



Handläggare: Ariane Andersson
Telefon: 08-508 20 065

RESURSFÖRDELNINGSMODELL FÖR HANDLÄGGNING AV EKONOMISKT BISTÅND OCH FÖR ARBETSMARKNADSÅTGÄRDER

Svar på remiss från stadsledningskontoret

FÖRSLAG TILL BESLUT

Vantörs stadsdelsnämnd avvisar förslaget om en ny resursfördelningsmodell för handläggning av ekonomiskt bistånd och för arbetsmarknadsåtgärder och åberopar i övrigt förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2005-07-18 som sitt svar på remissen från stadsledningskontoret.

Monika Viklander
Stadsdelsdirektör

Åsa Berntsson
Avdelningschef

SAMMANFATTNING

Stadsledningskontoret har remitterat stadsdelsnämnderna ett förslag till en ny resursfördelningsmodell för arbetsmarknadsåtgärder och för handläggning av ekonomiskt bistånd. Förslaget innebär att den modell som tillämpas för att tilldela resurser för utbetalt ekonomiskt bistånd även ska användas för arbetsmarknadsåtgärder och för handläggning av ekonomiskt bistånd. Enligt förslaget ska modellen införas med en övergångslösning som medför en minskad tilldelning till Vantörs stadsdelsnämnd med 600 000 kronor. Förvaltningen föreslår att nämnden avvisar förslaget eftersom rapporten inte har övertygat om att modellen mäter behoven av ekonomiskt bistånd.

ÄRENDETS BEREDNING

Ärendet har utarbetats inom individ- och familjeomsorgen.

BAKGRUND

Ekonomiavdelningen vid stadsledningskontoret har remitterat samtliga stadsdelsnämnder ett förslag till en ny resursfördelningsmodell för handläggning av ekonomiskt bistånd och för arbetsmarknadsåtgärder. Remissen ska besvaras med kontorsutlåtande senast den 18 augusti och med protokollsutdrag från nämndens sammanträde senast den 26 augusti i år.

FÖRSLAGET SAMMANFATTAT

Budgetens anslag 2 till stadsdelsnämnderna består av arbetsmarknadsåtgärder och ekonomiskt bistånd. Budgeten för ekonomiskt bistånd är i sin tur uppdelat i utbetalt bistånd och handläggning av ekonomiskt bistånd.

Kommunfullmäktige beslutade den 17 juni år 2004 om en ny resursfördelningsmodell för utbetalt ekonomiskt bistånd. I den nya modellen fördelas resurserna utifrån följande faktorer.

- Sysselsättning kombinerat med arbetslöshet
- Inkomst
- Områdets attraktivitet (mätt som markvärde, hustyp och upplåtelseform)
- Utbildning

Modellen tillämpas med en övergångslösning under år 2005, som innebär en minskad tilldelning för Vantör jämfört med om tilldelningen hade skett enligt den tidigare modellen.

Denna nya modell ska utvärderas inför budgetåret 2007 och man ska då analysera hur väl modellen beskriver behoven av ekonomiskt bistånd hos den grupp som varken är sysselsatt eller anmäld som arbetslös.

I samband med att kommunfullmäktige fattade beslut om modellen fick kommunstyrelsen i uppdrag att göra en översyn av fördelningsnycklarna för handläggningskostnader inom ekonomiskt bistånd och för anslaget för arbetsmarknadsåtgärder. Den nu remitterade rapporten redovisar resultatet av denna översyn.

Översynen har genomförts av en arbetsgrupp under ledning av stadsledningskontoret. I arbetsgruppen har ingått representanter för utrednings- och statistikkontoret (USK) och för socialtjänstförvaltningen samt för stadsledningskontorets controllerenhet respektive arbetsmarknads-, integrations- och demokratienhet. En referensgrupp har också varit knuten till arbetet, med representanter från stadsdelsförvaltningarna i Bromma, Katarina Sofia, Kista, Skärholmen, Vantör och i Älvsjö.

Översynen har utgått från ett antal krav som stadsledningskontoret ställer på resursfördelningsmodeller. Modellerna ska mäta relevanta behov i verksamheterna, baseras på objektiva och av nämnderna opåverkbara variabler, vara begripliga och ska ge incitament till effektiviseringar.

Nuvarande modell för *handläggning av ekonomiskt bistånd* lever enligt rapporten inte upp till dessa krav. Modellen grundas på antalet ärenden och resurstilldelningen kan därmed påverkas av stadsdelsnämndernas beslut. Modellen skapar även fel incitament för stadsdelsnämnderna då ett minskat antal ärenden ger en lägre tilldelning.

I rapporten har man därför istället prövat vilka strukturella faktorer som påverkar handläggningens omfattning. Enligt arbetsgruppen fångar den modell som används för utbetalt ekonomiskt bistånd också handläggningens omfattning. Mot bakgrund av detta föreslås att handläggningen av ekonomiskt bistånd inte ska särskiljas från utbetalningen utan att resurserna till båda dessa ska fördelas enligt modellen för utbetalt ekonomiskt bistånd.

Målgruppen för *arbetsmarknadsåtgärder* omfattar enligt ”Arbetsmarknadspolitiska riktlinjer för Stockholms Stad” följande.

- Del- och heltidsarbetslösa med ekonomiskt bistånd
- Arbetslösa ungdomar i åldrarna 18 till 24 år
- Personer som studerar svenska för invandrare/SFI
- 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 stadsdelsförvaltningen och arbetsförmedlingen samverkar om

Medel för arbetsmarknadsåtgärder fördelas idag till stadsdelsnämnderna enligt en modell baserad på olika mått på arbetslöshet som hämtas från länsarbetsnämndens statistik. Dessa uppgifter omfattar dock inte hela målgruppen som behöver insatser från kommunen.

Arbetsgruppen har därför prövat vilka variabler som bäst återspeglar hela målgruppen. Resultatet av denna prövning är, enligt rapporten, att fördelningsmodellen för utbetalt ekonomiskt bistånd även kan användas för arbetsmarknadsåtgärder och man föreslår därför denna. Arbetsmarknadsåtgärder och ekonomiskt bistånd föreslås dock fortfarande vara två separata budgetar.

Förslaget innebär omfördelningar för stadsdelsnämnderna som varierar mellan en minskning med 3,2 miljoner kronor och en ökning med 4,9 miljoner kronor. Även om budgeten för arbetsmarknadsåtgärder är en relativt liten del (5 %) av den totala ramen för anslag 2 föreslås en övergångslösning för år 2006.

Beräknat för år 2005 innebär den nu föreslagna modellen, tillämpad med en övergångslösning, en minskning med 600 000 kronor (motsvarande 0 % av anslag 2) för Vantörs stadsdelsnämnd jämfört med om tilldelningen hade skett enligt det nuvarande sättet. Minskningen härrör från att tilldelningen till handläggningen av ekonomiskt bistånd minskar med 1,6 miljoner kronor samtidigt som tilldelningen till arbetsmarknadsåtgärder ökar med 1,0 miljoner kronor.

I rapporten framhålls också att det finns brister i informationen om verksamheter och kostnader. Ett informationssystem som ger grundläggande information om antalet insatser och resultat behöver enligt rapporten utvecklas.

STADSDELSFÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER

Vantörs stadsdelsförvaltning har i ett tidigare tjänsteutlåtande framfört sina synpunkter på den modell för resurstilldelning som nu föreslås tillämpas även på handläggningen för ekonomiskt bistånd och på arbetsmarknadsåtgärder (dnr 502-101/2004, SDN 2004-04-29). Förvaltningen har i princip inget emot att samma modell tillämpas både för utbetalt ekonomiskt bistånd och för handläggning av ekonomiskt bistånd. Men om den modell som tillämpas inte återspeglar behoven i tillräckligt hög utsträckning innebär det att modellen slår fel inte bara en utan två gånger.

Förvaltningen återger i det följande en del av det som har tagits upp i det tidigare remissvaret och lämnar även kompletterande synpunkter.

I det tidigare tjänsteutlåtandet framhöll förvaltningen att den anser att modellen inte uppfyller de krav som har satts upp för den; ett av dessa var att den skulle mäta de sociala behoven och ett annat var att den skulle vara begriplig.

Förvaltningen lyfte i remissvaret från i fjor fram att gruppen personer som inte är anställda, inte har förtidspension eller är registrerade som arbetslösa inte får tillräckligt genomslag i modellen. I den kommande utvärderingen av resurstilldelningsmodellen ska man analysera hur väl modellen beskriver behoven av ekonomiskt bistånd hos den grupp som varken är sysselsatt eller studerande och heller inte är anmäld som arbetslös. Förvaltningen anser dock att det är för sent att detta görs först inför budget år 2007 när modellen styr resurstilldelningen redan i år.

Förvaltningen beräknar att av de 1250 hushåll som har ekonomiskt bistånd i Vantör är det 300 hushåll (motsvarande 24 %) som kan sägas representera gruppen ej sysselsatta och ej anmälda som arbetslösa. Detta är en grupp personer som ofta har såväl

omfattande som långvariga behov av bistånd. Det är 603 hushåll (50 % av alla bidragshushåll i Vantör) som har haft ekonomiskt bistånd i över ett år. Med tanke på gruppens storlek och omfattande behov av insatser får det rimligen stora konsekvenser för resurstilldelningen till Vantörs stadsdelsnämnd om modellen inte förmår att fånga denna grupps behov.

En del av dem som ingår i gruppen varken sysselsatta eller studerande och heller inte anmälda som arbetslösa är bostadslösa. De bostadslösa aktualiserar en särskild svaghet med resurstilldelningsmodellen, nämligen att bearbetningen av statistiken utgår från mantalsskrivningsbegreppet medan stadsdelsnämndernas ansvar utgår från vistelsebegreppet. Detta innebär att stadsdelsförvaltningen ska ge bistånd åt personer som är i behov av ekonomiskt bistånd och som vistas inom stadsdelsnämndsområdet – dvs. de behöver inte vara mantalsskrivna där. I Vantör finns många personer som bor i andra hand och som inte får mantalsskriva sig på vistelseadressen. Således är biståndstagare som inte är skrivna i Vantör inte heller en del av underlaget för resurstilldelningen till Vantör.

En strukturell variabel som skulle kunna bidra till att modellen bättre återspeglar behoven av ekonomiskt bistånd hos gruppen varken sysselsatta eller studerande och heller inte anmälda som arbetslösa är ohälsotalen. Ohälsa – alkoholmissbruk och psykiska problem – är ofta en del i problematiken för denna grupp. Ohälsan får betydelse för tandläkarkostnader, utgifter för akutbesök, och dylikt. Förvaltningen arbetar därför intensivt med denna grupp för att genom upprepade kontakter bryta eller minska beroendet av bistånd. En stor grupp biståndstagare med ohälsa påverkar således inte enbart omfattningen av det utbetalda biståndet utan även omfattningen av handläggningstiden. Enligt en ny rapport från Stockholms läns landsting ligger Vantör högst i länet när det gäller en ohälsaindikator: alkoholintag bland män (*Befolkningens hälsa och behov av närsjukvård – ett kunskapsunderlag – Vantör*, Sjukvårdsberedningen Stockholm Söderort April 2005). I länet är det i genomsnitt 15 procent av männen som ofta dricker mycket alkohol (en halv flaska sprit eller motsvarande minst 2-3 gånger per månad). I Vantör är andelen 26 procent, vilket är högst i länet.

Andra strukturella faktorer som förvaltningen anser är angelägna att modellen beaktar är andelen invandrare, andelen stora hushåll och graden av omflyttning. Dessa har betydelse främst för handläggningen i form av tolkkostnader men också genom att fler nya ärenden betyder mer handläggningstid.

I det tidigare remissvaret väckte förvaltningen även invändningar mot variabeln ”områdets attraktivitet”. Förvaltningen anser att utredningen borde ha redovisat hur varje stadsdelsnämnd förhåller sig till denna variabel eftersom det inte finns uppgifter att enkelt inhämta om detta. Till skillnad från de övriga variablerna kan denna inte på samma sätt som sysselsättning, inkomst och (i någon mån) utbildning sägas direkt påverka individens behov av ekonomiskt bistånd. Förvaltningen vill återigen framhålla att den saknar motiv till att en annan typ av variabel förs in i modellen. Utan motivering

till detta menar förvaltningen att modellen inte uppfyller ett av de krav som har satts upp för den – att modellen ska vara begriplig.

Ett annat av de krav som har satts upp för modellen är att den ska vara enkel att uppdatera. Förvaltningen kan samtidigt konstatera att de beräkningar som har gjorts bygger på siffror från år 2001 och det nämns inget om vilka möjligheter som finns att fortlöpande utgå från mer aktuella data. Detta är enligt förvaltningen en väl lång eftersläpning. Även om de fyra variablerna som används (sysselsättning kombinerat med arbetslöshet, inkomst, utbildning och områdets attraktivitet) kan anses vara förhållandevis stabila över längre tid kan t.ex. en hög omflyttning påverka nivån på sysselsättning, inkomst och utbildning, vilka i sin tur kan påverka områdets attraktivitet. Konjunkturförändringar med ökad arbetslöshet kan snabbt förändra antalet bidragshushåll och därmed väsentligt påverka stadsdelsnämndernas kostnader.

Med utgångspunkt i ovanstående invändningar anser förvaltningen att rapporten inte har övertygat om att den föreslagna modellen i tillräckligt hög grad återspeglar behoven av ekonomiskt bistånd och av handläggning av det. Om en resurstilldelningsmodell tillskapas som bättre återspeglar utbetalt ekonomiskt bistånd behöver denna eventuellt inte kompletteras när det gäller handläggningen utan kan användas för båda. Men det är viktigt att modellen omfattar såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter av handläggningen. Modellen bör således beakta att det kan finnas nämnder som domineras av enkla ärenden medan andra domineras av mer komplicerade ärenden.

Om modellen inte fångar behoven av ekonomiskt bistånd kan detta bland annat få konsekvenser för likställigheten inom staden. En resurstilldelning som inte är rättvis utifrån de egentliga behoven kan medföra att servicens och omsorgens omfattning varierar inom staden. De personalminskningar som en felaktigt, minskad resurstilldelning kan leda till skapar också skilda förutsättningar för stadsdelsförvaltningarna att arbeta långsiktigt med att minska bidragsberoendet. Med minskad personal blir det svårt att upprätthålla täta kontakter som är viktiga för att bryta bidragsberoendet.

Förvaltningen anser att det inte finns utrymme för att genomföra betydande effektiviseringar i Vantör för att möta en minskad resurstilldelning. Detta visar bland annat uppgifterna om hur stor andel av utbetalt bistånd som är bidrag till ekonomisk grundtrygghet. I Vantör är det 90 % av det utbetalda biståndet som går till ekonomisk grundtrygghet medan genomsnittet för staden är 83 %. Vidare är det viktade medelbidraget per hushåll jämförelsevis lågt. (Detta nyckeltal ”viktar” bidragsuppgifterna så att alla hushåll blir jämförbara som en persons hushåll.) Det viktade medelbidraget är 5 009 kronor per månad och hushåll i Vantör, vilket kan jämföras med genomsnittet för staden som är 5 126 kronor per månad och hushåll. För att ge ytterligare ett perspektiv på resursutnyttjandet i nuläget, och vilka konsekvenser en minskad tilldelning kan få, vill förvaltningen framhålla att antalet ärenden per handläggare är jämförelsevis högt i Vantör. I en konsultöversyn som förvaltningen har låtit genomföra under år 2004 aktualiserades behovet av ytterligare socialsekreterare.

Enligt översynen har många klienter behov av omfattande stöd för att bli självförsörjande men socialsekreterarna har inte utrymme för att lämna detta.

Förvaltningen föreslår att nämnden beslutar att invända mot förslaget till ny resursfördelningsmodell för handläggning av ekonomiskt bistånd och för arbetsmarknadsåtgärder samt att i övrigt åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen från stadsledningskontoret.

BILAGOR

1. Remiss om resursfördelningsmodell för handläggning av ekonomiskt bistånd samt arbetsmarknadsåtgärder
2. *Befolkningens hälsa och behov av närsjukvård – ett kunskapsunderlag – Vantör, Sjukvårdsberedningen Stockholm Söderort April 2005*