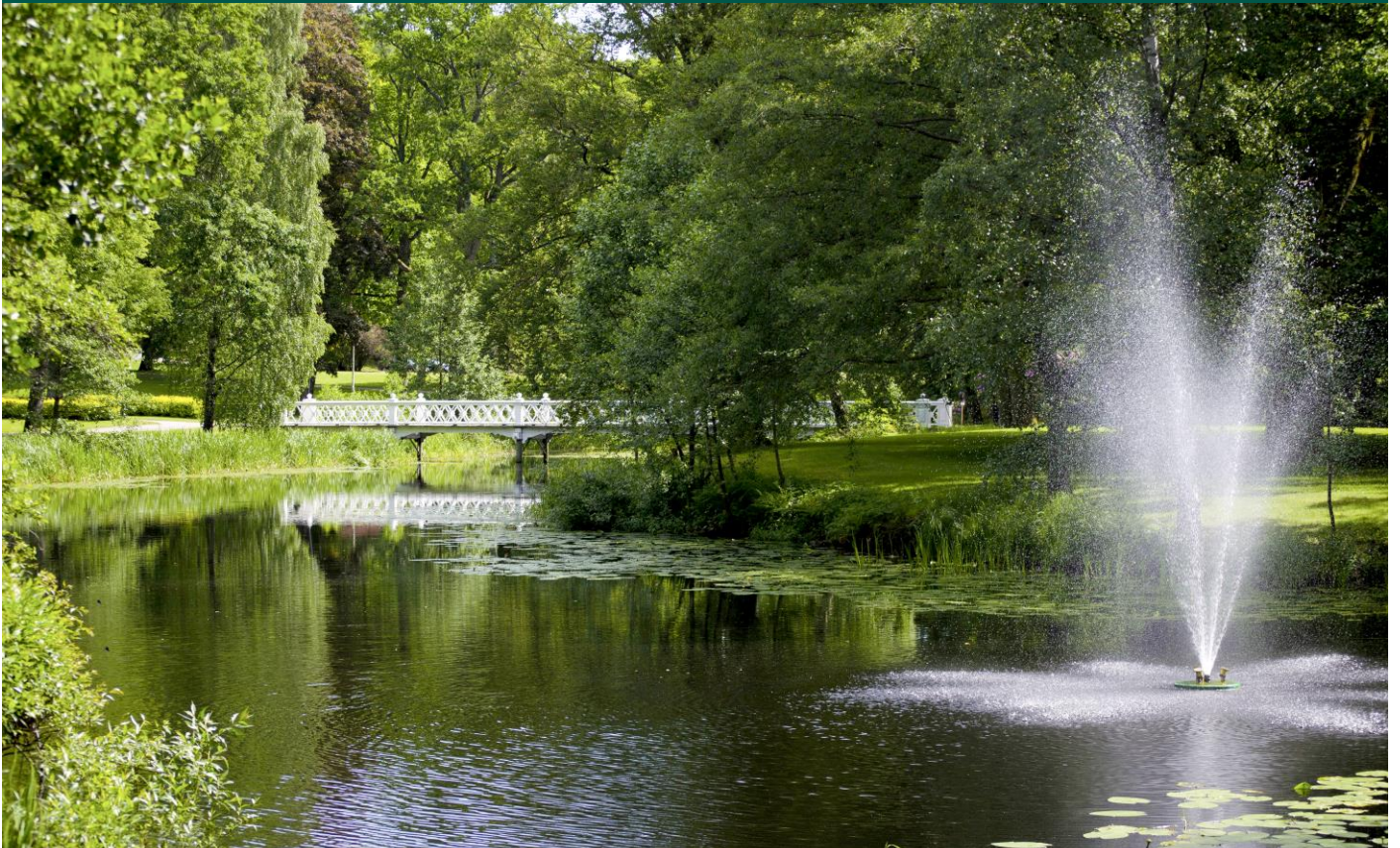


Utmaningar och budgetförutsättningar 2022–2026

Socialnämnden



Inledning

Socialnämnden har de senaste åren haft svårigheter att bedriva verksamhet inom ram, de senaste två åren har två stora åtgärdspaket antagits och genomförts och numer har nämnden en ekonomi i balans.

För att säkerställa en hållbar verksamhet där nödvändiga åtgärder vidtas med god framförhållning gav nämnden förvaltningen i uppdrag att genomlysa nämnden utmaningar och förutsättningar att hantera dessa utmaningar de kommande fem åren (SN 2021, § 27).

De främsta utmaningarna som identifieras och förklaras närmare i rapporten är dels den snabba kostnadsutvecklingen av ekonomiskt bistånd, dels den fortsatta befolkningsökningen och dess inverkan på befolkningsstrukturen och dels behovet av att ställa om verksamheten för att möta kraven i den nya socialtjänstlagen och skapa en mer hållbar socialtjänst.

Rapporten väver samman och analyserar historisk utveckling av nämndens verksamhet, nuläge och befintlig kostnadsbild, kommunens antagna resurstilldelningsmodell, senast beslutade budget samt relevant data från externa aktörer. Utgångspunkten är att redovisa samtliga framtida effekter i 2021-års kostnadsnivå då indexuppräknings är menade att neutralisera effekten av inflation.

Om budgetförutsättningarna skulle ändras, exempelvis om kommunens resurstilldelningsmodell ändras, om det sker politiska satsningar eller om en annan effektiviseringsfaktor skulle tillämpas, innebär det att resultatet i rapporten påverkas. I ett sådant läge kan nämnden alltså ha andra förutsättningar än vad som framgår i denna rapport att möta de identifierade utmaningarna.

Konjunktur och aktörer som kliver tillbaka

Alingsås kommun har de senaste fem åren haft relativt låga kostnader för ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd), både i förhållande till riket, i förhållande till liknande kommuner och i förhållande till hur det såg ut för 6 till 10 år sedan. Kostnaderna ökar dock i en snabb takt, bara mellan 2018 och 2020 ökade kostnaderna med 44 procent eller 6,6 mnkr, exkl. overheadverksamhet.

Ökningen mellan 2018 och 2020 kan delas in i tre delområden:

Utveckling 2018-2020	tkr	Andel
Volym	3 973	60%
Riksnorm	589	9%
Annat	2 059	31%
Totalt	6 621	100%

Volym – Det var i snitt 25 procent fler hushåll som fick ekonomiskt bistånd utbetalt 2020 än det var 2018. Hushållen som fick ekonomiskt bistånd utbetalt under 2020 fick det generellt

19 procent eller en hel månad längre än de fick 2018. Volymförändringar utgjorde 60 procent eller knappt 4 mnkr av den totala kostnadsökningen.

Riksnorm – Beräkningsunderlaget för de ekonomiska förutsättningarna för att ha en skälig levnadsnivå ökade under perioden för att motverka framförallt inflation. Alingsås utgår från riksnormen i sina beslut och betalar ut mellanskillnaden mellan inkomst och riksnorm. En högre riksnorm utgjorde knappt 10 procent eller 0,6 mnkr av den totala kostnadsökningen.

Annat – Sista delen av ökningen kan inte förklaras av volymförändringar eller uppräknings av riksnorm men består av att hushållen generellt fick högre belopp utbetalda 2020 än de fick 2018. Att beloppen per hushåll ökade utgjorde drygt 30 procent eller drygt 2 mnkr av den totala kostnadsökningen.

Den större delen av ökningen har alltså utgjorts av att fler personer får ekonomiskt bistånd och att de får de under en längre tid samt att de får större belopp utbetalda per tillfälle. Volymförändringarna överstiger vida befolkningsutvecklingen och drivs troligtvis av liknande mekanismer som gör att beloppen per hushåll ökar, konjunktur och andra aktörer som kliver tillbaka.

I närmare två tredjedelar av samtliga fall i Alingsås under 2020 man fick ekonomiskt bistånd berodde det på att man inte fick någon eller otillräcklig ersättning/stöd eller sjukpenning, en ökning om knappt 40 procent på två år. Fallen där Socialnämnden har fått kliva in för att invånare inte har haft en egen försörjning eller ersättning för en skälig levnadsnivå, vare sig från arbete, arbetslöshetskassa, sjukpenning eller liknande, har ökat markant.

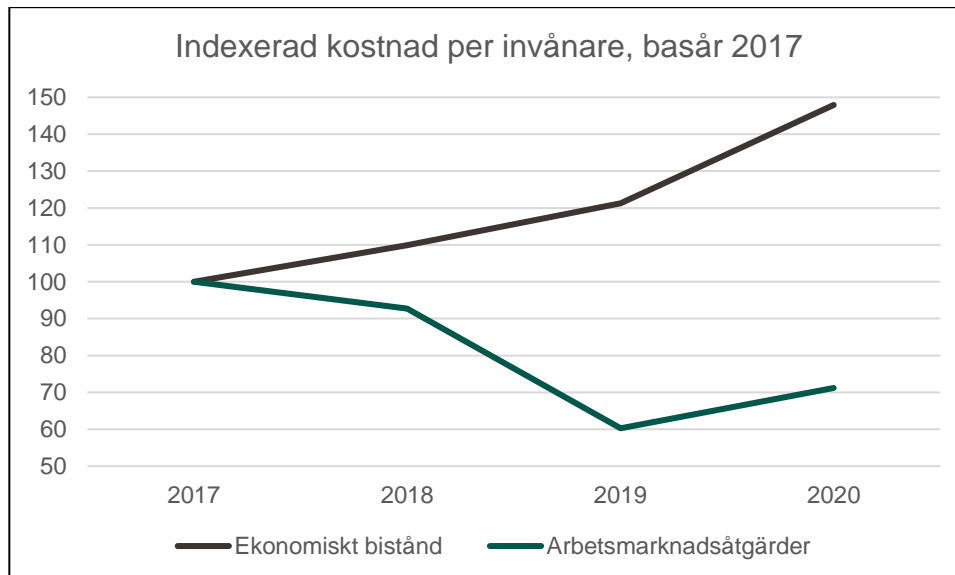
I Alingsås ökade antalet arbetslösa (öppet och i program) med 390 personer eller 42 procent från 2018 till 2020, av dem som inte uppbar arbetslöshetsersättning var ökningen 205 personer eller 32 procent motsvarande period.

Öppet arbetslösa och sökande i program	2018	2019	2020	Utveckling 2018-2020	
Utan arbete i mer än 6 månader	535	631	812	277	52%
Utan arbete i mer än 12 månader	365	416	461	96	26%
Utan arbete i mer än 24 månader	186	215	239	53	28%
Totalt	934	1 091	1 324	390	42%

Att genomströmningen saktat ner samtidigt som inflödet fortsätter eller ökar har inneburit en ökad belastning på organisationen och de befintliga verktygen för att bistå med en väg till självförsörjning. Respektive klient har med tiden alltså fått mindre resurser att hitta en egen försörjning än de fått tidigare. Ett centralt verktyg för att öka genomströmningstakten till egen försörjning, framförallt för personer som uppbar ekonomiskt bistånd en längre period är arbetsmarknadsåtgärder. Fram till och med 2018 utfördes detta av Socialnämnden och från och med 2019 har det utförts av Kultur- och utbildningsnämnden.

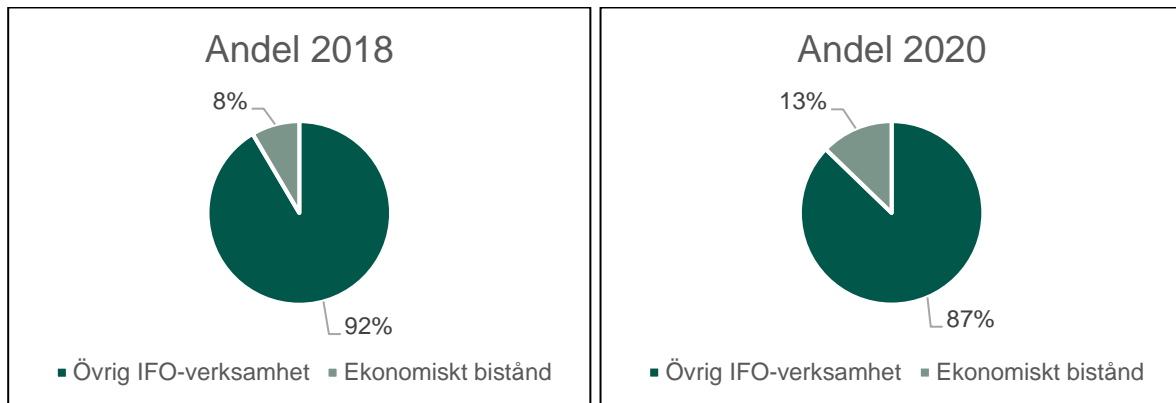
Nedan diagram visar utvecklingen av kostnad per invånare för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder i Alingsås med basår 2017. Det vill säga, hur mycket de har ökat

eller minskat i förhållande till hur det såg ut 2017. De senaste åren har verksamheten kring arbetsmarknadsåtgärder kraftigt skurits ned och prioriteringar har behövt göras. Utifrån kostnaden per invånare har ekonomiskt bistånd ökat med 48 procent mellan 2017, då kostnaden var som lägst, och 2020, samma period minskade resurserna för arbetsmarknadsåtgärder med 29 procent.



Liknande kommuner har under motsvarande period haft i princip identiska kostnader för både ekonomiskt bistånd och för arbetsmarknadsåtgärder, kostnaderna för båda verksamheterna har dock varit betydligt högre än motsvarande kostnader i Alingsås.

Eftersom Socialnämnden i många fall är sista instans för invånare som saknar egen försörjning har den fått ta ett större ansvar och ta emot fler personer som är arbetslösa och saknar (tillräcklig) ersättning med anledning av en sviktande konjunktur och fler personer utan (tillräcklig) arbetslöshetskassa eller sjukersättning än vad nämnden har gjort tidigare, även i förhållande till befolkningsutvecklingen. Detta har inneburit att ekonomiskt bistånd har börjat utgöra en allt större andel av den totala verksamheten. Om indirekt overhead-verksamhet exkluderas har ekonomiskt bistånd som andel av den totala IFO-verksamheten växt med 51 procent på två år och 2020 utgjorde den 13 procent av den totala IFO-verksamheten.



I inledningen av 2021 har utvecklingen av försörjningsstödskostnaderna fortsatt, i mars 2021 jämfört med mars 2020 hade 21 procent fler hushåll som uppbar ekonomiskt bistånd tillkommit. Det finns alltså inte några tydliga tecken på att utvecklingen av försörjningsstöds-kostnaderna ska avta, utan snarare tvärt om. Kommunens resurstilldelning tar endast hänsyn till befolkningsutveckling som alltså understiger kostnadsutvecklingen vilket innebär att nämnden de kommande åren troligtvis behöva frigöra ytterligare resurser från annan IFO-verksamhet för att omfördela till ekonomiskt bistånd. Annan verksamhet kommer alltså att behöva minska för att finansiera de ökande kostnaderna för ekonomiskt bistånd. Då stora delar av annan IFO-verksamhet också är lagstyrd är det främst de fåtal riktade tidiga insatser som finns kvar och den behandlande verksamheten som är aktuell att fördela om resurser från.

Effektiviseringskrav utifrån budgetmodell och befolkningsprognos

Utifrån genomlysningen kostnad per brukare (KPB) avseende verksamhetsåret 2020 framgår att nämnden bedrev individ och familjeomsorgsverksamhet för 2 005 invånare under 2020, knappt fem procent av den totala befolkningen. I snitt var kostnaden för varje IFO-brukare 78 973 kr, eftersom det handlar om individer med individuella behov skiljer sig kostnaden mycket från fall till fall. Exempelvis hade de tio mest kostnadskrävande brukarna 15,6 mnkr i direkta vårdkostnader under 2020. Därtill kom indirekta kostnader som exempelvis personalkostnader för handläggare och overheadverksamhet. Ett barn som placeras i ett familjehem under ett år kommer kosta mellan 200 tkr och upp emot 1 mnkr i arvodeskostnader medan kostnaden för ett barn som är i behov av en kontaktperson under en begränsad tid kan handla om några få tusen kronor.

Trots stora skillnader på individnivå framträder tydliga mönster för olika grupperingar, framförallt indelat efter ålder. De olika åldersklasserna har stora skillnader, både avseende andel invånare som var aktuella och genomsnittskostnaden för brukare. Exempelvis är det knappt fyra gånger mer sannolikt att en 13-17-åring tar del av nämndens IFO-verksamhet än att en 60-64-åring gör det och en 18-19-åring som är aktuell kommer i snitt kosta knappt fem gånger så mycket än någon som är 65- år och aktuell.

Under de kommande åren är prognosen att Alingsås befolkning kommer fortsätta att växa, utvecklingen i de olika ålderskategorierna prognosticeras dock inte att vara jämn.

Exempelvis kommer befolkningsutvecklingstakten för invånare 0-24 år vara drygt två gånger högre än takten för gruppen som är 65- år de kommande fem åren. De olika ålderskategorierna kommer alltså att växa olika snabbt vilket kommer att påverka åldersstrukturen inom befolkningen.

I kommunens befintliga resurstilldelningsmodell kompenseras nämnden för volymförändringar baserat på befolkningsutveckling och referenskostnaden per invånare för IFO-verksamhet. Referenskostnad är ett mått på vad verksamheten borde kosta utifrån ett antal parametrar (exv. barn som lever under inkomststandard, utbildningsnivå, flerfamiljshus, etc.) förutsatt att verksamheten bedrivs med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. I budget för verksamhetsåret 2021 motsvarade det knappt 3 400 kr, dvs för varje tillkommande Alingsåsare fick socialnämnden knappt 3 400 kr mer att bedriva verksamhet för. Som nämnts ovan är det dock endast en liten andel av Alingsåsarna som förekommer inom IFO, i genomsnitt var det knappt en av 20 invånare vilket innebär att volymkompensationen motsvarade 70 167 kr för varje förväntat tillkommande individ. Utifrån att genomsnittsbrukaren kostade 78 973 kr har nämnden alltså ett behov att effektivisera verksamheten med motsvarande 8 806 kr för varje tillkommande brukare, i genomsnitt. Bryter man ner det i de olika ålderskategorierna får det dock olika utfall, för varje förväntat tillkommande brukare som är 50-59 år skulle nämnden få ett positivt nettotillskott om drygt 35 tkr medan det skulle resultera i en negativ nettoeffekt om knappt 132 tkr för varje förväntat tillkommande 18-19-åring.

Om man tar hänsyn till den ackumulerade utvecklingen för respektive ålderskategori indikerar befolkningsprognosen ett effektiviseringsbehov på nämndens IFO-verksamhet motsvarande 5,4 mnkr i 2021-års prisnivå, exklusive en fortsatt kostnadsutveckling av ekonomiskt bistånd.

Åldersgrupp	2021	2026	Ökning	Andel inom IFO	KPB	tkr		
						Totalkostnad	Kompensation	Nettoeffekt
0-6 år	3 472	3 882	410	7,40%	59 431 kr	1 805	1 382	-423
7-12 år	3 204	3 410	206	8,70%	83 337 kr	1 496	695	-801
13-17 år	2 634	2 870	236	12,10%	99 991 kr	2 860	796	-2 064
18-19 år	917	1 116	199	10,40%	164 230 kr	3 403	671	-2 732
20-24 år	2 014	2 468	453	9,00%	97 047 kr	3 961	1 527	-2 434
25-29 år	2 369	2 508	140	5,80%	49 697 kr	403	471	68
30-39 år	5 311	6 272	961	4,30%	69 002 kr	2 850	3 235	385
40-49 år	5 208	5 607	399	3,70%	83 317 kr	1 229	1 343	114
50-59 år	5 048	5 341	292	3,00%	76 909 kr	674	984	310
60-64 år	2 259	2 492	232	2,60%	45 336 kr	274	782	509
65- år	9 456	10 014	558	1,30%	29 545 kr	214	1 880	1 665
Totalt	41 892	45 980	4 087	4,80%	78 973 kr	19 169	13 766	-5 403

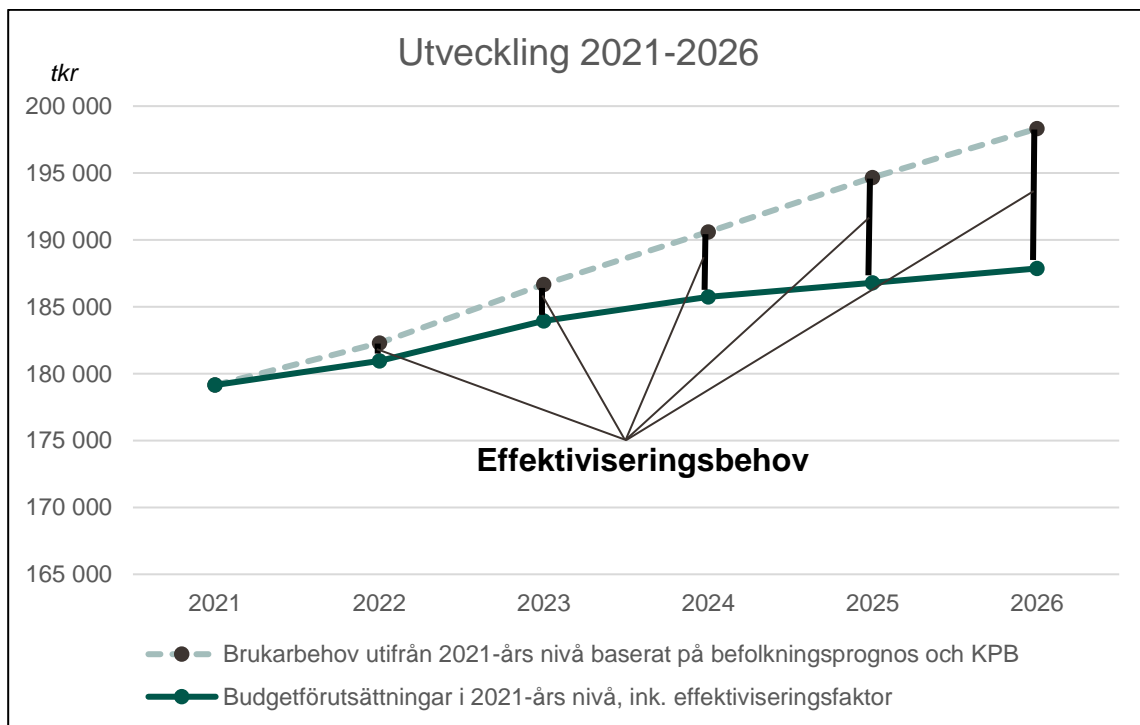
Utöver gapet mellan volymkompensation och KPB kommer nämnden även att behöva hantera det effektiviseringskrav som uppstår genom att en effektiviseringsfaktor motsvarande en andel av prisindex för kommunalverksamhet (PKV) ingår i indexkompensationen i budget. 2021 var effektiviseringsfaktorn borttagen, enligt budget 2021-2023 förväntas effektiviseringsfaktorn uppgå till 25 procent av PKV 2022 och från 2023 förväntas den vara återställd till 50 procent av PKV. Under ramberedningen 2021 har Alliansen, Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna enats om ett förslag om att sänka effektiviseringsfaktorn. Förslaget innebär att faktorn är borttagen 2022 och 2023 samt endast uppgår till 25 procent av PKV 2024.

PKV finns bara prognosticerat till 2024 men om man förutsätter att PKV kvarstår på samma nivå 2025 och 2026 som det prognosticeras till 2023 och 2024 samt att effektiviseringsfaktorn återställs till 50 procent från och med 2025 kommer effektiviseringskravet handla om ytterligare 5,1 mnkr i 2021-års prisnivå.

År	PKV	Effektiviseringsfaktor	Effekt, tkr
2022	1,90%	0,00%	0
2023	2,30%	0,00%	0
2024	2,30%	0,58%	-1 019
2025*	2,30%	1,15%	-2 027
2026*	2,30%	1,15%	-2 004
Totalsumma			-5 051

De kommande fem åren kommer nämnden, utifrån befolkningsprognos och kostnadsstruktur behöva effektivisera verksamheten med 10,5 mnkr i 2021-årsprisnivå eller drygt två mnkr årligen i genomsnitt.

Grafen nedan visar hur effektiviseringsbehovet för IFO-verksamheten faller ut år för år under perioden 2021-2026.



Nämndens verksamhet utanför resurstilldelningsmodellen

Utöver individ- och familjeomsorgsverksamhet ansvarar Socialnämnden för vård och omsorg av personer med funktionsnedsättningar som ansöker om insatser enligt SoL, dvs socialpsykiatri och inte de personer som har insatser genom LSS eller assistansersättning

enligt socialförsäkringsbalken, de senare återfinns inom Vård- och omsorgsnämndens verksamhet.

I Alingsås står den verksamheten för knappt 15 procent av Socialnämndens totala nettokostnad även om verksamheten är mer omfattande än vad nettokostnaden indikerar då en betydande del är intäktsfinansierad. Verksamheten består bland annat av boenden med särskild service, daglig verksamhet, köpt vård och overheadverksamhet. Behoven varierar från individ till individ, ett fåtal individer hade kostnader som översteg 1 mnkr i externa vårdkostnader under 2020 men även den egna produktionen kan vara kostsam, beroende på hur omfattande stöd- eller vårdbehovet är kostar en egen plats från 200 tkr upp emot 1 mnkr.

Eftersom det inte finns någon referenskostnad kopplad till socialpsykiatri får nämnden heller ingen kompensation för volymförändringar enligt resurstilldelningsmodellen. Den enda budgetmässiga mekanismen som har en reell påverkan på finansieringen är effektiviseringsfaktorn motsvarande en andel av PKV. Med en växande befolkning är det sannolikt att efterfrågan på verksamheten kommer öka varpå nämnden kommer behöva effektivisera och frigöra ytterligare medel både avseende volymförändringar och det inbyggda effektiviseringskravet på befintlig socialpsykiatriverksamhet. Delar av dessa medel kommer troligtvis behöva hämtas från IFO-verksamheten med tanke på att socialpsykiatriverksamheten redan har effektiviserats och ställts om. Även om IFO-verksamheten utgör en större andel av nämndens totala verksamhet och att det därmed borde finnas större möjligheter är mycket av verksamheten lagstyrd, varpå besparingar främst bör riktas mot tidiga riktade insatser och den behandlande verksamheten.

Den nya socialtjänstlagen

Från den 1 januari 2023 föreslås den nya socialtjänstlagen träda i kraft, dess reella betydelse och eventuella konflikter med sättet verksamheten inom nämnden bedrivs idag är inte fullt ut känd. Det kommer ta tid innan domar faller och innebörden av den nya lagens effekt på morgondagens socialtjänst har utkristalliserats. På förhand kan man dock se att nämnden har behov av att ställa om delar av sin verksamhet för att möta kraven i den nya lagen. Bland annat kommer rätten till bistånd för den enskilde att vidgas, trösklarna in till verksamheten ska sänkas, fler insatser ska kunna erbjudas utan föregående utredning, barnskyddet ska stärkas och länsstyrelsens tillsyn av verksamheten kommer att öka.

Utifrån de remissvar och betänkanden framträder en bild av att lagen kommer leda till ett behov av öppna, tidiga insatser för att kunna bedriva en hållbar verksamhet och kunna tillgodose invånarnas lagstadgade rättigheter. Morgondagens socialtjänst ska med andra ord ha ett förebyggande perspektiv och inriktas på att vara lätt tillgänglig.

Ett arbete med att förändra arbetssätt och effektivisera handläggningen har redan inletts men att kunna genomföra den omställning av verksamhet och organisation som krävs, parallellt med att bibehålla rättssäkerheten enligt den befintliga socialtjänstlagen och hantera de kommande årens effektiviseringskrav och behov av att omfördela resurser mellan verksamhetsområden, innebär stora utmaningar för Socialnämnden. Ett minskat ekonomiskt svängrum kommer undergräva möjligheterna till en gynnsam utveckling, något

nämnden kommer behöva vara observanta på och ha en plan för att kunna parera effekten av.

Avslutningsvis

Socialnämnden har sedan 2017 haft en oroväckande hög kostnadsutveckling för ekonomiskt bistånd, en utveckling som har accelererat med fler biståndstagare, längre genomströmningstid och större belopp per biståndstagare. Alingsås har de senaste åren haft relativt låga kostnader i förhållande till riket och liknande kommuner, denna skillnad har dock minskat och utvecklingen tyder på att Alingsås inom kort, om det inte redan har hänt, kommer ha högre kostnader för ekonomiskt bistånd än liknande kommuner. Eftersom det inte finns några tecken på att utvecklingen kommer avta, snarare tvärtom, kommer det krävas att finansieringen stärks för verksamheten. Utifrån nuvarande förutsättningar behöver nämnden omfördela resurser från befintlig verksamhet innan förändrade arbetssätt gett full effekt och skapat ett ekonomiskt utrymme, vilket i sin tur kommer kräva effektiviseringar som medför betydande permanenta kostnadsminskningar. Effektiviseringar som kan få negativa konsekvenser i ett längre perspektiv.

Utöver utvecklingen av ekonomiskt bistånd står Alingsås inför en befolkningsökning. Befolkningsprognosen indikerar att befolkningsstrukturen kommer förändras och att gruppen med yngre invånare kommer växa snabbare än gruppen med äldre invånare. Eftersom det är mer sannolikt att yngre invånare blir aktuella för socialtjänsten och att de generellt kräver mer resurser kommer trycket på nämnden troligtvis öka även av denna anledning.

Om budget i balans ska bibehållas behöver Socialnämnden hitta effektiviseringar i verksamheten motsvarande ett belopp i storleksordningen 15-20 mnkr i 2021-års prisnivå de kommande fem åren med anledning av kostnadsutvecklingen för ekonomiskt bistånd, befolkningsprognosen, kostnad per brukare och befintlig budgetmodell. Detta måste ske parallellt med att nämnden frigör resurser för att kunna ställa om verksamheten för att möta de krav den nya socialtjänstlagen förordnar samtidigt som den bibehåller rättssäkerheten enligt den befintliga socialtjänstlagen. Stora omställningar är redan gjorda och nu handlar förvaltningens arbete främst om att fortsätta på inlagen väg och införa nya arbetssätt som effektiviserar handläggningen och frigör ytterligare resurser. Att effektivisera verksamheten i ett fortsatt forcerat tempo skulle äventyra hållbarheten och sannolikt ge negativa effekter på sikt.