



Stadsledningskontoret

EKONOMIAVDELNINGEN

ANK TILL NORRMALMS  
STADSDELSFÖRVALTNING

2005-06-03/

Dnr 520-419/2005

Bilaga  
TJÄNSTEUTLÅTANDE

SID I (I4) 2005-04-29

DNR 325-1456/2005

Handläggare: Lars Garg, Sara Hallström

Tfn: 08-508 29 511, 08-508 29 451

DOKID: 7767

Till  
Kommunstyrelsen

## Resursfördelningsmodell för handläggning av ekonomiskt bistånd samt arbetsmarknadsåtgärder

### Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande.

1. Handläggning av ekonomiskt bistånd ska tillsammans med utbetalt ekonomiskt bistånd utgöra en budget som fördelas enligt tidigare beslutad modell för utbetalt ekonomiskt bistånd.
2. Budget för arbetsmarknadsåtgärder ska fördelas enligt samma modell som för utbetalt ekonomiskt bistånd.
3. För 2006 tillämpas, av stadsledningskontoret föreslagen, övergångslösning för fördelning av budget för arbetsmarknadsåtgärder.

Bosse Sundling  
Stadsdirektör

Inger Båvner  
Biträdande stadsdirektör

Anders Carstorp  
Ekonomidirektör

### Sammanfattning

Ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder utgör budgetens anslag 2 till stadsdelsnämnderna. Budgeten för ekonomiskt bistånd fördelas idag till stadsdelsnämnderna i två delar, en för utbetalt bistånd och en för handläggning. Kommunfullmäktige beslutade den 17 juni 2004 om en ny resursfördelningsmodell för utbetalt ekonomiskt bistånd. Den nya modellen baseras på sysselsättning kombinerat med arbetslöshet, inkomst, områdets attraktivitet och utbildningsnivå. I samband med beslutet gavs kommunstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av fördelningsnycklarna för handläggningskostnader inom ekonomiskt bistånd och för anslaget för arbetsmarknadsåtgärder. Översynen har genomförts av en arbetsgrupp under ledning av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret ställer ett antal krav på resursfördelningsmodeller. De ska bl.a. mäta relevanta behov i verksamheterna, baseras på objektiva och av nämnderna opåverkbara variabler och de ska vara begripliga samt ge incitament till effektivisering.

Den nuvarande modellen för handläggning av ekonomiskt bistånd grundas på antalet ärenden med bifall och avslag. Detta ger fel incitament till stadsdelsnämnderna eftersom en minskning av ärendemängden ger lägre tilldelning i fördelningsmodellen. Modellen saknar dessutom prognoser för framtida förändringar. Arbetsgruppen föreslår därför att en ny modell tas fram.

Stora barnfamiljer, nyinvandrade och övrig befolkningsstruktur som t.ex. arbetslöshet och inkomstnivå bedöms vara de strukturella faktorer som påverkar handläggningens omfattning. Arbetsgruppen har utifrån tillgängliga data dragit slutsatsen att dessa faktorer tillräckligt väl fångas upp i den modell som tillämpas för utbetalt ekonomiskt bistånd. Generellt gäller att kommunfullmäktige i budget beslutar om medel till verksamhetsområden och inte till kostnadsslag, som handläggning etc. Stadsledningskontoret föreslår att fördelningen av medel för handläggning av ekonomiskt bistånd inte särskiljs från utbetalt ekonomiskt bistånd utan att dessa två läggs samman och fördelas enligt beslutad resursfördelningsmodell för utbetalt ekonomiskt bistånd. Förslaget innebär, baserat på 2005 års budgetnivå, förändringar för stadsdelsnämnderna på mellan -1,9 och 3,6 miljoner kronor.

Medel för arbetsmarknadsåtgärder fördelas idag till stadsdelsnämnderna enligt en modell baserad på olika mått på arbetslöshet från länsarbetsnämndens statistik. Modellen avser de grupper som arbetsförmedlingarna arbetar med. När modellen konstruerades gjordes antagandet att de arbetslösa med ekonomiskt bistånd även var

arbetssökande på arbetsförmedlingarna, vilket det senare visat sig att alla inte tillåts vara. Målgruppen för stadens arbetsmarknadsinsatser är enligt stadens budget och arbetsmarknadspolitiska riktlinjer främst del- eller heltidsarbetslösa personer med ekonomiskt bistånd, arbetslösa ungdomar i åldrarna 18-24 år, SFI-elever och personer med socialmedicinska handikapp. Nuvarande arbetsmarknadsnyckel har jämförts med fördelningen av den tilltänkta målgruppen och resultatet är att ingen samvariation finns mellan dessa. Stadsledningskontoret bedömer därför att nuvarande fördelningsnyckel inte längre kan tillämpas.

Flera variabler har testats för att finna samvariation med den tilltänkta målgruppen och resultatet är att fördelningsmodellen för utbetalt ekonomiskt bistånd har den bästa överensstämmelsen av de testade variablerna. Stadsledningskontoret föreslår därför att fördelningsmodellen för utbetalt ekonomiskt bistånd också används för arbetsmarknadsåtgärder. Förslaget innebär inte att de två budgeterna slås samman till en utan att de även i fortsättningen är två separata budgetar inom anslag 2.

En tillämpning av förslaget på 2005 års budget skulle innebära omfördelningar för stadsdelsnämnderna med mellan -3,2 och 4,9 miljoner kronor. Dessa förändringar ska ses som en del inom den totala ramen för anslag 2, varav budgeten för arbetsmarknadsåtgärder endast utgör 5 %. För att mildra konsekvenserna av övergången föreslås en övergångslösning som innebär att för 2006 fördelas 70 % av budgeten enligt förslagen modell och 30 % enligt tidigare modell. Detta minskar omfördelningarna till mellan -2,3 och 3,4 mnkr.

En generell iakttagelse arbetsgruppen gjort, är att det finns brister i informationen om verksamheter och kostnader. För arbetsmarknadsåtgärder saknas ett informationssystem som ger grundläggande information om antal insatser och resultat. Detta behöver utvecklas. Inom båda verksamhetsområdena finns brister i den ekonomiska informationen. Det är viktigt att informationen rörande verksamhet och ekonomi har en hög kvalitet för att möjliggöra uppföljning och styrning, vilket innebär att det bör vara en viktig ledningsfråga.

### **Ärendets beredning**

Översynen har genomförts av en arbetsgrupp under ledning av stadsledningskontoret. I arbetsgruppen har funnits represententer för utrednings- och statistikkontoret (USK) och socialtjänstförvaltningen liksom stadsledningskontorets controllerenhet och arbetsmarknads-, integrations- och demokratienhet. Vidare har det funnits en referensgrupp med represententer från stadsdelsförvaltningar. Vilka personer som

deltagit i arbetet framgår av bilaga 1. Förslaget har vidare varit föremål för samråd med stadsdelsdirektörerna.

## **Bakgrund**

### *Beslut*

Kommunfullmäktige gav den 17 juni 2004, i samband med beslut om resursfördelningsmodell för utbetalt ekonomiskt bistånd, kommunstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av fördelningsnyckeln för handläggningskostnader inom ekonomiskt bistånd och för anslaget för arbetsmarknadsåtgärder.

### *Verksamhet och budget*

Ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder utgör budgetens anslag 2 till stadsdelsnämnderna. Budgeterade nettokostnader för anslag 2 uppgår 2005 till 1 323,1 mnkr. Det kan jämföras med budgeterade nettokostnader för anslag 1 som samma år uppgår till 18 666,0 mnkr. Stadsdelsnämnderna kan fördela medel mellan verksamheter inom anslagen men inte mellan anslagen.

Av anslag 2 avser budgetåret 2005 1 256,0 mnkr ekonomiskt bistånd. Enligt 4 kap i socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till ekonomiskt bistånd av kommunen för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska enligt lagen utformas så att det stärker personens möjligheter att leva ett självständigt liv.

Budgeten för ekonomiskt bistånd har till stadsdelsnämnderna fördelats i två delar, en för utbetalt bistånd och en för handläggning, där handläggning 2005 uppgår till 15 %. Av stadsdelsnämndernas kostnader för handläggning budgetåret 2004 avsåg 84 % personalkostnader medan resterande kostnader avsåg bl. a. lokaler, IT och tolkar.

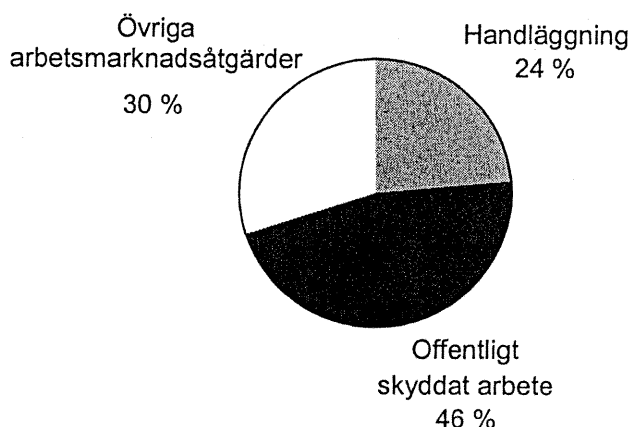
Stadens arbetsmarknadsåtgärder utgår inte från något särskilt lagrum utan genomförs utifrån de mål och anvisningar som anges i stadens budget med tillhörande riktlinjer, t. ex. arbetsmarknadspolitiska riktlinjer.

Budgetåret 2005, liksom 2003 och 2004, uppgår nettokostnadsbudgeten för arbetsmarknadsåtgärder till 67,1 mnkr. Bruttokostnadsbudgeten uppgår till 100,8 och intäkterna till 33,7 mnkr. Bruttokostnader och intäkter för arbetsmarknadsåtgärder har under senare år överstigit budget beroende på att extern finansiering erhållits. Nettokostnaderna har dock varit ungefär desamma som budget. Stadens faktiska verksamhet inom området är således större än vad som erhålls via resursfördelningssystemet. Den

budgeterade nettokostnaden kan således ses som en grundfinansiering utifrån vilket stadsdelsnämnderna kan bedriva en mer omfattande verksamhet inom ramen för de mål som fullmäktige beslutar om.

Stadsdelsnämndernas samlade bruttokostnader för arbetsmarknadsåtgärder fördelades 2004 på följande kostnadsslag:

**Arbetsmarknadsåtgärder 2004  
- andel av bruttokostnader**



Redovisade värden för de olika stadsdelsnämnderna varierar kraftigt. T.ex. varierar andelen kostnader för offentligt skyddat arbete med mellan 12 och 90 % och handläggningen mellan 0 och 69 %.

*Utgångspunkter för en resursfördelningsmodell*

Stadsledningskontoret har följande principiella krav på en fördelningsmodell:

1. Den ska mäta relevanta behov i verksamheterna.
2. Modellen ska baseras på objektiva variabler som nämnderna inte kan påverka.
3. Den ska vara möjlig att uppdatera med hänsyn till relevanta förändringar i verksamheternas förutsättningar.
4. Modellen ska vara tillämplig på alla stadsdelsnämnder.
5. Den ska vara begriplig.
6. Modellen ska vara accepterad i staden.
7. Den ska ge incitament till effektivisering och inte vara kostnadsdrivande.

Anslag 2 fördelas idag enligt tre resursfördelningsmodeller; en för handläggning av ekonomiskt bistånd, en för utbetalt ekonomiskt bistånd och en för arbetsmarknadsåtgärder.

*Nuvarande modell för handläggning av ekonomiskt bistånd*

Sedan stadsdelsnämndsreformen 1997 har fördelningen till handläggningen av ekonomiskt bistånd grundats på antalet ärenden med bifall och avslag. Antalet beräknas som summan av bifalls- och avslagsmånaderna under den senaste 12-månadersperioden. Inom en månad räknas ett hushåll endast en gång. Det innebär till exempel att fördelningen för budgetåret 2005 är grundat på utfallet perioden augusti 2003 – juli 2004.

*Nuvarande modell för utbetalt ekonomiskt bistånd*

Enligt kommunfullmäktiges beslut i juni 2004 tillämpar staden med början 2005 en ny modell för fördelning av utbetalt ekonomiskt bistånd. Enligt denna modell fördelas budgeten för utbetalt ekonomiskt bistånd utifrån följande faktorer:

- sysselsättning kombinerat med arbetslöshet
- inkomst
- områdets attraktivitet (avseende markvärde, hustyp och upplåtelseform)
- utbildningsnivå

Modellen beskrivs närmare i bilaga 2. Under 2005 tillämpas en övergångslösning som innebär att 70 % av budgeten fördelas enligt den nya modellen medan 30 % fördelas enligt kostnadsutfallet 2003 i enlighet med den modell som tillämpats med 100-procentig vikt tidigare år.

Stadsledningskontoret kommer, i samarbete med utrednings- och statistikkontoret, att utvärdera modellen. Utvärderingen sker inför budgetåret 2007 och i enlighet med kommunfullmäktiges beslut i juni 2004. Då kommer särskilt att analyseras hur modellen beskriver behoven av ekonomiskt bistånd hos den grupp som varken är sysselsatt eller studerande men inte heller anmäld som arbetslös.

*Nuvarande modell för arbetsmarknadsåtgärder*

Nuvarande resursfördelningsmodell för arbetsmarknadsåtgärder är baserad på ett index med följande vikter:

- 50 % personer i statliga arbetsmarknadsåtgärder
- 30 % långtidsarbetslösa
- 10 % utomnordiska arbetssökande
- 10 % nyinskrivna arbetssökande

Uppgifterna hämtas från länsarbetsnämnden. De grupper som här nämns anses av arbetsmarknadsmyndigheterna stå till arbetsmarknadens förfogande, dvs. de betraktas som "förmedlingsbara".

## **Stadsledningskontorets analys och förslag**

### ***Handläggning av ekonomiskt bistånd***

#### *Krav på en resursfördelningsmodell för handläggning av ekonomiskt bistånd*

Utgångspunkten för arbetsgruppens beredning av ärendet har varit att belysa följande:

- Konsekvenserna av nuvarande fördelningssystem
- Vilka krav som bör/kan/ska ställas på handläggningen?
- Vilka är förutsättningarna för att uppnå detta?
- Vilka kostnader kan härledas till handläggningen?
- Vilka faktorer påverkar dessa kostnader?
- Hur kan dessa faktorer fångas upp med oberoende variabler?

Arbetsgruppen har analyserat stadsdelsnämndernas budget och utfall för handläggning tidigare år. Vidare har gruppen som underlag tagit del av forskningsrapporter som behandlar området. Diskussion har även förts med ansvariga chefer för ekonomiskt bistånd där samtliga stadsdelsförvaltningar har varit inbjudna att delta och lämna synpunkter. Dessutom har en kartläggning gjorts av bemanningen vad gäller det totala antalet handläggande och myndighetsutövande personal (chefer, socialsekreterare och bidragshandläggare) vid stadsdelsförvaltningarna under januari-februari 2005.

Med nuvarande fördelningssystem utgör det till stadsdelsnämnderna tilldelade anslaget för handläggning olika stor andel av den totala budgeten för ekonomiskt bistånd vid respektive nämnd. Anslaget för handläggning disponeras dessutom mycket olika, vilket medför att det förekommer stora skillnader mellan stadsdelsnämnderna bland annat när det gäller bemanning. Ett exempel som kan nämnas är att antalet ärenden per myndighetsutövande handläggare varierar mellan 22 och 49 per månad. Genomsnittet i staden är 36 ärenden per handläggare och månad. Dessutom skiljer sig stadsdelsnämndernas förutsättningar för handläggningen åt, med avseende på ärendestrukturen, vilket nuvarande system inte tar hänsyn till.

Lagstiftaren har givit socialtjänsten ett tudelat uppdrag. Huvuduppgiften, eller målet, är att hjälpa den enskilde till egen försörjning. I väntan på att detta blir möjligt kan den enskilde under vissa förutsättningar och efter

individuell prövning få hjälp med försörjningen. Utifrån denna utgångspunkt har en analys gjorts av vilka kriterier som bör känneteckna handläggningen.

Handläggningen vid myndighetsutövningen ska vara effektiv och rättssäker med realistiska krav på den enskilde. Det behöver dessutom finnas utrymme för processledning, dvs. förändringsarbete genom möte med individen samt strukturerad, gärna institutionaliserad, samverkan externt och internt.

Förutsättningarna för att uppnå kraven på effektivitet och rättsäkerhet bedöms dels bero på hur arbetet styrs och organiseras och dels på möjligheten att ha en rimlig bemanning och dessutom möjlighet att behålla personalen för att få kontinuitet i arbetet.

De kostnader som kan härledas till handläggningen av ekonomiskt bistånd kan grovt delas in i tre kategorier:

- *Personalkostnader* såsom lönekostnader, utbildning och handledning, rehabiliteringskostnader för långtidssjukskrivna och facklig tid.
- *Utredningskostnader* såsom tolkkostnader, översättning, konsulttandläkare, konsultläkare, köp av arbetsförmågeutredningar, av neuropsykiatriska utredningar och av arbetstränings-/utredningsplatser.
- *Overhead-kostnader* såsom administrativa system, t.ex. Paraplyet, datorer, förbrukningsmateriel, lokalkostnader, andel av gemensam administration tex. reception, registrator och ekonomienhet.

Personalkostnaderna är dominerande och utgjorde 84 % av stadens handläggningskostnader år 2004.

Behovet av resurser till personal- och utredningskostnader påverkas av befolkningsstrukturen och hushållsstorleken i respektive stadsdelsnämndsområde. De faktorer som främst anses öka den administrativa arbetsinsatsen är stora hushåll med flera barn och nyanlända invandrare. Stora barnfamiljer medför vanligtvis fler beslut per månad och hushåll och nyanlända invandrare medför behov av tolkanvändning vilket för med sig större tidsåtgång.

När det gäller resursbehov till processledningen till självförsörjning bedöms behovet främst påverkas av tyngden i den sociala problematiken i stadsdelsområdet. Exempelvis bedöms en stor andel bidragstagare med långa bidragstider och komplexa sociala eller medicinska försörjningshinder kräva mer resurser för förändringsarbete än en stor andel arbetslösa, arbetsföra bidragstagare.



Slutsatsen är att de strukturella faktorer som främst tycks påverka skillnader i stadsdelnämndernas behov av administrativa handlägningsresurser för myndighetsutövningen är andelen stora barnfamiljer och nyanlända invandrare. När det gäller resurser för förändringsarbete till självförsörjning bedöms behovet avspeglar sig i den sociala tyngden i respektive stadsdelnämnd.

*Analys av nuvarande resursfördelningsmodell för handläggning av ekonomiskt bistånd*

Den nuvarande fördelningsnyckeln för handläggning av ekonomiskt bistånd brister i flera avseenden med hänsyn till de krav som bör ställas på en fördelningsmodell. Den är t.ex. påverkbar i och med att den är grundad på ärendeutfallet, d.v.s. att ju fler ärenden desto mer medel tilldelas stadsdelsförvaltningen. Fördelningsnyckeln ger dessutom stadsdelsförvaltningarna fel incitament. Om en stadsdelsförvaltning kan korta bidragstiderna, och därmed sänka antalet ärenden, ger det lägre tilldelning i nuvarande fördelningsmodell.

Därutöver saknar den nuvarande fördelningsmodellen för handläggning prognoser för framtida förändringar. Tidpunkten för upprättandet av budgeten ligger cirka 1,5 år före budgetårets slut. Det innebär att framförallt ärendemängden kan komma att påverkas när till exempel arbetsmarknadssituationen förändras. I nuvarande modell förväntas förändringarna slå lika i alla 18 stadsdelsförvaltningarna, men erfarenheter har visat att arbetslösheten förändras olika snabbt och olika mycket i stadsdelsområdena. (Se bilaga 3 avseende ärendefördelningen 1999-2004).

Arbetsgruppen bedömer därför att en annan fördelningsmodell behöver tillämpas för handläggning av ekonomiskt bistånd.

*Arbetsgruppens överväganden om en ny modell*

Baserat på ovan angivna krav och iakttagelser har arbetsgruppen analyserat faktorerna, stora barnfamiljer, nyinvandrade och övrig befolkningsstruktur, vilka alla bedöms påverka handläggningens omfattning (antal ärenden samt ärendetid). Se analys i bilaga 4. Jämförelsen visar att stadsdelsförvaltningar som ligger högt i ett avseende oftast ligger högt i de övriga avseendena och vice versa. Däremot varierar spridningen mellan faktorerna. Bland annat differentierar ärendemängden mer än faktorn andelen barn av bidragstagarna.

Arbetsgruppen anser att det är viktigt att en fördelningsmodell för handläggning väl fångar upp skillnaderna i ärendemängd. Det är grunden i tilldelningen. Faktorerna "andelen barn av bidragstagarna", dvs stora barnfamiljer samt "nyinvandrade" tillför inte stadsdelsförvaltningar med

många ärenden mer än gällande fördelningsmodell för det utbetalda ekonomiskt biståndet. I och med att det finns en godtagbar samstämmighet mellan vilka stadsdelsförvaltningar som ligger högt eller lågt så har arbetsgruppen dragit slutsatsen att fördelningsnyckeln för utbetalt ekonomiskt bistånd även fångar upp de väsentligaste skillnaderna i andelen stora barnfamiljer samt i nyinvandringen.

Det kan även konstateras att fördelningsnyckeln för ekonomiskt bistånd samvarierar väl med ärendemängden per invånare.

*Förslag till modell för handläggning av ekonomiskt bistånd*

Stadsledningskontoret föreslår att budgeten för handläggning av ekonomiskt bistånd inte särskiljs från övrig budget för ekonomiskt bistånd. Enligt ovanstående redogörelse så fångar modellen för utbetalt ekonomiskt bistånd även upp de skillnader som finns mellan stadsdelsnämnderna vad gäller förutsättningar för en effektiv och rättssäker handläggning.

I sammanhanget är det värt att notera att kommunfullmäktige beslutar om övergripande inriktningsmål och prioriterade inriktningar samt budget för ekonomiskt bistånd som helhet. Varken för ekonomiskt bistånd eller för annan verksamhet beslutar kommunfullmäktige om hur resurserna ska fördelas mellan olika kostnadsslag, t.ex. mellan utbetalningar och personalkostnader. Det är nämnderna som inom ramen för budgeten ska fördela resurserna på bästa sätt så att målen, inklusive de krav som lagstiftningen ställer, uppfylls.

En förändring som innebär en förenkling genom att endast en modell tillämpas för budgetposten ekonomiskt bistånd ökar också resursfördelningssystemets begriplighet, vilket är positivt.

*Budgetkonsekvenser av det lämnade förslaget avseende handläggning ekonomiskt bistånd*

Förslaget att låta fördelningen för handläggningen grundas på fördelningsnyckeln för det utgivna ekonomiska biståndet ger omfördelningar på mellan -1,9 och 3,6 miljoner kronor, baserat på 2005 års budgetnivå (se bilaga 4).

Stadsledningskontoret bedömer att den föreslagna modellen sammantaget är mer rättvisande för fördelning av budget för handläggning av ekonomiskt bistånd än den nuvarande modellen. Den uppfyller i huvudsak uppsatta kriterier. Det är naturligt att detta leder till vissa budgetförändringar. Budgeten för en stadsdelsnämnd påverkas också av förändringar i den totala budgeten för anslaget och av förändringar i de strukturella variabler som modellen består av.

Som beskrivits ovan kommer fördelningsmodellen att utvärderas i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om modellen för utbetalt ekonomiskt bistånd.

### ***Arbetsmarknadsåtgärder***

#### *Målgrupp för arbetsmarknadspolitiska åtgärder*

Målgruppen för kommunens arbetsmarknadsinsatser är inte preciserad i lagstiftningen på samma sätt som gäller för t.ex. rätten till ekonomiskt bistånd.

Enligt budget 2005 ska stadens arbetsmarknadsinsatser primärt riktas mot personer som uppbär ekonomiskt bistånd och arbetslösa ungdomar 18-24 år och särskild kraft ska läggas på unga långtidsarbetslösa.

En närmare precisering av målgruppen görs i "Arbetsmarknadspolitiska riktlinjer för Stockholms stad" som anger att kommunens insatser primärt ska riktas mot del- eller heltidsarbetslösa personer med ekonomiskt bistånd och

- arbetslösa ungdomar i åldrarna 18-24 år
- SFI-elever
- personer med socialmedicinska handikapp som bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande eller har rätt till någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd
- personer som av arbetsförmedlingen anvisas till en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som stadsdelsförvaltning och arbetsförmedling samverkar om.

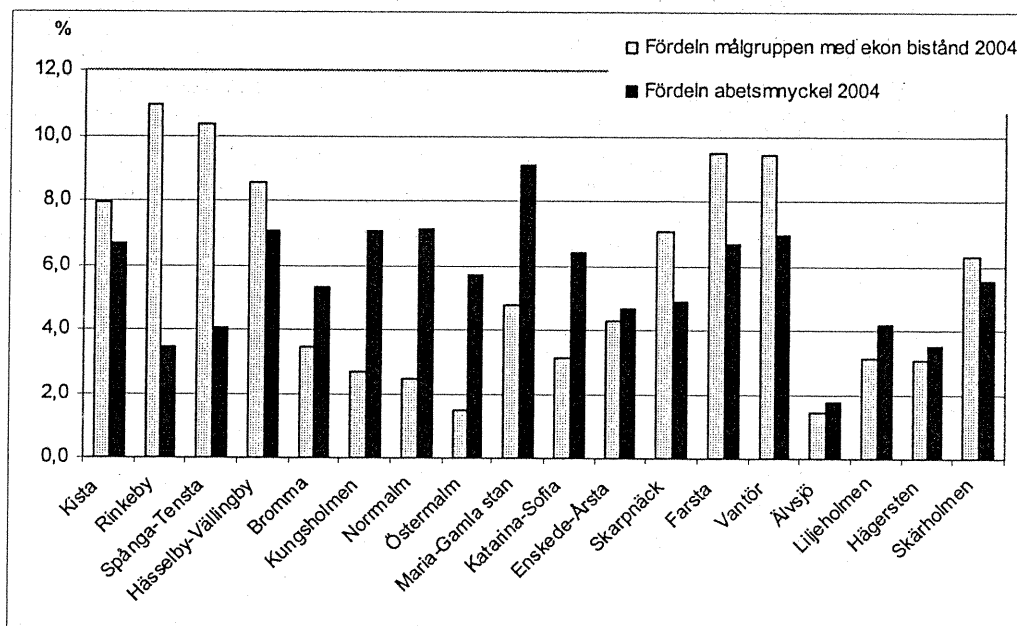
#### *Analys av nuvarande resursfördelningsmodell för arbetsmarknadsåtgärder*

Nuvarande modell (se bakgrund ovan) består av variabler som främst beskriver den grupp arbetssökanden som arbetsförmedlingarna arbetar med och inte de som behöver insatser från kommunen. När resursfördelningsmodellen konstruerades 1997 var utgångspunkten att de arbetslösa med ekonomiskt bistånd var arbetssökande på arbetsförmedlingarna, vilket det visat sig att alla inte tillåts vara.

Som en del av analysen har nuvarande modell jämförts med antalet personer per månad som uppburit ekonomiskt bistånd från stadsdelsförvaltningarna på grund av arbetslöshet, SFI-studier eller socialamedicinska skäl. Arbetsgruppen har funnit att detta är det bästa tillgängliga kvantitativa måttet på den målgrupp som anges i styrdokumentet för arbetsmarknadsåtgärder. Samvariationen mellan

fördelningen av denna målgrupp mellan stadsdelsförvaltningarna enligt registrering av försörjningshinder i verksamhetssystemet (Paraplyet) för ekonomiskt bistånd och nuvarande fördelningsnyckel är så gott som obefintlig, varför stadsledningskontoret bedömer att fördelningsnyckeln inte längre kan tillämpas. I nedanstående diagram visas fördelningen av målgruppen enligt försörjningshinder 2004 jämfört med den rådande fördelningen för arbetsmarknadsåtgärder för 2004.

### Fördelningen av målgruppen enligt försörjningshinder 2004 jämfört med fördelningen för arbetsmarknadsåtgärder 2004



#### Arbetsgruppens överväganden om en ny modell

Fördelningsmodellen för arbetsmarknadsåtgärder ska göra det möjligt för nämnderna att genomföra verksamheter enligt kommunfullmäktiges beslut om mål och målgrupp. Det är nämnderna som beslutar om vilka aktiviteter som ska genomföras.

Som framgått ovan så grundar sig nuvarande fördelningsnyckel för arbetsmarknadsåtgärder inte på variabler som speglar de målgrupper som staden ska arbeta med enligt gällande styrdokument. Som alternativ har en av arbetsförmedlingens sökandekategorier testats. Kategorin består av arbetssökande som enligt arbetsförmedlingen inte kan tillträda ett arbete och som trots omfattande insatser från arbetsförmedlingens sida inte har kunnat få eller bedömts kunna få arbete men ändå vill stå som arbetssökande. Kategorin har dock avvisats på grund av att den innehåller

arbetssökande som inte är aktuella för kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Likaså har en fördelning baserad på förvärvsfrekvensen övervägts men avvisats av samma skäl. En mer fullständig redogörelse för testade variabler och analysen av dessa lämnas i bilaga 5.

Störst överensstämmelse mellan målgruppen (enligt ovan beskriven och beräknad som antalet personer per månad som uppburit ekonomiskt bistånd från stadsdelsförvaltningarna på grund av arbetslöshet, SFI-studier eller sociala medicinska skäl) och modell framkommer vid en jämförelse med fördelningsmodellen för utbetalt ekonomiskt bistånd. Denna modell beskrivs ovan samt i bilaga 2.

*Förslag till resursfördelningsmodell för arbetsmarknadsåtgärder*  
Stadsledningskontoret föreslår att fördelningsmodellen för utbetalt ekonomiskt bistånd också används för arbetsmarknadsåtgärder.

Förslaget innebär inte att budgeten för arbetsmarknadsåtgärder slås samman med budgeten för ekonomiskt bistånd. Kommunfullmäktige beslutar även fortsättningsvis om budget för intäkter och kostnader för arbetsmarknadsåtgärder. Däremot sker fördelningen mellan stadsdelsnämnderna på samma grunder som för ekonomiskt bistånd.

*Budgetkonsekvenser av det lämnade förslaget avseende arbetsmarknadsåtgärder*

En tillämpning av förslaget på 2005 års budget skulle jämfört med nuvarande modell innebära förändringar av stadsdelsnämndernas budgetar för arbetsmarknadsåtgärder med mellan -3,2 och 4,9 mnkr. (Se vidare bilaga 5). Stadsledningskontoret bedömer att detta för kommande budgetår kan leda till förändringar avseende verksamheter inom denna budgetpost för några stadsdelsnämnder. Kontoret konstaterar samtidigt att nämnderna kan genomföra de aktiviteter som idag finansieras via denna budget med finansiering från andra anslag. T.ex. kan OSA-insatser även fortsättningsvis ske inom ramen för missbrukvården då det främjar de mål som finns för rehabilitering etc.

Förändringarna kan också ses som en del inom den totala ramen för anslag två, inom vilken budgeten för arbetsmarknadsåtgärder endast utgör 5 %. För att mildra konsekvenserna av förändringen föreslår dock stadsledningskontoret att en övergångslösning tillämpas. I enlighet med principer som tillämpats för andra övergångar mellan resursfördelningssystem föreslås att för 2006 fördelas 70 % enligt föreslagen modell medan 30 % fördelas enligt nuvarande modell. Konsekvenserna av denna fördelning baserat på 2005 års budgetnivå och

nu tillgängliga variabelvärden för modellen skulle innebära att förändringarna per stadsdelsnämnd varierar mellan -2,3 och 3,4 mnkr. Se vidare bilaga 6.

***Samlade konsekvenser för anslag 2 och generella iakttagelser***

I bilaga 6 redovisas de samlade ekonomiska konsekvenserna för fördelningen av anslag 2 till följd av de föreslagna förändringarna, inklusive övergångslösning. Beräkningarna har gjorts som om det nya förslaget hade tillämpats på 2005 års budget.

***Generell iakttagelse om information***

Arbetsgruppen har gjort en generell iakttagelse att det finns brister i informationen om verksamheter och kostnader. För arbetsmarknadsåtgärder saknas ett verksamhetssystem som ger grundläggande information om antal insatser och resultat. Detta är något som behöver utvecklas. Inom båda verksamhetsområdena finns brister i den ekonomiska informationen. Det är angeläget att redovisning av verksamheter sker enligt anvisningar för verksamhetskoder etc. för att ge en så sann bild av verkligheten som möjligt. Kvaliteten på verksamhets- och ekonomisk information är därmed en viktig ledningsfråga.

---

**Bilagor**

1. Deltagare i referensgrupp och arbetsgrupp
2. Gällande modell för utbetalt ekonomiskt bistånd
3. Ärendefördelningen 1999-2004
4. Analys och förslag avseende resursfördelningsmodell handläggning ekonomiskt bistånd samt ekonomiska konsekvenser
5. Analys och förslag avseende resursfördelningsmodell arbetsmarknadsåtgärder samt ekonomiska konsekvenser
6. Ekonomiska konsekvenser av föreslagna förändringarna inkl. övergångslösning



*Stadsledningskontoret*

RESURSFÖRDELNINGSMODELL FÖR  
HANDLÄGGNING EKONOMISKT BISTÅND  
SAMT ARBETSMARKNADSÅTGÄRDER

BILAGA I

2005-04-29  
DNR 325-1456/2005

## **Deltagare i arbetet med översynen av resursfördelningsmodell för handläggning ekonomiskt bistånd samt arbetsmarknadsåtgärder**

### **Referensgrupp**

Cecilia Uddenfeldt, Älvjö sdf  
Denise Melin, Katarina Sofia SDF  
Lena Thorson, Skärholmen Sdf  
Lotta Stensö, Vantör Sdf  
Susanne Tengberg, Kista sdf  
Sören Berglund, Bromma sdf

### **Arbetsgrupp**

Anette Agenmark, Socialtjänstförvaltningen  
Ewa Woll Tegbäck, AID-enheten, Stadsledningskontoret  
Birgitta Ljungdahl, Utrednings- och statistikkontoret  
Lena Liljeholm, Utrednings- och statistikkontoret  
Lars Garg, finansavdelningen SLK.  
Sara Hallström, finansavdelningen SLK.



## Gällande modell för utbetalt ekonomiskt bistånd

### Variabler

Modellen utgår från att behovet av ekonomiskt bistånd fångas upp av nedanstående variabler.

- sysselsättning kombinerat med arbetslöshet
- inkomst
- områdets attraktivitet (markvärde samt hustyp och upplåtelseform)
- utbildningsnivå

Vid utarbetandet av modellen sambearbetades uppgifter om ekonomiskt bistånd från stadens register med bakgrundsvariabler som ur olika aspekter antas beskriva individers förutsättningar för att vara ekonomiskt oberoende. Ett tiotal olika aspekter analyserades utöver ovanstående, bland annat familjetyp/antal barn, födelseland (utifrån utvecklingsnivå), förekomst av förtidspension och bostadsbidrag.

Material från 2001 bearbetades. Anledningen är att 2001 vid tidpunkten för modellarbetet var det senaste året som information om inkomst och sysselsättning kunde erhållas. Dessutom är 2001 ett år utan varken extrem hög- eller lågkonjunktur.

De analyser som gjordes bygger på uppgifter om befolkningen i åldern 18-64 år. 98 % av det ekonomiska biståndet 2001 avser bidragstagshushåll i åldern 18-64 år. Då har hänsyn tagits till att personer 65 år och äldre med låg eller ingen pension fr.o.m år 2003 erhåller äldreförsörjningsstöd i stället för ekonomiskt bistånd. Fördelningsmodellen har generaliserats till hela budgetramen, det vill säga inklusive de 2 % som avser äldre.

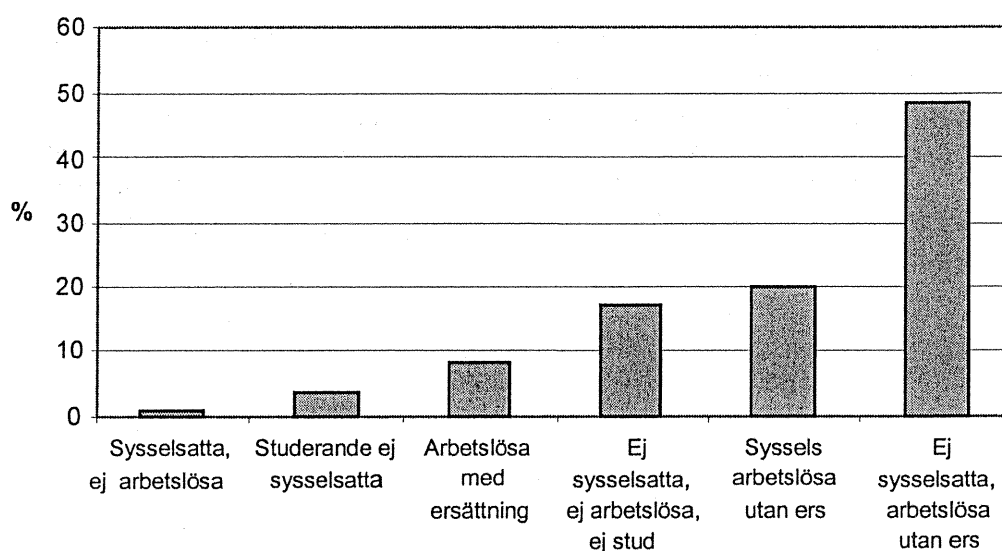
Nedan belyses hur det ekonomiska biståndet varierar i de valda variablerna samt deras indelning. Här presenteras andelen i befolkningen 18-64 år med ekonomiskt bistånd i staden 2001 för var och en av variablerna. De olika variablerna samvarierar dock, men rangordningen mellan kategorivärdena kvarstår även när hänsyn tas till övriga variabler. Till exempel kvarstår skillnaden att "ej sysselsatta arbetslösa utan ersättning" har mångdubbelt högre sannolikhet att uppbära



ekonomiskt bistånd än "sysselsatta, ej arbetslösa" även när hänsyn tas till inkomst, områdets attraktivitet samt utbildningsnivå.

I sysselsättningsstatistiken redovisas en person som sysselsatt om han eller hon varit sysselsatt till en viss grad under november månad. Arbetslöshetsstatistiken anger däremot arbetslöshet (inkl arbetsmarknadspolitiska åtgärder) någon gång under året. Dessa två variabler har kombinerats så att man särskiljer grupper av sysselsatta eller ej sysselsatta och delar upp dem i ej arbetslösa under året eller arbetslösa med eller utan ersättning. Diagrammet nedan visar skillnader i behov av ekonomiskt bistånd.

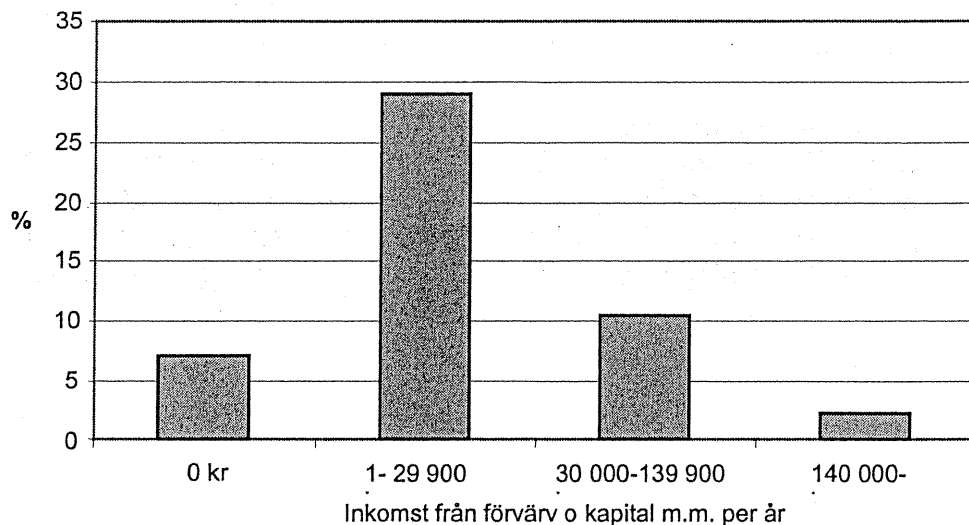
**Personer med ekonomiskt bistånd efter sysselsättning/arbetslöshet**



Av diagrammet framgår att sysselsatta som inte varit arbetslösa under året har lågt beroende av bistånd, under 1 %. Vid arbetslöshet är det stor skillnad i behov av ekonomiskt bistånd om ersättning erhålls i form av a-kassa/Alfa eller inte. Finns ersättning har 8 % av de arbetslösa ekonomisk bistånd medan de som saknar ersättning har minst dubbelt så hög andel. Till exempel i gruppen med sysselsättning i november i kombination med arbetslöshet någon gång under året utan ersättning har 20 % ekonomiskt bistånd. Allra högst andel med ekonomiskt bistånd har de som inte varit sysselsatta men varit arbetslösa utan ersättning, 48 %.

Behovet av ekonomiskt bistånd minskar naturligt nog med ökad inkomst. Hänsyn tas till inkomst från förvärvsarbete, pension, kapital m.m. samt transfereringar exklusive ekonomiskt bistånd. I fördelningsnyckeln har inkomstvariabeln indelats i fyra klasser, med framför allt en fin klassindelning för dem med låg inkomst. Vid inkomster över 140 000 kr har inkomstnivån mindre betydelse när hänsyn även tas till sysselsättning, områdets attraktivitet samt utbildningsnivå.

### Personer med ekonomiskt bistånd efter inkomstnivå

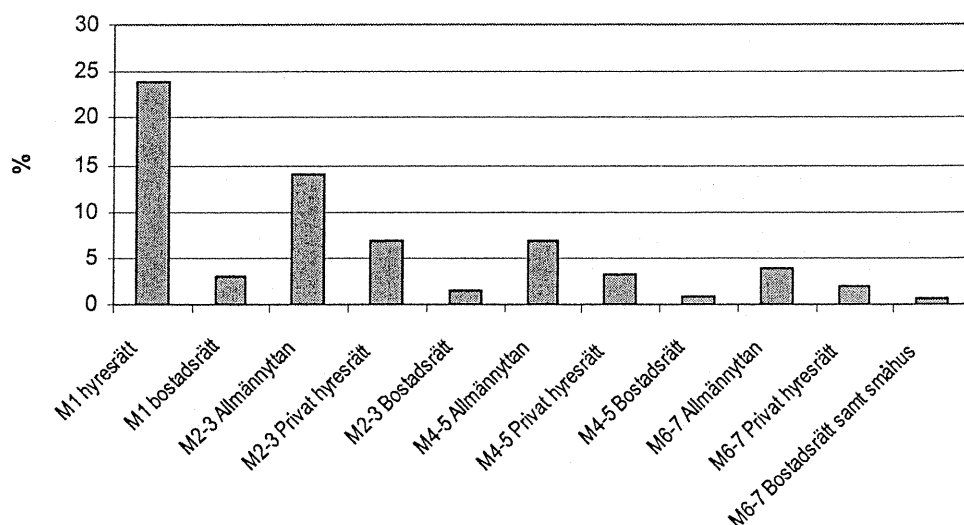


Bidragsbehovet är störst i inkomstklassen 1- 29 900 kronor, inte som förväntat de med 0 kronor. Det förklaras troligen av att den inkomst som mäts inte tar hänsyn till förlustavdrag mm, så kallad nolltaxering.

Det är sedan tidigare känt att bidragstagandet kan vara olika högt i befolkningsgrupper som är likadant sammansatta men som bor i olika delar av staden. Därför har en variabel som beskriver ett områdes attraktivitet studerats. Här har det så kallade markvärdet i fastighetstaxeringen använts. En fastighets markvärde antas vara påverkat av närheten till mer eller mindre attraktiva områden. Ju högre markvärdet är desto mer "attraktivt" är området. Här har variabeln grupperats efter en indelning från 1 till 7, där 7 representerar de högsta värdena. Förutom markvärde vägs hustyp och upplåtelseformen in i begreppet "områdets attraktivitet".

Av följande diagram framgår andelen personer med ekonomiskt bistånd efter områdets attraktivitet. Som väntat är behovet högre i områden med lågt markvärde och inom respektive markvärdesnivå högre i hyresrätt än i bostadsrätt och allra högst i hus som ägs av de kommunala bostadsbolagen (allmännyttan).

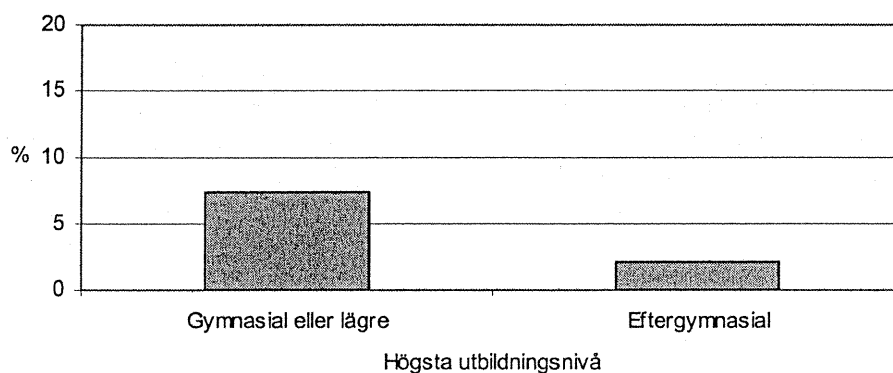
### Personer med ekonomiskt bistånd efter bostadsområdets attraktivitet (markvärde) och upplåtelseform



I markvärdesgrupp 1 med hyresrätter har 24 % ekonomiskt bistånd. Här avser hyresrätter både privat hyresrätt och allmännyttan. Lägst andel med ekonomiskt bistånd är det i småhus och i bostadsrätter med markvärdenivåerna 6-7. Här är biståndstagandet en halv procent. I områden med bostadsrätter är behovet av bidrag överlag lågt, högst 3 % (markvärde=1). Som konstaterats avtar behovet med ökat värde på marknivån. Denna tendens kvarstår också när hänsyn tas till sysselsättning/arbetslöshet, inkomst och utbildningsnivå.

Andelen med ekonomiskt bistånd varierar efter högsta uppnådda utbildningsnivå enligt diagrammet nedan.

### Personer med ekonomiskt bistånd efter utbildningsnivå



Över 7 % av personer med förgymnasial eller gymnasial utbildning har ekonomiskt bistånd mot ca 2 % för personer med eftergymnasial utbildning som är tre år eller längre. Att bidragsbehovet är högre bland dem med högst gymnasial utbildning är genomgående i alla sysselsättnings-/arbetslöshetsgrupper kombinerat med inkomst.

## Modell

Sysselsättning kombinerat med arbetslöshet har en indelning i sex grupper. Inkomsten har i analyserna avspeglat disponibel inkomst exklusive ekonomiskt bistånd. Variabeln har en indelning i fyra inkomstklasser. Områdets attraktivitet är en kombination av markvärde för bostadsområdet (hämtad från fastighetstaxeringen) och av hustyp samt upplåtelseform. Variabeln är indelad i elva grupper. Befolkningens högsta utbildningsnivå är indelad i två klasser. Totalt ger det 528 kombinationer ( $6 \cdot 4 \cdot 11 \cdot 2$ ).

Sysselsättning/ arbetslöshet	Inkomst, kr per år	Områdets attraktivitet	Utbildningsnivå
Sysselsatta, ej arbetslösa	0 kr	M1 hyresrätt	Gymnasial eller lägre
Sysselsatta arbetslösa utan ersättning	1-29 900	M1 Bostadsrätt	Eftergymnasial
Arbetslösa med ersättning	30 000-139 900	M2-3 Privat hyresrätt	
Ej sysselsatta, arbetslösa utan ersättning	140 000-	M2-3 Bostadsrätt	
Studerande ej sysselsatta,		M2-3 Allmännyttan	
Ej sysselsatta, ej arbetslösa, ej studerande		M4-5 Privat hyresrätt	
		M4-5 Bostadsrätt	
		M4-5 Allmännyttan	
		M6-7 Privat hyresrätt	
		M6-7 Allmännyttan	
		M6-7 Bostadsrätt samt småhus	

Sysselsatta avser situationen i november månad medan arbetslösheten avser någon gång under året. Markvärdet delas in i klasser från M1 till M7, där M1 är de lägsta markvärdena och M7 de högsta.

Behoven mäts genom den observerade konsumtionen av ekonomiskt bistånd i hela staden i var och en av de 528 befolkningsgrupperna. Tanken är att de väsentligaste skillnaderna i biståndsbehovet ska fångas upp av de 528 kombinationerna. Därmed antas behovet för till exempel en sysselsatt och ej arbetslös person med låg inkomst och låg utbildning boende i allmännyttan med markvärde 1 (på en skala från 1-7, där 7 är attraktivast) vara detsamma i alla 18 stadsdelsområdena. Med konsumtion avses både biståndstagandet och kostnaden per biståndstagare.

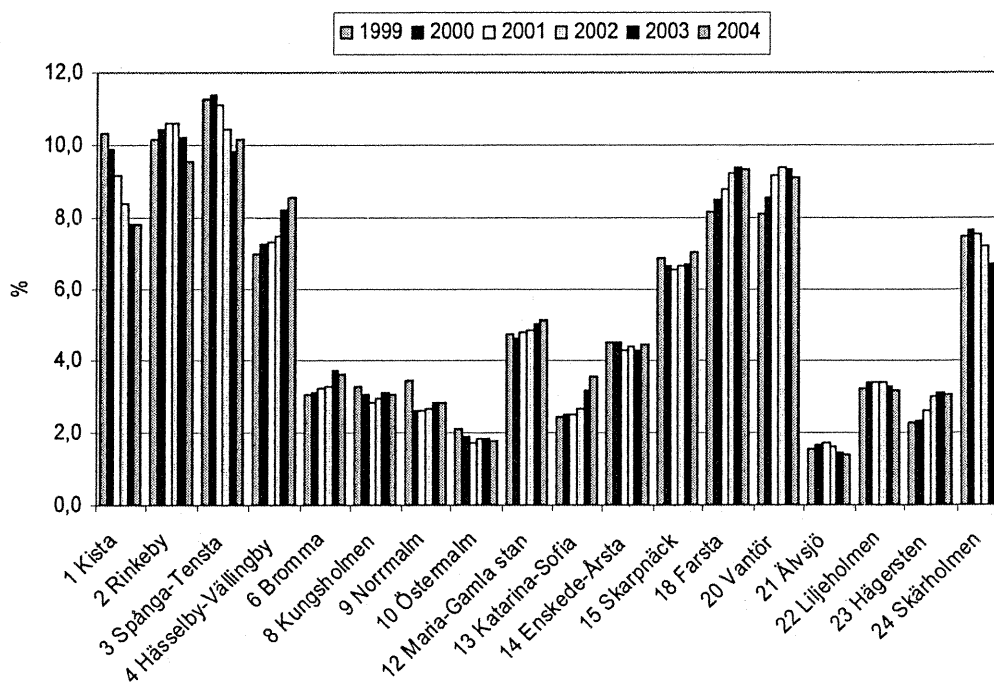
I den föreslagna fördelningsmodellen uppskattas alltså behovet med den genomsnittliga konsumtionen av ekonomiskt bistånd, för de 528 befolkningsgrupperna, i hela staden. Genom att ett genomsnitt för staden används neutraliseras därmed eventuella skillnader i biståndshandläggning mellan stadsdelsnämnderna. Genomsnittet för staden, både avseende bidragstagande och kostnaden per bidragstagare, appliceras på var och en av stadsdelsnämndernas befolkningsstruktur. Därigenom är det skillnader i stadsdelsområdenas befolkningsstruktur, med hänsyn till de nämnda variablerna, som styr tilldelningen.

Detta ger en fördelning utifrån förhållandena det år uppgifterna grundar sig på. Fördelningen justeras därefter med hänsyn till stadens prognos över befolkningen och LAN:s prognos över förväntad arbetslöshetsutveckling för det aktuella budgetåret.



## Ärendefördelningen åren 1999-2004

Fördelningen av antalet ärenden (bifall och avslag) mellan  
stadsdelsnämnderna 1999 – 2004





## **Analys och förslag avseende resursfördelningsmodell för handläggning av ekonomiskt bistånd samt ekonomiska konsekvenser**

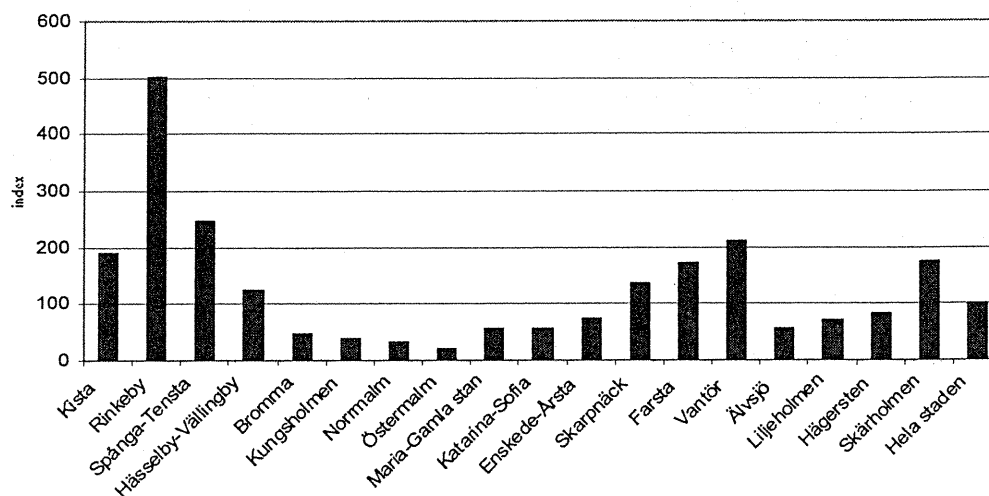
Stadsdelsförvaltningarna har tillfrågats om deras erfarenheter av vilka faktorer som påverkar handläggningskostnaderna för ekonomiskt bistånd. I handläggningskostnaderna inräknas både ren administration vid utbetalningarna av ekonomiskt bistånd samt det motivations- och behandlingsarbete som handläggarna utför. Det som lyftes fram av referensgruppen avseende administrationen av utbetalningarna var speciellt andelen stora barnfamiljer och nyanlända invandrare. Samtliga handläggningskostnader anses av referensgruppen vara påverkade av mer allmänna befolkningsfaktorer som kan kopplas till det utgivna ekonomiska biståndet.

Utgångspunkten vid utarbetandet av fördelningsnycklar är ju att fånga behovet av handläggarresurser. Hur behovet ska mätas kan diskuteras. Ett mått på behoven är de nuvarande kostnaderna för handläggning, ett annat ärendemängden. Det är dock inte självklart att den förbrukning som finns idag avspeglar behoven. Förbrukningen kan vara påverkad av nuvarande resursfördelning och andra prioriteringar.

På grund av att de nuvarande kostnaderna för personal idag inte bokförs på ett konsekvent sätt i alla stadsdelsförvaltningar har dagens kostnadsfördelning inte kunnat kontrolleras. De variabler som testats har därmed endast kunnat jämföras med utfallet av ärendemängden, d.v.s. hushåll med bifall och avslag enligt månadsstatistiken. Även ärendemängden kan vara påverkad av arbetssätt m.m. Det finns i det avseendet ingen analys gjord för stadens samtliga stadsdelsförvaltningar.

Nedan visas andelen ärenden under 2004 i relation till befolkningen (18-64 år) i de 18 stadsdelsförvaltningarna. Högst är andelen i Rinkeby (1,60 ärenden/inv) och lägst i Östermalm (0,07 ärenden/inv). Diagrammet visar stadsdelsförvaltningarnas relation till snittet för staden (0,32). Rinkeby ligger fem gånger (index=500) så högt som snittet för staden och Östermalm mer än fyra gånger lägre (index=22).

Ärenden (bifall+avslag) under 2004/ invånare 18-64 år i stadsdelsförvaltningarna, index där hela staden =100



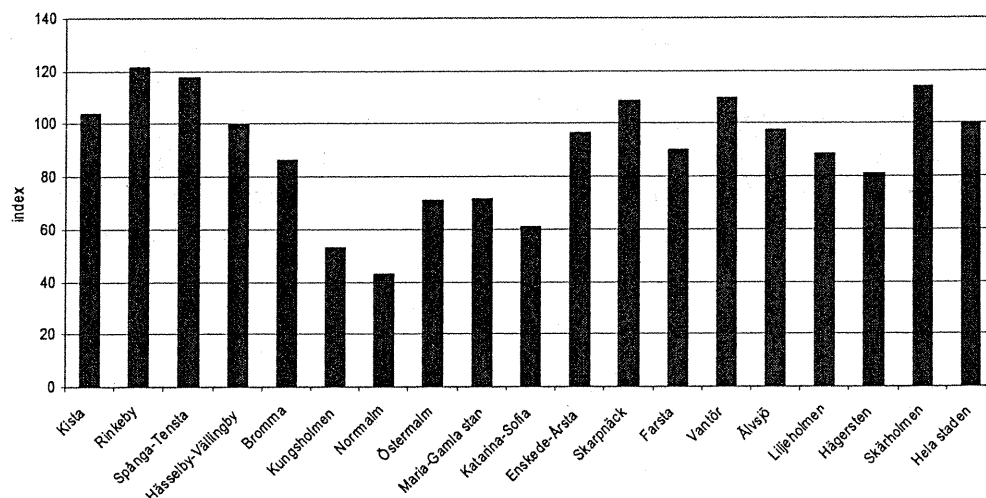
Ärendestatistik har även den begränsningen att varje ärende har samma tyngd ur handläggarsynpunkt, vilket inte är fallet. Referensgruppen av bidragsansvariga har bland annat lyft fram stora barnfamiljer som mer tidskrävande.

### Stora barnfamiljer

En tredjedel av bidragshushållen har barn. Stora familjer är mer tidskrävande i handläggningen. När det gäller hushållsstorleken bland bidragshushållen kan det mätas på en rad olika sätt. Bilden av hur de stora barnfamiljerna med ekonomiskt bistånd fördelas mellan stadens 18 stadsdelsförvaltningar ser dock rätt lika ut oavsett mått.

Här har måttet "andelen barn av samtliga bidragstagare" valts som analysunderlag. 2004 varierar andelen i staden mellan 16,9 % i Norrmalm till 41,8 % i Spånga-Tensta. Snittet för staden är 33,5 %. Det innebär att Norrmalm ligger 50 % under snittet för staden (index=50) och Spånga-Tensta ligger 25 % över snittet för staden (index=125). Se följande diagram.

**Andelen barn av samtliga bidragstagare i resp stadsdelsförvaltning i relation till stadens snitt (hela staden=100) av 2004 års månadsuppgifter**



Hög andel barn av samtliga bidragstagare har framförallt Rinkeby, Spånga-Tensta, Skarpnäck, Vantör och Skärholmen. Andelen är låg i innerstan, främst i Kungsholmen och Norrmalm. De stadsdelsförvaltningar som har en hög respektive låg andel barn bland bidragstagarna ligger även högt respektive lågt i ärendemängden. Ärendemängden har dock en betydligt större spridning mellan stadsdelsförvaltningarna (index 22-500).

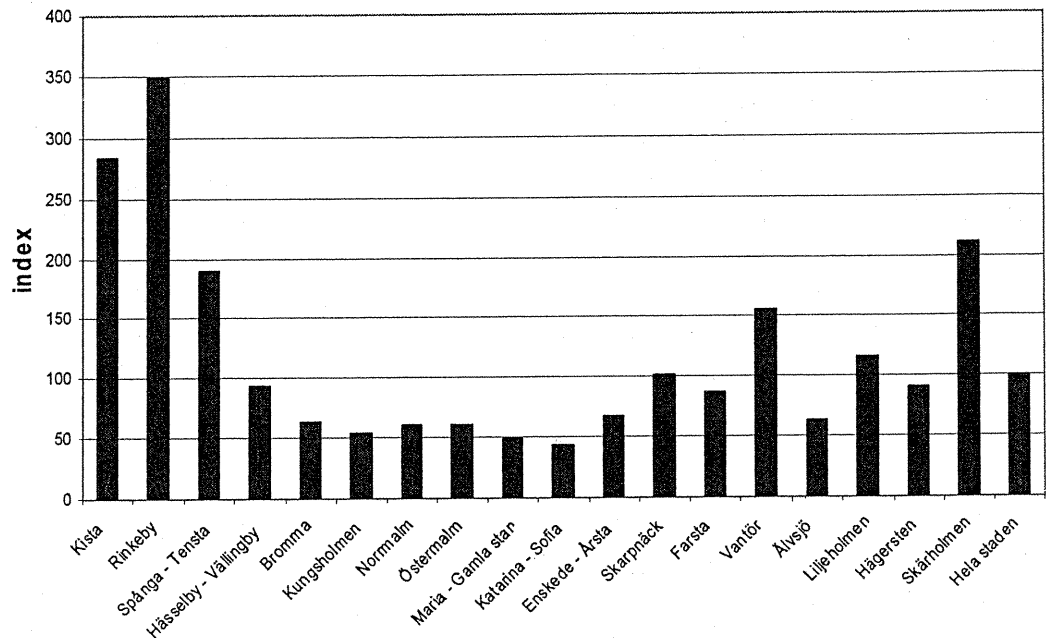
### **Nyinvandrade**

Nyanlända invandrare har behov av insatser som kräver mer handläggartid än normalt. Nyanlända invandrare mäts här utifrån andelen i befolkningen som är utrikes födda och har en vistelsetid i Sverige på högst tre år. Vistelsetiden mäts utifrån när personerna får sitt uppehålls- och arbetstillstånd. Ingen information finns i bidragsregistren om födelseland och vistelsetid i Sverige.

Andelen utrikes födda med kort vistelsetid varierar mellan 2,0 % på Södermalm till 9,7 % i Rinkeby. Snittet för staden är 3,2 %. Det innebär att Södermalm har en andel som ligger närmare 60 % under snittet för staden och Rinkeby ligger tre gånger högre än snittet för staden.



Andelen utrikes födda med vistelsetid högst tre år i Sverige i stadsdelsförvaltningarna i relation till stadens snitt (hela staden=100) 2003-12-31



Hög andel nyinvandrade finns framförallt i Rinkeby, Kista, Skärholmen, Spånga-Tensta och Vantör. Andelen är låg i innerstadsdelarna samt Bromma och Älvsjö. De stadsdelsförvaltningar som har hög respektive låg andel nyinvandrade är i stort sett desamma som de förvaltningar som även har en stor respektive liten ärendemängd.

### Befolkningsstrukturen i övrigt

En rad faktorer i befolkningen påverkar behovet av ekonomiskt bistånd och därmed även handläggningsresurserna. Förutom stora barnfamiljer och nyinvandring kan en rad faktorer påverka, bland annat sysselsättning/arbetslöshet, inkomst, boendeform, födelseland, utbildningsnivå, förekomst av förtidspension. Alla dessa variabler har analyserats i samband med att ett nytt fördelningssystem för ekonomiskt bistånd utarbetades under 2004, se vidare bilaga 2.

Den modell som utarbetades grundas på följande fyra variabler:

- sysselsättning kombinerat med arbetslöshet (6 grupper)
- inkomst (4 grupper)
- områdets attraktivitet (komb. av markvärde, hustyp/upplåtelseform i 11 grupper)
- utbildningsnivå (2 grupper)

De fyra variablerna bildar tillsammans 528 befolkningsgrupper ( $6 \cdot 4 \cdot 11 \cdot 2$ ). Behoven mäts genom den observerade konsumtionen av ekonomiskt bistånd i hela staden i var och en av de 528 befolkningsgrupperna. Tanken är att de väsentligaste skillnaderna i biståndsbehovet ska fångas upp av kombinationerna. Därmed antas behovet för till exempel en sysselsatt och ej arbetslös person med låg inkomst och låg utbildning boende i allmännyttan med visst markvärde vara detsamma i alla 18 stadsdelsområdena.

I fördelningsmodellen uppskattas alltså behovet med den genomsnittliga konsumtionen av ekonomiskt bistånd, för de 528 befolkningsgrupperna, i hela staden. Genom att ett genomsnitt för staden används neutraliseras eventuella skillnader i biståndshandläggning mellan stadsdelsnämnderna. Genomsnittet för staden, både avseende antalet bidragstagare och kostnaden per bidragstagare, appliceras på var och en av stadsdelsnämndernas befolkningsstruktur. Därigenom är det skillnader i stadsdelsområdenas befolkningsstruktur, med hänsyn till de nämnda variablerna, som styr tilldelningen.

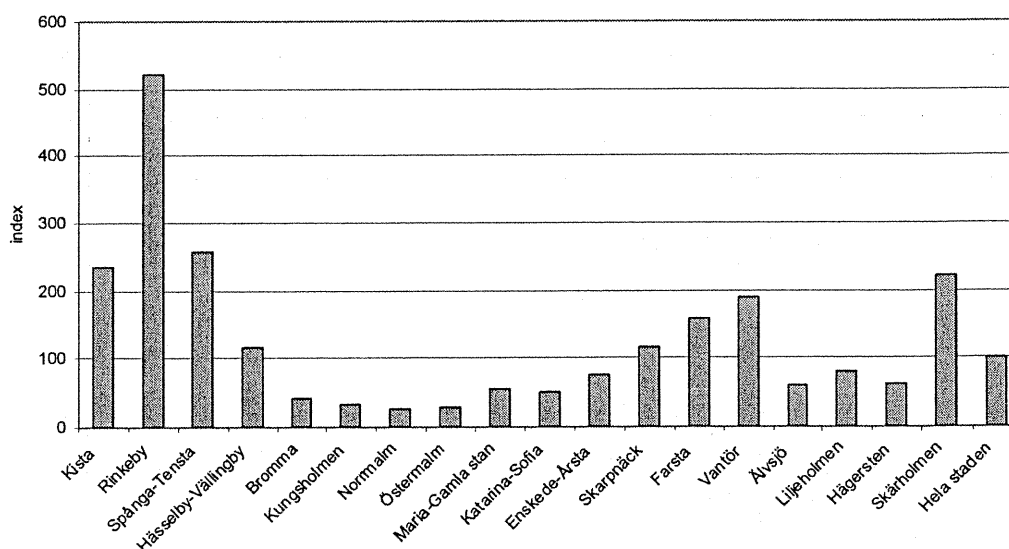
I fördelningsmodellen finns även ett prognosmoment som tar hänsyn till förväntad befolknings- och arbetslöshetsutveckling fram till och med beräknat budgetår. Modellen tillämpas från och med budget 2005.

Arbetsgruppen har ansett att "befolkningsstrukturen i övrigt" väl återspeglas av fördelningsmodellens variabler. Här presenteras fördelningsgrunden som används i budget 2005 uttryckt i kronor/invånare 18-64 år. Stadsdelsförvaltningarna jämförs med hela staden, där värdet för staden har satts till 100.

Kombinationerna av de fyra variablerna visar på en kraftig spridning av bidragsbehovet, där Rinkeby ligger fem gånger högre än snittet för staden och vissa av innerstadsdelarna ligger mer än tre gånger lägre än snittet för staden.

Förutom Rinkeby har Kista, Spånga-Tensta, Farsta, Vantör och Skärholmen höga indexvärden. Denna struktur överensstämmer väl med ärendemängdens tyngd i stadsdelsförvaltningarna.

**Kronor/invånare 18-64 år enligt fördelningsgrunden för ekonomiskt bistånd i budget 2005, index Hela staden=100**



### Jämförelse mellan behovsfaktorerna

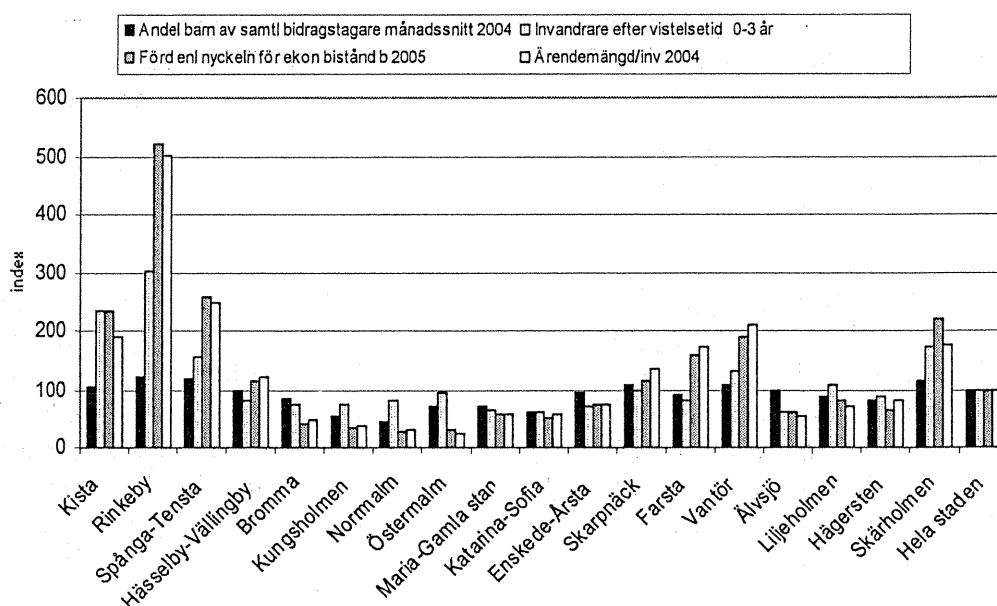
Här jämförs faktorerna stora barnfamiljer, nyinvandrade och övrig befolkningsstruktur, vilka alla bedöms påverka handläggningens omfattning (antal ärenden

samt ärendetid). Jämförelsen visar att stadsdelsförvaltningar som ligger högt i ett avseende oftast ligger högt i de övriga avseendena och vice versa. Däremot varierar spridningen mellan faktorerna. Bland annat differentierar ärendemängden mer än faktorn andelen barn av bidragstagarna.

Arbetsgruppen anser att det är viktigt att en fördelningsmodell för handläggning väl fångar upp skillnaderna i ärendemängd. Det är grunden i tilldelningen. Faktorerna "andelen barn av bidragstagarna" samt "nyinvandrade" tillför inte de ärendetunga stadsdelsförvaltningarna mer än nuvarande fördelningsnyckeln för det utbetalda ekonomiskt bistånd. I och med att det finns en godtagbar samstämmighet mellan faktorerna vilka stadsdelsförvaltningar som ligger högt eller lågt så har arbetsgruppen dragit slutsatsen att fördelningsnyckeln för ekonomiskt bistånd även fångar upp de väsentligaste skillnaderna i andelen stora barnfamiljer samt i nyinvandringen.

Det kan även konstateras att fördelningsnyckeln för ekonomiskt bistånd samvarierar väl med ärendemängden/invånare.

**Jämförelse mellan andelen barn bland bidragstagarna, nyinvandrade, fördelningsgrunden för ekonomiskt bistånd samt ärende/inv 18-64 år 2004**



### Slutsatser

Arbetsgruppen har kommit fram till att fördelningsgrunderna för det utgivna ekonomiskt biståndet även fångar upp behovet av handläggare på ett godtagbart sätt. Det innebär att handläggningstiden antas stå i proportion till det utbetalda ekonomiska biståndet.

Förslaget att låta fördelningen för handläggningen grundas på fördelningsnyckeln för det utgivna ekonomiska biståndet ger omfördelningar på mellan -1,9 och 3,6 miljoner kronor. Här är förändringarna beräknade utifrån budget 2005 på 200 miljoner kronor.



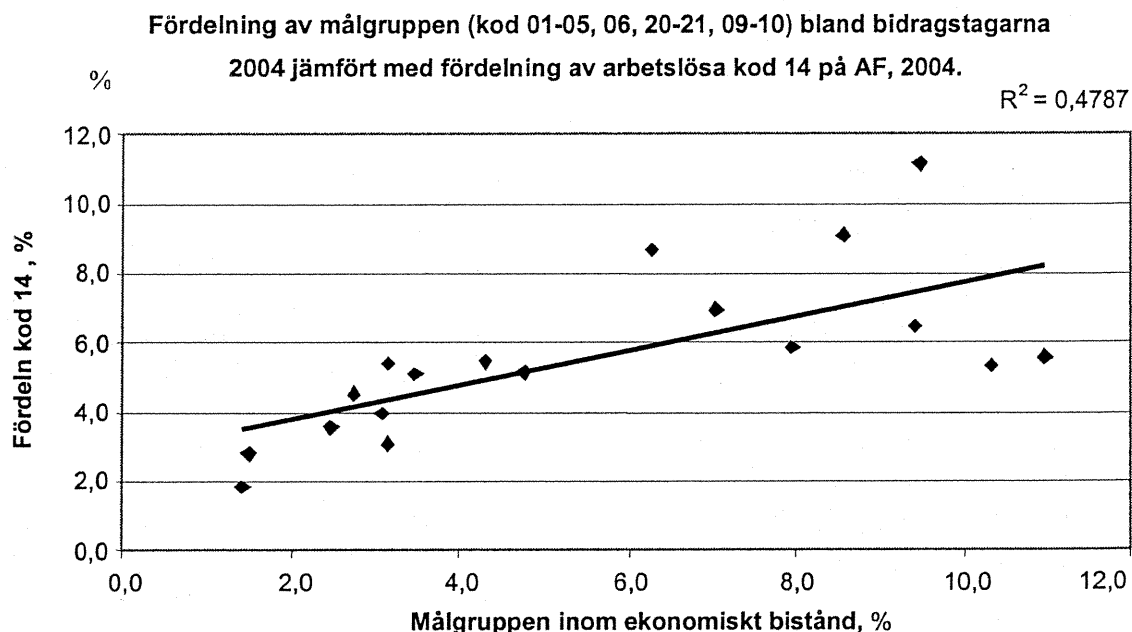
## **Analys och förslag avseende resursfördelningsmodell för arbetsmarknadsåtgärder samt ekonomiska konsekvenser**

Alternativa förslag på faktorer som bör påverka tilldelningen av medel för arbetsmarknadsåtgärder har framförts i referensgruppen.

### **Sökandekategori 14**

En variabel som studerats är arbetsförmedlingens sökandekategori 14. Hit förs arbetssökande som inte kan tillträda ett arbete och som trots omfattande insatser från arbetsförmedlingens sida inte har kunnat få eller bedömts kunna få arbete men ändå vill stå som arbetssökande. Som exempel på sådana sökande kan nämnas arbetssökande som inte kan ta arbete omgående p.g.a. värnplikt, studier, föräldraledighet, pågående sjukskrivning eller förtidspension, men önskar få förmedlingens service även i fortsättningen. Det kan också vara arbetssökande som söker arbete i begränsad omfattning eller på annat sätt har särskilda begränsningar i sitt arbetsutbud och som inte uppbär ersättning från arbetslöshetskassan.

Sökandekategorin innehåller till stor del arbetssökande som inte är aktuella för kommunala arbetsmarknadsåtgärder och de kan inte särskiljas från dem som uppbär ekonomiskt bistånd och kan komma i fråga för kommunens arbetsmarknadsåtgärder. Samvariationen mellan målgruppen för arbetsmarknadsåtgärder som uppbär ekonomiskt bistånd (kod 01-05, 09-10, 06, 20-21) och fördelningen av arbetslösa i sökandekategori 14 är mycket låg. Av den anledningen så är denna variabel inte relevant och bör inte ligga till grund för resursfördelningen.



### Förvärvsfrekvensen

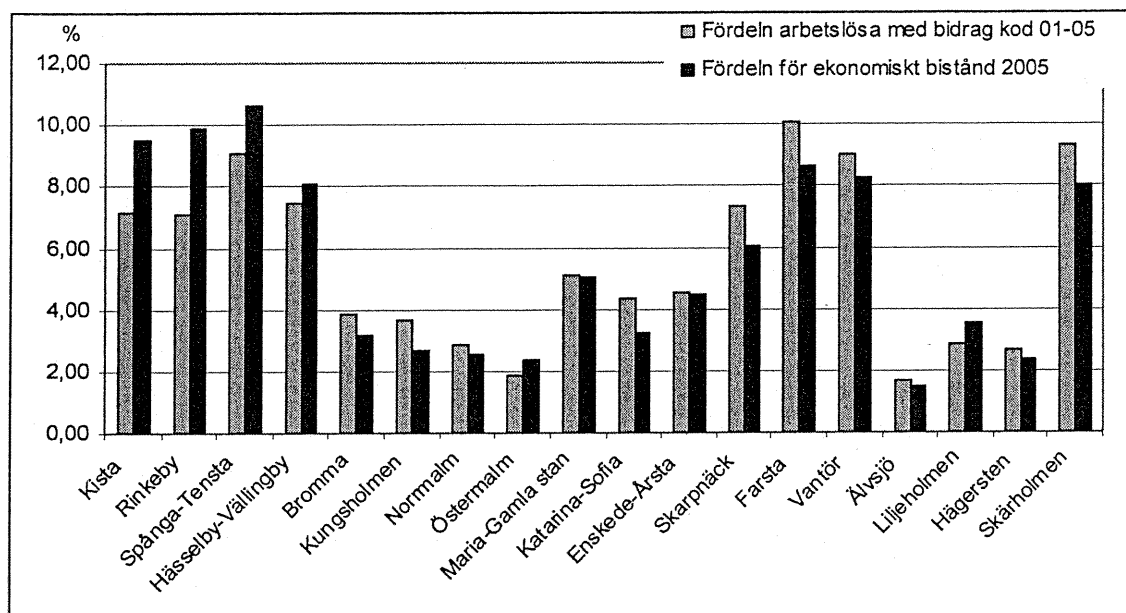
Låg förvärvsfrekvens kan ses som ett mått på att det är många som står utanför arbetskraften. Andelen personer som är registrerade som arbetslösa speglar bara en, i många stadsdelsområden, mycket liten andel av befolkningen (18-64 år) som inte har arbete. I gruppen som inte har arbete eller är registrerade som arbetslösa ingår, på samma sätt som i sökandekategori 14, värnpliktiga, studerande m.fl. dvs. personer som av olika skäl inte heller är aktuella för kommunens arbetsmarknadsinsatser. Förvärvsfrekvensen är ett mått som blir tillgängligt med två års eftersläpning. Låg förvärvsfrekvens bör av dessa två skäl inte ingå som variabel i en arbetsmarknadsnyckel.

Ett alternativt sätt att mäta sysselsättningsgraden är de s.k. arbetskraftsundersökningarna (AKU) som genomförs av SCB varje kvartal. AKU-undersökningarna är urvalsundersökningar och är av det skälet inte lika träffsäkra som förvärvsfrekvensstatistiken som bygger på totalundersökningar. Urvalet är för litet för att det ska gå att bryta ner uppgifterna per stadsdelsförvaltning. Gruppen ej sysselsatta består av samma personer som nämnts ovan och det går inte sluta sig till att de är aktuella för kommunens arbetsmarknadsinsatser.

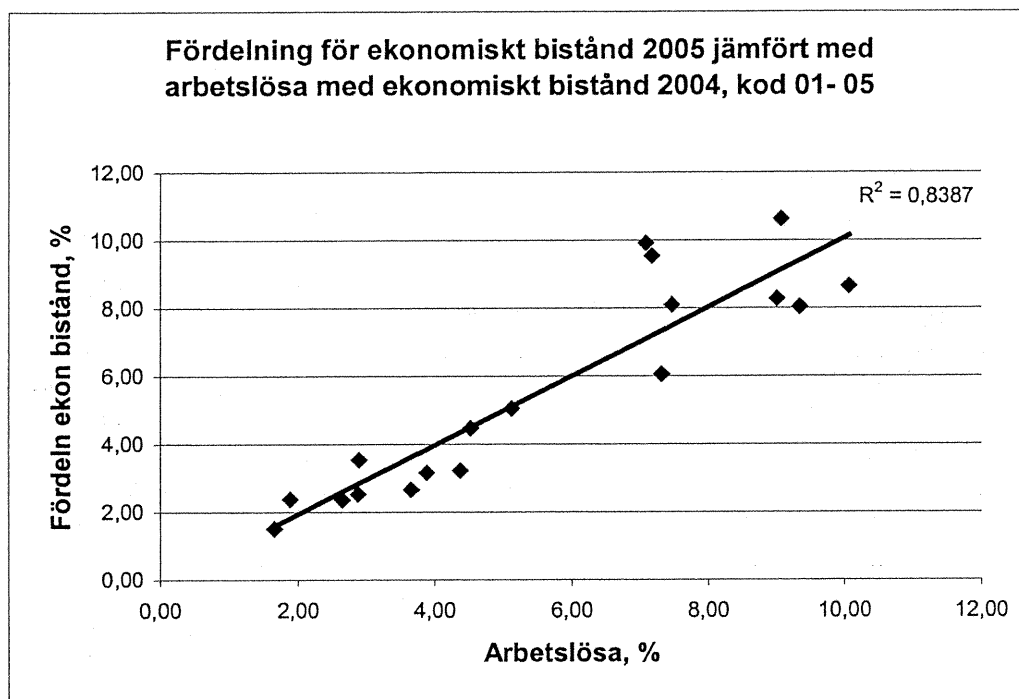
### Jämförelser av fördelning enligt nyckeln för ekonomiskt bistånd jämfört med målgruppen ekonomiskt bistånd (01-05, 09-10, 06, 20-21)

En del av målgruppen är arbetslösa bidragstagare. Nedan visas hur de fördelar sig på stadsdelsförvaltningarna samt jämförs mot fördelningen för ekonomiskt bistånd 2005. Samtliga fördelningar av bidragstagare är genomsnitt per månad under 2004.

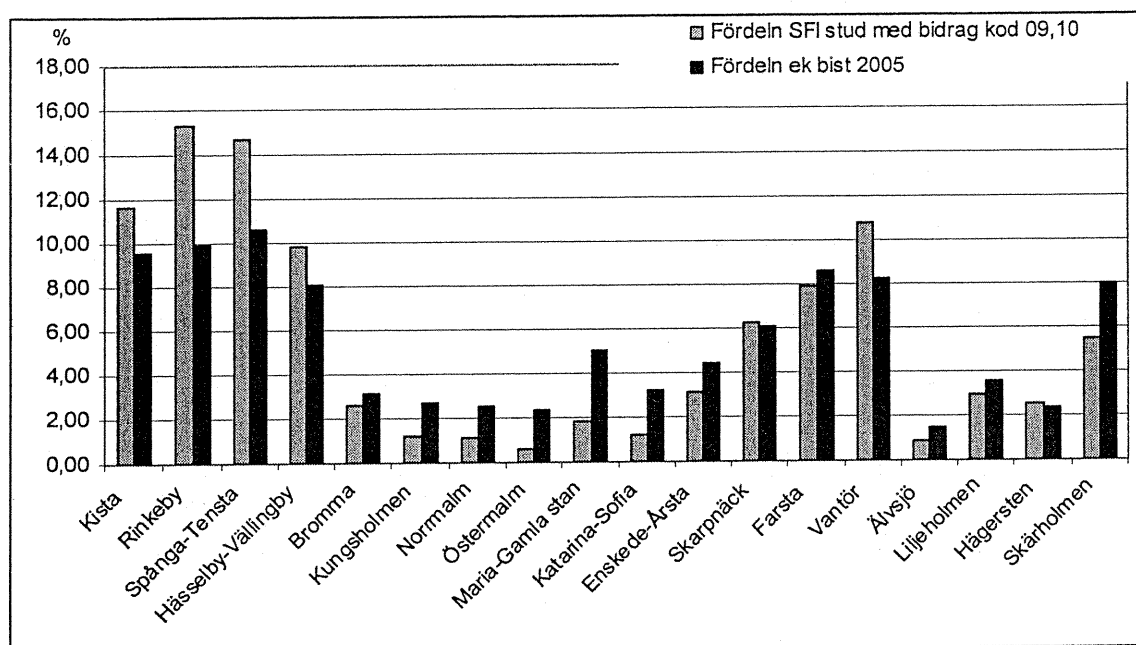
**Fördelning av ekonomiskt bistånd 2005 jämfört med fördelningen av arbetslösa med ekonomiskt bistånd 2004**



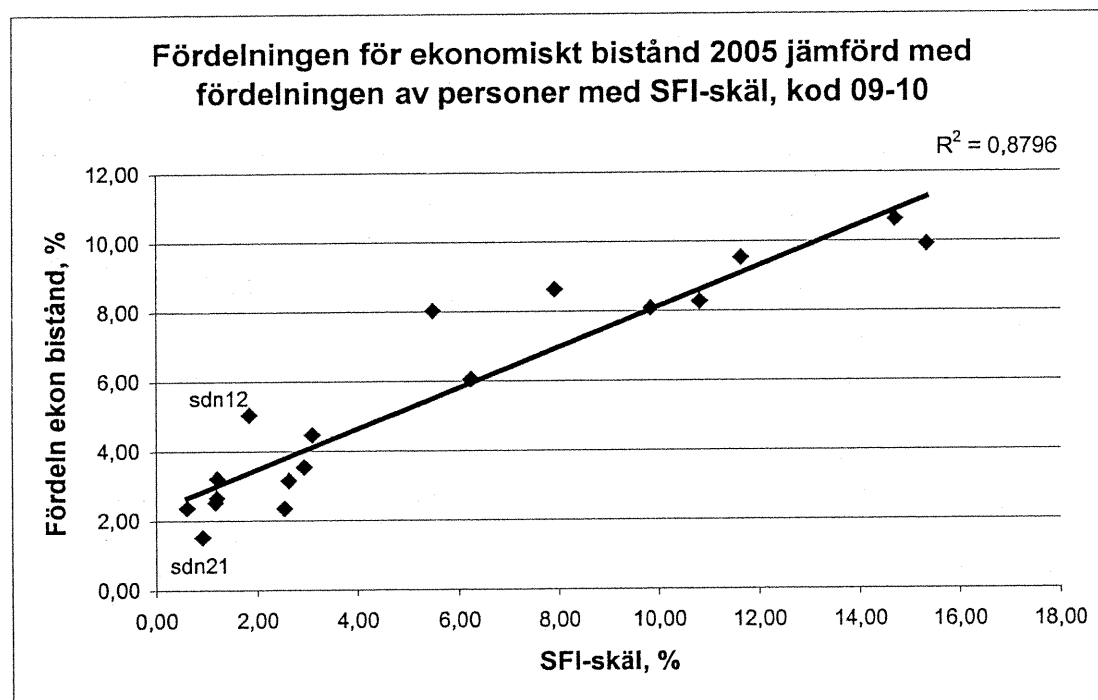
Det finns en klar samvariation mellan fördelningen för ekonomiskt bistånd 2005 och fördelningen av arbetslösa med ekonomiskt bistånd 2004



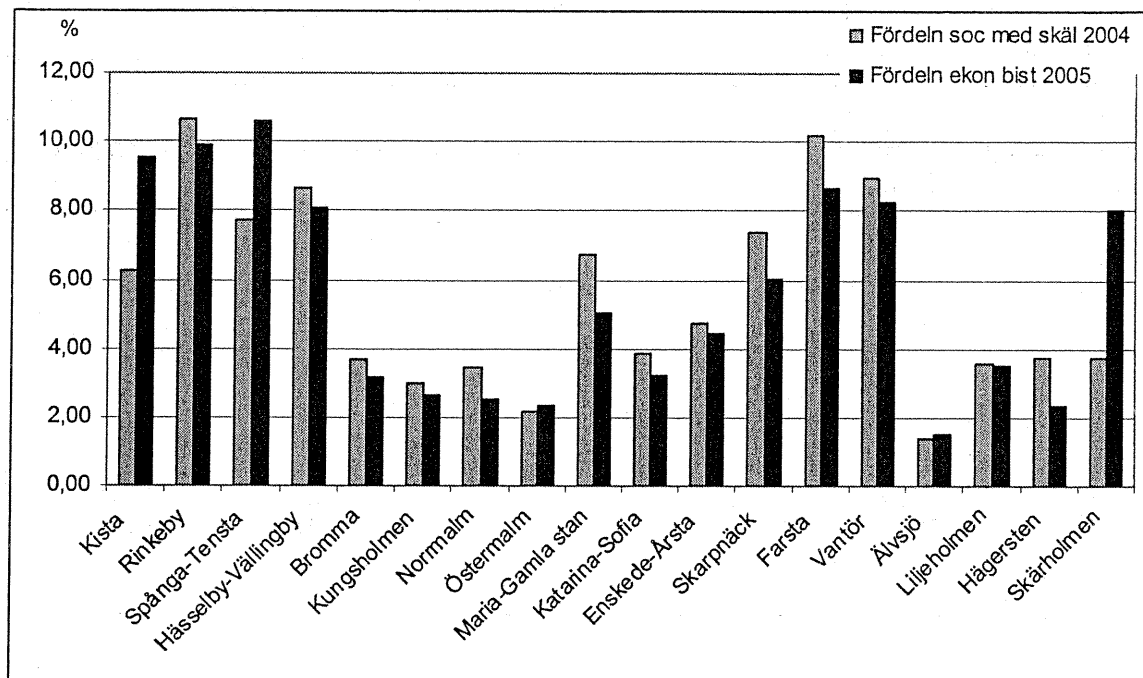
**Fördelningen av ekonomiskt bistånd för 2005 jämfört med fördelningen av personer i SFI-studier med ekonomiskt bistånd 2004**



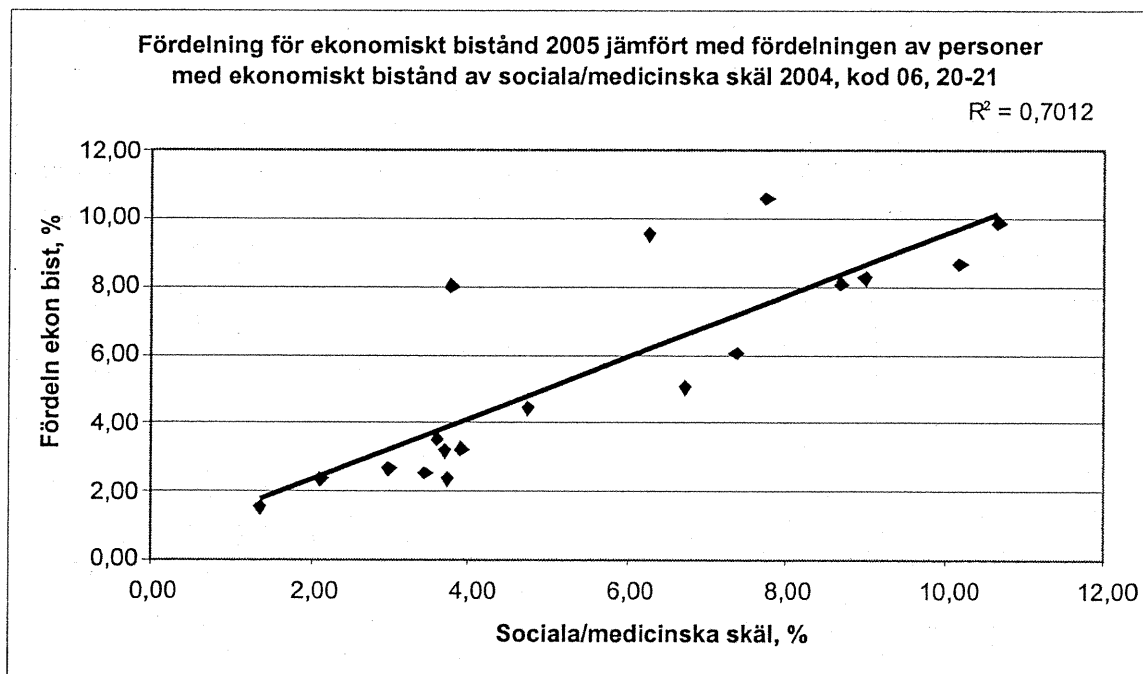
Jämförelse av fördelningen av ekonomiskt bistånd för 2004 och fördelningen av personer i SFI-studier med ekonomiskt bistånd (kod 09 och 10) visar att det finns en samvariation mellan fördelningen av ekonomiskt bistånd för 2005 och fördelningen av personer i SFI-studier med ekonomiskt bistånd 2004.



**Fördelningen av ekonomiskt bistånd för 2005 jämfört med fördelningen av personer med sociala-/medicinska skäl (kod 06, 20-21) för ekonomiskt bistånd 2004**



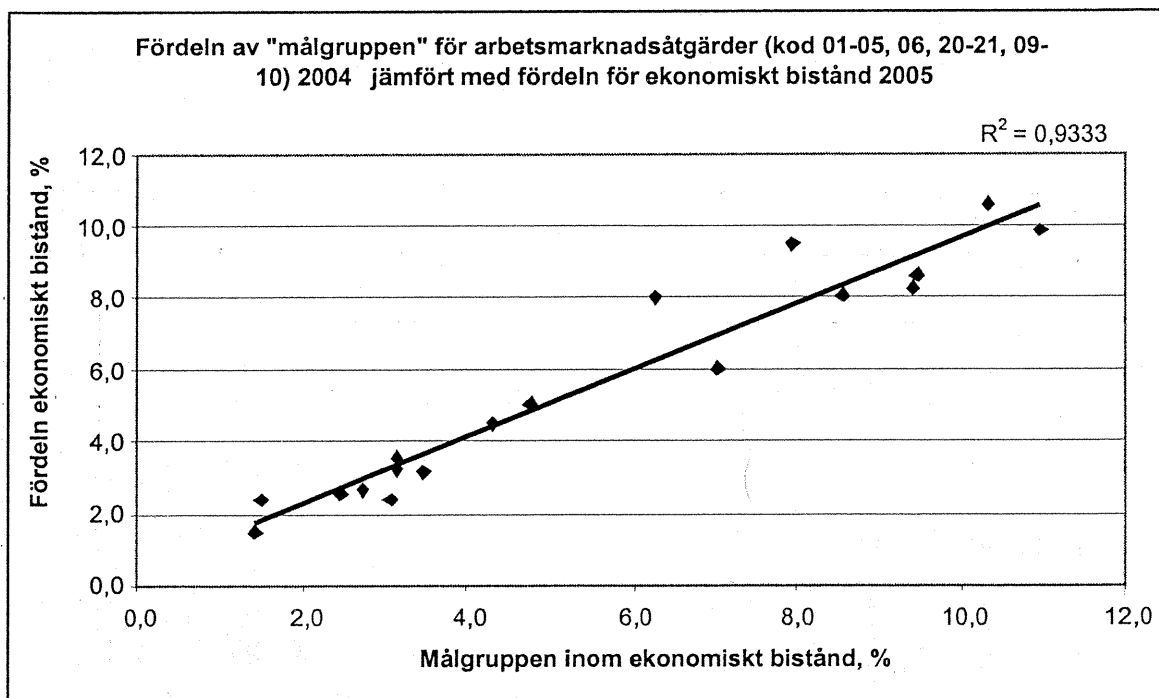
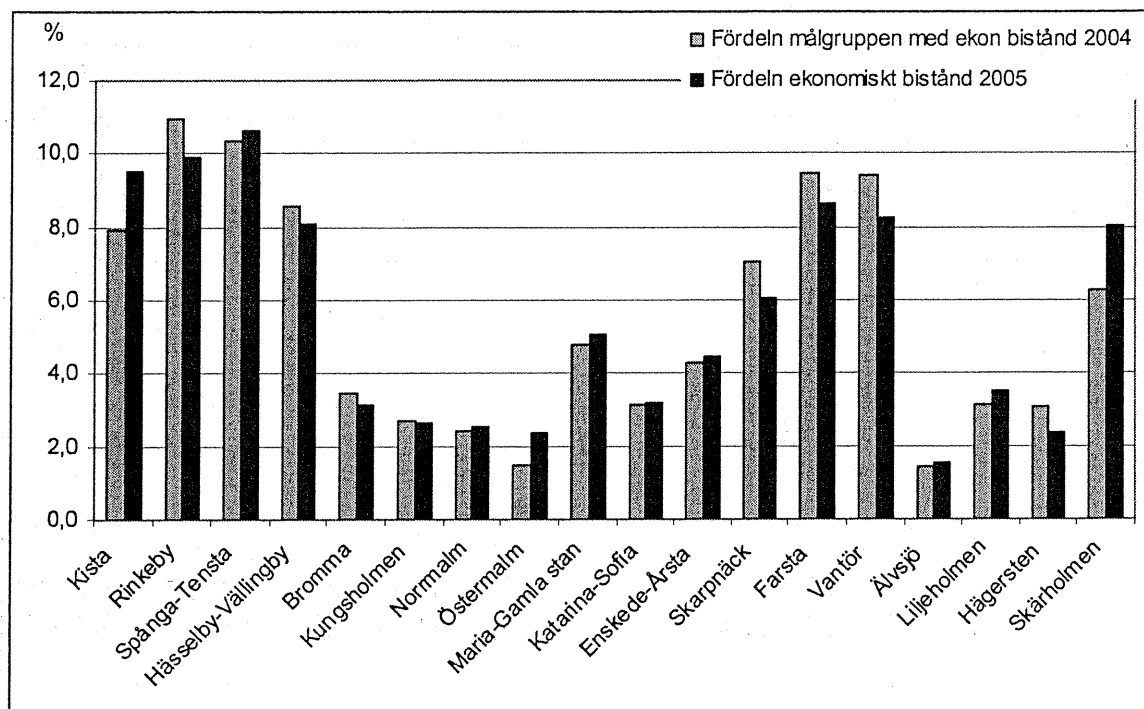
Det finns endast en viss samvariation mellan fördelningen av ekonomiskt bistånd 2005 och fördelningen av personer med sociala-/medicinska skäl till bidrag. Avvikelseerna är många.





### **Fördelningen för ekonomiskt bistånd för 2005 jämfört med fördelningen av totala "målgruppen" med ekonomiskt bistånd 2004**

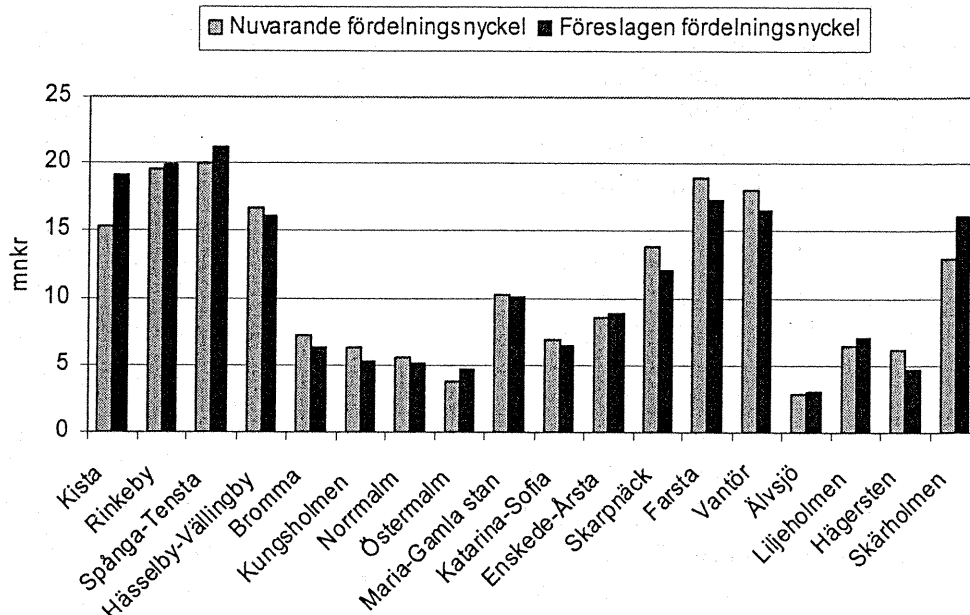
När man slår samman grupperna med ekonomiskt bistånd finner man att målgruppen för arbetsmarknadsåtgärder (arbetslösa, SFI-studerande och sociala-/medicinska skäl ovan) får en fördelning som samvarierar i hög grad med fördelningen för ekonomiskt bistånd 2005.



Detta indikerar att samma fördelningsnyckel som tillämpas vid fördelning av ekonomiskt bistånd kan tillämpas för den tänkta målgruppen för stadens arbetsmarknadsåtgärder.

Minskad tilldelning får Hässelby-Vällingby, Bromma, Kungsholmen, Norrmalm, Maria-Gamla stan, Katarina-Sofia, Skarpnäck, Farsta, Vantör och Hägersten. En minskning större än 10 % skulle Bromma, Kungsholmen, Norrmalm, Skarpnäck och Hägersten få.

Nuvarande fördelningsnyckel avseende handläggning av ekonomiskt bistånd och föreslagen fördelningsnyckel beräknat för budgetåret 2005, mnkr



Ökad tilldelning skulle förändringen ge sju stadsdelsförvaltningar, därav framförallt Kista, Östermalm och Skärholmen.

När fördelningsnyckeln för det utgivna ekonomiska biståndet utarbetades kunde analyserna grundade på år 2001 visa att fördelningsmodellen till en del inte hade den precision som var önskvärd. Bland annat gäller det den heterogena gruppen som varken är sysselsatt eller studerande men inte heller anmäld som arbetslös. I arbetet har omfattande försök gjorts att pröva olika kombinationer av variabler, olika antal av variabler och indelningar av variabler för att bland annat fånga den specifika gruppen. Ännu har detta inte lyckats tillräckligt. Fortsatta analyser genomförs under 2005 i syfte att finna någon ny variabel som fångar den identifierade, men heterogena, gruppens behov av ekonomiskt bistånd.

Sammantaget anser arbetsgruppen ändå att den föreslagna modellen är bättre och mer rättvisande i sin fördelning av budget för handläggningen av ekonomiskt bistånd än den nuvarande modellen. Den uppfyller också i huvudsak uppsatta kriterier. Genom att fördelningsmodellen bygger på invånarnas behov är modellen inte påverkbar. Dessutom ger modellen incitament för fortsatt effektivisering.

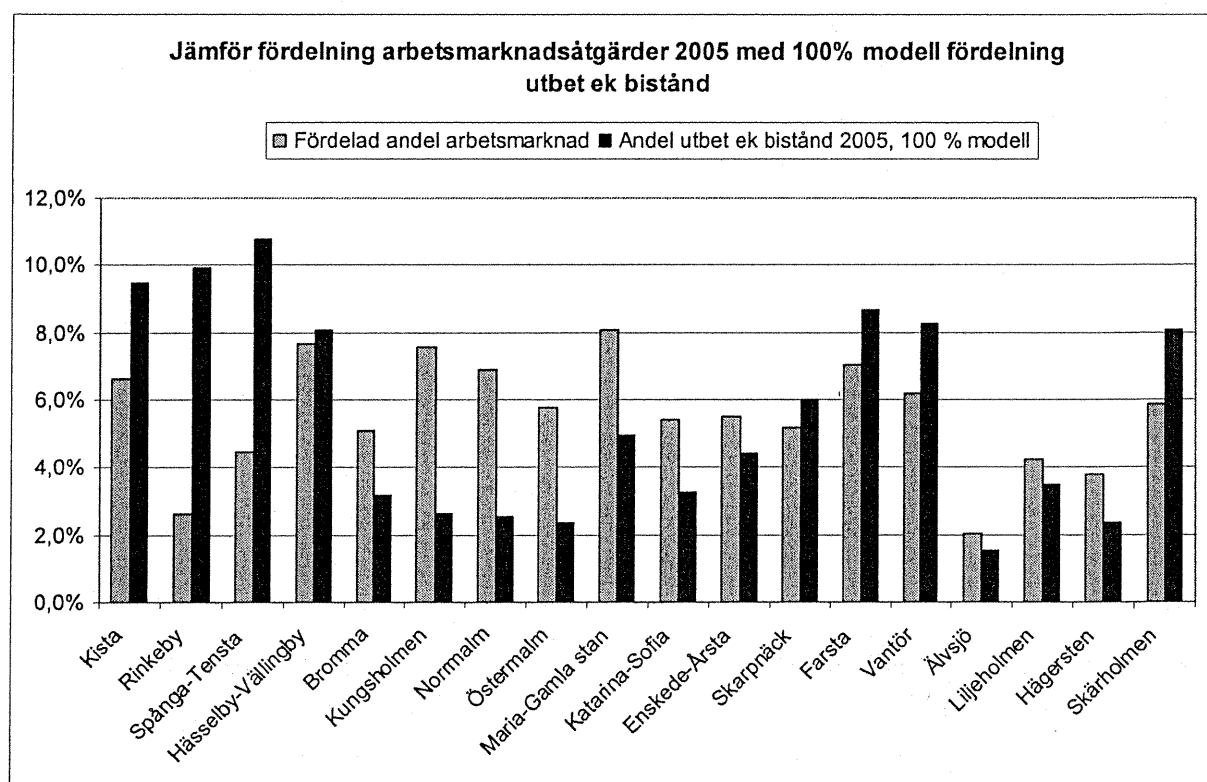
Arbetsgruppen anser att det är ytterst viktigt att följa och utvärdera fördelningsmodellen för det utgivna ekonomiska biståndet i syfte att säkra dess funktionssätt. Om ytterligare analyser visar att modellen genom små förändringar kan bli mer rättvisande, och på ett bättre sätt fånga befolkningens behov av ekonomiskt bistånd, bör sådana mindre korrigeringar kunna genomföras inför budget 2007.

## Slutsatser

Målgruppen för kommunens arbetsmarknadsåtgärder är bred och är i lagstiftningen inte så tydligt avgränsad som när det gäller ekonomiskt bistånd.

Nuvarande fördelningsnyckel för arbetsmarknadsåtgärder grundar sig på variabler som inte speglar de målgrupper som kommunen har att jobba med. Som alternativ har arbetsförmedlingens sökandekategori 14 testats men avvisas på grund den innehåller arbetssökande som inte är aktuella för kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Störst överensstämmelse tycks föreligga med fördelningsmodellen för ekonomiskt bistånd. Stadsledningskontoret föreslår att samma fördelningsnyckel som tillämpas vid fördelning av ekonomiskt bistånd skall tillämpas för arbetsmarknadsåtgärder.

## Konsekvenser av övergång från nuvarande fördelningsmodell till modellen för ekonomiskt bistånd



*Skillnad mellan nuvarande modell och tillämpning modellen för utbetalning ekonomiskt bistånd, i mnkr*

Stadsdelsnämnd	Skillnad mnkr
Kista	1,9
Rinkeby	4,9
Spånga-Tensta	4,2
Hässelby-Vällingby	0,2
Bromma	-1,3
Kungsholmen	-3,2
Norrmalm	-2,9
Östermalm	-2,3
Maria-Gamla stan	-2,1
Katarina-Sofia	-1,5
Enskede-Årsta	-0,7
Skarpnäck	0,5
Farsta	1,1
Vantör	1,4
Älvsjö	-0,3
Liljeholmen	-0,6
Hägersten	-0,9
Skärholmen	1,5

Ekonomiska konsekvenser av föreslagen resursfördelningsmodell för utbetalt ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder

Stadsdelsnämnd	Fördelade nettokostnader ekonomiskt bistånd budget 2005			Fördelade nettokostnader arbetsmarknads- åtgärder budget 2005	Beräknat utfall för 2005 med föreslagen modell							Total förändring anslag 2 med övergångslösning
i mnkr	Varav handlägg ning i mnkr	Andel utbetalat ek bistånd enligt modell			Utfall handläggning om modell för utbet ek bistånd	Förändring handlägg- ning	Utfall arbetsmarknads- åtgärder om modell för utbet ek bistånd	Förändring arbetsmark- nadsinsatse r	Förslag arb.marknads- åtgärder med övergångs-lösning, 70 % ny modell 30 % tidigare modell	Förändring arbmarkn insatser med övergångs- lösning	i mnkr	i %
Kista 1	-113,1	-15,4	9,49%	-4,5	-19,0	3,6	-6,4	1,9	-5,8	1,3	4,9	4%
Rinkeby 2	-127,0	-19,6	9,93%	-1,8	-19,9	0,3	-6,7	4,9	-5,2	3,4	3,7	3%
Spånga-Tensta 3	-131,9	-20,1	10,79%	-3,0	-21,6	1,5	-7,2	4,2	-6,0	3,0	4,5	3%
Hässelby-Vällingby 4	-102,6	-16,7	8,09%	-5,2	-16,2	-0,5	-5,4	0,2	-5,4	0,2	-0,4	0%
Bromma 6 o 7	-42,8	-7,3	3,16%	-3,4	-6,3	-1,0	-2,1	-1,3	-2,5	-0,9	-1,9	-4%
Kungsholmen 8	-35,7	-6,3	2,64%	-5,0	-5,3	-1,0	-1,8	-3,2	-2,7	-2,3	-3,3	-8%
Norrmalm 9	-32,9	-5,6	2,51%	-4,6	-5,0	-0,6	-1,7	-2,9	-2,6	-2,0	-2,6	-7%
Östermalm 10	-26,4	-3,7	2,34%	-3,9	-4,7	1,0	-1,6	-2,3	-2,3	-1,6	-0,6	-2%
Maria-Gamla stan 11	-61,4	-10,3	4,98%	-5,4	-10,0	-0,3	-3,3	-2,1	-4,0	-1,4	-1,8	-3%
Katarina-Sofia 13	-40,8	-6,9	3,24%	-3,7	-6,5	-0,4	-2,2	-1,5	-2,6	-1,1	-1,5	-3%
Enskede-Årsta 14 o 16	-53,5	-8,6	4,44%	-3,7	-8,9	0,3	-3,0	-0,7	-3,2	-0,5	-0,2	0%
Skarpnäck 15 o 17	-80,4	-13,9	6,01%	-3,5	-12,0	-1,9	-4,0	0,5	-3,9	0,4	-1,5	-2%
Farsta 18 o 19	-111,0	-19,0	8,67%	-4,7	-17,3	-1,7	-5,8	1,1	-5,5	0,8	-0,9	-1%
Vantör 20	-109,1	-18,1	8,27%	-4,1	-16,5	-1,6	-5,5	1,4	-5,1	1,0	-0,6	0%
Älvsjö 21	-18,7	-2,9	1,52%	-1,3	-3,0	0,1	-1,0	-0,3	-1,1	-0,2	-0,1	0%
Liljeholmen 22	-43,3	-6,5	3,48%	-2,9	-7,0	0,5	-2,3	-0,6	-2,5	-0,4	0,1	0%
Hägersten 23	-33,5	-6,2	2,34%	-2,5	-4,7	-1,5	-1,6	-0,9	-1,9	-0,6	-2,2	-6%
Skärholmen 24	-91,9	-12,9	8,10%	-3,9	-16,2	3,3	-5,4	1,5	-5,0	1,1	4,4	5%
Summa	-1256,0	-200,0	100%	-67,1	-200,0	0,0	-67,1	0,0	-67,1	0,0	0,0	0%