiskt bistånd har i dessa studier (genomförda i mitten av 1990-talet, mitten av 2000-talet respektive år 2018) fått ta ställning till ett antal identiska typfall och fatta beslut utifrån den typ av överväganden de vanligtvis gör i sitt dagliga arbete. Detta möjliggör jämförelser över tid när det gäller beviljandegrad och utbetalda belopp, även om jämförelserna måste göras med viss försiktighet. Studierna visar en förändring över tid som innebär att det både blivit svårare att erhålla ekonomiskt bistånd och att omfattningen av det stöd som beviljas ligger på betydligt lägre nivåer än tidigare. Störst förändring skedde mellan den första och de övriga två studierna. Förändringarna mellan studie två och tre visar ett mindre enhetligt mönster där det finns tendenser både till ökad och minskad generositet både vad avser möjligheten att beviljas bistånd och utbetalda belopp.[38]

6.4.2 Få överklagade beslut ändras av domstolen

Den som inte är nöjd med ett beslut om ekonomiskt bistånd har möjlighet att överklaga beslutet till förvaltningsrätten. En indikator på om bedömningarna och kontrollerna av rätten till ekonomiskt bistånd har blivit mer restriktiva kan vara att titta på antal och andel domar i förvaltningsrätt som ändrats efter ett överklagande.

Av de beslut som överklagats och där dom fallit kan konstateras att enbart en mindre del ändras av förvaltningsrätten. Tabellen nedan visar antalet domslut år 2023 för Göteborg Stad avseende ekonomiskt bistånd, samt antal och andel av dessa som ändrats respektive inte ändrats av domstolen. Det har inte varit möjligt att jämföra utfallet över åren, då domstolen ändrat kodningen i sitt ärendesystem. Innan 2023 går inte mål om ekonomiskt bistånd att särskilja från andra mål utifrån socialtjänstlagen.

[38] Bergmark Å, Stranz H. *A safety net for all? – Vignette-based assessments of Swedish social assistance over three decades*. Journal of Social Policy. Published online 2023:1-18. doi:10.1017/S0047279422000988

Tabell 9. Överklagade beslut fattade av Göteborgs Stad avseende ekonomiskt bistånd. Utfall i Förvaltningsrätten i Göteborg under 2023.

	2023
Beslutet inte ändrat	1 034 (87%)
Beslutet ändrat av domstolen	35 (3%)
Ej prövat av domstolen*	115 (10%)
Totalt antal överklagade ärenden	**1 184 (100%)**

Källa: Förvaltningsrätten i Göteborg
**Ej prövat av domstolen innebär att socialnämnden själv ändrat sitt beslut, domstolen har därför avskrivit målet.*

Idéburna organisationer beskriver att deras erfarenhet är att domstolarna inte gör så mycket utredning i den här typen av mål och att den enskilde inte får tillräckligt med stöd i processen. Då chanserna till framgång är små finns inte heller någon större motivation att överklaga.

6.5 Att leva med långvarigt ekonomiskt bistånd

De intervjuade socialsekreterarna beskriver att det är svårt ekonomiskt för hushåll som lever på försörjningsstöd under lång tid eftersom biståndet är tänkt och konstruerat som ett kortvarigt stöd. Utformningen ger ingen möjlighet att hushålla med pengarna över tid. Det bistånd som beviljas förbrukas varje månad och det är inte möjligt att spara något för större eller oväntade utgifter. Många kämpar med att tillgodose sina grundläggande behov och begränsas i sina möjligheter att leva ett vanligt liv. Bilden delas av representanterna från idéburna organisationer som också beskriver att långvarigt biståndsberoende kan göra det svårt att delta i aktiviteter och evenemang som kräver ekonomiska resurser, vilket kan leda till social isolering och en känsla av utanförskap.

Representanterna från de idéburna organisationerna beskriver vidare att många ställs inför omöjliga val, till exempel att individer tvingas att välja mellan mat och att köpa vinterkläder till barnen. Standarden i många hem är låg och det finns inget utrymme att köpa något nytt. Vissa har aldrig kunnat ha ett enkelt kalas för sitt barn.

Respondenterna från socialtjänsten beskriver att enbart det faktum att människor levt med ekonomiskt bistånd under lång tid inte leder till utökat försörjningsstöd för de kostnader som ingår i normen. Snarare förväntas de, utifrån att de vet hur biståndet fungerar och vilka krav som ställs, kunna planera sina utgifter. För utgifter som uppstår då och då så som till exempel glasögon eller tandvård finns dock ett motsatt synsätt.

Ett av syftena med ekonomiskt bistånd är att stödja den enskilde att komma ut i egen försörjning. De som idag uppbär ekonomiskt bistånd står dock i regel långt från arbetsmarknaden och många har komplexa behov. Både socialsekreterare och idéburna organisationer berättar om människor som de möter som lever med ekonomiskt bistånd som är sjuka eller har funktionsnedsättningar, som de anser istället borde vara berättigade till andra typer av ersättningar. Det kan röra sig om sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning som beslutas av Försäkringskassan. Långa handläggningstider gör att dessa individer kan behöva söka ekonomiskt bistånd månad efter månad i avvaktan på beslut. I andra fall rör det sig om personer som inte är berättigade till exempelvis sjukpenning eller sjukersättning för att de inte uppfyller de villkor som gäller enligt socialförsäkringsbalken. För denna grupp återstår

inget annat än ekonomiskt bistånd, vilket innebär att de behöver söka försörjningsstöd varje månad under många år tills de är berättigade till pension eller äldreförsörjningsstöd.

6.6 Delavslag som inte rör boendekostnader

Ett hushåll som söker ekonomiskt bistånd kan få ett delavslag på sin ansökan, det vill säga att ansökan om ekonomiskt bistånd beviljas till en del, men att vissa utgifter avslås. Ett beslut om delavslag kan precis som ett helt avslag överklagas. Det är inte möjligt att ta fram statistik ur Treserva över hur många som får delavslag på sina ansökningar om ekonomiskt bistånd, och av vilka skäl. Det går därför inte att uttala sig om hur vanligt detta är eller vilka belopp det handlar om.

En vanlig orsak till delavslag är att socialtjänsten bedömer att den sökande inte har uttömt sina möjligheter till försörjning genom att söka andra bidrag och ersättningar som hen kan ha rätt till. Innan ekonomiskt bistånd kan beviljas behöver hushållet göra vad de kan för att försörja sig. I det ingår att ansöka om exempelvis bostadsbidrag och a-kassa. När ansökan om ersättning är gjord kan försörjningsstöd beviljas i avvaktan på utbetalning från Försäkringskassan eller a-kassan. Det förekommer dock att klienten inte söker alla sådana bidrag som hen kan ha rätt till trots upprepad information från socialsekretaren. I sådana fall kan ett delavslag på försörjningsstödet göras för det belopp socialtjänsten bedömer att den sökande skulle få om den sökte, en så kallad fiktiv inkomst. Andra skäl till delavslag kan vara att den sökande inte följer den uppgjorda planeringen med socialtjänsten. Om planeringen till exempel är att delta i sfi-undervisning och deltagaren är frånvarande utan giltig anledning, kan socialsekreteraren dra av ett belopp för varje frånvarodag, vilket innebär att den delen av biståndet avslås.

Delavslagen kan också handla om att klienten söker bistånd för kostnader för till exempel vinterkläder, men att socialtjänsten bedömer att den beviljade riksnormen förväntas täcka kostnaden. Det kan också handla om att individen har ansökt om kostnad för lokala resor men socialtjänsten bedömer att individen inte behöver ta sig till en aktivitet som berättigar till ersättning för resor. Delavslagen kan också avse att en del av boendekostnaden bedöms oskäligt hög, vilket beskrivits tidigare.

I dialogerna med de idéburna organisationerna ges bilden av att det har blivit vanligare med delavslag bland de människor de möter i sina verksamheter. De beskriver att delavslagen gör att bristen på pengar blir mer osynlig. Individerna har beviljats ekonomiskt bistånd, men delavslagen som har gjorts kan göra att det belopp som utbetalats inte täcker utgifterna. Både representanterna från de idéburna organisationerna och socialsekreterarna uppger att de som har fått delavslag för vissa utgifter försöker lösa den uppkomna situationen och sina behov med de pengar de har vilket leder till att pengarna många gånger inte räcker.

6.7 Den enskilde har utgifter som inte ingår i det ekonomiska biståndet

I fokusgruppsintervjuerna beskriver representanterna från socialtjänsten att det ekonomiska biståndet, även om det beräknas utifrån vissa poster som livsmedel och kläder, kan användas fritt på en mängd olika sätt av den enskilda individen som beviljats bistånd. Det är den enskilde som själv bestämmer hur pengarna ska användas. I intervjuerna beskriver socialsekreterarna att många av dem som lever med ekonomiskt bistånd också har utgifter som inte ingår i

ekonomiskt bistånd, vilket påverkar den reella möjligheten att kunna leva på det bistånd som beviljas. Det kan till exempel vara situationer där barn som blivit vuxna och inte länge ingår i ärendet bor kvar hemma. Föräldrarnas bistånd minskar när de inte längre är försörjningsskyldiga och inte behöver stå för det vuxna barnets uppehälle. Om föräldrarna fortsätter att betala även det vuxna barnets del av boendekostnaden eller livsmedel kan det vara svårt att få pengarna att räcka till.

Det förekommer också att individer som har ekonomiskt bistånd skickar en del av pengarna till anhöriga som inte finns i Sverige. Det kan till exempel handla om män som har uppehållstillstånd i Sverige där maka och barn befinner sig i ett annat land och inte har egna möjligheter till försörjning. Det kan också handla om att försörja andra familjemedlemmar, som äldre föräldrar, där den person som är i Sverige kan ha ett ansvar för försörjningen.

Även det faktum att många som lever med ekonomiskt bistånd har skulder påverkar möjligheten att få biståndet att räcka. I fokusgruppsintervjuerna framkommer både uppgifter om att fler ansöker om bistånd till skulder och uppgifter om det motsatta. Det finns inte någon enhetlig bild av situationen. Socialsekreterarna anger att de som huvudregel är restriktiva gällande bistånd till skulder. När ansökan om bistånd till en skuld inte beviljas, använder många det bistånd som beviljats enligt normberäkning till att betala av skulderna. Det förekommer också att de lånar av vänner och bekanta vilket leder till ytterligare skulder som också måste betalas tillbaka. Detta kan sammantaget påverka hushållets förmåga att tillgodose sina grundläggande behov och omöjliggöra att spara för framtiden. Dessutom innebär skulder ofta att hushållet måste betala ränta och avgifter och dessa utgifter kan bli betydande över tid och ytterligare minska hushållets ekonomiska marginaler. Om hushållet inte kan hantera sina skulder på ett ansvarsfullt sätt kan det leda till ytterligare betalningsproblem, såsom försenade betalningar eller missade avbetalningar.

6.8 Bristande förmåga att planera sin ekonomi

I intervjuerna framkommer också att både socialtjänsten och de idéburna organisationerna möter människor som av olika anledningar saknar kunskap om hur man lagar billig och bra mat, hur man planerar inköp och lägger upp en hushållsbudget. Med den bristande förmågan blir de extra sårbara eftersom de inte kan hushålla med sina resurser.

6.9 Att hänvisa till idéburna organisationer

I dialogerna med representanterna från de idéburna organisationerna framgår att de upplever att socialtjänsten hänvisar individer till deras verksamheter när biståndet socialtjänsten kan bevilja inte upplevs räcka till. De upplever i dessa fall att ansvaret övervältras från det offentliga till de idéburna organisationerna. Det finns en gemensam upplevelse av att många socialsekreterare vill hjälpa den enskilde även i situationer då de är begränsade av vad de kan bevilja eller ge som stöd, och att de då i stället hänvisar vidare till de idéburna organisationerna. Flera representanter uttrycker att det är problematiskt när klienter hänvisas till dem för hjälp i situationer där de inte har möjlighet att erbjuda det efterfrågade stödet. Detta leder till en besvikelse och frustration hos klienterna.

Socialsekreterarna beskriver att de informerar om det stöd de idéburna organisationerna ger vad gäller till exempel hjälp till julklappspengar och medlemskap i Maträtt[39]. I vissa fall hjälper socialtjänsten även den enskilde att ansöka om fondmedel eller med intyg för att kunna handla i sociala matbutiker. Socialtjänsten avslår dock inte en ansökan om bistånd på den grund att det går att få hjälp från någon av de idéburna organisationerna. Detta gäller även vid ansökningar om nödbistånd.

6.9.1 Fondansökningar

Av Socialstyrelsens allmänna råd framgår att, vid beräkningen av ekonomiskt bistånd, ska de medel man har till sitt förfogande räknas som en inkomst. Den som har egna medel måste använda dessa till sin försörjning. Utbetalningar från fonder eller stipendier kan därför se om en ekonomisk tillgång för den enskilde och kan därför dras av från biståndet. Stipendier och fondmedel som är avsedda för ett visst ändamål bör dock enligt Socialstyrelsen som huvudregel inte räknas med.[40]

Kommunfullmäktige beslutade 2024-03-21 § 109 att stipendier och fondmedel inte ska reducera rätten till ekonomiskt bistånd. Vid tidpunkten för intervjuerna med socialförvaltningarna och de idéburna organisationerna var detta beslut ännu inte fattat. Representanter för de idéburna organisationerna beskrev då att de upplevde att det hade blivit vanligare att socialsekreterarna räknade med fondmedel som en inkomst vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Representanterna från socialtjänsten beskrev i intervjuerna att i de fall fondansökan har gjorts för ett särskilt ändamål, som till exempel en barncykel eller kläder till studenten, så har beloppet som huvudregel inte räknats som en inkomst som ska bidra till försörjningen. Men om man har fått fondmedel för något som ingår som en kostnadspost i riksnormen, som mat eller kläder, så har bedömningen gjorts att behoven därmed redan varit tillgodosedda.

Socialsekreterarna med längre erfarenhet inom yrket, beskrev i intervjuerna att de bakåt i tiden hjälpte klienterna i större utsträckning med fondansökningar. Idag är det främst medel ur en specifik fond som de hjälper den enskilde att söka. I övrigt hänvisar de klienten att söka själv eller att vända sig till de idéburna organisationerna för hjälp med fondansökan.

[39] Maträtt är en social supermarket som säljer funktionellt livsmedelssvinn som drivs av Räddningsmissionen. För att få handla i Maträtts butiker krävs att man har en inkomst är lägre än 13 274 kr/månad efter skatt.
[40] Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2013:1

7 Personer som inte söker ekonomiskt bistånd trots att de skulle kunna vara berättigade

7.1 Antalet personer som inte söker är okänt

Hur många personer som inte söker ekonomiskt bistånd, trots att de skulle kunna vara berättigade, är okänt. Det finns begränsat med forskning gällande omfattningen av denna grupp i en svensk kontext. Socialstyrelsen har tidigare framhållit att det är erkänt svårt att bedöma hur stor gruppen fattiga som inte söker ekonomiskt bistånd är.[41] En undersökning av användningen av sociala förmåner i 16 EU-länder (där Sverige inte ingår bland de undersökta länderna) konstaterar emellertid att det finns en varierande grad av underutnyttjande av dessa förmåner i samtliga undersökta länder. Undersökningen tyder på att uppemot 40 procent av vissa offentliga bidrag aldrig når den behövande, vilket indikerar att fenomenet inte är marginellt. Studierna som ingår omfattar människor i alla samhällsgrupper, men visar samtidigt att människor i utsatthet drabbas i högre utsträckning.[42] Inom svensk forskning framhålls att det inte finns någon uppenbar anledning att tro att situationen på området är väsentligen annorlunda i Sverige.[43]

I en äldre rapport framhåller forskaren Tapio Salonen att i diskussioner om under- och överutnyttjande av ekonomiskt bistånd är sannolikt underutnyttjande ett mer omfattande fenomen än överutnyttjande. I rapporten hänvisas till studier som visar att människor med försörjningsproblem värjer sig för att söka behovsprövat ekonomiskt bistånd och ser det som en absolut sista åtgärd först när andra möjligheter uttömts. Kraven på att avyttra innehav av realiserbara tillgångar så som till exempel bostad och bil skapar också en tröskel till bidragssystemet.[44]

Stadsmissionen beskriver i sina fattigdomsrapporter att de möter många människor som faller mellan stolarna och inte får den hjälp som de har rätt till. “De ohjälpta” är ett begrepp som bland annat används av Stadsmissionen för att beskriva människor som har rättigheter i det svenska välfärdssystemet, men som av olika skäl inte (till fullo) får den hjälp de behöver.[45] Dessa personer kan ha rätt till någon eller flera ersättningar från socialförsäkringssystemet eller ekonomiskt bistånd. Gruppen kallas ibland även “icke-mottagare” eller “non-take-ups” i litteraturen.[46] Elva procent av alla inrapporterade insatser hos Stadsmissionen 2015–2020 (totalt cirka 423 000 insatser) riktade sig till de personer Stadsmissionen kategoriserar som de ohjälpta. Den vanligaste insatsen till gruppen är olika former av akut stöd i form av matutdelning, subventionerad mat och materiellt stöd.[47]

[41] Socialstyrelsen, 2010.
[42] Eurofound (2015). Access to social benefits: Reducing non-take-up. Publications Office of the European Union, Luxembourg
[43] Karlsson, M, *Det svenska icke-mottagandet*, Socialmedicinsk tidskrift 4/2022.
[44] Salonen, T. *Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet*. Arena idé. (2013).
[45] Sveriges stadsmissioner. *Fattigdomsrapporten 2021, De ohjälpta*. 2021
[46] Karlsson, 2022.
[47] Sveriges stadsmissioner. 2021.

7.2 Anledningar till att individer inte söker ekonomiskt bistånd

I de fokusgruppsintervjuer och dialoger som genomförts framkommer flera olika skäl till att individer inte söker ekonomiskt bistånd trots att de skulle kunna vara berättigade. Även i de fall den enskilde till slut söker om ekonomiskt bistånd framkommer det att många dröjer med att lämna in en ansökan. För att klara sig har man istället tagit hjälp av sitt nätverk som familj och vänner eller i vissa fall de idéburna organisationerna. Det är först när situationen blir ohållbar som de vänder sig till socialtjänsten. Nedan beskrivs ett antal av de skäl som framkommit i intervjuerna och dialogerna avseende varför enskilda avstår från att ansöka om ekonomiskt bistånd.

7.2.1 Bristande kunskap och missuppfattningar om möjligheten att söka och beviljas bistånd

Det finns sannolikt vissa individer som helt saknar kunskap om möjligheten att beviljas bistånd och sina rättigheter, och därför inte söker. Det har dock inte varit en anledning som lyfts fram vare sig i intervjuerna eller i dialogerna. Kommunen informerar också om möjligheten att ansöka om ekonomiskt bistånd i flera olika kanaler, bland annat på goteborg.se. Information om ansökningsprocessen ges på flera språk. Det finns också möjlighet att göra en provberäkning genom Socialstyrelsens verktyg för att få en uppfattning om man skulle kunna vara berättigad till bistånd.

Däremot har det i utredningen framkommit att det ibland finns individer som tidigare sökt och fått avslag på grund av ett mindre normöverskott. När normen därefter höjts skulle dessa därmed kunna vara berättigade vid ett senare ansökningstillfälle. Det är då inte säkert att individen då känner till att det kan finnas en ny möjlighet att få ansökan beviljad, och därför avstår från att söka.

Ett annat skäl till att individer inte ansöker om bistånd, som representanterna från de idéburna organisationerna lyfter, är att det förekommer att individer uppfattat att socialtjänsten lämnat ett muntligt avslagsbeslut på ansökan per telefon, utan att de har fått möjlighet att fylla i en ansökan eller träffa någon för att beskriva sin situation mer utförligt. Konsekvensen kan bli att individen inte fullföljer sin ansökan därefter. Socialtjänsten menar att de aldrig ger ett avslagsbeslut på det sättet. Det som händer är att första gången som en individ vill ansöka om ekonomiskt bistånd behöver den som vill söka kontakta socialförvaltningen på telefon. I telefonsamtalet, ställer socialsekreteraren frågor om den sökandes ekonomiska situation och tidigare och nuvarande inkomster och tillgångar. Ibland framkommer det då under samtalet att individen har inkomster som överstiger riksnormen eller skulle kunna vara berättigad till andra ersättningar från till exempel Försäkringskassan, som denne i så fall behöver ansöka om i första hand. Individen har trots detta alltid rätt att lämna en ansökan om ekonomiskt bistånd, men om mottaget bedömer att en ansökan, utifrån vad som framkommit i samtalet, troligtvis kommer att leda till ett avslag så informerar de om det. Syftet med informationen är att den enskilde inte ska behöva genomgå en omfattande ansökningsprocess i det fall utsikten att bli beviljad bistånd bedöms vara liten.

7.2.2 Brister i tillgänglighet ur ett individperspektiv

I intervjuer och dialoger framkommer att den enskildes benägenhet och möjlighet att ansöka om ekonomiskt bistånd påverkas både av den faktiska tillgängligheten till socialtjänsten, ansökningsprocessens komplexitet och av den enskildes individuella förutsättningar. De olika orsakerna som framkommit handlar framför allt om:

- *Språkliga hinder.* Både socialsekreterarna och representanterna från de idéburna organisationer uppger att vissa personer har svårt i kontakten med socialtjänsten då de saknar tillräckliga kunskaper i svenska. Första kontakten i ansökningsprocessen sker ofta via telefon. För den som har bristande språkkunskaper kan det vara svårare, jämfört med ett personligt möte. För den som inte kan få hjälp med kontakten, blir språket ett hinder för att ansöka. Språksvårigheterna kan också innebära att det är svårt att förstå skriftlig information om till exempel vilka handlingar som behöver bifogas med ansökan. Även detta kan utgöra ett hinder för den enskilde att fullfölja ansökningsprocessen.
- *Digitala hinder.* Representanter från de idéburna organisationerna beskriver hur digitaliseringen av samhället kan utgöra ett hinder för individen att söka ekonomiskt bistånd. Utan tillgång till digitala verktyg kan det vara svårt i dagens samhälle att få fram de underlag som krävs från banker och andra myndigheter för att kunna fullgöra en ansökningsprocess. Biblioteken erbjuder förvisso gratis tillgång till dator och internet, men den som är i en ekonomiskt utsatt situation har inte alltid råd att resa dit med kollektivtrafiken. Man har inte heller alltid den kunskap som behövs om hur man använder de digitala verktygen och eller förmåga att hantera inloggningar och lösenord, bank-id och digitala handlingar.
- *Komplexitet i förhållande till nytta.* Det framkommer att det sannolikt finns individer som har inkomster som ligger runt gränsen för att beviljas bistånd och som inte söker kompletterande ekonomiskt bistånd. Det bistånd de skulle kunna beviljas är inte tillräckligt för att motivera att genomgå en omfattande och utlämnande ansökningsprocess.
- *Funktionsnedsättningar och psykisk ohälsa.* Det framkommer att det är vanligt att många som väntat länge med att söka bistånd har kognitiva svårigheter. Individen kan ha neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och/eller psykisk ohälsa som gör att de har väldigt svårt att ta kontakt med socialtjänsten och på egen hand klara av en ansökningsprocess. De kan till exempel ha svårigheter att förstå och klara av att inkomma med alla de handlingar som efterfrågas. Individer med dessa funktionsnedsättningar har också i regel har svårt att redogöra för sin situation på ett adekvat sätt och kan behöva stöd i samband med ansökan. Om de söker och får avslag finns en risk för att de avstår från att söka igen.
- *Unga vuxna som försörjs av sina föräldrar.* Socialtjänsten beskriver särskilt att en grupp som dröjer med att ansöka om ekonomiskt bistånd är unga vuxna med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och psykisk ohälsa. När föräldrarna inte längre är försörjningsskyldiga klarar den unge inte att försörja sig själv eftersom den ofta saknar sysselsättning och inkomst. De har inte sällan en ofullständig skolgång. Ofta fortsätter föräldrarna försörja dem även när deras försörjningsskyldighet har upphört. De är först när föräldrarnas ekonomi inte tillåter det längre som de tvingas kontakta socialförvaltningen. Ofta saknar dessa ungdomar förmåga att själva ansöka om ekonomiskt bistånd.

Som framgår ovan kan individer av olika skäl behöva stöd och hjälp i ansökningsprocessen. Representanterna från idéburna organisationer beskriver hur de stöttar individer och familjer för att de ska kunna ansöka om ekonomiskt bistånd. De hjälper till att fylla i ansökningsblanketten och förklarar vilka dokument som ska bifogas, samt följa med på möten för att hjälpa den enskilda med att redogöra för sin situation. Deras bild är att socialtjänsten inte tillhandahåller stöd i tillräcklig utsträckning. De intervjuade representanterna för socialtjänsten menar dock att klienter har möjlighet att få hjälp, både i receptionen och under nybesöket. Även på medborgarkontoren finns det möjlighet att få hjälp i ansökningsförfarandet.

7.2.3 Tillitsbrist och stigma

Att leva i en ekonomiskt utsatt situation där man inte klarar sig och behöver hjälp kan upplevas som skamligt. De idéburna organisationerna beskriver till exempel att en del äldre människor de möter kan ha svårt att klara sig ekonomiskt när deras partner har avlidit. De kan behöva pantsätta sina smycken och söka fondmedel men skäms till den grad att de inte berättar för sina barn om sin situation. På samma sätt kan det upplevas som skamligt att vara beroende av ekonomiskt bistånd, och känslan i sig kan utgöra ett hinder för att ansöka om bistånd. Det finns också en stolthet i att klara sig själv. Det framkommer att många hellre hankar sig fram på egen hand med mycket låga inkomster och därför drar sig för att söka kompletterande bistånd.

En annan orsak till att inte ansöka som nämnts i intervjuer och dialoger är tidigare dåliga erfarenheter a kontakten med socialtjänsten. Det kan finnas en oro för att bli bemött på ett liknande sätt igen. Andra vill inte förekomma som ett ärende i socialregistret. De idéburna möter många i den grupp som saknar förtroende för myndigheter och som kan känna oro för vilka kontroller som socialtjänsten kommer att göra i samband med en ansökan.

Det framkommer också i intervjuerna att den desinformationskampanj kring lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, som pågått under en längre tid till viss del påverkat människors benägenhet att söka ekonomiskt bistånd. Både socialsekreterare och representanterna från de idéburna organisationerna beskriver att de möter familjer som drar sig för att söka bistånd av rädsla för att de ska anses vara dåliga föräldrar och som är rädda att socialtjänsten ska omhänderta barnen.

I fokusgrupperna nämns också mindre vanliga grupper som inte söker bistånd, men som kan ha rätt till det. Det handlar bland annat om individer som utnyttjas i prostitution. Det handlar också om tjejer med kopplingar till kriminella gäng, och som ibland är försörjda av gängmedlemmar och har svårt att lämna då de saknar egna inkomster.

7.3 Forskningen bekräftar bilden av varför vissa inte ansöker

De olika orsakerna till att enskilda individer inte söker ekonomiskt bistånd som framkommer i de intervjuer och dialoger som genomförts inom ramen för utredningen bekräftas inom forskningen. Magnus Karlsson, professor vid Centrum för civilsamhällesforskning, Marie Cederschiölds högskola beskriver i en artikel i Socialmedicinsk tidskrift internationell forskning som redogör för orsaker till att icke-mottagande uppstår. Problem uppstår på tre nivåer. På en regelnivå finns problem relaterat till bland annat komplicerade regler, vaga kriterier, behovsprövning och stigmatisering. På administrativ nivå finns problem kopplat till

kommunikationen med den enskilde, inslag av kontroll, omfattande administrativa rutiner, komplexa processer, liten samverkan med andra myndigheter och ibland felaktig lagtolkning av enskilda handläggare. På individnivå finns problem kopplade till bristande information, förväntad nytta, motvilja att vara beroende av bistånd och rädsla för den administrativa processen. Individens önskan att behålla sin frihet, oberoende och självkänsla påverkar valet att söka stöd. Det är rimligt att anta att problemen på de olika nivåerna samverkar med varandra, såsom att till exempel oklarheter på regelnivån leder till att individen inte förstår sina rättigheter och därför avstår från att söka stöd, likaväl som rykten om svåråtkomliga, orättvisa, nedvärderande och kontrollerande åtgärder på administrativ nivå. Dessutom kan regelverket påverka det administrativa arbetet genom att oklar och komplex reglering leder till feltolkningar och att stigmatiserande och kontrollerande formuleringar får konsekvenser även i den administrativa praktiken.[48]

[48] Karlsson, 2022.

8 Sammanfattande slutsatser

8.1 Antalet i absolut fattigdom i Göteborg minskar

Inom ramen för uppdraget har stadsledningskontoret bedömt att det mest relevanta fattigdomsmåttet i sammanhanget är låg inkomststandard, eftersom det relativt väl fångar de hushåll som har så låga inkomster att de inte täcker de mest nödvändiga behoven. Att ett hushåll har en låg inkomststandard innebär dock inte per automatik att hushållet inte har råd med mat, men visar att hushållets inkomster är lägre än de beräknade sammantagna nödvändiga kostnaderna för hushållet. Många hushåll med låg inkomststandard behöver därför sannolikt göra prioriteringar mellan mat, el, boende och andra typer av grundläggande utgifter.

I den rapport som redovisades till kommunstyrelsen 2023-06-14 § 507 framgick att antalet personer i absolut fattigdom minskat under flertalet år. Denna utveckling har fortsatt även med hänsyn tagen till den senaste statistiken för år 2022. Under 2022 befann sig drygt 33 000 individer i Göteborg i absolut fattigdom enligt måttet låg inkomststandard. Cirka 10 000 av dessa var 0–19 år. Som beskrivits i stadsledningskontorets första rapport[49] finns utöver dessa hushåll också andra ekonomiskt utsatta individer som inte syns i statistiken. Det handlar till exempel om papperslösa, fattiga EU-medborgare och asylsökande. Hur antalet individer i fattigdom fortsatt påverkats under 2023 till följd av den ekonomisk utvecklingen kommer SCB att ha statistik över först våren 2025.

8.2 Färre lever med ekonomiskt bistånd

Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd har minskat under åren 2018–2023, från knappt 16 300 hushåll till knappt 10 400. Den nedåtgående trenden har fortsatt under januari-mars 2024, jämfört med samma månader 2023. Antalet barn[50] som har ingått i ett biståndshushåll i Göteborg under samma period har också minskat till cirka 5 300 år 2023. Andelen barn i befolkningen i Göteborg som har tillhört ett biståndshushåll har också samtidigt minskat.

Antalet hushåll som lever med långvarigt ekonomiskt bistånd har såväl ökat som minskat mellan enskilda år. Sedan 2010 har dock trenden varit nedåtgående. 2023 fanns det knappt 6000 hushåll som levde med långvarigt ekonomiskt bistånd i Göteborg. Gruppen hushåll med ett mer kortvarigt ekonomiskt bistånd har dock under samma tidsperiod minskat i snabbare takt varför hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd nu utgör den största andelen av biståndsmottagarna i Göteborg.

Det minskande antalet hushåll med ekonomiskt bistånd har fortgått trots hög inflation, ökande arbetslöshet och skuldsättning och det faktum att svensk ekonomi befinner sig i en lågkonjunktur. Vanligtvis brukar antalet personer som behöver försörjningsstöd från kommunerna följa det ekonomiska läget, men utvecklingen har de senaste åren inte följt denna trend. Varför fler personer inte ansöker om ekonomiskt bistånd givet den ekonomiska

[49] Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret. Matfattigdom i Göteborg. Kommunstyrelsen 2023-06-14 § 507
[50] Med barn avses i detta sammanhang personer 0–17 år och hemmavarande barn 18–20 år där föräldrarna fortsatt har försörjningsansvar.

utvecklingen i samhället är svårförklarligt och inte möjligt att klarlägga inom ramen för uppdraget. För att besvara frågan behöver vetenskapliga studier genomföras.[51]

8.3 Det finns hushåll i absolut fattigdom som också tar emot ekonomiskt bistånd

I inkomststatistiken från SCB finns hushåll i Göteborg som tagit emot ekonomiskt bistånd och som samtidigt ligger under gränsen för absolut fattigdom. Det kan vid en första anblick vara motsägelsefullt, eftersom gränsen för låg inkomststandard på ett ungefär motsvarar gränsen för riksnormen. Det är lätt att dra slutsatsen att hushåll med ekonomiskt bistånd därför borde ligga över fattigdomsgränsen. Vid en närmare anblick kan det dock finnas flera förklaringar till att så blir fallet, och det finns begränsningar i vilka svar statistiken kan ge.

Det handlar bland annat om att hushållens ekonomiska standard utifrån inkomststatistiken bygger på den samlade årsinkomsten, samtidigt som inkomstkällorna och inkomststandarden kan variera mellan enskilda månader. Ett hushåll kan ha ekonomiskt bistånd och en viss standard under en eller några månader, men andra inkomster under resterande del av året, och därmed en annan inkomststandard på helåret. Även om det går att se i statistiken att ekonomiskt bistånd har betalats ut under stora delar av året kan det fortfarande röra sig om en av flera källor till försörjning. En annan förklaring kan vara att hushållet fått delavslag på sitt bistånd, vilket kan medföra att nivån på biståndet understiger riksnormen. Måttet låg inkomststandard fångar inte heller hushållets verkliga ekonomiska situation, eftersom det bygger på en schablon över hushållets kostnader för exempelvis boende. I verkligheten kan hushållet både ha högre och lägre nödvändiga kostnader och därmed också en annan ekonomisk standard än vad måttet visar. Detta är en skillnad gentemot en bedömning av hushållets rätt till ekonomiskt bistånd, som delvis bygger på hushållets faktiska utgifter.

En ytterligare svårighet är att individerna i inkomststatistiken också kan ha kapital, inkomster från utlandet eller andra inkomstkällor som inte syns i registerdata, vilket innebär att hushållets ekonomiska standard kan vara högre än vad som framgår i statistiken. Bland annat saknas inkomster från svartjobb och informella transfereringar mellan hushåll som underlag i SCB:s statistik. Sammantaget är det därför svårt att klargöra hur det ekonomiska biståndet påverkar hushållets helårsinkomster utan att inom ramen för en studie följa enskilda individer över en längre tid, hur deras olika inkomster ser ut och hur det påverkar hushållets inkomststandard. Även om det alltså finns hushåll med ekonomiskt bistånd och inkomster under fattigdomsstrecket är det inte möjligt att inom ramen för uppdraget, att med tillgänglig statistik beskriva sambanden mellan att få ekonomiskt bistånd och att leva i fattigdom, och hur många som faktiskt befinner sig i en sådan situation.

Som framgår av utredningen har den största andelen individer med låg inkomststandard år 2022 inte fått ekonomiskt bistånd utbetalat under samma år. Orsakerna kan vara att individen inte alls sökt bistånd, eller om att individen sökt men inte beviljats bistånd. Avslag på ansökan kan ske på grund av att hushållet exempelvis haft realiserbara tillgångar, inte kunnat styrka sina utgifter eller har inkomster som inte framgår i SCB:s register, men som är möjliga att kontrollera i samband med handläggningen av ekonomiskt bistånd.

[51] Tapio Salonen, SVT nyheter 2023-05-28, Därför minskar antalet hushåll som får försörjningsstöd i Sverige – forskaren förklarar | SVT Nyheter

8.4 Ibland räcker inte pengarna trots beviljat bistånd

I utredningen framkommer att det finns hushåll med ekonomiskt bistånd som har svårt att få pengarna att räcka till. Det innebär inte per automatik att hushållet lever i matfattigdom, men sannolikt behöver man i en sådan situation prioritera mellan mat och andra nödvändiga utgifter. Hur stor andel av bidragsmottagarna som inte får pengarna att räcka är okänt. Socialtjänsten beskriver att det är långt ifrån alla hushåll man möter som har dessa svårigheter, men uppger samtidigt att de ser en viss ökning av individer och familjer som trots beviljat försörjningsstöd inte har råd med det mest nödvändiga. Statistiken visar att det är en mycket liten grupp som får nödbistånd. Sannolikt försöker hushållen lösa sina ekonomiska svårigheter på andra sätt. Ett sådant sätt kan vara att vända sig till idéburna organisationer för att få hjälp med till exempel mat. En betydande andel av de individer som dessa organisationer möter har långvarigt ekonomiskt bistånd. Stadsmissionen uppger också att gruppen personer med långvarigt försörjningsstöd ökat i deras verksamheter och nu är den största gruppen som vänder sig till dem för hjälp.[52]

I utredningen framkommer att orsakerna till att pengarna inte räcker är flera. En del av förklaringarna handlar om på vilket sätt den enskilde biståndsmottagaren använder det ekonomiska biståndet. Det är den enskilde själv som har bestämmanderätten över hur pengarna ska användas. Hushållet kan till exempel se ett behov av att prioritera utgifter som man inte får bistånd för. Det kan finnas barn i familjen som blivit vuxna och inte länge ingår i ärendet, men fortsätter att bo kvar hemma och helt eller delvis blir försörjda av föräldrarna, eller att man har skulder som behöver betalas. Detta förhållande påverkar den reella möjligheten att kunna leva på biståndet. Det kan också handla om att den enskilde, på grund av olika orsaker så som kognitiva svårigheter eller trauma, har en bristande förmåga att hantera sin ekonomi.

En annan del av förklaringen, som berör samtliga biståndsmottagare oavsett individuella förutsättningar, är hur riksnormen är konstruerad i förhållande till kostnadsutvecklingen för de varor som ingår i normen. Normen har inte utvecklats i takt varken med prisutvecklingen på livsmedel, inflationen i stort under de senaste åren eller konsumentverkets beräkning av hushållens utgifter. Även om riksnormen justeras för inflationen finns en eftersläpning vilket i realiteten innebär en eftersläpning i förhållande till den faktiska prisutvecklingen. Hushåll med ekonomiskt bistånd, vilka sannolikt redan lägger den huvudsakliga delen av inkomsten på basala utgifter som mat och kläder, ligger därmed i riskzonen för att hamna i en ännu svårare ekonomisk situation.

En ytterligare förklaring är hur riksnormen har kommit att tillämpas. Socialstyrelsen har tidigare framhållit att riksnormen enligt myndighetens syn inte i sig anger en skälig levnadsnivå för de behovsposter som ingår i den.[53] I fokusgrupperna med representanter från socialförvaltningarna framhåller socialsekreterarna att de tillämpar normen strikt och att de snarare än att se riksnormen som en miniminivå att förhålla sig till ser den som den givna och normala nivån som biståndet ska läggas på. Om riksnormen i allt för hög utsträckning tillämpas som en miniminivå utan en individuell behovsbedömning, finns risken att normen i det enskilda ärendet inte tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå i förhållande till de behovsposter som ingår i normen. Samtidigt finns en utmaning i att balansera individuella bedömningar i förhållande till krav på likvärdighet. För att säkert kunna uttala sig om hur riksnormen faktiskt tillämpas och i

[52] Sveriges stadsmissioner. *Fattigdomsrapporten 2023, ”Nu skäms man inte längre. Det är så många som sitter i samma båt.”* 2023
[53] Socialstyrelsen, 2012.

vilken utsträckning individuella anpassningar görs utifrån stadens riktlinje krävs en vetenskaplig studie.

För de individer som har en boendekostnad som överstiger stadens riktmärke för boendekostnader, och därför inte får bistånd till hela kostnaden, är det en ytterligare en förklaring till varför pengarna inte räcker. Stadsledningskontorets inventering indikerar att det förvisso verkar röra en mindre andel av bidragsmottagarna, men att effekten för dem som berörs kan vara kännbar. Delavslagen på boendekostnaderna behöver inte röra större belopp för att vara märkbara för ett hushåll där ekonomin redan är ansträngd. Den ekonomiska situationen påverkas, utöver avdragets storlek, också av hur lång tid hushållet inte fått bistånd till hela sin boendekostnad. Sannolikt har inte dessa hushåll möjlighet att enkelt skaffa sig en billigare lägenhet. I en situation med begränsade valmöjligheter kan alltså fattigdom, trots att den enskilde får ekonomiskt bistånd, uppstå på grund av höga boendekostnader.

Kommunfullmäktige har beslutat om riktmärken för skäliga boendekostnader vilka utgör grunden för bedömningen av vilka hyresnivåer som ska beviljas. Stadsledningskontorets utredning tyder på att nivån på delavslagen på boendekostnaderna delvis kan förklaras av såväl konstruktionen av riktmärket, som tillämpningen av detsamma. Det fastställda riktmärket för boendekostnader bygger på genomsnittliga hyreskostnader för Storgöteborg. Eftersom flera av kommunerna som ingår har lägre hyreskostnader än Göteborg blir riktmärket lägre än den faktiska genomsnittshyran i Göteborg. Det kan också konstateras att riktmärket fastställs av kommunfullmäktige i början av varje år, innan eventuella hyreshöjningar är fastställda. Det innebär sammantaget att riktmärket inte speglar den faktiska, genomsnittliga, hyreskostnaden innevarande år för hyreslägenheter i Göteborg. Riktmärket ska utgöra vägledning för vad som är en skälig boendekostnad, men inte ses som högsta möjliga boendekostnad att få bistånd för. I praktiken tyder dock intervjuer och ärendeinventering på att riktmärket tillämpas som en maxgräns. Även med en annan konstruktion och/eller tillämpning av riktmärket skulle hushåll med höga hyror troligtvis få delavslag på sin boendekostnad, men det skulle sannolikt röra sig om lägre belopp.

Vidare kan långvariga behov av ekonomiskt bistånd i sig innebära att det är svårt att få pengarna att räcka, och därmed en risk för ekonomisk otrygghet och ekonomisk utsatthet. Ekonomiskt bistånd är tänkt och konstruerat för att vara ett kortvarigt stöd och ger inget utrymme för utgifter utöver de nödvändiga. Det ges ingen möjlighet att hushålla med pengarna över någon längre tid. Pengarna förbrukas varje månad och det är inte möjligt att spara något för större eller oförutsedda utgifter.

En annan faktor som kan påverka hur väl det beviljade biståndet räcker till är socialtjänstens bedömningar. I dialogerna med de idéburna organisationerna framkommer en bild av att bedömningen av rätten till bistånd har blivit mer restriktiva samtidigt som kraven på den enskilde är större och fler kontroller genomförs. Det finns också studier som tyder på att en sådan förflyttning skett. Hur utvecklingen har sett ut sedan 2018 är dock inte känt. Av intervjuerna med socialsekreterare och enhetschefer inom ekonomiskt bistånd framträder ingen entydig bild. Vissa menar att bedömningarna blivit mer restriktiva medan andra inte delar den bilden. Socialsekreterarna framhåller att det numera till viss del görs fler kontroller. Enligt rättspraxis ska det ställas höga krav på den enskilde att klara sig själv och flera beskriver att de generellt tror att verksamheterna är mer generösa än vad praxis anger som lägsta nivå. Det är en liten del av alla beslut om ekonomiskt bistånd som överklagas, och det kan konstateras att det är få av dessa som ändras av förvaltningsrätten.

Ett annat sätt att pröva om bedömningarna har förändrats är att titta på de utbetalade beloppen per hushåll över tid. Vid en uppdelning av utbetalat belopp per månad där justeringar gjorts för inflation kan konstateras att det genomsnittliga utbetalda biståndet per hushåll och månad varit relativt konstant, men med en svagt nedåtgående trend under perioden 2018–2023. Nivån på de utbetalda beloppen över tid kan bero på flera olika anledningar, så som till exempel att hushållen ansökt om såväl större som mindre belopp, eller att hushållssammansättningen förändrats över tid. Samtidigt kan konstateras Göteborgs Stads nivå på det utbetalda ekonomiska biståndet, inte ligger oväntat högt eller lågt i förhållande till Stockholm, Malmö och storstädernas kranskommuner när hänsyn tagits till kommunernas befolkningssammansättning

Förändringar i utformningen av stadens styrning, såväl den stadengemensamma som den nämndspecifika, påverkar också nivån på det ekonomiska biståndet. På övergripande nivå kan konstateras att styrning förändrats i både en mer restriktiv och en mer generös riktning mellan åren 2018–2023. Sedan den nya nämndorganisationen 2021 har också förvaltningsspecifika rutiner tagits fram vilket sannolikt bidragit till en mer likvärdig bedömning i staden. Hur de nya rutinerna påverkat bedömningarna och nivån på det ekonomiska biståndet jämfört med tidigare går inte att uttala sig om eftersom dessa rutiner i sin helhet inte funnits att tillgå. De nya rutinerna kan ha påverkat bedömningarna i både en mer generös och mer restriktiv riktning. Det är dock inte enbart den beslutade styrningen som kan antas påverka bedömningarna. Forskning visar att utfallen varierar inte bara mellan kommuner utan också mellan handläggare inom samma organisationer. Det kan till exempel bero på såväl organisationsstruktur, arbetsbelastning, personliga uppfattningar som arbetslivserfarenhet.[54]

8.5 Vilka nås inte av ekonomiskt bistånd?

Uppdraget till stadsledningskontoret har omfattat att beskriva vilka som inte nås av ekonomiskt bistånd, trots att de skulle kunna ha rätt till bistånd om de sökte. I utredningen framkommer att det finns många anledningar till att människor som skulle kunna vara berättigade till ekonomiskt bistånd inte ansöker. Det kan handla om faktorer som påverkar hur tillgänglig socialtjänsten uppfattas för individen, bristande kunskap och missuppfattningar om möjligheten att beviljas bistånd samt tillitsbrist och stigma.

Hur många personer som inte söker trots att de skulle kunna vara berättigade är okänt. Det finns begränsat med forskning gällande omfattningen av denna grupp i en svensk kontext, men en undersökning som omfattar 16 EU-länder tyder på att fenomenet inte är marginellt.[55] Socialstyrelsen har tidigare framhållit att det är erkänt svårt att bedöma hur stor gruppen fattiga som inte söker ekonomiskt bistånd är.[56] Det är ännu svårare att bedöma hur många av dessa som också skulle kunna vara berättigade till bistånd, eftersom det är först vid en ansökan som det säkert går att säga om en individ eller familj faktiskt har rätt till ekonomiskt bistånd.

8.6 Avslutande kommentarer

Uppdraget till stadsledningskontoret har bestått av flera olika frågeställningar. Dessa har, inom ramen för utredningen, besvarats så långt det är möjligt utifrån tillgängliga underlag och

[54] Bergmark Å & Stranz H. 2013
[55] Eurofound. (2015).
[56] Socialstyrelsen, 2010.

befintlig forskning. Forskningen om ekonomiskt bistånd har tidigare bedömts vara eftersatt.[57] Det finns i sin helhet begränsad kunskap om arbetet med ekonomiskt bistånd, de insatser som ges och vilka effekter dessa har.[58] För att besvara flera av frågorna fullt ut, så som till exempel sambandet mellan fattigdom, matfattigdom och utvecklingen inom ekonomiskt bistånd, behövs vetenskapliga studier.

Det kan dock konstateras att det finns personer som lever med ekonomiskt bistånd som inte får pengarna att räcka. I vilken utsträckning den enskilde individen tillförsäkras en skälig levnadsnivå inom ramen för biståndet beror på såväl strukturella orsaker som individuella. Alla mottagare av ekonomiskt bistånd påverkas av konstruktionen och tillämpningen av riksnormen och riktmärken för boendekostnader. Därtill har individer olika förutsättningar att klara sig på det beviljade biståndet. En konsekvens av att pengarna inte räcker kan vara att man vänder sig till idéburna organisationer. Representanterna för de idéburna organisationerna beskriver att en del av ansvaret för individernas försörjning därmed skjuts över till civilsamhället.

Även om de strukturella orsakerna till stor del är en fråga för aktörer på den nationella nivån kan det konstateras att det ändå finns ett utrymme för enskilda kommuner att påverka vad som i en lokal kontext ska utgöra skälig levnadsnivå. Det handlar framför allt om möjligheten till ett lokalt förhållningssätt till riksnormen och ställningstaganden om vilka boendekostnader som kan täckas av ekonomiskt bistånd.

[57] SBU. (2018). Ekonomiskt bistånd: Kunskapsläget för utredning och insatser. Rapport 274/2018
[58] Bergström, G., Isaksson, M. & Petrini, E. (2022). Ett förebyggande perspektiv på ekonomiskt bistånd: En kunskapsöversikt om insatser som kan motverka eller minska behovet av ekonomiskt bistånd

9 Referenser

9.1 Artiklar, rapporter, offentligt tryck med mera

Bergmark Åke, Stranz Hugo. *A safety net for all? – Vignette-based assessments of Swedish social assistance over three decades*. Journal of Social Policy. Published online 2023:1-18. doi:10.1017/S0047279422000988

Bergström, Gunilla., Isaksson, Malin. & Petrini, Ella. *Ett förebyggande perspektiv på ekonomiskt bistånd: En kunskapsöversikt om insatser som kan motverka eller minska behovet av ekonomiskt bistånd.* (2022).

Anita Borch, Unni Kjærnes. *The Prevalence and Risk of Food Insecurity in the Nordic Region: Preliminary Results*. J Consum Policy 39, 261–274 (2016).

Boverket. *Regionala bostadsmarknadsanalyser 2023.* (2024).

Departementsserien 2008:29. *Värdesäkring av riksnormen.*

Eurofound. *Access to social benefits: Reducing non-take-up.* Publications Office of the European Union, Luxembourg. (2015).

European Commission. *ESPN Thematic Report on minimum income schemes Sweden.* (2015).

Göteborgs Stad. Socialförvaltningarna. *Socialtjänstrapport 2023.Individ- och familjeomsorgen i Göteborgs Stad.* (2023).

Göteborgs Stad. Stadsledningskontoret. *Matfattigdom i Göteborg*. 2023. Dnr SLK-2023-00389.

Hjort Torbjörn, Johansson Håkan. Varför fungerar inte socialbidragsreformer? – ett relationellt perspektiv på fattigdom och försörjningsstöd. I Linda Clavier, Martin Grander och Richard Ulmestig (red), *Varför skärper vi oss inte – en vänbok till Tapio Salonen*. Lunds universitet. (2023).

Karlsson, Magnus. *”Det svenska icke-mottagandet”*, Socialmedicinsk tidskrift 4/2022.

Konsumentverket (2021). *Beskrivning av Konsumentverkets beräknade hushållskostnader.* Underlagsrapport 2021:3.

Länsstyrelsen Västra Götaland. Rapport 2023:24. *Bostadsmarknadsanalys 2023 Västra Götalands län.*

Proposition 1979/80:1. *Om socialtjänsten.*

Proposition 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen.*

Proposition 2000/01:80. *Ny socialtjänstlag m.m.*

Proposition 2010/11:49. *Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun.*

Riksdagens utredningstjänst (2023). *Riksnormen i försörjningsstödet*. Dnr 2023:261.

Salonen, Tapio. *Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet.* Arena idé. (2013).

Elinn Leo Sandberg. (2022). Överflöd och brist: Matfattigdom i välfärdssamhället. I Anna Angelin, & Torbjörn. Hjort (Red.), *Socialt arbete i förändring – utmaningar och villkor inom utbildning, forskning och praktik*.: Jubileumsbok 2022 s. 401–427.

SIFO/Kantar. *Barnfamiljers ekonomiska svårigheter 2024.*

Socialstyrelsen. *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd*, SOSFS 2013:1

Socialstyrelsen. *Kartläggning om skälig levnadsnivå: överensstämmelse mellan SOSFS 2003:5 och kommunernas styrdokument för ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen. (2012).

Socialstyrelsen. *Social rapport 2010*. Stockholm: Socialstyrelsen. (2010).

SOU 2005:34, *Socialtjänsten och den fria rörligheten*.

Statens beredning för medicinsk och social utvädring, SBU. *Ekonomiskt bistånd: Kunskapsläget för utredning och insatser*. Rapport 274/2018. (2018).

Statistiska centralbyrån, SCB. *Inkomstrapport 2017 – individer och hushåll*. Ekonomisk välfärdsstatistik 2019:1.

Stockholms Stad. Socialförvaltningen. *Handläggning av ekonomiskt bistånd – Riktlinjer*. Beslutade av kommunfullmäktige 2017-10-16. Dnr: 3.1.1-596/2015.

Sveriges stadsmissioner. *Fattigdomsrapporten 2021, De ohjälpta*. (2021).

Sveriges stadsmissioner. *Fattigdomsrapporten 2022, Ett välfärdssamhälle i förändring*. (2022).

Sveriges stadsmissioner. *Fattigdomsrapporten 2023, ”Nu skäms man inte längre. Det är så många som sitter i samma båt.”* (2023).

9.2 Webbsidor

Regeringen Riksnorm för 2024 fastställd, hämtad 2024-04-25

Statiska centralbyrån. SCB. Att mäta fattigdom, fördjupad information, hämtad 2024-04-20.

Statistiska centralbyråns statistikdatabas, Statistikdatabasen

SvT nyheter 2023-05-28, Därför minskar antalet hushåll som får försörjningsstöd i Sverige – forskaren förklarar | SVT Nyheter, hämtad 2024-04-15.