

A
B
C
D
E

Socialtjänstavdelningen
E n s k e d e - Å r s t a
s t a d s d e l s f ö r v a l t n i n g

Tjänsteutlåtande

sid 1 (7) 2005-08-12
Dnr 05-502/302

Handläggare: Sonja Sandberg
Tfn: 08- 508 14 019

Till Enskede-Årsta stadsdelsnämnd

**Resursfördelningsmodell för handläggning av ekonomiskt
bistånd samt arbetsmarknadsåtgärder**
-remiss från stadsledningskontoret (Dnr 325-1456/2005)

Förslag till beslut

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande återopas som svar på remissen.

Ulla Thorslund
Stadsdelsdirektör

Bengt Stenström
Chef socialtjänstavdelningen

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har gjort en översyn av fördelningssystemet för handläggningsskostnader inom ekonomiskt bistånd och fördelning av medel till arbetsmarknadsåtgärder. Stadsledningskontoret föreslår att

ABCDE

Dnr 05-502/302 sid 7 (7)

samma fördelningsmodell som beslutades 2004 för ekonomiskt bistånd ska tillämpas, men i fördelningen av arbetsmarknadsåtgärder föreslås en övergångslösning där 70 procent fördelas enligt nya modellen och 30 procent enligt gamla modellen för år 2006. Detta för att mildra konsekvenserna för de stadsdelar som får stor minskning av anslaget. För Enskede-Årsta innebär övergångsförslaget en minskning med 0,5 mnkr.

Förvaltningen tillstyrker förslaget när det gäller fördelning av medel till arbetsmarknadsåtgärder, då utredningen visat på obefintlig samvariation mellan målgrupp för insatserna och nuvarande fördelningsmodell samt att en utvärdering av modellen ska göras inför år 2007. De tveksamheter som förvaltning och nämnd uttalat tidigare i remissvar till modellen, kvarstår dock. De oförklarliga utfall den införda modellen medförde, följer med till nästa fördelning enligt samma modell.

När det gäller fördelning av medel till handläggningskostnader anser förvaltningen att beslut om införande av modellen kan avvakta och ställning tas efter att fördelningsmodellen för ekonomiskt bistånd utvärderats inför år 2007.

Ärendets beredning

Ärendet är berett inom socialtjänstavdelningen.

Bakgrund

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 anslaget för arbetsmarknadsåtgärder. Översynen har gjorts av en arbetsgrupp under ledning av stadsledningskontoret. I arbetsgruppen har ingått representanter från utrednings- och statistikkontoret, socialtjänstförvaltningen, stadsledningskontorets kontrollenhet och arbetsmarknads-, integrations- och demokratienhet. En referensgrupp med deltagande från stadsdelsförvaltningar har också funnits.

Remissen har sänts till alla stadsdelsnämnder och socialtjänstnämnden för yttrande. Remisstiden för kontorsutlåtande går ut 18 augusti och för nämndyttrande den 26 augusti.

Remissen i sammandrag

UTGÅNGSPUNKTER FÖR EN RESURSFÖRDELNINGSMODELL
Stadsledningskontoret har följande principiella krav på en resursfördelningsmodell:

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.

ABCDE

Dnr 05-502/302 sid 7 (7)

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.

FÖRDELNINGSSYSTEM FÖR HANDLÄGGNING

Nuvarande fördelningssystem för handläggning av ekonomiskt bistånd grundas på antalet ärenden med bifall och avslag.

Inom budgeten för ekonomiskt bistånd år 2005 uppgår kostnaderna för handläggning till 15 %. Av handläggningskostnaderna år 2004 utgjorde 84 % personalkostnader, medan resterande kostnader avsåg bland annat kostnader för lokaler, IT och tolkar.

I utredningen har en kartläggning av bemanningen genomförts under januari-februari 2005. Med nuvarande fördelningssystem som grundas på antal ärenden med bifall och avslag, blir det tilldelade anslaget olika stor del av den totala budgeten för ekonomiskt bistånd vid respektive nämnd. Anslaget disponeras dessutom mycket olika, vilket medför att det förekommer stora skillnader när det gäller bemanning. Ett exempel som nämns i utredningen är att ärenden per myndighetsutövande handläggare varierar mellan 22 och 49 per månad.

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

Utredningens arbetsgrupp föreslår att en ny modell tas fram då nuvarande fördelningsmodell ger fel incitament till stadsdelsnämnderna eftersom en minskning av ärendemängden ger lägre tilldelning i fördelningsmodellen och det dessutom saknas prognoser för framtida förändringar.

Utredningen bedömer att stora barnfamiljer, nyinvandrade och övrig befolkningsstruktur som till exempel arbetslöshet och inkomstnivå är de strukturella faktorer som påverkar handläggningens omfattning inom ekonomiskt bistånd. Utifrån tillgängliga data dras slutsatsen att dessa faktorer tillräckligt väl fångas upp i den modell som tillämpas för utbetalt ekonomiskt bistånd.

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 ekonomiskt bistånd.

ABCDE

Dnr 05-502/302 sid 7 (7)

Förslaget innebär, baserat på 2005 års budgetnivå, förändringar för stadsdelsnämnderna på mellan – 1,9 mnkr och 3,6 mnkr.

FÖRDELNING AV MEDEL TILL ARBETSMARKNADSÅTGÄRDER
Nuvarande fördelningssystem för medel till arbetsmarknadsåtgärder bygger på en modell med olika mått på arbetslöshet utifrån länsarbetsnämndens statistik. I modellen ingår de grupper som arbetsförmedlingen arbetar med, dvs. grupper som av arbetsmarknadsmyndigheterna anses stå till arbetsmarknadens förfogande och direkt kan ta ett arbete. Övriga arbetslösa ingår ej.

I indexet ingår :

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

Målgruppen för stadens arbetsmarknadsinsatser är enligt stadens budget och arbetsmarknadspolitiska riktlinjer främst del- eller heltidsarbetslösa med ekonomiskt bistånd, arbetslösa ungdomar 18 – 24 år, SFI-elever och personer med socialmedicinska handikapp.

Av de samlade bruttokostnaderna för arbetsmarknadsåtgärder i staden år 2004 utgjorde handläggningskostnaderna 24 %, kostnader för offentligt skyddat arbete (OSA) 46 % och övriga arbetsmarknadsåtgärder 30 %. Utredningen konstaterar att redovisade värden varierar kraftigt för de olika stadsdelsnämnderna. Kostnaderna för OSA varierar mellan 12 och 90 % och handläggningskostnaderna mellan 0 och 69 %.

Vid en jämförelse mellan nuvarande arbetsmarknadsnyckel och fördelningen av den tilltänkta målgruppen mellan stadsdelsförvaltningarna visar resultatet en så gott som obefintlig samvariation. Fler variabler har testats för att finna samvariation med den tilltänkta målgruppen. Utredningen har funnit 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 fördelning av arbetsmarknadsåtgärder. Detta anslag föreslås även fortsättningsvis ha en egen budget inom anslaget 2, för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder.

Förslaget innebär omfördelningar för stadsdelsnämnderna med mellan - 3,2 och 4,9 mnkr tillämpat på 2005 års budget.

De stadsdelar som har en relativt stor tilldelning av medel utifrån länsarbetsnämndens statistikunderlag men få personer med försörjningsstöd i målgruppen för kommunens arbetsmarknadsinsatser får minskat

ABCDE

Dnr 05-502/302 sid 7 (7)

anslag. De stadsdelar som har många personer i målgruppen men få i länsarbetsnämndens statistik får ökat anslag. Detta kan leda till förändringar avseende verksamheter inom denna budgetpost för några stadsdelsnämnder. Utredningen konstaterar samtidigt att nämnderna kan genomföra de aktiviteter som idag finansieras vid denna budget med finansiering från andra anslag. Som exempel nämns att OSA- insatser även fortsättningsvis kan ske inom ramen för missbruksvården då det främjar de mål som finns för rehabilitering. För att mildra konsekvenserna av förslaget till fördelning av medel för arbetsmarknadsåtgärder föreslås att fördelningen år 2006 görs till 70 % enligt den nya modellen och 30 % enligt gamla modellen.

LAGSTIFTNING

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 och livsföring i övrigt.

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

UTREDNINGENS FÖRSLAG

Utredningen föreslår att fördelningen av medel för handläggning av ekonomiskt bistånd samt budget för arbetsmarknadsåtgärder ska ske enligt samma modell som beslutats år 2004 att tillämpas för utbetalt ekonomiskt bistånd. Stadsledningskontoret bedömer att modellen i huvudsak uppfyller uppsatta kriterier och att den ger en mer rättvisande fördelning av budgetmedel för handläggning av ekonomiskt bistånd.

För arbetsmarknadsåtgärder har modellen störst överensstämmelse i de tester som utredningen låtit göra. En överångslösning för år 2006 föreslås vid fördelning av budget för arbetsmarknadsåtgärder som innebär att 70 % av budgeten fördelas enligt föreslagen modell och 30 % enligt tidigare modell.

DEN TIDIGARE BESLUTADE FÖRDELNINGSMODELLEN FÖR EKONOMISKT BISTÅND

Modellen tillämpas med en övergångslösning för 2005 där 70 % av budgeten fördelas enligt modellen och 30 % enligt kostnadsutfallet 2003.

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

1. sysselsättning kombinerat med arbetslöshet
2. inkomst
3. områdets attraktivitet
4. utbildningsnivå

Utvärdering av modellen kommer att göras inför budgetåret 2007.

ABCDE

Dnr 05-502/302 sid 7 (7)

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.

Förvaltningens synpunkter

De nya förslag till fördelning av medel för handläggning av ekonomiskt bistånd och för arbetsmarknadsåtgärder är att de ska följa fördelningsnyckeln för ekonomiskt bistånd enligt den modell som beslutades år 2004. I remissvaret inför införandet av denna fördelningsnyckel uttalade nämnden tveksamheter och pekade på befarade brister. Dessa tveksamheter kvarstår. De oförklarliga utfall som modellen gav för vissa stadsdelsnämnder har ännu inte fått sin förklaring eller redovisats.

I aktuell remiss nämns att vissa tester gjorts. Resultaten har inte närmare beskrivits, till exempel vilka samband har olika tester gett och hur stor samvariation finns, när det föreslås att fördelningen av kostnader för handläggningen av ekonomiskt bistånd ska följa modellen som fördelar medel till utbetalt ekonomiskt bistånd. Det gör det svårt att göra egna bedömningar, då komplicerade beräkningar är gjorda i testerna och i den fördelningsmodell som beslutades om 2004. Det finns i utredningen inte alltid beskrivet vilka motiveringar som ligger till grund för de slutsatser som dras. Kravet på att modellen ska vara begriplig kan därför inte anses vara till fullo uppfyllt.

Den fördelningsmodell som nu används för handläggarkostnader är antal bifall och avslag. Det är ett objektiva mått så väl som något annat. Utredningen tar upp att denna modell har sina brister och nämner att fördelningsmodellen är påverkbar i och med att den grundas på ärendet utfallet. Det är varje människas rätt att söka ekonomiskt bistånd. Tjänstemän kan inte vägra att pröva en ansökan. Några skäl finns inte heller att medverka till att någons ärende är fortsatt aktuellt om det inte finns skäl för det. Enligt förvaltningens mening är det i allas intresse att medverka till att enskilda med försörjningsstöd blir självförsörjande.

Det är viktigt när en ny modell för fördelning av medel införs att det finns ett underlag som gör det möjligt för berörda att kunna bedöma att den föreslagna modellen kommer att ge ett mer rättvisande resultat än tidigare fördelningsätt.

Det finns också frågetecken om användande av den föreslagna modellen leder till rimliga konsekvenser för alla stadsdelar.

Stadens mål är att halvera antalet vuxna personer som uppbär försörjningsstöd fram till år 2006. Statistik från Utrednings- och statistikkontoret visar att stadsdelarnas resultat så här långt är väldigt varierande. Östermalm är till exempel den stadsdel i staden som har näst lägsta antal hushåll

ABCDE

Dnr 05-502/302 sid 7 (7)

beroende av försörjningsstöd. Det är också en stadsdel som hunnit långt mot halveringsmålet. I maj 2005 hade där en minskning skett ner till 52,4 % jämfört med januari 1999. Av övriga stadsdelar har endast Kista har nått längre än Östermalm. Om fördelningsmodellen för ekonomiskt bistånd skulle tillämpas för fördelning av medel till handläggarkostnader skulle Östermalm få ett tillskott på 1 mnkr till handläggningskostnader. Den fördelningsmodell som beslutades för ekonomiskt bistånd år 2004 gav Östermalm det största tillskottet av medel, medan stadsdelar som Vantör och Farsta med mer än fem gånger så många hushåll fick mindre anslag. Om modellen tillämpas för fördelning av handläggningskostnader skulle Vantör få en minskning med -1,7 mnkr. De oförklarliga utfall som den införda modellen 2004 medför, följer med till nästa modellanvändning.

Utredningen bedömer att stora barnfamiljer, nyinvandrade och övrig befolkningsstruktur som till exempel arbetslöshet och inkomstnivå är de strukturella faktorer som påverkar handläggningens omfattning inom ekonomiskt bistånd. "Ärendetyngd" är svårt att mäta, men erfarenheten säger att det är de familjer där handläggningen tagit minst tid, som blir självförsörjande först. Hur kodning av försörjningshinder görs på stadsdelarna påverkar målgruppens omfattning.

Den utredningsmodell som beslutades om år 2004 ska utvärderas inför budgetåret 2007. Eftersom det finns oförklarliga ej klarlagda utfall vid tillämpningen av modellen anser förvaltningen att en förändring av fördelning av handläggarkostnader bör vänta tills utvärderingen gjorts.

Arbetsmarknadsåtgärder

När det gäller fördelning av medel till arbetsmarknadsinsatser påvisas i utredningen uppenbara brister i nuvarande fördelningssystem. En nästan obefintlig samvariation finns mellan fördelningen av målgruppen för arbetsmarknadsåtgärder mellan stadsdelsförvaltningarna och nuvarande fördelningsnyckel.

Utredningen har funnit stora skillnader i hur stadsdelsnämndernas kostnader inom arbetsmarknadsåtgärder fördelas. Någon förklaring till dessa stora skillnader ges inte. Om den föreslagna modellen skulle beslutas användas för fördelning av arbetsmarknadsåtgärder skulle det innebära förändringar av stadsdelsnämndernas budgetar med mellan - 3,2 mnkr och 4,9 mnkr. Därför föreslås att fördelning enligt modellen görs med 70 % för 2006 och 30 % enligt gamla modellen.

Utredningen anför att nämnderna kan finansiera en del aktiviteter med medel från andra anslag och nämner som exempel att OSA- anställningar (offentligt skyddad anställningar) även fortsättningsvis kan ske inom ramen för missbruksvården. Förvaltningens erfarenhet är att de medel som finns inom missbruksvården till stor del går till kostnader för boende och

ABCDE

Dnr 05-502/302 sid 7 (7)

en mindre del till behandling. Om OSA-anställningar skulle finansieras med anslaget för missbruksvård, förutsätter det att nya medel tillförs.

Det är viktigt att människor med missbruksproblem får hjälp att nå självförsörjning genom att delta i någon form av vårdkedja. En OSA-anställning kan vara ett led i en sådan kedja. I Enskede-Årsta har ett 40-tal personer OSA-anställning. Kostnaderna finansieras helt inom anslaget för arbetsmarknadsåtgärder. De svårigheter förvaltningen ser är att finna ett nästa steg mot egen försörjning för berörda personer, vilket medför att genomströmningen av platser är för liten.

Eftersom det klart framgår i utredningen att nuvarande fördelning av medel till arbetsmarknadsinsatser har obefintlig samvariation med den målgrupp som insatserna ska riktas till, anser förvaltningen det vara rimligt att den modell som föreslås införs i avvaktan utvärdering av modellen inför 2007 års budget.

Bilaga: remissunderlaget