



**Staben**

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN  
STOCKHOLMS STAD

Handläggare: Gunilla Olofsson  
Tfn: 08 - 508 25 605

TJÄNSTEUTLÅTANDE SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN  
2006-05-02

DNR: 106-0274/2006  
SID1(6)

Till  
Socialtjänstnämnden

**Remiss – Översyn av resursfördelningsmodellen för individ- och familjeomsorg vuxna samt barn och ungdom.**  
(1 bilaga: Förslag till resursfördelningsmodell)

#### **Förslag till beslut**

1. Socialtjänstnämnden åberopar föreliggande tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss.

Dag Helin

Vera Josefsson

#### **Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet ” Översyn av resursfördelningsmodell för individ- och familjeomsorg vuxna samt barn och ungdom”, (dnr:325-1417/2006), till socialtjänstnämnden och samtliga stadsdelsnämnder för yttrande senast 2006-05-22. Förslaget till nytt resursfördelningssystem för individ och familjeomsorg för vuxna samt barn och ungdom innebär att vuxen-nyckeln består av tre strukturvariabler samt ett narkotikaindex med en variabel och fördelningsnyckeln för barn och ungdom består av tre strukturvariabler samt ett ungdomsindex med två variabler. Den förändrade resursfördelningsmodellen föreslås genomföras under två år, vilken innebär att år 2007 fördelas budgeten till 50% enligt den nya modellen och till 50% enligt den gamla modellen. Budgeterade nettokostnader för år 2006 uppgår till 317 mnkr för området vuxna/missbruk och 720,8 mnkr för området barn och ungdom. Förvaltningen förordar med försiktighet förslaget och vill framhålla betydelsen av att en uppföljning av systemet sker kontinuerligt. Översynsarbetet har visat på svårigheter med att få fram objektiva mätbara variabler som visar på samband med stadens kostnader och insatser. Fördelningsverktygen är osäkra och behöver utvecklas.

## Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom staben för utredning och projekt.

## Bakgrund

Kommunfullmäktige fattade under hösten 2005 beslut om att dela vuxennyckeln inom individ- och familjeomsorgen i två delar, en för socialpsykiatri och en för övrig vuxenvård. Uppdrag gavs till kommunstyrelsen att se över resterande vuxennyckel samt att även se över fördelningssystemet inom individ och familjeomsorg för barn och ungdom.

En analys har gjorts av det nuvarande resursfördelningssystemet, kring hur systemet samvarierar med kostnader och insatser till vuxna respektive barn och ungdomar och om det kan finnas andra faktorer och variabler som bättre avspeglar behoven. Kostnader har hämtats ur boksluten 2004 och 2005 och uppgifter om personer med insatser har hämtats både ur socialtjänstens dokumentationssystem paraplyet och via stadsdelsförvaltningarnas ansvariga chefer. Resultat från aktuell forskning inom området har också beaktats i analysen.

### *Nuvarande resursfördelningssystem*

Nuvarande resursfördelningsmodell för vuxna respektive barn och ungdomar bygger på olika variabler som anses ha betydelse för behovet av insatser och insatsernas omfattning. De olika variablerna ges olika tyngd vid fördelningen.

De variabler som styr resursfördelningen inom individ- och familjeomsorg för vuxna grupperas i tre delar:

#### Strukturindex

- Andel med sjukersättning (förtidspensionärer)
- Andel ensamboende låginkomsttagare
- Andel långtidsarbetslösa
- Andel vuxna med fler än 15 sjukdagar ersatta från försäkringskassan
- Andel med låg utbildning

#### Alkoholindex

- Andel döda i alkoholrelaterade sjukdomar i befolkningen

#### Narkotikaindex

- Andel i befolkningen med narkotikarelaterade sjukdomar
- Andel narkotikamissbrukare enligt narkomanvårdsinventeringarna
- Andel i åldern 21 – 39 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken/narkotikastrafflagen m.m.

De fem strukturvariablerna viktas alla lika. Vid den slutgiltiga sammanvägningen viktas indexen enligt fördelningen strukturindex 70%, alkoholindex 15 % och narkotikaindex 15%.

De variabler som styr resursfördelningen inom individ- och familjeomsorg för barn och ungdomar grupperas i två delar:

Strukturindex:

- Andel med utländskt medborgarskap i åldersgruppen 0 – 19 år
- Andel ensamboende låginkomsttagare med barn mellan 0 – 17 år (<120tkr/år) av samtliga barn
- Andel samtaxerade/samboende låginkomsttagare med barn mellan 0-17 år (<160 tkr/år) av samtliga barn
- Andel vuxna med fler än 15 sjukdagar ersatta från försäkringskassan

Ungdomsindex

- Andel i åk 9 som ej är behörig att söka till gymnasiets nationella program
- Andel i åldern 15 –20 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken/narkotikastrafflagen m.m.

De fyra strukturindexen viktas olika. Vid den slutgiltiga sammanvägningen viktas indexen enligt fördelningen strukturindex 70% och ungdomsindex 30%.

## **Förslag till nytt resursfördelningssystem**

### *Utgångspunkter*

Den generella utgångspunkten är att en fördelningsmodell inte ska kunna påverkas av olika arbetsmodeller och att stadsdelsnämnderna inte heller var för sig ska kunna påverka tilldelningen av resurser. Modellen ska vara objektiv och ta hänsyn till kostnadsvariationer mellan stadsdelsnämnderna som beror på skillnader i befolkningsstruktur, men också förhindra att oönskade mönster bibehålls.

De främsta kraven på en fördelningsmodell är:

- Den ska tillgodose behov i verksamheten.
- Modellen ska baseras på objektiva variabler som nämnderna inte kan påverka.
- Den ska vara möjlig att uppdatera med hänsyn till relevanta förändringar i verksamheternas förutsättningar.
- Modellen ska vara tillämplig på alla stadsdelsnämnder.
- Den ska vara begriplig.
- Modellen ska vara accepterad i staden.
- Den ska ge incitament till effektivisering och inte vara kostnadsdrivande.

### *Förslag till nytt system*

- Individ- och familjeomsorg för vuxna  
Studier gjorda av stadens FoU-enhet har visat att det är stora skillnader mellan stadsdelsförvaltningarnas bedömningar av olika typärenden. En konsekvens av detta är att stadsdelsförvaltningarnas olika arbetssätt också leder till olika kostnader för liknande problem.  
Av de strukturella variablerna visar variablerna ”lågutbildade”, ”låginkomsttagare” och ”förtidspensionärer” en acceptabel samvariation. Variabeln ”långtidssjuka” avspeglar inte längre ohälsan i staden och variabeln ”långtidsarbetslös” bedöms ha mist sin ursprungliga betydelse, varför dessa

variabler föreslås utgå. Nuvarande alkoholindex visar inte på något samband med insatser och kostnader och föreslås utgå. Dödlighetsmättet avspeglar inte aktuella förhållanden utan mäter något som skett i dåtid. De narkotikarelaterade variablerna ”narkotikamissbrukare” och ”narkotikarelaterade sjukdomar” föreslås utgå. Variabeln ”narkotikamissbrukare” uppfyller inte kravet på objektivitet då den baseras på en inventering av antalet aktuella narkotikamissbrukare vid respektive ansvarig förvaltning. Variabeln ”narkotikarelaterade sjukdomar” visar ett mycket svagt samband med stadens insatser.

Ett antal övriga variabler har testats, som t.ex. variabler kopplade till andelen bostadsbestånd som ägs av allmännyttan, utan att påvisa något relevant samband med insatser och kostnader. Utmärkande för målgruppen är bl.a. dålig hälsa och ett instabilt boende, men dessa förhållanden är svåra att mäta. Enligt landstingets folkhälsoundersökningar finns det ett svagt samband mellan andelen storkonsumenter av alkohol och stadsdelsförvaltningarnas insatser och kostnader. Antalet missbrukare som flyttar runt mycket är också svåra att mäta på ett objektivt sätt. Variabler som bygger på faktorer om utländsk härkomst respektive på faktorer avseende genusaspekter är testade och bedömningen är att variablerna är för osäkra.

För variabeln ”ensamstående låginkomsttagare” föreslås att inkomstgränsen uppjusteras till 140 tkr/år.

Nedanstående variabler föreslås med anledning av ovanstående ingå i fördelningsmodellen för vuxna:

- Andel med sjukersättning (förtidspensionärer), 25 – 64 år
- Andel ensamboende låginkomsttagare (<140tkr/år), 30 – 64 år
- Andel med högst förgymnasial utbildning, 25 – 64 år
- Andel i åldern 21 – 39 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken/narkotikastrafflagen m.m.

Viktningen mellan variablerna föreslås bli så att de strukturella variablerna viktas med 75 % och den variabel som avser brottslighet viktas med 25%.

- Individ- och familjeomsorg för barn och ungdom  
Studier har liksom inom vuxenområdet påvisat att stadsdelsförvaltningarna även inom barn- och ungdomsområdet gör olika bedömningar av likartade problem. De olika arbetssätten som har utvecklats påverkar troligen förvaltningarnas kostnader.

Nuvarande strukturella variabler har alla ett relativt starkt samband med insatser och kostnader för barn- och ungdomsvården. Variabeln ”långtidssjuka” föreslås utgå, då den saknar relevans för systemet även inom barn- och ungdomsområdet. Variabeln ”utländsk medborgarskap” föreslås ändras till ”utländsk bakgrund”. De två variablerna ensam- respektive sammanboende föräldrar med låginkomst föreslås slå samman till en variabel. Variablerna under ungdomsindex föreslås vara oförändrade. Tester har gjorts av alternativa variabler som beskriver områdets allmänna struktur som ”andel allmännyttan”

och ”valdeltagande”. ”Andel allmännytta” visade inget samband, men ”valdeltagande” visade en god samvariation. Den senare variabeln bedöms dock inte tillföra något som inte redan täcks av de övriga variablerna. En variabel om föräldrars utbildningsbakgrund föreslås tillföras strukturindex.

Nedanstående variabler föreslås med anledning av ovanstående ingå i fördelningsmodellen:

#### Strukturvariabler

- Andel med utländskt medborgarskap i åldersgruppen 0 – 17 år
- Andel låginkomsttagare med barn mellan 0 – 17 år (ensamboende <140tkr/år och samboende (<180 tkr/år) av samtliga med barn
- Andel barn 0 – 17 år med föräldrar som har högst förgymnasial utbildning (om par mäts bådas utbildningsnivå)

#### Ungdomsindex

- Andel i åk 9 som ej är behörig att söka till gymnasiets nationella program
- Andel i åldern 15 –20 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken/narkotikastrafflagen m.m.

Det strukturella indexet föreslås väga 70% och ungdomsindexet 30%. Inom respektive index föreslås variablerna väga lika mycket.

#### *Budgetmässiga konsekvenser*

De delvis nya variablerna anses bättre fånga sociala skillnader mellan stadsdelsområdena. Utgående från 2006 års budget innebär förslaget en omfördelning av stadsdelsnämndernas budgetar med mellan –3,9 mnkr och +5,2 mnkr för individ- och familjeomsorg för vuxna. Beräknat i procent ligger förändringen mellan –7,7% och +24%. Omfördelningen förklaras delvis med att alkoholindex tas bort och att delar av narkotikaindex utgår och variabeln för brottslighet får större vikt. För stadsdelsnämndernas barn- och ungdomsvård innebär förslaget med samma utgångspunkt en omfördelning med mellan –6,9 mnkr och +11,4 mnkr. Beräknat i procent ligger förändringen mellan –11,2% och +9,9%. Stadsdelsnämnder på Järva fältet samt Vantör och Skärholmens stadsdelsnämnder får stora tillskott. Stadsdelsnämnderna i innerstaden får de största minskningarna. Den förändrade resursfördelningsmodellen föreslås genomföras under två år, vilken innebär att år 2007 fördelas budgeten till 50% enligt den nya modellen och enligt den gamla modellen till 50%.

#### **Förvaltningens synpunkter**

Det är svårt att hitta ett rättvist system för fördelning av stadens budget för individ- och familjeomsorgen. Upprepade försök har under åren gjorts, utan att hitta de optimala variablerna och det perfekta systemet.

Aktuell översyn av resursfördelningssystemet bekräftar ovanstående och har visat på flera svårigheter att hitta relevanta statistiska variabler som visar på samband med insatser och kostnader. Förvaltningen anser att svårigheterna talar för nödvändigheten av att arbeta vidare med att utveckla resursfördelningssystemet. Fler variabler behövs för att fånga sociala och befolkningsmässiga skillnader mellan stadsdelsområdena bland annat. Konsekvenserna av förslaget är stora för vissa stadsdelsnämnder även om genomförandet föreslås ske etappvis under två år.

Arbetet med översynen har också visat på brister i stadens dokumentationssystem (paraplysystemet). Uppgifterna i systemet är inte tillförlitliga. Förvaltningen anser att arbetet med att åtgärda bristerna är högst angeläget, då de inrapporterade uppgifter är viktiga i många andra sammanhang också.

Studier genomförda av stadens FoU-enhet har visat på skillnader i bedömningar av likartade problem mellan stadsdelsförvaltningarna, vilket leder till att olika arbetssätt utvecklas. Förvaltningen anser med anledning av det att fördelningssystemet bör kompletteras med system för benchmarking, det vill säga system som uppmuntrar till jämförelser mellan stadsdelsförvaltningarnas arbetssätt och kostnader.

Förvaltningen förordar med viss försiktighet förslaget till nytt resursfördelningssystem och menar att modellen med stor sannolikhet behöver justeras för att fördelningen till stadsdelsnämnderna ska ske så rättvist som möjligt utgående från relevanta skillnader på grund av befolkningens sociala utsatthet. Förvaltningen vill framhålla betydelsen av kontinuerlig uppföljning och avstämning för att analysera effekterna av det föreslagna systemet.