

Analys av kostnadsutvecklingen för försörjningsstöd

Norrmalms stadsdelsnämnd

Gunnar Uhlin

Innehåll

1	Sammanfattande slutsatser	4
2	Inledning	7
2.1	<i>Bakgrund</i>	7
2.2	<i>Syfte</i>	7
2.3	<i>Metod</i>	8
3	Styrning av ekonomiskt bistånd	9
3.1	<i>Övergripande styrförutsättningar</i>	9
3.2	<i>Övergripande styrförutsättningar – Stockholms stad</i>	9
3.3	<i>Stadsdelsnämndens styrning</i>	10
3.4	<i>Kostnader för ekonomiskt bistånd</i>	12
3.5	<i>Uppföljning</i>	14
3.6	<i>Kommentarer</i>	15
3.7	<i>Stockholms stads resursfördelningsmodell för ekonomiskt bistånd</i>	16
4	Vad förklarar det ekonomiska utfallet för försörjningsstöd?	19
4.1	<i>Tre komponenter förklarar kostnaden</i>	19
4.2	<i>Vad förklarar behovet av försörjningsstöd?</i>	20
5	Skillnader i kostnader för försörjningsstödet mellan Norrmalm och Kungsholmen	23
5.2	<i>Skillnader i strukturella faktorer</i>	29
5.3	<i>Försörjningsstödstagarna</i>	32
5.4	<i>Kommentarer</i>	34
6	Sammanfattning av genomförda intervjuer	35
7	Skillnader i arbetsmetoder och organisation	37
7.1	<i>Utgångspunkter</i>	37
7.2	<i>Kommentar</i>	41

0 Sammanfattning

På uppdrag av Norrmalms stadsdelsnämnd har Ernst & Young genomfört en analys av kostnadsutvecklingen för försörjningsstödet. Syftet med uppdraget har varit att undersöka vad som kan förklara att kostnaderna för försörjningsstödet i Norrmalm har ökat påtagligt under 2005.

Kostnaderna för försörjningsstöd har i Norrmalm ökat varje år sedan 2002. Den främsta förklaringen till kostnadsökningen mellan 2002 och 2004 är inte ett ökat antal ärenden utan kan i första hand förklaras av ett högre medelbidrag per månad och av en längre genomsnittlig bidragstid. Under 2005 har det dock skett en ökning av antalet ärenden.

Ytterligare kännetecken, för utvecklingen av kostnaderna för ekonomiskt bistånd i Norrmalm jämfört med Kungsholmen, är:

- Fr o m 2005 har Kungsholmen lägre kostnader per invånare 0-64 år
- Antalet ärenden har minskat under 2005 i Kungsholmen medan de har ökat i Norrmalm. Framförallt avser ökningen följande försörjningshinder
 - Arbetslös utan ersättning i praktik/åtgärd
 - Rehabiliteringsbidrag – soc/med skäl
 - Sjukskriven 0-klassad
 - Utan försörjningshinder, saknar EGT
- En väsentlig skillnad mellan Norrmalm och Kungsholmen utgörs av ärende- och kostnadsutvecklingen för ”rehabiliteringsbidrag – sociala/medicinska skäl”. Fr o m 2004 har det i Norrmalm skett en trendmässig ökning av antalet ärenden och av kostnaderna för detta försörjningshinder.
- Kostnaderna för övrigt ekonomiskt bistånd är betydligt högre i Norrmalm än i Kungsholmen
- Antalet avslag på ansökningar om ekonomiskt bistånd är betydligt lägre i Norrmalm

De strukturella faktorer som har kunnat studeras visar på mycket små skillnader mellan Norrmalm och Kungsholmen. Ett förhållande som ofta lyfts fram är att det finns en övervikt av med missbruk och psykiatriska diagnoser i Norrmalm. Några statistiska belegg för att så är fallet har dock inte kunna påvisas inom ramen för denna analys. Den slutsats som dras i denna analys är att det saknas, utifrån de faktorer som har studerats, belegg för att Norrmalm uppvisar signifikanta skillnader i förhållande till Kungsholmen som skulle kunna motivera ett större behov av ekonomiskt bistånd eller högre kostnader. Den ökning av antalet ärenden och kostnader som inträffat under 2005 kan inte heller bekräftas utifrån förändringar av strukturella faktorer. Utan att i sig värdera den fördelningsmodell som tillämpas inom Stockholms stad så kan det konstateras att den t ex (för 2006) fördelar relativt sett mindre resurser till Norrmalm än till Kungsholmen. Vilket indikerar att modellen bedömer risken för behov av ekonomiskt bistånd som något lägre i Norrmalm än i Kungsholmen.

Däremot kan det i analysen konstateras att förhållandena som t ex att försörjningsstödet i Norrmalm belastas för hela kostnaden avseende härbärgen medan försörjningsstödet i Kungsholmen endast ansvarar för kostnaden för uppehållet.

Utifrån de intervjuer som gjorts med representanter för försäkringskassa och arbetsförmedling, framkommer inte att de har skett någon förändring av myndigheternas arbets sätt eller av tillämpning av regelverk, som i sin tur kan ha påverkat behovet av försörjningsstöd i Norrmalm i större utsträckning än i andra stadsdelsnämnder.

När de tillämpade arbetssätten jämförs mellan Norrmalm och Kungsholmen framkommer inga stora iögonfallande skillnader enheterna emellan. Det finns ett antal likartade stödfunktioner som kompletterar den direkt myndighetsutövande delen i arbetet med ekonomiskt bistånd. Grundläggande inslag i arbetet är dels att ta emot ansökningar om, utreda behovet av och besluta om ekonomiskt bistånd och dels att erbjuda insatser med syfte att göra bidragstagarna oberoende av hjälp.

När det gäller att utreda, utgå ifrån riktlinjer, sträva efter en internt likvärdig bedömning är det svårt att konstatera att det finns några väsentliga skillnader mellan dessa två stadsdelsnämnder.

Till vissa delar arbetar Norrmalm på ett likartat sätt som Kungsholmen. En bedömning är dock att enheten i Kungsholmen i större utsträckning har systematiserat sitt arbete och har ett mer konsekvent förhållningssätt samt fler ändamålsenliga insatser att erbjuda arbetssökande. Den externa samverkan genom "Kungsholmsnätet" är mer etablerat än motsvarande nätverk i Norrmalm, som är i ett uppbyggnadsskede. Den formella styrningen av verksamheten i Kungsholmen har en tydlig inriktning mot, att i enlighet med stadens övergripande mål, minska biståndsberoendet.

Däremot är det möjligt att konstatera en viss grundläggande skillnad mellan stadsdelarna i hur man förhåller sig till klientens motivation. Förenklat kan det uttryckas som att antingen handlar det om att öka motivationen i sig eller att formulera villkor för bidragen som får klienten att själv välja att motivera sig eller ej. För Kungsholmens del, beträffande arbetslösa med otillräcklig inkomst, så erbjuder man arbetsverksamheten som en förutsättning för rätten till försörjningsstöd. I Norrmalm ligger betoningen mer på motivationsarbetet i sig.

En slutsats i denna granskning är att, tillämpningen av stadens styrsystem med avseende på ekonomiskt bistånd inom Norrmalm, inte ger tillräckliga drivkrafter till utvecklingen av en effektiv verksamhet. Den faktiska styrningen blir härigenom inte i alla avseende ändamålsenlig med en tydlig koppling till uppdraget. Syftet med en styrmodell är att definiera de för verksamheten väsentliga aktiviteter som krävs för att uppfylla målen samt att säkerställa att de genomförs på rätt sätt.

Rekommendationer

En långsiktigt hållbar utveckling av en effektiv verksamhet förutsätter att verksamheten har en tydlig utgångspunkt i de aktuella behoven och dess syfte och mål. Behovsgrupper måste tydliggöras och prioriteras och ändamålsenliga förhållningssätt, metoder och insatser utvecklas och erbjudas. Utvecklingsarbetet måste ha en tydlig koppling till verksamhetens uppdrag och vara inriktad på att förbättra förmågan till en ändamålsenlig och effektiv verksamhet:

Följande förbättringsområden har identifierats:

- Utforma relevanta inriktningsmål för verksamheten som har en tydlig koppling till verksamhetens uppdrag
- Tydliggör en strategi för hur försörjningsstödenhetens ska utveckla sitt arbete på ett framgångsrikt sätt

- Definiera prioriterade behovsgrupper och utveckla och anpassa förhållnings-sätt, metoder och insatser anpassade efter dessa
- Den stora gruppen med rehabiliteringsbidrag bör bli föremål för särskild analys i syfte att utveckla ett mer framgångsrikt sätt att arbeta med den gruppen
- Överväg utveckling och införande av en renodlad mottagningsfunktion
- Överväg om utredningsverksamheten kan effektiviseras genom en ökad mål-gruppsorientering
- Se över ansvarsfördelningen mellan socialsekreterare och biståndshandläggare
- Säkerställ tillgången till effektiva insatser för arbetslösa i form av stöd till ”jobbsökande” och praktik/arbetsträning
- Förstärk och vidareutveckla både den externa och interna samverkan
- Skilj på utredningsarbete och motivationsarbete. Det måste finnas en rimlig balans mellan motivationsarbete och tillhandahållandet av insatser som den enskilde kan välja för att påverka sina förutsättningar till ett självständigt liv.
- Övrigt ekonomiskt bistånd bör bli föremål för en särskild genomgång. Det är väsentligt att identifiera denna kostnad är påverkansbar. Av särskilt intresse bör t ex vara att minska kostnaderna för bistånd till hotellboende.
- Inför återkommande genomgångar av samtliga ärenden.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kostnaderna för försörjningsstöd har under 2005 ökat påtagligt i Norrmalms stadsdelsnämnd. Även 2004 ökade kostnaderna. För verksamheten är det av stor betydelse att kunna identifiera orsakerna till varför kostnaderna ökat, för att i nästa steg klara ut hur utvecklingen skall kunna påverkas ”i rätt riktning” i förhållande till målen för verksamheten.

Behovet av försörjningsstöd har till stor del samband med hur olika strukturella faktorer utvecklas i samhället. Det finns t ex ett uppenbart samband mellan arbetsmarknadens utveckling (konjunktorens utveckling) och behovet av försörjningsstöd. På samma sätt påverkas t ex behovet av hur olika transfereringssystem utvecklas och tillämpas. Socialtjänstens uppdrag är krävande eftersom de inte enbart handlar om att tillgodose det direkta behovet av försörjning. Den stora utmaningen ligger i att medverka till att enskildas och grupperes resurser frigörs och att hinder för egen försörjning övervinns. Detta kräver i sin tur, en kunskap om behovens orsaker, en förmåga att identifiera signifikanta behovsgrupper och att för dem utveckla, utforma eller initiera ändamålsenliga insatser.

1.2 Syfte

Syftet med uppdraget har varit att undersöka vad som kan förklara varför kostnaderna för försörjningsstödet i Norrmalm har ökat påtagligt under 2005.

Utifrån det övergripande syftet ska bl a följande frågeställningar besvaras:

- Hur har antalet hushåll (och individer) som får försörjningsstöd förändrats?
- Hur har bidragstiden utvecklats?
- Hur har medelbidraget per månad påverkats?
- Har förändringar inträffat beträffande anledningen (orsaken) till behoven?
- Har förändringar inträffat beträffande åtgärder (ändamål)?
- Finns det strukturella faktorer som påverkat behovet?
- Har förändringar i myndigheters (t ex FK, AF) arbetssätt och/eller tillämpning av regelverk inträffat som i sin tur påverkat behovet av försörjningsstöd?
- Har enhetens arbetssätt och/eller utbud av insatser förändrats?

I uppdraget ingår att också göra en jämförande studie med motsvarande verksamhet i Kungsholmens stadsdelsnämnd. Jämförelsen inriktas mot i första hand:

- Befintlig verksamhetsstatistik
- Arbetssätt
- Utbud av insatser

1.3 Metod

De dokument som har studerats utgörs av budget, verksamhetsplaner, verksamhetsstatistik från Paraplysystemet, särskild statistik ifrån USK, eventuella analyser av kostnaden för försörjningsstödet. Analysen av utfall har begränsats till befintlig statistik.

Stadens modell för resursfördelningen med avseende på försörjningsstöd har också studerats.

Följande intervjuer har genomförts:

- Enhetschef, försörjningsstödsenheten
- Handläggare, försörjningsstödsenheten
- Representanter för verksamheten Competencen
- Enhetschef, försörjningsstödsverksamheten i Kungsholmen
- Representant för Försäkringskassan
- Representant för Arbetsförmedlingen

2 Styrning av ekonomiskt bistånd

2.1 Övergripande styrförutsättningar

Rätten till ekonomiskt bistånd regleras i socialtjänstlagen (SoL). Ekonomiskt bistånd berörs specifikt i 4 kap. § 1-5 och i 9 kap § 1-4. Den grundläggande förutsättningen framgår av 4 kap. 1 §:

”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt”

Ekonomiskt bistånd består två grundläggande komponenter:

- Försörjningsstöd
- Ekonomiskt bistånd till livsföring i övrigt

En grundläggande princip i socialtjänsten som har sin utgångspunkt ifrån socialtjänstlagens skapalparagraf (1 kap. 1 §) är den enskildes ansvar för sitt liv. Förhållningssättet från socialtjänsten bör därför vara att i första hand förstärka och komplettera människors egna resurser. Istället för att ta över hela ansvaret ska socialtjänstens insatser gå ut på att frigöra och utveckla människornas egna resurser. Biståndet får därför inte utformas så att det blir passiviserande och i sig leder till ett biståndsberoende. Samtidigt måste det hela tiden finnas en avvägning mot att krav inte får drivas hur långt som helst. Ytterligare en förutsättning enligt socialtjänstlagen är att den enskilde ”skall vara med på” de insatser som erbjuds.

Den enskildes eget ansvar, då ekonomiskt bistånd söks, betonades starkt i regeringens proposition 1996/97. Där framgår bl a att den enskilde inte kan anses ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL om han inte efter förmåga försöker bidra till sin egen försörjning. I skyldigheten att söka arbete inbegrips i princip också deltagande i den verksamhet som anordnas för arbetslösa t ex arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete, arbetsrehabiliterande åtgärder m m.

2.1.1 Riksnorm

Försörjningsstöd definieras i 4 kap. 3 § SoL och består av två delar riksnorm och övrigt försörjningsstöd. Riksnormen för försörjningsstöd fastslås för varje år av regeringen genom ändringar i Socialtjänstförordningen. Riksnormen grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar och delas upp på olika hushållsgrupper och åldersintervaller.

2.2 Övergripande styrförutsättningar – Stockholms stad

2.2.1 Stockholms stads budget 2005

Stockholms stad har sedan 1999 arbetat med ett halveringsmål. Målet innebär att antalet vuxna biståndstagare ska halveras i förhållande till 1999 års nivå. I budget 2005 ges uppdraget till stadsdelsnämnderna att *”Genomföra halveringsmålet före 2006 års utgång”*.

Av budgeten framgår att det är viktigt att stadsdelsnämnderna för att nå målet fortsätter att intensifiera arbetet för att öka sysselsättningen. Detta kräver i sin tur beroende på förutsättningarna att arbetssätten vidareutvecklas.

En ny resursfördelningsmodell införs fr o m 2005 års budget samtidigt som budgeten utökas (+184 mnkr).

Stadsdelsnämnderna ska:

- Fortsätta ansträngningarna för att uppnå halveringsmålet genom att minska behovet av ekonomiskt bistånd med minskat antal bidragstagare och förkortade bidragstider
- Utveckla och effektivisera arbetssätten baserat på jämförelser inom och utom staden
- Samverka med arbetsförmedling och försäkringskassa så att personer som erhåller ekonomiskt bistånd av sociala eller medicinska skäl eller är 0-placerade hos försäkringskassan får långsiktigt egen försörjning

2.2.2 Riktlinjer

Stockholms stad har gemensamma riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd antagna av kommunstyrelsen 2004-06-02. Kommunens riktlinjer behandlar försörjningsstöd, ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt, särskilda grupper av sökande och handläggningsrutiner m m. Av riktlinjerna framgår att stadens övergripande mål med ekonomiskt bistånd är att varje hushåll så snart som möjligt blir oberoende av bistånd eller minskar sitt behov så mycket som möjligt genom att gå över till annan försörjning.

2.3 Stadsdelsnämndens styrning

Styrningen av ekonomiskt bistånd inom stadsdelsnämnden utgår ifrån värdegrund, nämndens inriktningsmål och enhetsspecifika åtaganden.

2.3.1 Värdegrund

Värdegrunden tar fasta på alla människors lika värde, brukaren i centrum och utveckling genom delaktighet och ansvar.

2.3.2 Inriktningsmål

I verksamhetsplanen framgår följande av stadsdelsnämnden fastställda inriktningsmål:

- Alla ungdomar som saknar gymnasiekompetens skall beredas möjlighet till kompletterande utbildning
- Socialbidragsberoendet skall minskas genom att fler ges förutsättningar att försörja sig själva genom att aktiva åtgärder ska erbjudas till långtidsarbetslösa socialbidragstagare
- Stadsdelsnämnden skall bidra till att underlätta för små företagare i stadsdelen att bedriva sin verksamhet och rekrytera fler anställda

2.3.3 Åtaganden

Försörjningsstödsenheten redovisar i verksamhetsplanen följande åtaganden:

- Vi åtar oss att bemöta varje person på ett respektfullt sätt med lyhördhet för sökandens egna förslag på lösningar
- Vi åtar oss genom skriftlig och muntlig information tydliggöra rättigheter och skyldigheter samt ger alla en tydlig information om beslutsgrund senast inom 10 dagar efter det att alla handlingar kommit in
- Vi erbjuder budget- och skuldrådgivning till personer som efterfrågar detta samt boutredning om så skulle bli aktuellt
- Vi åtar oss att förhindra bostadslöshet samt att erbjuda ”tak över huvudet” samma natt för de personer som tar kontakt med enheten i samband med att de blivit bostadslösa, saknar egna resurser att ordna boende och kan styrka sin tillhörighet till Norrmalm
- Vi åtar oss att värna om miljön genom att minska elförbrukningen, öka pappersåtervinningen och sopsortera
- Vi åtar oss att befrämja personalens välmående genom att erbjuda insatser i form av kompetensutveckling samt insatser för att minska sjukfrånvaron

2.3.4 Kommentar

Det är definitivt en fördel för verksamheten om det finns en tydlighet beträffande hur de nationella målen, stadens och stadsdelsnämndens mål för verksamheten på ett systematiskt sätt ska omsättas i en ändamålsenlig verksamhet och hur uppföljningen av målen ska gå till. Av avgörande strategisk betydelse för ett effektivt arbete med ekonomiskt bistånd är, utifrån de krav som ställs, att det finns en uppfattning om hur verksamheten långsiktigt ska utvecklas och styras för att kunna nå ett önskvärt resultat. Denna utgångspunkt kan med fördel sammanfattas och uttryckas i en verksamhetsanpassad styrstrategi¹. Tillgången till en genomtänkt och relevant strategi för hur verksamheten ska styras ger en bra grund för att verksamheten ska kunna nå längre med givna resurser.

Den övergripande styrsignalen i Stockholms stad avseende ekonomiskt bistånd är att antalet vuxna bidragstagare ska halveras (år 2004) i förhållande till 1999. Tidpunkten för måluppfyllelsen har dock under senare år löpande flyttats fram. I detta sammanhang bör det noteras att Norrmalms stadsdelsnämnd redan 2001 i princip hade uppnått målet. Därefter har dock antalet bidragstagare åter ökat. Av intresse kan vara att notera att en halvering av antalet vuxna bidragstagare inte i sig behöver innebära att kostnaderna minskar i motsvarande grad beroende på att det kan vara så att den grupp som i första hand minskar är de med korta bidragstider. Möjligheten att uppnå halveringsmålet är dessutom sannolikt konjunkturberoende med hänvisning till att en stor del av behovet av försörjningsstöd är arbetsmarknadsrelaterad. Styrsignalen i sig är dock tydlig.

För att styrningen inom staden av ekonomiskt bistånd ska ha förutsättningar att kunna bli effektiv krävs att respektive stadsdelsnämndens svarar på de övergripande styrsignalerna genom att formulera förtydligande nämndmål. Av Norrmalms stadsdelsnämnds

¹ Med *styrstrategi* menas en uppfattning om hur verksamheten ska styras för att på ett så framgångsrikt sätt som möjligt nå verksamhetens mål inom ramen för de förutsättningar som ges.

beslutade inriktningsmål har ett av dem en direkt koppling till stadens övergripande mål, det som riktar sig till långtidsarbetslösa. Målet om att underlätta för små företagare att bedriva sin verksamhet i syfte att rekrytera fler anställda har också en koppling till stadens övergripande mål. Sammantaget kan dock konstateras att nämndens mål inte i alla avseende förtydligar stadens övergripande halveringsmål och de uppdrag som framgår av stadens budget. Nuvarande målbild ger inte en tydlig bild av hur nämnden avser att uppfylla stadens övergripande halveringsmål.

De åtaganden som framgår av försörjningsstödsenhetens verksamhetsplan för 2005 svarar inte direkt på stadsdelsnämndens mål och stadens övergripande ambition. Tre av åtagandena är av servicekaraktär och handlar om vad enskilda kan förvänta sig vid kontakt med enheten. Ett av åtagandena handlar om att förhindra bostadslöshet och att erbjuda "tak över huvudet". Återstående åtaganden riktar sig till miljön och personalen. Inget av åtagandena fångar upp stadens övergripande mål. Det av staden tillämpade styrsystem har till syfte att utifrån de övergripande prioriteringar som framgår av fullmäktiges styrsignaler omvandla dessa till ändamålsenliga aktiviteter som genomförs i verksamheten. Den faktiska tillämpningen av styrsystemet, i detta sammanhang, innebär att det brister i relevans och ändamålsenlighet, p g a att styrsystemet inte inriktar verksamheten mot vad som ska uppnås utifrån stadens övergripande prioritering.

2.4 Kostnader för ekonomiskt bistånd

Nedanstående tabell redovisar budget och utfall för Norrmalms stadsdelsnämnd avseende ekonomisk bistånd, arbetsmarknadsåtgärder och handläggare.

Tabell 1 - Budget och utfall 2000-2005 ekonomiskt bistånd, Norrmalms stadsdelsnämnd

(mnkr)	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall
Arbetsmåtg	6,2	5,1	3,6	3,4	3,9	2,9	4,5	4,3	3,6	3,5	4,1	4,7
Ek bistånd	36,1	27,5	27	24,6	17,1	23	18,7	25,9	18,9	30,1	23,8	32,8
Handläggare	10,1	8,3	8,5	6,3	7,4	7,4	7,5	7,2	7,9	7,8	9,2	8,3
Summa	52,4	40,9	39,1	34,3	28,4	33,3	30,7	37,4	30,4	41,4	37,1	45,7

Under perioden 2000 till 2004 sker en närmast dramatisk förändring i förhållandet mellan budget och utfall. Framförallt är det budgeten för ekonomiskt bistånd som förändras mycket påtagligt under perioden. Från 2000 till 2002 minskas budgeten med 53 %. Utfallet har dock inte förändrats motsvarande grad. Kostnaderna för ekonomiskt bistånd minskade i storleksordningen 16 %. I jämförelse med 2002 så innebär utfallet 2004 en ökning av kostnaderna med 31 % samtidigt som budgeten utökats med 11 %.

En större kostnadsminskning inträffade mellan åren 1999 och 2000 (framgår inte av ovanstående tabell) då kostnaderna reducerades med ca 12,3 mnkr. Därefter sker en gradvis nedgång av kostnaderna fram t o m 2002. Sedan vänder kostnadsutvecklingen uppåt. Särskilt kraftig blev ökningen mellan 2003 och 2004. Utfallet 2004 innebär i procent en avvikelse i storleksordningen + 59 % mot budgeten. En ovanligt stor budgetavvikelse m a o. Budgeten för ekonomiskt bistånd förstärks dock 2005 med ca 4,9 mkr men samtidigt fortsätter kostnadsökningen dock i något mer begränsad utsträckning än

året innan. Konsekvensen blir att skillnaden mellan budget och utfall reduceras till + 38 %. Utfallet har dock fortfarande karaktären att en mycket stor budgetavvikelse.

Under perioden 2000 – 2004 så visar år 2001 på ”den bästa” överensstämmelsen mellan budget och utfall.

2.4.1 Kostnad för försörjningsstöd per invånare

Av intresse kan vara att belysa utfallet i stadsdelen fördelat per invånare i jämförelse med Kungsholmen. Utgångspunkten för denna jämförelse är det utfall för ekonomiskt bistånd som redovisas av USK (Utrednings- och statistikkontoret) i årssammanställning av ekonomiskt bistånd. Utfallet 2005 baseras dock på USK:s novemberrapport med preliminärt utfall för december 2005.

Uppgifterna om befolkningen avser förhållandet per den 31/12 respektive år, förutom för 2005, som bygger på USK:s prognos.

Utfallet fördelas dels på samtliga invånare och dels på antalet invånare i åldern 0-64 år. Fördelningen per invånare 0-64 år är förmodligen mer rättvisande eftersom ekonomiskt bistånd primärt berör den åldersgruppen.

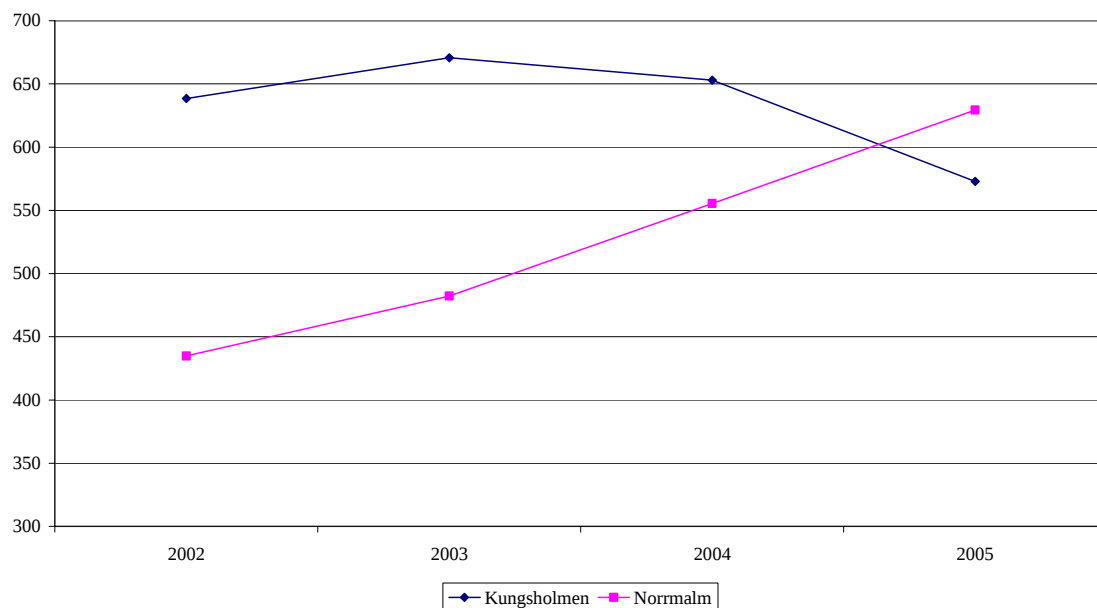
Tabell 2 – Försörjningsstöd - Kostnad per invånare

Kungsholmen	2002	2003	2004	2005
Kr per inv	538	568	556	490
Kr per inv, 0-64 år	638	671	653	573
Norrmalm	2002	2003	2004	2005
Kr per inv	378	425	485	551
Kr per inv, 0-64 år	435	482	555	629

Utgångspunkten för den fortsatta jämförelsen är kostnaden per invånare 0-64 år. Av tabellen framgår att Norrmalm år 2002 hade en väsentlig lägre kostnad per invånare 2002 än Kungsholmen.

Utvecklingen över åren framgår särskilt tydligt när ovanstående tabell beskrivs i ett linjediagram.

Ekonomiskt bistånd, kr/inv 0-64 år



För Kungsholmens del var utfallet 2002 ca 47 % högre jämfört med Norrmalm. Om Norrmalm hade haft motsvarande kostnad 2002 så hade kostnaden för ekonomiskt bistånd varit 10,8 mnkr högre än det faktiska utfallet. På motsvarande sätt skulle Kungsholmens kostnader ha varit 9,1 mnkr lägre om kostnaden per invånare legat på Norrmalms nivå.

Utvecklingen efter 2002 kännetecknas av kostnaden per invånare 2003 ökar för bägge stadsdelsnämnderna, dock i något lägre utsträckning för Kungsholmen. Efter 2003 fortsätter kostnaderna att öka påtagligt för Norrmalms del medan de sjunker för Kungsholmen.

Från 2002 till 2005 ökar kostnaderna per invånare (0-64 år) med ca 45 % i Norrmalm. I Kungsholmen minskar de med 10 % under motsvarande period. Om Norrmalm hade legat på Kungsholmens nivå 2005 så hade kostnaderna för ekonomiskt bistånd varit ca 3,1 mnkr lägre.

2.5 Uppföljning

Månadsvis följs bl a följande upp beträffande det ekonomiska biståndet:

- Antalet aktuella ärenden per handläggare
- Antalet ärenden efter försörjningshinder grupperade i tre grupper; FK, Arbetslöshet och Socialmedicinska skäl
- Månadens kostnad per försörjningshinder och grupp (enligt ovanstående)
- Månadens kostnad i genomsnitt per ärende enligt respektive försörjningshinder

Uppföljningen baseras på uppgifter som tas fram via ekonomisystem, paraplysystemet och chrystal enterprise. Uppgifter sammanställs i egen excelkalkyl.

2.6 Kommentar

Det framstår som uppenbart att det finns en mindre god överensstämmelse mellan budget för ekonomiskt bistånd och faktiskt utfall. Fr o m 2003 har kostnaderna varit väsentligt högre än budgeten. Detta förhållande väcker i sin tur frågan om hur budgeten faktiskt fungerar som styrinstrument för ekonomiskt bistånd.

Rent principiellt är det i biståndsbesluten som behoven tolkas och omsätts till beslut och insatser. Härigenom uppstår också resursförbrukningen. Ytterst är det lagstiftningen om rätten till bistånd (SoL) och tolkningen av den med stöd av stadens mål och riktlinjer som avgör resursförbrukningen inte resursfördelningen i budgeten. Två olika styrprinciper möts inom ”verksamheten ekonomiskt bistånd” – styrning via rätten till bistånd enligt lagstiftningen och ekonomistyrningens krav på budgethållning. Mellan dessa styrsätt kan lätt konflikter uppkomma. En budget som är lägre än förväntat utfall utifrån tidigare års förbrukning innehåller enligt gängse synsätt ett förändringskrav. En logisk tolkning blir utifrån en sådan förutsättning att ansträngningar måste vidtas för att göra verksamheten mer ändamålsenlig i den meningen att behovet av t ex ekonomiskt bistånd minskar. Denna uppgift blir särskilt grannlaga i en verksamhet där behoven till stora delar styrs av strukturella faktorer. Utifrån ambitionsnivån uttryckt i mål och budget måste dock verksamheten redovisas vilka åtgärder som planeras att bli vidtagna för att tillgodose de krav som riktas mot den. Det kan knappast i något läge i sig vara kontroversiellt att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd genom insatser som leder till att den enskilde kan leva ett självständigt liv. Förutsättningen för att kunna leva upp till detta är dock att rätt arbetssätt (metoder och förhållningssätt) utvecklas för olika signifikanta behovsgrupper. Det är det tillämpade styrsystemets uppgift att ge drivkrafter till att så sker. Som tidigare konstaterats fungerar inte styrsystemet tillfredsställande i detta avseende.

Oavsett budgetförutsättningar ligger det i socialtjänstens legitima intresse att verka för att enskilda ska kunna leva ett självständigt liv med möjlighet att på egen hand klara sin försörjning. De insatser som erbjuds ska därför syfta till att frigöra och utveckla enskilda och grupper resurser. Biståndet ska inte utformas så att det blir passiviserande och leder till ett biståndsberoende. Insatserna ska vara individuellt anpassade så att brister och hinder av olika slag kan övervinnas. En bedömning är att försörjningsstödsenheten har en systematisk och fortlöpande uppföljning av ärendeutveckling och kostnader per försörjningshinder m m men att uppföljningen inte omvandlas i riktade insatser eller att specifika metoder utvecklas för särskilt utsatta grupper. Uppföljningen borde få en närmare koppling till relevanta åtaganden, identifierade avvikelser i förhållande till dessa och vilka åtgärder som faktiskt kommer att vidtas för att hantera dessa. I annat fall finns en risk att uppföljningen till stora delar endast fungerar som en beskrivning och ett konstaterade av utvecklingen.

Socialtjänstlagens intentioner ställer således stora krav på att verksamheten ska arbeta systematiskt och målinriktat för att på individnivå uppfylla lagens syfte. Särskilt utmanande blir situationen då behovet av försörjningsstöd ökar på ett markant sätt. En viktig förutsättning för att kunna göra detta är att det finns en förmåga att beskriva och analysera orsaken till ökade behov av försörjningsstöd. Budgetförutsättningar och styrsystemet kräver dessutom avvikelsehantering. I ett nästa steg är det sedan nödvändigt att definiera och prioritera olika behovsgrupper för vilka särskilt anpassade insatser ska utformas. Arbetet måste både på övergripande och på individuell nivå bedrivas målinriktat.

Ett exempel på orealistisk styrning via budgeten är t ex den förväntan som finns i budgeten för 2004 om att kostnaderna ska minska med ca 7 mkr i förhållande till 2003. Styrningen blir orealistisk av den anledningen att det till budgeten inte finns en framtägen och beslutad handlingsplan som definiera vilka åtgärder som dom ska vidtas för att uppnå denna kostnadsminskning. Motsvarande förutsättningar gäller även beträffande budgeten 2005 då kostnaderna förväntas sjunka med 6,3 mkr i förhållande till 2004.

Utifrån analysen av kostnadsutvecklingen väcks framförallt två intressanta frågeställningar. Den ena är att hur kan det komma sig att Norrmalm hade så låga kostnader 2002 i förhållande till Kungsholmen? Den andra är varför har inte denna kostnadsnivå kunnat bibehållas?

2.7 Stockholms stads resursfördelningsmodell för ekonomiskt bistånd

2.7.1 Utgångspunkt

I denna utvärdering har en översiktlig genomgång gjorts av Stockholms stads modell för resursfördelning. Modellen som sådan har inte utvärderats.

2.7.2 Kortfattad beskrivning av modellen

Under 2002 initierade kommunstyrelsen en översyn av resursfördelningsmodellen för ekonomiskt bistånd. USK fick i uppdrag att utarbeta modellen. USK:s förslag till modell sändes ut på remiss i början av 2004. Samtidigt fick USK i uppdrag att granska modellens konsekvenser för tre stadsdelsnämnder. Resultatet av detta föranledda vissa omarbetningar av förslaget som sedan sändes ut som en kompletteringsremiss. Denna modell fastställdes sedan av kommunfullmäktige. Modellen infördes fr om 2005. För 2005 fanns dock en särskild övergångslösning i och med att 70 % av resurserna fördelades enligt modellen och 30 % efter utfallet föregående år. Fr om med 2006 fördelas dock resurserna helt enligt modellen. Kommunstyrelsen har i uppdrag att årligen utvärdera modellen.

De krav som ursprungligen ställdes på modellen i uppdraget till USK var:

- Den ska mäta sociala behov
- Modellen skall baseras på objektiva variabler som stadsdelsnämnderna inte kan påverka
- Den ska vara möjlig att uppdatera, nya data ska såldes kunna tas fram årligen
- Modellen skall vara tillämplig på alla stadsdelsnämnder
- Den ska vara begriplig
- Modellen ska vara accepterad i staden

Modellen som fastställdes utgår ifrån att behovet av eller snarare risken att behöva ekonomiskt bistånd fångas upp av fyra variabler:

- Sysselsättning kombinerat med arbetslöshet
 - Variabeln består av 6 grupper
- Inkomst

- Variabeln delas in i 4 inkomstklasser
- Områdets attraktivitet
 - Variabeln är en kombination av markvärdet för bostadsområdet och av hustyp samt juridisk form indelad i 11 grupper
- Utbildningsnivå
 - Variabeln är indelad i 2 klasser

Modellen ger sammanlagt 528 möjliga kombinationer. Behoven mäts genom att den observerade konsumtionen av ekonomiskt bistånd i hela staden i var och en av de 528 befolkningsgrupperna. En grundläggande utgångspunkt i modellen är att personerna i respektive grupp har samma behov i samtliga stadsdelar. Modellen bygger på den genomsnittliga konsumtionen av ekonomiskt bistånd för de 528 befolkningsgrupperna i hela staden. Därmed antas att eventuella skillnader i biståndshandläggning mellan stadsdelsnämnderna neutraliseras. Genomsnittet för staden avseende bidragstagande och kostnaden per bidragstagare överförs på var och en av stadsdelsnämndernas befolkningsstruktur.

En grundläggande tanke med modellen är att de valda variablerna ska fånga upp olika risker för att ha ekonomiskt bistånd. Vidare antas att flera av variablerna har ett samband med ohälsa och missbruk.

2.7.3 Kommentar

Ambitionen var att modellen skulle fördela resurser efter behov. I praktiken framgår att modellen utgår ifrån faktisk konsumtion av ekonomiskt bistånd. Modellen fördelar resurser utifrån historisk genomsnittlig konsumtion i respektive befolkningsgrupp. I praktiken är det dock inte helt självklart att respektive befolkningsgrupp oavsett var man bor i staden har ett likartat behov.

Modellen utgår ifrån antagandet att skillnader mellan fördelningen och faktiskt utfall i första hand förklaras av skillnader i arbetssätt. Detta antagande måste i så fall ha baserats på att modellen har en fullständig ändamålsenlighet i sin fördelning dvs att det inte finns några skevheter i fördelningen av resurser. Det förefaller dock knappast som sannolikt att modellen är perfekt i detta hänseende. Erfarenheten från olika analyser som gjorts på annat håll har visat sambandsförhållanden mellan kostnaderna för ekonomiskt bistånd och faktorer som förväntas påverka dessa är både komplicerade och mångfaceterade. Det är fråga om flera samverkande förklaringsfaktorer och detta medför också stora svårigheter att avgöra vad som är mest betydelsefullt. Enskilda faktorerers betydelse förändras också över tiden. Den slutsats som därför kan dras är att de kostnadsskillnader som finns och som inte kan förklaras av fördelningsmodellen måste bero på andra faktorer. En av dessa faktorer är sannolikt skillnader i arbetssätt. Hur stor del av skillnaden som sedan beror på arbetssätt saknas det dock kunskap om.

En brist med fördelningsmodellen är att den dokumentation som ingick i beslutsunderlaget inte ger en tydlig beskrivning av modellen. Två grundläggande krav som kan riktas mot en fördelningsmodell är att den ska vara objektiv och transparent. Kravet på objektivitet riktas mot att de kriterier som används för att mäta medborgarnas behov inte kan manipuleras eller styras. Transparens menas att det ska finnas ett klart och tydligt samband mellan de behovskriterier som används och det behov som de avser att mäta.

Det bör helst finnas ett lättförståeligt samband. Modellen uppfyller villkoret om objektivitet men att det däremot finns en osäkerhet om den motsvarar kravet på transparens.

Konjunktur och därmed läget på arbetsmarknaden har stor betydelse för behovet av försörjningsstöd. Vissa uppgifter bygger på föregående års uppgifter men beträffande konjunkturläget tillkommer ett prognosmoment. Förmodligen är detta ett kritiskt moment i modellens tillämpning som i sin tur kan leda till skevheter i fördelningen. Någon information om hur detta prognosmoment genomförs har dock inte framkommit i modellbeskrivningen.

För 2006 kan konstateras att för resursfördelningen till arbetsmarknadsåtgärder och ekonomiskt bistånd innebär att Norrmalm får ca 5 mnkr mindre jämfört med 2005. För Kungsholmen är minskningen i storleksordningen ca 6,4 mnkr. Den samlade nettobudgeten för Kungsholmen är dock ca 2,3 mnkr högre. Kungsholmen får med andra ord både ett högre totalbelopp samt ett högre belopp per invånare 0-64 år. För Kungsholmen innebär det 738 kr/inv och för Norrmalm 587 kr/inv. En i grunden relativt stor skillnad.

Enligt fördelningsmodellen innebär det att risken för att behöva ekonomiskt bistånd i Norrmalm bedöms vara lägre än det behov som framgår av den faktiska konsumtionen.

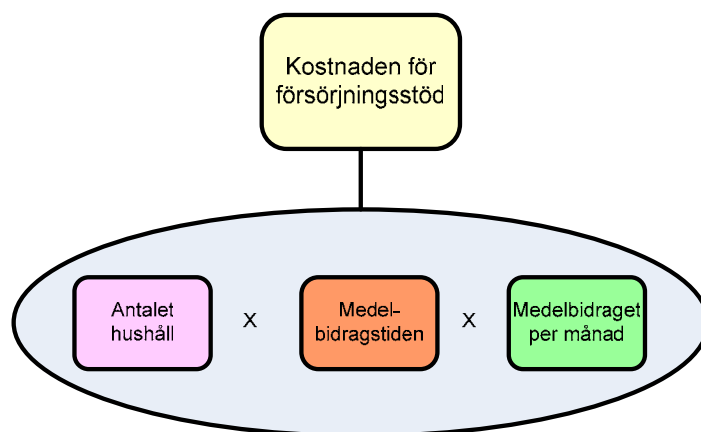
3 Vad förklarar det ekonomiska utfallet för försörjningsstöd?

3.1 Tre komponenter förklarar kostnaden

Utifrån en analytisk utgångspunkt kan utfallet för försörjningsstöd kan brytas ned i tre komponenter som tillsammans förklarar kostnadsutfallet. Dessa komponenter är:

- Det totala antalet bidragshushåll under perioden
- Medelbidragets storlek i kronor per månad och hushåll
- Medelbidragstiden, d v s genomsnittligt antal bidragsmånader per hushåll och period

Figur 1 - Faktorer som förklarar det ekonomiska utfallet för försörjningsstöd



3.1.1 Antalet hushåll

Antalet hushåll som har behov av försörjningsstöd påverkas bl.a. av strukturella faktorer som t.ex. befolkningsutveckling, konjunktur och invandring.

Socialtjänstens organisation och arbetssätt påverkar också antalet ärenden. Mottagningsfunktionen har i detta sammanhang sannolikt en viktig betydelse. Genom att på ett skyndsamt och professionellt sätt fånga upp personer som vänder sig till socialtjänsten är det möjligt att ge en ändamålsenlig vägledning. I förlängningen kan detta innebära att personen inte fullföljer sin ansökan. Ytterligare en viktig roll för mottagningsfunktionen är att göra en inledande kvalificerad bedömning så att rätt insats kan erbjudas.

3.1.2 Medelbidragstiden

Genomsnittligt antal bidragsmånader per hushåll påverkar kraftigt kostnaderna för försörjningsstöd. Hjälp tidens längd är avhängigt två faktorer:

- Hjälpbehovets art och omfattning
- Insatser som tillhandahålls av socialtjänsten både på en individuell och på en allmän nivå

Båda dessa faktorer är förknippade med den lokala organisationens metodik och praktiska möjligheter att på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt genomföra sitt uppdrag. Dels handlar det om att göra korrekt bedömning och dels om förmågan att erbjuda ändamålsenliga insatser för olika behovsgrupper.

En förkortad bidragstid är knappast ett kontroversiellt sätt att minska kostnaderna för försörjningsstöd. Tvärtom är det ett tecken på en socialtjänst som i mycket hög grad lever upp till intentionerna i socialtjänstlagen.

Kvoten mellan antalet hjälpmånader och antalet hushåll som ett mått på hjälptidens längd och förändring, är dock i vissa situationer problematisk att tolka och kräver då mer ingående analyser. Ett exempel är när andelen hushåll med ”korta” hjälpbehov inte aktualiseras eller när den andelen har minskat kraftigt. Konsekvensen kan då bli att medelbidragstiden ökar, eftersom andelen hushåll med mer omfattande hjälpbehov ökar.

3.1.3 Medelbidraget per månad

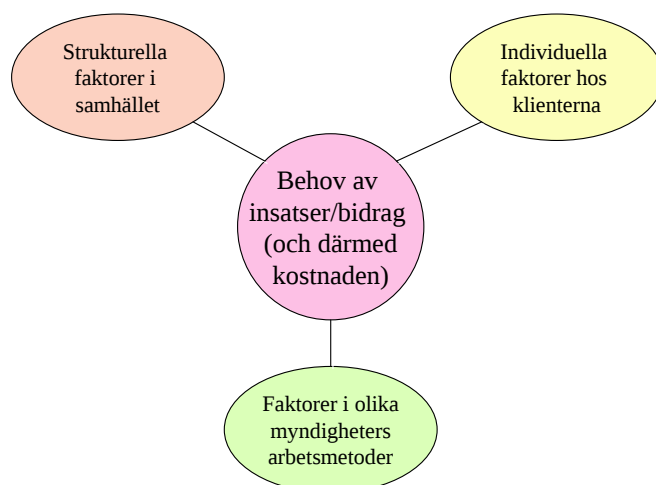
Storleken på medelbidraget per månad påverkas i första hand av befolkningens sammansättning i form av hushållsgrupp och hushållsstorlek, t.ex. andelen ensamhushåll, andel barnfamiljer, storleken på barnfamiljerna. Även faktorer som relativ hyresnivå, andelen hushåll med kompletterande utfyllnad upp till norm och inkomststorleken påverkar nivån på medelbidraget.

De faktorer som kan påverkas är utformningen och tillämpningen av riktlinjerna. Tillämpningen kan vara mer eller mindre restriktiv. I viss mån påverkas även bidragsstorleken av kvaliteten på utredningen som genomförs, t.ex. om hushållens samtliga inkomster och tillgångar identifieras.

3.2 Vad förklarar behovet av försörjningsstöd?

Antalet ärenden är ytterst ett uttryck för de behov av försörjningsstöd som finns i förhållande till de förutsättningar som lagstiftningen ger. Den avgörande frågan är dock vad som styr behovet av, eller efterfrågan på, försörjningsstöd. I denna analys har en referensmodell använts som i sin tur redovisades i Socialstyrelsens rapport 1998:11, se figur nedan.

Figur 2 - Modell som kan förklara behov och kostnad för IFO-verksamheten



Behovet av försörjningsstöd beror enligt modellen på tre faktorer: strukturella, individuella och myndighetens arbetsmetoder. Modellen har utvecklats i samband med studier av försörjningsstödskostnader. Nedan redovisas de erfarenheter som framkommit från undersökningar av faktorernas samverkan med försörjningsstöd.

3.2.1 Strukturella faktorer

Faktorerna har i Socialstyrelsens studie identifierats genom regressionsanalyser gentemot den beroende variabeln "försörjningsstöds kostnad per kommuninvånare". De faktorer som då uppvisat starkast samband med bidragskostnaderna har varit:

- Andel arbetslösa utan A-kassa eller KAS
- Andel ensamstående kvinnor med barn under 15 år
- Andel ensamboende män i åldern 18 – 39 år
- Andel utländska medborgare

Då hänsyn tas till olika variablers samverkan i relation till bidragskostnaderna blir utfallet av betydelsefulla faktorer något förändrat. De faktorer som vid dessa multipla regressionsanalyser visar sig ha störst förklaringsvärde är:

- Storstad
- Andel arbetslösa utan arbetslöshetsersättning
- Andel ensamstående kvinnor med barn under 15 år
- Andel ensamboende män i åldern 18 – 39 år
- Andel utländska medborgare
- Skattekraft i procent av medelskattekraften
- Andel arbetslösa, årsmedelvärde

Sammanfattningsvis kan man konstatera att kommuner/områden i storstadsområden med låg skattekraft, hög andel av arbetslösa, ensamboende kvinnor med barn, ensamboende män i åldern 18-39 år samt utländska medborgare också har höga kostnader för försörjningsstöd. I undersökningen framkom att olika normnivåer inte visar något samband med försörjningsstöds kostnaderna.

Drygt hälften av skillnaderna berodde på kommunernas olika andelar av de i modellen ingående faktorerna. Den återstående skillnaden i kostnader som inte kunde förklaras av modellen måste i så fall vara beroende av andra faktorer.

Stadsrevisionen i Göteborg presenterade en rapport om försörjningsstöd i Göteborgs stad i mars 2001. Denna granskning visade att ett fåtal strukturella faktorer står för en mycket hög andel av förklaringen till utbetalda försörjningsstöd. De faktorer som hade använts var:

- Andel av befolkningen född utom Norden
- Andel av befolkningen som inte har arbetslöshetsersättning
- Skattekraft

I en modell som innehåller samtliga tre variabler uppnåddes en förklaringsgrad på 93 procent. Detta betyder att 93 procent av variationen i försörjningsstöds kostnader förkla-

ras av de i modellen ingående variablerna. Den variabel som uppvisade den högsta förklaringsgraden var andel av befolkningen född utom Norden.

3.2.2 Arbetsmetoder och organisation

Socialstyrelsen analyserade också, i den tidigare nämnda studien, kommunernas faktiska kostnad för försörjningsstöd med den kostnad som modellen ger. Utifrån detta valdes sedan de tio kommuner ut som hade de största positiva avvikelserna ("högkostnadskommuner") respektive de tio som hade de största negativa avvikelserna ("lågkostnadskommuner"). Dessa kommuner studerades utifrån ett antal faktorer. Den slutsats som då drogs var att förändrade arbetsmetoder är den orsak som främst bidragit till att kostnaderna sjunkit eller slutat att öka.

Med utgångspunkten att förklaringen till kostnadsvariationerna bör sökas i den interna organisationen av bidragsarbetet gjordes sedan ett urval av fyra kommuner från det urval av 20 kommuner som redan fanns. De valda kommunerna representerade "tvillingar" inom samma kommuntyp.

De faktorer som kunde identifiera i lågkostnadskommuner var t ex:

- handläggningen hade specialiserats
- bemanningen var förhållandevis låg
- personal var nöjd och personalomsättning låg
- klienternas ansökningar bedömdes enligt fasta kriterier för biståndsbedömning som har nära anknytning till aktuella rättsregler och rättspraxis
- riktlinjerna anpassades efter praxis
- rutiner har skapats kring kontrollen av klientens uppgifter
- motivationsarbete, aktivering och stärkande av klientens självförtroende är viktiga inslag i arbetet
- servicenivån är hög i den meningen att väntetiden för besök är kort

I en senare doktorsavhandling² har ovanstående faktorer utvecklats vidare och kompletterats. Utifrån denna avhandling kan följande tillägg till ovanstående faktorer göras:

- arbetsfördelningen är enkel och hierarkisk
- arbetsledningen är centraliserad, stödjande, ledande, kontrollerande. Arbetsgrupperna små
- det är klientens ansvar att definiera sina problem
- samarbetet är väl organiserat och gott
- ekonomimötena kännetecknas av att nå ett gemensamt förhållningssätt och likvärdiga bedömningar

² "Kontroll och handlingsfrihet" av Ingrid Byberg

4 Skillnader i kostnader för försörjningsstödet mellan Norrmalm och Kungsholmen

Avsnittet inleds med en beskrivning av skillnaden i kostnadsutfallet för Norrmalm respektive Kungsholmen. Därefter beskrivs skillnaden beträffande relevanta strukturella faktorer som det har varit möjligt att via befintlig statistik få fram uppgifter om.

4.1.1 Hushåll, medelbidrag och bidragstid

Som beskrevs i avsnitt 4.1 styrs det ekonomiska utfallet av försörjningsstöd i hög grad av tre variabler;

- Det totala antalet bidragshushåll under perioden
- Medelbidragets storlek i kronor per månad och hushåll
- Medelbidragstiden, d v s genomsnittligt antal bidragsmånader per hushåll och period

Tabellen nedan visar utfallet för respektive variabel i Norrmalm respektive Kungsholmen.

Tabell 3 - Antal hushåll, medelbidrag och bidragstid

Norrmalm	2004	2003	2002
Antal hushåll	847	868	845
Medelbidrag/mån och hushåll (kr)	6 895	6 375	5 753
Genomsnittlig bidragstid/hushåll (mån)	5,17	4,71	4,77
Utbetalt ekonomiskt bistånd	30 178 000	26 048 000	23 172 000
Kungsholmen	2 004	2 003	2 002
Antal hushåll	831	879	829
Medelbidrag/mån och hushåll (kr)	6 674	6 739	6 359
Genomsnittlig bidragstid/hushåll (mån)	5,44	5,12	5,41
Utbetalt ekonomiskt bistånd	30 175 000	30 341 000	28 496 000

Utifrån ovanstående tabell kan konstateras att medelbidraget per hushåll i respektive stadsdel var:

Tabell 4 - Bidrag per hushåll/år

(skr)	2004	2003	2002
Norrmalm	35 629	30 009	27 422
Kungsholmen	36 312	34 518	34 374

Kungsholmen har under perioden 2002 – 2004 konstant haft ett högre genomsnittligt bidrag per hushåll och år än Norrmalm. Skillnaden har dock gradvis minskat. Den främsta orsaken till att Kungsholmen även 2004 har ett högre bidrag är den längre genomsnittliga bidragstiden.

En närmare analys av tabell 3 visar att de ökade kostnaderna mellan 2002 och 2004 för Norrmalms del har ett samband med ett ökat medelbidrag och en längre genomsnittlig bidragstid. Motsvarande ökning av medelbidraget kan konstateras när medelbidraget per person (viktat) studeras. Medelbidraget per hushåll påverkas bl a av hushållssammansättning, bostadskostnad och omfattningen på bidrag utöver EGT.

För Kungsholmen kan utvecklingen avseende antal hushåll och bidragstid liknas vid en "berg- och dalbana" där förändringarna har kompletterat varandra d v s när antalet ärenden ökat har bidragstiden minskat och tvärtom. En intressant utveckling är att medelbidraget/månad sjönk något under 2004.

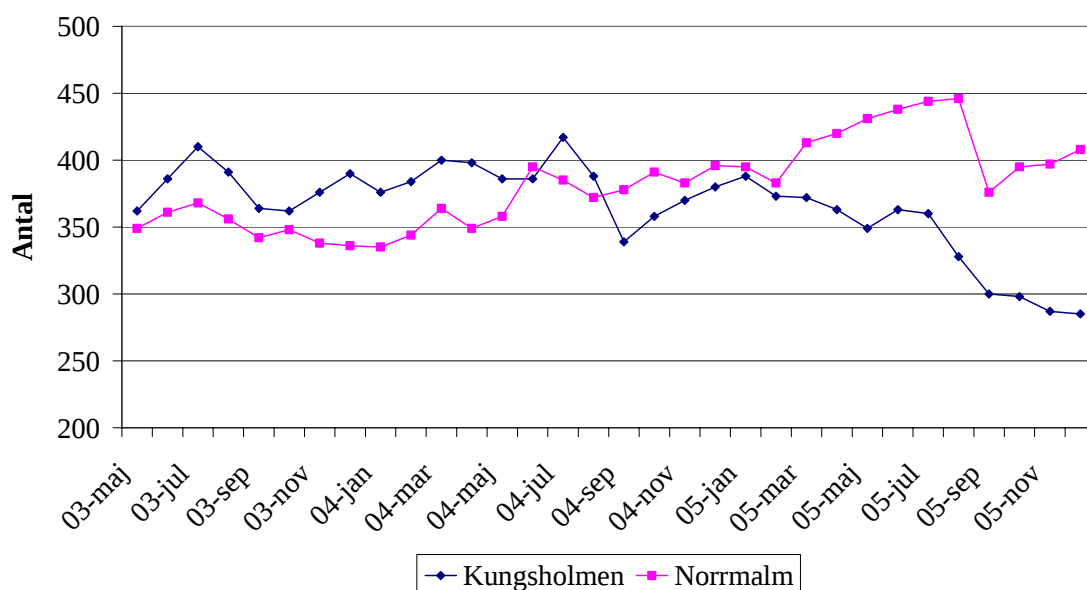
När medelbidraget 2004 analyseras närmare framgår att andelen övrigt ekonomiskt bistånd av medelbidraget är högre i Norrmalm 1 269 skr mot 592 skr i Kungsholmen. EGT utgjorde totalt 27,5 mnkr i Kungsholmen och 24,6 mnkr i Norrmalm. Framförallt har Norrmalm en högre kostnad för ändamålsgrupperna; bostadsanknytning, övriga extra bidrag och skuldsanering. Även kostnaderna för sjukvård/psykoterapi ligger högre. Om enbart EGT ingår i medelbidraget blir utfallet 2004 5 622 skr/månad för Norrmalm jämfört med 6 080 skr/månad för Kungsholmen.

Sammantaget kan konstateras att om Norrmalm skulle ha haft exakt samma nyckeltal som Kungsholmen 2004 så hade kostnaden i stort sett blivit densamma. Denna slutsats grundar sig på att Kungsholmen vid en sammanvägd bedömning inte uppvisar "bättre" nyckeltal än Norrmalm. Det kan t o m konstateras att Norrmalm torts något fler ärenden lyckades uppnå i stort sett samma ekonomiska utfall som Kungsholmen. I första hand förklaras detta av en lägre genomsnittlig bidragstid.

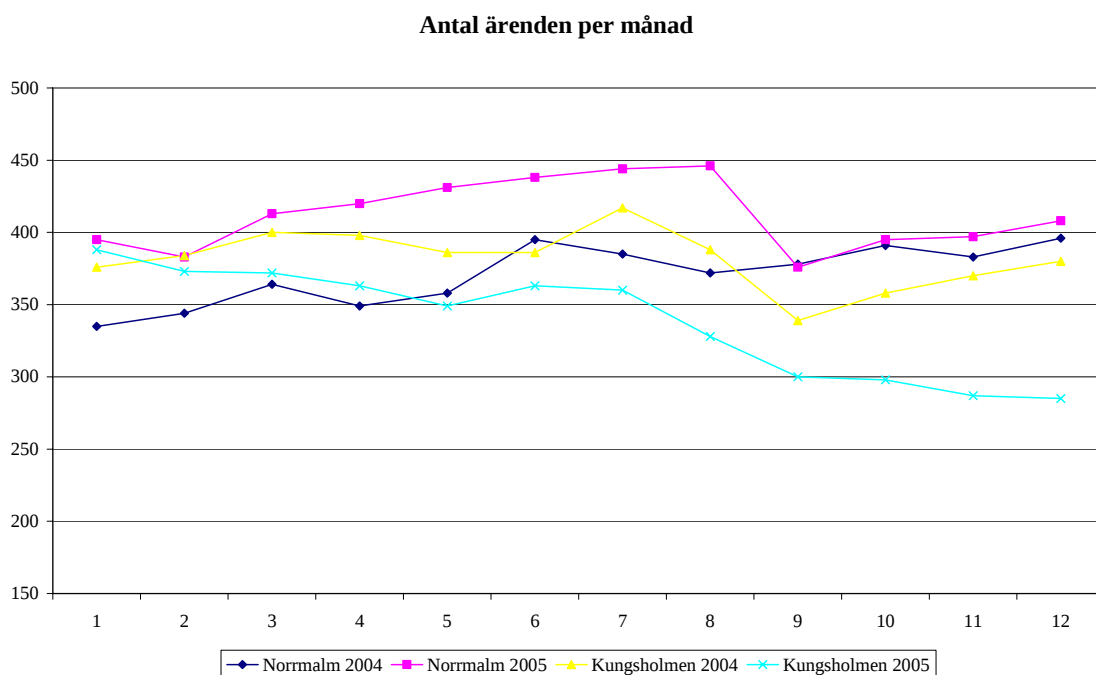
4.1.1.1 Utvecklingen 2005

Om utfallet för 2005 studeras utifrån USK sammanställning i november 2005 med preliminära uppgifter för december framkommer följande beträffande ärendeutvecklingen:

Antal hushåll med ekonomiskt bistånd



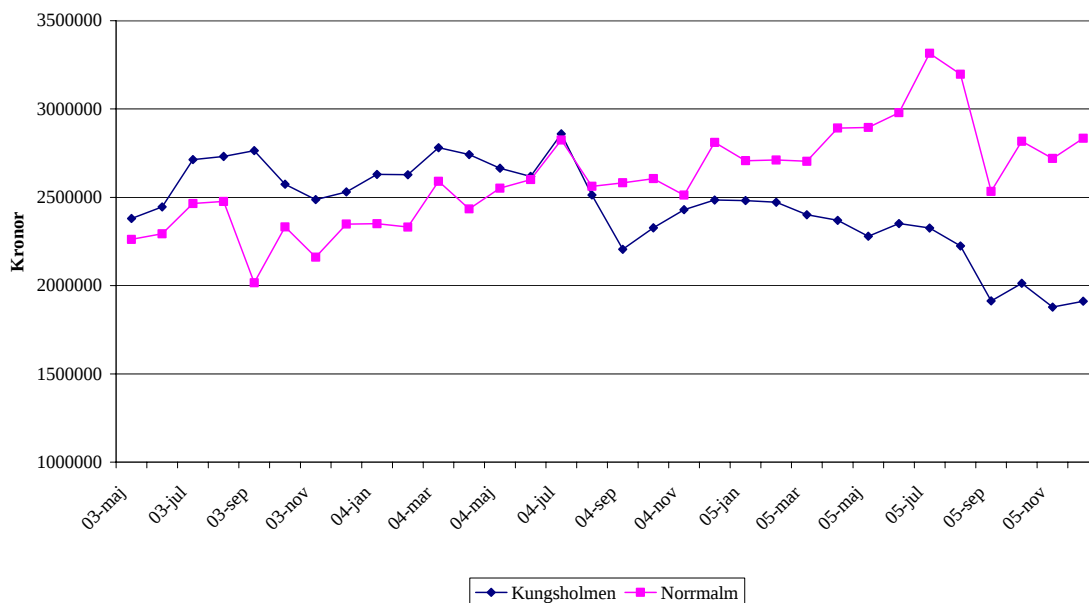
Tabellen redovisar antalet aktuella ärenden under perioden maj 2003 till och med december 2005. En form av trendbrott inträffar i slutet av 2004 då Kungsholmen redovisar färre antal ärenden än Norrmalm. I början av 2005 sker sedan en tydlig trendmässig nedgång i Kungsholmen beträffande antalet ärenden. En särskilt markerat ärendeminskning inträffade efter sommaren 2005. Enligt uppgift från Kungsholmen sammanhänger det med att de under våren hade identifierat ett antal hushåll boende i bostadsrätt som samtidigt uppbar försörjningsstöd. Dessa hushåll gavs 3 månaders "rådrum" och förväntades därefter att klara ett fortsatt behov genom att realisera sin tillgång. Konsekvensen blev en påtaglig ärendeminskning. För Norrmalms dels är utvecklingen den motsatta. Bilden blir ännu tydligare om utfallet i antal ärende per månad jämförs under åren 2004 och 2005.



I genomsnitt har Norrmalm haft 412 (371, 2004) aktuella ärenden per månad under 2005 jämfört med Kungsholmens 339 (382, 2004) per månad. Måttet indikerar ärendeutvecklingen men för att få en bild över antalet unika ärenden över året måste ärendestatistiken kompletteras med under året öppnade och avslutade ärenden. I januari 2005 hade Norrmalm 395 ärenden och i december 408 ärenden. Motsvarande för Kungsholmen är 388 respektive 285. Om Norrmalm skulle ha haft samma andel ärenden per invånare 0-64 år som Kungsholmen i december 2005 skulle antalet ha varit 334 istället för 408 ärenden.

Konsekvensen av hur antalet ärenden utvecklas får sedan ett direkt genomslag i kostnadsutvecklingen. Nedanstående diagram redovisar det ekonomiska utfallet brutto per månad.

Summa ekonomiskt bistånd per månad, skr



Sammantaget indikerar ovanstående uppgifter att antalet hushåll och att totalkostnaden för ekonomiskt bistånd kommer att minska i Kungsholmen 2005 och att i Norrmalm blir utvecklingen den motsatta.

Utmärkande för utvecklingen 2005 är att:

- I Kungsholmen minskar antalet ärenden medan de i Norrmalm ökar
- I Kungsholmen minskar den totala kostnader för ekonomiskt bistånd medan den ökar i Norrmalm

I nästa avsnitt tar upp frågan om det finns signifikanta skillnader i utfallet mellan Norrmalm och Kungsholmen.

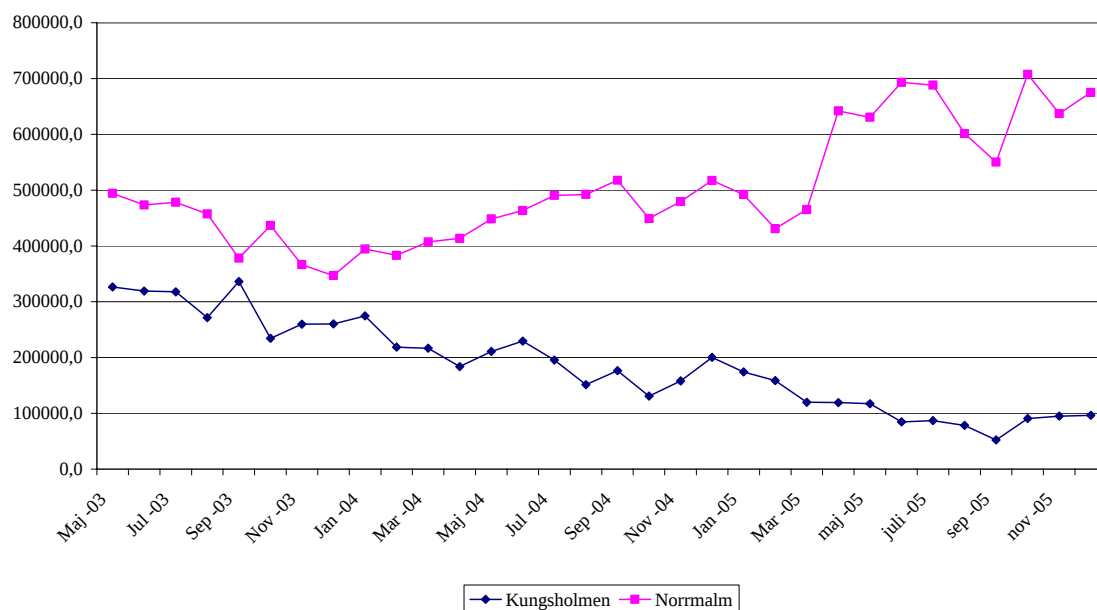
4.1.2 Analys av skillnader i utfallet

4.1.2.1 Försörjningshinder 20 och 21

Norrmalm redovisar för 2005 ett betydligt högre utbetalt bistånd avseende försörjningshindret "Rehabiliteringsbidrag – sociala-/medicinska skäl" (20). Totalt 7 213 633 skr mot Kungsholmens 1 274 175 skr. Beträffande hindret "Försörjningsbidrag – sociala-/medicinska skäl" (21) redovisar Norrmalm 1 688 430 skr och Kungsholmen 2 388 889 skr.

Studerar utvecklingen fr om maj 2003 och framåt framkommer följande utveckling:

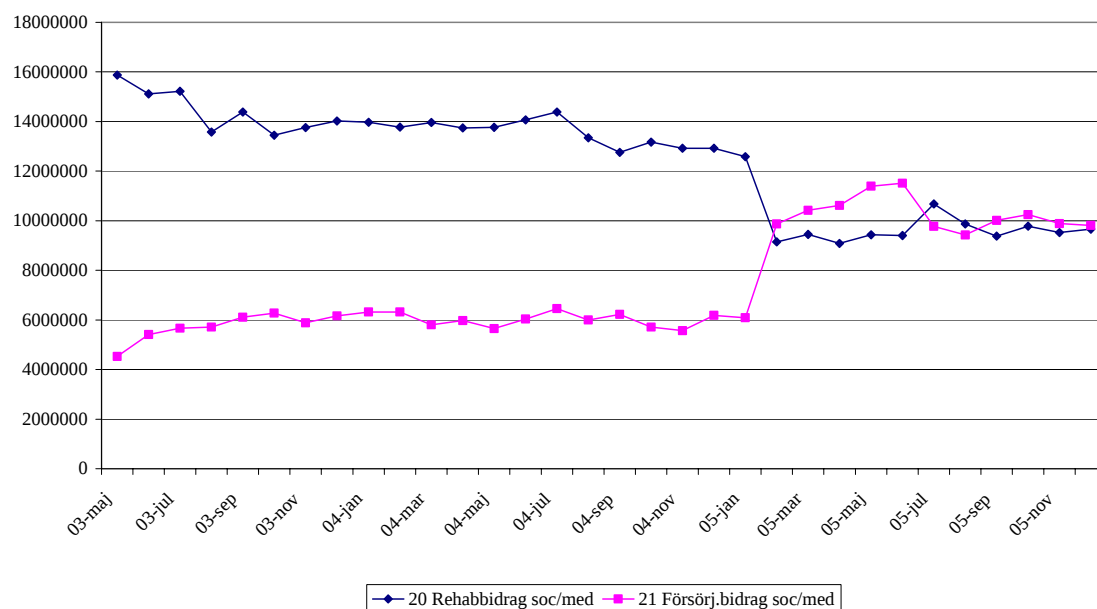
Rehabbidrag-sociala/med skäl (20), skr



Det framstår tydligt att Normalm fr om 2004 redovisar gradvis ökade kostnader för rehabbidrag och Kungsholmen det motsatta.

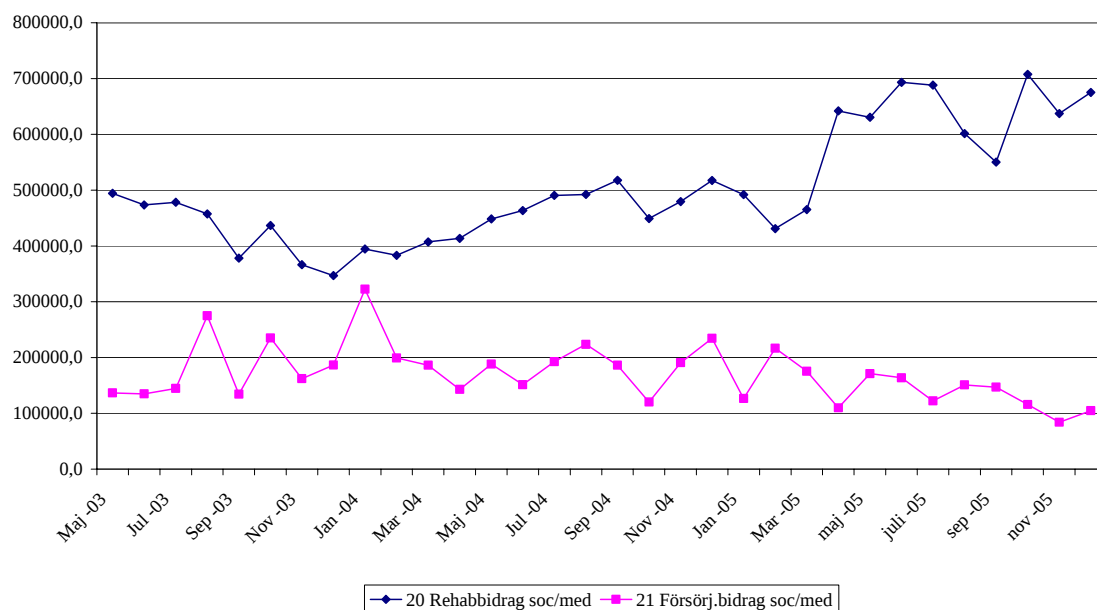
Ovanstående utveckling är intressant att jämföra med staden som helhet. I nedanstående diagram redovisas utvecklingen för både försörjningshindret 20 och 21.

Försörjningshinder 20 och 21, skr



Motsvarande jämförelse för Normalm ger följande utfall.

Normalm - Försörjningshinder 20 och 21



Det är uppenbart att utvecklingen av kostnaderna för dessa hinder skiljer sig på ett väsentligt sätt mellan Normalm och Kungsholmen och mellan staden och Normalm. Det finns dock alltid en risk att redovisade skillnader kan påverkas av skilda principer för hur kodplanen används. Det kan mycket möjligt vara så att Normalm i större utsträckning än andra stadsdelsnämnder "kodar" enligt 20 när andra istället använder sig av t ex hinder 2 eller 21.

4.1.2.2 Övrigt ekonomiskt bistånd

I enlighet med vad som tidigare redovisats så skiljer sig kostnaderna åt för övrigt ekonomiskt bistånd mellan Normalm och Kungsholmen.

Tabell 5 –Utbetalt övrigt ekonomiskt bistånd

(mnkr)	Normalm	Kungsholmen
2002	3,8	3,6
2003	5,1	4,0
2004	5,6	2,7
2005	5,8	2,2

För Kungsholmens del har kostnaderna för övrigt bistånd minskat påtagligt från 2003 till 2005. Ändamålsgruppen bostadsanknytning motsvarar ca 2,4 mnkr i Normalm. Inom den gruppen är det framförallt kostnader för hotell, härbärge och flyttkostnader som dominerar. Motsvarande ändamålsgrupp i Kungsholmen svarar för ca 0,4 mnkr. I Normalm svarar försörjningsstödet för kostnaderna

Det är naturligtvis av vikt att söka identifiera om i vilken grad dessa kostnader kan påverkas.

4.1.2.3 Avslag

Avslag på biståndsansökningar förekommer inte i samma utsträckning i Norrmalm som i Kungsholmen:

- 2004 fick 474 av hushållen i Kungsholmen något avslagsbeslut (943 st) under året. I Norrmalm fick 201 av hushållen avslagsbeslut (317 st) under året.
- Under 2005 tycks i stort sett samma relationstal gälla (utifrån den preliminära statistik som finns f n)

Under 2004 hade Norrmalm den lägsta andelen hushåll utav stadsdelsnämnderna som någon gång under året fick avslagsbeslut.

En slutsats som därmed kan dras är att Norrmalm inte i samma utsträckning som Kungsholmen och staden i övrigt ger avslag på biståndsansökningar. Orsaken till detta bör vara intressant att undersöka närmare. Måttet antal avslag är dock inte i sig helt problemfritt. Om den enskilde får en relevant och tydlig information i samband med den första kontakten med socialtjänsten är det möjligt att en större andel väljer att inte gå vidare med än ansökan än om information är otydlig.

4.2 Skillnader i strukturella faktorer

4.2.1 Utgångspunkt

Enligt Socialstyrelsens tidigare nämnda studie har sex strukturella faktorer, utöver att socialkontoret ligger i ett storstadsområde, ett starkt samband med kostnader för försörjningsstöd; andel arbetslösa utan ersättning, årsmedelvärde för andel arbetslösa, andel ensamstående kvinnor med barn under 15 år, andel ensamboende män i åldern 18-39 år, andel utländska medborgare samt skattekraft i procent av medelskattekraften.

En motsvarande studie i Göteborgs stad användes även andelen i befolkningen som är född utom Norden.³ Tabellen nedan visar utfallet på de strukturella faktorerna i Norrmalm respektive Kungsholmen.

Samtliga faktorer som ingick i Socialstyrelsens studie har inte kunnat belysas i denna analys eftersom det saknas tillgängliga uppgifter om dessa på stadsdelsnivå. Det gäller andelen öppet arbetslösa utan ersättning, ensamstående kvinnor med barn under 15 år och andelen ensamboende män 18-39 år.

4.2.2 Strukturella faktorer

Nedan redovisas de strukturella faktorer som uppgifter där uppgifter har funnits att tillgå via den statistik som tas fram av USK.

³ Revisionsrapport Försörjningsstöd i Göteborgs stad 2001

Tabell 6 - Strukturella faktorer

	Norrmalm	Kungsholmen	Stockholm
Andel arbetslösa dec 04/dec 05, %	2,2/2,0	3,0/2,5	3,6/3,4
Utländska medborgare, %	6,7	6,0	9,1
Utländsk bakgrund, %	14,5	13,6	20,9
Född utom Norden, %	11	10	17
Medelinkomst, tkr	289,5	276	245,8

Utifrån de strukturella faktorer, där det har varit möjligt att få fram uppgifter på stadsdelsnivå framkommer små skillnader mellan Norrmalm och Kungsholmen. Norrmalm kännetecknas av en något lägre arbetslöshet än Kungsholmen. Andelen arbetslösa ungdomar (18-24 år) låg i december 2005 på samma nivå (1,4 %) i bägge stadsdelarna. Norrmalm har samtidigt en lägre andel utomnordiska medborgare som är arbetslösa. Andelen långtidsarbetslösa är dessutom lägre i Norrmalm.

Det har dock inte varit möjligt att identifiera andelen öppet arbetslösa utan ersättning per stadsdel. De uppgifter som finns att få beträffande uppgifter om arbetslösa utan ersättning är uppdelad på inre staden, söderort, västerort och hela staden. Av arbetslöshetsstatistiken från oktober 2005 fram går att utav de som då var arbetslösa, hade i inre staden 10,1 % (16,4 %⁴) av kvinnorna och 15, % (19 %) av männen ingen ersättning. Det finns dock ingen grund för antagandet att Norrmalm på något mer betydande sätt i detta avseende skulle skilja sig ifrån övriga innerstadsdelar.

Andelen utländska medborgare, med utländsk bakgrund och födda utom Norden är något högre i Norrmalm än i Kungsholmen. Det finns inget stöd för att detta skulle medföra ett större behov av försörjningsstöd i Norrmalm än i Kungsholmen. Gruppen av personer med utländsk anknytning är inte homogen. Förutsättningarna för egen försörjning skiljer sig sannolikt på ett betydande sätt mellan olika grupper med utländsk anknytning.

Utifrån tillgängliga strukturella faktorer är knappast möjligt att identifiera några strukturella faktorer som förklarar det ökande behovet av försörjningsstöd i Norrmalm. Det utesluter samtidigt inte att det kan finnas sådana.

4.2.3 Ohälsa

En intressant variabel att studera är ohälsotalen. Ohälsotalen i kombination med lång eller ingen ersättning påverkar direkt behovet av försörjningsstöd. Motsvarande förhållande gäller för arbetslösa.

De senaste framtagna siffrorna över ohälsan avser uppgifter för år 2004. Möjligen kan vissa förskjutningar ha inträffat under 2005 men bör knappast förändra förhållandet mellan stadsdelsnämnderna i någon avgörande grad.

⁴ Staden i sin helhet

Uppgiften om antalet sjukdagar ersatta av Försäkringskassan, dvs. personer som har sin försörjning tryggad av Försäkringskassan, har i huvudsak ingen direkt koppling till behovet av försörjningsstöd. Den brist som finns beträffande statistiken gäller i första hand att det saknas uppgifter om sjuktal för personer som inte får någon ersättning via Försäkringskassan.

I tabellen nedan visas ohälsotalen samt andelen personer med sjukdagar ersatta av Försäkringskassan.

Tabell 7 - Ohälsotal och andel med sjukdagar

Nyckeltal	Norrmalm	Kungsholmen	Stockholm
Ohälsotal ⁵	22,9dg	23,8dg	31,8 dg
Andel med sjukdagar	8,2 %	8,5 %	10,0 %

Ovanstående tabell indikerar att det är små skillnader mellan stadsdelarna beträffande ohälsotal och andel med sjukdagar. Den skillnad som finns är att Norrmalm i dessa avseenden har något mer positiva nyckeltal.

4.2.4 Psykisk ohälsa

När det gäller uppgifter om psykisk ohälsa har följande uppgifter inhämtats från landstinget:

Tabell 8 – Psykisk ohälsa

Nyckeltal	Norrmalm	Kungsholmen
Unika individer i kontakt med psykiatri	2 300	2 066
Kontakter per 1 000 inv (18-w)	24	28
Individer med heldygnsvård, 1 000 inv (18-w)	0,61	0,60

Uppgifter har även inhämtats om förekomsten av personer i diagnosgrupp 3 (främst schizofreni) och 4 (övriga psykos). Följande statistik finns då att redovisa beträffande patienter som har haft kontakt med Norra Stockholms psykiatri.

Tabell 9 - Patienter i diagnosgrupp 3 och 4 i kontakt med psykiatri

Stadsdel	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Norrmalm	293	284	295	279	278	279
Kungsholmen	294	300	288	294	298	282

⁵ Ohälsotalen är summan av det genomsnittliga antalet dagar med sjukpenning, rehabiliteringsersättning och sjukersättning

Av tabellen framgår i de flesta fall att några fler patienter i dessa grupper kommer från Kungsholmen. Vilket indikerar en något större relativ andel av dessa patienter i Kungsholmen.

4.3 Försörjningsstödstagarna

4.3.1 Hushållsgrupp

Utifrån den statistik som produceras av USK framgår inga direkta signifikanta skillnader mellan stadsdelarna beträffande bidragshushållen. Nedanstående statistik redovisar andelen bidragshushåll per familjekategori för år 2004.

Tabell 10 - Andel hushåll efter hushållstyp, 2004

Hushållstyp	Norrmalm	Kungsholmen
Ensam man utan barn	46	46
Ensam man med barn	4	5
Ensam kvinna utan barn	35	33
Ensam kvinna med barn	11	11
Gift/sambo utan barn	2	2
Gift/sambo med barn	1	3
Summa	100	100

Ytterligare ett perspektiv är att belysa hur stor andel av försörjningsstödet som utbetalas till de olika hushållstyperna. De uppgifter som redovisas nedan avser utfallet 2005.

Tabell 11 - Utbetalt ekonomiskt bistånd, hushållstyp, 2005

Hushållstyp	Norrmalm	Kungsholmen
Ensam man utan barn	49	51
Ensam man med barn	5	2
Ensam kvinna utan barn	32	30
Ensam kvinna med barn	11	9
Gift/sambo utan barn	2	4
Gift/sambo med barn	1	3

En något större andel av utbetalt bistånd i Kungsholmen går till "ensam man utan barn" medan Norrmalm har en något högre andel av bidraget till "ensam man med barn" och "ensam kvinna med barn".

4.3.2 Övrigt

Under 2005 har en större andel av det ekonomiska biståndet i Kungsholmen gått till bi-dragshushåll födda utom Norden jämfört med Norrmalm. 22 % jämfört med 11 % i Norrmalm. Detta indikerar ett större biståndsbehov hos denna grupp i Kungsholmen.

4.3.3 Försörjningshinder

4.3.3.1 Utbetalning av försörjningsstöd 2005 per försörjningshinder

Det har tidigare i denna rapport redovisats uppgifter om utbetalt bistånd enligt försörjningshinder t ex för "Rehabbidrag soc/med". Det kan dock vara av intresse att studera utbetalt bistånd efter försörjningshinder i sin helhet.

Tabell 12 - Andel bistånd efter ändamålsgrupp, 2005

Försörjningshinder	Kungsholmen	Norrmalm
01 Arbetslös; ers A-kassa/Alfa	2,37%	2,22%
02 Arbetslös; ej ers A-kass/Alfa	28,36%	20,30%
03 Arbetslös; ej ers; prak/åtg	15,56%	11,31%
04 Ofriv deltidsarb; söker heltid	2,62%	1,59%
05 Arblös; stud ers LAN	0,17%	0,38%
06 Sjukskr; 0-klassad	17,47%	17,30%
07 Otillr ink av sjukpenning	2,05%	1,67%
08 Otillr ink av föräldr.pening	1,40%	0,36%
09 Otillr ink av förtidspens/sjukbidr	1,86%	3,84%
10 SFI-stud	5,12%	2,25%
11 SFI-stud + praktik/åtg	0,78%	0,14%
12 Väntar ink. Lön	2,25%	2,76%
13 Väntar ink. LAN A-kassa/Alfa mm	0,52%	0,60%
14 Väntar ink. ers fr FK	2,12%	3,55%
15 Inv m nedsatt arb.förm; över 60 år	0,46%	0,00%
16 Ingen el låg pension; över 65 år	0,22%	0,50%
17 Väntar barnoms. Plats	0,26%	0,24%
18 Otillr ink av arb. Heltid	0,51%	0,20%
19 Fotboja	0,06%	0,02%
20 Rehabbidrag soc/med	4,79%	21,03%
21 Försörj.bidrag soc/med	8,97%	4,92%
22 Utan fhin -saknar EGT	1,54%	4,22%
30 Utan fhin -har EGT	0,51%	0,42%
40 Utlänning m ers enl LMA	0,00%	0,17%

Av ovanstående tabell framgår att Norrmalm i mindre utsträckning än Kungsholmen betalar ut försörjningsstöd enligt arbetsmarknadsrelaterade hinder (hinder 1-5). När det gäller personer som är 0-klassade så ligger stadsdelsnämnderna på ungefär samma nivå.

En stor skillnad framkommer, som tidigare påpekats, mellan stadsdelsnämnderna beträffande Rehabbidrag soc/med. Läger man ihop hinder 1-5 med 20, 21, 22 och 30 framkommer 66,4 % av biståndet i Norrmalm utbetalas enligt dessa hinder mot 64,9 % i Kungsholmen. Skillnaden i utfallet måste tolkas som att en större andel av de som inte kan försörja sig står till arbetsmarknadens förfogande i Kungsholmen. Gruppen med ersättning utifrån försörjningshinder 20 och 21 är sannolikt bidragstagare som av olika skäl inte står till arbetsmarknadens förfogande. I Norrmalms är det den gruppen som får den enskilt största andelen av bidragsmedlen. Som förklaring nämns att det i Norrmalm finns en större andel med missbruks- och psykiska problem. En central betydelse är också vad som kan förklara varför denna grupp på ett markant sätt har ökat sedan början av 2004.

4.3.3.2 Bostadsförhållanden

Inga större skillnader framkommer beträffande strukturen beträffande upplåtelseform. När det gäller bostadsstorleken så har Kungsholmen en större andel små lägenheter (1 rum och kök inklusive lägenheter utan kök). 45 % mot 33 % i Norrmalm.

4.4 Kommentarer

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd påverkas i stor utsträckning av tre variabler; antal bidragshushåll, medelbidrag per månad och hushåll samt genomsnittlig bidragstid per hushåll. Om dessa nyckeltal studeras under perioden 2002 till 2004 kan noteras att Norrmalm har gått ifrån en period med relativt sett lägre kostnader än Kungsholmen. I och med utfallet 2005 så har dock utvecklingen i Kungsholmen inneburit att de uppvisar lägre kostnader per invånare. Skillnaden innebär att om Norrmalm hade haft samma kostnad per invånare 2005 som Kungsholmen så hade kostnaderna totalt varit 3,1 mkr lägre.

Socialstyrelsens analys av kostnader för försörjningsstöd visade att mellan 50-75 procent av kostnadsskillnaderna kan förklaras av ett antal strukturella faktorerna. Stadsrevisionen i Göteborg har prövat modellen även på stadsdelsnämnds nivå i storstadsregioner. I dessa analyser användes tre faktorer; skattekraft, befolkning född utom Norden samt arbetslösa utan ersättning. Slutsatsen blev att 93 % av variationen i försörjningsstöds-kostnader förklarades av de i modellen ingående variablerna.

De strukturella faktorer som har kunnat studeras visar på mycket små skillnader mellan Norrmalm och Kungsholmen. Samtidigt är det viktigt att lyfta fram att det kan finnas ytterligare strukturella variabler som skulle kunna förklara varför Kungsholmens kostnader minskar och Norrmalms ökar. De strukturella faktorernas inverkan är inte heller statistiska utan förändras över tid. Ett förhållande som ofta lyfts fram beträffande Norrmalm är att det där finns en övervikt av med missbruk och psykiatriska diagnoser. Några statistiska belägg för att så är fallet har dock inte kunna påvisas inom ramen för denna analys. Däremot påverkas kostnaderna t ex av att försörjningsstödet i Norrmalm belastas för hela kostnaden vid boende på härbärge medan man inom försörjningsstödet i Kungsholmen enbart svarar för uppehållet.

Utan att värdera den fördelningsmodell som tillämpas inom Stockholms stad så kan det konstateras att den t ex (för 2006) fördelar relativt sett mindre resurser till Norrmalm än till Kungsholmen.

Den slutsats som dras i denna analys är att det saknas, utifrån de faktorer som studerats, belägg för att Norrmalm uppvisar signifikanta skillnader i förhållande till Kungsholmen som skulle kunna motivera ett större behov av ekonomiskt bistånd eller högre kostnader. Den ökning av antalet ärenden kostnader som inträffat under 2005 kan inte heller bekräftas utifrån strukturella faktorer.

Kännetecknande för utvecklingen av kostnaderna för ekonomiskt bistånd i Norrmalm är:

- Sedan 2002 har nettokostnaderna kontinuerligt ökat
- Fr o m 2005 har Kungsholmen lägre kostnader per invånare 0-64 år
- Antalet ärenden har minskat under 2005 i Kungsholmen medan de har ökat i Norrmalm. Framförallt avser ökningen följande försörjningshinder
 - Arbetslös utan ersättning i praktik/åtgärd
 - Rehabiliteringsbidrag – soc/med skäl
 - Sjukskriven 0-klassad
 - Utan försörjningshinder, saknar EGT
- En väsentlig skillnad mellan Norrmalm och Kungsholmen är ärende- och kostnaderna beträffande rehabiliteringsbidrag – sociala/medicinska skäl. Fr o m 2004 har det i Norrmalm skett en trendmässig ökning av antalet ärenden och av kostnaderna.
- Kostnaderna för övrigt ekonomiskt bistånd är betydligt högre i Norrmalm än i Kungsholmen

5 Sammanfattning av genomförda intervjuer

5.1 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen Norrmalm är ett nytt kontor fr o m februari 2004.

Från kontorets sida bedömer man att det har skett en viss förbättring av arbetsmarknadsläget fr o m hösten 2005. För ungdomsgruppen redovisas en låg arbetslöshet. Ungefär 90 % av de inskrivna är arbetslösa akademiker. Gruppen akademiker upplevs som svår. De som går på a-kassa förväntas att efter 100 dagar bredda sitt arbetssökande. Efter 300 dagar går den första ersättningsperioden ut. Då görs en bedömning om en eventuell andra period. Om inte övergår individen till aktivitetsgarantin. För de som har haft en andra ersättningsperiod och är fortsatt arbetslös inträder aktivitetsgarantin därefter.

Från arbetsförmedlings sida ser man positivt på den modell som tillämpas i Kungsholmen med erbjudande om arbetsträning. Bedömningen görs att det är viktigt att i ett så tidigt skede som möjligt att kunna erbjuda. Erfarenheten från Norrmalmsnätet är positivt. Uppfattningen är att samverkan och samarbetet fungerar och att det håller på att utvecklas.

5.2 Försäkringskassan

Försäkringskontorsområdet City omfattar geografiskt stadsdelarna Kungsholmen, Gamla stan, Norrmalm och Östermalm samt Lidingö stad. Någon förändring av regelverket har inte ägt rum utan tillämpning av det har förändrats. En mer strikt tillämpning har anbefallts. Försäkringskassan har ingen särskild statistik avseende delområden inom försäkringskontorsområdet d v s det finns t ex ingen specifik statistik för Norrmalm.

Under 2005 har kontoret inte godkänt sjukpenning (avslag på en ny sjukskrivning) vid 54 tillfällen fram till oktober. När det gäller statistik över indragen sjukpenning (i samband med omprövning av pågående sjukpenning) uppges den vara mycket osäker p g a problem med registreringen. Kontorets bedömning är att de i jämförelse med andra kontor ligger lågt beträffande avslag och indragningar. I enlighet med tidigare konstaterande finns det ingen specifik statistik för Norrmalm att tillgå.

När det gäller sjukersättning måste den enskilde själv ansöka och Försäkringskassan utreder. Beslut fattas av socialförsäkringsnämnden. Under andra kvartalet 2005 så avslogs 11 av 54 ansökningar. En viktig förutsättning för att beviljas sjukersättning är att det finns ett relevant och tydligt läkarutlåtande. Särskilt viktigt anses detta vara då ansökan baseras på psykiska diagnoser och då är utlåtande från läkare med specialistkompetens att rekommendera. Det är också en fördel med ett ändamålsenligt underlag från socialtjänsten.

Uppfattningen redovisas att Norrmalmsnätet är ett ändamålsenligt forum. Sammantaget indikerar intervjun att det inte för Norrmalm finns några specifikt särskiljande förändringar som påverkar förutsättningarna för ekonomiskt bistånd på något annat sätt än andra motsvarande enheter inom försäkringskontorsområdet.

5.3 Competencen

Competencen är en intäktsfinansierad jobbsökarverksamhet som organisatorisk tillhör försörjningsstödsenheten. Under 2005 har enheten haft 85 årsplatser varav 30 har finansierats av Norrmalm. Verksamheten startade 1998 och då var arbetslösheten i Norrmalm hög. Bedömningen från Competencen är att verksamheten bidrog till att minska arbetslösheten. Arbetslösheten är lägre nu men uppfattningen är att många fler står längre ifrån arbetsmarknaden än tidigare.

Den professionella samverkan med försörjningsstödsenheten i Norrmalm har fungerat mycket bra. En generell och förtrogenhetsbaserad bedömning är att ett kännetecken för Norrmalm är att det finns en viss överrepresentation av lite "udda" människor i Norrmalm t ex personer med oklara psykiska symptom och diagnoser.

Enligt uppgift kommer Competencen att läggas ned fr o m 2006.

5.4 Kommentar

Inget tyder på att förändrade förhållningssätt hos t ex försäkringskassa och arbetsförmedling haft någon särskild inverkan på förutsättningarna för behovet av ekonomiskt bistånd i Norrmalm. Allt tyder på att t ex de strängare bedömningar som görs av Försäkringskassan påverkar försörjningsstödsverksamheten på motsvarande sätt åtminstone inom samma försäkringskontorsområde.

6 Skillnader i arbetsmetoder och organisation

6.1 Utgångspunkter

Socialstyrelsen visade i den tidigare nämnda studien att det har betydelse för försörjningsstöds kostnaderna hur verksamheten arbetar. I denna analys görs en koppling till relevanta delar av dessa faktorer. De faktorer som angavs i Socialstyrelsens studie var dessa:

- Specialiserad handläggning
- Riktlinjer anpassas efter praxis
- Kort väntetid
- Klienternas ansökningar bedöms efter fasta kriterier
- Rutiner finns för kontroll av klientens uppgifter
- Klientarbete
- Nöjd personal och låg personalomsättning
- Låg bemanning

6.1.1 Organisation av handläggningen

Respektive enhet för försörjningsstöd, i de jämförda stadsdelarna är i stora drag organiserade på ett likartat sätt.

6.1.1.1 Kungsholmen

I september 2004 omorganiserades socialsekreterargruppen. En mottagningsfunktion inrättades med två socialsekreterare som tar emot alla nybesök. Uppgiften för mottagningsfunktionen är att informera, ta det första nybesöket och att fatta de beslut som hör till grundutredningen. Den som ringer får en första information samt material hemskickat med uppmaning att återringa för att bekräfta att man vill komma på besök. Den nya rutinen har inneburit att de 40 % som tidigare ej kom på nybesök, försvunnit.

Utöver mottagningsfunktionen tillskapades en utredningsgrupp i vilken ingår 6 socialsekreterare samt tre bidragshandläggare. Bidragshandläggarna handhar all ekonomi. En av de tidigare arbetskonsulenter har fått funktionen av socialsekreterare med specialisering på ungdomar.

I organisationen finns en arbetskonsulent. Arbetsverksamheterna Ekan samt restaurangen Frisa och Bolinders café/konferens har samordnats till en gemensam enhet under namnet Ekan. Arbetsverksamheten erbjuder både jobbsökarverksamhet och arbetsträning.

Försörjningsstödsenheten har tillgång till en socialläkare på konsultbasis. Socialläkaren är behjälplig med att bedöma läkarintyg som inkommer men kan även medverka tillsammans med socialsekreterare i träffar med klienter. Socialläkaren träffar också klienter på egen hand. Enligt uppgift har dessa träffar vid ett flertal tillfällen lett till ansökningar om sjukersättning.

En villa förhyrs som kan fungera som ett tillfälligt boende för familjer och enskilda. Härigenom minskar kostnaderna för hotellboende och stödboenden.

Vid enheten finns en boutredningssekreterare och tillgång till budgetrådgivare.

6.1.1.2 *Norrmalm*

Försörjningsstödsenheten är organiserad i tre team med socialsekreterare (mellan 2,33-2,5 tj) och en biståndshandläggare i respektive team

Tidigare har det funnits en särskild mottagningsfunktion inom Norrmalm med en socialsekreterare och en backup. Detta upplevdes bl a som sårbart. Mottagningsfunktionen har därefter organiserats om och består av dels en telefonmottagning på förmiddagen (dock ej fredag) och dels en jour på eftermiddagen. "Mottagningsfunktionen" bemannas med två fasta (men olika) socialsekreterare per dag måndag till torsdag som också har jour respektive eftermiddag. Fredagar har en socialsekreterare juren/beredskapen enligt ett rullande schema.

I mottagningsprocessen ingår att ta emot telefonsamtal och att ge information. Till uppgiften hör också att ta emot jourbesök. Ett brev skickas sedan ut till den sökande med broschyr och uppgift om vilken socialsekreterare som den sökande ska vända sig till.

Uppfattningen i Norrmalm är att den fördel som finns med att ha mottagningen på samtliga socialsekreterare är att denna inte blir sårbar vid sjukdom eller annan ledighet. Samtliga socialsekreterare har arbetat på enheten under flera år och har bredd och kompetens att utföra arbetsuppgiften. Flera av socialsekreterarna tidigare arbetat med mottagningsarbete. Den egna bedömningen är att mottagningsfunktionen sammantaget fungerar bra.

Att samtliga har mottagningsfunktionen gör att man är uppdaterad i frågor kring vistelsebegrepp, samhällsinformation, vägledning/hänvisning och informerar naturligtvis om rätten till bistånd och vad som krävs för detta

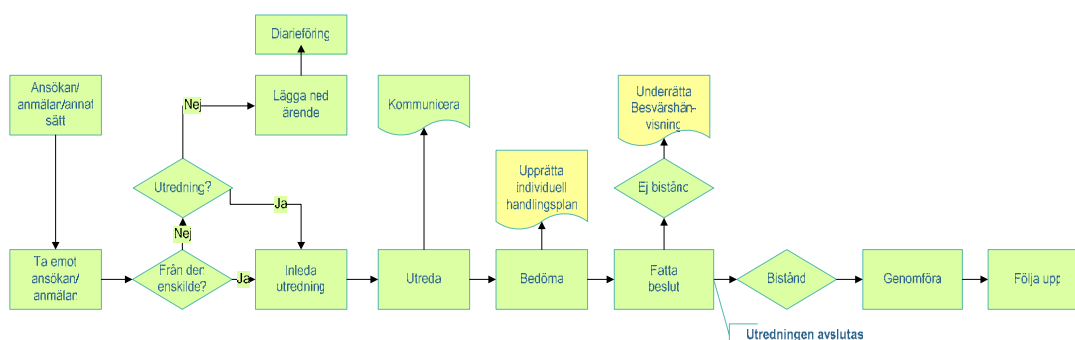
Biståndshandläggarna administrerar på uppdrag av socialsekreterarna biståndet. Socialsekreterarna är huvudhandläggare. Ansvarsfördelningen mellan socialsekreterare kan skilja sig åt mellan teamen.

Inom enheten finns tillgång till budget- och skuldrådgivning. Två arbetskonsulenter är också knutna till enheten. Den ena av tjänsterna tillkom fr o m 2005. En av tjänsterna är riktade till de som är under 35 år (ansvarar för KUP och ungdomsgarantin) och den andra till de över 35 år (ansvarar även för OSA-anställningar). Arbetskonsulenter genomför bedömningar av arbetsförmågan och erbjuder olika former av strukturerade insatser för målgruppen.

Till försörjningsstödsenheten finns också 1,5 boutredare knutna.

6.1.1.3 *Övrigt*

I Stockholms stad finns gemensamma rutiner för handläggning av ekonomiskt bistånd. Dessa beskriver i huvudsak hur de olika aktiviteterna inom handlägningsprocessen ska genomföras.



Utifrån intervjuerna framkommer att dessa är väl kända och styrande för det faktiska genomförandet av handläggningen inom respektive stadsdelsnämnd.

6.1.2 Samverkan med andra

Bägge enheterna har en samverkan med försäkringskassan, arbetsförmedlingen och landstingets psykiatri genom Kungsholmsnätet respektive Norrmalmsnätet. Kungsholmsnätet beskrivs som en sedan flera år väl fungerande samverkan. Norrmalmsnätet tycks däremot före 2005 ha "gått på sparlåga". Under 2005 har dock samverkan inom nätet börjat fungera bättre och formerna och förutsättningarna för samverkan har utvecklats. Sannolikt har grunden därmed lagts för en mer ändamålsenlig samverkan framöver.

Inom Kungsholmen sker regelbundna möten (frukostmöten) med samtliga vårdcentraler stadsdelen.

Internt förekommer inom Kungsholmen en samverkan med Vuxenenheten. En handlingsplan upprättas för de klienter som är aktuella på bägge enheterna. Handläggarna träffas drogterapeuterna med syfte att nå ett gemensamt förhållningssätt gentemot denna klientgrupp.

Även inom Norrmalm sker en samverkan med sociala enheten. För närvarande håller man på med att utveckla arbetet med gemensamma tider för ärendelinformation. Arbetsplaner upprättas tillsammans med sociala enheten.

Arbetskonsulenterna samverkar med handläggare på arbetsförmedlingen. Det finns också ett samarbete med arbetsförmedlingen i Norrmalm där samtliga socialsekreterare, arbetskonsulenter och enhetschef tillsammans, en gång per månad, träffar handläggare och chef från arbetsförmedlingen. Vi dessa träffar sker en uppföljning och rapportering avseende de arbetssökande som uppbär försörjningsstöd och samtidigt är inskrivna vid arbetsförmedlingen.

6.1.3 Kort väntetid för nybesök

Båda enheterna uppger att väntetiden för ett nybesök inte överstiger två veckor. Efter att Kungsholmen omorganiserade sin verksamhet har väntetiden legat på 1-2 veckor.

6.1.4 Klienternas ansökningar bedöms efter fasta kriterier

För att varje klient ska få sin ansökan bedömt på ett korrekt sätt är det viktigt att det finns enhetliga kriterier för bedömningarna. De grundläggande förutsättningarna för så-

dana kriterier framgår av stadens riktlinjer för ekonomiskt bistånd. Dessa riktlinjer bedöms som väl etablerade och vägledande för handläggningen. Bägge enheterna lägger ner mycket tid för gemensamma ärendedragningar i syfte att bl a utveckla enhetliga bedömningsgrunder.

Kännetecknande för båda enheterna är att man regelmässigt har gemensamma ärendegenomgångar. I Norrmalm genomförs morgonmöten måndag till med torsdag. Dess möten omfattar en timme och 15 minuter och innehåller bl a ärendedragningar och information. På fredagar har handläggarna handledning. Dessa regelbundna möten utgör ett stöd för en likvärdig bedömning av klienternas ansökningar. I Kungsholmen genomförs fasta ärendegenomgångar vid två tillfällen per vecka. Det förekommer också individuella genomgångar med respektive handläggare.

Både enheterna bevakar rättsfall och går igenom och diskuterar de som är relevanta. Kungsholmen har som exempel en ”juridisk timme” varje månad då inkomna domar och prejudicerade rättsfall går igenom om.

6.1.5 Rutiner finns för kontroll av klientens uppgifter

Det framkommer av intervjuerna att de uppgifter som klienterna lämnar regelmässigt kontrolleras. Kontroller som genomförs är t ex av ersättningar som utbetalas via Försäkringskassan, bilregistret samt patent- och registreringsverket. Alla nybesök uppmanas också att ta med sig ett antal definierade underlag.

Den samlade bedömningen är att bägge enheterna har definierade och tillämpade rutiner för kontroll av klienternas uppgifter.

6.1.6 Klientarbetet

Kännetecknande för Kungsholmen är att de har en permanent mottagningsfunktion som dessutom tar emot samtliga nybesök. Den egna uppfattningen är att denna mottagningsfunktion är effektiv och en viktig förklaring till att man har minskat antalet bidragshushåll. Ledord för den första utredning som genomförs av mottagningsfunktionen är att betona faktainsamling och ett korrekt bemötande. Ytterligare ett viktigt inslag i det tillämpade arbetssättet inom Kungsholmen är att samtliga arbetssökande snabbt remitteras till arbetsverksamheten för utredning och eventuell arbetsträning. En viktig del i utvecklingen har varit att utforma ett nära och stödjande arbetsledning. Andra faktorer som lyfts fram är att ge arbetet en tydlig struktur och ett tydligt innehåll samt att stärka och stimulera arbetsgruppen. För närvarande deltar försörjningsstödsenheten i ett projekt för att prova ASI-metoden.

I Norrmalm finns en mottagningsfunktion men den har inte riktigt samma uppgift som i Kungsholmen. Samtliga socialsekreterare är en del av mottagningsfunktionen. Ytterligare en skillnad är att Norrmalm inte har tillgång till motsvarande arbetsverksamhet som Kungsholmen där man kan erbjuda både bedömning och arbetsträning. En väsentlig del i socialsekreterarnas arbete är förändringsarbete, beslut och motivationsarbete.

En väsentlig betoning i det inre arbetet i Norrmalm är de ärendedragningar som genomförs i samband med morgonmötena måndag till torsdag. Månadsvis genomförs dessutom en relativt omfattande uppföljning via sammanställning av verksamhetsstatistik.

Bägge enheterna betonar en aktiv handläggning tillsammans med att bidragstagarna kommer till rätt instans. Verksamheten i både Norrmalm och Kungsholmen ger ett in-

tryck av en hög professionell standard i sitt arbete. Systemet med att remittera arbetssökande till arbetsverksamheten tycks vara väl inarbetat i Kungsholmen tillsammans med att de kan erbjuda praktik/arbetsträning. Samarbetet med inom Kungsholmsnätet har utvecklats under längre tid och systemet med remitteringar tycks vara väl utvecklad. Socialläkaren tycks dessutom vara en viktig stödfunktion till arbetet. Kungsholmens mottagningsfunktion är i högre grad specialiserad än motsvarande funktion i Norrmalm. Av intervjuerna framkommer att enheten inom Norrmalm i större utsträckning betonar motivationsarbetet som en väsentlig del av socialsekreterarnas arbete. Enheten i Kungsholmen lyfter fram vikten av väl fungerande ”traditionellt” utredningsarbete.

6.1.7 Nöjd personal och låg personalomsättning

Av intervjuerna framkommer att bägge enheterna tycks ha en nöjd personalgrupp och att personalomsättningen är begränsad.

6.2 Kommentar

Av den jämförelse som har gjorts mellan Norrmalm och Kungsholmen framkommer inga stora iögonfallande skillnader enheterna emellan. Det finns ett antal funktioner kopplade till arbetet med ekonomiskt bistånd. Grundläggande är dels att utreda och besluta om ekonomiskt bistånd och dels att erbjuda insatser som gör bidragstagarna oberoende av hjälp.

När det gäller att utreda, utgå ifrån riktlinjer, sträva efter en internt likvärdig bedömning är det svårt att konstatera att det finns några väsentliga skillnader mellan stadsdelsnämnderna.

Däremot är det möjligt att konstatera en viss grundläggande skillnad mellan stadsdelarna i hur man förhåller sig till klientens motivation. Förenklat kan det uttryckas som att antingen handlar det om att öka motivationen i sig eller att formulera villkor för bidragen som får klienten att själv välja motivera sig eller ej. För Kungsholmens del, beträffande arbetslösa med otillräcklig inkomst, så erbjuder man arbetsverksamheten som en förutsättning för rätten till försörjningsstöd. I Norrmalm ligger betoningen mer på motivationsarbetet i sig.

Försörjningsenheten i Kungsholmen lyfter fram följande komponenter som viktiga för att de under 2005 har lyckats minska antalet ärenden och ytterst kostnaderna för försörjningsstöd:

- En ändamålsenlig och kompetent mottagningsfunktion i kombination med en samlad utredningsfunktion
- En snabb remittering av samtliga arbetssökande till arbetsverksamheten
- Personer med oklara eller diffusa problem remitteras till Kungsholmsnätet
- Inventering av samtliga ärenden vid två tillfällen per år
- Tillgången till en socialläkare
- Väl fungerande samverkan med externa samverkanspartner

Till vissa delar arbetar Norrmalm på ett likartat sätt som Kungsholmen. En bedömning är dock att enheten i Kungsholmen i större utsträckning har systematiserat sitt arbete

och har ett mer konsekvent förhållningssätt samt mer ändamålsenliga insatser att erbjuda arbetssökande. Verksamheten har också en tydlig inriktning mot att i enlighet med stadens övergripande mål minska biståndsberoendet.

En iakttagelse i detta sammanhang är att som tidigare påpekats att motivationsarbete är ett vanligt inslag i socialsekreterarnas arbete i Norrmalm. Utbetalning av ekonomiskt bistånd hanteras som en insats däremot hanteras inte motivationsarbete som en självständig insats. Det är en viktig grundförutsättning för ett effektivt arbete att skilja på utredning och insatser. En utredning görs med syfte att få ett underlag till ett ställningstagande för ett beslut. Motivationsarbete är att betrakta som en biståndsinsats som bör föregås av ett beslut. En svårighet med motivationsarbete och stödsamtal är att det inte alltid utgår ifrån någon klart artikulerad metod eller modell.

En väsentlig förutsättning för att verksamheten ska kunna bli effektiv är en god kunskap om de behov som finns hos dem som söker bistånd. Kartläggning och analys av behov och hinder måste knytas till olika behovsgrupper. Risker som motverkar möjligheten till ett självständigt liv bör identifieras och hanteras utifrån behovsgruppsanpassade insatser. Det är också viktigt att göra en prioritering av olika behovsgrupper.

Möjligheten till egen försörjning är av grundläggande betydelse för att människor ska kunna ta ansvar för sin egen tillvaro. Det vilar därför ett stort ansvar på verksamheten att utforma ändamålsenliga förhållningssätt, metoder och insatser. För utformandet av en effektiv verksamhet är det en fördel om kunskapen om behoven tillsammans med verksamhetens uppdrag/åtagande bildar utgångspunkt för utformandet av en strategi för hur verksamheten ska arbeta i syfte att på ett så framgångsrikt sätt som möjligt lösa sin uppgift. Uttryckt på ett annat sätt kan det sägas som att det är nödvändigt att tydliggöra de för verksamheten kritiska framgångsfaktorerna.