



Datum

2012-01-25

Vår referens

Annika Rausin

Direkttelefon

040-34 62 99

Husie SDF diarienummer

Kommunstyrelsen

Ärende: Översyn av resursfördelningsmodellen till stadsdelarnas verksamheter

Initierare: Stadskontoret

Bakgrund

Kommunstyrelsen har den 1 mars 2011 uppdragit åt stadskontoret att genomföra en översyn av den modell som sedan 1997 har tillämpats för att fördela de samlade budgetresurserna till stadsdelarnas verksamheter.

Utredningen föreslår nu en ny och mer generell resursfördelningsmodell med en uppbyggnad som liksom nuvarande modell fördelar resurser utifrån befolkningens storlek, ålder och levnadsförhållande, men där fokus har flyttats från verksamhetsindelningen i dagens modell till en övergripande bild av stadsdelens sociala struktur som har koppling till välfärdsredovisningen.

Utifrån den totala budgeten för alla stadsdelar och med samma åldersgrupper som i den nuvarande modellen beräknas ett genomsnittspris per individ i respektive åldersgrupp för hela Malmö. Därefter sker tillägg och avdrag utifrån stadsdelens sociala struktur i förhållande till detta genomsnittspris för hela Malmö. Sedan tillkommer att den sociala strukturen beaktas genom sju variabler som speglar befolkningens behov av social service. Välfärdsredovisningens indikatorer har varit utgångspunkt vid val av dessa variabler. Dessa är

- Födda i Norden som vistats i Sverige i högst 10 år
- Disponibel inkomst < 150 000 kr
- Personer med sjuk- och aktivitetsersättning
- Barn 0-15 år till föräldrar som har högst förgymnasial utbildning
- Personer i arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder
- Ensamboende 65 år och äldre
- Efterfrågan på förskoleverksamhet

Husie stadsdelsfullmäktiges synpunkter

Stadsdelsorganisationen i Malmö har som huvuduppdrag att beakta de behov av service, stöd, omsorg och utbildning som görs synlig genom

stadsdelsbefolkningens storlek och sammansättning. Varje stadsdelsfullmäktige och förvaltning ansvarar för att den lagstiftning och de politiska mål som råder inom respektive verksamhetsområde följs och uppnås på ett sätt som leder till en positiv utveckling för de medborgare som verksamheten möter. Inom detta ansvar ryms också att skapa en arbetsmiljö som ger förvaltningens personal rimliga möjligheter att utföra sina uppdrag.

Beskrivningen av de olika förutsättningar befolkningen har i Malmö, som genom välfärdsredovisningen visar på stora skillnader, har en huvudsaklig bäring på socioekonomiska förhållanden. Vid fördelning av offentliga medel måste hänsyn tas till detta för att kunna jämna ut skillnaderna och skapa förutsättningar för alla att medverka i samhällslivet och kunna försörja sig genom arbete. Det är viktigt att även följa upp hur resurserna används. Dåliga resultat i välfärdsredovisningen förbättras inte automatiskt med mer resurser.

Den politiska ambitionen är att med offentliga medel och tydlig ansvarsfördelning skapa ett inkluderande samhälle där alla känner sig delaktiga med en positiv framtidstro.

Region Skåne och statliga myndigheter främst genom Arbetsförmedling och Försäkringskassa har uppdrag som är nära knutet till Malmöbefolkningens välfärdsutveckling. Stadsdelsorganisationens befolkningsansvar bör ses i denna relation, liksom koppling till de insatser som sker inom ramen för kommunens budget för arbetsmarknadsåtgärder. Utan en nära sammankoppling till dessa ansvarsområden riskeras misshushållning av resurser genom dubbelarbete och även motstridiga insatser.

Husie stadsdelsfullmäktige menar att förslaget om ny resursfördelningsmodell ytterligare distanserar sig från styrning av de kommunala medlens möjligheter att påverka befolkningens förutsättningar. Modellens bristande koppling till kommunfullmäktiges politiska mål och uppföljning är bekymmersam. En fördelning av resurser bör givetvis kopplas till befolkningens olika förutsättningar, men måste också nödvändigtvis kunna följas upp på ett mer verksamhetsanknutet sätt än vad som blir möjligt i nuvarande förslag. Att modellen är i avsaknad av incitament att egentligen skapa bättre förhållanden för malmöborna lämnas åt förvaltningsorganisationen att hantera.

Modellen innebär att stadsdelsförvaltningarna kommer att få budget generellt och inte som idag uppdelat utifrån verksamhet. Det innebär att resursfördelning kommer att ske på stadsdelsnämndnivå. Detta kommer i sin tur att påverka huvudmannens, i detta fall Malmö stad, möjlighet att exempelvis ta ansvar för styrning av skolans resurser på lång sikt. I Skolinspektionens rapport, *Regelbunden tillsyn i Malmö, beslut och tillsynsprotokoll* går det att utläsa kritik för brister i kommunens möjlighet till styrning och ledning.

Det är anmärkningsvärt av tjänsteutlåtandet att föreslå en modell där möjlighet för resursfördelning mellan verksamheter på huvudmannanivå tas bort och flyttas till nämndnivå samtidigt som kritik finns för en svag styrning i kommunen. Riskerna är överhängande att Malmö stads likvärdighet i utbildning försämras än mer. Vidare kommer en sådan förskjutning även att innebära ett större lagstadgat ansvar och i förlängningen en markant ökning av kunskapskrav då det gäller lag, läroplaner samt förordning för stadsdelsnämnden. Även om tillfälliga satsningar görs från central kommunnivå riktade mot skolverksamhet av bristande karaktär har detta visat sig vara begränsande utifrån kontinuitet. Ett faktum som även skolinspektionen tog fasta på i sin slutrapport.

Förslaget till ny resursfördelning inkluderar inte förslag på lösningar vad gäller de stora svårigheter som anpassningar till framtida behov har. Resursfördelningens kortsiktighet i ettårsbudgetar motverkar planering och ansvarstagande. Särskilt gäller detta då fastigheter behöver byggas för förskola, skola och särskilda boende för äldre och funktionsnedsatta. Utbyggnadsstadsdelar som väljer att ligga i framkant riskerar att få merkostnader då tomma platser kan uppstå för att möta löpande behovsökning. De merkostnader som kan uppstå måste på så sätt finansieras genom personalminskningar i befintlig verksamhet.

Ekonomiska konjunkturen kopplat till befolkningsprognoser ger stadsdelsorganisationen ett osäkert planeringsunderlag. Tidspannet mellan beställning och inflyttning i exempelvis ny förskola rör sig om tre år. För att kunna balansera inom ekonomiska ramar medför detta behov av kortare ledtider vilket i sin tur innebär ökat behov av tillfälliga paviljonglösningar. Detta förhållningssätt har lett till att vi idag har nyöppnade paviljonger där 75 % av barnen är mellan 1 – 2 år. Vilket allvarligt påverkar kvalitén i kontakten med barnen.

Vid översyn av modellen har endast översyn av tillägskriterierna gjorts. Även översyn av grundersättning per åldersintervall måste ske. Grundersättning per åldersintervall bör kopplas till de verksamhetsmått som tas fram för respektive verksamhet. Behov av bemanning i t ex särskilt boende eller personal i hemtjänsten är densamma oavsett social struktur i stadsdelen.

Husie stadsdelsförvaltning har ca 100 personer boende i gruppboende i stadsdelen. Så gott som alla är i behov av stöd från hemsjukvården. Var i tillägskriterierna fångas detta behov?

Då grundersättningen i den nya modellen bygger på grundersättning och genomsnittlig tilläggsresurs enligt den gamla modellen finns t ex ingen grundresurs avseende individ- och familjeomsorgen. Föräldrars utbildningsnivå, inkomst och etnisk bakgrund påverkar förvisso familjernas situation men

missbruksvård, relationsbehandling, placeringar och barn med diagnoser fångas inte i denna modell.

Husie stadsdelsfullmäktige föreslår därför att kommunstyrelsen avvaktar genomförande av förslag till ny resursfördelning till förmån för översyn av Malmö stads styrning där begrepp som vision, politiska mål, verksamhetsplaner, styrkort, ledaransvar knyts samman med de ekonomiska förutsättningarna.

Husie stadsdelsfullmäktiges förslag till förändringar inom ramen för förslag till ny resursfördelningsmodell

Om ändå ny fördelning ska göras inom befintlig modell föreslår Husie stadsdelsfullmäktige att ändringar görs.

Nedan följer alternativ med utgångspunkt från de sju föreslagna variablerna av social struktur. Försök till renodling och tydliggörande i relation till stadsdelsförvaltningarnas uppdrag samt undvikande av dubbel ersättning för samma fenomen har varit vägledande.

Grundresurs föreslås att fördelas efter de åldersgrupper stadsdelsförvaltningarna har huvuduppdrag för. I befolkningsberäkningen bör därför åldersspannet 20 – 64 år undantas.

Översyn bör dessutom ske av grundresursen per åldersintervall. Koppling sker till verksamhetsmått.

1. ***Födda utanför Norden som vistats i Sverige i högst 10 år***
Tag bort denna! Rymt under pkt 2.
2. ***Disponibel inkomst under 150 000***
Uppdrag finns inom samtliga verksamheter inom stadsdelsorganisationen.
3. ***Personer med sjuk- och aktivitetsersättning***
Tag bort denna! Rymt inom det statliga ansvaret.
4. ***Barn 0 – 15 år till föräldrar som har högst förgymnasial utbildning***
Här rymt social problematik i relation till beroende av försörjningsstöd, särskilt stöd i förskola och skola, förberedande arbetsmarknadsinsatser inom individ och familjeomsorgen.
5. ***Personer i arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder***
Tag bort denna! Rymt inom statens ansvar och den kommunala budgeten för arbetsmarknadsåtgärder inklusive kommunal vuxenutbildning inom utbildningsförvaltningen samt Sociala resursförvaltningen.

6. *Ensamboende 65 år och äldre*

Kartlägg hur stor andel mellan 65-70, 71-75, 76-80, 81 + som erhåller kommunal Vård och omsorg.

7. *Efterfrågan på förskoleverksamhet*

Då andelen barn som efterfrågar förskoleplats skiljer väsentligt mellan stadsdelarna och då detta behov inte fångas upp av några sociala kriterier utan tvärtom står i motsatsförhållande till de sociala kriterierna måste detta finnas kvar.

Viktigt är sedan hur stor andel av resurserna som utgör fördelning efter sociala faktorer.

Konsekvenser för Husie stadsdelsfullmäktige vid införande av förändrad resursfördelningsmodell

Om föreslagen resursfördelningsmodell genomförs kommer det att få mycket stora konsekvenser för Husie stadsdelsförvaltning. Modellen innebär att stadsdelsförvaltningen tappar 2,5% av de ekonomiska resurserna. Även om en treårsmodell föreslås för genomförandet är det ett faktum att Husie stadsdelsförvaltning kommer att förfoga över cirka 14 mkr mindre jämfört med 2012. Detta samtidigt som Malmö står inför stora besparingar 2013 till följd av det allmänna ekonomiska läget samt en intern höjning av skolhyrorna.

Stora anpassningar av befintlig verksamhet blir nödvändig med sämre måluppfyllelse som följd. Konsekvensen kommer inom alla verksamheter att blir lägre personaltäthet, lägre ledartäthet och mindre förebyggande arbete vilket långsiktigt leder till ökade kostnader.

Då Husie stadsdel har stort framtida behov av nybyggda förskolor och skolor kommer stadsdelen få ökade kostnader exklusive byggkostnader. Uppstartskostnader i form av möbler, undervisningsmaterial samt personal är inledningsvis alltid högre. Enligt gällande befolkningsprognos måste Husie bygga ett antal förskolor samt ett antal skolor fram till och med 2017. Då varje start av ny verksamhet genererar anspråk av extra resurser kommer resurser för befintlig verksamhet minska.

Husie stadsdel har en betydande mängd barn och elever i enskild verksamhet. Ersättning per barn till Husies enskilda verksamheter baseras på genomsnittskostnad för Malmö stad. Husie erhåller lägre ersättning än genomsnittet för stadsdelarna i resursfördelningen. Mellanskillnaden blir då till enskild verksamhet fördel och måste betalas genom resurssänkning för de kommunala skolorna i Husie.

Det finns en tydlig lokal socioekonomisk fördelning inom skolverksamheten mellan kommunala och enskilda huvudmän i Husie. Det är barn med resursstarka och högutbildade föräldrar som innehar plats på enskilda

huvudmäns skolor. Då plats på enskild verksamhet kostar mer än i kommunal blir resultatet att stadsdelen fördelar mer resurser till barn i enskild verksamhet samtidigt som barn i kommunal verksamhet får mindre. Sammantaget kommer föreslagna kriterier och stadsdelens inneboende socioekonomiska fördelning mellan huvudmän leda till en struktur som är motsägelsefull sett utifrån intentionen med Malmö stads resursfördelningsmodell.

Husie stadsdelsfullmäktige ser med förslaget till ny resursfördelning mycket allvarligt på förutsättningarna att säkerställa driften inom förvaltningens samtliga verksamheter. Efter mångåriga rationaliseringar och effektiviseringar har Husie stadsdelsfullmäktige haft förhoppning att med ny modell kunna ge bättre och inte sämre förutsättningar för anställda att genomföra sina uppdrag.

Husie stadsdelsfullmäktige beslutar

att föreslå att kommunstyrelsen avstår från införande av förslaget till ny resursfördelningsmodell och att kommunstyrelsen vidare utreder förutsättningarna för införande av ny alternativ styrmodell för Malmö stad.

Ulla-Britt Mattisson
Ordförande

Alf Merlöv
Stadsdelschef