



LUND UNIVERSITY

Malmö – i kulmen av fattigdomscykeln

Salonen, Tapio

1988

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Salonen, T. (1988). *Malmö – i kulmen av fattigdomscykeln*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 1988, Nr 4), (Research Reports in Social Work; Vol. 1988, Nr 4). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:
1

General rights

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

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

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

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

Take down policy

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

LUND UNIVERSITY

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

MEDDELANDEN FRÅN SOCIALHÖG- SKOLAN



**MALMÖ –
i kulmen av
fattigdomscykeln**

Tapio Salonen

1988:4

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	FÖRORD	2
1	INLEDNING	4
2	INGA ENKLA SVAR OM SOCIALBIDRAGET	9
2.1	Komplex bidragsform	9
2.2	Kunskapsluckor	10
2.3	Brister i statistikföringen	12
2.4	Förhållningssätt till socialbidraget	18
3	SOCIALBIDRAGETS UTVECKLING	20
3.1	Den moderna fattigdomen	20
3.2	Socialbidragsutvecklingen i Malmö under 1980-talet - en översikt	22
3.3	Jämförelse med riket i stort och andra storstäder	28
3.4	Socialbidragets svårfångade omfattning	30
3.5	Socialbidragsutvecklingen distriktvis i Malmö kommun	38
3.6	Socialdistriktens skiftande socialbidragsprofiler	57
3.7	Socialbidragets varaktighet	74
4	FAKTORER SOM PÅVERKAR SOCIALBIDRAGETS UTVECKLING	77
4.1	Inledning	77
4.2	Samband befolknings- och socialbidragsprofiler	81
4.3	Gapet mellan rika och fattiga områden i Malmö	92
4.4	Överflyttningar mellan socialdistrikten	100
4.5	Flyktingmottagandets betydelse	104
4.6	Samband socialbidrag och arbetslöshet	109
4.7	Bidragsnivåernas inverkan	119
5	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	127
5.1	Svårfångad verklighet	127
5.2	Malmös höga socialbidragsberoende	128
5.3	Socialbyråprojektens yttre förutsättningar	129
Bilaga 1	Förteckning över delrapporter om socialbyråprojekten i Malmö	133
Bilaga 2	Socialbidragsberoende i 97 delområden i Malmö. Tabellbilaga	134
	Litteraturförteckning	140

FÖRORD

av Sune Sunesson

Vi har härmed glädjen att presentera den första offentliga rapporten från de utvärderingsprojekt, som vi på Malmö socialförvaltnings uppdrag utför vid Östra och Södra socialbyråerna i Malmö. Vid båda dessa byråer har socialförvaltningen inlett försöksprojekt för att hitta arbetsmetoder för att förbättra och rationalisera socialbyråernas arbete med ekonomiskt bistånd. Projekten tillkom i en period med dramatiskt ökande tillströmning av bidragsklienter i hela Malmö, och medförde bl.a. personaltillskott till byråerna.

I denna rapport, som utarbetats av Tapio Salonen vid socialhögskolans forskningsavdelning, ligger tonvikten vid kvantitativa jämförelser och analyser av orsakerna till fattigdom och socialbidragsbehov, och de yttringar detta har fått. För att kunna göra reda för resultaten av de båda byråernas projekt måste man dels undersöka hur de yttre betingelserna för deras arbete - främst befolkningsförhållandena, men också t.ex. arbetslösheten - har utvecklats i distrikten och i hela Malmö. Man måste också göra en jämförelse med socialbidragsutvecklingen i de andra distrikten i Malmö, eftersom - som Tapio Salonen visar - effekterna av flyttningsströmmarna mellan distrikten ofta påverkar fattigdomen i ett distrikt betydligt mer än tillfälliga åtgärder från kommunens sida. De mått på fattigdom som socialbidragsstatistiken levererar är dessutom sällan ändamålsenliga och måste därför ofta omkonstrueras för att vara användbara.

Arbetet har försvårats av att det inte funnits någon användbar löpande statistik i Malmö som belyser orsakerna till fattigdom och socialbidragsberoende, och av att vissa av den officiella statistikens mått är direkt vilseledande. Salonen har med viss hjälp av några tjänstemän i kommunen lyckats skaffa fram informationer om många av faktorerna bakom de höga socialbidragsciffrorna i Malmö.

Det har emellertid inte varit möjligt att på detta sätt göra en fullständig analys av orsakerna till fattigdomen i Malmö. Den förmodligen höga dolda arbetslösheten, hälsosituationens samband med fattigdom, utslagna missbrukares

situation, utbildningsbristernas roll - det är fyra viktiga frågor som vi här inte kunnat belysa, och som återstår att utforska.

Malmö är ett viktigt studieområde för forskningen om fattigdom. Ingenstans i Sverige visar det sig så klart, att en expansiv ekonomisk politik i välfärdssamhället låter sig väl förena med ökande skaror av socialbidragssökande. "Saxkurvan", den paradox som innebär att socialbidragsberoendet fördubblats medan arbetslösheten halverats, är också en speciell Malmö-erfarenhet. Det är vår förhoppning att Tapio Salonens undersökning skall följas av flera, och mera kompletta lokala studier.

I våra rapporter har vi eftersträvat en försiktig tolkning av resultat och utvecklingstendenser. Det gäller både resultaten av projekten på Södra och Östra socialbyråerna, och utvecklingen i Malmö som helhet. Vi är försiktiga med reklambegrepp som "trendbrott" för att beskriva en marginell nedgång eller stagnation i socialbidragsutvecklingen, som lämnat kvar de fattigaste familjerna i samma situation som förut. Det finns i stället mycket som tyder på att stagnationen kan tolkas som mättnadseffekter, eftersom vi är uppe i en socialbidragsandel på upp till 2/3 bland hushållen i de fattigaste stadsdelarna. Vi har också haft svårt att i den här undersökningen bekräfta att de speciella sysselsättningsåtgärder som kommit under 1987 och 1988 skulle haft någon klar betydelse för utvecklingen.

Effekterna av de olika sätten att organisera socialbyråarbete framstår också som små, men ändå klart iakttagbara. I kommande rapporter (av Anna Meeuwisse) skall vi återkomma till våra antaganden om hur dessa skillnader kan förklaras med interna utvecklingstendenser, arbetsmetoder och organisationsfrågor.

Lunds universitet
Socialhögskolans forskningsavdelning
Sune Sunesson, projektledare

Gun har blivit ensam med sina nyfödda tvillingar.

Robert hoppas att den planerade jobbkursen äntligen skall leda till ett fast arbete.

Olga drömmer på sin ålders höst om en lägenhet i närheten av sin enda väninna i sitt nya hemland.

Ismael pendlar mellan hopp och förtvivlan i väntan på myndigheternas beslut.

Lars-Erik får inte lönen att räcka till trots att familjen flyttat till en billigare lägenhet.

Kurt har bestämt sig för att den sista vändan på behandlingshemmet inte skall följas av flera.

Vad har dessa människor gemensamt?

Jo, de tillhör alla den del av befolkningen som tvingas helt eller till viss del klara sitt livsuppehälle genom behovsprövad ekonomisk hjälp från samhällets sida, dvs SOCIALBIDRAG. I Malmö kommun omfattar detta bistånd ungefär vart åttonde hushåll - som tillfälligt eller mer permanent under året lever på socialbyråns stöd. Under 1980-talet har skarorna ständigt ökat för att kulminera åren 1985--1987. Ingen annan kommun i Sverige har förhållandevis så många bidragsberoende hushåll som just landets tredje största stad. Jämfört med genomsnittet i Sverige får dubbelt så många socialbidrag i Malmö. Varje dag sker hundratal möten mellan bidragssökande malmöbor och socialbyråpersonal. Upp till 8 000 malmöhushåll passerar socialbyrån under en månad.

Två av kommunens fem socialdistrikt påbörjade utvecklingsprojekt under 1986. Syftet var att förstärka och vidareutveckla socialbyråarbetet. Förutsättningar och tillvägagångssätt har varit olika. Projektet på Södra socialbyrån, som bl a omfattar Lindängen, Gullviksborg, Augustenborg och Heleneholm, har med en förstärkning på 16 tjänster inriktats på upprättande av bl a en kvalificerad mottagningsfunktion och förstärkning av den renodlade ekonomiska handläggningen. På Östra socialbyrån, med Rosengård som huvudsakligt upptagningsområde, har ett tillskott på åtta tjänster medfört bl a en satsning på språk- och kulturkompetenta socialarbetare och arbetsbefrämjande åtgärder tillsammans med Arbetsförmedlingen.

En forskargrupp vid socialhögskolan i Lund, under ledning av professor Sune Sunesson, har haft i uppdrag att följa och dokumentera dessa två projekt. I ett flertal delrapporter (se bilaga) beskrivs dessa från ett socialbyråperspektiv. Såväl personalens som ett urval av aktuella bidragshushålls synpunkter finns dokumenterade. Likaså har olika myndigheter som samarbetar med socialbyråerna tillfrågats om sin syn på socialbyråernas utveckling. Därutöver beskrivs själva processen på de två socialbyråerna med en kritisk utvärderares blick. Alla dessa delstudier har som gemensam utgångspunkt haft ett nära inifrånperspektiv, de har utgått från socialbyråernas inre arbete.

Denna delrapport har däremot ett klart utifrånperspektiv. Dess uppgift är att komplettera de mer detaljerade redogörelserna för händelseförloppet på socialdistrikten med en bredare analys av socialbidragsutvecklingen under den aktuella tidsperioden. Har socialbidragsbilden förändrats? Kan man avläsa förändringar som kan kopplas till ansträngningar inom projekten? Har extra-tjänsterna betalt sig genom minskat socialbidragsbehov? Genom att granska tillgänglig statistik och vissa särskilt framtagna sifferunderlag försöker vi i denna delstudie placera in projekten i deras omvärld. Vilka faktorer i befolkningsutvecklingen kan ha påverkat projektens villkor? Vad kan aktuella omkastningar på arbets- och bostadsmarknaden ha spelat för roll? Vilka effekter har förändrade socialbidragsnormer och bidragsbelopp haft?

För att mer inträngande kunna beskriva förändringar av socialbidragsutvecklingen vid de två aktuella socialdistrikten beskrivs dessa konsekvent i förhållande till kommunens samtliga fem socialdistrikt. Skiljer de sig i några relevanta avseenden från varandra och från övriga distrikt? I kapitel 3 presenteras först socialbidragsutvecklingen i stort för Malmö kommun under 1980-talet. Vissa jämförelser med riket i stort samt med Stockholm och Göteborg görs för att tydliggöra det speciellt höga socialbidragsberoendet i Malmö. Därefter skärskådas socialbidragsutvecklingen distriktsvis i Malmö kommun under åren 1985--1987. Båda projekten kom igång på allvar under senare delen av 1986. Eventuella resultat kan därför avläsas först under 1987. Två tidpunkter används för betraktelser i perspektivet före och efter projektstart. En grövre som jämför kalenderåret 1986 med 1987, och en något mer skraddarsydd i förhållande till projektstart (1985-11--1986-10 jmf 86-11--87-10). Dessutom förekommer vissa halvårsvisa analyser.

I rapporten vävs det som gäller de specifika socialbyråprojektens resultat samman med diskussioner om Malmös särpräglade fattigdomsprofil. Detta anger de konkreta villkor som socialbyråernas ansträngningar bör relateras till. Finns det faktorer utanför socialbyråernas räckvidd som förklarar försöksdistriktens avvikande socialbidragskurvor?

I kapitel 2 förs resonemang som visar på svårigheter att tolka och dra slutsatser om socialbidragsberoende i allmänhet och eventuella effekter i t ex minskat socialbidragsbehov på de två aktuella socialbyråerna i Malmö i synnerhet.

Det är mycket som gör uppföljningen av socialbidragsberoende komplex och problematisk. De fiktiva personerna i de inledande raderna ovan illustrerar ett grundläggande faktum kring socialbidragstagare, nämligen att socialbidraget täcker en brokig och mångfasetterad behovsbild. I kontrast till alla andra socialpolitiska förmåner förväntas socialbidraget täcka upp situationer som inte fångas upp av de generella biståndsformerna - ett sista skyddsnät.

Den officiella statistiken kring socialbidraget har stora luckor och brister. Detta har flera orsaker. Vissa vitala uppgifter registreras inte regelmässigt. Dit hör främst sådant som ligger bakom själva biståndsbehovet och biståndets betydelse för det enskilda hushållet. Utgör det endast ett marginellt tillskott eller är socialbidraget den dominerande inkomstkällan? Inom socialtjänsten märks spänningen mellan kravet att registrera så litet som möjligt om klienten och behovet av fullgoda instrument för att följa upp socialbidragsutvecklingen.

En annan sida av kunskapsbristen kring socialbidraget handlar om begränsningar i de data som de facto registreras i samband med socialbidragsbeviljning. I metodavsnittet görs en genomgång av ett flertal brister och svagheter. Med vilka mått mäter man vad kring socialbidragsberoende? Med utgångspunkt från socialbidragets förändringar i Malmö kommun 1985--1987 utvecklas denna frågeställning närmare.

Ett tredje problem är det sätt på vilket man vanligtvis hanterar de uppgifter som trots allt finns tillgängliga. Vilken täckning har man för att dra olika slutsatser? Vilka felkällor och metodmässiga förbehåll bör identifieras och förmedlas? Erfarenhet från socialtjänstens praktik visar att slutsatser och bärande resonemang inte sällan vilar på tämligen lösa och tvivelaktiga grunder. Genomgången i kapitel 2 uppmanar till ett mer kritiskt och eftertänksamt förhållningssätt till att förstå mekanismerna bakom och åtgärder för att minska socialbidragsberoendet.

I kapitel 4 analyseras socialbidragsutvecklingen i Malmö utifrån flera påverkande faktorer. Inledningsvis presenteras en schematisering som kan vara till hjälp att förstå den komplexa orsaksstrukturen bakom socialbidragets ökade roll i välfärdssamhället. Fem faktorer lyfts fram som tillsammans har bidragit till 80-talets höga socialbidragsnivå. Tyngdpunkten i framställningen läggs på mer långsiktiga och grundläggande förhållanden till Malmös rekordhöga socialbidrag. Effekter av t ex 1970-talets utflyttningar från Malmö, kommunens speciella befolkningsprofil och förändringar av den lokala arbets- och bostadsmarknaden granskas i skenet av fattigdomshotet. Det sammanlagda resultatet tyder på att uppdelningen av vinnare och förlorare i välfärdssystemet slagit hårdare i Malmö än på andra håll i landet. En tilltagande uppdelning och sortering av mer eller mindre attraktiva befolkningsgrupper märks på flera sätt. Ett vidgat gap mellan rikare och fattigare bostadsområden i Malmö ingår här. I högkonjunktursens kölvatten framstår det tydligt hur bräcklig t ex ungdomars, småbarnsmammors och invandrares förankring i arbetslivet är.

Brister i de socialpolitiska förmånerna framskymtar också som en starkt bidragande orsak till det ökade socialbidragsberoendet. Urholkning av t ex arbetslöshetssättning och bostadsbidrag påverkar direkt beroendet av socialbidrag. Försämringar kan spåras på såväl nationell som lokal nivå. Detta beskrivs på flera ställen i denna rapport.

I kapitlet beskrivs vilka effekter befolkningsförändringar, flyktingmottagandet och rörlighet bland bidragsberoende hushåll haft på de två socialbyråprojekten. Varför har det ena sjösatts i medvind, medan det andra socialdistriktet började sin färd i hård motvind?

Flyktingmottagandets betydelse för Malmös höga socialbidragskostnader granskas i ett särskilt avsnitt. I detta avslöjas sanningshalten bakom en ledande malmöpolitikers påstående (Radio Malmöhus 1988-07-14) att orsaken bakom kommunens höga socialbidrag bl a kan förklaras av en "generös flyktingpolitik".

Resultaten av den undersökning av ojämlikhetens fördelning i Sveriges tredje största stad borde mana till efterföljd. Flera undersökningar bör beskriva utanförskapets och bidragsberoendets effekter för särskilt utsatta befolkningsgrupper.

2 INGA ENKLA SVAR OM SOCIALBIDRAGET

2.1 Komplex bidragsform

De statistiska material som finns tillgängliga kan inte ge oss någon förståelse av varför människor blir beroende av socialbidrag. Ändå är det dessa data som i allmänhet ligger till grund för diskussionen. Särskilt tvivelaktigt blir detta om enstaka uppgifter tolkas isolerade ur sitt större sammanhang. Svårigheten ligger i bidragsformens själva karaktär. Den skiljer sig från alla andra socialpolitiska transfereringar just genom att den är det yttersta alternativet. Brister det i skyddet i någon socialförsäkring skall socialbidraget kunna erbjuda den drabbade en "skälig levnadsnivå". Urholkas det grundläggande socialförsäkringskyddet under känsliga perioder av livet, t ex vid sjukdom, barnafödande eller ålderdom, måste socialbidraget kompensera detta.

I motsats till andra socialpolitiska förmåner utgår detta bidrag efter en helhetsbedömning av det enskilda hushållets levnadssituation. Förutom "objektiva" faktorer skall sociala hänsyn spela in vid bidragsbedömningen. Inte sällan är det de subtila och informella avvägningarna som skiljer en kvalificerad handläggning av ett socialbidragsbehov från en oskicklig. Sådant kan inte härledas från aktmaterial eller socialregisterstatistik.

Socialbidraget är den materiella lösningen av en rad varierande problem där de bakomliggande händelseförloppen kan vara högst växlande. Socialbidraget är också problematiskt genom att det är en åtgärd på individuell nivå mot brister som i regel har en samhällelig natur. Genom socialbidragets behovsprövade karaktär omvandlas strukturella brister i välfärdssamhället till individuella problem. Bidragsformen har också historiskt en nedvärderande roll. Allt detta innebär att bidragstagandet i sig fortfarande uppfattas som starkt negativt av såväl bidragstagare själva som av den breda allmänheten. Inte någon annan socialpolitiskt åtgärd är så känslomässigt belastad som socialbidraget.

I detta kapitel förklarar vi varför det är svårt att få några exakta svar på varför tusentals människor inte klarar sin egen försörjning.

2.2 Kunskapsluckor

Den offentliga statistiken kring socialbidraget bygger på uppgifter som kommunerna årligen lämnar till Statistiska Centralbyrån. Reglerna om denna uppgiftsskyldighet överfördes från socialregisterlagen (1936) till socialtjänstlagen (§ 63). I princip har den årliga inrapporteringen varit oförändrad sedan slutet av 1930-talet. Följande uppgifter lämnas om det enskilda bidrags-hushållet:

- personnummer på registerledare
- medborgarskap
- hushållstyp
- antal barn
- övriga bidragstagare i hushållet
- antal bidragsmånader
- utbetalt belopp

SCB publicerar löpande resultat på kommun-, läns- och riksnivå i Statistiska Meddelanden, serie S. Den drastiska ökningen av socialbidraget under 1980-talet har aktualiserat kunskapsbristen kring bidragsformen. Kritik har riktats såväl mot begränsningarna i den löpande statistikens nuvarande utformning som mot faktorer som den årliga uppföljningen överhuvudtaget inte täcker in. Allt fler kommuner har ansett sig tvingade att utföra egna studier över socialbidrags-utvecklingen. Dessa har haft karaktären av tvärsnittsundersökningar under t ex en särskild utbetalningsmånad. Omfattningen av insamlade uppgifter och kvaliteten på data varierar kraftigt i de kommunala undersökningarna. De kommunala tvärsnittsundersökningarna har oftast ansetts vara tidsödande och kostsamma i relation till resultaten. Den tyngsta invändningen gäller materialets aktualitet. Hur länge kan resultaten anses vara giltiga? I samband med socialdepartementets översyn genomförde Kommunförbundet en sådan stickprovsundersökning av socialbidraget mars 1986 i ett 60-tal kommuner. Resultatet redovisades i slutrapporten (Ds S 1987:2) från Socialdepartementets särskilda analysgrupp kring socialbidraget.

Mer sällsynt är uppföljningar som följer socialbidragsberoendet över en längre tidsperiod för speciella bidragsgrupper. Sådana longitudinella studier har sin avgörande förtjänst i att kunna beskriva bidragsberoendets varaktighet och

betydelse för det enskilda hushållet. En sådan studie i Malmö kommun (Mosesson och Ohlsson 1987) visar helt andra kunskapsbilder än de som socialtjänsten annars har. Genom att förflytta fokus från det som gäller själva socialadministrationens perspektiv till klienternas förhållanden avslöjades bl a att en stor grupp mer eller mindre är permanent bidragsberoende under en lång följd av år. Dessutom tenderar dessa familjer bli mer bidragsberoende efter hand. Inget av detta syns i den officiella statistiken.

I detta avsnitt skall vi uppehålla oss kring frågeställningar som den löpande statistiken överhuvudtaget inte registrerar. I nästa avsnitt tolkar vi värdet av den statistik som trots allt tas fram.

Den första och förmodligen främsta kunskapsluckan om socialbidragen gäller vilka bakomliggande faktorer som påverkar bidragsbehovet. Så som socialstatistiken är utformad, finns det ingen information om bidragshushållens anknytning till arbetsliv eller andra socialförsäkringsskydd. Socialtjänstföreträdarna tvingas förlita sig på tämligen svepande och oftast inaktuella nationella studier kring socialbidragets bakomliggande orsaker. Tidigare har olika, mer eller mindre användbara, orsaksregistreringar förekommit i kommunernas socialregister. Socialtjänstlagen slog dock fast, att uppgifter om orsaker eller andra uppgifter, som kan innefatta värderingar om klienters levnadsförhållanden, inte får föras i särskilda register. Kunskapen om socialbidraget som det yttersta skyddsnätet i det avancerade välfärdssamhället har därigenom blivit ännu suddigare. Detta ter sig paradoxalt med tanke på SoL:s uppmaningar om förstärkt verksamhetsplanering med bl a krav om fördjupade kunskapsunderlag om den lokala fördelningen av välståndet. I praktiken kan dock en märkbar svängning avläsas vad gäller inställningen till registrering av faktorer som kopplar socialbidragsberoende med brister i sysselsättning eller socialförsäkringar. Sedan 1986 bedrivs ett forskningsprojekt, finansierat av Delegationen för social forskning, Socialdepartementet, som försöker utveckla ett trovärdigt sätt att registrera sådana uppgifter i den löpande registerhanteringen. Under våren 1988 har Socialdepartementet gett socialstyrelsen i uppdrag att snabbt utreda frågan. Redan vid halvårsskiftet 1988 skall förslag presenteras om hur kommunernas statistik kring socialbidraget skall förändras så att den regelbundet belyser vilka orsaksfaktorer som ligger bakom bidragsberoendet.

En annan kunskapsbrist gäller socialbidragets betydelse för det enskilda bidragshushållets totala ekonomiska situation. Utgör det endast ett marginellt tillskott eller är bidraget den dominerande inkomstposten? Vilka skillnader framträder mellan t ex ensamhushåll och barnfamiljer? Hur ser mönstret ut i förhållande till bidragstidernas varaktighet? Tenderar socialbidragets relativa betydelse att öka efter hand? Forskare har försökt värdera socialbidragens betydelse i förhållande till mottagarnas disponibla årsinkomster (Gustavsson 1986). I ett pågående forskningsprojekt har vi försökt bygga in beräkningar av detta direkt i kommunernas löpande registrering (Salonen 1988). Om man kopplar det utbetalda beloppet till både bidragsnormerna och hushållens storlek får man ett mått som kan kallas "bidragskvot". Därigenom skulle man komma ifrån det nuvarande vedertagna sättet att beskriva socialbidraget för det enskilda hushållet, nämligen "antalet utbetalda kronor i genomsnitt per bidragsmånad", ett mått som tyvärr inte säger något annat än för en kamrer.

En tredje kunskapsbrist gäller socialbidragstagares sociala situation. Har hushållen med socialbidrag högre förekomst av familjesplittring, missbruk etc? Motsatta ståndpunkter har framförts i den aktuella debatten kring socialbidragets ökning under 1980-talet.

En sista begränsning av socialbidragsstatistiken är att kommunerna själva beslutar över bidragsnormernas konstruktion och storlek. Detta försvårar jämförelser mellan kommuner. Dessutom finns det inte några enkla samband mellan kommunens totala socialbidragskostnader och bidragsnivåerna. Med en restriktiv bidragsnivå följer ökande behov av utbetalningar över norm, medan mer generösa nivåer kan göra att bidragstiderna blir kortare, och de totala socialbidragen minskar.

2.3 Brister i statistikföringen

I de flesta kommuner används några enstaka mått för att beskriva socialbidragets förändringar. I det följande skall vi närmare granska vilka dessa är och vilket faktiskt förklaringsvärde de har. Dessförinnan skall vi se på några allmänna invändningar kring den löpande socialbidragsstatistiken:

1 Socialbidragets utbredning i befolkningen

Detta centrala mått tas upp i ett särskilt avsnitt, 3.4. Olika beräkningssätt förekommer för att beräkna hur stor del av befolkningen som omfattas av bidrag. Flera mät- och tolkningsproblem finns. I avsnitt 3.4 avslöjas hur socialbidragets omfattning i Malmö underskattats med cirka 20 procent på grund av statistikföringens utformning!

2 Knytningen till kalenderårsvisa redovisningar

Traditionellt redovisas endast socialbidragets omfattning efter enskilda kalenderår. Hur ser egentligen de verkliga mönstren ut? Är det i stort samma hushåll som är beroende av socialbidrag år från år? Hur ser genomströmningen ut? Finns det grupper som tenderar att fastna i bidragsberoendet och mer eller mindre anamma det som en bärande livsstil?

Genom att bidragstidernas varaktighet endast mäts efter hur många månader under året ett hushåll erhållit stöd, går väsentlig information förlorad. Socialregistret skall ajourhålla uppgifter om socialbidragshushåll i fem år. Därefter skall uppgifterna gallras ut. I Malmös stordatorbaserade socialregister hålls uppgifterna aktuella under det innevarande året plus tre föregående år. Uppföljningar över längre tider är således fullt möjliga att göra inom ramen för nuvarande statistikföring. Men inom socialtjänsten finns ingen vana att utnyttja dessa möjligheter till att dokumentera hushållens bidragshistorik. Malmö socialtjänst har, för att ta ett aktuellt exempel, inte utnyttjat möjligheten att ge en mer inträngande bild av olika flyktinggruppers möjligheter att bli ekonomiskt självbärande.

3 Suddig hushållsindelning

I avsnitt 3.6 uppmärksammas socialdistriktens bidragsprofiler bl a utifrån den hushållsindelning som SCB:s statistik grundas på. Denna döljer olika familjetyper i samma hushållsbegrepp. Genom att koppla ihop de nuvarande hushållskategorierna med personernas åldrar skulle ett mer förfinat hushållsbegrepp konstrueras som relaterar till en åldersbestämd familjecykel. Detta förklaras närmare nedan.

4 Bidragshushållens bostads- och distriktsanknytning

När man jämför t ex den löpande månadsstatistiken i Malmö kommun på distriktsnivå med den som redovisas för hela året framträder skillnader. Summeras månadsstatistiken för hela Malmö kommun 1987, stannade socialbidraget på 319 milj kr, dvs 5,5 milj kr (-2 %) lägre än den redovisade årstotalen. Samtliga distrikt, utom Nordöstra, uppvisar ett högre belopp i årsstatistiken än den sammantagna månadsstatistiken. T ex stannar månadsstatistiken för Östra distriktet 1987 på 54,3 milj kr medan den officiella årssiffran blev 58,3 milj kr. En överskattning av distriktets bidragsvolym skedde således med cirka sju procent. Nordöstra distriktets totala bidragskostnad underskattas däremot med cirka nio procent, 85,5 milj kr i förhållande till 93,8 utbetalda miljoner under 1985.

Boven i dramat är att hushållens distriktstillhörighet i årsstatistiken räknas efter det senaste distrikt de tillhört. Om en person varit aktuell på Nordöstra distriktet under årets första elva månader och därefter erhållit bidrag på Östra distriktet under december månad, räknas samtliga utbetalningar som om de handlagts av Östra distriktet. Med en stor omflyttning av bidragshushåll mellan socialdistrikten, innebär detta en klar begränsning i årsstatistikens tolkningsvärde, på distriktsnivå.

5 Bidragsperiodernas giltighet

I statistiken räknas bidragstidens varaktighet efter det att någon utbetalning skett den aktuella månaden. Hänsyn tas inte till om biståndet verkligen avsett just den månaden. Detta smidiga förfaringssätt blir trubbigt då det gäller att mäta bidragstider. Flera felkällor finns inbakade. Om ett hushåll i början av en kalendermånad får bistånd för den månaden och beviljas bistånd för näst-följande månad men under samma månad, räknas detta i den löpande statistiken som endast en bidragsmånad.

Därför vill vi uppmana dem som läser detta att tona ner intresset för månadsstatistikens ständiga förändringar. Dessa kan i hög grad bero på skillnader i antalet utbetalningsdagar, grad av överlappning eller andra administrativt framkallade förändringar.

6 Förändring av bidragsregler

Ett aktuellt exempel på detta är de nya bidragsreglerna för asylsökande invandrare. Fr o m 1 maj 1988 erhåller de ett särskilt asylstöd istället för socialbidrag. För Malmö kommuns del har de asylsökandes socialbidrag utgjort cirka 7-8 procent av kommunens totala kostnader. Socialförvaltningen uppskattar asylstödet storlek till 2 milj kr för maj 1988 och något lägre för juni 1988. Detta måste hållas i minnet vid betraktelse av den månadsvisa utvecklingen per distrikt, som presenteras i avsnitt 3.5, och de månadsvisa kostnaderna, i avsnitt 4.7. Socialbidraget hade i själva verket legat högre under maj och juni 1988 med oförändrade bidragsregler.

Med vilka mått mäter man vad kring socialbidragsutvecklingen?

Med denna frågeställning skall vi närmare studera de verksamhetsmått som vedertaget används och deras förklaringsvärden. Vi har särskilt anledning att reflektera över vilken inverkan socialtjänstens eget agerande kan tänkas ha, och vilka yttre omständigheter som påverkar verksamhetsmåttens kring socialbidraget. De fem verksamhetsmått som den nuvarande statistikföringen medger är:

- 1 Totala socialbidragskostnader
- 2 Antal bidragshushåll
- 3 Antal bidragsmånader
- 4 Bidragsmånader i genomsnitt per bidragshushåll
- 5 Utbetalt belopp i genomsnitt per bidragsmånad

I ett flertal tabeller i resultatredovisningen (se t ex tabellerna 3.2.2 och 3.5.13) framgår att förändring i totala socialbidragskostnader kan härledas från förändringar i antalet aktuella bidragshushåll, hur länge de i genomsnitt erhållit bidrag och hur stora belopp som utbetalts i genomsnitt per bidragsmånad. Man kan alltså matematiskt bedöma styrkan på dessa tre faktors inverkan på de totala bidragsbeloppen. En minskning i antalet hushåll kanske uppvägs av att bidragsbeloppen höjts, så att totalt utbetalt socialbidrag blev oförändrat från en period till en annan. Detta sätt att synliggöra delfaktorer bakom bidragskostnaderna har blivit allt vanligare. I SCB:s Statistiska Meddelanden om socialbidraget 1985 (SM 8602) beskrivs den totala bidragsökningen för 1984 i huvudsak vara en följd av ökning i antalet bidragshushåll medan ökningen av

bidragskostnaderna under 1985 till största del förklaras av höjda bidragsbelopp.

Innan vi vecklar in oss vidare i de socialadministrativa labyrinterna skall vi stanna upp och begrunda vilka av de ovanstående faktorerna som är påverkbara för socialtjänstens eget agerande. Med vilka mått kan man spåra framgångsrika insatser från socialtjänstens sida. Följande schematisering kan fyllas på av fler faktorer i de olika rutorna. Se den mer som ett första hjälpmedel att särskilja interna och externa faktorer påverkan på socialbidragets omfattning.

2.2.1 Schema över faktorer som påverkar socialbidragskostnaderna i en kommun

	Interna faktorer	Externa faktorer
<u>Påverkan på</u>		
Antal bidragshushåll	Kvalificerat mottagande Utåtriktad rådgivning	Arbetsmarknadsläget Socialförsäkringarnas utformning Befolkningens sammansättning etc
Bidragstidens längd	Grundligt bemötande, t ex skuldsanering och hushålls-ekonomiskt rådgivning	---
Bidragsbeloppens storlek	Socialnämndens beslut	---
Totala socialbidragskostnader	Summan av det ovanstående	Summan av det ovanstående

Interna faktorer är sådana som en socialtjänstorganisation kan påverka. De förtroendevaldas möjlighet ligger framför allt vid beslut om socialbidragsnormens nivåer och tillämpningsregler. Däremot ligger personalens möjligheter framför allt i att kunna medverka till lösningar som bryter en familjs bidragsberoende. Förändringar i bidragstidernas längd är således framför allt det mått som skall övervägas vid bedömningen av vilken inverkan socialbyråer kan ha haft på den totala bidragsutvecklingen. Genom generella satsningar i stil med öppen rådgivningsverksamhet utan registreringsplikt och gruppinriktade verksamheter

ute i bostadsområden, kan också socialtjänstens personal påverka själva tillströmningen av bidragshushåll.

Utan tvekan ligger dock tyngdpunkten av fattigdomsalstrande faktorer långt utanför socialtjänstens egen räckvidd. I kapitel 4 beskrivs ett flertal faktorer, som på ett eller annat sätt medverkat till Malmö kommuns höga socialbidragssiffror.

I avsnitt 3.5 åskådliggörs, med hjälp av dessa verksamhetsmått, socialbidragsutvecklingen mellan Malmö socialdistrikt från andra halvåret 1985 till första halvåret 1988. Bakom staplarna döljer sig mycket. Svårigheten med sådana distriktsvisa jämförelser är bl a att motstridiga utvecklingstrender mellan olika kategorier av hushåll kan ta ut varandra. En ökning av barnfamiljers bidragstider kan t ex uppvägas av ungdomshushålls förkortade bidragstider. Bidragstidens längd i genomsnitt är ett problematiskt mått att använda vid t ex en analys av en kommuns samtliga bidragshushåll. Genomsnittstiden kan t ex minska trots att såväl antalet bidragshushåll som det totala antalet bidragsmånader ökat. Låt oss illustrera detta med följande exempel:

	År 1	År 2	År 3
<u>Antal bidragsmån</u>	4 500	5 000	4 500
Antal bidragshushåll	1 000	1 250	900
Bidragstid i snitt:	4,5	4,0	5,0
(antal månader)			

Bidragstiden i genomsnitt per år sjunker mellan det första och andra året trots att såväl antalet bidragsmånader som antalet bidragshushåll ökade. När antalet hushåll ökar snabbare än antalet bidragsmånader uppkommer detta förvillande resultat. I omvänd ordning kan en höjd genomsnittlig bidragstid dölja en bakomliggande positiv bidragsutveckling. Se skillnaden mellan år 2 och 3 i ovanstående exempel, så förstår ni detta!

I avsnitt 3.7 presenteras bidragstidernas fördelning under aktuella kalenderår. Spridningen mellan engångssökande och permanenta bidragsgrupper visar på ett särpräglat mönster för Malmö kommun.

2.4 Förhållningssätt till socialbidraget

Mot bakgrund av de föregående avsnitten är det rimligt att inta en försiktig och vaksam hållning till raden av massmediala utfall kring de senaste årens socialbidragsökning. Ibland uppmärksammas en enskild ingrediens i socialbidragets utveckling, utan att kopplas till sitt rätta sammanhang. Tidvis tolkas de socialadministrativa infallsvinklarna som om de vore de enda giltiga. Ansvariga politiker och tjänstemän avkrävs svar på förhållanden som de egentligen inte kan ge svar på. Sambandet mellan arbetslöshet och socialbidrag är ett typexempel på detta. Utan att ha faktisk kunskap om huruvida kurvorna som beskriver arbetslöshet och socialbidrag omfattar samma människor, drar man slutsatser om samvariationer över tid. Denna typ av kvasikunskap kring socialbidrag upprätthålls i brist på faktiskt vetande. I sin iver att kunna leverera tydliga och enkla svar kring socialbidraget glömmer man bort avgörande felkällor och metodiska begränsningar.

I Malmö, liksom på andra håll, är den datorstödda dokumentationen av socialbidraget i huvudsak ett uppföljningsinstrument för den centrala förvaltningen. Socialbyråernas sparsamma utnyttjande av denna kunskap skvallrar om detta. Istället för att man utvecklar den ordinarie datorstödda dokumentationen, florerar manuella uppföljningssystem ute på socialdistrikten. Fältpersonalens inflytande över den löpande dokumentationen av det sociala arbetet tycks avgöra om socialbidragsdokumentationen skall bli mer fullödlig och verklighetsrelaterad.

För att undvika de ovan beskrivna metodfällorna vid betraktelse av socialbidragets utveckling har vi ansträngt oss att arbeta med flera slags källmaterial samtidigt. Den löpande statistiken, både lokalt och centralt, har naturligtvis ingått. Därutöver har ett flertal speciella datakörningar genomförts av socialregistermaterial. Ibland har utvärderarens uppgift varit att brutalt forcera de byråkratiska hinder som omgärdar en förvaltning av Malmö socialtjänst storlek. Fältpersonal på flera distrikt har ställt upp och bidragit med manuellt framtagna underlag. Genom att laborera med flera slags källmaterial samtidigt, har felregistreringar, tolkningssvårigheter och återstående kunskapsluckor kunnat uppmärksammas.

Med detta hoppas vi att den efterföljande resultatredovisningen skall bidra till att problematisera de innehållsmässigt centrala frågeställningarna kring människors ekonomiska utsatthet snarare än att ge enkla förklaringar av statistiska variationer i socialbidraget. Detta kan ses som en inledning till konkreta studier av den moderna fattigdomen.

3 SOCIALBIDRAGETS UTVECKLING

3.1 Den moderna fattigdomen

Socialbidragen i Sverige ökade följdriktigt kraftigt 1982--1984 som ett resultat av flera års lågkonjunktur med reallönesänkningar, ökad arbetslöshet och försämrad köpkraft. Mellan åren 1981 och 1985 ökade antalet bidragshushåll från 183 000 till 293 000. Denna markanta ökning, 60 %, ledde till intensifierade aktiviteter för att bringa ner antalet bidragsbehövande. Liksom vid den förra kraftiga uppgången av socialbidragen i början av 70-talet blossade en debatt upp om "nyfattigdom" i välfärdssamhället. Ute i kommunerna startar socialtjänsten riktade insatser mot särskilt utsatta grupper, t ex arbetslös ungdom och långtidsarbetslösa. Den sociala forskningen intensifieras med "klientforskning" och "mötet mellan socialarbetare och klient" som honnörsuttryck. Regeringen tillsätter en arbetsgrupp 1985 med uppgift att analysera orsakerna till socialbidragens utveckling. Dess slutrapport presenterades 1987 utan att avisera några socialpolitiska reformer för att mildra den moderna fattigdomen.

Det är inte den kraftiga ökningen av socialbidragsberoendet i början av 80-talet som kan anses vara överraskande eller oförklarlig. Tvärtom. Den följer väl de mönster som fattigdomens förändringar uppvisat under 1900-talet. Björn Gustavsson (1983) visar bl a att trots att välståndet i stort ökat och att fattigdomsstreckets absoluta nivå nästan tredubblats under efterkrigstiden, har ungefär lika stor del av befolkningen betraktats som fattiga under hela 1900-talet. Andelen fattigvårds-/socialhjälp-/socialbidragstagare har, med vissa fluktuationer, legat kring fem procent av den svenska befolkningen under hela seklet. Dess sammansättning däremot har, framför allt sedan 1950-talet, genomgått stora förändringar. Tidigare dominerade kvinnor, barnfamiljer och särskilt äldre medan den moderna fattigdomen slår hårdast mot ungdomar, ensamstående föräldrar och enkelhushåll.

Det som kan anses vara ett trendbrott i förhållande till den tidigare utvecklingen är att socialbidragsberoendet fortsatt öka eller stagnerat på hög nivå trots den kraftiga konjunkturuppgången som tog fart under 1985. Den senaste högkonjunkturen i Sverige tycks hålla i sig och nå höjder som få vågat ana. "AB Sverige" går för högttryck. Storindustrin kan uppvisa miljardvinster och

bostadsbyggandet har tagit fart igen - paralleller dras med miljonprogrammets "glada dagar". Den ekonomiska debatten domineras av fenomen som köpyra, bostadskapitalisering, pensionsförsäkringar och nyrikiedom. Arbetslösheten har under våren 1988 nått en internationellt uppmärksammas lågvattennivå. Jakten på nödvändig arbetskraft inför 90-talet tar sig nya finurliga uttryck.

Hur skall man tolka denna till synes nya situation med en kvardröjande fattigdom mitt i det ekonomiska uppsvinget?

Flera forskningsstudier har bidragit till att belysa fattigdomens karaktär i den avancerade välfärdsstaten. Först och främst drabbar fattigdomen särskilda grupper. I vår analys bekräftas detta.

Den stora generation som föddes i mitten av 60-talet har fått vidkännas "trängseleffekter" alltifrån förskoleåldern till inträdet i vuxenlivet. Deras entré på arbetsmarknaden ledde, lite senkommet, till extra ordinära åtgärder som "ungdomslag", liksom de nyligen inrättade bostadsbidragen för ungdomar.

En annan utsatt grupp är fortfarande och i ökande grad ensamföräldrarna. Drygt var tredje ensamstående kvinna med barn i Sverige fick 1985 socialbidrag. Andra grupper som bör lyftas fram är t ex flyktingar och äldre utländska medborgare. Det begrepp som karakteriserar denna uppdelning i samhället är marginalisering, dvs att vissa grupper hamnar utanför välfärdsutvecklingen. Marklund (1986) har i sin forskning uppmärksammat att den svenska välfärdsmodellen allt mer blir tudelad, dvs mellan dem som omfattas av samhällets olika trygghetssystem och dem som står utanför dessa. Grunden för den svenska välfärdsmodellen är individens tillhörighet till arbetsmarknaden. Med ett arbete följer en rad sociala förmåner som täcker behov p g a sjukdom, arbetslöshet, barnledighet och ålderdom. Ungdomar, kvinnor och invandrade medborgare hänvisas, med en bräcklig förankring i yrkeslivet, till låga garantibelopp i sjuk- och föräldraförsäkringar, otillräckligt kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) etc. En extrem grupp är utländska äldre invandrare som tvingas att konstant leva på socialbidrag beroende på pensionsbestämmelsernas utformning.

Detta gap som vidgas mellan de som är inne i välfärdssystemet och de som helt

eller delvis står utanför har accentuerats under de senaste åren. Sunesson (1985) pekar på att det utvecklas åtskilda sfärer i det svenska välfärds-systemet. En barriär tycks växa mellan å ena sidan de grupper som är hänvisade till bidragssfären och å andra sidan den del av befolkningen som tryggt befinner sig i antingen arbetslivets eller det sociala trygghetssystemets sfärer. De allt längre tiderna i socialbidragsberoende för många marginaliserade grupper visar denna växande åtskillnad.

En utblick i omvärlden skvallrar om välfärdsuppdelningens möjliga fortsatta konsekvenser. Nyare dansk fattigdomsforskning (1988) belyser utanförskapets följdverkningar, bl a bidragstagandet som en bärande livsform. Erfarenheterna från de anglosaxiska länderna talar sitt tydliga språk. I England har utvecklingen nått dithän att termen "the divided nation" blivit ett vedertaget begrepp för att beskriva tillståndet.

Men inte har vi väl fattiga människor i Sverige? Ingen behöver väl svälta eller tigga sig fram? Dessa argument är inte alltför sällsynta, inte ens bland beslutsfattare inom socialtjänsten. Men fattigdomen har förändrats. Ett kännetecken är att den blir alltmer osynlig och dold i samhället. Det syns inte omedelbart på kläder osv. Långvarig fattigdom leder till en spiral som alltmer utestänger de drabbade från olika slags valmöjligheter, t ex i boende, fritidsmönster, m m. Knappheten tvingar fram kortsiktiga och billiga lösningar. Detta förstärker i sin tur osjälvständighet och beroende till den behovsprövade hjälpen (Stjern 1985). Eftersom denna fortfarande i hög grad förknippas med känslor av skam och misstroende individualiseras problemen och skuldfrågan - med sviktande självkänsla och identitetsuppfattning som följd. Dessa nedbrytande förlopp har även uppmärksammats i aktuell klientforskning i Malmö kommun (Nilsson 1987).

3.2 Socialbidragsutvecklingen i Malmö under 1980-talet - en översikt

Hur har då socialbidraget förändrats under 1980-talet? Vilken bild ger den officiella statistiken?

Huvudtendensen är väl känd för de socialpolitiskt engagerade i malmöregionen. Den har skrämt och upprört, och därför diskuterats och använts i varierande sammanhang. Ett exempel på ett okunnt och tvivelaktigt sätt att beskriva

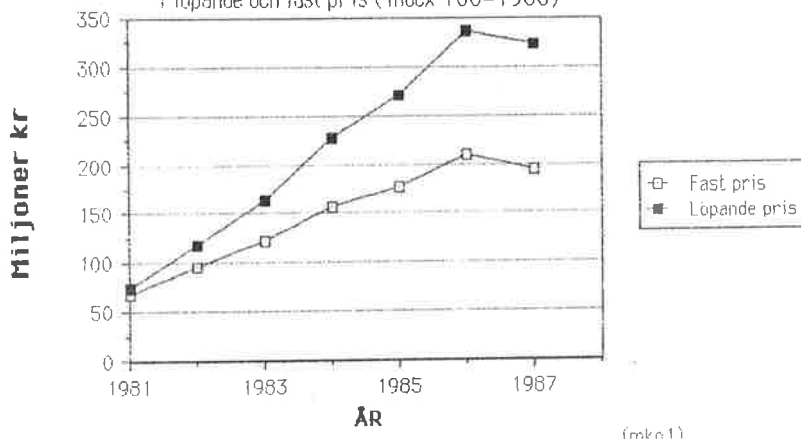
socialbidragsutvecklingen i Malmö är det kända inslaget i TV-programmet Rekordmagazinet i februari 1987. Intresset för och åsikterna kring fattigdomens uttrycksformer och konsekvenser går inte att ta miste på. En uppsjö av folkliga föreställningar om vilka som går till socialen och orsakerna till de gör det florerar. Vissa av dessa föreställningar saknar all saklig grund och måste ses som grova fördomar. Andra uppfattningar som grundas på enstaka människors öden, eller enstaka händelser, kan i folkmun lätt omvandlas till en sanning som gäller alla. Klientforskningen belägger också att olika slags populistiska vanföreställningar förekommer hos bidragstagarna själva. De som skulle kunna föra ut mer trovärdiga motbilder, socialtjänstens företrädare, anser sig antingen vara uppbundna av sekretess eller hänvisade till ett passivt förhållningssätt.

Den övergripande bilden av socialbidragets utveckling brukar vara de totala kostnadernas årliga förändringar. Låt oss därför inte göra någon vilsen eller besviken:

Diagram 3.2.1

Socialbidragskostnaderna i Malmö kommun 1981-87

i löpande och fast pris (index 100=1980)



Under åren 1981 till 1986 ökade de totala socialbidragskostnaderna i Malmö från drygt 70 milj kr till drygt 330 milj kr. Detta motsvarar en fyrdubbel ökning i löpande kostnader. Under 1987 minskade för första gången under 80-talet de löpande kostnaderna, från 337 till cirka 325 milj kr. Inflationens inverkan kan utläsas av det vidgade gapet mellan diagrammets två kurvor. Hälften av den faktiska kostnadsökningen under åren 1981--1986 kan hänföras till inflationen.

Den reella ökningen var under 80-talets första hälft en ökning med 2-3 gånger av de totala socialbidragskostnaderna i Malmö kommun. Vad ligger bakom denna ökning? Är det antalet hjälpsökande som ökat drastiskt eller ligger längre bidragstider och högre biståndsnivåer bakom den dramatiska utvecklingen? För att tränga bakom miljonbeloppen tar vi hjälp av följande uppställning:

Tabell 3.2.2

Faktorer bakom ökningen av socialbidragskostnaderna i Malmö 1981--1987

Förändring av	Förändring 1981--1987	Ökning i %	i faktiska tal
1 Antal bidragshushåll	1,802	+ 80	från 10 091 till 18 184 b hushåll
x	x		
2 Antal bidragsmånader per bidragshushåll	1,250	+ 25	från 4,0 till 5,0 månader
x	x		
3 Utbetalt belopp per bidragsmånad fast pris (index 100=1980)	1,286	+ 29	från 1 655 till 2 129 kr
x	x		
4 Inflation	1,490	+ 49	Index 100 = 1980
=	=	=	
5 Totalt utbetalt socialbidrag	4,33	+ 433	från 74,9 till 324,5 milj kr

Samband mellan fyra faktorer som påverkat socialbidragsbeloppens totala förändring presenteras i tabellen. Den faktor som påverkat mest under 1980-talet i Malmö är som synes ökningen av själva antalet bidragshushåll, från 10 000 till 18 000 malmöhushåll. Karakteristik av bidragshushållens profil granskas i detalj i senare avsnitt. Hushållens ökning har betytt mer än ökningen av både bidragstidernas genomsnittliga längd och bidragsbeloppens storlek tillsammans. Inflationens betydelse hamnar däremellan.

Skarorna till socialbyråerna har ökat kraftigt samtidigt som de bidragssökande erhållit bistånd i allt längre perioder med ett i fast pris ökat bidragsbelopp.

Så skulle den statistiska genomsnittsbilden kunna förmedlas. Problemet är bara att detta väcker ännu fler frågor än vid den första betraktelsen av endast de totala bidragsbeloppen. Vilka befolkningsgrupper står bakom de växande köerna? Vad beror de förlängda biståndstiderna på? Hur slår bidragsbeloppens storlekar mellan olika biståndskategorier? Etc, etc. Detta är det spännande, men ibland något tröstlösa, i betraktelser av socialbidragsberoende, nämligen att för varje besvarad fråga dyker det upp ännu fler som pockar på att bli seriöst besvarade. Detta ligger, som tidigare nämnts, i bidragsformens karaktär som välfärdssamhällets sista ekonomiska skyddsnät. Frågan är bara vilket intresse och tålamod betraktaren har att ta emot mångtydiga och svårtolkade resultat. I flera resonemang återkommer vilka komponenter i bidragshänseende som den lokala socialtjänsten kan påverka i bidragsutvecklingen. Sett i förhållande till de tre faktorerna ovan (inflation borttagen) har de förtroendevalda direkt inflytande över bidragsnivåernas storlek medan socialtjänstpersonalen kan, i viss mån, påverka bidragstidernas varaktighet. Själva tillströmningen av antalet bidragssökande får i huvudsak tillskrivas yttre omständigheter utanför socialtjänstens omedelbara räckvidd.

Ovanstående matematiska beräkningssätt måste tolkas försiktigt eftersom den bygger på genomsnittssiffror för olika heterogent sammansatta grupper. Den ger åtminstone en möjlighet till snabb tillbakablick och koppling till kostnadsutvecklingen. Vad skule det ekonomiskt inneburit med frysta bidragstider eller beloppstorlekar för den aktuella tidsperioden 1981--1987? Med oförändrad genomsnittlig bidragstid skulle socialbidragskostnaderna blivit cirka 258 milj kr 1987, dvs en minskning med 67 milj kr. Frysta bidragsbelopp skulle medfört

en minskning med cirka 75 milj kr. Dessa fiktiva minskningar skulle i antalet bidragshushåll motsvara en halvering av den faktiska ökningen, dvs från + 8 000 hushåll till + 4 000 hushåll under åren 1981--1987. Detta bollande med miljoner har dock, som utvecklats i avsnitt 2, liten verklighetsrelevans och leder bort intresset från mer fruktbara frågeställningar.

Närmare 30 000 invånare i Malmö kommun har årligen under de senaste åren tvingats vända sig till socialbyråerna för att söka ekonomisk hjälp. Detta motsvarar var åttonde malmöbo. Ökningstakten av antalet bidragshushåll var som högst de tre första åren med den nya socialtjänstlagen, 1982--1984, med en ökning runt 2 000 hushåll per år. Under de tre år som denna rapport särskilt belyser, 1985--1987, har ökningstakten legat på knappt 1 000 hushåll 1985 och 1986 för att minska med drygt 400 bidragshushåll under 1987.

Bidragshushållens storlekar har successivt minskat. Enpersonshushållen dominerar alltmer. Tabellen på nästa sida visar att antalet personer i genomsnitt i socialbidragshushåll har minskat från 1.79 personer 1981 till 1.55 personer 1985. De två senaste åren har antalet personer per bidragshushåll ökat något igen. Denna utveckling följer väl förändringen i stort med allt fler mindre hushåll i storstadsregionen.

Bidragstiderna har ökat kraftigt i Malmö kommun under 80-talets första hälft. En 25 %-ig ökning har skett sedan 1981. I genomsnitt uppbär bidragshushållen socialbidrag fem av årets tolv månader. Bidragsperiodernas varaktighet granskas i ett särskilt avsnitt, 3.7.

Under 1987 utbetalades i genomsnitt drygt 3 500 kr per bidragsmånad. Detta är nästan en fördubbling jämfört med ingången av 80-talet. I flera kommande avsnitt diskuterar vi utvecklingen av bidragsbeloppens faktiska värde. Redan här kan slås fast att socialbidragstagarna i Malmö inte får mer i bidrag än vad som är normalt i landet i stort. Malmönormerna granskas i avsnitt 4.7.

Tabell 3.2.3

Socialbidragsutvecklingen i Malmö kommun 1981—1987 - en översikt

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Antal bidrags- hushåll	10 091	12 372	14 259	16 868	17 824	18 626	18 184
Antal personer i bidragshushållen	18 021	21 407	23 632	26 981	27 689	29 112	28 708
Antal personer/ bidragshushåll	1.79	1.73	1.66	1.60	1.55	1.56	1.58
Andel bidrags- tagare av kom- munens befolkning, i %	7,7	9,3	10,3	11,8	12,1	12,7	12,5
Bidragsmånader i genomsnitt per kalenderår	4,0	4,4	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0
Utbetalt kr per bidragshushåll i genomsnitt	7 418	9 554	11 463	13 451	15 249	18 106	17 845
Utbetalt kr per bidragsmånad i genomsnitt	1 855	2 171	2 388	2 745	3 050	3 550	3 555
Totalt utbetalt socialbidrag, milj kr	74,9	118,2	163,5	226,9	271,8	337,2	324,5

3.3 Jämförelse med riket i stort och andra storstäder

Tabell 3.3.1

Socialbidragsutvecklingen 1981–1987 – en jämförelse mellan Malmö kommun och riket

	Riket	Malmö	Skillnad
Andel socialbidragstagare av totalbefolkningen 1981, i %	4,2	7,7	+ 83 %
Procentuell ökning av antalet socialbidragstagare 1981--1987	+ 52	+ 62	
Andel socialbidragstagare av totalbefolkningen 1987, i %	6,4	12,5	+ 95 %
Antal personer/bidragshushåll			
1981	1,92	1,79	- 7 %
1987	1,82	1,58	- 13 %
Bidragstidens längd i genomsnitt, antal månader			
1981	3,8	4,0	+ 5 %
1986	4,3	5,1	+ 19 %
Belopp per bidragsmånad i genomsnitt			
1981	1 698	1 855	+ 9 %
1986	2 988	3 550	+ 19 %
Socialbidragskostnader per invånare			
1981	143	323	+ 126 %
1986	472	1 466	+ 211 %

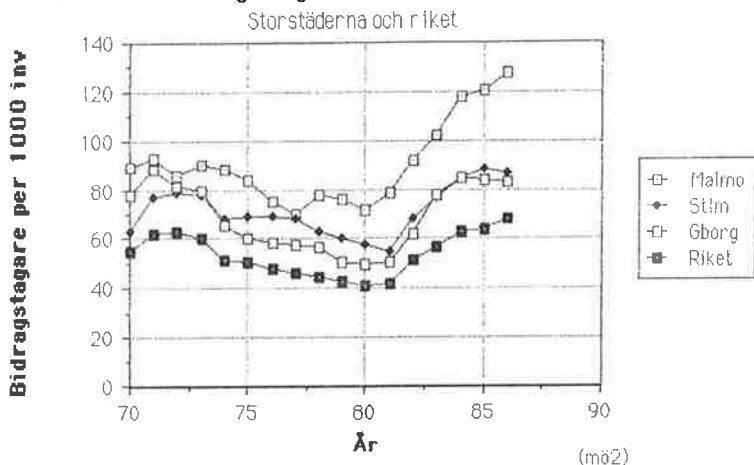
Traditionellt sett har Malmö, liksom andra storstadsregioner, haft en större andel socialbidragstagare i jämförelse med riksgenomsnittet. Den moderna fattigdomen som leder till socialbidragsberoende är, med vissa undantag, en utpräglad storstadsföreteelse. Vid ingången av 1980-talet låg Malmö långt över genomsnittet för hela landet, nästan dubbelt så högt. Däremot har ökningstakten

i Malmö kommun av andelen socialbidragstagare legat på samma nivå som för Sverige i stort. Uttryckt i andra termer har Malmö bibehållit en betryggande tätposition bland landets kommuner. Under 1986 ligger knappt ett tiotal kommuner över 10 procent socialbidragstagare av medelbefolkningen. Malmö ligger i topp med sina 13 procent. (SCB:s statistiska meddelanden S33 SM8701).

En mer relevant jämförelse av socialbidragsberoendets utveckling i Malmö är med landets två andra storstäder. Denna betraktelse snarare förstärker än mildrar bilden av socialbidragens speciella utveckling i den sydsvenska metropolen. Det visar sig nämligen att skillnaden jämfört med Stockholm och Göteborg har accentuerats efter 1983. Stockholm och Göteborg har haft en snarlik bidragsprofil under 1980-talet, från 5-6 % av befolkningen 1981 till en topp 1985 på 8-9 procent socialbidragstagare av totalbefolkningen. I båda städerna minskar bidragsberoendet något redan under 1985, medan detta inträffar först två år senare i Malmö.

Diagram 3.3.2

Andel socialbidragstagare per 1000 invånare 1970-86



Vad är anledningarna till att Malmö kommun ligger cirka 50 procent högre än Stockholm och Göteborg? De sparsamma orsaksresonemang som har förts fram från bl a socialförvaltningen i Malmö hänvisar i främsta hand till den klart högre arbetslösheten i Malmö under 80-talet. I ett särskilt avsnitt, kapitel 4.6, prövas hållbarheten bakom ett sådant påstående.

Av tabell 3.3.1 framgår också att det inte bara är socialbidragsberoendets utbredning, mätt i andelen bidragstagare, som utmärker Malmö vid en riksjämförelse. Såväl varaktigheten i bidragstidernas längd som bidragsbeloppens storlekar ligger klart över landet i stort. Skillnaden tenderar dessutom att öka under 80-talets första hälft. Att bidragsbeloppen per bidragsmånad ligger högre i Malmö kan ses som förvånande med tanke på att antalet personer per bidragshushåll varit betydligt lägre i Malmö kommun - 1,56 jämfört med 1,83 personer/bidragshushåll. Detta beror inte på att Malmö kommun har mer generösa bidragsregler än många andra kommuner utan måste istället spåras i bl a en högre andel långvariga bidragstagare i Malmö. Ju längre tid man är beroende av socialbidrag ju större del av hushållets ekonomi baseras på detta bidrag.

3.4 Socialbidragets svårfångade omfattning

I mängden av mät- och tolkningsproblem kring betraktelser av socialbidraget återfinns flera som berör själva dess utbredning i befolkningen. Hur stor del av befolkningen omfattas av denna behovsprövade hjälp? Bakom denna till synes enkla och självklara fråga döljer sig flera metodmässiga begränsningar. För det första förekommer åtminstone tre slags beräkningssätt att mäta socialbidragets relativa utbredning:

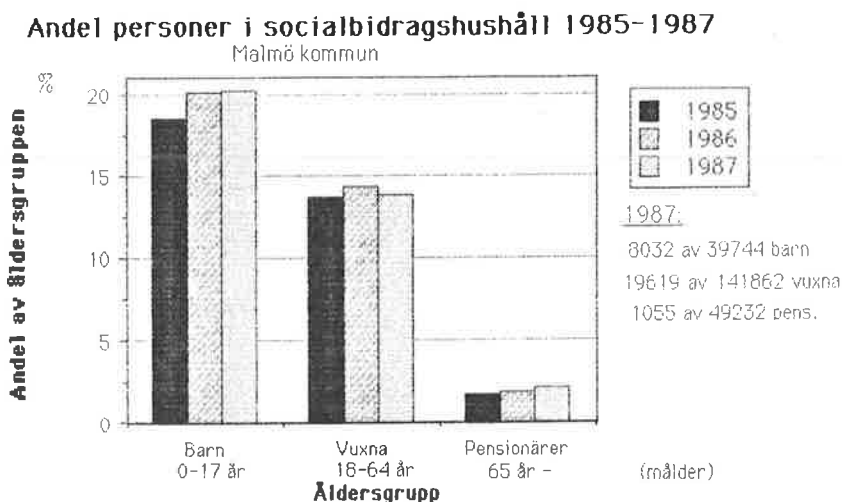
- 1 Antalet personer i socialbidragshushåll i förhållande till totalt antal personer i befolkningen
- 2 Andelen personer i arbetsför ålder (18-64 år) som erhållit socialbidrag under ett kalenderår
- 3 Antalet hushåll med socialbidrag i relation till totalt antal hushåll

Det första beräkningssättet är traditionellt sett mest vedertaget. Detta hänger förmodligen mer samman med tillgänglighet på årsbaserade uppgifter än på värdet av att beräkna socialbidragsberoende på personnivå. Av tabell 3.2.3 framgår malmöciffrorna för åren 1981--1987. 12,5 procent under 1987 är baserat på

knappt 29 000 personer i socialbidragshushåll av sammanlagt cirka 230 000 personer i kommunen. Kritik har riktats mot detta sätt att beräkna socialbidragsberoende. Två motargument förekommer.

Det ena vänder sig emot att relatera socialbidragsberoende på hela befolkningen. Istället anses det naturligare att undersöka hur stor del av den arbetsföra befolkningen som blir beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd. I takt med att pensionärerna i stort lyfts över detta fattigdomsstreck har sådana jämförelsetal blivit mer adekvata. I vissa nya uppföljningar används detta relationstal. Särskilt i jämförelser mellan regioner och kommuner blir detta relationstal intressant då det väger upp pensionärernas skiftande andel av totalbefolkningarna. Diagrammet nedan illustrerar en sådan uppdelning för Malmö kommun åren 1985--1987.

Diagram 3.4.1



Socialbidragsberoende i de arbetsföra åldrarna i Malmö ligger således runt 14 procent under de tre senaste åren. Detta ligger 10 procent högre än relations-talet utgående från totalbefolkningen. Socialbidragets tydliga åldersbestämda mönster skall vi utveckla närmare i kommande avsnitt. Redan av ovanstående bild

väcks flera följdfrågor. Hur kommer det sig att andelen barn i socialbidrags-hushåll fortsätter öka även under 1987? Är det t ex hushållssplittringar och/eller flyktinghushållen som ligger bakom detta? Varför ökar bidragsberoendet bland pensionärerna? Kan man urskilja särskilt utsatta pensionärsgrupper?

Den andra invändningen mot personrelaterad uppföljning av socialbidragets omfattning i befolkningen hänger samman med att bidragsbehovet prövas för hela hushållsgemenskaper och inte för individerna var för sig. Som en följd av detta torde hushållsbegreppet vara att föredra även i statistiska uppföljningar. På så sätt hålls förändringarna i hushållsbilden under kontroll. De senaste årtiondenas dramatiska förändringar i riktning mot allt mindre hushåll (separationer i barnfamiljer och åldersuppdelat boende) är givetvis en väsentlig komponent i hushållens förmåga till självförsörjning. I SCB:s årliga offentliga statistik har ett hushållsrelaterat mått börjat användas fr o m 1983. För Malmös del har de demografiska förändringarna varit särskilt dramatiska under de senaste tjugo åren.

Tabell 3.4.2

Antal bostadshushåll och personer i befolkningen i Malmö 1965—1985

År	Antal hushåll	Antal personer	Antal personer/hushåll
1965	99 760	249 161	2,49
1970	111 773	265 505	2,37
1975	115 014	243 591	2,08
1980	117 091	233 803	1,95
1985	119 932	229 930	1,88

Källa: Folk- och bostadsräkningarna, sammanställd i Aktuell statistik 4:1987 Malmö kommun
"Hushåll i Malmö stad"

En dramatisk nedgång i Malmös befolkning skedde under 1970-talet som en följd av framför allt utflyttning av resursstarka hushåll till villaområden i kranskommunerna. Samtidigt sker en minskning av hushållsstorlekarna i Malmö, främst

som ett resultat av ökande äldrebefolkning och minskat barnafödande. Tabellen ovan är en god illustration på dragspelet mellan person- och hushållsrelaterad statistik. Trots en kraftig minskning av antalet invånare åren 1970--1985, minus 35 000 personer, ökade det totala hushållsantalet med drygt 8 000. Det visar i ett nötskal vilka väldiga befolkningsmässiga förändringar som skedde under denna historiskt sett korta tidsperiod. Den genomsnittliga hushållsstorleken har i Malmö minskat med en fjärdedel sedan mitten av 1960-talet. Dessa stora förändringar bildar den yttre ramen för vårt sökande efter varför så många malmöhushåll inte för egen kraft klarar sitt nödvändiga livsuppehälle. Framsidan av välfärdsutvecklingen i malmöregionen de senaste årtionderna måste således bl a sökas utanför Malmö stad. Många av de som har klarat sig bra i omvandlingen har rotat sig i den skånska myllan utanför stadens gränser. Resursfattigare delar av befolkningen har i stor utsträckning hänvisats till särskilda förortsområden i stadens periferi.

En övergång till hushållsbaserade redovisningar av socialbidragsberoendets omfattning inrymmer dock i sig också vissa begränsningar. Detta bottnar i att den svenska statistikföringen fortfarande inte löpande kan redovisa ett faktiskt hushållsbegrepp utan ett formellt, dvs utifrån civilstånd. I den årliga statistiken fångas inte det växande antalet samboförhållanden upp överhuvudtaget. Det är bara vid Folk- och bostadsräkningarna, vart femte år, som en verklig bild av hushållens storlekar och sammansättningar registreras.

För att komma förbi denna eftersläpning i statistiken används olika mer eller mindre lyckade alternativa beräkningssätt. På nationell nivå klarar man det genom att hänvisa till vissa regelbundet återkommande stickprovsbaserade mätningar som belyser hushållens utveckling. På lokal nivå begränsas möjligheterna ytterligare. Malmö kommuns statistikhantering skvallrar om det gungfly som socialbidragsanalyser vilar på. Uppgifter som används flitigt i sammanhanget och betraktas som exakta sanningar är i själva verket högst tvivelaktiga. Genom sin till synes trovärdiga framställning, angivelser av tiondels procent m m, ifrågasätts inte denna typ av kvantitativ dokumentation. Tvärtom! I beslutssammanhang är det just oftast dessa hårddata som efterfrågas och styr verklighetsbilderna.

Socialbidragsstatistiken i Malmö visar sig vara ett tydligt pedagogiskt exempel på hur den svårångade verkligheten framställs i en statistisk tvångströja. Varje år presenterar planeringsavdelningen vid Malmö kommuns drätselkontor en redovisning av socialbidragets utveckling i sin serie "Aktuell statistik". Bidragsberoendet för senaste kalenderåret presenteras för enskilda stads- och delområden för kommunen. I tabellerna i bilaga 2 presenteras detta distriktsvis för åren 1980--1987. Detta är den officiella bilden av fattigdomens utbredning och fördelning mellan olika områden i Malmö. Vad är det nu för fel på detta? Jo, eftersom det saknas statistik över det verkliga hushållsantalet bygger den istället på en teoretisk matematisk konstruktion. För respektive år har man från totalbefolkningen dragit bort alla gifta kvinnor och alla barn 0-17 år. Därigenom skapas ett fiktivt hushållsantal. I klartext innebär denna metod att man bl a bortser ifrån alla som bor i samboförhållanden!

Tabell 3.4.3

Totalt antal hushåll i Malmö kommun 1980--1987 efter olika beräkningssätt

År	Antal hushåll		Skillnad	
	Beräknat på Fob-räkningar 1)	Malmö kommuns fiktiva beräknings-sätt 2)	antal	i %
1980	<u>117 091</u>			
1981	116 895			
1982	117 439	147 128	+ 29 689	+ 25,3
1983	117 637	142 609	+ 24 972	+ 21,2
1984	118 694	143 055	+ 24 361	+ 20,5
1985	<u>119 932</u>	144 122	+ 24 190	+ 20,2
1986	121 082	145 000	+ 23 918	+ 19,8
1987	121 494	145 944	+ 24 450	+ 20,1

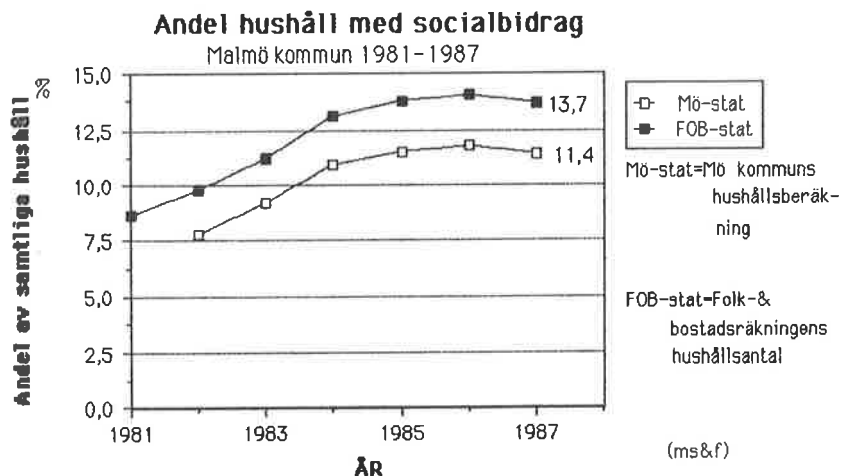
- 1) Antal hushåll åren förutom 1980 och 1985 grundar sig på årliga förändringar av totalbefolkningen och prognos för antalet personer per hushåll
- 2) Totalbefolkningen minskas med antalet gifta kvinnor och antalet barn 0-17 år

I vårt arbete med att fördjupat försöka analysera socialbidragets förändringar i Malmö har det förvånat att denna systematiska felkälla inte ifrågasatts eller ens identifierats. Hos ansvariga tjänstemän på kommunens statistikbyrå delar man uppfattningen att beräkning av socialbidragsberoende på detta sätt vilar på en bräcklig grund. Trots det har systemet bibehållits. Frågan är vilken vetenskap användarna, politiker och personal inom socialtjänsten, har om detta.

En systematisk överskattning av Malmös totala hushållsantal blir resultatet. Medan Fob:s granskning gav ett hushållsantal på knappt 120 000 för 1985 angav statistikkontoret istället drygt 144 000 hushåll, dvs en felmarginal på 20 procent! Mellanskillnaden på 24 000 hushåll motsvarar en medelstor kommun på cirka 40 000 invånare. Felkällans storlek kan således utan överdrift anses vara häpnadsväckande. Ett rimligt alternativ för att komma undan denna felkälla är att utgå från de enda faktiska hushållssiffrorna som Fob ger vart femte år. Däremellan tvingas man extrapolera de aktuella kunskaperna om hushållssammansättningarnas förändringar.

Vad innebär då detta i tolkningar av socialbidragsberoendet för Malmö kommun?

Diagram 3.4.4



Diagrammet skvallrar om en regelmässig underskattning av andelen malmöhushåll med socialbidrag. I själva verket borde relationstalet ligga drygt två procent högre årligen. Under de tre senaste åren, då socialbidraget kulminerade i kommunen, har upp till vart sjunde malmöhushåll årligen tvingats ansöka om bidrag från socialbyrå.

Detta faktum innebär, tillsammans med analyser som ser bakom kalenderårsbunden redovisning, att socialbidraget utgjort en ekonomisk utväg för en betydande del av befolkningen. Inga undersökningar har kunnat beskriva hur stor andel som någon gång under sin levnadstid tvingats leva på socialbidrag. Med tanke på resultat som visar att ungefär hälften av bidragshushållen under ett år inte hade bistånd året innan, hamnar en longitudinell kvot för socialbidragsberoende långt över de siffror som presenteras kalenderårsvis. Rör det sig om 20, 25 eller 35 procent av befolkningen som varit hänvisad till socialbyråernas bidrag?

Inom ramen för denna studie har socialbidragsberoendets genomslag på bostadsområdesnivå i Malmö kommun ingått. Detta presenteras närmare i avsnitt 4.3. Genom att Malmö kommuns fiktiva hushållsbegrepp bortser ifrån hushåll med samboende, icke gifta, vuxna så växer felmarginalen, särskilt i bostadsområden med en med hög andel yngre barnfamiljer och låg andel äldre. Denna karaktistik sammanfaller med de flerfamiljsområden som byggdes upp i spåret av bostadsbristen på 1960- och början av 1970-talet och som uppvisar de högsta koncentrationerna av socialbidragshushåll. Med andra ord underskattas bidragsberoendets omfattning i högre utsträckning i redan utsatta bostadsområden! I områden som Kroksbäck, Lindängen, Örtå- och Herrgården finns betydligt lägre antal hushåll i verkligheten än vad som presenteras i kommunens statistikrader. Ta de två sistnämnda som exempel. Kommunens statistik anger att dessa delar av Rosengård, var för sig, har ett hushållsantal på cirka 1 650 medan Folk- och bostadsräkningen hösten 1985 registrerar endast 1 250 hushåll per bostadsområde. Skillnaden på 400 hushåll motsvarar en överskattning av antalet hushåll med över 30 procent. Vilka konsekvenser det får i socialbidragshänseende skvallrar följande diagram om.

Diagram 3.4.5

Andel hushåll med socialbidrag 1973-1987.

Örtagården, Malmö

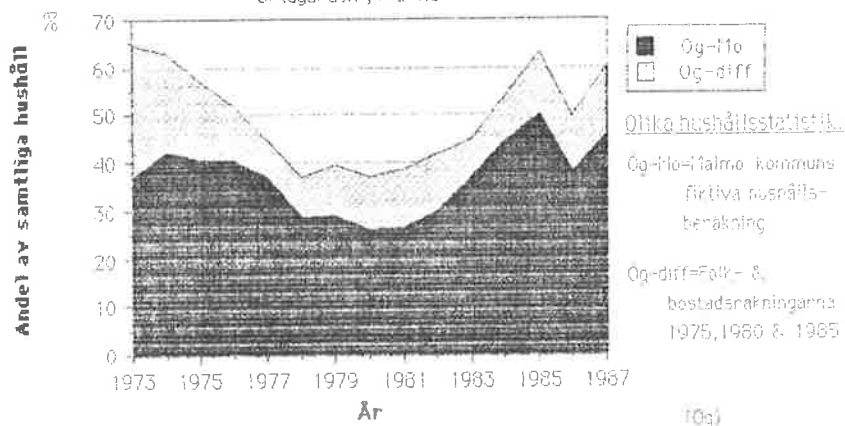
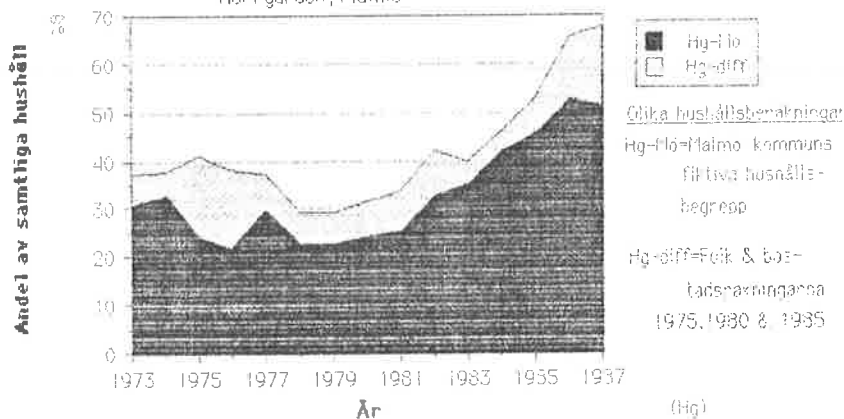


Diagram 3.4.6

Andel hushåll med socialbidrag 1973-87.

Herrgårdens, Malmö



En övergång till ett mer realistiskt hushållsbegrepp skulle således omvandla dessa extremt utsatta bostadsområdes socialbidragsberoende under 1987 från 40-50 procent till 60-70 procent. Upp till två tredjedelar av samtliga hushåll på Örtå- och Herrgårdens skulle 1987 ha varit beroende av socialbidrag kortare eller längre tid! Vilka mänskliga konsekvenser har detta på det sociala livet i

områdena? Vilka framtidsbilder förmedlas till den uppväxande generationen i dessa bostadsområden? I en särskild studie som utförs av fältsekreterarna vid Östra socialbyrån ställs sådana besvärliga, men nödvändiga, frågor. Några enkla svar eller entydiga strategier för att förändra det mörka scenariot skall dock inte förväntas.

3.5 Socialbidragsutvecklingen distriktsvis i Malmö kommun

Vart och ett av socialdistrikten i Malmö motsvarar en medelstor eller större svensk kommun, med ett invånarantal mellan drygt 30 000 och drygt 60 000. I kapitel 4 analyseras i detalj deras befolknings- och klientprofiler med avseende på socialbidraget. Inom varje distrikt framträder ett brett spektrum av olika slags bostadsområden. I ett särskilt avsnitt belyses socialbidragets ojämna fördelning mellan 97 delområden i Malmö kommun.

Nedanstående faktablad ger läsaren en snabb översikt av socialdistriktens befolkningsmässigt olika förutsättningar.

<p>Malmö stadskontor Statistikbyrån Bengt Nilsson 29 mars 1988</p>	<p>FAKTA OM MALMÖ</p>	<p>1988:3 ÅLDERSSTRUKTUR I SOCIALDISTRIKT DEN 1 JAN 1988</p>
--	--------------------------------------	--

Många äldre i Centrumdistriktet

Socialdistriktet i Malmö har olika folkmängd och även olika åldersstruktur. Västra distriktet och Centrumdistriktet är de största med cirka 60 000 invånare vardera. Över hälften av Malmös befolkning bor i dessa båda distrikt. Södra distriktet har 46 000 invånare medan folkmängden i Nordöstra och Östra uppgår till drygt 30 000 per distrikt (se tabell).

De äldre i Malmö bor i stor utsträckning i innerstaden. Centrumdistriktet har 34% av stadens pensionärer. Även ungdomar mellan 20 och 25 år bor till stor del i centrala Malmö. Däremot finns endast 15% av barnen under 16 år i Centrumdistriktet (se diagram nedan).

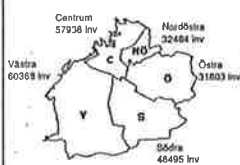
Satt i relation till distriktets folkmängd har Centrumdistriktet 29% i åldern 65 år och däröver. Även Nordöstra och Västra distriktet har andelar som ligger över kommunens genomsnitt som är 21%. I Södra och Östra distriktet är motsvarande andelar 14%.

Andelen barn är högst i Södra och Östra distriktet i båda är 20% av folkmängden under 16 års ålder. Motsvarande tal för Malmö totalt är 15% och i Centrumdistriktet 9% (se diagram nästa sida).

Under 1987 ökade folkmängden i Malmö med 782 personer. Östra och Nordöstra distriktet ökade med 599 resp 499 personer. Södra distriktet minskade.

Socialdistriktet i Malmö

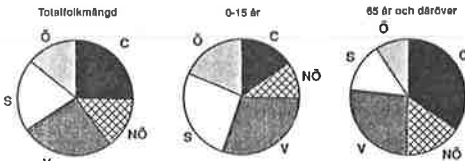
Malmö stad är indelad i fem socialdistrikt.



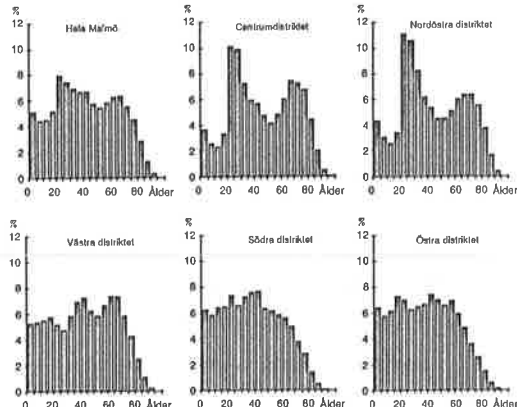
Just nu pågår en omorganisation av socialvården i Malmö vilket innebär att verksamheten decentraliseras till de fem distrikten. För att personalen ska få en bättre kännedom om sina distrikt har statistikbyrån lovat socialförvaltningen att sammanställa ett statistikmaterial som kan användas för utbildningen och för planeringen.

Detta faktablad visar åldersfördelningen i distriktet totalt. Motsvarande uppgifter för stads- och delområden redovisas i Aktuell statistik 1988:2. Uppgifter för andra områden eller andra åldersgrupper kan på begäran erhållas från statistikbyrån.

Distrikts andelar av folkmängden i Malmö



Åldersstrukturen i socialdistriktet



Folkmängd efter ålder i socialdistrikt i Malmö den 1 jan 1988

Källa: SCB-DEMOPAK

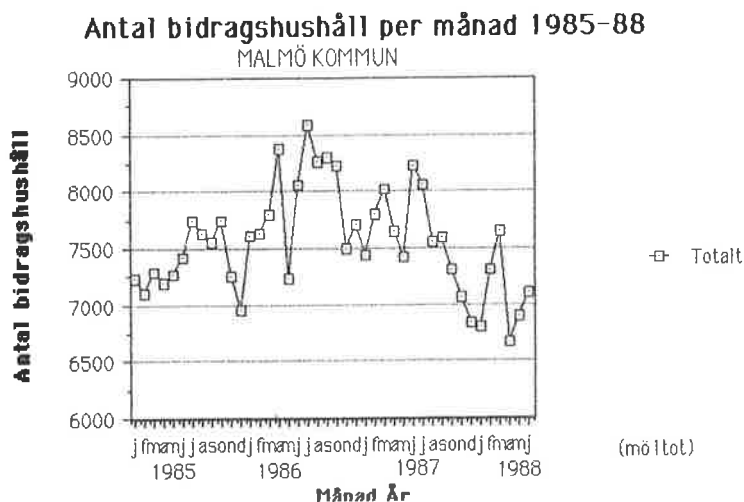
Socialdistrikt	Ålder	0-6	7-9	10-12	13-15	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75-84	85+	Summa
Centrum		2826	877	649	878	7555	28284	12443	4224	57936				
Nordöstra		1890	565	493	532	4574	10513	5937	1980	32484				
Västra		4514	1932	1951	2050	5907	30898	10548	2478	60369				
Södra		4016	1661	1761	1856	5874	24835	5423	1069	46495				
Östra		2796	1097	1131	1275	4129	17035	3555	765	31803				
Uppg sakn		127	20	11	17	53	734	276	512	1752				
Totalt		16169	6152	6196	6808	28182	118299	38164	11048	230936				
Centrum Väst		928	294	311	303	2325	11252	7343	2163	24819				
Centrum Öst		1998	583	538	575	5230	17032	5100	2061	33117				
Procentuell fördelning														
Centrum		4,9	1,5	1,5	1,5	13,0	48,8	21,5	7,3	100,0				
Nordöstra		5,8	1,7	1,5	1,6	14,1	50,8	19,3	6,1	100,0				
Västra		7,5	3,2	3,2	3,4	9,9	51,2	17,5	4,1	100,0				
Södra		8,6	3,6	3,8	4,0	12,6	53,4	11,7	2,3	100,0				
Östra		8,8	3,4	3,6	4,0	13,0	53,6	11,2	2,5	100,0				
Uppg sakn		7,2	1,1	0,6	1,0	3,0	41,9	15,9	29,2	100,0				
Totalt		7,0	2,7	2,7	2,9	12,2	51,2	16,5	4,8	100,0				
Centrum Väst		3,3	1,2	1,3	1,2	9,4	45,3	29,6	8,7	100,0				
Centrum Öst		6,0	1,8	1,6	1,7	15,8	51,4	15,4	6,2	100,0				

Centrum och Nordöstra distrikten har en typisk innerstadskaraktär medan förortsområden från 1960- och 1970-talen dominerar Östra och Södra distrikten. Västra distriktet har en blandad karaktär, alltifrån de mest fashionabla delarna av storstaden till en del hyreshusområden med många fattiga invånare. Flyktingmottagningen för hela Malmö kommun är placerad vid ett distrikt, Nordöstra, vilket bör hållas i minnet när man reflekterar över distriktens socialbidragsutveckling åren 1985--1987, se vidare i avsnitt 3.7.

Med de flertal metodproblem kring socialbidraget som presenterades i kapitel 2 i färskt minne, kommer de distriktsvisa förändringarna att skärskådas utifrån flera ingångar. Först granskas den månatliga andelen av bidragshushåll i syfte att skönja eventuella typiska tidsmönster för de tre gångna åren. Därefter presenteras flera av de vedertagna verksamhetsmått per distrikt halvårsvis. Förändringar av de vedertagna socialbidragsmått per distrikt belyses för de tre undersökta åren. Slutligen görs en mer distinkt jämförelse före och efter projektstart vid de två försöksdistrikten.

Månadsutvecklingen för hela kommunen visar att tillströmningen till socialbyråerna kulminerade i mitten av 1986. Antal aktuella bidragshushåll hade successivt ökat dessförinnan. Under 1984 fick i genomsnitt 6 800 malmöshushåll socialbidrag under en månad medan det steg till cirka 7 400 bidragshushåll under 1985. De dramatiska upp- och nedgångarna under april-juli 1986 hänger samman med socialarbetarnas strejk vid socialbyråerna. Som mest registrerades cirka 8 600 aktuella bidragshushåll (juli 1986).

Diagram 3.5.1



Tre trender kan skönjas. Uppgången fram till sommaren 1986. Därefter låg bidragshushållens antal relativt stabilt på en hög nivå, i snitt knappt 8 000, under ett helt år. Från sommaren 1987 inträder en märkbar nedgång. Under andra halvåret minskas bidragshushållens antal med cirka 1 000, från cirka 8 000 till cirka 7 000.

Under första halvåret 1988 tycks den nedåtgående trenden brytas. Genomsnitt var drygt 7 200 aktuella hushåll i månaden.

Hur har då detta sett ut på de fem socialdistrikten? De två stora innerstadsdistrikten, Centrum och Nordöstra, följer väl kommunens bidragsmönster. Båda distrikten når en topp på 2 200 - 2 300 aktuella bidragshushåll per månad i mitten av 1986. Därefter stagnerar socialbidragen på hög nivå för att följas av en tydlig tillbakagång under andra halvåret 1987. Centrumdistriktet är därmed tillbaka till 1984 års nivå. Genom flyktingmottagandets förändrade villkor, med bl a nya bestämmelser januari 1985, ligger antalet bidragshushåll betydligt högre i utgången av 1987 än under 1984 (årssnitt på drygt 1 500 bidragshushåll).

Diagram 3.5.2

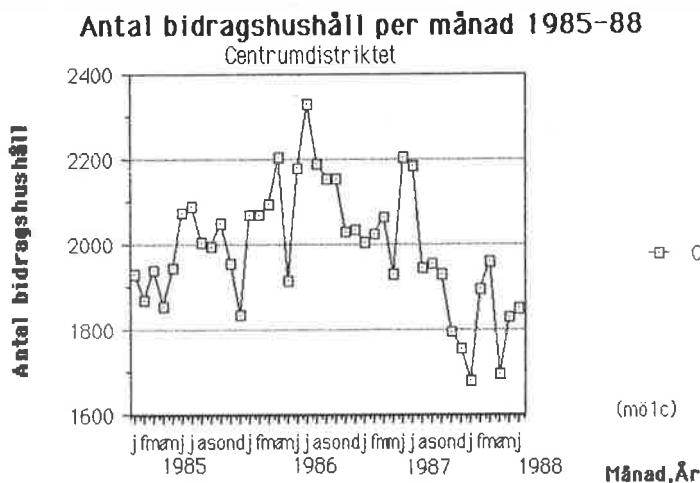
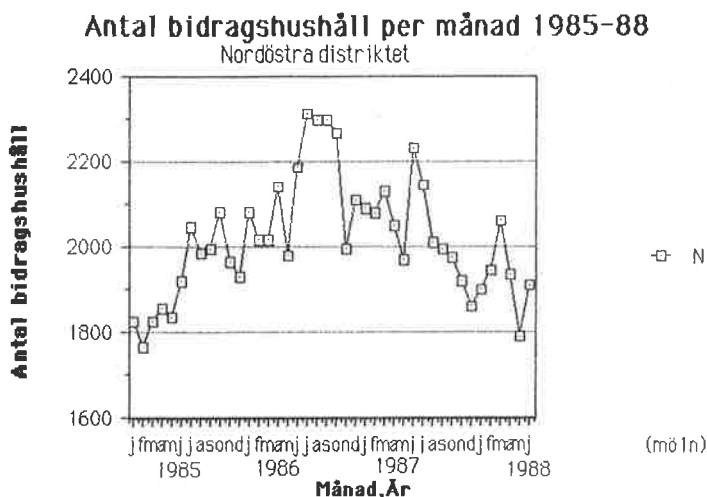
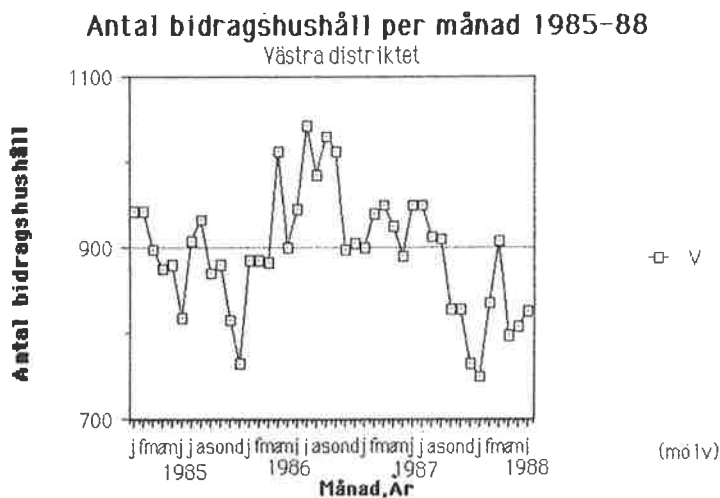


Diagram 3.5.3



Västra distriktet uppvisar samma mönster som kommunen i stort. De tre sista månaderna av 1987 skedde en kraftig nedgång. Det som skiljer västra från övriga distrikt i utvecklingen av antalet aktuella bidragshushåll är att nivån låg högre under 1984 i jämförelse med 1985. Detta distrikt hade en topp under 1984 i paritet med 1986 års toppsiffror.

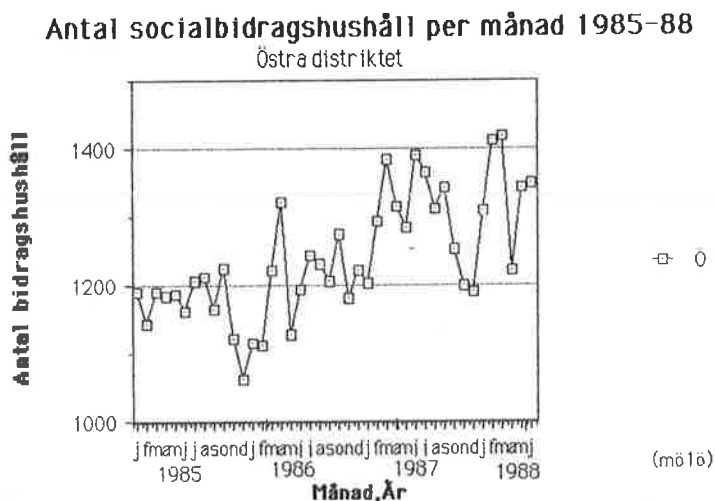
Diagram 3.5.4



Hur har det utvecklats på distriktet med särskilda projekt med syfte att bli bryta socialbidragsökningen?

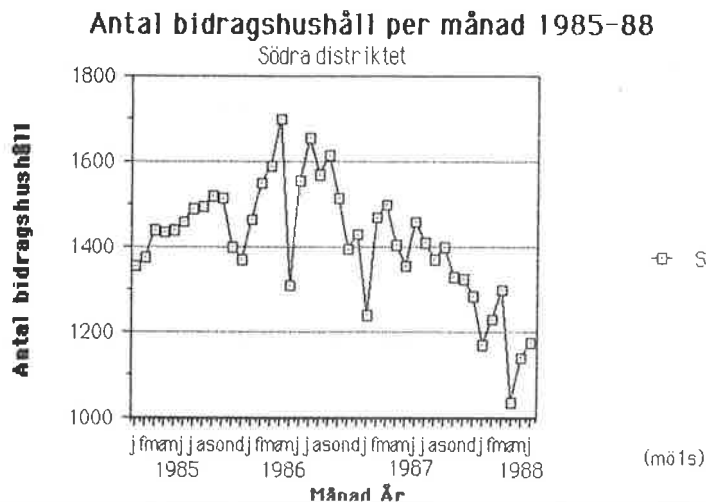
På Östra framträder ett annat mönster. Under en lång period, från början av 1984 till ingången av 1987, har antalet aktuella bidragshushåll per månad legat relativt konstant kring 1 200. Först under 1987 sker en ökning upp till 1 400 aktuella bidragshushåll. Under de sista månaderna av 1987 uppvisar även detta distrikt en tillbakagång. Bidragshushållens antal hamnar igen kring den tidigare stabila nivån på cirka 1 200. Vilket samband har uppgången efter projektstart med de faktiska ansträngningarna på socialbyrån? Vilka utanför-liggande förhållanden kan ha påverkat den fördröjda uppgången av bidrags-sökande? Dessa frågor tar vi med oss till nästa kapitel.

Diagram 3.5.5



På Södra distriktet har bidragshushållens antal varit fallande sedan mitten av 1986. En successiv uppgång under ett flertal år vändes till en kontinuerlig nedgång med brytpunkt sommaren 1986, dvs innan projektets start. Sjösettes projektet under en gynnsam period eller har själva aktiviteterna på socialbyrån bidragit till utvecklingen?

Diagram 3.5.6

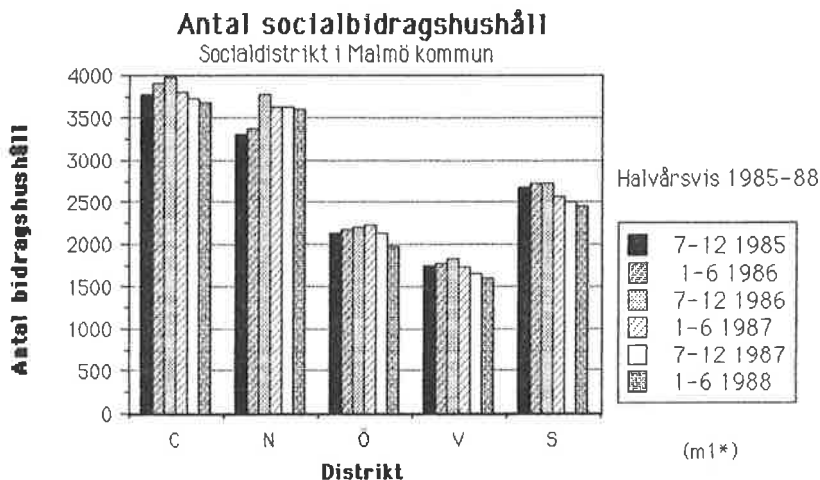


Genomgången av den månatliga förändringen av antalet bidragshushåll visar således att det är just våra två försöksdistrikt som särskiljer sig från kommunens övriga distrikt. Men de bryter mönstret på diametralt olika sätt.

Halvårsanalyser

För att inte villa bort betraktelsen i kortsiktigt slumpartade växlingar i socialbidragsutvecklingen, har en analys gjorts som speglar förändringarna halvårsvis. Intrycket från nedanstående diagram är att det varit ett stabilt antal "klienter" med ekonomiska hjälpbehov vid Malmös socialbyråer de tre senaste åren. Nedgången under första och andra halvåret 1987 är tämligen blygsam i förhållande till toppsiffrorna under andra halvåret 1986.

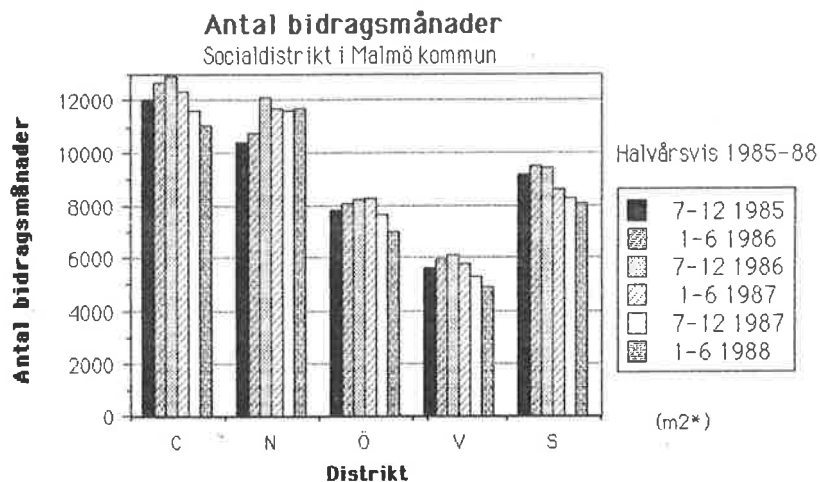
Diagram 3.5.7



Det är bara i Östra distriktet som bidragshushållen fortsätter att öka under 1987.

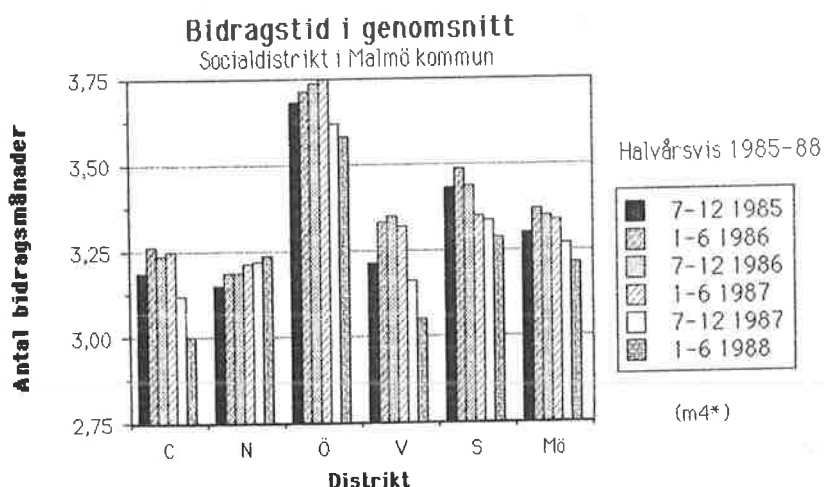
Det totala antalet bidragsmånader följer ungefär samma mönster per distrikt som hushållsantalet. Det är bara på Södra distriktet som det totala antalet bidragsmånader sjunker redan under andra halvåret 1986.

Diagram 3.5.8



Det mer intressanta måttet kring bidragstidens varaktighet, bidragsmånader i genomsnitt, ger en annorlunda bild. De långa genomsnittliga bidragstiderna på Östra distriktet framträder. Räknat på detta sätt ligger bidragstiderna cirka 10 procent högre på Östra jämfört med Malmö kommuns övriga distrikt. Skillnaden består under treårsperioden. Förklaringar i bidragshushållens sammansättningar m m undersöks närmare i efterföljande resultatredovisning. Utvecklingen av bidragstidens genomsnittliga varaktighet på Nordöstra distriktet kan förmodas hänga samman med flyktingmottagandet.

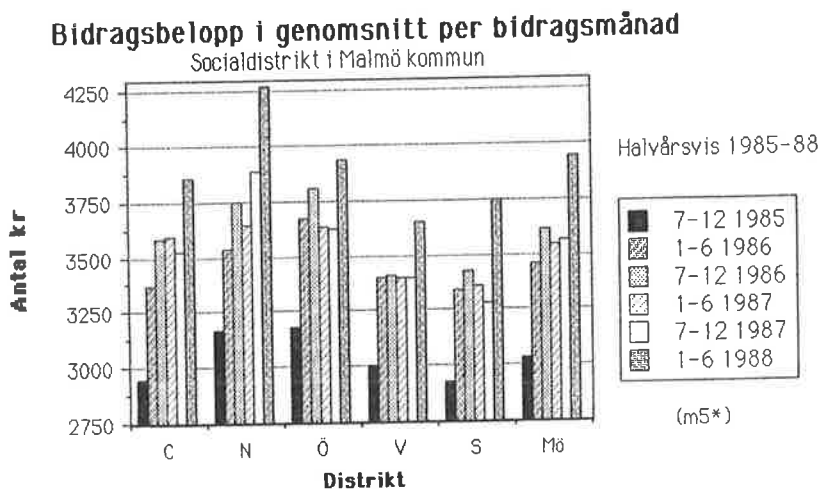
Diagram 3.5.9



Bakom den genomsnittliga bidragstiden döljer sig oftast olika trender för skilda behovsgrupper. Detta mått är metodiskt problematiskt, vilket utvecklades i kapitel 2, så läsaren rekommenderas att ligga lågt med att dra för långtgående slutsatser av resultatet.

Hur mycket får då bidragshushållen i socialbidrag? Har det inträffat några förändringar de senaste åren? Under 1986 och 1987 har det i genomsnitt per månad utbetalats cirka 3 500 kronor per bidragshushåll. Frysningen av socialbidragsnormerna i början av 1987 har givetvis bromsat upp utbetalningarnas storlek. Framträder några skillnader per distrikt?

Diagram 3.5.10



De höga bidragsbeloppen på Nordöstra distriktet hänger troligen intimt samman med de initialkostnader som uppstår vid flyktinghushållens etablering i kommunen. Nästan hälften av samtliga bidragshushåll på detta distrikt har flyktingstatus.

Hur kan man förklara Östra distriktets högre utbetalningsbelopp? För att få klarhet i vilken betydelse bidragshushållens storlekar spelar i sammanhanget, gjordes en särskild jämförelse som håller antalet personer i bidragshushållen under kontroll. Trots att normerna varierar beroende på bl a barnens åldrar, bör en sådan jämförelse ge en relativt god fingervisning om familjestorlekarnas betydelse. Jämför t ex Centrumdistriktet med Östra distriktet i tabellen nedan:

Tabell 3.5.11

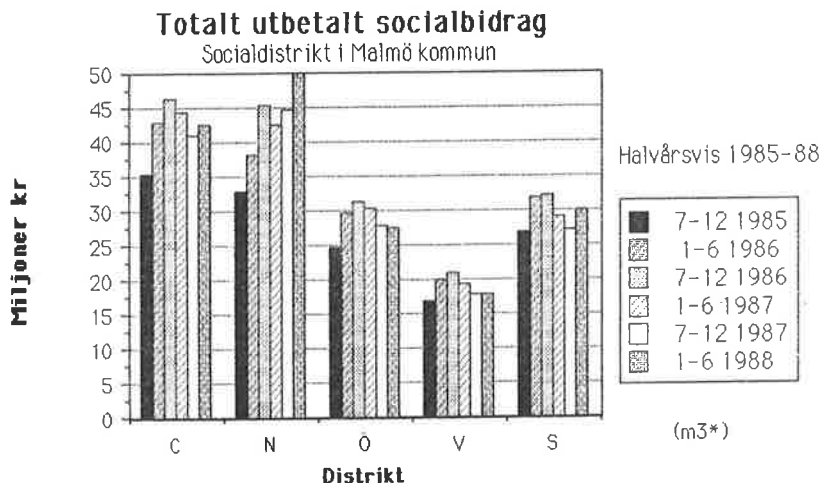
Socialbidragskostnader per bidragsmånad och antal personer i bidragshushåll distriktsvis i Malmö kommun 1987

Distrikt	Utbetalt belopp i genomsnitt per bidragsmånad	Antal personer i genomsnitt per bidragshushåll	Utbetalt belopp omräknat per person i bidrags- hushåll	I för- hållande till kommun- snitt, %
Centrum	3 521	1.39	2 533	+ 12
Nordöstra	3 882	1.43	2 715	+ 20
Östra	3 623	1.86	1 948	- 14
Västra	3 396	1.75	1 941	- 14
Södra	3 281	1.73	1 897	- 16
Malmö kommun	3 566	1.58	2 257	100

Bidragshushållen i innerstaden är betydligt mindre än i de kringliggande ytterområdena. Det skiljer 34 procent mellan Centrum- och Östra distriktet 1987. Slutsatsen för Östra distriktet är, att de stora bidragshushållen gott och väl förklarar den högre genomsnittliga kostnaden per bidragshushåll. Distriktet hamnar vid en sådan analys klart under kommunsnittet. De tre distrikten utanför själva stadskärnan hamnar på en betydligt lägre bidragskostnad än de två distrikten i centrala Malmö.

Sammantaget ger de föregående halvårsbetraktelserna följande resultat, mätt i antalet utbetalda miljoner per halvår:

Diagram 3.5.12



Diagrammet bör dock tolkas försiktigt eftersom distriktstillhörigheten är noterad vid tidpunkten för databearbetningen i socialregistret. Denna felkälla belystes i föregående kapitel.

Förändringar årsvis 1985--1987

Poängen i detta avsnitt är att koppla ihop de olika måtten i betraktelsen av socialbidragets utveckling i Malmö kommun. Vilka faktorer har varit betydelsefulla för distriktens totala socialbidragskostnader. Tabellen nedan presenterar de relativa förändringarna mellan åren 1985--1986 och 1986--1987 per distrikt.

Under 1986 ökade bidragshushållen särskilt på Nordöstra och Östra socialdistrikten. Centrumdistriktets ökning av de totala bidragskostnaderna under 1986 kan till största delen förklaras av förändringar av utbetalt belopp per bidragsmånad medan ökningen på t ex Västra distriktet, relativt sett, var beroende av bidragstidernas ökade längd.

Tabell 3.5.13

Förändringar i socialbidraget i Malmö kommun distriktsvis 1985—1987 i procent

Förändringar	Centrum	Nordöstra	Östra	Västra	Södra	Mö tot
1985--1986						
1 Antal bidrags-hushåll	+ 4,0	+ 6,4	+ 7,9	+ 4,0	+ 2,2	+ 4,5
2 Bidragsmånader/bidragshushåll	+ 3,3	+ 0,4	+ 1,2	+ 6,4	+ 2,7	+ 3,0
3 Utbetalt belopp per bidragsmån	+21,4	+ 7,8	+19,0	+15,1	+16,2	+15,3
4 Totalt utbetalt belopp	+30,4	+15,2	+29,9	+27,5	+21,9	+24,1
1986--1987						
1 Antal bidrags-hushåll	- 2,8	- 1,9	+ 2,1	- 3,5	- 5,3	- 2,4
2 Bidragsmånader/bidragshushåll	- 3,4	- 2,5	+ 0,5	- 2,5	- 3,0	- 2,3
3 Utbetalt belopp per bidragsmån	+ 2,3	+ 0,6	- 0,6	+ 0,8	- 0,4	+ 0,9
4 Totalt utbetalt belopp	- 3,9	- 3,7	+ 2,0	- 5,1	- 8,5	- 3,8
1985-1987						
1 Antal bidrags-hushåll	+ 1,1	+ 4,4	+10,1	+ 0,5	- 3,3	+ 2,0
2 Bidragsmånader/bidragshushåll	- 0,2	- 2,1	+ 1,7	+ 3,7	- 0,4	+ 0,6
3 Utbetalt belopp per bidragsmån	+24,2	+ 8,5	+18,3	+16,0	+15,7	+16,3
4 Totalt utbetalt belopp	+25,3	+10,9	+32,5	+20,9	+11,5	+19,4

Den faktiska förändringen av utbetalt socialbidrag under 1987 belägger att de två försöksdistrikten avviker från övriga distrikt åt diametralt skilda håll. Södra distriktet minskar sina kostnader i dubbelt så hög utsträckning som kommunen i stort, -8,5 % jämfört med -3,8 %. I samtliga tre förändringsfaktorer ligger Södra distriktet lägre. Störst effekt har minskningen av antalet bidragshushåll haft. Den var mer än dubbelt så kraftig än för hela kommunen 1987. Resultatet på Östra distriktet innebar istället en faktiskt ökning av socialbidragskostnaderna. Det är framför allt en fortsatt ökning av själva antalet bidragshushåll som ligger bakom Östra distriktets avvikande profil. Medan antalet bidragshushåll minskade i reellt antal på samtliga övriga socialbyråer ökade de på Östra distriktet med drygt två procent.

Läsaren påminns om att bidragshushållens antal i årsstatistiken per distrikt inte helt överensstämmer med det antal bidragshushåll som i praktiken fick ekonomiskt bistånd på respektive socialbyrå. Detta beror på att bidragshushållens distriktstillhörighet definieras som det senast aktuella under det gångna året, vilket därmed missar omflyttningarna mellan socialbyråerna under ett år. Man bör därför vara försiktig med att dra slutsatser på distriktsnivå från de årsbaserade uppgifterna.

På båda försöksdistrikten har den genomsnittliga kostnaden per bidragsmånad sjunkit något under 1987. I Malmös tre andra socialdistrikt har detta mått ökat något, dock i blygsam omfattning.

I reella krontal minskade den årliga socialbidragskostnaden på Södra distriktet från 62,4 milj kr 1986 till 57,1 milj kr 1987, dvs med cirka 5,3 milj kr (eller -8,5 %). Drygt 40 procent av Malmö kommuns totala minskning 1987 kan härledas till detta distrikt.

De totala kostnaderna ökade på Östra distriktet med cirka 1,2 milj kr, från 57,2 milj kr 1986 till 58,4 milj kr 1987 (+2,0 %).

Före - efter projektstart

En sista, mer precist utvald, jämförelse av socialbidragets förändringar i samband med försöksverksamheterna vid de två socialbyråerna har även tagits fram. Den mäter förändringar mellan året före och året efter tidpunkten för

projektens igångsättning. Projektstart har satts till 1 november 1986 för båda distrikten. På Södra distriktet sattes verksamheten successivt igång med startskott 15 oktober 1986. På Östra distriktet var däremot själva igångsättningen mycket mer problemfylld och diffus. I samband med projektstarten våren 1986 rycktes den normala arbetsordningen på socialbyrån sönder på grund av strejk och stor personalomsättning. Först någon gång under hösten 1986 kan aktiviteterna kring projektet på Östra socialbyrån anses ha kommit igång på allvar.

Denna jämförelse har, förutom sin mer stringent avpassade tidsavgränsning, ytterligare en fördel i förhållande till våra tidigare distriktsvisa jämförelser av socialbidragets utveckling. Vi vet med bestämdhet att bidragshushållen erhållit det ekonomiska stödet på respektive distrikt! Uppgifterna är baserade på månadsstatistiken för respektive socialdistrikt.

Skall man lyfta fram något eventuellt kvantitativt "resultat" från de studerade socialbyråprojekten rekommenderas det som följer i tabell 3.5.14. Det har givetvis ett begränsat värde, dels för att avläsningen skedde efter endast ett år, dels att det måste ställas i relation till omgivande faktorerers påverkan.

Tabell 3.5.14

Förändring i socialbidraget distriktsvis i Malmö kommun mellan året före (85-11-86-10) och året efter (86-11-87-10) projektstart

Distrikt	Totalt utbetalt belopp		Aktuella ärenden/ månad		Kostnad per ärende/månad	
	tkr	%	antal	%	kr	%
Centrum	- 601	- 0,7	- 76	-3,6	+115	+3,4
Nordöstra	+ 520	+ 0,7	- 58	-2,7	+127	+3,4
Östra	+6 347	+13,2	+109	+9,2	+134	+4,0
Västra	+ 251	+ 0,7	- 17	-1,8	+100	+3,2
Södra	-4 230	- 7,2	-128	-8,4	+ 56	+1,8
Malmö kommun	+1 205	+ 0,4	-168	-2,1	+102	+3,0

Eftersom normerna var desamma under hela perioden är de utvalda delperioderna jämförbara. Tidigare bilder bekräftas. Medan Malmös tre övriga distrikt ligger stilla (plus minus en procent) sker kraftiga förändringar på de två försöksdistrikten. Östra distriktet har fått vidkännas en betydande ökning av socialbidraget, från 48,1 milj kr året före projektstart till 54,5 milj kr året efter. Detta tycks till största delen bero på en ökad tillströmning av bidragshushåll. Socialbyrån på Rosengård har handlagt ett tillskott på över hundra familjer i månaden efter projektstarten. Särskilt under första halvåret 1987 var ökningen markant. Projektet har således startat i en rejäl uppförsbacke. Det finns inget som talar för att bidragsökningen skulle vara en följd av de interna förändringarna på socialbyrån. Faktorer utanför socialbyråns räckvidd granskas i kapitel 4. Östra distriktets resultat kan tjäna som exempel på hur begränsad en traditionell kostnads-intäktsanalys blir då den tillämpas på människovårdande verksamheter. Skulle man följa ett renodlat företagsekonomiskt resonemang skulle slutsatsen bli att resultatet av en personalförstärkning med cirka 1,5 milj kr (åtta tjänster) per år ledde till en kostnadsökning på cirka 6,4 milj kr. "Förlusten" skulle stanna vid minus 7,9 milj kr för det första projektåret. I kapitel 4 visar vi hur orimlig denna jämförelse vore.

På Södra distriktet har däremot de totala socialbidragskostnaderna minskat med 4,2 milj kr under det första projektåret, från 58,5 milj kr till 54,3 milj kr. I genomsnitt har distriktet handlagt nästan 130 ärenden mindre per månad efter sjösättningen av projektet. Även den faktiska kostnaden per bidragsmånad avviker på Södra distriktet jämfört med alla andra socialdistrikt i Malmö. Medan ökningen varit 3-4 % på socialdistrikten i övrigt har förändringen stannat vid hälften på socialbyrån i Lindängen. Skulle man bortse från den komplexa verklighet som styr socialbidragsmönstret och betrakta de interna förändringarna på Södra byrån som den enda orsaken till den gynnsamma utvecklingen under första projektåret skulle "notan" kunna se ut så här:

inbesparat socialbidrag	- 5 436 000 kr
<u>personalförstärkning</u>	<u>+ 3 040 000 kr</u>
"nettoeffekt"	- 2 396 000 kr

Kommunen skulle med ett sådant, grovt förenklat, resonemang ha "tjänat" cirka 2,4 milj kr. Vinsten skulle bli ännu större i ett samhällsekonomiskt perspektiv med bl a ökade skatteintäkter från såväl nyanställd personal som från klienter som fått fotfäste i arbetslivet om vi nu på denna punkt optimistiskt antar att detta är en orsak till nedgången. De positiva sociala konsekvenserna för alla inblandade parter skall naturligtvis inte förglömmas. Siffran 5,4 milj kr i inbesparat socialbidrag är skillnaden mellan Södra distriktets faktiska utfall året efter projektstart jämfört med nivån på kommunens socialbidragsökningar i övrigt. Uppskattningar av kostnader för personalförstärkningen är baserad på 16 tjänster med en genomsnittlig årskostnad på vardera 190 000 kr.

Det som är intressant att bedöma är om det faktiska tillskottet av personal genom de två projekten verkligen kunnat ge socialbyråerna gynnsammare arbetsförutsättningar genom att minska mängden aktuella bidragsfamiljer.

Kritiken mot kvantitativ ärenderäkning är djupt rotad i socialarbetarkåren. Detta av välgrundade skäl. Metoden lyckas naturligtvis inte fånga upp variationsrikedomen i socialarbetarnas möten med medborgarna. Den mäter endast på ett ytligt sätt den del av det sociala arbetet som rör ekonomisk biståndsgivning. Försöken att väga "lätta" och "svåra" ärenden har varit otaliga i landets kommuner och resultaten visar klart att detta är omöjligt. Kritiken mot att använda ärendebelastning per tjänst har framför allt gällt att en sådan statistik ofta allenarådande och stelbent fått styra t ex personalfördelning mellan olika arbetsenheter. Faktorer som olikheter i personalstabilitet, kompetens och traditioner i arbetsorganisationen och i klientgruppers sammansättning och biståndsbehov når inte fram till sammanträdesrummen där budgeten skall beslutas.

"Ärendebelastning" skall därför endast ses som ett hjälpmedel för att påbörja en analys av de skilda förutsättningarna mellan t ex olika socialkontor. Den ger en yttre ram. Denna måste fyllas med ett innehåll. Nedan har en sådan ram konstruerats för Malmös socialdistrikt under sista kvartalet 1987. Syftet är att kontrollera om arbetsplatsernas villkor i denna ytliga mening har förändrats i samband med de granskade projekten vid Östra och Södra socialdistrikten. Har tillskottet medfört en lägre arbetsbelastning? Resonemanget bakom projekt i stil med de nu utvärderade är just att genom minskning av arbetsbelastningen

skapa förutsättningar för ett fördjupat arbete med t ex vissa särskilt utsatta grupper av biståndsklienter. Genom ett grundligare arbetssätt med sikte på varaktiga effekter för klienterna tror man sig kunna minska antalet biståndstagare minska efter hand. Vilket utrymme har då Södra och Östra distrikten fått i förhållande till kommunens övriga socialbyråer?

Tabell 3.5.15

Personaldimensioneringen vid socialbyråerna i Malmö kommun 1987

Distrikt	Antal tjänster inkl projekt 1)	Antal ärenden okt-dec 1987 snitt	Ärenden/tjänst	"Rigid omfördelning" av tjänster mellan distrikten
Centrum	57,5	2 104	36,6	+ 4,0
Nordöstra	59,3	2 199	37,1	+ 5,0
Östra	43,0	1 476	34,3	0,0
Västra	33,5	1 106	33,0	- 1,0
Södra	57,0	1 663	29,2	- 8,0
Samtliga	250,3	8 548	34,2	0,0

Källa: PM angående personalsituationen inom IOF verksamheten, 1988-02-03.
Soc avd/planeringsenheten, Malmö socialförvaltning.

1) Samtlig byråpersonal ingår förutom byråföreståndare, adm sekreterare, psykolog och fältsekreterare.

Först en kommentar över det genomsnittliga antalet ärenden per tjänst på 34 aktuella bidragshushåll i månaden. Bakom denna genomsnittssiffra döljer sig också socialbyråernas olika sätt att organisera sin verksamhet. På alla socialbyråer har man under senare år övergått till en förenklad bidragsprövning i okomplicerade ärenden. Dessa handläggs av kanslipersonal som kan administrera åtminstone hundratalet bidragshushåll under en månad. Mer komplicerade biståndsansökningar handläggs av socionomutbildad handläggarpersonal. Deras "ärendemängd" kan variera kraftigt, med ett 50-tal bidragshushåll som grov median. Stadsdelens profil vad gäller barnavård och missbruksproblematik påverkar

givetvis fördelningen av personal vid en socialbyrå. Med dessa förbehåll kan vi fortsätta betrakta tabellens resultat.

Den visar, lite överraskande, att Östra distriktet inte har en gynnsammare personalsituation än socialbyråerna i allmänhet i Malmö. Östra distriktet ligger precis på kommunsnittet, 34 aktuella socialbidragsärenden per tjänst.

Vid en stelbent omfördelning av socialbyråpersonal i slutet av 1987 skulle Östra distriktet få bibehållit antal medarbetare. Slutsatsen för Östra distriktet är att den markanta ärendeökningen efter projektstarten tagit ut effekten av personalförstärkningen under 1986!

På Södra distriktet har det förhållandevis större tillskottet på totalt 16 tjänster medfört ett ökat utrymme för alternativa arbetssätt. Enligt "pinnräkningen" sista kvartalet 1987 skulle Södra distriktets ärendebelastning ligga cirka 15 procent under kommunsnittet, 29 ärenden per tjänst jämfört med 34. Med den aktuella ärendemängden skulle detta utrymme motsvara åtta tjänster. Hälften av samtliga projektjänster har försvunnit vid en jämförelse med ärendebelastningen med övriga distrikt i Malmö.

Om man ansluter sig till uppfattningen att en viss typ av förstärkningar av socialbyråns personal leder till påvisbara resultat i bl a sänkt socialbidragsbehov, borde Södra distriktets inbesparade miljoner leda till omprövningar för samtliga socialbyråer i Malmö. Låt oss göra ett litet räkneexempel: För att uppnå Södra distriktets personalbemanning skulle det krävas ett tillskott på drygt 40 nya tjänster på de fyra andra socialdistrikten. Nordöstra och Centrum skulle tillföras ett femtontal nya medarbetare. Östra distriktets tillskott skulle motsvara deras nuvarande projektjänster, +8 tjänster. Personalkostnaden skulle öka med cirka 8,2 milj kr för hela kommunen. Vad motsvarar detta i socialbidragssiffror? Hur stor minskning skulle uppväga den ökade personalkostnaden? Det totala socialbidraget för 1987 skulle behövt minska med 2,5 procent. En minskning av den genomsnittliga bidragstiden i 1987 års nivå på 5,0 månader till 4,8 månader hade minskat socialbidragskostnaderna med cirka 14 milj kr. Kommunens "vinst" skulle blivit 6 milj kr om vi tror oss kunna "översätta" erfarenheterna från Södra distriktet till resten av kommunen. Erfarenheterna från andra kommuner visar att det ibland har "lönat sig" att satsa på en

förstärkning av det sociala arbetet. Men några enkla framgångsstrategier som automatiskt leder till positiva resultat existerar inte.

Grovt förenklat kan man sammanfattningsvis karakterisera utvecklingen av Södra och Östra socialdistriktens projekt enligt följande:

Södra distriktet har fått ett rejält personaltillskott, de har genomfört en omorganisation och antalet ärenden har minskat. I stort har distriktet erhållit ett positivt resultat under det första projektåret.

Östra distriktet har fått ett mindre personaltillskott och haft en kraftig tillströmning av bidragshushåll. De har haft ett negativt resultat under det första projektåret.

Dessa slutsatser har dragits på utvecklingen fram till utgången av 1987. Projekten hade bara varit igång drygt ett år. Utvecklingen under första halvåret 1988 tycks inte förändra bilden. Av diagrammen 3.5.5 och 3.5.6 kan man inte utläsa några trender vad gäller tillströmningen av socialbidragshushåll. Södra distriktets totala bidragskostnader har däremot ökat under första halvåret 1988. Detta främst till följd av att bidragsbeloppen ökat mer på detta distrikt än på resten. (Se diagram 3.5.10.) Det är rimligt att avvakta med definitiva slutsatser om projektens möjligheter att dämpa socialbidragsbehovet tills projekten avslutats.

3.6 Socialdistriktens skiftande socialbidragsprofiler

I detta avsnitt skärskådas vilka som erhåller socialbidrag. Vilken typ av hushåll dominerar? Hur ser fördelningen ut på det olika socialbyråerna? Vilka grupper är särskilt utsatta? Denna typ av frågor ställs regelmässigt inom och runt socialtjänstens verksamhet. Problemet är, som vi försökt belysa tidigare, att de förklaringar som slentrianmässigt presenteras är otillräckliga för att tränga ner i socialbidragets komplexa natur. Antingen finns en tendens att övervärdera ett upptäckt samband eller en aktuell förändring till att förklara bidragsmönstret i stort, eller så missar helt enkelt den befintliga statistiken att överhuvudtaget upptäcka väsentliga förändringar.

I avsnitt 4 undersöks vilka samband det kan finnas mellan befolknings- och klientprofiler när det gäller hela riket, Malmö kommun och enskilda socialdistrikt. Dessförinnan skall bidragshushållens sammansättning uppmärksammas.

Det sker utifrån de två mått som finns tillgängliga i den löpande statistiken, nämligen hushållstyper och åldersfördelning efter registerledare.

Hushållstyper

Tabell 3.6.1

Bidragshushåll efter hushållstyp 1985--1987 distriktsvis i Malmö kommun i %

Hushållstyp	Centrum			Nordöstra			Östra			Västra			Södra			Malmö totalt		
	85	86	87	85	86	87	85	86	87	85	86	87	85	86	87	85	86	87
EMU	48	46	47	56	56	56	40	39	37	38	39	38	40	39	40	46	46	46
EMB	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
EKU	29	31	30	23	22	22	23	22	22	23	24	24	24	25	24	25	25	25
EKB	12	13	13	9	9	9	18	19	18	19	19	20	18	17	18	14	14	15
GSU	5	4	4	4	4	4	5	6	6	4	5	5	5	6	5	5	5	4
GSB	5	5	5	7	7	8	13	14	15	14	12	12	11	11	11	9	9	9
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Personer i socialbidragshushåll i %																		
Män	42	40	41	49	49	48	33	33	32	32	33	32	34	34	33	39	39	39
Kvinnor	37	38	37	31	30	30	33	33	33	34	35	35	35	35	34	34	34	34
Barn	21	22	22	20	21	22	34	34	35	34	32	33	32	32	33	27	27	28
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Vuxna utan barn	82	81	81	83	83	82	68	67	66	65	68	67	70	70	70	76	76	75
Barnfamiljer	18	19	19	17	17	18	33	34	34	35	32	33	31	30	30	24	24	25
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Som väntat dominerar vuxna ensamhushåll i innerstadsdistrikten. Det är i stads kärnan som en relativt stor del av mindre billigare lägenheter återfinns. Stadsdelar som Möllevången, Sofielund, Värnhem och Östervärn ingår bland de stadsområden som har ett socialbidragsberoende på över 20 procent under det senaste året. I de stora förortsområdena inom Östra, Södra och Västra di-

strikten är andelen barnfamiljer högre, cirka en tredjedel av samtliga bidragshushåll. Några större skillnader i hushållstypernas fördelning har inte skett under de tre senaste åren. Ensamstående vuxen utan barn fortsätter att dominera, 71 % av samtliga bidragshushåll åren 1985--1987.

Svårigheten med denna hushållsindelning är att den döljer olika familjetyper i ett och samma begrepp. Risken att bli socialbidragstagare beror på många faktorer. T ex antalet barn och familjemedlemmarnas ålder. I studier kring välfärdsutvecklingen har man alltmer övergått till att beskriva familjetyper i förhållande till livscykeln. Familjecykeln följer naturliga perioder i livet mellan t ex övergången till parbildning, småbarnperioder till när barnen blivit vuxna. I SCB:S rapport "Boendet i siffror 1988", används följande indelning:

58 Boendevälfärd

	Antal i 1 000- tal	Bor i småhus %	År i rångboda norm 2 %	norm 3 %	Har hög utrymmes- standard ¹ %
Familjecykel					
Ungdomar 16-24 år					
Kvarboende hos för- äldrarna	621	78	1	28	43
Ensamstående	218	13	1	48	11
Samboende	146	18	11	10	15
Yngre barnlösa					
Samboende	384	49	3	4	39
Ensamstående	470	27	0	26	29
Småbarnsföräldrar, yngsta barnet 0-6 år					
Samboende	890	73	6	24	21
Ensamstående	53	23	7	43	7
Föräldrar med enbart äldre barn, yngsta barnet 7-18 år					
Samboende	947	84	1	8	36
Ensamstående	129	34	0	22	25
Äldre barnlösa 45-64 år					
Samboende	1 035	70	2	2	55
Ensamstående	353	38	0	14	46
Pensionärer 65-84 år					
Samboende	761	55	1	1	38
Ensamstående	595	30	1	15	38
Samtliga 16-84 år	6 602	58	2	14	37

1) Mer än ett rum per boende (kök och vardagsrum ej inräknat).

På liknande sätt borde socialbidragsstatistiken utvecklas för att få ett bättre grepp om växlingar i familjecyklar.

Ensamma mammors bidragsberoende

Den familjetyp som är kraftigt överrepresenterad bland bidragshushållen mätt i förhållande till sin andel i befolkningen i stort är ensamka kvinnor med barn. Socialdepartementets analysgrupp kring socialbidraget slog ånyo fast detta på nationell nivå i sin slutrapport. 1985 var drygt var tredje ensamförsörjande kvinna beroende av socialbidrag! Bidragsberoendet samvarierar med antalet barn. Ju fler barn desto högre andel hushåll som tvingas leva på socialbidrag. De ensamstående mammorna är den grupp i landet som ökat sitt bidragsberoende mest åren 1981--1985, från 26,3 % till 37,4 %.

Hur ser bidragstyngden ut för denna särskilt utsatta familjetyp i Malmö? Bilden som framträder för Malmös ensamstående kvinnor med barn är alarmerande! Drygt hälften av de knappt 5 000 ensamstående mammorna med barn upp till 17 år klarar inte sin försörjning utan att behöva socialbyråns stöd. Följande dystra tabell belägger detta faktum:

Tabell 3.6.2

Socialbidraget bland ensamstående kvinnor med barn i Malmö kommun 1982--1987

År	Totalt antal ensamstående kvinnor med barn 0-17 år 1)	- varav med med social- bidrag	Andel med socialbidrag i %
----	---	--------------------------------------	-------------------------------

1982	4 790	1 924	40,2
1983	4 810	2 624	54,6
1984	4 830	2 483	51,4
1985	4 850	2 505	51,6
1986	4 870	2 629	54,0
1987	4 890	2 654	54,3

- 1) Det totala hushållsantalet baseras på Fob:s siffror för 1980 och 1985 för ensamstående kvinnor med barn 0-15 år. Dessa har räknats upp proportionellt till ensamstående kvinnor med barn 0-17 år (+ 11,1 %).

En kraftig ökning kan noteras för 1983 med ett reellt tillskott på 700 ensamförsörjande kvinnor i socialbidragsberoende. Faktorer bakom denna bekymmersamma situation för denna grupp, bör framför allt spåras i tilltagande familjesplittring och bristande familjepolitiskt skydd för de ensamstående föräldrarna. Denna familjetyp är extremt känslig för förändringar i de socialpolitiska förmånerna. Svag förankring till arbetslivet medför bräckligt stöd vid barnafödande, sjukdom och arbetslöshet. Brister i barnomsorgen slår naturligtvis hårt på denna grupp. Flera urholkningar av bidragsförmånerna under senare år har förpassat allt fler ensamförsörjande kvinnor till ett långvarigt beroende av socialbyråns ekonomiska stöd.

Under 1987 är denna hushållstyp den enda grupp av socialbidragstagare som fortsätter att öka i Malmö kommun.

Åldersbestämt beroende av socialbidrag

Bland 50-åringarna i Malmö var i genomsnitt 160 i varje årsklass hänvisade till socialbidrag föregående år. Motsvarande siffror för 40-åringar låg på det dubbla, cirka 300 personer i varje årsklass. Bland 20-25-åringarna uppgår antalet socialbidragstagare till det femdubbla, dvs omkring 800 i varje årsklass. Detta ger en tydlig illustration på den moderna fattigdomens ålderscykel. Den kan liknas vid en kraftig nedförsbacke. I Malmö var mellan var fjärde och var femte ungdom beroende av socialbyråns ekonomiska stöd 1987. I kapitel 4 skall vi närmare diskutera vissa svårigheter för ungdomar vid deras inträde i vuxenlivet. Samband mellan demografiska förändringar och stora grupperns ökade socialbidragsberoende kommer där att behandlas.

Tabell 3.6.3

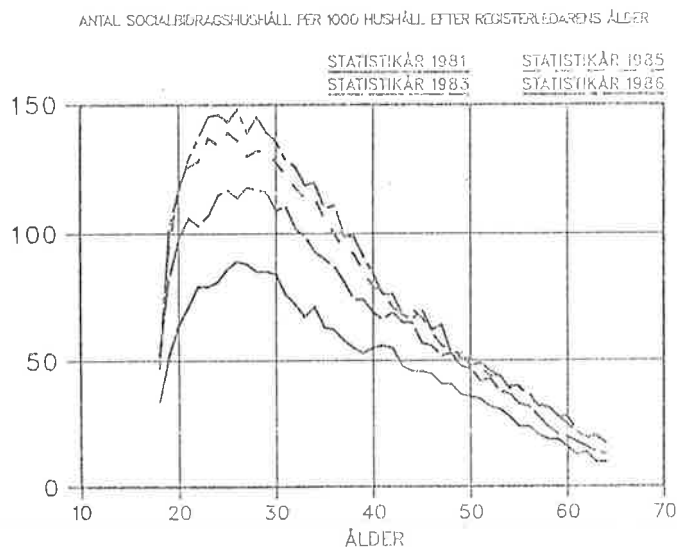
Socialbidraget efter årsklasser 18-64 år i Malmö kommun 1987

Alder	Antal social- bidrags- tagare 1)	Andel av samtliga i åldersklasser i %	Alder	Antal social- bidrags- tagare 1)	Andel av samtliga i åldersklasser i %
18	289	12,2	42	352	11,5
19	560	20,1	43	345	10,8
20	739	22,9	44	303	10,1
21	818	22,7	45	273	9,2
22	882	23,2	46	259	10,1
23	896	22,5	47	240	9,5
24	834	21,9	48	256	9,7
25	855	23,6	49	205	7,8
26	785	21,8	50	199	7,8
27	759	22,5	51	214	8,4
28	695	20,9	52	173	7,0
29	714	21,3	53	144	5,7
30	716	21,6	54	176	7,0
31	653	20,1	55	146	5,8
32	626	20,0	56	134	5,1
33	565	17,9	57	139	4,9
34	553	17,3	58	146	5,5
35	529	17,0	59	134	4,6
36	544	17,6	60	105	3,7
37	463	15,3	61	93	3,2
38	483	15,8	62	83	2,8
39	404	12,8	63	76	2,7
40	373	11,9	64	106	3,6
41	415	13,1			

1) I denna sammanställning är samtliga vuxna medlemmar i socialbidragshushåll medräknade, inte bara registerledaren.

Tabellen ger en tydlig bild av den skeva fördelningen. I olika nationella analyser har ungdomsgruppens speciellt ökade bidragsberoende bekräftats. Nedanstående diagram visar förändringarna under åren 1981--1986 för hela landet.

Diagram 3.6.4



Den åldersrelaterade nedförsbacken i socialbidragssammanhang har blivit allt brantare under 1980-talet. Beroendet bland ungdomar har i stort fördubblats dessa år. Situationen i Malmö är mer bekymmersam. Drygt var fjärde journal står reistrerad på en person i åldern 18-24 år. 45 % av samtliga är under 30 år.

Kan man utläsa några förändringar på distriktsnivå utifrån den åldersrelaterade socialbidragsstatistiken? Ökningen under 1986 var totalt 800 bidragshushåll. Till stor del ett resultat av en fortsatt påspädning av ungdomar upp till 29 år, som ökade med drygt 450 hushåll 1986. Flyktinghushållens betydelse i de yngre åldrarna bör observeras.

Tabell 3.6.5

Antal socialbidragshushåll efter registerledares ålder distriktvis i Malmö kommun 1985--1987

Reg led ålder	Centrum			Nordöstra			Östra			Västra			Södra			Malmö totalt		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987
-17 år	23	29	18	49	58	74	21	26	19	13	8	11	32	34	23	143	157	152
18-14 år	1471	1491	1423	1327	1468	1328	621	644	623	528	523	505	944	966	924	4916	5094	4804
25-29 år	837	923	973	988	1035	1060	351	433	469	314	360	325	561	589	549	3061	3341	3377
30-39 år	1200	1195	1157	1262	1343	1356	621	658	656	588	634	619	844	836	816	4525	4670	4607
40-49 år	678	742	676	619	628	613	396	420	412	376	383	364	515	527	496	2593	2700	2563
50-59 år	391	376	358	302	315	313	239	237	247	220	210	203	292	311	265	1448	1449	1387
60-64 år	118	113	102	89	88	81	66	72	80	74	67	57	76	65	66	426	405	387
65 år -	179	222	243	127	135	149	151	170	210	109	128	148	143	153	156	712	810	907
Totalt	4897	5091	4950	4763	5070	4974	2466	2660	2716	2222	2313	2232	3407	3481	3295	17824	18626	18184

Tabell 3.6.6

Förändring av antalet socialbidragshushåll efter registerledares ålder distriktvis i Malmö kommun 1985--1987

Reg led ålder	Centrum			Nordöstra			Östra			Västra			Södra			Malmö totalt		
	85-86	86-87	88	85-86	86-87	88	85-86	86-87	88	85-86	86-87	88	85-86	86-87	88	85-86	86-87	88
-17 år	+ 6	- 11	- 5	+ 9	+ 16	+ 25	+ 5	- 7	- 2	- 5	+ 3	- 2	+ 2	- 11	- 9	+ 14	- 5	+ 9
18-24 år	+ 20	+ 50	+ 70	+141	-140	+ 1	+ 23	-21	+ 2	- 5	-18	-23	+22	- 42	- 20	+178	-290	-112
25-29 år	+ 86	+ 50	+136	+ 47	+ 25	+ 72	+ 82	+36	+118	+46	-35	+11	+28	- 40	- 12	+280	+ 36	+316
30-39 år	- 5	- 38	- 43	+ 81	+ 13	+ 94	+ 37	- 2	+ 35	+46	-15	+31	- 8	- 20	- 28	+145	- 63	+ 82
40-49 år	+ 64	- 66	- 2	+ 9	- 15	- 6	+ 24	- 8	+ 16	+ 7	-19	-12	+12	- 31	- 19	+107	-137	- 30
50-59 år	- 15	- 18	- 33	+ 13	- 2	+ 11	- 2	+10	+ 8	-10	- 7	-17	+19	- 46	- 27	+ 1	- 62	- 61
60-64 år	- 5	- 11	- 16	- 1	- 7	- 8	+ 6	+ 8	+ 14	- 7	-10	-17	-11	+ 1	- 10	- 21	- 18	- 39
65 år-	+ 43	+ 21	+ 64	+ 8	+ 14	+ 22	+ 19	+40	+ 59	+19	+20	+39	+10	+ 3	+ 13	+ 98	+ 97	+ 195
Summa	+194	-141	+ 53	+307	- 96	+211	+194	+56	+250	+91	-81	+10	+74	-186	-112	+802	-442	+360

Pensionärer i retur?

En grupp som ökar konsekvent de senaste åren är pensionärshushållen. Nedan stående tabeller visar en ökning med cirka + 100 pensionärshushåll årligen. Förvisso rör det sig endast om totalt cirka två procent av samtliga pensionärer i Malmö kommun, men utvecklingen har vänt från ett minskande antal bidragsbehövande pensionärer till en ökad ekonomisk utsatthet i äldrebefolkningen. Vilka pensionärskategorier rör det sig om? Vilken betydelse har äldre utländska medborgare haft i detta sammanhang?

En särskild bearbetning av socialstatistik för 1987 gav denna bild:

Svenska pensionärshushåll	615	67,8 %
Utländska pensionärshushåll utan flyktingstatus	201	22,2 %
Utländska pensionärshushåll med flyktingstatus	<u>91</u>	<u>10,0 %</u>
Summa	907	100 %

Endast var tionde pensionärshushåll med socialbidrag var flyktinghushåll. De svenska pensionärerna dominerar klart. De senaste årens ökning kan således även förmodas återfinnas hos svenska pensionärshushåll. Innan vi lämnar pensionärshushållens bidragsberoende bör det särpräglade bidragsmönstret för de utländska pensionärshushållen uppmärksammas. Upp till två tredjedelar av dessa cirka 300 hushåll går kontinuerligt på socialbidrag. På grund av snäva pensionsbestämmelser erhåller dessa hushåll socialbidrag istället för pension som samhälleligt stöd. Det vore en okomplicerad socialpolitisk förändring att justera dessa regler till gagn inte minst för de berörda pensionärshushållen. För Malmö kommuns del skulle det innebära en minskning med drygt 10 miljoner kronor i utbetalt socialbidrag. Så mycket utbetalades till de knappt 300 utländska pensionärshushållen 1987. Detta kan jämföras med cirka 4,2 miljoner kronor till svenska pensionärshushåll under samma år. Bland de svenska pensionärshushållen med socialbidrag har man kortvarigt och marginellt behov av socialbyråns tjänster.

De utländska pensionärerna med långa (eller konstanta) bidragstider bor i synnerhet inom Östra distriktet, 106 av 292 hushåll. De utgjorde cirka

fyra procent av bidragshushållen 1987 på distriktet medan deras bidragsbelopp uppgick till 3,5 milj kr, cirka sex procent av distriktets totala under 1987. Inget annat distrikt kommer upp i ens hälften av dessa relationstal. Detta bör ingå i den samlade analysen av Östra distriktets förutsättningar att bryta den negativa socialbidragsutvecklingen.

Som en avslutning på den åldersrelaterade jämförelsen mellan malmödistrikten redovisas bidragsberoendets relativa fördelning av befolkningen. Vi har tidigare illustrerat bidragets särskilda tyngd på barnfamiljerna. Vart femte malmöbarn återfanns i familjer med socialbidrag 1987. Fördelningen mellan distrikten framgår av endanstående tabell.

Tabell 3.6.7

Socialbidragsberoende efter distrikt i Malmö kommun 1987 efter ålderskategorier. Procent av samtliga i åldersgruppen

Distrikt	Andel socialbidragstagare av samtliga			
	Barn/ungdomar (0-17 år)	Vuxna i arbetsför ålder (18-64 år)	Pensionärer (65 år-)	Totalt
Centrum	25	15	2	12
Nordöstra	41	26	2	22
Östra	24	15	6	16
Västra	11	7	1	7
Södra	18	12	3	12
Hela kommunen	20	14	2	12

Nordöstra distriktets profil indikerar på flyktinghushållens betydelse. Vilken betydelse har de haft för socialbidragets utveckling de senaste åren?

Flyktinghushållen

Tillströmningen av flyktingar till Sverige och Malmö kommun har genomgått flera märkbara förändringar hittills under 1980-talet. Innan de nuvarande flyktingbestämmelserna kom 1985, var det framför allt flyktingar från Polen och Latinamerika som dominerade i Malmö. De senaste två åren är det främst flyktingar från Iran som ökat kraftigt.

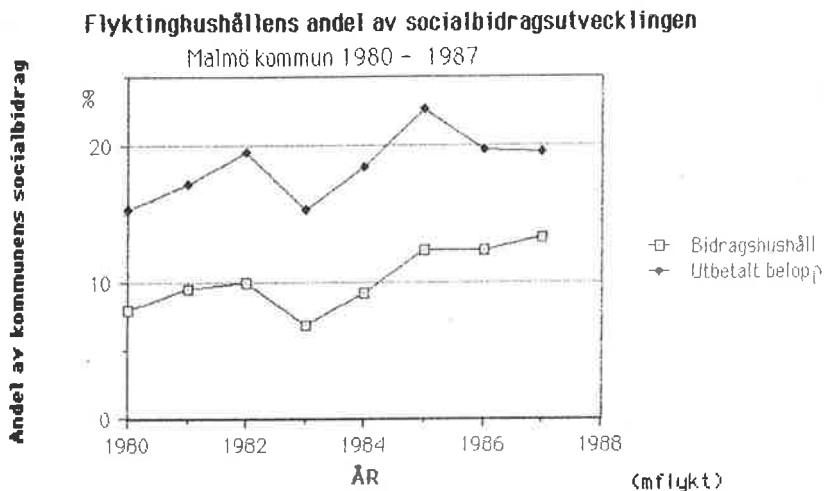
Tabell 3.6.8

Socialbidrag till flyktinghushåll i Malmö kommun 1980--1987

År	Antal flyktinghushåll med socialbidrag	Utbetalt socialbidrag, milj kr
1980	761	8,6
1981	964	12,9
1982	1 236	23,1
1983	984	25,0
1984	1 544	41,7
1985	2 200	61,7
1986	2 287	66,3
1987	2 422	69,7

Ökningen var särskilt markant under 1984 och 1985. Flyktinghushållens andel av samtliga bidragshushåll i Malmö ökade dessa år från åtta till tolv procent. Kostnadsmässigt ligger deras andel högre beroende på naturliga merkostnader i samband med nyetableringen. En femtedel av kommunens totala socialbidragskostnader har gällt hushåll med flyktingstatus.

Diagram 3.6.9



I avsnitt 4 skall vi särskilt granska flyktinghushållens betydelse för de årliga förändringarna av socialbidraget i Malmö. Likaså jämförs Malmö med övriga storstäder och riket i stort i detta avseende. Till vilken del förklarar flyktinghushållens socialbidrag Malmös exceptionellt höga nivå?

Sedan 1985 tar en särskild flyktingsektion på Nordöstra distriktet emot all reglerad flyktinghjälp. Malmö kommun har slutit avtal att garanterat ta emot 450 flyktingar årligen under en treårsperiod med start 1985. På grund av spontana inflyttningar och mängden anknytningsfall har Malmö i realiteten tagit emot fler, t ex 613 flyktingar 1986. En del av dessa anländer till Malmö utan klarhet i uppehålls- och arbetstillstånd medan andra kommer med uppehållstillstånd från flyktingförläggning eller annan kommun. I genomsnitt handläggs flyktinghushållen 1 - 1,5 år innan de överflyttas till det distrikt där bosättning sker. Villkoret för överflyttning är att familjeförhållandena skall vara stabila med t ex pågående utbildning och permanent bostad. En ännu inte publicerad tvärsnittsundersökning av flyktingsektionens verksamhet september-oktober 1987, visar att hälften av flyktinghushållen väntade på tillstånd och att hälften hade erhållit formellt beslut om flyktingstatus. Sammanlagt betjänade en till synes hårt pressad personal 560 pågående flyktinghushåll. Av cirka 1 100 personer i dessa hushåll var cirka 400 barn. Flyktingar från

Jugoslavien, Iran och Chile dominerar bland familjerna som fortfarande väntade på besked. Bland flyktinghushåll med tillstånd märks särskilt iranier. Av familjerna med tillstånd tycks många barnfamiljer bo på Östra eller Västra distriktet.

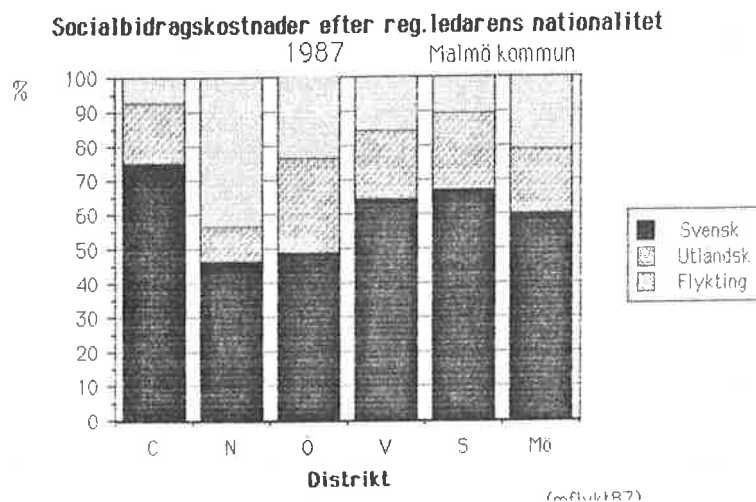
Invandrarförvaltningens speciella flyktinghus på Holma förklarar till stor del det höga antalet på Västra distriktet. Cirka 40 % av flyktinghushållen vid det aktuella tillfället, hösten 1987, bodde i någon av invandrarförvaltningens bostäder. Endast var fjärde bodde med antingen ett eget eller ett andrahandskontrakt.

Två särskilda kommentarer bör lämnas kring handläggningen av flyktingmottagandet i Malmö kommun. Den ena gäller den okunskap som råder bland inblandade parter kring vilka effekter den nuvarande mottagningen egentligen har. Hur ser flyktinghushållens möjligheter ut att bli ekonomiskt självbärande? Hur ser mönstret ut bland olika flyktinggrupper? Kvarstår socialbidragsberoendet efter att statsbidragsstödet upphört? (Ankomståret samt de tre efterföljande åren är statsbidragsgrundande.) Sådana centrala frågor kan i nuläget inte besvaras av socialtjänsten. Uppfattningen om denna vitala kunskapsbrist delas av flyktingmottagningens personal. Överbelastning och resursbrist anges som skäl för att inte konsekventa uppföljningar göres. T ex hur har det gått för den stora polska flyktingströmmen i början av 1980-talet? Longitudinella studier krävs som följer upp flyktingarnas situation utifrån en bred socio-ekonomisk belysning.

Den andra kommentaren gäller det sätt på vilket flyktinghushållen överlämnas till mottagande distrikt. Då flyktingsekreteraren bedömt familjens situation som stabil, görs endast en kortare sammanfattning i akten och tidbokning för nästa besök på det nya distriktet. Något personligt överlämnande sker inte. Den kunskap som flyktingsekreteraren förvärvat om den enskilda familjen går därmed helt förlorad. För flyktingfamiljen innebär det att ett mer personligt och förhoppningsvis tryggt bemötande byts ut mot de gängse rutinerna vid ett vanligt socialbyråbesök. Detta måste ses som ett brott i eftersträvad kontinuitet mellan socialtjänsten och flyktingarna i Malmö - med negativa konsekvenser för båda parter. Det händer att flyktingar återvänder till flyktingmottagningen på Nordöstra efter sin första kontakt med den nya socialbyrån.

Hur fördelar sig då flyktinghushållen per distrikt?

Diagram 3.6.10



Den aktuella fördelningen under 1987 pekar på stora variationer mellan distrikten. För hela Malmö kommun uppgick flyktinghushållens andel av de totala socialbidragskostnaderna till knappt 22 procent. Nordöstra distriktets flyktingmottagning stod naturligtvis för en stor del, drygt hälften av kommunens flyktingkostnader. Därefter är det Östra distriktet som har en markerad flyktingprofil. Närmare en fjärdedel, 14 milj kr, av 1987 års socialbidragskostnader på 58 milj kr gick till flyktinghushåll. På Östra distriktet utgjorde de 15 procent av samtliga bidragshushåll under året jämfört med de tre andra distrikten flyktingandel på 5-8 procent. I avsnitt 4 gör vi en tillbakablick och kontrollerar om flyktinghushållen har ökat kraftigare på Östra distriktet de senaste åren. Kan det förklara distriktets speciellt negativa socialbidragstrend?

Tabell 3.6.11

Socialbidraget 1987 distriktsvis i Malmö kommun efter registerledarens nationalitet och flyktingstatus

	Centrum		Nordöstra		Östra		Västra		Södra		Malmö kommun	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Totalt antal bidrags-hushåll	4950	100	4974	100	2716	100	2232	100	3295	100	18164	100
svensk, reg led	4153	84	3015	61	1658	61	1706	76	2537	77	13065	72
utländsk, ej flykting	568	11	605	12	642	24	338	15	523	16	2677	15
flykting	229	5	1354	27	416	15	188	8	235	7	2422	13
Totalt utbetalt belopp milj kr	85.3	100	85.5	100	58.3	100	37.9	100	57.1	100	324.5	100
svensk reg led	63.9	75	39.6	46	28.5	49	24.4	64	38.3	67	194.9	60
utländsk, ej flykting	15.1	18	8.3	10	16.0	27	7.6	20	12.7	22	59.9	18
flykting	6.3	7	37.6	44	13.8	24	5.9	16	6.1	11	69.7	22

Tabellen nedan ger en fingervisning om olika flyktinggruppers boendemönster. Dessa styrs av ett flertal faktorer. Spridningen av invandrarbostäder och socialförvaltningens flyktingbostäder är en faktor. Omändringen av Celsiusgården i Katrinelundsområdet till flyktingförläggning har t ex påverkat socialbidragsberoendet i delområdet från 9 procent 1984 till 54 procent 1987. Tillgången till lediga lägenheter i stort i malmöområdet påverkar givetvis flyktingarnas boendeval. Därutöver sker ett naturligt val bland vissa flykting-

grupper att söka sig till områden där det redan bor många från det egna hemlandet. Tabellen nedan ger inte en tillfredsställande bild av bostadsmönstret för flyktinghushållen, eftersom den endast visar tillhörigheten till senast aktuella handläggande distrikt 1987. Många handlägges fortfarande på Nordöstra distriktet trots att de bor t ex på Rosengård eller Holma. Enligt enkätundersökningen på flyktingsektionen hösten 1987 bodde en fjärdedel av samtliga aktuella flyktingar inom Östra distriktet. Nedanstående årsstatistik noterade endast att vart sjätte flyktinghushåll haft anknytning till Östra distriktet.

Andelen flyktingar av samtliga utländska bidragshushåll ger en vink om nationaliteternas ankomsttider. Flyktingar från Iran, som är den klart största gruppen 1987, har anlänt framför allt de senaste åren. Drygt 90 % av samtliga iranska socialbidragshushåll hade flyktingstatus 1987. Motsvarande siffra för den näst största nationaliteten, Polen, låg på under hälften. Många av de polacker som anlände i början av 1980-talet, i samband med krisen i landet, har varit i Sverige så länge att statsbidrag inte längre utgår.

Tabell 3.6.11

Flyktinghushåll med socialbidrag efter nationalitet i Malmö kommun -
distriktsvis 1987

Nationalitet	DISTRIKT						Andel av samtliga utländska social- bidrags- hushåll i %
	Centrum	Nordöstra	Östra	Västra	Södra	Mö kommun	
Iran	56	343	43	35	55	532	91
Polen	26	164	120	38	41	389	46
Chile	15	152	31	10	6	214	54
Jugoslavien	6	161	19	4	8	198	31
Rumänien	15	70	18	8	22	133	86
Statslös	9	36	48	25	15	133	84
Ungern	10	79	22	6	9	126	69
Libanon	12	34	18	5	22	91	93
Irak	5	15	31	6	10	67	87
Vietnam	19	5	18	1	24	67	60
Övriga nationaliteter	56	295	48	50	23	472	26
Samtliga flykting- hushåll	229	1 354	416	188	235	2 422	48

3.7 Socialbidragets varaktighet

I kapitlets inledande översikt framgick att Malmö inte bara särskiljer sig med avseende på socialbidragets utbredning i befolkningen utan också vad gäller bidragsberoendets varaktighet. Bidragshushållen i Malmö erhåller bistånd i avsevärt mycket längre perioder jämfört med landet i stort. För att undvika de metodfällor som diskuterades i kapitel 2 kring bidragstidernas längd presenteras i detta avsnitt uppgifter som belyser bidragstiderna lite djupare än en genomsnittssiffra för samtliga bidragshushåll. Hur många går konstant på socialbidrag? Vilken roll spelar hushåll med enstaka bidragsbehov? Hur ser mönstret ut i de olika socialdistrikten?

Tabell 3.7.1

Socialbidraget efter bidragstidens längd distriktsvis i Malmö kommun 1987

Under respektive distrikt anges först 1) Andel av samtliga bidragshushåll följt av 2) Andel av samtliga bidragsmånader.

Antal bidrags- månader	C		Nö		Ö		V		S		Mö	
	1)	2)	1)	2)	1)	2)	1)	2)	1)	2)	1)	2)
1-3	51	18	55	20	40	12	47	16	47	15	49	17
4-9	31	39	27	35	32	34	34	41	32	38	31	37
10-12	18	43	18	45	28	54	19	43	21	46	20	46
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Hälften av de drygt 18 000 malmöhushåll som erhöll socialbidrag 1987 hade bistånd under en kort period, max tre månader. Cirka 4 500 hushåll, 29 procent, beviljades stöd vid ett enstaka tillfälle. Vart femte bidragshushåll i Malmö var mer eller mindre konstant beroende av socialbyråns stöd. Cirka 2 000 malmöhushåll, eller 11 procent av samtliga bidragshushåll, var bidragsberoende samtliga månader under 1987. Detta kan jämföras med siffran för hela riket, 5 %.

Bland socialdistrikten uppvisar särskilt Östra distriktet långa biståndstider. Närmare 800 av distriktets samtliga 2 700 bidragshushåll 1987 hade längre biståndstider än nio månader (28 procent). Av dessa hade över hälften bidrag under årets samtliga månader (15 procent).

Den befintliga statistikföringen döljer till stor del vilka biståndsggrupper som hålls i ett långvarigt bidragsberoende. Erfarenheter från olika undersökningar pekar ut vissa särskilt utsatta grupper. Ensamföräldrar med små barn är en sådan grupp. Flyktingar och äldre utländska medborgare är andra bidragsgrupper som är hänvisade till mer eller mindre permanent stöd. Några större åldersmässiga fluktuationer kan dock inte avläsas i socialstatistiken. Ungdomarnas genomsnittliga bidragsberoende ligger bara marginellt under kommunsnittet. Östra distriktets längre biståndstider går genom samtliga ålderskategorier vid en närmare granskning för de senaste åren.

Tabell 3.7.2

Socialbidragshushåll med långa bidragstider (10-12 månader) 1987 distriktsvis i Malmö kommun

Distrikt	Bidragshushåll		Utbetalt belopp	
	Antal bidrags- hushåll	Andel av samt- liga bidrags- hushåll	Antal milj kr	Andel av tot utbetalt belopp i %
Centrum	914	18.5	42.2	49.5
Nordöstra	904	18.2	44.5	52.0
Östra	761	28.0	34.8	59.7
Västra	417	18.7	18.7	49.3
Södra	703	21.3	30.2	52.9
Hela kommunen	3 699	20.3	170.4	52.5

Hushållen med långa biståndstider (20 % av samtliga) erhö11 170 miljoner kronor i socialbidrag 1987. Över hälften av socialbidragskostnaderna i Malmö kan hänföras till de mer eller mindre permanenta bidragshushållen. På Östra distriktet stod denna grupp för 60 procent av årets totalt utbetalda bistånd. Utifrån de aktuella biståndsgruppernas behov, där kommunen strävar att minska socialbidragskostnaderna, är de långvariga biståndstagarna av strategisk betydelse. Liksom på många andra håll i landet har målgruppsinriktade verksamheter kommit igång vid Malmös socialbyråer. Långtidsarbetslösa äldre biståndstagare (50-64 år) och arbetslös ungdom är speciella biståndsgrupper som uppmärksammas. Ansträngningar kan således noteras inom den individuellt orienterade delen av det sociala arbetet. Mer allmänt och strukturellt inriktade insatser för att t ex blottlägga och uppmärksamma brister i socialförsäkringssystemen och arbetsmarknaden, som medverkar till bidragsberoende, saknas däremot.

4 FAKTORER SOM PÅVERKAR SOCIALBIDRAGETS UTVECKLING

4.1 Inledning

I detta kapitel granskas vilka faktorer som kan ha bidragit till Malmös särpräglade bidragsprofil Vilka krafter och förändringar utanför socialbyråernas räckvidd kan ha medverkat till denna utveckling? Vilka fattigdomsalstrande inslag kan sägas vara utpräglade för Malmö kommun i mitten av 80-talet? Hur slår olika faktorer på olika befolkningsgrupper? Hur ser mönstret ut på distriktsnivå? Kan vi finna yttre faktorer som förklarar de två försöksdistriktens avvikande socialbidragsutveckling i förhållande till kommunen i stort?

Innan en genomgång presenteras av faktorer som kan anses vara relevanta vid en analys av orsakerna bakom den moderna fattigdomen i Malmö, bör själva uppgiftens karaktär lyftas fram. Hur skall man egentligen förklara människors beroende av socialbidrag? Vad är det uttryck för? Otillräckliga personliga egenskaper eller resultat av samhällets inneboende krafter? Knappast något annat samhällsfenomen är så omgärdat av folkliga föreställningar och myter som just socialbidragstagandet. Dessa fördomar konserverar föreställningen att bidragsberoendet skulle orsakas av den enskilda individens vilja och förmåga. På så sätt underblåses känslorna av skam och misstroende hos de grupper som är hänvisade till denna bidragsform, trots att kanske deras beroende åsamkats av generella omständigheter som de själva inte kunnat påverka.

Bland socialtjänstens personal råder inte sällan en oklar koppling mellan å ena sidan strukturell förståelse av vad som alstrar fattigdom och å andra sidan de åtgärdsval de arbetar med för att minska dessa. Socialarbetarens kunskaper om välfärdssamhällets baksidor hänger oftast inte samman med hur de faktiskt arbetar med utsatta grupper. Istället för en generellt täckande föräldraförsäkring erbjuds småbarnsmamman behovsprövat socialbidrag, osv, osv.

Detta visas i den spänning som finns mellan individuellt och samhälleligt grundade uppfattningar om orsakerna till och åtgärderna för att mildra socialbidrags utbredning. En enkel fyrfältstabell kan illustrera detta:

Bakomliggande orsaker till
socialbidraget

		Individ	Samhälle
Åtgärder för att mildra social- bidrags- beroende	Individ	1	2
	Samhälle	3	4

Socialtjänstens dominerande arbetsfält ligger i det andra fältet. Trots socialtjänstlagens uttalade uppmaningar att analysera och påverka levnadsvillkorens fördelning i kommunerna, inskränks socialbyråarbetet till största del av individuell handläggning. I vissa kommuner märks ansträngningar att frikoppla delar av personalen för att kunna satsa på fältförlagt socialt arbete med inriktning på generella åtgärdsstrategier. Även i Malmö kommun förekommer initiativ i denna riktning. Ifall dessa arbetsformer får ett större genomslag för fattigdomen i Malmö är det för tidigt att uttala sig om.

Traditionellt brukar fattigdom förklaras antingen som en följd av arbetslöshet och låga löner och av brister i den generella välfärdspolitiken. Kopplingen mellan arbetslösheten och socialbidragets genomslag diskuterar vi i ett särskilt avsnitt, 4.6. Olika brister i socialförsäkringssystemen berörs på flera ställen i kapitlet. Bostadsbidragets förändringar under 1980-talet har t ex haft direkta effekter för låginkomsttagares förmåga att klara den egna familjeekonomin. Under det senaste årtiondet har bostadsbidragets reala värde och dess regelutformning förändrats successivt, så att allt färre hushåll erhållit detta stöd. I Malmö kommun har antalet hushåll med bostadsbidrag minskat från cirka 10 500 hushåll 1982 till cirka 7 700 1987. Sedan början av 1970-talet har barnfamiljer med låga inkomster i nyproducerade lägenheter erhållit ett extra kommunalt bostadsbidrag. Detta slopades fr o m januari 1987 vilket efter hand leder till en övervältring på socialbidragskostnaderna med åtminstone ett par miljoner kronor årligen. Samspelet mellan välfärdspolitiska instrument och socialbidrag är tydliga, men svåra att precis uppskatta i varje enskilt fall. Flera exempel på detta tas upp i de följande avsnitten.

I fattigdomsforskningen märks en övergång från studiet av enkla mätbara faktorer som beskriver till ojämlik resursfördelning i ett samhälle till sökandet efter stora orsakssammanhang. Den tidigaste forskningen utgick från en absolut definition av fattigdom. Man kunde därför t ex bestämma fattigdomens utbredning genom att mäta människors tillgång till en stipulerad "matkorg". Fattigdomens karaktär tolkades i huvudsak utifrån fysiska behov. I takt med välfärdssamhällets snabba expansion har behovet av mer inträngande kunskap om fattigdomen ökat. Den moderna fattigdomsforskningen utgår istället från en relativ definition som vidgats till att mer betona de sociala aspekterna av fattigdomens existens. Människor blir inte bara fattiga i en materiell mening, utan de står också utanför vanliga livsmönster, vanor och aktiviteter som står till buds för resten av befolkningen.

Walter Korpi's undersökning "Fattigdom i välfärden" (1971) utgör fortfarande ett viktigt bidrag i den svenska fattigdomsforskningen. Orsakerna till fattigdom delas in i tre nivåer som hänger samman med varandra; grundläggande, betingade och utlösande faktorer. Flera aktuella studier lutar sig mot detta betraktelsesätt. Denna modell över orsaksfaktorer till fattigdom beskrivs tydligt i Lars Svedbergs studie "Klienterna, arbetet och arbetslösheten" (1987). De utlösande faktorernas betydelse, t ex sjukdom, missbruk och arbetslöshet överbetonades tidigare ofta. Korpi skiljer mellan resursminskande och behovsökande faktorer. Bakom dessa verkar de betingade förhållandena som skapar risker för den enskilde att hamna i fattigdomsfällan. Klassmässig bakgrund, grad av utbildning, bostadsort och kön, är sådana på individuell nivå, medan ekonomiska konjunkturer är en betingad orsaksfaktor på samhällsnivå. Det finns naturligtvis större risk att hamna i ekonomisk utsatthet vid lågkonjunkturer än i perioder av tillväxt och expansion.

De faktorer som skapar fattigdom är, ytterst, beroende av grundläggande samhällsfaktorer, dvs uppdelningen mellan klasser, socialgrupper och dylikt. I den svenska forskningen har orsakerna också delats in i utgiftsbaserade faktorer och inkomstgrundade förhållanden till fattigdom. Karin Tengvald (1976) belyser vilken betydelse utgifter, i form av t ex höga boendekostnader i nyproducerade lägenheter, har för socialbidragsberoendet. Poängen blir att man måste studera ekonomisk utsatthet genom att undersöka både inkomster och utgifter för vissa befolkningsgrupper. Detta verkar vara självklart men är, på

grund av bidrags- och skattesystemens utformning, svårare att praktiskt genomföra.

SCB:s specialstudie över socialbidragstagarnas levnadsförhållanden 1983--1985 (rapport 52 i SCB:s serie om levnadsförhållanden) har delat in orsakerna till socialbidragstagandet i dessa fem huvudfaktorer:

- 1 Drag i samhällsstrukturen som innebär marginalisering
- 2 Samhällets generella stödåtgärder inom den ekonomiska politiken och socialpolitiken
- 3 Förekomsten av tillfälliga behov under etableringsfaser och tillfälliga personliga kriser
- 4 Tillämpningen av socialbidragsreglerna
- 5 De bidragsberättigades beteende

De problem som alstrar ett bidragsberoende återfinns antingen i samhällsstrukturen (1), t ex ökad arbetslöshet, hyresökningar och höjda matpriser, eller på en individuell nivå (3). De andra tre faktorerna är olika slags reaktioner på dessa problem, fast på olika nivåer.

Problem bakom socialbidragsberoende

På samhällsnivå (1) Hos individen (3)

Reaktioner:

Generella åtgärder (2)

Socialtjänstens agerande (4)

Socialbidragstagarens
beteende (5)

A	B
C	D
E	F

I det följande belyses en rad faktorer på samhällsnivå (1) som kan hänföras till det övre vänstra fältet (A). Detta innebär att såväl socialbidragets ursprung som bemötandet av detta, ligger utanför socialbyråernas inflytande. I avsnitt 4.2 beskrivs de befolkningsmässiga förändringarna i Malmö kommun och vilka effekter dessa kan ha på den relativt höga andelen bidragsberoende

hushåll. Tendenser till uppdelning och sortering av mer eller mindre attraktiva grupper, på både den lokala arbets- och bostadsmarknaden redovisas.

Flyktingarnas betydelse för socialbidragsmönstret i Malmö lyfts fram i ett särskilt avsnitt. Såväl generella åtgärder som socialtjänstens eget agerande tas i detta sammanhang upp till belysning.

I kapitlets sista avsnitt ställs frågan vilken roll bidragsreglerna i Malmö haft på kommunens totala socialbidragskostnader. I den ovanstående schematiseringen hamnar denna faktor i fältet C.

Någon uttömmande beskrivning av alla yttre faktorerers påverkan på socialbidragens ökning i Malmö kan naturligtvis inte presenteras. Många komponenter och samband framträder vid mera ingående studier av enskilda behovsgrupper. Vi har t ex inte undersökt samband mellan omfattningen av alkohol- och narkotikamissbruk i Malmö kommun och graden av socialbidragsberoende, inte hälso- eller utslagning ur arbetslivet, inte heller utbildningsbristernas betydelse. Denna rapports breda översikt av socialbidragets karaktär och omfattning i Malmö måste följas av flera uppföljningar som syftar till fördjupad förståelse av den moderna fattigdomen.

4.2 Samband befolknings- och socialbidragsprofiler

4.2.1 Malmös demografiska särprägel

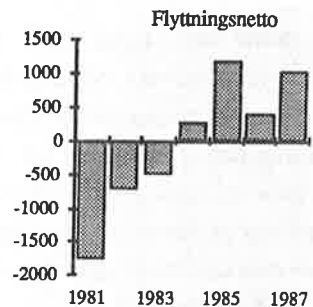
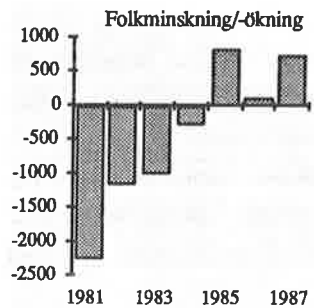
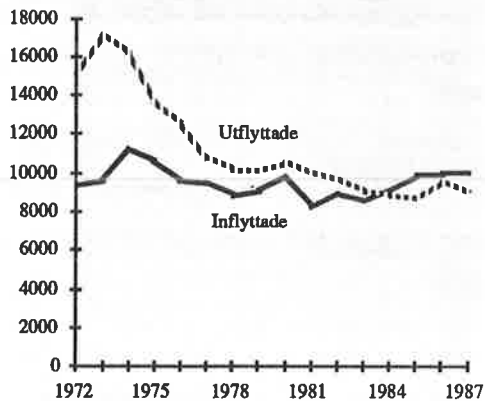
Vilka faktorer kan då spåras i Malmös befolkningsprofil som eventuellt kan förklara den extremt höga socialbidragsnivån?

En första uppgift är att begrunda vilka effekter 70-talets kraftiga utflyttning från Malmö kan tänkas haft. Kommunen tappade cirka 35 000 invånare under denna period till förmån för allt kranskommunernas nybyggnationer i villa- och småhusområden. Nedgången bröts först 1984. Det är inte en alltför djärv hypotes att anta att det i hög grad var hushåll med stabila och hyggliga inkomster som flyttade ut, speciellt familjer med yngre hemmavarande barn. En fortsatt sortering på bostadsmarknaden i Sydvästra Skåne resulterade i uppdelning av olika delmarknader inom boendet. I efterföljande avsnitt visar vi på dess effekter inom Malmö kommun - ett vidgat gap mellan rika och fattiga bostadsmiljöer. Men också effekterna över kommungränserna kan ha spelat en roll för Malmös särställning vad beträffar socialbidragsberoende. I takt med att det

skedde en avtappning av hushåll utan bidragsbehov, ökade det relativa bidragsberoendet hos den kvarvarande befolkningen i Malmö. Det vore intressant med en fördjupad studie som analyserar flyttströmmarnas sociala profil i landets tre storstäder. Kan det t ex vara så att Stockholms lägre socialbidragsberoende till viss del beror på en högre utflyttning av bidragshushåll till vissa särskilt utsatta grannkommuner?

Diagram hämtade ur Malmöläget 1:1988, Statistikbyrån, Malmö Stad.

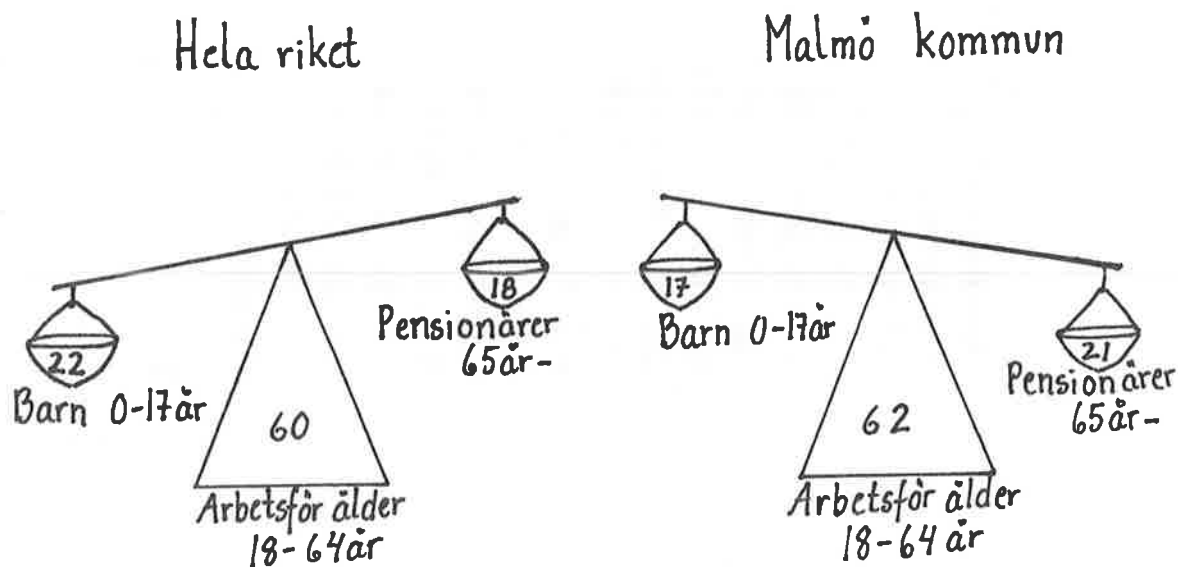
Flyttningar till och från Malmö 1972-87



En annan demografisk faktor som direkt påverkar socialbidragen är befolkningens åldersprofil. I tidigare avsnitt har vi visat att barnfamiljer och ungdomar riskerar ekonomisk osjälvständighet i mycket högre utsträckning än t ex barnlösa hushåll och äldre hushåll. Jämförelsen av befolkningsprofilen mellan Malmö och landet i stort ger en splittrad bild. Å ena sidan talar en hög andel barn och hög andel pensionärer i Malmö kommun för ett lägre genomslag i socialbidraget. Å andra sidan innebär en hög andel personer i de mest bidragskänsliga åldrarna, 20-29 år, i Malmö, risker för ett högre bidragsberoende totalt. Låt oss titta närmare på dessa förhållanden.

Figur 4.2.1

Befolkningsprofiler i Malmö kommun och hela riket

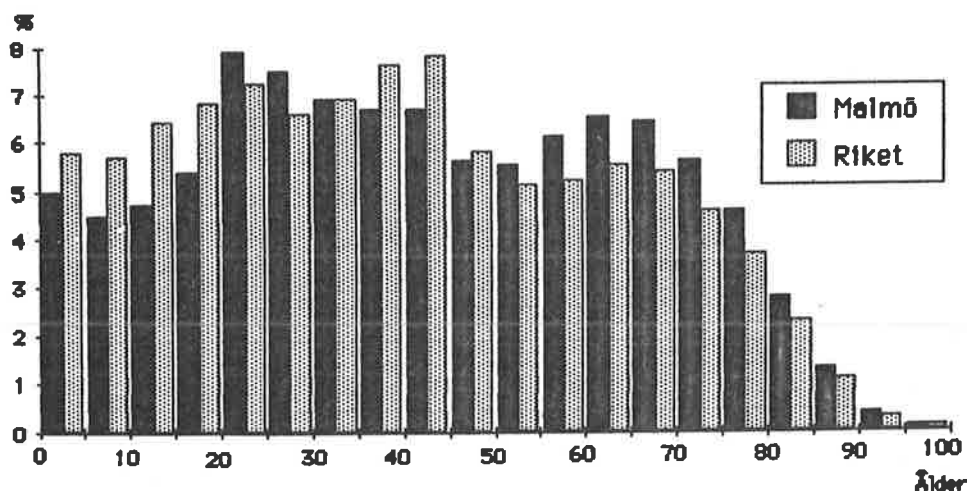


De befolkningsmässiga vågskålarna väger över åt olika håll. I förhållande till landet i stort har Malmö en hög andel äldrebefolkning. Andelen barn av hela befolkningen är betydligt mindre i Malmö än rikssnittet. Ifall Malmö skulle haft rikets demografiska profil hade antalet barn varit cirka 11 000 fler medan pensionärsantalet minskat med närmare 8 000 personer. Med denna föryngrade profil hade socialbidragsberoendet med sannolikhet legat betydligt högre än det faktiska.

Ungdomspuckelns betydelse

Tabell 4.2.2

Åldersstruktur i Malmö och riket 1987



Utdrag ur Aktuell statistik 2:1987, Statistikbyrån, Malmö Stad

De stora barnkullarna från mitten av 1960-talet har satt sina tydliga spår i varje fas upp till det nuvarande inträdet i vuxenlivet. Daghemsutbyggnad, bristande skolresurser, ungdomsarbetslöshet och avsaknad av lediga bostäder har förföljt denna generation. Liksom de stora kullarna från 40-talet, har 60-talisterna fått känna på allehanda trängseffekter. Medan den förra generationen växte upp i en dramatisk tillväxtperiod har 60-talisternas framfart skett på en mer vinglande färd. Lågkonjunkturerna i slutet av 70-talet och in i 80-talet skapade bl a en betydande ungdomsarbetslöshet. Samhällets åtgärder för

att mildra trängseleffekter inom utbildning, arbetsliv och bostadsmarknad för 60-talisterna har oftast satts in först när negativa konsekvenser redan uppstått.

Genomslaget i de mest socialbidragsberoende åldrarna, 20-24 år, syns tydligt i befolkningsstatistiken för Malmö kommun:

Tabell 4.2.3

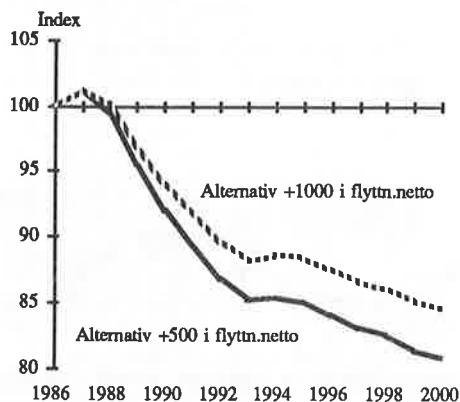
År	1975	1983	1987	1990
Antal 20-24 åringar	18 658	16 667	18 409	16 630 - 16 970

Den dramatiska utvecklingen talar sitt tydliga språk. Under dessa 15 år sker förändringar av ungdomsantalet i Malmö med cirka plus/minus 2 000 personer under korta tidsperioder. Kurvan följer väl socialbidragsutvecklingen för kommunen. Ökningen av ungdomsantalet med drygt 10 procent 1983--1987 har som enskild faktor påverkat den negativa socialbidragsutvecklingen på ett tydligt sätt. Trots en rad extra insatser, på såväl nationell som lokal nivå, för att klara ett smidigt inträde i vuxenlivet för 60-talisterna, visar det ökade socialbidragsberoendet bland dessa årsklasser ett negativt resultat. Antalet 20-24-åringar i Malmö kommun som står som registerledare i socialregistret har ökat från 3 814 1985 till 4 169 personer 1987, dvs en ökning med 355 registerledare. Detta motsvarar samtliga bidragshushålls ökning 1985--1987.

I omvänd ordning kan man de närmaste åren förvänta sig en rejäl draghjälp av ungdomskullarnas minskning vad gäller socialbidragets omfattning. Malmö stads Statistikbyrå arbetar efter följande befolkningsprognoser:

Tabell 4.2.4

Beräknat antal personer 20-24 år
i Malmö 1986-2000
Index 1986 = 100



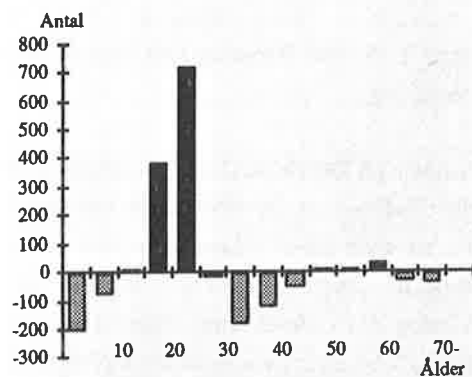
Utdrag ur Malmöläget 1:1988, Statistikbyrån, Malmö Stad.

En återgång till en mer "normal" andel ungdomar av befolkningen förväntas de närmaste åren. Om den höga bidragskvoten bland ungdomar skulle bestå fram till 1990, skulle gruppens totala nedgång medföra ett minskat antal socialbidragshushåll med cirka 400. Troligen blir effekten större på grund av trängsel-effektens försvinnande, den allmänt gynnsamma välfärdsutvecklingen och att vissa specialriktade reformer gentemot ungdomar först slår igenom efter den mest bekymmersamma perioden. Exempel på den sista faktorn är införandet av särskilda bostadsbidrag för ungdomar.

Under förutsättning att allt annat förblir konstant kring socialbidragsberoendet, leder ungdomskullens demografiska förändringar till en nedgång av socialbidraget framöver i Malmö kommun. Det som dock bör beaktas är flyttningsströmmen av ungdomar från andra kommuner. Diagrammet nedan visar en särpräglad profil. Är det barnen från de utflyttade barnfamiljerna på 70-talet som återvänder till Malmö? Fördjupade analyser krävs på individnivå för att förklara flyttningsrörelsernas betydelse för socialbidragets utveckling. Flyttning mellan kommuner kan för vissa hushållsgrupper innebära en stärkt familjeekonomi, medan det för andra medför en försämrad ekonomisk och social situation.

Tabell 4.2.5

Flyttningsnetto efter ålder 1986



Utdrag ur Malmöläget 1:1988, Statistikbyrån, Malmö Stad.

4.2.2 Samband på distriktsnivå

Malmöns befolkning har ökat något de tre senaste åren. Hur har det fördelat sig mellan de fem socialdistrikten?

Tabell 4.2.6

Befolkningsutveckling 1985—1987 distriktsvis i Malmö kommun

Distrikt	Antal invånare		Förändring	
	1985-01-01	1988-01-01	Antal	Procent
Centrum	57 480	57 936	+ 456	+ 0,8
Nordöstra	31 952	32 484	+ 532	+ 1,7
Östra	30 646	31 803	+ 1 157	+ 3,8
Västra	60 594	60 368	- 226	- 0,4
Södra	46 987	46 495	- 492	- 1,0
Hela kommunen	229 080	230 838	+ 1 758	+ 0,8

Nybyggnation och sanering av innerstadsmiljön ligger bakom befolkningsökningen på Centrum och Nordöstra distrikten. Flyktningmottagandet utgör säkert en bidragande faktor till förändringarna. Eftersom det rör sig om så stora totalpopulationer döljs olika flyttströmmar inom och mellan distrikten. Detta återkommer vi till i nästa avsnitt. I detta sammanhang skall vi koppla den totala befolkningsförändringen i de två försöksdistrikten, Östra och Södra, till deras socialbidragsutveckling.

Den relativa befolkningsökningen på Östra distriktet särskiljer sig från övriga distrikt, Östra har fått två tredjedelar av kommunens totala folkökning under de tre senaste åren. För att få svar på i vilken grad det kan ha påverkat socialbidragshushållens ökning på Östra distriktet, har vi särskilt granskat befolkningsförändringar i mindre delområden inom distriktet. Har ökningen skett i socialbidragstätta eller socialbidragsglesa bostadsområden? Svaret är entydigt. På de två bostadsområdena Örta- och Herrgården, flerfamiljsområden på Rosengård, har folkmängden ökat stadigt under de tre senaste åren, från 5 531 till 6 435 personer. Malmös mest socialbidragstyngda bostadsområden står således för en betydande del av såväl det enskilda distriktets som hela kommunens folkökning under de år som socialbidragsberoendet kulminerar. Tre fjärdedelar av Östra distriktets folkökning återfanns på Örta- och Herrgården, eller 904 av 1 157 personer. Hälften av kommunens folkökning kan tillskrivas dessa två bostadsområden. Närmare 60 procent av Östra distriktets bidragshushåll bodde i dessa bostadsområden, trots att de endast har en femtedel av distriktets totala folkmängd.

Mot bakgrund av dessa siffror blir det lätt att se att befolkningsförändringarna påverkat Östra distriktets socialbidragsutveckling. Om bidragsberoendet varit lika högt bland inflyttarna som bland befolkningen i stort i dessa två områden, har distriktet bara på dessa två områden fått ett tillskott av nya bidragshushåll i omfattningen 400 - 500. Vi har viss kunskap om flyttmönstret i miljonprogramsområdena och den talar för att bidragskvoten bland inflyttarna är ännu högre. Detta tillsammans med vetskapen om flyktinggruppernas fördelning i Malmös bostadsområden, talar för ett långt högre nytillskott av socialbidragshushåll, kanske upp till 700 hushåll 1987. Socialbyråprojektet på Östra har således startat i en period som kan karakteriseras som en kraftig "uppförsbacke".

Södra distriktets befolkningsminskning med en procent 1985--1987 fördelar sig ojämnt bland distriktets 19 delområden. I de två mest socialbidragstygda områdena i detta distrikt, Gullviksborg och Lindängen, har befolkningen istället ökat de aktuella åren (+ 246 invånare på Gullviksborg och + 173 på Lindängen). Slutsatsen blir att den totala befolkningsminskningen på Södra distriktet endast marginellt kan ha påverkat minskningen med -3,3 procent av antalet socialbidragshushåll under samma period.

Tabell 4.2.7

Befolkningsprofil 1987-12-31. Andel av totala befolkningen

Område	Barn (0-17 år)	Arbetsför ålder (18-64 år)	Pensionärer (65 år -)
Malmö kommun	17	62	21
<u>Distrikt</u>			
Centrum	11	61	29
Nordöstra	12	64	24
Östra	23	64	14
Västra	20	59	22
Södra	23	63	14
<u>Delområden</u>			
Pensionärstata områden:			
Dammfri	6	50	44
Kronborg	7	45	48
Ellstorp	2	50	48
Borgmästaregården	6	45	49
Barntata områden:			
Kroksbäck	26	60	15
Holma	25	62	13
Törnrosen	27	65	8
Örtagården	35	59	6
Herrgården	29	64	7

Befolkningsprofilen skiljer sig högst avsevärt mellan distrikten. Innerstadsdistrikten kontrasterar mot förortsdistrikten. Pensionärsandelen är dubbelt så hög på Centrumdistriktet som på Östra och Södra distrikten. Omvänt är barnen dubbelt så vanliga i de två försöksdistrikten jämfört med Centrum och Nordöstra. Skillnaden framträder ännu tydligare i enskilda delområden. Det finns innerstadsområden där pensionärerna utgör nästan hälften av befolkningen och barnen nästan saknas. De barntäta områdena sammanfaller med de delområden som har högst socialbidragsberoende. Örtagården på Rosengård toppar barnandelen i kommunen med hela 35 procent, dvs en dubbelt så hög andel barn som för kommunen i övrigt.

Tabell 4.2.8

Socialbidragsberoende efter åldersklasser distriktsvis i Malmö kommun 1987.
Andel socialbidragstagare av totalbefolkningen, i %

Åldersklasser	Distrikt					
	Centrum %	Nordöstra %	Östra %	Västra %	Södra %	Malmö kommun %
Barn 0-17 år	25	41	24	11	18	20
Vuxna i arbets- för ålder, 18-64 år varav:	15	26	15	7	12	14
18-19 år	21	38	13	8	15	16
20-24 år	21	32	25	13	24	23
25-29 år	18	35	29	13	20	22
30-39 år	17	34	20	10	15	18
40-49 år	12	22	11	5	9	11
50-59 år	8	11	7	3	5	6
60-64 år	3	5	5	2	3	3
Pensionärer, 65 år-	2	2	6	1	3	2
Samtliga	12	22	16	7	12	12

Genom att ställa samman distriktens befolknings- och klientprofiler, framträder ett överblickbart underlag. Detta presenteras i nedanstående tabell. Genom att granska sambandet mellan dessa profiler kan man få svar på om ett avvikande socialbidragsmönster beror på en demografisk variation (t ex att det finns extremt många barnfamiljer i ett område) eller på graden av bidragsberoende (en stor del av en viss grupp erhåller bidrag). Ibland förklaras ett högt bidragsberoende av ett samspel mellan dessa två faktorer. Ta barnandelen på Östra distriktet som illustrativt exempel. Knappt 1 800 av distriktets barn i åldrarna 0-17 år levde 1987 i hushåll med bidragsberoende ($31\,803 \times 0,23 \times 0,24 = 1\,766$). Om både befolknings- och klientprofil på Östra distriktet varit enligt kommunsnittet, hade antalet barn i socialbidragshushåll stannat vid knappt 1 100 barn ($31\,803 \times 0,17 \times 0,20$). Den faktiska skillnaden kan till större delen förklaras av den extrema befolkningsprofilen framför den avvikande klientprofilen för distriktet. Den markanta ökningen av antalet barnfamiljer med socialbidrag på Östra distriktet hänger intimt samman med flyttningsrörelserna för t ex flyktinghushåll med barn. Antalet barn i socialbidragshushåll på Östra distriktet har ökat kraftigt 1985--1987, från 1 478 till 1 766 barn (+20 %).

Endast Nordöstra distriktet har haft en liknande ökning av barnfamiljer bland aktuella socialbidragshushåll. Deras extrema klientprofil bland barn/ungdom kan till stor del förklaras av flyktingmottagandet.

Tabell 4.2.9

Karakteristik på befolknings- och klient (socialbidrags-) profiler
distriktsvis i Malmö kommun 1987

Distrikt	Befolkningsprofil		Klientprofil	
	Barn/Ungdom	Pensionärer	Barn/Ungdom	Pensionärer
Centrum	Låg (11 %)	Hög (29 %)	Hög (25 %)	Medium (2 %)
Nordöstra	Låg (12 %)	Hög (24 %)	Hög (41 %)	Medium (2 %)
Östra	Hög (23 %)	Låg (14 %)	Hög (24 %)	Hög (6 %)
Västra	Hög (20 %)	Medium (22 %)	Låg (11 %)	Låg (1 %)
Södra	Hög (23 %)	Låg (14 %)	Medium (18 %)	Hög (3 %)
Malmö kommun	17 %	21 %	20 %	2 %

Not: Låg = minst 10 % under kommunsnitt/Medium = + 10 % av kommunsnitt
Hög = minst 10 % över kommunsnitt

4.3 Gapet mellan rika och fattiga områden i Malmö

För att få grepp om socialbidragets fördelning i Malmö kommun har vi särskilt undersökt socialbidragets utveckling under 1980-talet i 97 delområden av kommunen. I bilaga 2 presenteras den relativa utvecklingen av socialbidraget för varje enskilt område distriktsvis. Hushållsbegreppet som använts har utgått från Malmö kommuns fiktiva sätt att beräkna det totala hushållsantalet. Läsaren bör således vara medveten om att tabellerna underskattar socialbidragets relativa utbredning med i genomsnitt 20 procent.

En konsekvent klassificering av socialbidragsberoendet har skett enligt följande skala:

Socialbidragsberoende	Andel bidragshushåll av samtliga hushåll
Låg	= upp till 5 procent
Mellan	= mellan 5 och 20 procent
Hög	= över 20 procent

Redan skalindelningen skvallrar om Malmös speciella bidragsförhållanden. Stadsdelar som kommer upp till en bidragsandel på närmare en femtedel hamnar i en "normalgrupp" medan motsvarande andel i många andra kommuner skulle betecknas som extremt avvikande.

Hur har då socialbidraget fördelats i kommunen under 1980-talet?

Tabell 4.3.1

Socialbidragsberoende i delområden 1980 och 1987 distriktsvis i Malmö kommun. Andel socialbidragshushåll under året av totalt antal hushåll

Distrikt	Socialbidragsberoende ¹⁾							
	Låg 1980 1987		Mellan 1980 1987		Hög 1980 1987		Totalt 1980 1987	
Centrum	12	6	8	12	0	2	20	20
Nordöstra	6	4	8	7	0	3	14	14
Östra	10	8	4	4	2	4	16	16
Västra	22	20	5	5	0	2	27	27
Södra	13	8	7	6	0	3	20	20
Malmö kommun	63	46	29	27	2	14	97	97

1) Låg = - 5 % av samtliga hushåll

Mellan = 5 - 20 % av samtliga hushåll

Hög = 20 % - av samtliga hushåll

Totalt antal hushåll grundas på Malmö kommuns fiktiva beräkningssätt.

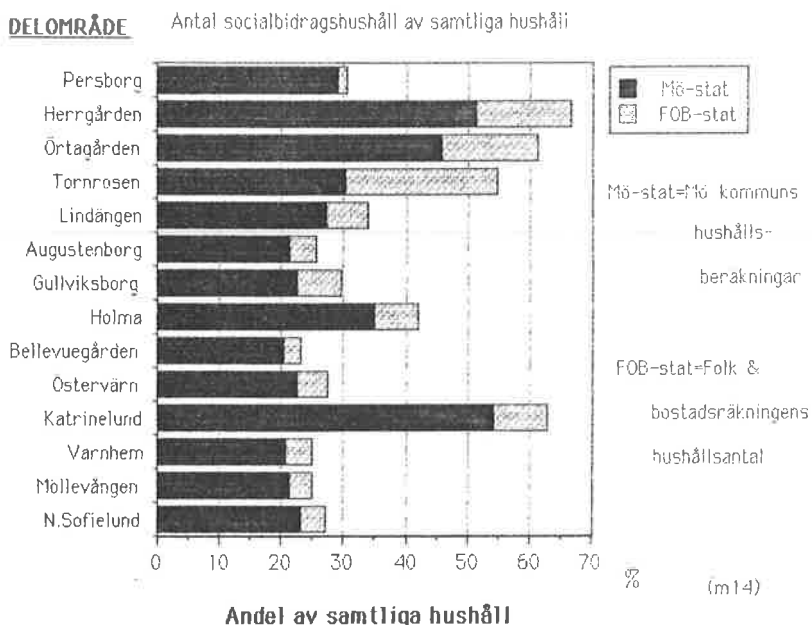
Närmare två tredjedelar av kommunens delområden hade en låg bidragsprofil 1980, 63 av 97 områden. Redan vid ingången av 80-talet hade två områden en bidragskvot överstigande var femte hushåll i området. Dessa var Örta- och Herrgården på Östra distriktet.

Det bestämda intrycket är att avståndet mellan låg- och högprofilsområden ökat under 1980-talet. Det är framför allt i områden med en redan relativt hög bidragsprofil som de stora ökningarna av tillströmmande bidragshushåll kunnat noteras. Gapet mellan rika och fattiga områden tycks vidgas dessa år. De 14 delområden som hade en bidragskvot över 20 procent stod för cirka 41 procent av kommunens totala socialbidragshushåll. Detta skall jämföras med deras andel av kommunbefolkningen, 18 procent.

De värst utsatta områdena framgår av följande diagram:

Diagram 4.3.2

Socialbidragsberoende i 14 delområden i Malmö kommun 1987



Diagrammet visar också hur bidragskvoten fördelats efter ett mer stringent hushållsbegrepp. Katrinelunds höga andel är i stort ett resultat av flyktinförläggningen vid Celsiusgården. Det genomsnittliga bidragsberoendet för dessa 14 högprofilsområden har ökat från 14,4 % 1980 till 27,7 % 1987. Lågprofilsområdena (46 st) har ökat sitt bidragsberoende från 1,5 % till 2,8 % under motsvarande tidsperiod. Det finns stadsområden som t o m minskat sitt redan mycket låga bidragsberoende, t ex delområdena Teatern, Klagshamn och Lockarp.

Socialbidragsprofilen ger en tydlig bild av välfärdens fördelning i Malmö. Inom korta avstånd finns såväl välsituerade bostadsmiljöer, med knappt några socialbidragsberoende hushåll, som bostadsområden där en stor del av befolkningen är hänvisade till socialbyråns ekonomiska hjälp. Skillnaden mellan förutsättningarna för de olika områdenas invånare att klara en fri och självständig livsföring, hänger fortfarande på plånbokens tjocklek, framt uttryckt. Att man genom fysiska bostadsförbättringar skulle kunna åstadkomma en mer allsidig befolkningssammansättning kan ifrågasättas. Flera exempel i Malmö kommun ger ett resultat i fråga om graden av socialbidragsberoende före och efter ombyggnad som ställer den hittills använda metoden i tvivelsmål. I ett flertal av MKB-ägda områden har 100-tals miljoner kronor satsats i s k problemområden, dvs i områden med bl a hög omflyttning och högt socialbidragsberoende. En områdesbeskrivning från Västra distriktet (1987) målar upp en dyster social bild av ombyggnationen på Kroksbäck. Socialbidragsberoendets fortsatta ökning på Törnrosen efter områdets omfattande fysiska ansiktslyftning indikerar samma negativa resultat.

Malmöns fattiga områden utgörs av några antal innerstadsområden, N Sofielund, Möllevången, Östervärn och Värnhem, och ett tiotal flerbostadsområden i allmännyttans ägo i ett bälte runt centrum. Under det senaste året återfinns ökningarna framför allt i dessa bostadsområden. Holma ökar från 331 bidragshushåll till 544 under 1987. Detta är till största delen förmodligen beroende på flyktinförläggningen i området. Örtagården ökar från 632 bidragshushåll 1986 till 767.

Tabell 4.3.3

Socialbidragsutveckling 1980 och 1987 fördelat efter socialbidragets
utbredning i delområden i Malmö kommun

Delområden efter socialbidragsberoende ¹⁾ 1987				
	Låg (n=46)	Mellan (n=37)	Hög (h=14)	Summa
Antal bidrags- hushåll				
1980	702	4 872	3 895	9 469
1987	1 327	9 373	7 464	18 164
Andel av samtliga bidragshushåll i %				
1980	7,4	51,4	41,4	100
1987	7,3	51,6	41,1	100
Totalt antal hushåll				
1980	47 815	72 227	26 958	147 000
1987	47 272	71 752	26 920	145 944
Andel av samtliga hushåll, i %				
1980	32,5	49,1	18,3	100
1987	32,4	49,2	18,4	100
Socialbidragsberoende i genomsnitt, i %				
1980	1,5	6,7	14,4	6,4
1987	2,8	13,1	27,7	12,4
Procentuell ökning av socialbidragsberoendet				
1980--1987	+87	+96	+92	+94

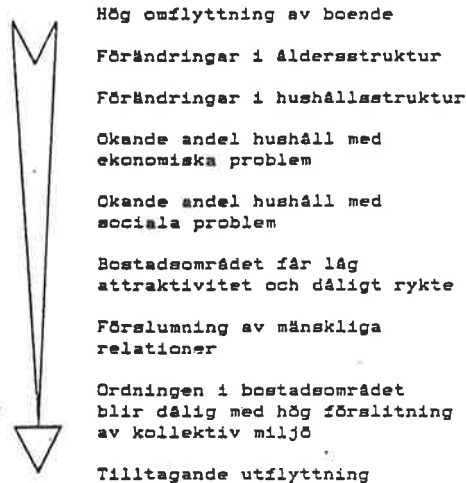
¹⁾ Låg = - 5 % av samtliga hushåll
Mellan = 5 - 20 % av samtliga hushåll
Hög = 20 % - av samtliga hushåll

Flyttning och fattigdom

En rad studier har under senare år belyst sambandet mellan bostadsområdenas stabilitet och fattigdomens genomslagskraft. Det finns flera teorier till varför det skett en koncentration av psykiska och sociala problem till vissa särskilt utsatta bostadsområden. En betonar själva urvalsmekanismerna på bostadsmarknaden som innebär att fattiga människor, i materiell, psykisk och/eller social mening, hänvisas till särskilda bostadsmiljöer med sned social sammansättning som följd. Andra undersökningar betonar bostadsmiljöns negativa inverkan. Den framkallar psykisk och social ohälsa. Sammantaget innebär detta, att flyttning till utsatta bostadsmiljöer slår dubbelt på grund av att de sociala nätverkssammanhang som skulle behöva svara upp mot de inflyttades sociala brister och behov lyser med sin frånvaro. Forskning visar dessutom, att den fattigare delen av befolkningen är mycket mer geografiskt bunden i sina sociala nätverk i jämförelse med mellanskikt och överklass. Släkten har en mer dominerande roll i arbetarbefolkningen. Diderichsen (1982) och andra forskare ser tre framträdande reaktioner mot utarmade bostadsmiljöer; anpassning, protest eller sorti.

Genom aktuell forskning i tre bostadsområden i Malmö (Mosesson och Ohlsson, 1985, 1986) har vissa samband mellan flyttningar och socialbidragsberoende kunnat demonstreras. Genom att man konsekvent följt ett bostadsområdes utveckling kan dessa visa att socialbidragstagare flyttar i dubbelt så stor utsträckning som andra hushåll. Dessutom avslöjades stora flyttningsskillnader inom tillsynes likartad bebyggelse. Sida vid sida låg hus av samma typ med diametralt skilda mönster vad gäller stabilitet och socialbidragsfrekvenser. Först vid mer inträngande uppföljningar framträder alltså de väsentliga sociala boendemönstren.

Inte sällan betraktas nyare boendemiljöer i termer av negativa och positiva spiraler. Thelander (1984) har i sina bostadssociologiska studier tagit fasta på flyttningssvolymer som en första statistisk indikation på ett bostadsområdes begynnande eller tilltagande negativa utveckling.



Figur 5 Förändringsstadier i bostadsområden med ökande andel sociala problem. (Thelander 1984 a).

I denna översiktliga studie över socialbidragets utveckling för hela Malmö kommun har, som vi redan påpekat, fördjupade uppföljningar av olika socialbidragsgruppers boendemönster inte varit möjlig att genomföra. Det vore t ex av värde att följa utsatta ungdomsgruppers etablering på en allt mer kapitalberoende bostadsmarknad. Andra grupper som vore intressanta att följa upp är t ex olika flyktinggrupper, förtidspensionärer, utlokaliserade psykipatienter och ensamförsörjare.

Istället får vi nöja oss med en introducerande bild av flyttningsmönster och socialbidragsberoende i Malmös 97 delområden. I vilken grad samvarierar dessa faktorer? Är högprofilsområdena i socialbidragshänseende de områden som också uppvisar störst omflyttning?

Tabell 4.3.4

Samband mellan socialbidragsberoende och flyttningsmönster i 97 delområden i Malmö kommun 1987

		Socialbidragsberoende 1)			
		Låg	Mellan	Hög	
Flyttningsmönster 2)	Låg	40	8	0	48
	Mellan	6	12	5	23
	Hög	0	17	9	26
		46	37	14	97

- 1) Låg = upp till 5 procent
Mellan = mellan 5-20 procent
Hög = över 20 procent

- 2) Beräknad på andelen utflyttade av totalpopulationen innevarande år.
(SCB:s avipak tabell N 4)
Låg = upp till 10 procent
Mellan = mellan 10-15 procent
Hög = över 15 procent

Bilden visar en tydlig samvariation. Områden med låg andel flyttare har också en låg socialbidragsprofil, medan områden med hög instabilitet kännetecknas av en hög bidragsprofil. Huvuddelen av bostadsområdena med högt bidragsberoende har en årlig omflyttning på cirka 25 procent. Instabiliteten är särskilt stor i vissa innerstadsområden som är föremål för saneringsåtgärder. Utflyttningen under 1987 var runt 30 procent i Södervärn, N Sofielund, Slussen och Östervärn. I de större allmännyttiga bostadsområdena ligger omflyttningsgraden kring 20 procent varje år. Omflyttningen i de värst drabbade flerbostadsområdena verkar ha varit nedgående under de sista två åren. Detta kan hänga samman med att det tidigare lägenhetsöverskottet i Malmöregionen bytts mot en tilltagande lägenhetsbrist. Detta bör motverka rörligheten på bostadsmarknaden.

Denna summariska bild av sambandet mellan stabilitet i boendet och grad av ekonomisk självförsörjning anger vilka yttre förutsättningar som råder i den allt mer uppdelade bostadsmarknaden i Malmö.

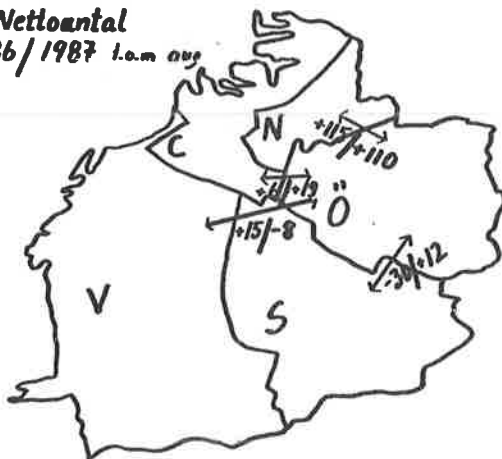
4.4 Överflyttningar mellan socialdistrikten

I en snävare mening har också graden av omflyttningar av hushåll i socialbidragsberoende försökt bedömas i syfte att beskriva de två försöksdistriktens yttre premisser. Mosessons och Ohlssons undersökningar av socialbidragstagare tyder på att omflyttning inte bara sker av en stor andel socialbidragshushåll utan också att dessa personer flyttar relativt ofta. Det handlar kanske mer om att flytta från snarare än att flytta till. En negativt laddad omflyttning. Har detta förekommit i större utsträckning inom Östra och Södra distrikten?

Något heltäckande mönster har inte gått att få fram genom den befintliga statistiken. Tre begränsade källmaterial har stått till buds då det gäller överflyttningar av socialbidragshushåll mellan distrikten under de aktuella åren. Den första är framtagen inom projektet på Östra socialbyrå. Den har mätt antalet överflyttningar på Östra distriktet i förhållande till de övriga distrikten. Följande resultat erhöles:

FLYTTNING AV BIDRAGSHUSHÅLL MELLAN ÖSTRA DISTRIKTET OCH ÖVRIGA DISTRIKT

Nettoantal
1986/1987 l.o.m avg



Summa överflyttningar av bidragshushåll
till Östra distriktet:

	TILL	VARAV Herr- gården	TILL Östra- gården	FRÅN	NETTO
1986	346	116	100	240	+106
1987 l.o.m avg.	278	86	51	145	+133

Under 1986 fick Östra distriktet, enligt denna enkla räkning, ta emot cirka 350 bidragshushåll från de andra distrikten medan 240 bidragshushåll överlämnades från Östra distriktet. Ett nettoflöde således på cirka 110 bidragshushåll. Uppföljningen under 1987 sträckte sig enbart fram till augusti månad. Fram till dess innebar överlämnandet av redan aktuella bidragshushåll ett nettotillskott på 130 bidragshushåll till Östra distriktet. Det utgör cirka fem procent av årets samtliga bidragshushåll på distriktet. Nordöstra distriktet dominerar som ursprungsadress.

Resultatet ledde till ett försök att kartlägga flyktingmottagningens överlämnande av "stabila" flyktinghushåll. Personalen på Nordöstra distriktet ställde sig välvilliga till att följa upp de tre senaste årens överlämnande från flyktingmottagningen till socialbyråerna. Efter en tid uppdagades dock att distriktet helt enkelt inte dokumenterat överlämnandet på ett sådant sätt som separerar flyktinghushåll från andra avflyttade socialbidragshushåll från

Nordöstra distriktet. Någon särskild fördjupning på hushållsnivå fanns det inte ytrymme för. Därför visar nedanstående sammanställning överflyttning av samtliga socialbidragsärenden från Nordöstra distriktet. En större del av dessa har varit bidragshushåll med flyktingstatus. Den exakta fördelningen på de olika mottagande distrikten har tyvärr gått förlorad.

Tabell 4.4.1

Överflyttningar från Nordöstra distriktet 1985—1987

Mottagande distrikt	1985		1986		1987	
	antal hus- håll	andel av samtliga bidrags- hushåll i %	antal hus- håll	andel av samtliga bidrags- hushåll i %	antal hus- håll	andel av samtliga bidrags- hushåll i %
Centrum	226	4,6	238	4,7	271	5,5
Östra	88	3,6	178	6,7	194	7,1
Västra	79	3,6	112	4,8	115	5,2
Södra	130	3,8	163	4,7	163	4,9
Samtliga överflyttade socialbidrags- hushåll	523	4,0	691	5,1	743	5,6

Överflyttningarna från Nordöstra har successivt ökat, vilket följer ett förväntat mönster i förhållande till flyktingmottagandets utveckling under dessa år. En ökning har skett från 1985, då flyktingmottagandet organiserades i sin nuvarande form, till 1987 med drygt 40 procent. Östra distriktet har fått den största ökningen, + 120 procent, medan Södra distriktet fått en relativt sett mindre del. Detta styrker återigen antagandet att Östra distriktet påverkats av yttre, icke påverkbara, faktorer kring socialbidragsökningen medan ett sådant samband inte föreligger för Södra distriktet.

Den tredje uppföljningen gjordes genom socialregistrets datasystem. På socialhögskolans inrådan genomfördes en sortering av socialbidragshushåll som bytt distrikt under 1987. Då endast den närmast tidigare bostads- och distrikts-tillhörigheten lagrats i datasystemet, erhöles inte heller här en heltäckande bild av förekommande överflyttningar. Resultatet mäter således inte överflyttningar bland socialbidragshushåll som flyttat över distriktsgräns mer än en gång under 1987. Detta bortfall torde dock utgöra en mindre del av samtliga överflyttningar under ett år.

Tabell 4.4.2

Antal socialbidragshushåll som bytt distrikt under 1987

Från	Till Centrum	Nordöstra	Östra	Västra	Södra	Summa
Centrum	-	89	48	33	71	241
Nordöstra	150	-	143	76	99	468
Östra	36	27	-	22	31	116
Västra	36	22	11	-	28	97
Södra	55	44	44	29	-	172
Summa	277	182	246	160	229	1 094

Cirka 1 100 bidragshushåll skulle således ha överflyttats under 1987. Detta behöver inte innebära att lika många hushåll de facto har flyttat, eftersom flyktinghushåll kan bo på annat distrikt under tiden de är aktuella på flyktingsektionen på Nordöstra distriktet.

Tabellen skall läsas som att t ex 468 bidragshushåll har överflyttats totalt från Nordöstra distriktet. Genom att jämföra deltotalerna erhålls följande nettoöverflyttning:

Tabell 4.4.3

Nettoresultat av överflyttning av socialbidragshushåll distriktsvis i Malmö kommun 1987

<u>Distrikt</u>	<u>Antal bidragshushåll</u>
Centrum	+ 36
Nordöstra	-286
Östra	+130
Västra	+ 63
Södra	+ 57

Detta bekräftar de två andra uppföljningarna av rörligheten mellan social-distrikten. Sett i proportion till samtliga bidragshushåll per distrikt, är Östra distriktets årliga tillskott betydligt större än de andra socialdistriktens.

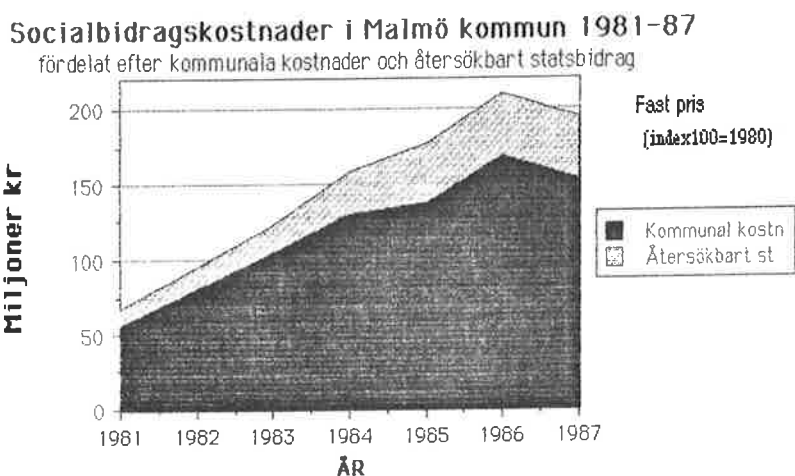
4.5 Flyktingmottagandets betydelse

Det är två frågeställningar som vi skall försöka besvara i detta avsnitt. Den övergripande frågan gäller i vilken utsträckning Malmös extrema bidragsprofil kan bero på kommunens flyktingmottagande. Den andra frågeställningen är om flyktingshushållens bosättning i Malmö kommun har påverkat de yttre ramarna för de två studerade försöksdistrikten. I kapitel 2 har vi uppmärksammat behovet av att kunna separera flyktingarnas bistånd från andra kategorier. Flyktingarnas speciella situation kräver fullgod kunskap från de ansvariga myndigheterna.

Sedan maj 1988 utgår (istället för socialbidrag) ett särskilt dagbidrag för de flyktingar som väntar på uppehålls- och arbetstillstånd. Detta asylstöd ligger 25-35 procent lägre än socialbidraget. För ensamstående vuxen innebär detta en sänkning med cirka 500 kronor per månad i uppehållet. I Malmö betalades 2,0 miljoner kronor ut i asylstöd för maj månad. Denna omläggning bör beaktas i den löpande socialbidragsstatistiken. Bidraget till asylsökande hushåll har tidigare omfattat 7-8 procent av de totala socialbidragskostnaderna.

I avsnitt 3.6 har flyktinghushållens utveckling i Malmö kommun presenterats utförligt. Vilken betydelse har då detta haft för den totala socialbidragsökningen?

Diagram 4.5.1



Flyktingstödet påverkade framförallt socialbidragskostnadernas ökning i Malmö under 1984 och 1985. Ökningen i fast pris 1984 var 35 miljoner kronor, varav 10 miljoner i flyktingstöd (29 procent). Under 1985 utgjorde det återsökbara flyktingbidraget en dominerande roll av årets kostnadsökning. 11 av drygt 18 miljoner kronor (dvs 60 %) kunde återsökas. Däremot spelade flyktingstödet en marginell roll under 1986 då socialbidragskostnaderna ökade kraftigt igen. Endast fyra procent av 1986 års ökning i fast pris kan hänföras till flyktinghjälp. Under 1987 förklaras hela minskningen av Malmös socialbidragskostnader av andra hushållskategorier än hushåll med flyktingstatus. Under hela perioden 1982--1987 har de reella kostnaderna ökat med 127,5 miljoner kronor. Knappt en fjärdedel av denna ökningstakt har varit beroende av kommunens flyktingmottagande.

Tabell 4.5.2

Socialbidragskostnadernas årliga förändringar i Malmö kommun 1982--1987 fördelat efter kostnadsbärare. Fast pris (index 100 = 1980)

År	Årlig förändring av socialbidraget, milj kr		
	Totalt	Varav kommunal kostnad	Varav återsökt statsbidrag
1982	+ 30,3	+ 22,8	+ 7,5
1983	+ 26,2	+ 26,3	- 0,1
1984	+ 35,1	+ 24,9	+ 10,2
1985	+ 18,3	+ 7,3	+ 11,0
1986	+ 33,7	+ 32,4	+ 1,3
1987	- 16,1	- 16,4	+ 0,3
1982-87	+ 127,5	+ 97,3	+ 30,2

En tillbakablick på 80-talets flyktingmottagande i hela landet visar att Malmö kommun var tidigt ute med att erbjuda stöd åt anländande flyktingar. Detta hänger bl a samman med den geografiska närheten till Östeuropa. Flyktingströmmen från Polen till Malmö kommun anses varit intensiv under 80-talets

första år. Fram till 1985 har flyktingkostnadernas andel av det totala socialbidraget varit betydligt högre i Malmö än i landet i övrigt. Under 1983 och 1984 var den dubbelt så hög. Därefter har organiserandet av flyktingpolitiken i landet i stort medfört snabba förändringar.

Tabell 4.5.3

Flyktingkostnaderna i Malmö kommun och hela riket 1983—1987

År	Malmö kommun		Hela riket	
	Antal milj kr	Andel av socialbidraget	Antal milj kr	Andel av socialbidraget
1983	25	15,3	173	7,6
1984	42	18,4	220	8,0
1985	62	22,7	488	14,6
1986	66	19,7	825	20,6
1987	70	21,5		

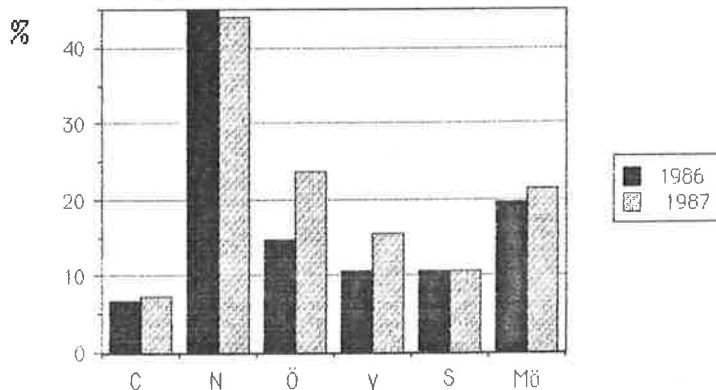
Flyktingmottagandets omfattning var en bidragande faktor för Malmös särställning kring socialbidraget fram till 1985. Därefter försvinner denna effekt helt. Riksnittet ligger en procent högre än i Malmö kommun 1986. Jämfört med Stockholm och Göteborg 1986 hamnar Malmös flyktingkvot betydligt lägre. (Stockholm 25,4 procent av socialbidraget och Göteborg 22,5 procent.)

Sett till flyktingkostnaden per invånare ligger dock Malmö nästan tre gånger så högt som riket i stort. Under 1986 utgjorde flyktingstödet 287 kr per invånare i Malmö medan riksnittet hamnade på 98 kr. Eftersom socialbidragsberoendet i Malmö ligger extremt högt i befolkningen i övrigt kan dock inte flyktingstödet, som räknas in i kommunens totala socialbidragskostnader, förklara Malmös extremt höga nivå.

Distriktsvis jämförelse

Socialbidraget till flyktinghushåll ökade i blygsam omfattning under 1987, knappt 4 miljoner kronor. Hur såg fördelningen ut på distriktsnivå. En jämförelse med 1986 visar intressanta förändringar mellan distrikten.

Diagram 4.5.4 Flyktinghushållens andel av utbetalt socialbidrag
Distriktsvis i Malmö kommun 1986 & 1987



Flyktingbidraget minskade på det mottagande distriktet med närmare 4 milj kr, medan det ökade dels på Östra med 5,5 och dels på västra med 1,9 milj kr. På Södra och Centrum var det oförändrat.

För Östra distriktet bekräftar detta slutligen att en yttre tillströmning accentuerat under det senaste året. Av distriktets totala kostnader ökade flyktingdelen från 15 till 24 procent mellan 1986 och 1987. Socialbidrag till andra hushållskategorier minskade däremot med cirka 4,4 milj kr. Flyktingbidraget har således spelat in på ett högst påtagligt sätt på Östra distriktet under det första projektåret.

På Södra distriktet har nedgången skett proportionellt mellan svenska, utländska och flyktinghushåll. Detta kan utläsas av tabellen nedan.

Socialbidraget för utländska hushåll, utan flyktingstatus, minskade på samtliga distrikt förutom Nordöstra. En rimlig hypotes vore att detta skulle kunna hänga samman med att vissa flyktinghushåll varit här så länge att statsbidrag inte längre utgår (ankomstår plus 3 år). Vid en kontroll visar det sig att endast 0,8 milj kr av Nordöstra distriktets kostnader på totalt 8,3 milj kr till utländska hushåll 1987, kunde hänföras till tidigare flyktinghushåll. Någon förklaring över Nordöstra distriktets kraftiga ökning av utländska hushåll kan inte ges varken av distriktet eller av den centrala förvaltningen. En gissning är att det handlar om ett bokföringsfel eller en sammanblandning av distrikt.

Tabell 4.5.5

Utbetalt socialbidrag 1986 och 1987 distriktsvis i Malmö Kommun
efter registerledarens nationalitet eller flyktingstatus

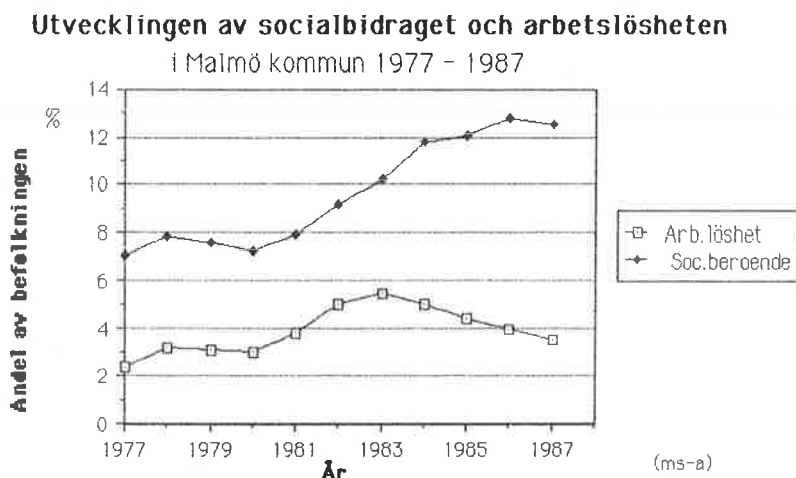
BIDRAGSHUSHÅLL								
Distrikt/ år	svensk		utländsk (ej flykting)		flykting- hushåll		Totalt	
	mkr	%	mkr	%	mkr	%	mkr	%
<u>Centrum</u>								
1986	66.4	75	16.4	19	5.9	7	88.7	100
1987	<u>63.9</u>	75	<u>15.1</u>	18	<u>6.3</u>	7	<u>85.3</u>	100
skillnad	-2.5		-1.3		+0.4		-3.4	
<u>Nordöstra</u>								
1986	43.5	49	4.0	5	41.3	47	88.8	100
1987	<u>39.6</u>	46	<u>8.3</u>	10	<u>37.6</u>	44	<u>85.5</u>	100
skillnad	-3.9		+4.3		-3.7		-3.3	
<u>Östra</u>								
1986	30.1	53	18.8	33	8.3	15	57.2	100
1987	<u>28.5</u>	49	<u>16.0</u>	27	<u>13.8</u>	24	<u>58.3</u>	100
skillnad	-1.6		-2.8		+5.5		+1.1	
<u>Västra</u>								
1986	25.1	63	10.9	27	4.0	11	40.0	100
1987	<u>24.4</u>	64	<u>7.6</u>	20	<u>5.9</u>	16	<u>37.9</u>	100
skillnad	-0.7		-3.3		+1.9		-2.1	
<u>Södra</u>								
1986	41.2	66	14.6	23	6.6	11	62.4	100
1987	<u>38.3</u>	67	<u>12.7</u>	22	<u>6.1</u>	11	<u>57.1</u>	100
skillnad	-2.9		-1.9		-0.5		-5.3	
<u>Hela kommunen</u>								
1986	206.5	61	64.7	19	66.1	20	337.2	100
1987	<u>194.9</u>	60	<u>59.9</u>	19	<u>69.7</u>	21	<u>324.5</u>	100
skillnad	-11.6	-1	-4.8	0	+3.6	+1	-12.7	

4.6 Samband socialbidrag och arbetslöshet

Traditionellt har arbetslöshet som enskild faktor bakom behovet av socialbidrag lyfts fram. Tidigare forskning på området (t ex Gustavsson 1983) har påvisat ett tydligt samband mellan arbetslöshetens omfattning och socialbidragets förändringar. En tidsförskjutning i sambandet med något år har förklarats med hjälp från vänner, sparreserver etc. En stickprovsundersökning i Malmö kommun 1983 visade att drygt hälften av socialbidragstagarna var arbetslösa och "stod till arbetsmarknadens förfogande".

Vid denna tidpunkt, 1983, inträffar ett trendbrott i sambandet mellan arbetslöshet och socialbidragsberoende. Under hela 1970-talet rådde en stor följsamhet mellan dessa faktorer. När arbetslösheten började sjunka, följde socialbidraget efter något år. Låt oss titta på siffrorna för Malmö kommun 1977--1987.

Diagram 4.6.1



Arbetslösheten kulminerade i Malmö och i riket 1983. 5,5 procent av den arbetsföra befolkningen, drygt 8 000 personer, var i genomsnitt per månad arbetssökande med omedelbar placering. Därefter sjunker den öppna arbetslösheten successivt till 3,5 procent 1987. Drygt 5 000 personer var i genomsnitt kvarstående arbetslösa under 1987. Under första halvåret 1988 har arbetslösheten i Malmö fortsatt att sjunka. Under april och maj 1988 låg antalet under 4 000 personer, cirka 2,5 procent av arbetsför befolkning. Arbetslösheten har således halverats i Malmö kommun sedan toppåret 1983. Detta samtidigt som socialbidraget fortsatt att öka. Att detta inte är en lokal företeelse framgår av följande utdrag ur slutrapporten från Socialdepartementets särskilda analysgrupp kring socialbidraget:

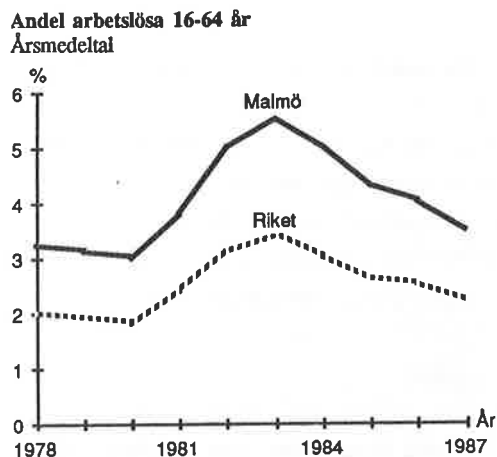
"Det tycks således vara så att sambandet mellan arbetslöshet och ett ökat socialbidragsberoende under senare år fått en annan karaktär. Arbetslösheten slår idag mer selektivt mot vissa utsatta grupper, vars villkor kännetecknas av framför allt en bristfällig förankring på arbetsmarknaden. Den bristande förankringen har medfört att man inte har kunnat kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. De grupper som drabbas finns i första hand bland ungdomar, främst unga kvinnor, utländska medborgare samt andra kategorier som av olika skäl i mindre grad efterfrågas på arbetsmarknaden."

(sid 76-77, Om socialbidrag, Ds S 1987:2)

Innan vi granskar denna tilltagande uppdelning och sortering av mer eller mindre attraktiva på arbetsmarknaden, skall vi uppehålla oss kring Malmös relativt sett höga arbetslöshet i förhållande till landet i stort. Ända sedan den nuvarande arbetslöshetsstatistiken lades om, 1977, har Malmö kommun legat betydligt högre än rikssnittet. Störst skillnad noterades vid toppåren kring 1983. Under våren 1988 ligger Malmö cirka en procent över Sveriges internationellt uppmärksammade låga arbetslöshetstal på 1,5 - 2,0 procent.

Nedanstående tabell är hämtad från Aktuell Statistik 4:1988, Statistikbyrån, Malmö Stad.

Tabell 4.6.2



Orsakerna till Malmös konsekvent höga arbetslöshetsprofil har penetrerats på skilda håll. Någon mer inträngande och samlad bild är svår att få. Den regionala sysselsättningsstrukturen, effekter av befolkningssammansättningen osv brukar nämnas.

Ungdomarnas ställning

Arbetslösheten bland ungdomarna har varit särskilt bekymmersam. Arbetslöshetstalen bland 20-24-åringar noterade en topp på 8,9 procent under 1983. 1987 ligger den fortfarande kvar på en oroväckande hög nivå i Malmö kommun, 7,0 procent. Under våren 1988 har den dock sjunkit till cirka 4,5 procent, eller cirka 800 öppet arbetslösa ungdomar i månaden. Raden av särskilda insatser för att underlätta ungdomars inträde i arbetslivet har passerat revy de senaste åren, i såväl Malmö som i landet i stort. Jobsökarklubbar, uppsökande verksamhet, särskilda ungdomsbyråer och ungdomslag ingår bland dessa. På de två projektdistrikten i Malmö, Östra och Södra, har också olika arbetsbefrämjande åtgärder vidtagits i samarbete med framför allt arbetsförmedlingen. Resultatet av dessa insatser presenteras i en särskild delrapport från forskargruppen vid socialhögskolan i Lund. Bl a har ett urval ungdomar intervjuats.

Den oro som många känner i detta sammanhang är vilka långsiktiga konsekvenser

den mörka situationen under 1980-talets första hälft kan ha haft på den generation som drabbats värst - de stora barnkullarna från mitten av 60-talet.

Det är i synnerhet dessa som skaffat sig erfarenhet av olika slags utanförskap, t ex långa socialbidragsperioder och arbetslöshetsperioder. De särskilda insatserna, via ungdomslag, har tyvärr oftast kommit för sent eller varit konstgjord andning. Det vore angeläget att följa upp denna generations sociala och ekonomiska ställning även nu när de flesta passerat åldersperioden 18-24 år. Tar arbetsgivaren hellre helt oerfarna yngre ungdomar idag än en 26-åring med brokig erfarenhet av ungdomslag, beredskapsarbeten och dylikt?

Inkomstskyddet vid arbetslöshet

I takt med att allt fler inte kunnat kvalificera sig till fullgott arbetslöshetsskydd har socialbidraget blivit det återstående inkomstskyddet. Av ett flertal undersökningar framgår att merparten av socialbidragstagare med arbetslöshet helt saknar någon form av arbetslöshetsersättning. Kommunförbundets stickprovsundersökning, mars 1986 i 60 kommuner (däribland Malmö kommun), visade att arbetslöshet förekom i 37 procent av samtliga bidragshushåll. Tre fjärdedelar av dessa var varken kvalificerade för ersättning från A-kassa eller kontant arbetsmarknadsstöd. I ett pågående forskningsprojekt kring socialbidragsfrågor i två Skåne-kommuner bekräftas denna bild. Genom att fortlöpande registrera anknytning till arbetslivet vid beslut om socialbidrag erhålles en kontinuerlig bild av sambandet mellan socialbidraget och arbetslöshet. Under 1987 förklarar arbetslösheten endast runt en tredjedel av bidragsberoendet i Lund och Landskrona. Endast omkring en femtedel av dessa uppbär socialbidrag som komplement till någon slags arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetsförsäkringen har blivit mindre vältäckande de senaste åren. Ett flertal aktuella studier belägger detta (bl a Holmström m fl, studie av socialbidragsutvecklingen i Umeå 1980--1985, 1987). En allmän arbetslöshetsersättning skulle till största delen lyfta bort dessa grupper från socialbidragsberoende.

Samband på individnivå

Samvarianser mellan socialbidrag och arbetslöshet tycks i den rådande högkonjunkturen förklara ungefär en tredjedel av bidragsberoendet. Vid försämrade konjunkturer lär andelen stiga igen.

Vi har inga som helst uppgifter för det aktuella sambandet i Malmö kommun. Endast vid betraktelser som verkligen kartlägger om de två kurvorna (se diagram 4.6.1) handlar om samma personer, kan trovärdiga svar ges. I olika besluts-sammanhang har man tendens att bortse från detta faktum. I och med det svårtydda trendbrottet kring 1983, bör ett större mått av försiktighet rekommenderas. Vi vet således inte vilken betydelse arbetslösheten har på socialbidraget i Malmö. Eller omvänt. Det är okänt hur stor del av de öppet arbetslösa i Malmö som tvingas söka socialbidrag. Detta måste anses vara en besvärande kunskapslucka för alla berörda parter. Diskussioner har förekommit inom socialförvaltningen att komplettera socialbidragsregistreringen med uppgifter om bl a bidragshushållens förankring i arbetslivet.

Det som komplicerar sambandet mellan socialbidrag och arbetslöshet ytterligare är att statistiken kring dessa utgår från olika beräkningssätt, tidsperioder och definitioner. Det vanligaste måttet på arbetslöshet är "kvarstående arbetssökande med omedelbar placering". I all arbetslöshetsstatistik presenteras hur många som räknas till denna kategorin vid månadens utgång. Någon uppgift på hur många personer det varit totalt under en månad går inte att ta fram. Socialbidragssiffrorna täcker däremot samtliga aktuella bidragshushåll under en månad. Erfarenheten visar också att de olika myndigheterna ibland gör olika bedömningar ifall en person är arbetslös eller ej. Generellt har Arbetsförmedlingen en snävare syn än socialtjänstens företrädare. På socialbyrån kan t ex vissa bidragstagare betraktas som aktivt arbetslösa medan de inte anses vara aktuella hos AF. En ytterligare begränsning kring arbetslöshetssiffrorna är benägenheten att anmäla sig som aktivt arbetssökande. Den dolda arbetslösheten är svår att uppskatta. Den ensamstående småbarnsmamman bryr sig kanske inte om att anmäla sig arbetslös så länge barnomsorgen inte är ordnad på ett tillfredsställande sätt etc etc. Det finns ett flertal ytterligare svårigheter att exakt kunna bedöma samband mellan arbetslöshet och socialbidrag. Alla arbetslösa utan tillfredsställande arbetslöshetsersättning "väljer" t ex inte

socialbidrag som ekonomisk lösning utan istället t ex svart arbete, prostitution, lånar sig fram m m.

Hur hade förhållandet sett ut i Malmö om sambandet varit kring en tredjedel arbetslösa av samtliga vuxna i bidragshushållen?

Vi kompletterar detta antagande med faktiskt utfall från två närbelägna kommuner i Sydvästskåne:

Tabell 4.6.3

Samband mellan arbetslöshet och socialbidrag, genomsnitt per månad 1987

	Antal personer	Antal personer med båda egen- skaperna	Andel av samtliga
LUNDS KOMMUN			
Kvarstående arbetslösa	1 500		20 %
Vuxna personer i socialbidragshushåll	1 000	300	30 %
LANDSKRONA KOMMUN			
Kvarstående arbetslösa	700		30 %
Vuxna personer i socialbidragshushåll	600	200	33 %
MALMÖ KOMMUN			
Kvarstående arbetslösa	5 100		53 %
Vuxna personer i socialbidragshushåll	8 200	2 700	33 %

Ovanstående tabell utgår från att en tredjedel av de vuxna socialbidragstagarna drabbats av arbetslöshet. Detta skulle innebära att drygt hälften av Malmös kvarstående arbetslösa skulle vara hänvisade till socialbidrag som sista inkomstskydd. Socialbidragsberoendet bland samtliga arbetslösa i Malmö skulle därmed vara betydligt högre än vad som är fallet i Lund och Landskrona. Jämförelsen blir högst oroväckande för Malmös del med en bidragskvot på det

dubbla bland de öppet arbetslösa. Detta resultat skulle förstärkas ännu mer om arbetslöshetsfaktorn bland bidragstagarna är mer spridd i Malmö än i de övriga studerade kommunerna. 40 procents arbetslöshet bland socialbidragstagarna skulle omvänt innebära att närmare två tredjedelar av kommunens arbetslösa var hänvisade till socialbyråerna.

Relationstalet mellan antalet aktuella socialbidragstagare per kvarstående arbetslös indikerar på ett särpräglat bidragsmönster i Malmö kommun. 1,61 socialbidragstagare på en kvarstående arbetslös skall jämföras med 0,86 för Landskrona och 0,40 för Lunds kommun 1987.

De kvarvarande frågorna kring detta faktum kan avslutas med en uppmaning att aktivt förbättra den lokala dokumentationen kring dessa social- och arbetsmarknadspolitiskt väsentliga frågor.

Arbetslöshetens förklaringsvärde

I vilken grad kan Malmös höga profil i arbetslösheten påverka kommunens extrema socialbidragsnivå?

Följande konstruerade räkneexempel visar att om arbetslösheten var i nivå med landet i övrigt, och arbetslöshetsandelen bland vuxna socialbidragstagare var 50 procent, skulle socialbidragsandelen av Malmös befolkning minska från 12,5 till 11,0 procent. Malmö skulle således, trots en normal arbetslöshet, fortfarande ha en oroväckande hög socialbidragskvot. Malmös högre arbetslöshet skulle förklara den onormalt höga socialbidragsnivån till cirka en fjärdedel. Huvuddelen av kommunens höga bidragsprofil måste sökas i andra välfärdsbrister.

Tabell 4.6.4

Ett räkneexempel kring arbetslöshetsnivåns betydelse för socialbidragsberoendet i Malmö kommun 1987

1	Kvarstående arbetslösa i genomsnitt per månad i Malmö 1987	5 092 personer
2	Andel av befolkningen 18-64 år	3,5 %
3	Rikets andel kvarstående arbetslösa av befolkningen 18-64 år 1987	2,2 %
4	Kvarstående arbetslösa efter rikssnittet	3 223 personer
5	Skillnad 1-4	-1 869 personer
6	Anta att hälften behöver socialbidrag	- 935 personer
7	Omräknat i antalet hushåll (faktor 1.08 för Malmö kommun 1987)	- 866 hushåll
8	Bidragssnitt på 5,0 månader innebär för hela året	-2 062 hushåll
9	Antal bidragshushåll i Malmö 1987	18 184 hushåll
10	9-8	16 122 hushåll
11	Omräknat i totalt antal personer i socialbidragshushåll (faktor 1.58 för Malmö kommun 1987)	25 475 personer
12	Andel av totalbefolkningen (230 838)	11,0 procent
13	Skillnad i förhållande till faktiskt bidragskvot (12,5 %)	-1,5 procent
14	Den högre arbetslöshetsnivåns förklaringsvärde av Malmös totala avvikelse från rikssnittet 1987 på 6,4 procent	24 procent

Man bör inte dra för höga växlar på detta räkneexempel. Se det mer som en fingervisning i strävan att försöka värdera faktorer som inverkat på Malmös höga bidragsprofil. Som framgått av kapitel 2, rör det sig mer om sammansatta och svårtydda orsakssamband än om enstaka faktorerers förklaringsvärde bakom människors beroende av socialbidrag.

Marginalisering

Liksom på bostadsmarknaden tycks det ha skett en fortgående uppdelning och sortering av olika befolkningsgrupper i Malmö under 80-talet. Vissa grupper ställs helt utanför den öppna arbetsmarknaden medan andra hänvisas till en bräcklig förankring. Bristande personlig utveckling och social tillhörighet i arbetsgemenskap leder till socialt ödesdiga konsekvenser. Isolering, psykisk ohälsa och missbruk har ett direkt samband med ett sådant utanförskap.

Antalet förtidspensioneringar har ökat markant i både Malmö och riket. I landet ökade förtidspensioneringarna från cirka 246 000 1976 till cirka 337 000 personer 1987. I Malmö kommun var 9 200 förtidspensionerade 1984. Två år senare hade detta ökat till sammanlagt 11 200 personer. Enligt statistik från försäkringskassan ligger Malmö för närvarande högst i landet vad beträffar nybeviljade förtidspensioneringar om året. Dessa ökade från 1 280 personer 1983 till 2 153 nybeviljade förtidspensionärer under 1986. 7,6 procent av Malmös vuxna befolkning i åldrarna 18-64 år utgjordes 1986 av förtidspensionerade personer, eller var 13:e malmöbo i arbetsför ålder. Efter Gävleborgs och Jämtlands län ligger Malmö på tredje plats i landet 1987.

Antalet personer i olika former av arbetsmarknadsåtgärder har under de sista åren i Malmö varit i nivå med kommunens arbetslöshet, cirka 5 000 personer. Bakom begreppet "AMS-åtgärder" döljer sig ett varierande spektra av samhällsinsatser, AMU-utbildningar, ungdomslag och beredskapsarbeten. Under de senaste tre åren har dessa legat relativt konstant. Ungdomarnas andel har, i takt med förbättrad arbetsmarknad och ungdomspuckelns minskning, sjunkit. Våren 1986 återfanns cirka 1 100 i ungdomslag eller beredskapsarbeten medan motsvarande siffra för våren 1988 var endast cirka 500 ungdomar i åldern 18-24 år. Istället är det andra grupper som erbjuds AMS-åtgärder. Flyktingar är en sådan grupp. Den största gruppen utgörs av arbetshandikappade människor som erbjuds sysselsättning genom samhällets verksamhet eller anställningar med lönebidrag. Denna grupp har successivt ökat i Malmö kommun. I nuläget omfattar de arbetshandikappade cirka 2 500 personer i Malmö kommun.

En övergripande bild över de aktuella trenderna i välfärdsutvecklingen kan utläsas av andelen män i arbetskraften. Denna andel har successivt minskat i Malmö kommun 1970--1985, från 84,2 procent till 79,6 procent. Särskilt bland de

Äldre männen har det skett dramatiska förändringar. Män i åldrarna 60-64 år i arbetskraften har under denna period minskat från 80 till 59 procent. För de mest utsatta grupperna, med t ex olika kombinationer av långa perioder med sjukdom, arbetslöshet och socialbidragsberoende, har socialbyråerna utvecklat sin handläggning. Ett mer aktivt stöd från socialsekreteraren möjliggör en säkrare och snabbare övergång till andra socialförsäkringsskydd, t ex sjuk- och förtidspensioner. Vissa socialdistrikt har i projektform samarbetat med de andra berörda myndigheterna i syfte att byta ut socialbidragsberoendet mot någon annan permanent försörjningsform. Vilka effekter har detta för de berörda människorna? För många upplevs det säkerligen som ett bättre bemötande från myndigheterna, medan det kanske för andra innebär att man ger upp strävan att t ex erhålla ett normalt arbete. Den sociala situationen efter att en person sjuk- eller förtidspensionerats är för lite uppmärksamrad.

Arbetslöshetens geografi

Arbetslöshetens fördelning inom Malmös delområden bekräftar tidigare mönster. Ett gap råder mellan resursstarka och resurssvaga bostadsmiljöer - även i detta avseende. Med en nästan ruskig precision sammanfaller fördelningen av arbetslösheten med bostadsområdenas socialbidragsprofiler:

Tabell 4.6.5

Samband mellan socialbidrag och arbetslöshet i 97 delområden i Malmö kommun 1987

		Socialbidragsberoende 1)			
		Låg	Mellan	Hög	
Arbetslöshet 2)	Låg	32	1	0	33
	Mellan	12	20	2	34
	Hög	1	16	12	29
		46	37	14	97

1) Låg = upp till 5 procent

Mellan = mellan 5-20 procent

Hög = över 20 procent

2) Andel kvarstående arbetssökande oktober 1987 i procent av arbetsför befolkning (SCB:s årliga arbetssökandestatistik)

Låg = upp till 2 procent

Mellan = mellan 2-4 procent

Hög = över 4 procent

Arbetslösheten ligger runt sex procent i delområden som Möllevången, Allmänna Sjukhuset, Södervärn och Norra och Södra Sofielund i stadscentrum. I förortsområden som Holma, Augustenborg, Lindängen, Örtå- och Herrgården låg arbetslöshetssiffrorna på över fem procent under hösten 1987. I dessa områden var ungdomsarbetslösheten hög, 10 % i åldern 20-24 år.

4.7 Bidragsnivåernas inverkan

Bidragsnivåernas storlek påverkar på ett självklart sätt de totala socialbidragskostnaderna för en kommun. Erfarenheterna från senare år visar dock att det finns inslag i utformningen av bidragsnormerna som komplicerar bilden. Låga normer leder inte automatiskt till lägre socialbidragskostnader för en kommun. Istället tvingas bidragshushållen återkomma för att söka för olika behov som inte täcks inom en snäv norm. Ökade bidragsnormer behöver inte heller medföra en total kostnadsökning för en kommuns socialbidragskonto. Den s k Ovanåkersmodellen har illustrerat detta (Socialstyrelsen redovisar 1984:8). Förutom normernas nivåer spelar flera andra faktorer kring själva socialbidragsreglerna in. Det råder fortfarande ganska stora skillnader mellan kommunerna när det gäller vad som räknas in i bidragsnormen. Därutöver påverkas bidragen av hur stort utrymme som finns för personalens egna bedömningar. Detta avgörs av såväl formella delegationsbestämmelser som av informell praxis på socialkontoren.

Socialbidraget skall tillförsäkra individen en skälig levnadsnivå och utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv för att nu citera författningarna. Kommunerna har rätt att fastställa socialbidragets storlek. I samtliga kommuner finns numera vägledande socialbidragsnormer som är basbeloppsanknutna. Regeringsrätten har slagit fast att en bidragsnorm under riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum inte kan anses vara i enlighet med kravet på "skälig levnadsnivå". Allt fler kommuner har anslutit sig till socialstyrelsens vägledande socialbidragsnormer. 1984 hade en majoritet av landets kommuner en bidragsnorm under existensminimum. Endast ett tjugotal kommuner kom upp till de nuvarande rekommendationerna. Därefter har utvecklingen gått snabbt. De allra flesta kommunerna har dels övergått till bruttonormer, dels beslutat om normhöjningar i förhållande till basbeloppet. Under 1987 hade 60 procent av kommunerna en norm för ensamstående vuxen som antingen var i nivå med socialstyrelsens rekommendation på 115 % av basbeloppet

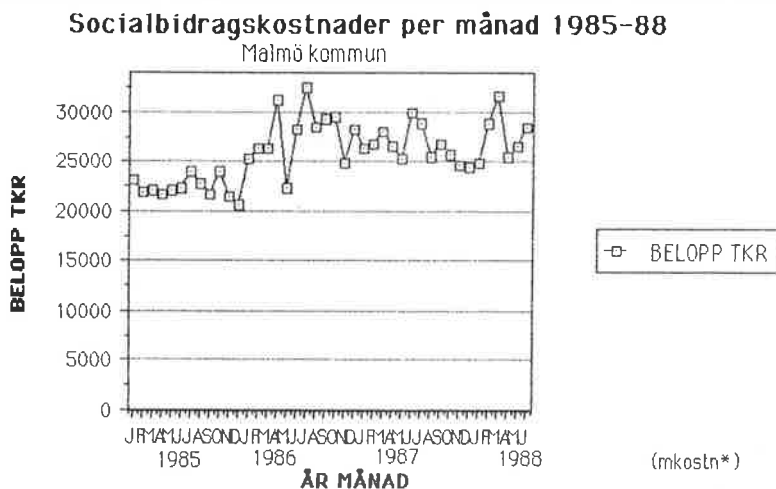
eller högre. En stor spridning finns fortfarande i kommunernas socialbidragsnormer, från 80 % till 150 % av basbeloppet för en ensamstående vuxen 1987.

Detta gör det naturligtvis svårare att jämföra de bakomliggande orsakerna mellan olika kommuners socialbidragsutveckling under 1980-talet. Hänsyn måste tas till både den enskilda kommunens egna ändringar i normer, regler och praktiska tillämpningar och riksutvecklingen i stort för samma tidsperiod. Vilken inverkan kan då Malmös normer ha haft på deras extrema bidragsökningar? Tidigare har vi slagit fast att ökningen varit ett resultat av flera faktorer:

- * tillströmning av antal bidragshushåll
- * bidragstiderna blivit allt längre
- * bidragens storlek har ökat

I det följande skall vi närmare granska vilken betydelse normnivåerna kan ha haft. Socialnämnden omprövar normerna efter varje årsskifte, med hänsyn till nya basbelopp från 1 januari. Det mått som man brukar betrakta i dessa sammanhang är socialbidragskostnadernas förändring månadsvis.

Diagram 4.7.1



Flera problem inrymmer i att försöka dra några slutsatser om normbeslutens effekter från en sådan ytlig betraktelse. I kurvorna döljs, som vi tidigare penetrerat, en rad andra intervenerande faktorer, t ex förändringar i bidrags-hushållens antal och sammansättning. Dessutom inverkar t ex antalet möjliga utbetalningsdagar under en månad avsevärt på det totala månadsbeloppet. Månadskostnaderna ökade från en relativt konstant nivå under 1986 på cirka 22 milj kr till ett snitt under 1986 på närmare 28 milj kr. Under 1987 har månadssnittet sjunkit tillbaka till knappt 27 milj kr för Malmö kommun. Under första halvåret 1988 har de ökat igen till i genomsnitt cirka 29 milj kr i utbetalt socialbidrag per månad. Hur följer detta normperiodens förändringar?

Den största förändringen av malmönormerna skedde under 1986. Februari 1986 höjdes bidragsbeloppen utöver den årliga basbeloppsändringen. För en ensamstående vuxen höjdes normen från 1 853 kr i månaden till 2 330 kr. Ett vuxet par fick en månatlig höjning på drygt 900 kr.

Tabell 4.7.2

Socialbidragsnorm i Malmö kommun 1980—1988, löpande pris

År -01-01	Månadsnorm, kr					
	Ensam vuxen	Makar/samboende	Barn ¹⁾ 0-3 år	4-10 år	11-15 år	16-17 år
1980	955	1 575	340	340	450	565
1981	1 090	1 795	385	385	515	640
1982	1 225	2 075	608	608	608	720
1983	1 255	2 232	608	608	608	775
1984	1 349	2 651	663	663	970	970
1985	1 649	2 774	694	694	1 015	1 015
1986	1 853	2 979	1 145	1 145	1 490	1 490
1987	2 330	3 903	1 069	1 262	1 456	1 456
1988	2 330	3 903	1 069	1 262	1 456	1 456

1) Åldersindelningen för barn/ungdom har ändrats vid fyra tillfällen under 1980-talet. Tabellen utgår från den senast gällande (fr o m 1986-02-01), vilket överensstämmer med Socialstyrelsens vägledande bidragsnormer.

Fr o m 1985-02-01 räknas barnbidraget som bidragsgrundande inkomstpost.

Ovanstående tabell visar utvecklingen av normerna i löpande priser. När inflationen räknats bort och hänsyn tagits till alla ändringar i själva bidragskonstruktionens uppbyggnad, framträder följande facit för normernas reella utveckling i Malmö kommun från januari 1980 till januari 1988:

Tabell 4.7.3

Effekter av socialbidragsnormens utveckling i Malmö kommun 1980—1987

<u>Hushållstyp</u>	<u>Förändring av normens storlek i procent</u>
Ensam vuxen	+ 36
Makar/samboende	+ 39
Barn 0- 3 år	- 4
Barn 4-10 år	+ 28
Barn 11-15 år	+ 21
Barn 16-17 år	- 4

Socialbidragshushållen har under dessa år tillförsäkrats ett skydd mot penningvärdeförsämringar. Resultatet tyder på att stora delar av bidragstagarna erhållit relativt sett mer i bidrag under senare år än i ingången av 1980-talet. Däremot har normerna för barn förändrats så att barnbidraget numera räknas in som bidragsgrundande inkomstpost. Detta torde slå tillbaka på de redan utsatta flerbarnsfamiljerna. Vid varje generell höjning av barnbidragen dras i motsvarande grad beloppet av från socialbidraget. Trots höjt barnbidrag får de mest utsatta barnfamiljerna därmed inte del av en sådan riktad familjepolitisk åtgärd.

Med normhöjningarna februari 1986 kom Malmö kommun ifatt socialstyrelsens vägledande socialbidragsnormer för att sedan åter halka efter. Under 1985 erhöll en ensam bidragstagare cirka 240 kronor mindre i Malmö än vad landets vägledande normer rekommenderade. Eftersom lokala resor inte gavs i malmönormen blev skillnaden i själva verket cirka 340 kronor i månaden. Tabellen nedan jämför förändringarna fram till senaste normhöjningen i februari 1988.

Tabell 4.7.4

Jämförelse av Socialstyrelsens och Malmö kommuns socialbidragsnormer för ensamstående vuxen 1985--1988

Tidsperiod	Socialbidragsnorm					
	Socialstyrelsens		Malmö kommuns ¹⁾		Skillnad	
	kr	% av basbelopp	kr	% av basbelopp	kr	% av basbelopp
85-02-01--86-01-31	2 090	115	1 753	96	-337	-19
86-02-01--87-01-31	2 230	115	2 210	114	- 20	- 1
87-02-01--87-06-31	2 310	115	2 210	110	-100	- 5
87-07-01--88-01-31	2 350	115	2 190	107	-160	- 8
88-02-01--	2 470	115	2 333	109	-137	- 6

1) Kostnad för lokala resor har dragits av Malmö kommuns norm.

Ovanstående belopp grundar sig därigenom på samma beräkningssätt.

Malmö ligger nu strax under socialstyrelsens rekommenderade normnivå. Skillnaden ökar något under 1987 och 1988. Socialbidragstagarna i Malmö får således inte mer i bidrag än i många andra kommuner. Tvärtom. En ensam vuxen med socialbidrag i Malmö får någon hundralapp mindre i månaden än motsvarande person i kommuner som fullt ut följer socialstyrelsens vägledande normer. Fr o m 1 februari 1988 har dock skillnaden krympt till motsvarande ett busskort i lokaltrafiken (för närvarande 140 kr/månad) per bidragshushåll.

Den fråga som många ställt sig i samband med socialbidragsökningarna i Malmö är vilken effekt den uteblivna normhöjningen februari 1987 haft på kostnadsutvecklingen. Socialnämnden i Malmö beslöt då att inte följa den årliga juste-

ringen av basbeloppet. Därigenom blev, enligt socialstyrelsens statistik (SM 8701), Malmö den enda kommun i Malmöhus län som i realiteten sänkte sina socialbidragsnormer 1987.

Tabell 4.7.5

Jämförelse av beslutade socialbidragsnormer 1987-02-01—1988-01-31 i Malmö kommun med följsamhet med basbeloppet

Hushållstyp	Gällande norm, utebliven belopps- ökning	Norm i enlighet med basbelopps- ändring	Skillnad	
	kr	kr	kr	%
ensam vuxen	2 330	2 410	+ 80	+ 3,4
makar/samboende	3 903	4 037	+ 134	+ 3,4
Barn 0- 3 år	1 069	1 105	+ 36	+ 3,4
4-10 år	1 262	1 305	+ 43	+ 3,4
11-17 år	1 456	1 506	+ 50	+ 3,4

Socialbidragstagarna i Malmö fick förhållandevis mindre i bidrag 1987 än under 1986. Den uteblivna normhöjningen innebar en faktiskt bidragsminskning för en barnfamilj med 2 vuxna och 2 barn på drygt 200 kronor i månaden. Effekten av den uteblivna uppjusteringen kan inte beräknas i detalj, eftersom alla socialbidrag inte betalas ut enligt norm. Faktorer som hyresökningar och hotellboende spelar in vid en total bedömning. Om normen hade följt basbeloppets utveckling, hade kommunens totala socialbidragskostnader för 1987 legat högre än utfallet på cirka 325 milj kr. Hade den slagit fullt ut (+3,4 %) hade årskostnaderna blivit 11 milj kr högre. Den faktiska minskningen från 1986 på totalt cirka 13 milj kr (från 337,2 milj kr till 324,5) skulle därmed krympt till endast 2 milj kr. Ett rimligt antagande är att den uteblivna normhöjningen februari 1987 innebar en inbesparing på cirka hälften, dvs 5-6 miljoner kronor. Med detta resonemang skulle Malmös minskning av socialbidragskostnaderna under 1987 till cirka 40 % bero på att bidragstagarna fick förhållandevis mindre i socialbidrag jämfört med närmast tidigare år.

Sammanfattningsvis får socialbidragstagarna i Malmö inte mer i månatligt bidrag jämfört med många andra kommuner. Normerna tycks ha bibehållit och ökat något i faktiskt värde under 1980-talet. Under 1987 har dock socialbidragshushållen i Malmö fått mindre än föregående år. Detta förklarar till viss del minskningen av kommunens totala bidragskostnader det år då dessa sjönk för första gången under 1980-talet. De fattiga fick 1987 ta en större börda av ojämlikhetens fördelning i Malmö.

5 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Denna rapport berör tre centrala frågeställningar. Den första handlar om vilka yttre villkor som påverkat igångsatta projekt för att minska socialbidragsbehovet vid två av Malmös socialdistrikt. För att kunna allsidigt belysa socialbidragsutvecklingen vid Östra och Södra distrikten har vi tvingats analysera faktorer bakom Malmö kommuns höga socialbidragsberoende. Detta har i sin tur krävt en kritisk genomgång av bidragsformen i sig. I det följande presenterar vi dessa tre delarna var för sig.

5.1 Svårfångad verklighet

En rad faktorer bidrar till att inga enkla svar kan lämnas varken till orsakerna bakom socialbidragsberoende eller dess karaktär och betydelse för den enskilde individen och samhället i stort:

- * Som sista ekonomiska skyddsnät i välfärdssamhället förväntas socialbidraget täcka upp en rad olika biståndsbehov.
- * Genom sin individuellt behovsprövade karaktär är bidragsformen historiskt belastad med djupa rötter i den gamla fattigvården. Känslor av skam och misstroende omgärdar biståndstagandet.
- * Det finns betydande kunskapsluckor kring socialbidraget. Faktorer bakom biståndsbehov registreras t ex inte regelmässigt.
- * En rad brister i den nuvarande statistiken kring socialbidraget har diskuterats i denna rapport. En sådan förteckning återfinns i avsnitt 2.3. Den mest uppseendeväckande bristen i Malmö kommuns hantering av socialbidragsutvecklingen beskrivs i ett särskilt avsnitt (3.4). Genom att använda ett hushållsbegrepp som bortser ifrån det ökade antalet sambo-förhållanden underskattas socialbidragets utbredning bland malmöhushållen med cirka 20 procent. I själva verket uppgår 13,7 procent av malmöhushållen socialbidrag 1987, inte 11,4 procent som kommunens officiella statistik redovisar.

- * Resonemang kring socialbidragsutvecklingen tolkas alltför ofta utifrån enstaka begränsade aspekter eller snäva tidsperspektiv.

5.2 Malmös höga socialbidragsberoende

Under åren 1985--1987 kulminerar behovet av socialbidrag i Sverige. En kraftig uppgång från 80-talets början bryts först 1986. Malmös tidigare traditionellt höga bidragsnivå når höjder som placerar dem främst i landet. Dubbelt så många malmöbor är någon gång under året beroende av socialbidrag än i landet i stort. Under den senaste femårsperioden har antalet bidragshushåll tilltagit, bidragstiderna förlängts och bidragsbeloppens storlek ökat kraftigt i Malmö kommun. Under 1987 stabiliseras socialbidragsberoendet på en iögonfallande hög nivå.

I rapporten har en rad faktorer berörts som bidrar till en förståelse av Malmös särpräglade socialbidragsprofil. Precisa mått på enskilda orsakers betydelse bör tonas ner i förhållande till en helhetsbedömning. Följande förhållanden, som inverkat på Malmös höga socialbidragsnivå, har berörts i rapporten:

- 1 Uppdelningen på bostadsmarknaden inom Sydvästskåne. Denna ledde under 1970-talet till en kraftig utflyttning av hushåll med förhållandevis god familjeekonomi. Följden för Malmö kommun blev att befolkningsprofilen ändrades. Andelen äldre hushåll och resurssvaga hushåll ökade till följd av flyttningarna över kommungränserna. I Malmö sker en fortsatt uppdelning mellan rikare och fattigare områden. En oroväckande ansamling av negativa välfärdstecken noteras för vissa särskilt utsatta flerbostadsområden. Socialbidragets koncentration överensstämmer väl med t ex omflyttningens och arbetslöshetens geografiska fördelning i Malmö.
- 2 Ungdomskullarnas betydelse. Malmö har en förhållandevis högre andel personer i de mest socialbidragskänsliga åldrarna, 18-24 år. Dessa når en demografisk kulmen 1987. De närmaste åren kommer ungdomsantalet snabbt att minska istället. Förlorarna återfinns i de stora födelsekullarna från 1960-talet. Fortfarande har många bristande förankring på bl a arbets- och bostadsmarknaden.
- 3 Arbetslöshetens högre nivå i Malmö inverkar på det högre behovet av socialbidrag i Malmö. Under hela 80-talet ligger Malmö märkbart över landets arbetslöshetsnivå. Efter 1983 avtar det tidigare starka sambandet mellan arbetslöshet och socialbidragsberoende. Dock förklarar den höga arbetslösheten i Malmö bara till mindre del dess extrema socialbidragsprofil.
- 4 Urholkningar av andra former av inkomstskydd har belysts i rapporten. En fullgod arbetslöshetsersättning saknas hos

många arbetslösa, bostadsbidragets roll minskar etc.
Att detta skulle slagit hårdare i Malmö, kan dock inte bekräftas i denna studie.

- 5 Flyktingmottagandet inverkade på socialbidragets ökning under framför allt 1984 och 1985. Från 1986 utmärker sig inte Malmö vad gäller flyktingbidragets storlek i förhållande till andra storstäder eller landet i stort.
- 6 Tilltagande marginalisering. Socialbidraget tycks slå särskilt hårt i Malmö bland de befolkningsgrupper som traditionellt riskerar hamna i fattigdomsfällan. Många barnfamiljer har generellt en bekymmersam ekonomisk situation. Vart femte malmö-barn bor i ett socialbidragshushåll.

Ensamförsörjarnas situation är än mer prekär. Över hälften av Malmös ensamstående kvinnor med hemmavarande barn klarar inte sin försörjning på egen hand. Äldre utländska medborgare tvingas permanent leva på socialbidrag istället för pension. Vart femte bidragshushåll i Malmö hade socialbidrag under så gott som hela året 1987.
- 7 Till stor del kan 1987 års nedgång av Malmös kostnader för socialbidrag förklaras av att bidragstagarna fick förhållandevis mindre i bidrag jämfört med föregående år.

5.3 Socialbyråprojektens yttre förutsättningar

Vad hade hänt om socialtjänsten inte lagt ner extra ansträngningar på att förstärka det ordinarie socialbyråarbetet? Hade situationen sett annorlunda ut? Hade vi haft ännu fler klienter och högre biståndsbelopp? I den våg av "det-måste-löna-sig-att-satsa-på-det-sociala-arbetet"-projekt, som följt av ett ökat tryck på landets socialbyråer, har denna typ av frågeställning oftast förbi-setts. Inte sällan tillskrivs en förändrad organisering av det sociala arbetet som den huvudsakliga faktorn bakom varför t ex socialbidragskurvan vikt neråt. De uppföljningar som görs är i regel gjorda av och för socialbyråpersonal. Undantag finns. Genom strikt fokus på vad som hänt innanför socialbyråns dörrar, tenderar sådana uppföljningar att övervärdera socialtjänstens egna möjligheter att påverka utsatthet och ojämlikhet i kommunen. Självklart spelar personalens arbetsvillkor in i sammanhanget. Men det finns ingen automatik eller garantier att t ex mer personal skall leda till minskat socialbidragsbehov. I extrema situationer med hög arbetsbelastning och långa kötider kan en rejäl personalförstärkning vara en snabb och säker investering. På socialbyråer

med en trög organisation, olämpliga rutiner och desillusionerade medarbetare kan en påspädning med mer personal bli meningslös.

Man skall ha all respekt för socialtjänstens ansträngningar att arbeta med ekonomisk utsatthet. Men de bestående orsakerna till och lösningarna på den moderna fattigdomen ligger utanför dess räckvidd, inte minst som de allra flesta socialbyråerna fortfarande arbetar med sociala problem på ett individuellt plan. Ojämlighetens konkreta yttringar bör granskas mångdimensionellt. Lokala variationer i människors ekonomiska utarmning och osjälvständighet kan härledas ur en lång rad faktorer. Kommunens befolknings- och sysselsättnings-situation bildar en yttre ram. Samhällets socialpolitiska rättigheter påverkar direkt vilka som fångas upp i det yttersta skyddsnätet - behovsprövat socialbidrag.

Den egentliga uppgiften för denna studie har varit att belysa de yttre villkoren för de två socialbyråprojekten som sjuöattes i Malmö kommun 1986. I kapitel 3 och 4 har socialbidragsutvecklingen på Östra och Södra socialdistrikten penetrerats i förhållande till de yttre faktorer som kan ha påverkat deras avvikande socialbidragsutveckling. Följande schematisering sammanfattar resultatet:

Tabell 5.3.1

Socialbyråprojekten vid Östra och Södra socialbyråerna i Malmö kommun 1986—1987

	Östra	Södra
Personaltillskott	begränsat	omfattande
Påverkan av yttre faktorer på socialbidraget	stor	liten
Effekter på socialbidraget	negativt	positivt

Medan socialbidragskostnaderna låg stilla på de tre andra socialdistrikten i Malmö under första projektåret, ökade Östra distriktet sina kostnader med 6,3 milj kr (+13 %). Kan man säga att projektet på denna socialbyrå misslyckats? Enligt deras projektbeskrivning skulle en kvalitetshöjning av arbetet medföra

förkortade bidragstider och att en sådan minskning av socialbidragskostnaderna skulle täcka de ökade personalomkostnaderna, och att "en väsentlig netto-besparing" skulle uppstå (sid 1 Projekt Östra socialbyrån). Så blev alltså inte fallet. Rapporten har visat att:

- * Effekten av personaltillskottet på åtta tjänster försvann redan det första projektåret. I slutet av 1987 hade distriktet en ärendebelastning i paritet med kommunen i stort.
- * En tillströmning av nya bidragshushåll förklarar till stor del distriktets ökade socialbidragskostnader. Östra distriktets mottagande av redan bidragsberoende hushåll, däribland framför allt flyktinginvandrare, har varit mer omfattande än på andra distrikt.
- * Inom distriktet finns bostadsområden som står långt ner på bostadsmarknaden i regionen. Den fortgående uppdelningen av socialt skiktade bostadsområden har medfört en tilltagande koncentration av hushåll med socialbidragsbehov. Östra distriktet har i högre omfattning än andra distrikt ökat sin befolkning under de aktuella åren. Tillskottet sker i synnerhet i de redan hårt socialt belastade bostadsområdena.
- * Profilen bland bidragshushållen på Östra distriktet är tyngre och mer svårarbetad. Andelen långvarigt bidragsberoende är avsevärt högre på detta distrikt. Barnfamiljer och äldre utländska hushåll förekommer i högre utsträckning på Östra distriktet.

Slutsatsen för Östra distriktets del blir att det har funnits yttre, starkt bidragande faktorer till socialbidragsberoendets fortsatta uppgång under projekttiden.

För Södra distriktet blir slutsatsen den motsatta. I studien har inga nämnvärda yttre faktorer kunnat spåras som kan förklara socialbidragets nedgång på detta distrikt. Under det första projektåret minskade socialbyrån socialbidragskostnaderna med 4,2 milj kr (-7 %) samtidigt som kostnaderna i kommunen i stort låg stilla. Detta indikerar på att faktorer innanför socialbyråns dörar på Södra distriktet påverkat resultatet. I rapporten har belagts att:

- * Personaltillskottet på 16 tjänster på Södra har inneburit en lägre arbetsbelastning än övriga malmödistrikt (-15 %).

- * Någon förändring av tillströmningen av t e x flyktinghushåll till Södra distriktet har inte skett under den aktuella perioden.
- * Andra externa faktorer, som t ex befolkningsminskning inom distriktet, står inte i proportion till distriktets minskade socialbidragsberoende.

Bilaga 1

Delrapporter utgivna inom ramen för utvärdering av socialbyråprojekten vid Östra och Södra distrikten i Malmö kommun.

Rapporter kan beställas från socialhögskolans forskningsavdelning, Birgitta Borafia, 046-10 93 89.

Meeuwisse Anna Nilsson Gerry Sunesson Sune	Projekt Södra Socialbyrå Lägesrapport okt 1986-maj 1987 1987
Lenz Karin	Malmö Östra Socialbyrå och nio samarbetspartners En intervjuundersökning 1987
Meeuwisse Anna	Delrapporter om Östra Socialbyrå: Att söka hjälp/Uppfattningar om EGT-systemet 1987 Uppfattningar om socialbyråns service 1987 Uppfattningar om biståndet och om sätten att bistå 1988 Uppfattningar om pågående förändringssträvanden 1988
Meeuwisse Anna	Projekt Östra Socialbyrå En projektbeskrivning av ett utvecklingsarbete med förhinder (utges hösten 1988)
Lenz Karin	Projekt kring arbetsberämjande åtgärder (utges hösten 1988)

Socialbidragsberoende i 97 delområden av Malmö kommun 1980—1987

Presenteras distriktsvis.

Källa: Nummer ur Aktuell Statistik, Malmö kommun 1981--1988

Definition av
bidragsberoende: Bygger på den officiella beräkningen som Malmö kommun
arbetat efter, se avsnitt 3.4.

Socialbidragsberoende per delområde i Malmö kommun 1980—1987

Centrumbidriktet

Delområde	Andel bidragshushåll av samtliga hushåll							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Fridhem		0,6	1,4	2,4	0,9	1,4	2,2	2,0
Ribersborg	2,0	2,2	4,4	3,3	4,2	4,2	4,5	4,5
Rönneholm	2,5	2,9	3,3	4,0	5,0	5,1	6,8	6,2
Dammfri	3,2	3,0	4,5	4,6	5,0	5,0	5,6	5,0
Kronprinsen	1,1	1,6	2,0	2,8	4,4	3,7	5,2	3,7
Hästhagen	2,5	1,8	3,4	4,0	3,8	4,6	5,1	4,6
Fågelbacken	2,6	3,4	3,6	5,4	6,2	6,8	6,6	7,4
Kronborg	1,8	1,8	1,9	1,8	2,5	2,7	3,1	2,7
Teatern	3,0	2,4	1,2	1,9	2,6	2,0	2,6	2,6
Gamla staden	8,6	8,3	8,6	12,1	22,6	20,0	18,5	15,4
Davidshall	4,3	4,4	4,9	5,3	7,1	6,8	8,2	7,8
Lugnet	4,6	5,3	6,1	8,5	8,9	9,8	10,2	8,7
Rådmanstvangen	7,8	8,2	10,6	11,4	11,1	11,7	14,5	13,4
Möllevången	11,6	11,6	13,1	16,6	19,8	21,7	22,1	21,1
Allm sjukhuset	5,0	5,1	14,7	11,0	8,9	13,7	12,6	12,9
Södervärn	8,9	9,8	16,1	17,0	18,0	20,2	19,1	19,2
S Sofielund	10,0	11,5	13,2	16,1	18,3	18,6	18,7	19,8
N Sofielund	13,0	13,9	17,0	19,1	23,1	24,5	25,0	23,0
Annelund	4,5	3,0	5,0	7,6	9,3	9,6	9,6	9,5
Lönngården	6,0	4,0	7,0	9,2	11,0	11,3	9,3	9,8

Socialbidragsberoende per delområde i Malmö kommun 1980—1987

Nordöstra distriktet

Delområde	Andel bidragshushåll av samtliga hushåll							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Rörsjöstaden	7,5	7,7	14,1	12,4	12,9	13,9	14,8	13,4
Slussen	8,0	10,6	12,0	13,7	17,4	14,7	15,4	12,9
Östervärn	10,8	12,3	14,8	18,6	19,6	19,4	21,7	22,3
Värnhem	11,2	12,6	12,5	14,0	23,9	27,7	26,4	20,5
V Sorgenfri	5,1	6,5	8,8	10,0	9,5	10,5	12,3	12,8
Ö Sorgenfri	4,7	4,7	5,4	7,2	8,5	8,8	9,2	8,8
Katrinelund	3,0	4,9	3,9	6,3	8,8	21,1	43,3	54,1
Ellstorp	2,5	2,2	2,2	2,7	3,4	3,9	4,5	4,2
Håkanstorp	1,6	2,3	2,9	3,0	2,9	4,0	3,1	3,1
Johanneslust	0,6	0,6	9,3	5,9	1,9	1,3	3,0	2,6
Kirsebergs- staden	9,9	10,1	12,1	13,6	15,0	16,9	16,2	15,9
Rostorp	6,9	8,2	9,4	10,4	12,3	12,6	14,8	14,8
Segevång	6,0	5,5	6,9	8,7	9,2	10,9	12,4	11,5
Valdemarsro		1,4	0,9	1,5	2,5	1,5	1,0	1,5

Socialbidragsberoende per delområde i Malmö kommun 1980—1987
Västra distriktet

Delområde	Andel bidragshushåll av samtliga hushåll							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Västervång	0,5	0,2	1,0	0,7	1,0	0,5	0,0	0,7
Mellanheden	5,3	4,0	4,5	6,1	6,6	8,3	8,0	7,6
Bellevue		0,7	0,3	0,9	0,9	0,7	0,9	0,5
Nya Bellevue	0,9	0,7	0,9	1,5	1,0	2,2	1,9	1,0
Rosenvång	0,8	0,7	1,0	1,8	1,7	1,4	6,2	3,7
Gamla Limhamn	2,7	2,7	3,7	4,0	4,9	4,6	4,9	4,2
Djupadal	0,5	0,7	0,9	0,6	1,3	0,8	1,0	0,8
Hyllieby	0,2	0,5	0,3	0,5	0,2	0,7	0,9	0,6
Annetorp	1,8	2,2	2,3	5,1	5,5	4,6	4,6	4,2
Sibbarp	1,5	1,9	2,1	2,3	2,8	2,9	2,3	2,7
Bunkeflo str	0,7	0,9	1,5	1,4	1,7	1,1	1,3	0,9
Klagshamn	2,7	1,5	0,9	2,6	3,2	2,3	1,3	1,9
Vintrie		0,8	2,9	1,5		2,2	0,7	2,1
V Klagstorp	2,5	4,5	3,8	3,9	4,7	4,6	1,5	3,7
Tygelsjö vång			1,3		2,8	2,7	1,4	4,3
Tygelsjö by	0,2	0,2	1,0	1,6	1,3	0,9	0,9	1,1
Solbacken	1,8	1,0	2,5	2,7	2,7	2,5	4,3	4,0
Lorensborg	3,7	4,7	5,9	7,6	9,1	9,0	9,4	9,5
Borgm-gården	0,7	1,0	1,1	1,6	1,9	1,4	1,7	1,1
Florensberg	6,5	8,5	12,2	13,8	18,1	14,7	16,2	15,2
Bellevuegården	10,5	11,8	15,2	17,6	19,6	18,7	19,5	20,1
Södertorp	1,5	1,3	1,2	1,9	1,9	1,8	2,2	1,9
Kroksbäck	9,3	7,7	8,5	12,7	14,4	16,2	14,3	16,6
Holma	18,4	19,2	21,4	25,1	27,5	38,2	22,1	34,8
Gröndal	1,9	2,4	5,1	4,2	6,0	5,7	5,5	5,2
Kulladal	2,6	1,3	1,8	3,3	3,2	3,9	3,7	3,0
Lindeborg	2,7	2,7	2,9	4,1	6,2	5,8	6,2	4,2

Socialbidragsberoende per delområde i Malmö kommun 1980—1987
Södra distriktet

Delområde	Andel bidragshushåll av samtliga hushåll							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Heleneholm	5,8	7,1	10,7	11,9	12,9	16,7	15,1	16,9
Eriksfält	0,6	1,0	2,6	2,2	4,2	2,4	1,8	1,6
V Söderkulla	2,0	3,0	3,6	4,0	4,7	5,0	4,5	5,2
Ö Söderkulla	2,4	2,0	3,2	3,9	5,9	4,3	4,9	3,3
Hermödsdal	6,5	7,4	9,9	14,1	17,3	17,2	19,3	19,4
Nydala	5,8	6,6	8,9	12,9	14,1	15,6	16,9	15,2
Almhög	4,5	4,0	5,4	8,1	8,4	8,7	9,1	9,4
Gullviksberg	17,5	16,3	16,8	24,3	30,5	27,1	25,0	22,4
Augustenborg	7,8	8,5	11,6	15,9	19,9	20,9	22,1	21,3
Hindby	2,6	1,7	2,5	2,5	4,1	4,5	5,8	5,2
Gullvik	0,5	0,3	0,7	0,7	1,3	1,8	1,3	1,5
Almvik	2,9	3,0	4,9	6,5	7,3	6,9	7,2	6,0
Lindängen	13,9	14,7	17,0	21,6	24,5	26,8	28,7	27,1
Kastanjegården	0,6		0,9	0,3	1,6	0,9	2,2	3,0
Lockarp	5,1	0,9	2,8	6,9	3,1	3,2		2,0
Käglinge	0,3	0,8	0,8	9,4	12,4	12,9	12,0	9,4
Kristineberg	0,7	1,2	0,7	0,8	1,0	1,5	1,5	1,2
Oxie Kyrkby	2,0	2,6	2,0	3,1	3,9	3,9	4,3	4,0
Oxievång	3,2	4,5	6,6	11,0	11,8	11,0	9,3	8,8
Toarp	1,4		11,9		1,0	2,1		

Socialbidragsberoende per delområde i Malmö kommun 1980—1987

Östra distriktet

Delområde	Andel bidragshushåll av samtliga hushåll							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1985	1987
Apelgården	4,3	4,3	4,8	6,2	8,1	8,2	8,8	7,6
Kryddgården	14,3	14,3	16,9	17,6	17,8	15,4	15,8	16,4
Törnrosen	16,4	17,1	17,0	21,3	22,6	24,6	33,5	30,3
Örtagården	25,9	26,6	30,0	36,9	44,6	50,0	38,3	45,6
Herrgården	24,0	25,3	33,0	35,0	41,6	45,7	52,5	51,4
Persborg	14,5	15,7	18,5	24,7	28,3	28,5	29,0	28,8
V Kattarp	1,6	2,3	2,3	2,7	2,7	2,2	2,0	1,7
Höja	2,3	2,6	3,0	5,0	5,1	5,1	4,0	3,5
Stenkällan	0,3	1,2	1,4	1,4	3,5	1,8	1,5	1,7
Almgården	6,3	7,0	10,1	12,9	14,3	14,1	17,1	13,2
Jägersro villastad	0,2		0,4	0,9	1,1	0,2	0,4	1,0
Riseberga	0,5	0,6	5,4	1,4	1,5	1,4	0,4	0,7
Videdal	0,8	0,6	1,2	1,1	0,9	1,1	1,1	1,1
Virentofta	0,7	0,9	0,9	1,7	1,3	1,3	1,5	1,1
Kvarnby	1,3	2,7	2,6	0,6	5,7	1,5	5,0	3,5
S Sallerup	1,0	1,0	1,7	1,4	3,4	4,5	3,4	5,4

LITTERATURFÖRTECKNING

- Abrahamson P m fl Fattigdomens sociologi, 1:a utgåva 1986
Sociologisk institut, Köpenhamns universitet
- Diderichsen F Flytta till - flytta från, BFR T 29:1982
Lorentzi H
- Finansdepartementet Socialbidrag, Ds Fi 1986:16
- Gustavsson B Socialhjälpens bestämningsfaktorer
DSF-projekt 1983:1
- En bok om fattigdom
Studentlitteratur 1984
- Socialbidragstagarna i statistisk beelysning
Nordiskt Socialt Arbete nr 2 1985
- Halleröd B Fattigdom i Kommunen. PM nr 2 i projektet
"Universitet och selektivitet i socialpolitik"
Sociologiska inst, Umeå universitet 1987
- Holmström L m fl Per aspera ad acta ...
En studie av socialbidragsutvecklingen i
Umeå 1980-85
Inst för socialt arbete, Umeå universitet
- Isaksson K Klienterna, arbetet och arbetslösheten
Svedberg L rapport 33, 1987
Socialhögskolan, Stockholms universitet
- Korpi W Fattigdom i välfärden
Tiden 1971
- Malmö kommun Diverse statistiska meddelanden
- Mattsson H Den goda förmyndaren
Liber 1984
- Mosesson M Delrapport 2-4 i projektet "Solidaritet i
Ohlsson J vardagslivet"
1985-87
- Nilsson G Klienterna, vad tycker de om socialbidraget?
Synpunkten nr 1, 1987 Malmö socialförvaltning
- En väg kantad av ångest och oro
Välfärdsbulletinen nr 1, 1987 SCB
- Salonen T Forskningsprogram "Kommunstudie om social-
bidragsberoendet", 1988
Socialhögskolan, Lunds universitet

Socialdepartementet	Om socialbidrag - analyser av utvecklingen under 1980-talet DsS 1987:2
Socialstyrelsen	Socialbidrag, Allmänna råd från socialstyrelsen 1985:1 Ovanåkersmodellen Socialstyrelsen redovisar 1984:8 Socialt arbete i Tyresö Socialstyrelsen redovisar 1986:17
Statistiska Centralbyrån	Sociala meddelande om socialbidrag 1980-87 Socialbidragstagarna, Levnadsförhållanden 1983-85, rapport 52 Välfärdsbulletinen nr 1 1987
Stjernö S	Den moderna fattigdomen Universitetsforlaget Oslo 1985
Sunesson S	Sociala problem blir individuella problem Synpunkten nr 1 1987 Malmö Socialförvaltning Bidragsform med inbyggda problem Välfärdsbulletinen nr 1 1987, SCB
Västra distriktet Malmö socialförvaltning	Kroksbäck 1986-87 november 1987

I serien MEDDELANDEN FRÅN SOCIALHÖGSKOLAN har tidigare utkommit:

- 1981:1 FOSTERBARNSVÅRD OCH EKONOMI av Peter Westlund
- 1981:2 EN ALKOHOLENKÄT – OCH VAD SEN DÅ? En modell för alkoholundervisning i en sjätte klass av Inger Farm och Peter Andersson
- 1981:3 PSYKOLOGIN I SOCIALT ARBETE: EN PEDAGOGISK DISKUSSION av Eric Olsson och Christer Lindgren
- 1982:1 VAD BÖR EN KURATOR KUNNA? av Karin Stenberg och Britta Stråhlén
- 1982:2 LVM BAKGRUND OCH KONSEKVENSER av Peter Ludwig och Peter Westlund
- 1982:3 INSYN – ETT FÖRSÖK TILL INSYN I ARBETSMILJÖN PÅ EN SOCIALFÖRVALTNING. En intervjuundersökning av Pia Bivered, Kjell Hansson, Margot Knutsson och P-O Nordin
- 1983:1 AVGIFTER PÅ SOCIALA TJÄNSTER – principer och problematik av Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson
- 1983:2 EN INDELNING AV RÄTTEN – hjälpmedel vid inläsning av juridiska översiktskurser av Lars Pelin
- 1983:3 OM SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR av Verner Denvall, Tapio Salonen och Claes Zachrisson
- 1983:4 DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV – Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945–1977. Del I Förhållandena 1977 av Åke Elmér
- 1983:5 PSYKOLOGISKA FÖRKLARINGSMODELLER I SOCIALT ARBETE av Alf Ronnby
- 1983:6 FACKFÖRBUNDENS Sjukkasbildande. EN STUDIE I FACKLIG SJÄLVHJÄLP 1886–1910 av Per Gunnar Edebalk
- 1984:1 DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV – Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945–1977. Del II Utvecklingen 1945–1977 av Åke Elmér
- 1984:2 FRÅGETEKNIK FÖR KVALITATIVA INTERVJUER – En sammanställning av Hans-Edvard Roos
- 1984:3 AKTIONSFORSKNING SOM FORSKNINGSSTRATEGI av Kjell Hansson
- 1984:4 FÖRÄNDRINGSPROCESSER INOM GRUPPER OCH ORGANISATIONER I PSYKOLOGISK OCH SOCIALPSYKOLOGISK BELYSNING av Eric Olsson
- 1984:5 ROLLSPEL – TILLÄMPNING OCH ANALYS av Kjell Hansson
- 1985:1 IDROTT OCH PSYKOSOCIALT ARBETE av Kjell Hansson
- 1986:1 ARBETSMILJÖ PÅ HEM FÖR VÅRD OCH BOENDE av Leif Roland Jönsson
- 1986:2 DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV – Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945–1977 (1983). Del III Utvecklingen inom oförändrade grupper av Åke Elmér
- 1986:3 UNGDOMAR, SEXUALITET OCH SOCIALT BEHANDLINGSARBETE PÅ INSTITUTION – Intervjuundersökning bland personalen på tre hem för vård eller boende i Skåne av Haud Gunnarsson och Sven-Axel Månsson
- 1987:1 FATTIGVÅRDEN INOM LUNDS STAD – den öppna fattigvården perioden 1800–1960 av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:2 FORSKNINGSETIK OCH PERSPEKTIVVAL av Rosmarie Eliasson (SLUT)
- 1987:3 40 ÅRS SOCIONOMUTBILDNING I LUND av Åke Elmér
- 1987:4 VÄLFÄRD PÅ GLID – RESERAPPORT FRÅN ENGLAND av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:5 ATT STUDERA ARBETSPROCESSEN INOM SOCIALT BEHANDLINGSARBETE av Leif Roland Jönsson
- 1987:6 SOCIALTJÄNSTLAGEN OCH UNGA LAGÖVERTRÄDARE av Anders Östnäs
- 1987:7 FÖRSKAREN I FÖRÄNDRINGSPROCESSEN av Eric Olsson
- 1988:1 EN UPPFÖLJNING AV BARN SOM SKILTS FRÅN SINA FÖRÄLDOR av Gunvor Andersson
- 1988:2 THE MAN IN SEXUAL COMMERCE av Sven-Axel Månsson
- 1988:3 FRÅN MOTSTÅND TILL GENOMBROT. DEN SVENSKA ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN 1935–54 av Per Gunnar Edebalk

Exemplar kan rekvireras från socialhögskolans expedition, adress
Socialhögskolan, Box 23, 221 00 LUND



LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Box 23
221 00 Lund
046 10 70 00