



Handläggare: Kerstin Henningson
Tfn: 08-508 10 035

Östermalms stadsdelsnämnd

Svar på remiss från kommunstyrelsen om översyn av resursfördelningsmodell för individ- och familjeomsorg vuxna samt barn och ungdomar

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden godkänner och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Carina Lundberg Uudelepp
stadsdelsdirektör

Anna-Lena Christensson
programchef

Sammanfattning

Stadsdelsnämnden har fått en remiss från kommunstyrelsen om översyn av resursfördelningsmodell för individ- och familjeomsorg vuxna samt barn och ungdomar.

Enligt det nya förslaget baseras fördelningen till vuxenvården endast på strukturvariabler som anger andelen förtidspensionärer, låg inkomst och låg utbildningsnivå samt en variabel för brottslighet. Förvaltningen efterfrågar minst en variabel som anger omfattningen av missbruk. Avseende tilldelningen till barn och ungdomar anser förvaltningen att fler variabler behövs för att fånga upp barns och ungdomars behov av socialtjänstens insatser. Förvaltningens förslag är att adopterade barn och barn som är föremål för vårdnadstvister även fångas upp.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom programområdet Socialtjänsten. Ärendet bereds i handikapprådet 2006-05-04.

Bakgrund

Stadsdelsnämnden har fått en remiss från kommunstyrelsen om översyn av resursfördelningsmodell för individ- och familjeomsorg vuxna samt barn och ungdomar. Stadens krav på resursfördelningsmodeller är bl.a. att de ska mäta relevanta behov i verksamheterna, baseras på objektiva och av nämnderna opåverkbara variabler, vara begripliga och ge incitament till effektivisering.

Individ- och familjeomsorgen (anslag 1) fördelas idag enligt tre resursfördelningsmodeller:

- socialpsykiatri
- vuxna
- barn och ungdom

Hösten 2005 beslutade kommunfullmäktige om ett nytt resursfördelningssystem för socialpsykiatri. Det nya systemet innebar att nyckeln för socialpsykiatri bröts ut från vuxennyckeln. Borttagandet av psykiatriindex, som haft vikten 15 %, gjorde att övriga variabler och index fick en högre viktning. Mot den bakgrunden gavs uppdraget att se över vuxennyckeln. I slutet av 2005 gavs även uppdraget att se över fördelningsnyckeln för barn och ungdomar.

Översynen har genomförts av en arbetsgrupp under ledning av stadsdelsdirektören i Farsta stadsdelsförvaltning. Utgångspunkten har varit att analysera nuvarande resursfördelningssystem utifrån hur detta samvarierar med främst insatser men även kostnader. Därutöver har gruppen bland annat tagit del av aktuell forskning inom respektive område samt testat andra faktorer och variabler som antas kunna avspegla behoven.

Individ- och familjeomsorg vuxna

Variablerna som styr den nuvarande resursfördelningen för vuxna är grupperade i tre delar. De fem strukturvariablerna viktas alla lika. Vid den slutliga sammanvägningen viktas indexen enligt den procentsats som står inom parentes. I förslaget till ny resursfördelningsmodell föreslås viktningen till 75 % på strukturvariablerna och till 25 % på variabeln som avser brottslighet.

Nuvarande modell	Föreslagen modell
Strukturindex (70 %) <ul style="list-style-type: none"> - andel med sjukersättning (förtidspensionärer) - andel ensamboende låginkomsttagare (<120 tkr/år) - andel långtidsarbetslösa - andel vuxna med fler än 15 sjukdagar ersatta från försäkringskassan - andel med låg utbildningsnivå 	Strukturindex (75 %) <ul style="list-style-type: none"> - andel med sjukersättning (förtidspensionärer) 25-64 år - andel ensamboende låginkomsttagare (<140 tkr/år) 30-64 år - andel med högst förgymnasial utbildning 25-64 år <p><i>utgår</i></p> <p><i>utgår</i></p>
Alkoholindex (15 %) <ul style="list-style-type: none"> - andel döda i alkoholrelaterade sjukdomar i befolkningen 	<p><i>utgår</i></p>
Narkotikaindex (15 %) <ul style="list-style-type: none"> - andel i befolkningen med narkotikarelaterade sjukdomar - andel narkotikamissbrukare enligt narkomanvådsinventeringarna - andel i åldern 21-39 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken/narkotikastrafflagen m.m. 	Narkotikaindex (25 %) <p><i>utgår</i></p> <p><i>utgår</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - andel i åldern 21-39 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken/narkotikastrafflagen m.m.

I nuvarande resursfördelningssystem påvisar variabeln ”lågutbildade” det bästa sambandet med insatser av de strukturella variablerna. Även ”låginkomsttagare” och ”förtidspensionärer” har en acceptabel samvariation, varför dessa variabler föreslås kvarstå.

Variabeln för långtidssjukskrivna förändrades 2002 av Riksförsäkringsverket, varefter andelen långtidssjukskrivna inte längre beräknas i relation till sjukpenningförsäkrade utan i relation till hela befolkningen i arbetsför ålder. Det innebär att för områden med lågt antal sjukpenningförsäkrade/låg sysselsättningsgrad fångas ohälsan inte längre upp på samma sätt som tidigare. I dessa områden kommer det nya måttet att underskatta ohälsan. Variabeln föreslås utgå ur resursfördelningssystemet.

Även variabeln ”långtidsarbetslös” bedöms ha mist sin ursprungliga betydelse. En stor del av de arbetslösa som är aktuella inom socialtjänsten är inte inskrivna hos arbetsförmedlingen och saknas därför i statistiken. Arbetsgruppen föreslår därför att även denna variabel utgår ur strukturindex.

Alkoholindex föreslås utgå då variabeln döda i alkoholrelaterade sjukdomar inte visar på något samband med antalet insatser.

I nuvarande narkotikaindex uppfyller variabeln ”narkotikamissbrukare” inte kravet på objektivitet. Variabeln baseras på statistik från stadsdelsförvaltningarna och kan således påverkas av den enskilda förvaltningen. Variabeln ”narkotikarelaterade sjukdomar” visar mycket svagt samband med stadens insatser. Arbetsgruppen föreslår att båda variablerna utgår. Däremot finns ett samband mellan ”lagförda” och stadens insatser och kostnader för vuxenvården varför den variabeln föreslås kvarstå.

Förvaltningens kommentarer

Arbetsgruppen föreslår att alkoholindex och narkotikaindex utgår med undantag från brottsvariabeln. Det skulle innebära att resursfördelningssystemet för individ- och familjeomsorg vuxna, om det antas, endast skulle utgå från strukturvariabler som andel förtidspensionärer, låg inkomst och låg utbildningsnivå. Förvaltningen har inga synpunkter på de variabler som föreslås utgå, men eftersom majoriteten av de personer som är aktuella vid vuxenheterna har missbruksproblematik, efterfrågar förvaltningen att minst en ny variabel tas fram som anger omfattningen av missbruk i befolkningen. Förvaltningen ger som förslag att antalet vårdtillfällen/besök inom sjukvårdens öppna och slutna beroendemottagningar (privata och offentliga) utreds om det kan vara en ny variabel till resursfördelningssystemet.

Ekonomiska konsekvenser

Tillämpningen av förslaget för vuxennyckeln baserat på 2006 års budget skulle innebära omfördelningar för stadsdelsnämnderna med mellan -3,9 mnkr och +5,2 mnkr. Jämfört med dagens system skulle det nya systemet, för Östermalms stadsdelsnämnd, innebära en ökning av budgeten med totalt 0,3 mnkr inom anslag 1. Stadsledningskontoret föreslår en övergångslösning som innebär att budgeten för 2007 fördelas enligt föreslagen modell till 50 % och enligt nuvarande modell till 50 %.

De stadsdelar som får den största ökningen är Rinkeby (5,2 mnkr), Spånga-Tensta (4,5 mnkr) och Skärholmen (2,9 mnkr) medan

innerstadsstadsdelarna med undantag för Östermalm får en minskad budget enligt följande: Maria-Gamla stan (-3,9), Katarina-Sofia och Kungsholmen (båda -2,5) samt Norrmalm (-2,2). Missbruk är inte endast ett problem bland personer med låg inkomst och låg utbildning. Tendensen på Östermalm är att när personer blir aktuella inom vuxenheten har missbruket blivit så omfattande att öppenvårdsinsatser inte räcker till, utan att insatser i form av mer kostsam institutionsvård krävs.

Individ- och familjeomsorg barn och ungdomar

Variablerna som styr resursfördelningen i nuvarande system för barn och ungdomar är grupperade i två delar; strukturindex och ungdomsindex. De fyra strukturvariablerna viktas för närvarande olika. Ensamboende låginkomsttagare ges högre viktning för att deras barn ses som en mer utsatt grupp än de samboendes barn. Vid den slutliga sammanvägningen viktas indexen enligt den procentsats som står inom parentes. I den föreslagna fördelningsmodellen föreslås variablerna väga lika mycket inom respektive index.

Nuvarande modell	Föreslagen modell
<p>Strukturindex (70 %)</p> <ul style="list-style-type: none"> - andel med utländskt medborgarskap 0-19 år - andel ensamboende låginkomsttagare med barn 0-17 år (<120 tkr/år) - 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 	<p>Strukturindex (70 %)</p> <ul style="list-style-type: none"> - andel med utländsk bakgrund, barnet 0-7 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. <p><i>utgår</i></p>
<p>Ungdomsindex (30 %)</p> <ul style="list-style-type: none"> - andel i åk 9 som ej är behöriga att söka till gymnasiets nationella program, dvs ej godkända i matematik, svenska, svenska 2 samt engelska - andel i åldern 15-20 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken/narkotikastrafflagen m.m. 	<p>Ungdomsindex (30 %)</p> <ul style="list-style-type: none"> - andel i åk 9 som ej är behöriga att söka till gymnasiets nationella program, dvs ej godkända i matematik, svenska, svenska 2 samt engelska - andel i åldern 15-20 år med åtal/åtalsunderlåtelse enligt brottsbalken/narkotikastrafflagen m.m.

Nuvarande strukturvariabler har enligt arbetsgruppen ett relativt starkt samband med insatser och kostnader för barn- och ungdomsvården. Endast ”långtidssjuka” uppvisar ett lägre samband och föreslås utgå i likhet med vuxenvården. Arbetsgruppen anger att forskningen ger stöd för att låg inkomst hos föräldrar har betydelse för barns sannolikhet att utveckla problem under uppväxten eller senare i livet och föreslår därför att variabeln kvarstår. Variabeln ”utländskt medborgarskap” (hos barnet) bedöms däremot inte längre ha samma betydelse som tidigare och har därför ändrats till andel med utländsk bakgrund, barnet 0-7 år eller minst en av föräldrarna är utlandsfödd.

Förvaltningens kommentarer

Det föreslagna resurssystemet baseras på strukturindex såsom utländsk bakgrund, låg inkomst samt låg utbildningsnivå och ungdomsindex såsom icke behöriga att ansöka till gymnasiets nationella program och andel åtal/åtalsunderlåtelse i ålder 15-20 år.

Förvaltningen efterfrågar ytterligare en variabel i ungdomsindex som baseras på ungas alkoholvanor. Ett förslag är att undersöka om nyinskrivningar vid Maria ungdom kan vara en sådan variabel, ett annat förslag är att undersöka om antalet anmälningar från polisen till socialtjänsten relaterat till alkohol kan vara ytterligare en variabel.

Förslaget saknar ett barnindex som fångar upp barns utsatthet och behov av insatser. I förslaget saknas exempelvis variabler som styr tilldelningen till familjerätten. Förvaltningen vill framhålla att *alla* sociala problem inte baserade på låg inkomst, även om det finns forskning som stöder att låg inkomst hos föräldrarna har betydelse för barns sannolikhet att utveckla problem. Fler variabler efterfrågas därför som fångar upp barns och ungdomars behov av insatser från socialtjänsten.

Förvaltningen föreslår att antalet adopterade barn testas om det kan vara en sådan variabel samt att antalet domar avseende familjerättsmål testas för att undersöka om det kan vara ytterligare en variabel. Adopterade barns behov ska enligt lag följas upp av socialnämnden. När det gäller familjerätt anger lagstiftningen att socialnämnden ska erbjuda kvalificerad handläggning samt råd och stöd i familjerättsliga frågor. Alla de stadsdelar som föreslås få minskade resurser har omfattande verksamhet för att möta upp adopterade barns behov och barn som är föremål för familjerättsliga frågor. Den ensidiga betoningen på ungdomsvariabler och låginkomstvariabler fångar inte upp denna problematik.

Ekonomiska konsekvenser

Tillämpningen av förslaget för barn och unga baserat på 2006 års budget skulle innebära omfördelningar för stadsdelsnämnderna med mellan -6,9 mnkr och +11,4 mnkr. Jämfört med dagens system skulle det nya systemet, för Östermalms stadsdelsnämnd, innebära en minskning av budgeten med totalt 3,7 mnkr inom anslag 1. För att mildra konsekvenserna av förändringarna föreslås övergångslösningar som innebär att budgeten för 2007 fördelas enligt föreslagen modell till 50 % och enligt nuvarande modell till 50 %. För Östermalms stadsdelsnämnd skulle det innebära en minskning med totalt 1,8 mnkr det första året.

Förvaltningen konstaterar att förslaget att ta bort en enda variabel ger ett kraftigt utslag genom att Östermalm i likhet med övriga innerstadsstadsdelar samt Bromma, Hägersten, Liljeholmen och Älvsjö får kraftigt minskade resurser om förslaget skulle antas. I remissen anges att socialtjänsten är skyldig att erbjuda för insatser såsom samverkan och förebyggande insatser, utredning, skydd, vård, stöd och psykosocial behandling av utsatta barn i enlighet med SoL, LVU och Föräldrabalken. Resursfördelningen ska enligt remissen utöver detta även ge möjlighet för socialtjänsten att erbjuda föräldrar råd och stöd i familjerättsliga frågor, bereda barn och ungdomar i familjehem god vård, följa upp resultat och effekter av insatser, samverka med andra myndigheter och vårdgivare, ordna gruppinriktad verksamhet, ge individuellt stöd samt arbeta förebyggande och motverka missbruk bland barn och ungdomar.

Förvaltningens kostnader för extern vård var 9 783 tkr år 2002. Familjeenheten har därefter sedan 2003 valt att arbeta mer med öppenvård och att hitta bra insatser på hemmaplan, varefter kostnaderna för extern vård varit tämligen konstanta 6 268 tkr år 2003, 7 393 tkr år 2004, 7 709 tkr år 2005 samt prognos om 6 700 tkr för 2006. Samarbetet med skola/förskola har prioriterats för att nå barn och ungdomar så tidigt som möjligt. De erfarenheter som gjorts visar att det troligen inte är möjligt att minska kostnaderna för extern vård ytterligare, då dessa resurser för närvarande endast går till de barn och ungdomar som är mest utsatta och där öppenvård inte är tillräcklig.

Förslaget till ett nytt resursfördelningssystem innebär en minskad budget för förvaltningen med 3,7 mnkr om två år. Förvaltningen har svårigheter att se hur en sådan minskning av resurser ska kunna kompenseras. Familjeenhetens budget för 2006 är 26,7 mnkr netto efter förstärkning genom omfördelning av medel från andra verksamheter inom förvaltningen.

Det insatser som förvaltningen bedömer nödvändiga att skära ner på om förslaget skulle antas är familjerätt, familjehemsvård, kontaktverksamhet,

råd- och stöd inklusive gruppverksamhet. Verksamheter som enligt remissen också ska inkluderas i resursfördelningssystemet. En nedskärning av dessa verksamheter beräknas få minst tre effekter:

1. kostnaderna för extern vård ökar successivt eftersom det förebyggande arbetet med att nå utsatta barn och ungdomar i ett tidigt skede kommer att få mindre resurser
2. trycket på skolorna riskerar att öka för barn med särskilda behov, då socialtjänstens möjligheter att ge insatser kraftigt minskar.
3. familjeenheten kommer inte att nå ungdomar i riskzonen för missbruk lika tidigt som idag, varför kostnaderna för vuxenvården riskerar att öka.

Förvaltningen drar slutsatsen att en minskad resursfördelning för barn och ungdomar kommer att innebära en rejäl kvalitetsförsämring för alla utsatta barn som inte tillhör de områden som gynnas i fördelningen. Minskade resurser för de mest utsatta barnen innebär att det blir ännu mindre resurser till de barn som är ”mindre” utsatta. De stadsdelar som gynnas av resursfördelningssystemet kan däremot få ”merekter” genom att de kan bygga upp egna verksamheter som exempelvis familjecentraler och fältassistentverksamheter för de mest utsatta barnen, som även kommer de andra barnen till godo.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen instämmer med stadsledningskontoret att resursfördelningsmodeller ska mäta relevanta behov i verksamheten, baseras på objektiva och av nämnderna opåverkbara variabler och att de ska vara begripliga samt ge incitament för effektivisering. Resursfördelningsmodeller ska med andra ord inte kunna påverkas av olika arbetsmetoder. Enskilda handläggare ska heller inte kunna påverka tilldelningen av resurser. Förvaltningen ställer sig dock tveksam till om principen för tilldelningen enligt förslaget till ny resursfördelningsmodell, uppfyller ovanstående krav.

- För individ- och familjeomsorg vuxna anser förvaltningen att resursfördelningssystemet måste innehålla minst en variabel som anger omfattningen av missbruk. Förvaltningen föreslår att antalet vårdtillfällen/besök inom sjukvårdens öppna och slutna beroendemottagningar (privata och offentliga) utreds om det kan vara en ny variabel till resursfördelningssystemet.
- För individ- och familjeomsorg barn och ungdomar anser förvaltningen att fler variabler behövs för att fånga upp barns och

ungdomars tänkbara behov av socialtjänstens insatser. Förvaltningen föreslår som exempel att antalet adopterade barn testas om det kan vara en sådan variabel samt att även antalet domar avseende familjerättsmål testas för att eventuellt vara en ytterligare en variabel.

Förvaltningen anser att ett nytt resursfördelningssystem måste garantera att likställighetsprincipen i kommunallagen är uppfylld, så att alla barn, ungdomar och vuxna som är i behov av insatser från socialtjänsten, ges möjlighet att få del av dessa oavsett var i staden de bor.

Förvaltningens förslag

Nämnden godkänner och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Bilagor

1. Remiss från kommunstyrelsen om förslag till nytt resursfördelningssystem för individ- och familjeomsorg vuxna samt barn och ungdomar