

Genomlysning av nettokostnadsavvikelsen

inom individ- och familjeomsorgen i Tyresö kommun

2020-09-01



Anna-Lena Engstedt

tyresö kommun



Innehållsförteckning

1	Beskrivning av uppdraget och metod.....	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.2	Nettokostnadsavvikelse.....	3
1.3	Jämförelsegrupp - likande kommuner IFO.....	4
2	Resultat och analys.....	4
2.1	IFO övergripande.....	4
2.2	Ekonomiskt bistånd.....	5
2.3	Missbruk och beroendevård samt övrig vuxenvård.....	6
2.3.1	Övrig vuxenvård.....	6
2.4	Social barn- och ungdomsvård.....	7
2.4.1	Placeringar i HVB-hem.....	8
2.4.2	Individuellt behovsprövad öppenvård.....	9
2.4.3	Öppna insatser barn och unga.....	10
3	Slutsatser.....	11

1 Beskrivning av uppdraget och metod

1.1 Bakgrund

Individ och familjeomsorgen i Tyresö kommun har sedan 2012 haft en positiv nettokostnadsavvikelse; det vill säga att kostnaden har överstigit referenskostnaden för verksamhetsområdet. Arbetsmarknads- och socialnämnden lämnade i nämndplanen för 2020 uppdraget att genomföra en genomlysning av nettokostnadsavvikelsen inom individ- och familjeomsorgen. Genomlysningen ska omfatta en jämförelse med andra kommuner. Utifrån genomlysningen ska ett åtgärdsprogram föreslås.

1.2 Nettokostnadsavvikelse

Referenskostnad är den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamhet till en genomsnittlig kostnadsnivå och med hänsyn till de egna strukturella faktorerna.¹ Referenskostnaden bygger på nettokostnaden för individ- och familjeomsorg i riket, andel arbetslösa utan ersättning, andel lågutbildade 20-40 åringar födda i Sverige, tätortsgrad, andel boende i flerfamiljshus byggda 1965-75 samt andel i befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än sex månader. Uppgifter för ekonomiskt bistånd bygger på föregående års utfall. Därutöver tillkommer del av standardkostnaderna från delmodellerna löner, bebyggelsestruktur och befolkningsutveckling. Nettokostnad är bruttokostnad minus bruttointäkt.²

Nettokostnadsavvikelsen visar om kommunens faktiska kostnader är högre eller lägre än vad som kan förväntas utifrån kommunens specifika strukturella förutsättningar om verksamheten bedrivs vid en genomsnittlig ambitions-, effektivitets- och avgiftsnivå. Positiva värden indikerar högre kostnadsläge än statistiskt förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än statistiskt förväntat. Nettokostnadsavvikelsen bör sättas emot de målsättningar som har satts upp. Högre kostnader än förväntat kan bero på att kommunen aktivt valt en högre ambitionsnivå eller har en lägre effektivitetsnivå.

Kommunens kostnader kan även påverkas av strukturella förutsättningar som systemet inte fångar. För att analysera orsaken till avvikelser behövs kompletterande information från verksamheten. I praktiken kan det vara svårt att konstatera vad som är orsak till eventuell avvikelse – ofta är det en kombination av ett flertal orsaker. Via volymuppgifter och styckkostnad ges en indikation om orsaken. Syftet med en jämförelse kan inte vara att anpassa kostnaden till standardkostnaden, utan att granska de prioriteringar och den resurstilldelning som faktiskt görs.

¹ Vad kostar verksamheten? Kommunernas kostnadsutveckling 2010-2015. Utgiven av SKL (Sveriges kommuner och landsting)

² Beskrivning av nettokostnad i Kolada, kommun och landstingsdatabasen

Skillnaden i nettokostnadsavvikelser inom individ- och familjeomsorgen visar en mer varierad bild än övriga verksamheter. Detta kan bero på att verksamheterna är relativt små och insatserna inom barn- och ungdomsvårdens och missbruksvårdens placeringar är kostsamma. För mindre kommuner varierar kostnaderna mer då behovet av placeringar är mer slumpartat från år till år.

1.3 Jämförelsegrupp - likande kommuner IFO

Liknande kommuner är en jämförelsegrupp med sju kommuner som strukturellt liknar den kommun som är i fokus.³ Vilka som väljs ut som liknande kommuner baseras till största del på referenskostnaden (70 procent), men också på invånarantal (30 procent). De kommuner som ligger närmast varandra vad gäller förväntad kostnad för en verksamhet samt invånarantal bildar alltså en jämförelsegrupp.

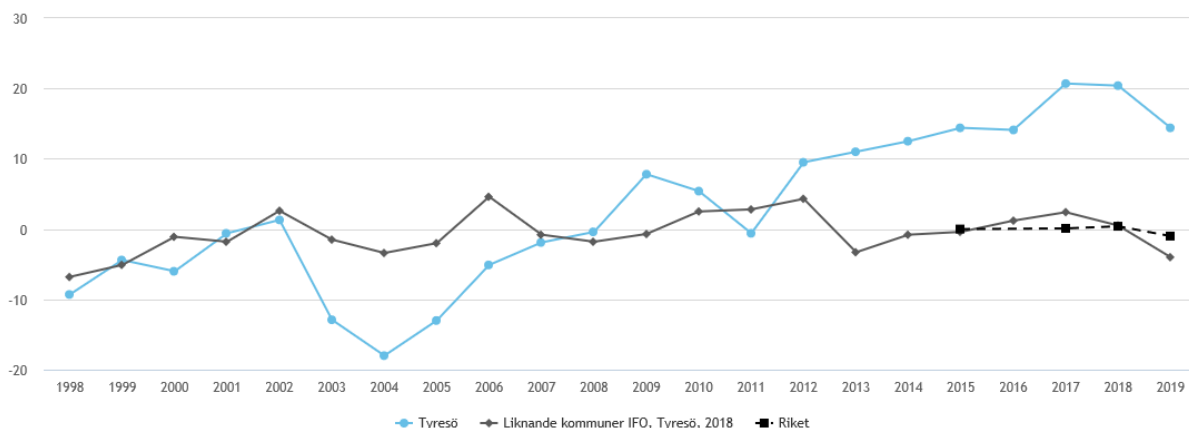
För att få en uppfattning av hur kostnaden för Tyresö ser ut jämfört med andra kommuner har vi valt att jämföra med kommuner med liknande IFO som Tyresö. De kommuner som ingår i samma jämförelsegrupp som Tyresö är Trelleborg, Gotland, Strängnäs, Skövde, Mark, Hässleholm och Örnsköldsvik.

2 Resultat och analys

2.1 IFO övergripande

Nedan visas IFO:s nettokostnadsavvikelse över tid, jämförelse görs med liknande kommuner.

Kolada: Nettokostnadsavvikelse individ- och familjeomsorg, (%)
(N30001)



Beskrivning: Avvikelse i procent mellan nettokostnad och referenskostnad för individ- och familjeomsorg, kr/inv. Från och med 2019 beräknas nettokostnadsavvikelse på ett nytt sätt

³ Beskrivning av liknande kommuner IFO från Kolada, kommun och landstingsdatabasen.

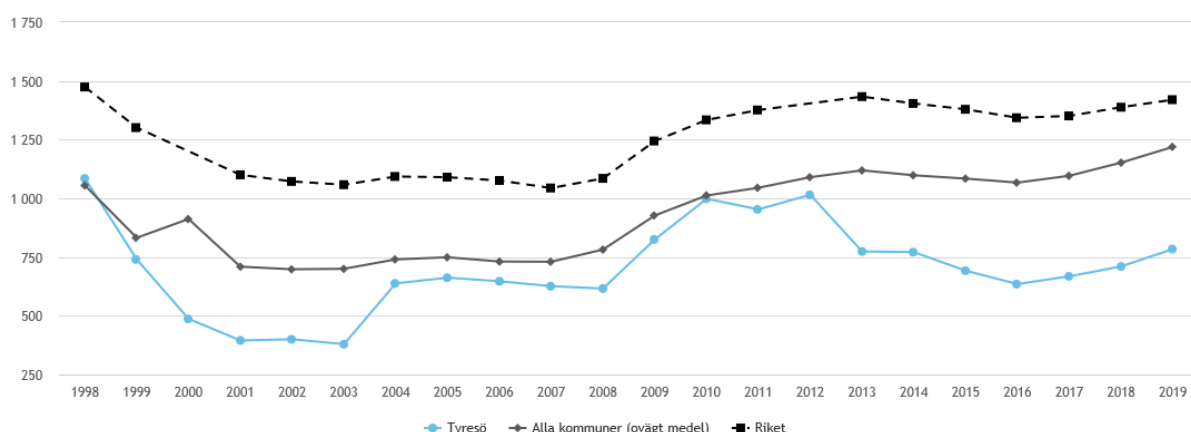
*pga. förändringar i kostnadsutjämnningen. Detta påverkar jämförbarheten med tidigare år.
Källa: SKR.*

Som framgår av diagrammet var Tyresös nettokostnadsavvikelse inom IFO jämförbar med liknande kommuner fram till 2002 varefter kostnadsnivån sjönk till historiskt låga nivåer 2004 för att sedan börja öka fram till 2009. Från och med 2009 till 2011 sjönk kostnaderna åter för att 2012 öka igen. Under slutet av 2015 och hela 2016 befann sig hela IFO i Tyresö en kris med extremt hög personalomsättning som fick allvarliga konsekvenser för verksamheten både vad gäller kvaliteten för brukarna och för kostnadsutvecklingen de kommande åren.

2.2 Ekonomiskt bistånd

Som framgår av diagrammet nedan har kostnaden/invånare varit sjunkande sedan 2012 men visar sedan 2016 en uppåtgående trend vilket är i likhet med såväl liknande kommuner som för landet i stort.

Kolada: Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv. (N31001)



Beskrivning: Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för ekonomiskt bistånd (inkl. utredningskostnader), dividerad med antal invånare totalt den 31/12. Försörjningsstöd till flyktingbushåll ingår inte. Källa: SCB.

Den största utmaningen de senaste åren har varit en långsam ökning av antalet personer med mycket långvarigt bistånd; det vill säga personer som erhållit försörjningsstöd minst tio av de senaste tolv månaderna. Enligt Kolada var andelen 38 procent under 2018. Aktuellare siffror finns inte i Kolada, men enligt enhetens egna uppgifter från verksamhetssystemet Treserva uppgår andelen till drygt 34 procent för maj 2020. Ett flertal satsningar har gjorts för denna målgrupp de senaste åren men det stora flertalet personer med långvarigt ekonomiskt bistånd befinner sig mycket långt från arbetsmarknaden och har ofta en omfattande problematik.

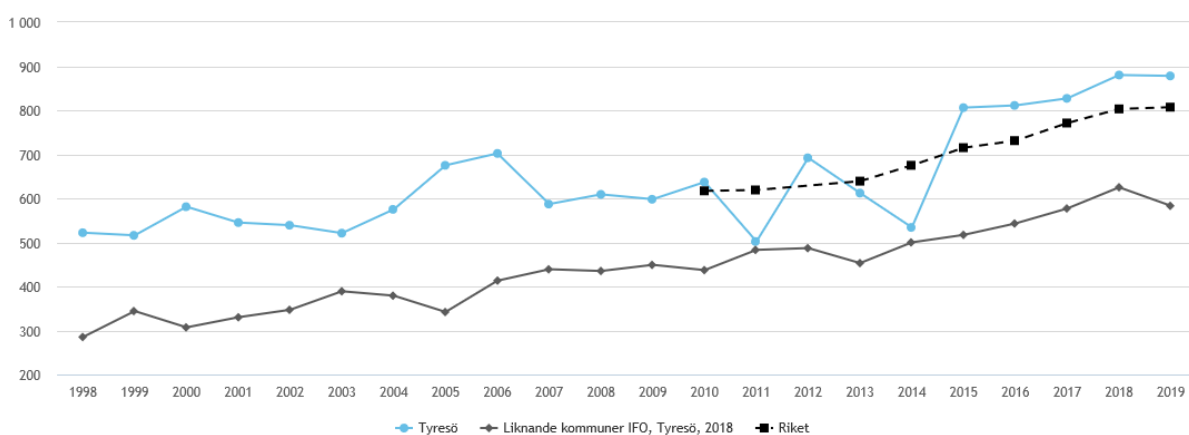
Totalt har dock få personer erhållit ekonomiskt bistånd. För såväl 2017 och 2018 var andelen invånare (inklusive barn) som erhållit ekonomiskt bistånd 1,4 procent vilket kan jämföras med omkring 4 procent för Sverige i stort och drygt 3 procent för liknande kommuner.

2.3 Missbruk och beroendevård samt övrig vuxenvård

Kostnaderna för missbruksvården har historiskt legat över kostnaderna för liknande kommuner. Inom verksamheten har man under många år haft en boendekedja bestående av olika typer av boenden som också finansierats av verksamheten. I många kommuner väljer man att hänvisa bostadslösa personer som genomgått behandling för missbruk till att söka tillfälligt boende hos försörjningsstödsenheten när behandlingen är slutförd. Att Tyresö valt att satsa på en boendekedja kan vara en del i att försörjningsstödet är förhållandevis lågt och missbruksvården mer kostsam.

Under slutet av 2019 och början av 2020 har också ett antal individer med svår psykiatrisk problematik och/eller ålder 65 år eller därutöver identifierats inom Vuxenenheten. Kostnaderna för dessa personer hör enligt räkenskapsammandraget till funktionsnedsättning eller äldreomsorg. Detta är nu åtgärdat inför 2020.

Kolada: Kostnad missbrukarvård vuxna, kr/inv. (N35001)



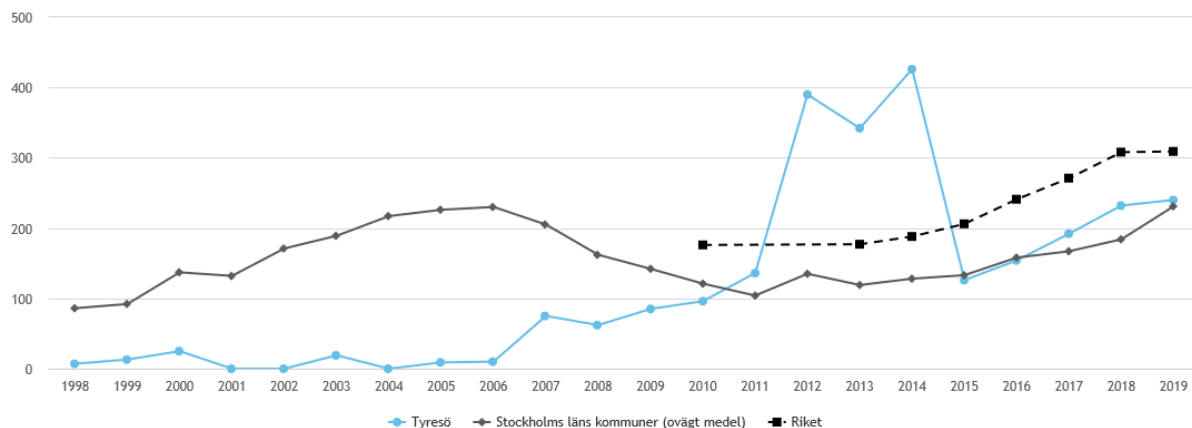
Beskrivning: Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för missbrukarvård vuxna, dividerat med antal invånare totalt 31/12. Avser vård och omsorg i form av institutionsvård, vård i familjehem, bistånd avseende boende och olika öppna insatser som socialtjänsten ger till vuxna personer som har missbruksproblem. Som vuxen person avses här person som är 21 år eller äldre. Avser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkenskapsammandrag.

2.3.1 Övrig vuxenvård

I den här kategorin återfinns främst personer som utsatts för våld i nära relation men det kan även finnas andra personer som varken har missbruk, psykisk

ohälsa eller är 65 år eller därutöver. Förutom tre år med betydligt högre kostnader har kostnaden legat i nivå med jämförbara kommuner sedan 2015.

Kolada: Kostnad övrig vuxenvård, kr/inv. (N37001)



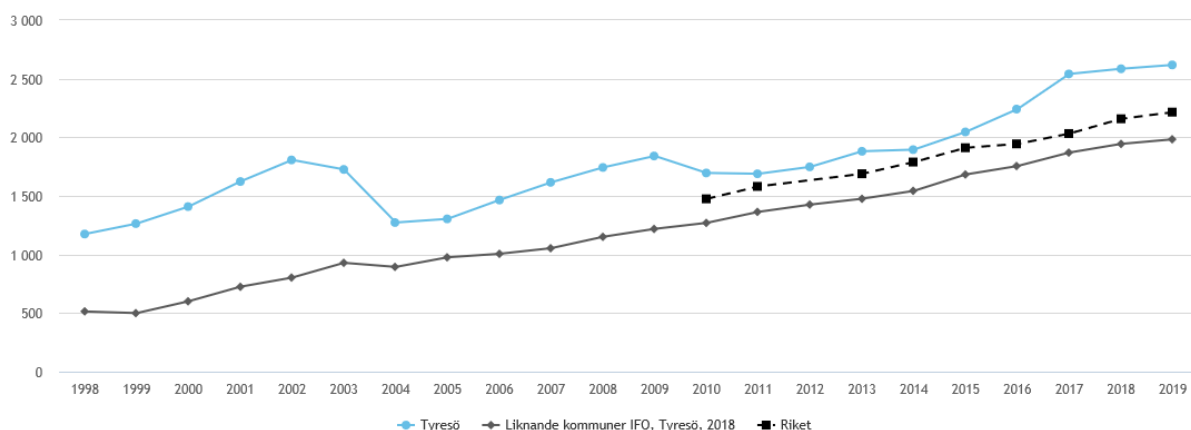
Beskrivning: Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner för övrig vuxenvård, dividerat med antal invånare totalt 31/12. Avser kostnader för insatser till vuxna (21 år eller äldre) med problem som inte är relaterade till eget missbruk och/eller beroende av alkohol, narkotika, läkemedel, lösningsmedel eller kombinationer av dessa. Kostnader som avser insatser till personer med psykiska problem redovisas inte här utan under avdelningen vård och omsorg om äldre eller personer med funktionsnedsättning, oavsett om insatserna organisatoriskt tillhör individ- och familjeomsorgen (IFO). Bidrag till organisationer och föreningar inom verksamhetsområdet redovisas även här. Avser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkeningsammandrag.

2.4 Social barn- och ungdomsvård

Kostnaden för den sociala barn- och ungdomsvården har legat högt i förhållande till liknande kommuner och riket under hela perioden.

I det statistikunderlag som finns gällande anmälningar och inledda utredningar för perioden 2013-2019 framgår att antalet anmälningar per år ökat med drygt 90 procent från 2013-2019; från 1103 stycken till 2113 stycken. Antalet inledda utredningar har ökat med drygt 30 procent under samma period.

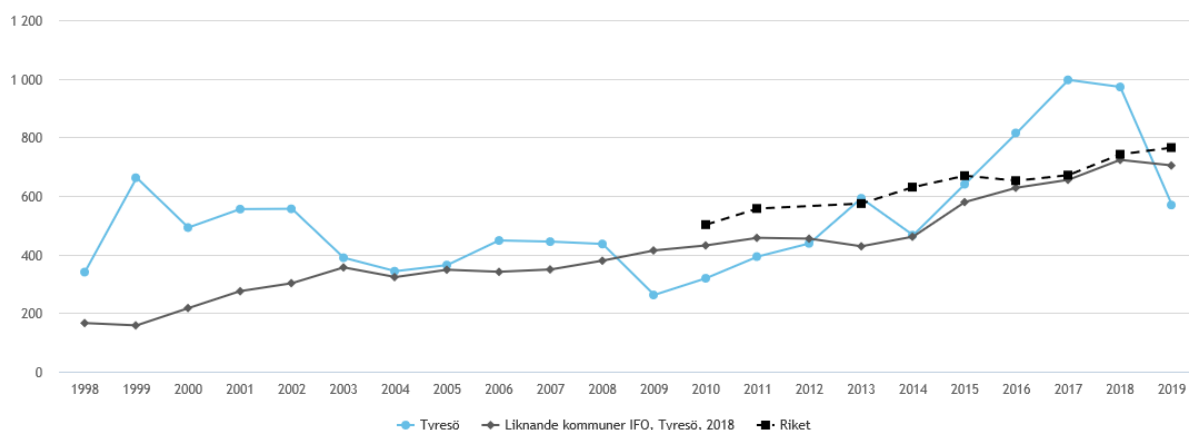
Ensamkommande barn och ungdomar finns inte med i denna statistik.

Kolada: Kostnad barn och ungdomsvård, kr/inv. (N33001)

Beskrivning: Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för barn och ungdomsvård, dividerat med antal invånare i kommunen den 31/12. Anser vård och stöd som socialtjänsten ger till barn och ungdomar 0-20 år i form av vård på hem för vård eller boende (HVB), familjehem, individuellt behovsprövad öppenvård och övriga öppna insatser. Kostnader för den utredningsverksamhet som ligger till grund för insatserna redovisas inom respektive delverksamhet. Anser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkenskapssammandrag.

2.4.1 Placeringar i HVB-hem

Kostnaden för placeringar i HVB-hem har varit förhållandevis högt 2015-2018 jämför med liknande kommuner. Under slutet av 2015 och större delen av 2016 var personalomsättningen mycket hög och antalet utredande socialsekreterare på barn- och ungdomsenheten var under en stor del av denna period otillräcklig. Troligen innebar detta dels att många barn och ungdomar inte fick hjälp i tid utan problemen hann förvärras till den grad att en placering i HVB hem blev nödvändig och dels att placeringarna blev längre än nödvändigt då det saknades personal för att följa upp och utvärdera placeringarna. Under 2018 stabiliserades situationen på barn- och ungdomsenheten och arbetet med att ersätta HVB-placeringar med alternativa lösningar på hemmaplan och placeringar i arvoderade familjehem kunde påbörjas. Resultatet av detta framgår av diagrammet nedan.

Kolada: Kostnad HVB-hem barn och unga, kr/inv. (N33007)

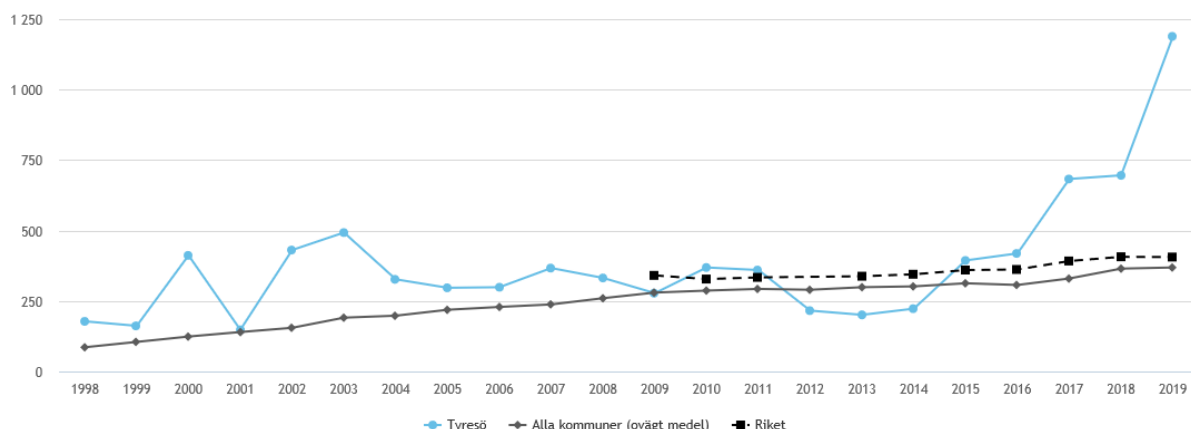
Beskrivning: Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner för HVB-hemsvård för barn och unga, dividerat med antal invånare totalt 31/12. Avser placeringar med stadigvarande dygnetruntvistelse på hem för vård eller boende (HVB) enligt SoL respektive LVU som drivs av kommun, bolag, förening, samfällighet etc. Här ingår också de särskilda ungdomsbemmen med Statens institutionsstyrelse (SiS) som huvudman. Även placeringar i familjehem med tillstånd för HVB redovisas här. Här redovisas även lokalkostnader som har uppstått utan att verksamhet har bedrivits i lokalerna. Om någon familjemedlem varit placerad tillsammans med ett barn/ ungdom redovisas kostnaden för familjemedlemmen här. Avser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkningsrapport.

2.4.2 Individuellt behovsprövad öppenvård

I denna kategori finns individuellt behovsprövad öppenvård och öppenvård som inte kräver myndighetsbeslut. I den individuellt behovsprövade öppenvården ingår individuellt beslutade öppen vård-, stöd- och behandlingsinsatser enligt SoL respektive LVU. Den stora ökning som sker mellan 2016-2019 beror till stor del på en kraftig ökning av placeringar i behandlingsskolor. Dessa placeringar har nu analyserats och slutsatsen är att socialtjänsten i viss mån övertagit skolans ansvar när inte skolsituationen fungerat samt att socialtjänstens rutiner för placering i behandlingsskola varit bristfälliga. Under hösten 2020 öppnar en lärstudio med behandling inom kommunen, detta kombinerat med ett förtydligande av skolans respektive socialtjänstens ansvar samt nya rutiner vad gäller placeringar i behandlingsskolor bedöms kunna leda till kraftigt minskade kostnader.

Kostnaden för delar av den kommunala öppenvården för familjer ingår även i denna kostnad.

Kolada: Kostnad öppna insatser barn och unga, individuellt behovsprövad, kr/inv. (N33010)

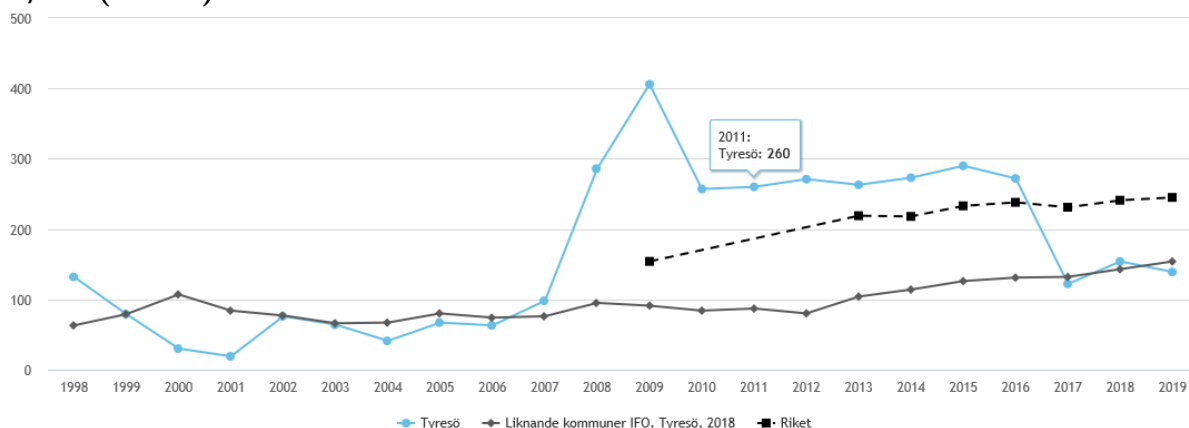


Beskrivning: Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner för öppna insatser barn och unga, individuellt behovsprövad, dividerat med antal invånare totalt 31/12. Avser individuellt beslutade öppen vård-, stöd- och behandlingsinsatser enligt SoL respektive LVU t.ex. i form av kontaktperson, personligt stöd eller strukturerade öppenvårdsprogram. Klienterna är i det senare fallet inskrivna i verksamheten. Avser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkenskapssammandrag.

2.4.3 Öppna insatser barn och unga

Inom den här kategorin finns sådana insatser som inte kräver utredning och beslut från socialtjänsten. Där ingår delar av den kommunala öppenvården som erbjuder fem samtal utan biståndsbeslut samt stödcentrum för till brottsutsatta. Dessa kostnader har minskat kraftigt från och med 2017 och vi ligger nu på samma nivå som liknande kommuner

Kolada: Kostnad öppna insatser barn och unga övriga öppna insatser, kr/inv. (N33011)



Beskrivning: Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner för öppna insatser barn och unga övr. öppna ins, dividerat med antal invånare totalt 31/12. Avser öppna insatser som ges till barn och ungdomar utan individuellt beslut och utan krav på inskrivning. Exempel är ungdomsmottagningar/ ungdomscentrum, familjecentraler, föräldragrupper, öppna träfflokaler och övrig riktad verksamhet. Här redovisas även bidrag till föreningar och organisationer, t.ex. nattvandrare. Avser samlig regi. Källa: SCB:s Räkenskapssammandrag.

3 Slutsatser

Nettokostnadsavvikelsen för individ och familjeomsorgen i Tyresö har de senaste sju åren varit högre än liknande kommuner. Under samma period har kostnaden för ekonomiskt bistånd varit betydligt lägre i Tyresö jämfört med dessa kommuner medan kostnaderna för vuxna missbrukare och utsatta barn och ungdomar varit högre. Vissa boendekostnader för vuxna missbrukare kan kommunerna välja att hantera på olika sätt. Tyresö har valt att ha en boendekedja för hemlösa vuxna personer med beroendeproblematik och detta innebär troligen att man minskat behovet av tillfälliga boenden inom försörjningsstödsenheten.

Den stora personalomsättningen inom främst barn- och ungdomsenheten och familjevården/familjerätten under slutet av 2015 och hela 2016 har också haft en negativ effekt vad gäller nettokostnaden för individ- och familjeomsorgen. Barn och ungdomar fick inte insatser i tid vilket ledde till placeringar i extern vård som det inte heller fanns personal att följa upp. Ett intensivt arbete med att ersätta kostsamma externa insatser med välfungerande egna insatser av god kvalitet har pågått under de senaste åren och kommer att fortsätta framöver.

Jämfört med 2018 har nu avvikelsen för 2019 minskat med drygt 30 procent; från 20,1 till 14,4 vilket indikerar att vi är på rätt väg. Slutsatsen är därmed att de åtgärder som förvaltningen har vidtagit utifrån *Plan för förbättrat resultat för verksamheterna inom arbetsmarknads- och socialsektorn*, antagen av arbetsmarknads-

och socialnämnden 2019-09-24 för att arbeta mot en ekonomi i balans, har haft effekt mot den positiva nettokostnadsavvikelsen.

Förvaltningen föreslår, förutom att arbeta vidare med de redan planerade åtgärderna enligt ovan nämnd plan, ett antal åtgärder som fokuserar på att nettokostnadsavvikelsen utvecklas mot samma nivåer som jämförbara kommuner. Detta innebär främst att minska kostnader för extern vård och omsorg och utveckla de egna insatserna.

För att identifiera förbättringsmöjligheter och hitta best practice-lösningar har samarbete med jämförbara kommuner och kommuner som ingår i socialchefsnätverket påbörjats.

En samverkansmodell tas fram för gemensamma arbetssätt för att arbeta med målgrupper och förebygga att individer hamnar i organisatoriska mellanrum. En effekt av detta är kostnaderna hamnar på rätt ställe och ger en mer rättvis bild av nettokostnaden.

Årligen presenteras en analys av nettokostnadsavvikelsen för nämnden.