



Handläggare: Sonja Sandberg
Tfn: 08- 508 14 019

Till Enskede- Årsta stadsdelsnämnd

Översyn av resursfördelningsmodell för individ- och familjeomsorg vuxna samt barn och ungdom - svar på remiss

Förslag till beslut

Förvaltningens tjänsteutlåtande överlämnas som svar till kommunstyrelsen.

Ulla Thorslund
Stadsdelsdirektör

Bengt Stenström
Chef socialtjänstavdelningen

Sammanfattning

En översyn av resursfördelningsmodellerna för individ- och familjeomsorg vuxna samt barn och ungdom har genomförts under ledning av stadsdelsdirektören i Farsta. Variablerna i nuvarande system har testats mot stadsdelsnämndernas insatser och kostnader. De variabler som inte har tillräcklig/ eller helt saknar samvariation föreslås utgå.

I båda fördelningsmodellerna ingår variabler som är kopplade till låg inkomst, låg utbildning och lagförda. De föreslagna modellerna medför budgetförändring i stadsdelsnämnderna från - 3,9 mnkr till + 5,2 mnkr på vuxensidan och från - 6,9 mnkr till + 11,4 mnkr inom barn och ungdom om de föreslagna modellerna tillämpas fullt ut på 2006 års budgetnivå. För Enskede- Årsta stadsdelsnämnd innebär förslaget marginella ändringar i budgettilldelningen.

Förvaltningen stödjer förslaget i stort, men anser att båda fördelningsmodellerna bör tillföras ytterligare någon variabel. De variabler som nu ingår tar inte med säkerhet hänsyn till alla väsentliga kostnadsvariationer mellan stadsdelsnämnderna som beror på skillnader i befolkningsstruktur.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts inom socialtjänstavdelningen i samråd med förvaltningens ekonomifunktion.

Bakgrund

En översyn av resursfördelningsmodellerna för individ- och familjeomsorg, vuxna respektive barn och ungdomar har genomförts av en arbetsgrupp under ledning av stadsdelsdirektör Gillis Hammar i Farsta stadsdelsnämnd. Utgångspunkt för arbetet har varit att analysera dagens resursfördelningssystem och hur det samvarierar med främst insatser, men till viss del också kostnader. Förslaget till reviderad resursfördelningsmodell har sänts ut till socialtjänstnämnden och alla stadsdelsnämnder för yttrande senast 2006 05 22.

Remissen

Stadens krav på fördelningsmodeller

En fördelningsmodell ska vara så objektiv som möjligt och ta hänsyn till kostnadsvariationer mellan stadsdelsnämnder som beror på skillnader i befolkningsstruktur.

De främsta kraven staden har på en fördelningsmodell är

- Den ska tillgodose behov i verksamheterna
- 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

Nuvarande resursfördelningssystem för verksamhet vuxna

Hösten 2005 fattade kommunfullmäktige ett beslut som innebar att fördelningsnyckeln för socialpsykiatri bröts ut från vuxennyckeln och resultatet blev tre nycklar inom individ- och familjeomsorgen, en nyckel för socialpsykiatri, en vuxennyckel och en nyckel för barn och ungdomar.

Nuvarande vuxennyckel bygger på strukturindex med fem variabler som mäter områdets sociala tyngd, alkoholindex och narkotikaindex.

Strukturindex som viktas till 70 %

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

Alkoholindex med viktning 15 %

Andel döda i alkoholrelaterade sjukdomar i befolkningen

Narkotikaindex med viktning 15 %

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

Målgrupp för verksamhet vuxna

Målgruppen är vuxna i åldrarna 20-64 år med behov av stöd och hjälp för att komma ifrån missbruk eller är i behov av andra sociala stödinsatser som inte härrör sig till ekonomiskt bistånd, arbetsmarknadsåtgärder eller socialpsykiatri. Det kan till exempel vara våldsutsatta kvinnor, anhöriga till missbrukare samt hemlösa.

Verksamhet vuxna

Den kommunala missbrukarvården bedriver uppsökande och motiverande arbete, genomför utredningar. Utifrån missbrukarens individuella behov erbjuds vård och behandlingsinsatser i öppenvård och på behandlingshem, familjevård, natthärbärge, stöd- och omvårdnadsboende, sysselsättning/arbetsträning, boendestöd, försöks- och träningslägenheter m.m. Stadsdelsförvaltningarna driver dels verksamheter i egen regi, dels köps vård- och boendeinsatser av socialtjänstförvaltningen eller upphandlade vårdgivare.

Analys av nuvarande fördelningssystem för verksamhet vuxna och förslag till reviderad modell

Vid tester av de nuvarande variablerna i fördelningsnyckeln fann arbetsgruppen att inte någon av nuvarande variabler visar på ett starkt samband vare sig med insatser eller med kostnader. Två års underlag i boksluten för 2004 och 2005 ingick i testen. Uppgifter om insatser har hämtats ur socialtjänstens dokumentationssystem paraplyet. En tveksamhet finns om att dessa uppgifter inte är helt korrekta, varför stadsdelsförvaltningarna i två omgångar beretts möjlighet att rätta sina uppgifter.

En strukturvariabel i nuvarande system ”lågutbildade” påvisade i testet det bästa sambandet med insatser och två variabler ”låginkomsttagare” och ”förtidspensionärer” hade en acceptabel samvariation. Dessa tre variabler föreslås kvarstå medan övriga ”alkoholindex” och ”narkotikaindex” föreslås utgå.

I narkotikaindexet ingår ”lagförda” dvs. andel i åldern 21-39 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken. Denna delvariabel visade ett samband både med stadens insatser och kostnader. Denna variabel ”lagförda” föreslås därför kvarstå.

Andra faktorer och variabler som bättre avspeglar behoven har arbetsgruppen sökt finna. De variabler som valts ut är sådana som kan antas ha en koppling till social utsatthet och resurssvaga grupper i samhället. Ingen av de testade variablerna har visat några relevanta samband med stadsdelsförvaltningarnas kostnader och insatser.

Utmärkande för målgruppen är bland annat dålig hälsa och ett instabilt boende, förhållanden som är svåra att mäta.

Förslag på variabler för verksamhet vuxna

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

Viktningen föreslås förändras så att de strukturella variablerna får 75 % vikt medan 25 % läggs på variabeln som avser brottslighet.

Denna modell för fördelning av resurser innebär en omfördelning av stadsdelsnämndernas budget med mellan – 3,9 mnkr och + 5,2 mnkr. För att mildra de ekonomiska konsekvenserna föreslås en övergångslösning där 50 % fördelas enligt nuvarande modell och 50 % fördelas enligt föreslagen modell år 2007.

Nuvarande resursfördelningssystem för verksamhet barn och ungdomar

Variablerna som styr resursfördelningen inom individ- och familjeomsorg för barn och ungdomar är grupperade i två delar: strukturindex med variabler som mäter områdets sociala tyngd samt ett ungdomsindex.

Strukturindex som viktas till 70 %

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

Strukturvariablerna har olika viktning. De två variabler som beskriver andelen barnfamiljer med låga inkomster ges tillsammans lika stor vikt som de två övriga variablerna, men ensamboende låginkomsttagare viktas 4 gånger så högt som de samtaxerade.

Ungdomsindex med viktning 30 %

- Andel i åk 9 som ej är behöriga att söka till gymnasiets nationella program, dvs. ej godkända i matematik, svenska eller svenska 2 samt engelska
- Andel i åldern 15- 20 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken/narkotikastrafflagen m.m.

Målgrupp

Socialnämnden är det samhällsorgan som i lag ålagts ett särskilt ansvar för barns uppväxtvillkor och för skydd och stöd till barn och ungdomar 0- 19 år i utsatta situationer.

Verksamhet barn och ungdomar

Ansvar omfattar bland annat samverkan och förebyggande insatser, utredning, skydd, vård, stöd och psykosocial behandling av utsatta barn och ungdomar i enlighet med socialtjänstlagen (SoL), föräldrabalken (FB) och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Nämndens ansvar omfattar förutom barn som utsätts för skadlig behandling eller bristande omsorg i hemmet även barn som riskerar att fara illa. Barn och ungdomar som genom sitt eget beteende- till exempel kriminalitet eller missbruk ingår också i ansvaret.

Resursfördelningen ska utöver det ovan nämnda, göra det möjligt för socialtjänsten att bland annat:

- Erbjuda föräldrar stöd och hjälp i frågor rörande vårdnad, boende och umgänge
- Bereda barn och ungdomar i familjehem god vård och uppfostran
- Följa upp resultat och effekter av insatser
- I samverkan med andra myndigheter och verksamheter utforma gruppriktade verksamheter eller individuella insatser

- Arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdomar

Det är vanligast att insatser sker i öppna former till exempel genom personliga stödsamtal, strukturerade öppenvårdsprogram och medling. Om öppenvård inte är tillräckligt kan barnet eller den unge placeras utanför det egna hemmet i stödboende, familjehem eller på ett hem för vård eller boende (HVB). Stadsdelsförvaltningarna driver en hel del verksamheter i egen regi. Platser i öppenvård, mellanvård och dygnetruntvård köps också in av socialtjänstförvaltningen eller upphandlade vårdgivare.

Analys av nuvarande fördelningssystem för verksamhet barn och ungdomar samt förslag till reviderad modell

I arbetet med fördelningssystem för barn och ungdomar har arbetsgruppen tittat på vad forskningen om sociala problem visar. Den pekar på att det krävs en samvariation av en rad faktorer för att ett enskilt barn eller ungdom ska utveckla framtida problem. Till skillnad från vuxenområdet visar nuvarande strukturella variabler alla ett relativt starkt samband med insatser och kostnader för barn- och ungdomsvården. Endast långtidssjuka uppvisar ett något lägre samband. Då definitionen av långtidssjuka ändrats från att mäta andelen i relation till sjukpenningförsäkrade till att mäta andelen i relation till hela befolkningen i arbetsför ålder, bedöms den inte längre mäta ohälsa på samma sätt som tidigare. Denna variabel föreslås därför utgå liksom inom vuxenfördelningsmodellen.

Arbetsgruppen anser det vara väl motiverat att även fortsättningsvis ha med en variabel som refererar till utländsk härkomst men föreslår att ”utländskt” medborgarskap” ändras till ”utländsk bakgrund”. När det gäller antagandet att låg inkomst har betydelse för barns sannolikhet att utveckla problem under uppväxten och senare i livet finns ett klart stöd i forskningen. Variabeln låg inkomst föreslås därför finnas med men i något förändrad form.

Ensamboende respektive samboende föräldrar med låga inkomster har testats som en sammanvägd variabel. Sammanvägningen ger i snitt för staden närmare 2 gånger högre vikt för ensamboende än för samboende. Arbetsgruppen bedömer att denna sammanvägning bättre fångar upp den sociala strukturen genom att stadsdelsområdena har olika relation mellan andel ensamstående med barn respektive andel övriga familjer. I nuvarande resursfördelning ger ensamboende 4 gånger högre vikt. Inkomstgränserna föreslås också uppjusteras till 140.000 kr för ensamstående och 180.000 för samboende föräldrar.

De två variablerna i ungdomsindex ”ej behöriga att söka gymnasieskola” och ”unga lagförda” visar båda ett samband med insatser och föreslås

kvarstå oförändrade. Forskning och erfarenhet visar tämligen entydigt att ungdomar som inte fullföljer gymnasiestudie har en högre sannolikhet att bli föremål för socialtjänstens insatser. Vad gäller unga brottslingar så blir dessa mer regelmässigt föremål för socialtjänstens insatser.

Vid tester av andra variabler visade ”valdeltagande” god samvariation med socialtjänstens insatser och kostnader. Den variabeln bedöms dock inte tillföra mer än ”utländska medborgare” och ”låg inkomst”.

Information om föräldrars utbildningsbakgrund har testats utifrån att sannolikheten för insats från socialtjänsten förväntas minska med högre utbildningsbakgrund. Testet visar ett starkt samband mellan andelen barn med föräldrar med högst förgymnasial utbildning och stadens insatser. Variabeln ger därmed ytterligare en indikator på föräldrar som är resurs-svaga och föreslås tillföras strukturindex.

Förslag på variabler för verksamhet barn och ungdomar

Strukturvariabler

- Andel med utländsk bakgrund, barnet 0- 17 år eller minst en av föräldrarna är utlandsfödd
- Andel låginkomsttagare med barn 0- 17 år (ensamboende <140 tkr/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 behöriga att söka till gymnasiets nationella program, dvs. ej godkända i matematik, svenska eller svenska 2 samt engelska
- Andel i åldern 15- 20 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken/narkotikastrafflagen m.m.

Liksom tidigare föreslås det strukturella indexet väga 70 % och ungdomsindexet 30 %. Inom respektive index väger variablerna lika.

Denna modell för fördelning av resurser innebär en omfördelning av stadsdelsnämndernas budget med mellan – 6,9 mnkr och + 11,4 mnkr. För att mildra de ekonomiska konsekvenserna föreslås en övergångslösning där 50 % fördelas enligt nuvarande modell och 50 % fördelas enligt föreslagen modell år 2007.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen ser positivt på att en översyn görs av fördelningsmodellerna inom individ- och familjeomsorgens verksamheter för vuxna och barn och ungdom. Vid en översyn klarläggs och granskas också de modeller som ligger till grund för nuvarande resurstilldelning. De variabler som inte har någon samvariation med förvaltningarnas insatser och kostnader tas bort ur fördelningssystemet och nya med bättre samvariation tas in.

Synpunkter på båda modellerna

Förvaltningen anser att arbetsgruppen som gjort översynen haft rimliga utgångspunkter för arbetet och att de krav staden ställer på fördelningsmodeller är adekvata. Modellerna ska tillse behov i verksamheterna, vara objektiva och tillämpliga på alla stadsdelsnämnder. Fördelningsmodellerna ska ta hänsyn till kostnadsvariationer som beror på skillnader i befolkningsstruktur. Modellerna ska också vara begripliga och accepterade i staden.

När förvaltningen ser det ekonomiska utfallet vid tillämpning av de föreslagna modellerna i de olika stadsdelsnämnderna, väcks en rad frågor och en tveksamhet till att de föreslagna variablerna i modellerna är tillräckliga för att svara mot de krav som ställs.

Budgetförändring från - 3,9 mnkr till + 5,2 mnkr på vuxensidan och från - 6,9 mnkr till + 11,4 mnkr inom barn och ungdom skulle bli resultatet om de föreslagna modellerna tillämpas fullt ut på 2006 års budgetnivå.

I översynen nämns att uppgifterna om insatser hämtats ur socialtjänstens dokumentationssystem paraplyet, men det uttalas tveksamheter om uppgifterna inom verksamheter för vuxna stämmer. En större tilltro har arbetsgruppen till underlagen inom barn- och ungdomsverksamheten. Förvaltningen anser att mer kunskap och information på stadsdelsförvaltningsnivå behöver tillföras för att göra paraplysystemet till en säker källa där riktiga och jämförbara uppgifter kan tas fram för verksamhetsberättelser och till nyckeltal.

Stadsdelsförvaltningarna har också i uppdrag att arbeta förebyggande och uppsökande, vilket inte dokumenteras på individnivå i paraplysystemet. Resursfördelningen ska täcka dessa insatser både på vuxensidan och för barn och ungdom. Stadsdelsnämnderna varierar i storlek, och i dimensioneringen av resurser till det förebyggande arbetet har invånarantalet betydelse. Hur behoven av resurser till det förebyggande arbetet beräknas och om de relateras till invånarantalet framgår inte klart i förslaget.

Variabler i de föreslagna modellerna

De variabler som arbetsgruppen föreslår i båda fördelningsmodellerna är kopplade till låg inkomst, låg utbildning och lagförda.

Variabler inom vuxenmodellen

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

I fördelningsmodellen för verksamhet vuxna finns varken alkohol- eller narkotikaindex kvar, då de enligt översynen inte uppvisar tillräcklig samvariation med insatser och kostnader. Förvaltningen anser att den modell som fördelar medel till missbruksvård måste ha en variabel som relaterar till behov av dessa insatser för missbrukare. Det är därför viktigt att arbetsgruppen arbetar vidare för att finna andra variabler som relaterar till dessa behov.

Variabler inom Barn och ungdom

Strukturvariabler

- Andel med utländsk bakgrund, barnet 0- 17 år eller minst en av föräldrarna är utlandsfödd
- Andel låginkomsttagare med barn 0- 17 år (ensamboende <140 tkr/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 behöriga att söka till gymnasiets nationella program, dvs. ej godkända i matematik, svenska eller svenska 2 samt engelska
- Andel i åldern 15- 20 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken/narkotikastrafflagen m.m.

De föreslagna variablerna bedöms rimliga. En farhåga är att de olika variablerna fångar upp samma grupper och därmed ger en fördubblad effekt i fördelningen. Det kan vara så att personer som fångas in av flera variabler kan ha större behov av insatser, men generellt behöver det inte vara så. Till exempel låg inkomst och förgymnasial utbildning borde i många fall beröra samma individer. Personer med utländsk bakgrund kan också hamna i gruppen låginkomsttagare.

I de stadsdelar som har mindre andel invånare som stämmer in på variablerna, finns invånare som kan ha andra behov än de som direkt genererar resurstilldelning i förslaget.

Erfarenheterna i Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning inom barn och ungdomsverksamheten är att förekomst av missbruk och psykisk sjukdom hos en förälder/föräldrar genererar de största kostnaderna för insatser. Adoptionsärenden och familjerättsärenden finns i stor omfattning. I fördelningsmodellen för barn och ungdomar föreslås att ytterligare en variabel ”familjerättsärenden” tas med för att väga in behov som inte är kopplade till låg inkomst.

Bilaga: remissen