



Handläggare: Bosse Dannert
Tfn: 508 18 040

Till
Farsta stadsdelsnämnd

Resursfördelningsmodell för handläggning av ekonomiskt bistånd samt arbetsmarknadsåtgärder

Remiss

Förslag till beslut

1. Farsta stadsdelsnämnd överlämnar och åberopar stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat.

Gillis Hammar
Stadsdelsdirektör

Annica Blomsten
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadsledningskontoret föreslår att fördelningen av medel för handläggning av ekonomiskt bistånd fördelas enligt beslutad resursfördelningsmodell för utbetalt ekonomiskt bistånd. Fördelningsmodellen har tidigare varit på remiss. Förvaltningen framförde att förslaget inte på ett övertygande sätt kunde visa att de variabler som ingår i modellen fångade upp behoven av försörjningsstöd. Den nu föreslagna förändringen skulle medföra att ca 20% av handläggarna i Farsta tas bort. Utan tillräcklig bemanning kommer många att onödigtvis bli kvar i ett bidragsberoende. Modellen är oklar när det gäller arbetslösa som inte har kontakt med arbetsförmedlingen och när det gäller sökande med sociala medicinska försörjningshinder. Förvaltningen anser att med en komplettering med variablerna ohälsotal och ensamstående hushåll skulle de behov som föranleder ekonomiskt bistånd bättre fångas upp.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Individ- och familjeomsorgen.

Bakgrund

Budgeten för ekonomiskt bistånd är uppdelad i två delar, en för det bistånd som betalas ut och en för handläggningen. Kommunfullmäktige beslutade den 17 juni 2004 om en ny resursfördelningsmodell för utbetalt ekonomiskt bistånd, baserad på sysselsättning kombinerat med arbetslöshet, inkomst, områdets attraktivitet och utbildningsnivå.

Kommunstyrelsen gav därefter 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.

Förslaget till ny resursfördelningsmodell har sänts på remiss till samtliga stadsdelsnämnder och socialtjänstnämnden.

Sammanfattning av förslaget

Stadsledningskontorets krav på resursfördelningsmodellen är att den ska mäta relevanta behov i verksamheterna och baseras på objektiva och av nämnderna opåverkbara variabler. Den ska vara begriplig och ge incitament till effektivisering.

Den nuvarande modellen för handläggning av ekonomiskt bistånd grundas på antalet ärenden med bifall och avslag. Detta bedöms ge fel incitament till stadsdelsnämnderna eftersom en minskning av ärendemängden ger lägre tilldelning i fördelningsmodellen. Modellen saknar dessutom prognoser för framtida förändringar.

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.

Stora barnfamiljer, nyinvandrade och övrig befolkningsstruktur som t ex arbetslöshet och inkomstnivå bedöms vara de strukturella faktorer som påverkar handläggningens omfattning. Stadsledningskontoret har utifrån tillgängliga data dragit slutsatsen att dessa faktorer tillräckligt väl fångas upp i den modell som tillämpas för utbetalt ekonomiskt bistånd.

De variabler som ska mätas är:

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

Förslaget innebär förändringar i handläggningsbudgeten för stadsdelsnämnderna på mellan -1,9 och +3,6 miljoner kronor. (för Farsta -1,7 mnkr).

Omfördelningen föreslås genomföras med omedelbar verkan 1 jan 2006.

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 främst del- eller heltids-arbetslösa 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.

Stadsledningskontoret föreslår 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 skulle innebära omfördelningar för stadsdels-nämnderna med mellan -3,2 och +4,9 miljoner kronor. (för Farsta +1,1 mnkr) 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.

Stadsdelsförvaltningens synpunkter

Kommentar till den föreslagna fördelningsmodellen

Den fördelningsmodell som föreslås har tidigare varit på remiss. Förvaltningen framförde då det positiva i att försöka hitta ett rättvist system, men att förslaget inte på ett övertygande sätt kunde visa att de variabler som ingår i modellen fångade upp behoven av försörjningsstöd. Förslaget är att fördelningsmodellen nu även ska tillämpas för handläggning. Detta förslag skulle medföra konsekvenser som kanske i än högre grad måste ses som att modellen inte fångar upp de behov som avses. Den föreslagna förändringen av budgeten för handläggning skulle innebära att Farsta skulle få en minskning med 1,7 mnkr. Det skulle medföra att fyra eller ca 20% av handläggarna tas bort.

De facto har Farsta för närvarande 1 145 bidragshushåll (genomsnitt för staden - inklusive Järvafältet: 860 hushåll) för vilka biståndet måste kunna handläggas effektivt, så att inte många onödigtvis blir kvar i ett bidragsberoende. När det gäller handläggning är det en avgörande förutsättning att det finns tillräcklig bemanning så att utredningar och socialt förändringsarbete kan utföras på ett sådant sätt att så många som möjligt blir självförsörjande.

Att finna ett alternativ till den nuvarande fördelningsmodellen med objektiva och av nämnderna opåverkbara variabler är önskvärt, men inte problemfritt. Förslaget utgår från ett antal antaganden om samband som analyserats statistiskt. Modellen ger en bild av skillnaderna mellan olika stadsdelar som endast i grova drag förefaller stämma.

Förvaltningen ser detta som otillräckligt och bedömer att det finns en stor risk att relevanta sociala behov inte beaktas. Oklarhet finns när det gäller arbetslösa som inte har kontakt med arbetsförmedlingen och när det gäller den del av målgruppen som har sociala medicinska försörjningshinder, beroende på fysisk eller psykisk ohälsa och/eller alkohol- och drogberoende.

Om fördelningsmodellen inte på ett övertygande sätt fångar upp de behov den ska fånga upp, blir konsekvensen när det gäller handläggning att denna blir bristfällig och saknar förutsättning att bryta långa bidragsberoenden. Optimal effektivitet i handläggningen fås om kompetens och rutiner inarbetas med viss kontinuitet. Blir handläggningen underbemannad riskeras att kompetens och rutiner ”luckras upp” och utbetalningarna görs på alltför lösa grunder.

För Farstas del har utfallet enligt den nya fördelningsmodellen blivit negativt när det gäller handläggning, men i stället positivt när det gäller tilldelning av resurser till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Handläggningsresurser behövs för att kunna fånga upp detta behov bland de sökande och utreda vad som är rätt åtgärd. *Det blir då motsägelsefullt om handläggningen i förslaget föreslås minska drastiskt.*

Ett uppenbart problem är att fånga hur befolkningsstrukturen medför behov av ekonomiskt bistånd. De föreslagna variablerna mäter inte sociala behov i sig. Skillnader i uppväxtvillkor, med bl a missbruk och våld, bristande social förmåga och psykisk ohälsa, som ökar sannolikheten för behov av ekonomiskt bistånd, kan inte mätas med tillräcklig exakthet i den föreslagna modellen. Komplexiteten i de faktiska sociala behoven mäts inte heller. *(Utgångspunkter för Farsta se bilaga)*

När det gäller incitament instämmer förvaltningen i att det är nödvändigt att effektivt arbete uppmuntras. Nu har kravet på incitament formulerats så att det kan tolkas som att ett minskat behov skulle kunna leda till ökade resurser. Stadsdelarnas olika situation när det gäller social tyngd behöver belysas så att möjlighet finns att se om fördelningsmodellen fångar upp de relevanta behoven. Förvaltningen instämmer i GW-gruppens bedömning att en komplettering med variablerna ohälsotal och ensamstående hushåll bättre skulle kunna fånga upp de behov som föranleder ansökan om ekonomiskt bistånd.

Bidragstidens längd är en avgörande faktor vad gäller kostnadsutveckling inom försörjningsstöd. Denna faktor brister allvarligt i statistiken från USK, då perioden bryts vid årsskiftet, därmed fångas inte den reella bidragstiden upp.

För medlen till arbetsmarknadsåtgärder föreslås att omfördelningen genomförs endast till 70% för 2006, med resterande omfördelning 2007. Däremot föreslås att omfördelningen av medel till handläggningen ska genomföras till 100% redan 2006. Detta är varken logiskt eller rimligt och skulle innebära att Farstas anslag totalt ska minskas med 0,9 mnkr 2006 däremot om förändringen genomförs till 100% inom båda områdena minskas anslaget med 0,6 mnkr 2006. Förvaltningen anser att genomförandet av omfördelningen bör göras konsekvent 70% för 2006 och resterande 2007.

Avslutningsvis har stadsdelens handläggning av försörjningsstöd effektiviserats markant sedan hösten 2004, efter genomförande av förändringsförslag som lämnades från konsultföretaget GW-gruppen. Kostnadsutvecklingen inom försörjningsstöd har stabiliserats genom ett aktivt socialt förändringsarbete istället för administrativ bedömning och utbetalning. Föreslagen förändring innebär en administrativ automatisering av handläggningen och därmed raderas möjligheterna att arbeta med socialt förändringsarbete som leder till självförsörjning.

*Bilaga***Utgångspunkter för handläggningen av ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder i Farsta**

För att belysa situationen så som den ser ut utifrån handläggningens synvinkel lämnas här en beskrivning av hur denna utvecklats, och hur behoven i Farsta i vissa hänseenden skiljer sig från de flesta andra stadsdelar.

Framgångsrik effektivisering

Farsta stadsdelsförvaltning har sedan drygt ett år genomfört ett framgångsrikt arbete med effektivisering av handläggningen av ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder efter en genomgripande analys av verksamheten av extern konsultinsats. Konsulten GW-gruppen har visat att handläggningen av långtidsberoende sökande kan utvecklas genom täta besök och utveckling av samverkan. Efter en omorganisation hösten 2004 har budgeten för detta område kunnat hållas i balans mycket väl, vilket även kan noteras i jämförelse med de flesta övriga stadsdelar. En förväntad ökning av det ekonomiska biståndet har kunnat hållas tillbaka. Inriktningen är att handläggningen ska vara så effektiv som det någonsin är möjligt.

Samtidigt är det på sin plats att påpeka att omfattningen av det ekonomiska biståndet inte enbart påverkas av handläggningens effektivitet. När behoven ökar i området, liksom i övriga staden och i övriga kommuner, påverkar det naturligtvis kostnaderna. Effektiviseringen har dock visat sig medföra att antalet nya sökande kan begränsas och att många hushåll blivit självförsörjande under det senaste året.

Målgruppen för ekonomiskt bistånd visar olikheter lokalt

Efter 1990-talets lågkonjunktur med hög arbetslöshet och en samtidigt ökad invandring, har den dominerande bilden av de sökande förändrats, så att en stor del av de som ansöker om ekonomiskt bistånd är arbetslösa med en överrepresentation av sökande med utländsk bakgrund. Det kan numera se ut som att det inte lika ofta handlar om påtagliga sociala problem, så som de definierats tidigare.

I denna bild framstår antalet barn i barnfamiljer och nyinvandrade som viktiga strukturella faktorer som påverkar handläggningens omfattning.

Bilden stämmer även i viss mån för Farsta, men i Farsta och några stadsdelar till är dessutom antalet med sociala medicinska försörjningshinder jämförelsevis stort (320 hushåll i Farsta jämfört med ca 150 för staden i genomsnitt).

När fördelningsmodellen ska prövas för att se om den fångar upp de verkliga sociala behov som kan föranleda ansökan om ekonomiskt bistånd, blir det olyckligt om den utgår från antaganden och slutsatser som mer gäller staden som helhet.

Bidragstidens längd

Kostnaden för handläggning måste kopplas till bidragstidens längd.

Efter det framgångsrika arbetet med att hjälpa många hushåll till egen försörjning återstår många sökande i Farsta. De som blivit kvar är de som i högre grad har komplexa behov. Andelen med långa bidragstider är jämförelsevis mycket högt. Bortsett från stadsdelarna på Järvafältet ligger Farsta, tillsammans med Vantör, Hässelby/Vällingby mycket högt med en genomsnittlig bidragstid per år med sju månader. En egen inventering i november 2004 visade att 25% av hushållen har en bidragstid på över sju år.

Andelen klienter med långa bidragstider är avgörande för kostnadsutvecklingen inom försörjningsstöd. Arbetet med den här målgruppen kräver ett intensivt arbete tillsammans med försäkringskassan, af-rehab och sjukvården för att motivera till annan försörjning.

Långtidsarbetslösa utan tillräckligt stöd

Antalet långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna är i Farsta i maj 2005 enligt LAN bland de allra högsta i staden. Detta gäller även arbetslösa ungdomar. Antalet 0-placerade på försäkringskassan är högst i staden. (209 jämfört med 109 i snitt för staden, USK 2005:7) Många är inte inskrivna på arbetsförmedlingen. Detta faktum har uppfattats av den utredande arbetsgruppen, men det framgår inte hur variabeln "arbetslöshet/sysselsättning" fångar upp hur många dessa är. Dessa långtidsarbetslösa bedöms inte kunna hjälpas till en anställning innan socialtjänsten först har medverkat till en förändring och bättre förutsättningar. Detta förutsätter att handläggningsresurserna är tillräckliga.

Motiveringsarbete med SFI-studerande

Bland de många sökande som studerar SFI (i Farsta 175 hushåll, genomsnitt för staden utanför Järfvafältet: ca 100) finns ett flertal med långa bidragstider av olika skäl. Av de SFI-studerande har ca 20% kontakt med psykiatri.

Missbruk och psykiska funktionshinder

Antalet missbrukare är, enligt FOU-byråns undersökningar, sedan gammalt mycket stort i Farstaområdet. Av dessa har många samtidigt svåra psykiska problem. Antalet med psykiska funktionshinder, varav anmärkningsvärt många vänder sig till psykiatri, har återkommande uppmärksammats. Handläggning i dessa ärenden förutsätter tålmodig och långvarig handläggning i samverkan med landstinget/psykiatri, af rehab, försäkringskassan, m fl. Denna samverkan har idag stora brister och behöver utvecklas då länsarbetsnämnden, inte minst af rehab, och Försäkringskassan överlämnat allt mer av sitt ansvar till stadsdelsnämnden. Antalet med missbruk och sociala och psykiska problem skulle behöva förklaras. Det saknas en variabel som kan fånga upp lokala skillnader när det gäller bakgrunden till detta förhållande, t ex bristfälliga uppväxtvillkor.

Hemlöshet

Antalet hemlösa (199 personer) som redovisas till bl a socialstyrelsen är jämförelsevis högt. Många hemlösa/bostadslösa sökande ställer krav på hjälp att få en bostad. Arbetet med bostadslösa är omfattande i stadsdelen och kan inte på något sätt automatiseras utan kräver att handläggarna träffar klienterna regelbundet. Bland de boende på Farsta Hotellhem finns många sökande där handläggningen blir mer omfattande, bl a när det gäller invandrare med traumatiska skador. Bostad är ofta en förutsättning för arbete och därmed självförsörjning.