



Handläggare: Eva Svedman
Telefon: 08-508 10 320

Till
Östermalms stadsdelsnämnd
sammanträde 2012-06-14

Förslag till förändring av resursfördelningssystem för ekonomiskt bistånd

Remiss från Kommunstyrelsen, dnr: 325-470-2012

Förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens svar på remissen och överlämnar det till Kommunstyrelsen.
2. Omedelbar justering.

Göran Månsson
stadsdelsdirektör

Anna-Lena Christensson Österberg
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen (KS) har i uppdrag att utvärdera modellen för resursfördelning för ekonomiskt bistånd (kallas också försörjningsstöd eller socialbidrag). USK AB / Sweco Eurofutures AB har analyserat resursfördelningsmodellen. Uppdraget har omfattat en kontroll av modellens samtliga komponenter med särskilt fokus på att se över hur markvärdet ska kunna uppdateras, på bästa sätt. Ärendet har sänts på remiss till samtliga SDN.

I förslaget får attraktivitetsvariabeln större betydelse och inkomstvariabeln mindre betydelse. Förvaltningen anser att attraktivitetsvariabeln, där hänsyn tas till markvärde och andel bostadsrätter i stadsdelsnämndsområdet slår för hårt mot innerstaden. Variabeln anses indirekt ge ett mått på det sociala nätverket, vilket förvaltningen menar bör vara mer underbyggt, än vad som redovisas i analysen, för att slutsatser ska kunna dras och kopplas till en resursfördelningsmodell.

Det nya förslaget innebär kraftigt minskad budgettilldelning till Östermalms SDN med dryga 10 % eller ca 3 mnkr. Eftersom budgeten för ekonomiskt bistånd redan överskrids med ca 3 mnkr enligt prognosen för 2012 skulle den föreslagna modellen kunna innebära ett ännu kraftigare budgetöverskridande med ca 6 mnkr, eftersom det inte finns någon antydning om att staden samtidigt skulle införa mer restriktiva riktlinjer för ekonomiskt bistånd.

Mot bakgrund av detta anser förvaltningen att modellen måste omarbetas. Större hänsyn bör tas till andelen långtidsarbetslösa, definitionen på markvärde bör omdefinieras och att fastigheter som har ombildats från allmännyttan ska fortsätta att räknas som allmännyttiga under fortsatt fem år efter försäljning för att motverka felaktig bedömning av markvärdet. Synpunkter från Rådet för funktionshinderfrågor finns sist i ärendet.



Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Socialtjänstavdelningen och har på sedvanligt sätt behandlats i förvaltningsgruppen och i Rådet för funktionshinderfrågor samt har även sänts till lands-tinget för kännedom.

Bakgrund

I samband med 2005 års budget infördes en ny resursfördelningsmodell för ekonomiskt bistånd från kommunen. Fördelningsmodellen skulle ta hänsyn till ett antal variabler som enligt statistiska samband och erfarenheter påverkar risken att komma i behov av ekonomiskt bistånd. Staden ställer ett antal krav på resursfördelningsmodeller. De ska mäta relevanta behov i verksamheterna, baseras på objektiva och av nämnden opåverkbara variabler, vara begripliga samt ge incitament till effektviseringar.

När beslut fattades om den nya resursfördelningsmodellen beslutades också att KS ska utvärdera modellen, för att testa modellens hållbarhet över tid och precision, framförallt gällande biståndstagare som inte har sysselsättning, studerar eller söker arbete. I modellen används bland annat markvärdet för flerfamiljhus, vars värde inte har uppdaterats sedan modellen infördes.

USK AB / Sweco Eurofutures AB har haft i uppdrag av Stadsledningskontoret (SLK) att analysera resursfördelningsmodellen. Uppdraget har omfattat en kontroll av modellens samtliga komponenter. Ett särskilt fokus för årets översyn har varit att se över hur markvärdet ska kunna uppdateras, på bästa sätt.

Ärendet har sänts på remiss till samtliga SDN.

Ärendet

Nuvarande modell för resursfördelning

Den resursfördelningsmodell som används bygger på sociala förutsättningar som enligt erfarenhet och statistiska samband ska påverka risken för att personer ska behöva ekonomiskt bistånd från kommunen. I modellen mäts behoven genom information om:

- Arbetslöshet/sysselsättning (6 grupper)
- Attraktivitetsvariabel: hustyp/juridisk form/markvärde (11 grupper)
- Inkomst (4 grupper)
- Utbildningsnivå (2 grupper)

Modellen omfattar sammanlagt 528 grupper. I modellen uppskattas behovet av ekonomiskt bistånd via den genomsnittliga konsumtionen av ekonomiskt bistånd för hela staden i de olika befolkningsgrupperna. Med konsumtion menas både biståndstagandet och kostnaden per biståndstagare.

Fördelningsmodellen består av tre steg: 1) Andel biståndstagare i staden för de olika grupperna, 2) genomsnittet för staden avseende biståndstagandet och 3) kostnaden per biståndstagare i staden. Fördelningsmodellen bygger på data från senast tillgängliga år. För budgeten 2012 har data från 2009 använts.

Genomförda analyser

Statistiska analyser visar att variablerna sysselsättning/arbetslöshet och attraktivitet har störst betydelse för att förutse behov av ekonomiskt bistånd. Attraktivitetsvariabeln är en



kombination av information om hustyp, juridisk form för flerfamiljshus och markvärde för hyreshus. Den används för att på ett indirekt sätt avspegla befolkningens sociala nätverk, som kan träda in när en person hamnar i en ekonomisk kris. Variablerna inkomst och utbildningsnivå har betydligt mindre betydelse vad gäller att kunna förutse behov av ekonomiskt bistånd, jämfört med övriga variabler i modellen.

I en tidigare uppföljning har andra variabler prövats, som ohälsa, hushållsstorlek, vistelse-tid i Sverige och inkomstförhållanden testats. Dessa har inte bedömts utgöra underlag för förändring av modellen.

Den uppföljning och analys som gjorts under 2012 har fokuserats på en översyn av inkomst- och attraktionsvariablerna.

Det nya förslaget

Attraktivitetsvariabeln föreslås få ökad betydelse i det nya förslaget. Skillnaderna i behov av ekonomiskt bistånd tydliggörs bättre genom att hänsyn tas till fler av de juridiska formerna av flerfamiljshus. I det nya förslaget föreslås attraktivitetsvariabeln omfattar 15 grupper, jämfört med 11, i nuvarande modell. En uppdatering av delkomponenten markvärde, från 2004 till 2008, i attraktivitetsvariabeln bedöms vara motiverad. Uppdatering av markvärdet görs vart fjärde år.

Inkomstvariabeln får minskad betydelse i det nya förslaget. Det finns inte någon statistiskt belagd skillnad när det gäller risken i att komma i behov av ekonomiskt bistånd i de olika inkomstnivåerna under 150 tkr per år, när hänsyn tas till övriga variabler i modellen. De inkomststoppgifter som används som underlag utgör inkomst fördelat över helår, vilket minskar användbarheten eftersom behovet av bistånd kan uppstå under en del av året. Inkomststoppgifterna omfattar också den taxerade inkomsten, efter eventuella avdrag för underskott av kapital m.m. En nollinkomst innebär därmed inte med säkerhet att personen inte haft några inkomster under året. Inkomstvariabelns betydelse för att förutse behovet av ekonomiskt bistånd har också minskat, enligt gjorda analyser. Inkomstvariabeln får i det nya förslaget 2 grupper, jämfört med 4, i nuvarande modell.

Variablerna sysselsättning/arbetslöshet och utbildningsnivå har också testats i uppföljningen och bedömts fungera tillfredsställande.

I det nya förslaget mäts behoven genom information om:

- Arbetslöshet/sysselsättning, 6 grupper (oförändrat)
- Attraktivitetsvariabel: hustyp/juridisk form/markvärde, 15 grupper (ökning från 11)
- Inkomst, 2 grupper (minskning från 4)
- Utbildningsnivå, 2 grupper (oförändrat)

Konsekvenser av det nya förslaget

Förslaget får en omfördelningseffekt som innebär att en del SDN i ytterstaden får en ökad budgettilldelning jämfört med innerstaden och vissa SDN i ytterstaden. Förslaget innebär en kraftigt minskad tilldelning för innerstaden, särskilt för Östermalm och Södermalm, mer än 10 %. För Östermalms del innebär det ca 3 mnkr mindre tilldelning av medel för försörjningsstöd och handläggning.

Förvaltningens synpunkter



Förvaltningen har tagit del av förslaget och inser att det är en grannliga uppgift att hitta en fördelningsmodell där samtliga SDN anser sig rättvist bedömda.

I förslaget/analysen till en förändrad resursfördelningsmodell för ekonomiskt bistånd ges störst betydelse åt variablerna sysselsättning/arbetslöshet och attraktivitet för att förutse förekomsten av ekonomiskt bistånd. Attraktivitetsvariablerna får en ökad betydelse i och med ökningen av klasser från 11 till 15, vilket differentierar nämnderna mer än vad nuvarande modell gör. Förvaltningen anser att attraktivitetsvariabeln, där hänsyn tas till markvärde och andel bostadsrätter i stadsdelsnämndsområdet slår för hårt mot stadsdelarna i innerstaden. Variabeln anses indirekt ge ett mått på det sociala nätverket, vilket förvaltningen menar bör vara mer underbyggt, än vad som redovisas i analysen, för att slutsatser ska kunna dras och kopplas till en resursfördelningsmodell.

Östermalm är en av de SDN som har lägst andel personer med försörjningsstöd i staden. Antalet personer som är aktuella på Försörjningsstödsenheten är förhållandevis lågt samtidigt som flertalet av personerna har en komplex problematik och behöver mycket stöd, men kan inte få det från ett eget socialt nätverk, då det i de allra flesta fall är förbrukat. Enligt nuvarande variabler förutsetts att dessa personer är resursstarka och välutbildade och bor på attraktiva adresser. I praktiken kan de dock ha långvariga behov av försörjningsstöd och stå långt från arbetsmarknaden, vilket i nuläget inte beaktas i fördelnings-systemet. Vidare är genomsnittskostnaden för boende högre i innerstaden, vilket också påverkar kostnaden för utbetalning av försörjningsstöd.

Om förslaget till fördelningsnycklar godkänns innebär det för Östermalms del att resurstilldelningen minskar kraftigt med dryga 10 % eller ca 3 mnkr. Redan för i år prognostiseras ett överskridande med ca 3 mnkr. Om förslaget genomförs skulle det kunna innebära ett dubbelt så stort budgetöverskridande, om inte väsentligt restriktivare riktlinjer för ekonomiskt bistånd införs i staden. Idag finns dock ingen antydning om en sådan revidering av stadens riktlinjer.

Förvaltningen anser inte att detta är ett rimligt utfall av en ny resursfördelningsmodell och att den därför behöver omarbetas. Variablerna inkomst- och utbildningsnivå har enligt förslaget ett relativt litet förklaringsvärde, varför inkomstklasserna minskas från 4 till 2. Att minska värdet för variabeln inkomst – och utbildningsnivå i förhållande till attraktivitet ger, enligt förvaltningen, en för enkel förklaringsmodell för att beräkna behovet av ekonomiskt bistånd i en kommunal del. Förvaltningen föreslår att större hänsyn även bör tas till andelen långtidsarbetslösa.

Så som modellen är konstruerad ger omvandlingen av allmännyttan till privata fastigheter och till bostadsrättsföreningar stora effekter på resursfördelningen, men i realiteten är det ofta samma personer som bor kvar under ett antal år. Markvärdet tar inte hänsyn till de stora omfördelningar som har skett mellan allmännyttan, privata hyresvärdar och bostadsrättsföreningar. Därför föreslår förvaltningen att definitionen på markvärde omdefinieras. Vidare föreslår förvaltningen att fastigheter som har ombildats från allmännyttan ska fortsätta att räknas som allmännyttiga under fortsatt fem år efter försäljning, till privat hyresvärd eller bostadsrättsförening, för att motverka felaktig bedömning av markvärdet.

Synpunkter från Rådet för funktionshindersfrågor

I remissen används flitigt begreppet "sociala nätverk" utan att exakt definiera vad man menar. Förväntas det att släkt och vänner i det personliga sociala nätverket skulle kunna träda in? Hur dessa nätverk ser ut beror knappast på var eller hur man bor, inte heller kan



man veta vilka resurser detta nätverk har eller förmåga och intresse av att hjälpa en enskild person ekonomiskt. Rådet menar att det inte kan vara en tillförlitlig variabel.

Rådet menar att "attraktivitetsvariabeln" borde kallas "boendevärdet" och anser vidare att det verkar vara mycket godtyckligt att använda sig av detta begrepp för att mäta eventuella behov av ekonomiskt bistånd. Det känns mer som att det bygger på fördomar. Rådet kan inte heller hitta hur mätningarna av träffsäkerheten har gått till.

Rådet saknar också en sammanställning av en undersökning av vad socialtjänstemännen och cheferna i samtliga stadsdelsnämnder anser om träffsäkerheten i "attraktivitetsvariabeln" och hur tillförlitlig man tycker att den är som bedömningsgrund.

Bilagor

1. Tjänsteutlåtande från stadsledningskontoret
2. Översyn av fördelningsnyckel över ekonomiskt bistånd