



Datum
2022-08-01
Vår referens
Martin Svensson
Controller
martin.svensson4@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Riktlinjer för hantering av riktade statsbidrag och fördelning av statsbidragen som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flykting STK-2021-1351

Sammanfattning

Under 2020 har stadsrevisionen genomfört granskning av berörda nämnders och styrelser hantering av statsbidrag från Migrationsverket. De konstateranden som görs i granskningsrapporten har legat till grund för ett uppdrag till stadskontoret att ta fram förslag till riktlinjer för riktade statsbidrag samt en anmodan till arbetsmarknads- och socialnämnden att ta fram förslag till fördelning av statsbidrag inom intäktsbudgeten Statsbidrag flyktingar. Kommunstyrelsens arbetsutskott har skickat dessa förslag på remiss för yttrande till berörda nämnder.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige godkänner Riktlinjer för hantering av riktade statsbidrag.
2. Kommunfullmäktige godkänner arbetsmarknads- och socialnämndens förslag på fördelning av statsbidrag som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flyktingar enligt beslut 211125 §369.
3. Kommunfullmäktige justerar kommunbidragsramarna från och med 2023 för berörda nämnder i enlighet med förslag i ärendet.
4. Kommunfullmäktige uppdrar åt kommunstyrelsen att inarbeta beslutad justering i förslag till budget för 2023.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 211206 Riktlinjer för hantering av riktade statsbidrag; nu fråga om remiss
- G-Tjänsteskrivelse ASN presidieberedning 2021-11-03 Uppdrag från kommunstyrelsen
- Arbetsmarknads- och socialnämndens beslut 211125 §369
- Beslut KSAU 211206 §716
- Revisorskollegiet beslut 220126 § 12
- Remissvar från grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 220217 § 17 med Särskilt yttrande (M+C)

- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 220325 § 44
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 220323
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Remissvar från hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
- Remissvar från kulturnämnden
- Kulturnämnden beslut 220329
- Remissvar från tekniska nämnden
- Remissvar från fritidsnämnden
- Fritidsnämnden beslut 220324 § 43
- Remissvar från funktionsstödsnämnden
- Funktionsstödsnämnden beslut 220328 § 36
- Servicenämnden beslut 220329 § 36
- Remissvar från servicenämnden
- Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden beslut 220330 § 42
- Förskolenämnden beslut 220330 § 34
- Remissvar från förskolenämnden
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 220324 § 127
- Tekniska nämnden beslut 220329 § 75
- Remissvar från miljönämnden
- Miljönämnden beslut 220616 § 119 med Särskilt yttrande (M+C)
- Remissvar från överförmyndarnämnden
- Överförmyndarnämnden beslut 220620 § 49
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 220808 Riktlinjer för hantering av riktade statsbidrag samt fördelning av statsbidragen som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flykting

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-12-06

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2022-08-08

Kommunstyrelsen 2022-08-17

Kommunfullmäktige 2022-09-01

Beslutet skickas till

Revisorskollegiet

Alla nämnder

Ärendet

Under 2020 har stadsrevisionen genomfört granskning av berörda nämnders och styrelser hantering av statsbidrag från Migrationsverket. I rapporten ”Granskning av hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket - rapport Malmö stadsrevision” konstaterar stadsrevisionen bland annat att kommunstyrelsen inte i tillräcklig omfattning säkerställer att det finns en ändamålsenlig hantering av dessa statsbidrag.

För det första rekommenderas kommunstyrelsen i revisionsrapporten att ta fram ett

lättillgängligt kommuncentralt styrdokument avseende statsbidrag från Migrationsverket. I kommunstyrelsens yttrande över revisionsrapporten (KS 2021-04-07 §121) görs bedömningen att ett sådant styrdokument bör omfatta alla riktade statsbidrag och stadskontoret ges i uppdrag att i samråd med berörda förvaltningar ta fram riktlinjer för hantering av sådana bidrag.

För det andra bedömer revisionen att fördelningen av ersättningar från Migrationsverket som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flyktingar inte är tillräckligt ändamålsenlig då konstruktionen med en intäktsbudget innebär att detta statsbidrag inte fördelas ut till nämnderna. De nämnder som berörs är arbetsmarknads- och socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt överförmyndarnämnden. Kommunstyrelsen har därför anmodat arbetsmarknads- och socialnämnden att utreda förutsättningarna för en fördelning av intäktsbudgeten Statsbidrag flyktingar och ta fram ett förslag till kommunstyrelsen senast i november 2021. Arbetsmarknads- och socialnämnden förslag till fördelning återfinns i bilagan tjänsteskrivelse till nämndens presidieberedning 2021-11-03 och beskrivs i korthet nedan.

Kommunstyrelsens arbetsutskott har skickat stadskontorets förslag på riktlinjer för hantering av riktade statsbidrag samt arbetsmarknads- och socialnämndens förslag på fördelning av statsbidrag inom intäktsbudgeten Statsbidrag flyktingar på remiss för yttrande till berörda nämnder.

Yttranden över förslag till Riktlinjer för hantering av riktade statsbidrag

Arbetsmarknads- och socialnämnden tillstyrker förslaget till riktlinjer och menar att det motsvarar det sätt på vilket riktade statsbidrag redan hanteras i praktiken samt att förslaget tydliggör att den särskilda intäktsramen för statsbidrag flyktingar bör avvecklas och intäkterna istället fördelas till berörda nämnder. Funktionsstödsnämnden ställer sig bakom förslaget och anser att det är bra med ett förtydligande av nämndernas ansvar samtidigt som nämnderna ges handlingsutrymme att delegera. Nämnden påpekar dock att vid nya aviserade statsbidrag är det ofta svårt att veta exakta belopp för nästkommande budgetår. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden är positiv till förslaget men önskar förtydliganden kring delegering av vissa moment i processen.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig positiv till förslaget men föreslår att det även bör finnas skriftliga överenskommelser mellan de nämnder som samordnar riktade statsbidrag. Förskolenämnden ställer sig huvudsakligen positiv till förslaget men anser att riktlinjerna ytterligare behöver tydliggöra samordnande nämnds ansvar samt vad konsekvenserna skulle kunna bli i de fall en samordnande nämnd brister i sitt ansvar att involvera andra berörda nämnder. Grundskolenämnden ställer sig positiv till förslaget.

Fritidsnämnden ställer sig positiv till förslaget men anser att det har liten påverkan på nämndens hantering av statsbidrag. Kulturnämnden är positiv till de nya riktlinjerna och gör en generell beskrivning av hur nämnden hanterar riktade statsbidrag idag som ligger i linje med riktlinjerna. Stadsbyggnadsnämndens yttrande beskriver hur samordning sker med arbetsmarknads- och socialnämnden avseende vissa bidrag och att riktlinjerna tydliggör detta förfarande. Servicenämnden ställer sig positiv till förslaget men påpekar att då bidrag behöver hanteras omgående är det av vikt att handläggningstiden inte förlängs till följd av riktlinjerna. Tekniska nämndens yttrande tydliggör att nämnden inte hanterat riktade statsbidrag.

Överförmyndarnämnden tillstyrker förslaget och miljönämnden ställer sig positiv till riktlinjerna

medan valnämnden avstår från att yttra sig. Stadskontorets ekonomi- och utvecklingsenhet har framfört synpunkter på förslaget, vilka dock inte föranleder ändringar i riktlinjerna.

Stadskontorets bedömning

Det är stadskontorets bedömning att inkomna svar huvudsakligen är positiva till förslaget till riktlinjer för hantering av riktade statsbidrag.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och förskolenämnden har båda synpunkter på formalisering av överenskommelser vid samordning av riktade statsbidrag. Nedan återfinns den punkt i riktlinjerna som behandlar samordningsansvar. Stadskontoret föreslår ett förtydligande avseende överenskommelser, se understruken text.

- En nämnd med samordningsansvar ska hantera riktade statsbidrag i samverkan med övriga berörda nämnder. Samtliga berörda nämnder ska skriftligen komma överens om moment såsom värdering och fördelning mellan nämnder samt övriga moment som inte är av administrativ karaktär.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden påpekar att det inte tydligt framgår att även hantering av statsbidrag som berör den egna nämnden och extern part kan delegeras. Nedan återfinns den punkt i riktlinjerna som behandlar extern part. Stadskontoret föreslår ett förtydligande avseende delegering och överenskommelser, se understruken text.

- Nämnderna har ansvar för att hantera riktade statsbidrag som berör den egna nämnden och extern part. Nämnderna kan med fördel delegera hanteringen av statsbidragen. Nämnden ansvarar för att skriftligen komma överens med extern part om moment såsom värdering och fördelning samt övriga moment som inte är av administrativ karaktär.

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden menar även att upprättande av dokumentation bör anses som ren verkställighet och därmed inte ett beslut som kan delegeras från nämnd. Stadskontoret anser att det i hanteringen av statsbidrag ingår moment som inte är ren verkställighet, till exempel skriftliga överenskommelser vid samordning. Därför bör punkten som avser dokumentation stå kvar oförändrad, se nedan.

- Nämnderna har ansvar för att dokumentera hanteringen av riktade statsbidrag. Nämnden kan med fördel delegera upprättandet av denna dokumentation.

Förskolenämnden framför synpunkter kring ansvar vid samordning samt konsekvenser om samordnande nämnd brister i sitt ansvar. Stadskontoret anser att förutsättningarna för samordning samt konsekvenser av bristande samordning kan variera för varje enskilt statsbidrag och att detta därför bäst regleras i ovan nämnda skriftliga överenskommelser.

Service- och omsorgsnämnden betonar att riktlinjerna inte får förlänga handläggningstiden vid hanteringen av enskilda bidrag. Stadskontoret anser att riktlinjernas utformning bör leda till större tydlighet och därför snarare bör minska eventuella dröjsmål vid handläggning av statsbidrag.

Stadskontorets synpunkter på Förslag på fördelning av statsbidragen som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flyktingar

Arbetsmarknads- och socialnämndens förslag inleds med att sammanfatta vilka ersättningar som

omfattas av intäktsbudgeten Statsbidrag flyktingar samt med att åskådliggöra dessa ersättnings minskning från drygt 300 mnkr 2019 till cirka 60 mnkr enligt prognos för 2022. Därefter görs en genomgång av vilken verksamhet som omfattas av de olika ersättningarna och hur stora de olika ersättningarna är per person. Den så kallade schablonersättningen är den största ersättningen och utgör drygt 58 mnkr av prognosen för 2022.

De berörda förvaltningarna har gjort uppskattningar av storleken på nettokostnader förknippade med schablonersättningen. Detta arbete har försvårats av att verksamhet riktad till målgruppen ofta är integrerad med annan verksamhet. Dessa nettokostnader uppskattas till totalt drygt 150 mnkr under 2021, vilka idag finansieras av de berörda nämndernas kommunbidrag. Schablonersättningen föreslås fördelas med respektive nämnds andel av de totala uppskattade nettokostnaderna som fördelningsgrund. Övriga ersättningar avser nettokostnader som uppkommer på en eller två nämnder och föreslås fördelas till dessa nämnder.

Förslaget avslutas med ett avsnitt om praktisk hantering där det bland annat föreslås att fördelning mellan berörda nämnder ska regleras konkret genom överenskommelser och att arbetsmarknads- och socialnämnden ska fortsätta sköta administrationen av ersättningarna.

Stadskontoret anser att förslaget avseende ansvarsfördelning och hantering innefattande överenskommelser och samordningsansvar stämmer väl överens med stadskontorets förslag till riktlinjer för hantering av riktade statsbidrag. Stadskontoret föreslår därför att kommunfullmäktige godkänner förslaget.

Yttranden över Förslag på fördelning av statsbidragen som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flyktingar

Arbetsmarknads- och socialnämnden tillstyrker det förslag till fördelning av intäkterna inom ramen för Statsbidrag flyktingar som nämnden arbetat fram på uppdrag av kommunstyrelsen. Förskolenämnden har inget att invända mot de föreslagna fördelningsnycklarna och grundskolenämnden ställer sig positiv till förslaget.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig positiva till att fördela statsbidragen så att medel avsatta för målgrupperna når medborgarna, men nämnden ställer sig negativ till den fördelning som föreslås. Nämnden menar att en finansieringsmodell där en stor andel av intäkterna består av statsbidrag skapar en osäker och administrativt tung finansieringsform. Vidare påpekar nämnden att beräkningarna i förslaget baseras på en grov uppskattning för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden gällande hur stor ekonomisk ram som historiskt (2019 och 2020) använts för målgruppen som har utbildning i svenska för invandrare (SFI).

Slutligen anser nämnden att det är viktigt att arbetsmarknads- och socialnämndens prognos för statsbidrag och tillhörande fördelning mellan nämnderna är rätt skattad för just det år stadskontoret avser att växlingen av kommunbidrag och statsbidrag ska ske. I stället föreslår nämnden att man tittar på prognos för målgruppen kommande år i fördelningen.

Stadskontorets bedömning

I arbetsmarknads och socialnämndens förslag till fördelning av ersättningarna framgår att en fördelning bör kompletteras med överenskommelser mellan berörda nämnder. Enligt förslaget bör sådana överenskommelser reglera bland annat budgetering, prognostisering samt utvärdering av fördelningsnycklar. Efter utvärdering föreslås berörda nämnder ha mandat att komma överens om förändrade fördelningsnycklar.

Stadskontoret menar att ovan beskrivna överenskommelser och mandat bör kunna säkerställa att fördelningsnycklarna inför varje budgetår är uppdaterade och relevanta. Även administrationen av ersättningarna bör kunna regleras i dessa överenskommelser för att på så sätt fastställa en effektiv praktisk hantering av ersättningarna.

Vidare menar stadskontoret att en fördelning av ersättningarna snarare bör leda till totalt sett mindre ekonomisk osäkerhet för berörda nämnder. Detta då det vid fördelning av ersättningarna sker en automatisk ökning eller minskning av resurser till berörd verksamhet vid ett förändrat flyktningmottagande. Vid nuvarande modell där ersättningarna inte fördelas krävs i stället beslut i kommunfullmäktige.

Stadskontorets förslag till justering av kommunbidrag från och med budget 2023

Stadskontoret föreslår att ersättningarna som ryms i intäktsbudget Statsbidrag flyktingar fördelas till berörda nämnder samt att denna ram avvecklas och att en motsvarande justering sker av berörda nämnders kommunbidragsramar. Stadskontoret föreslår att denna avveckling samt justering sker i budget 2023. I sin budgetskrivelse för 2023 prognostiserar arbetsmarknads- och socialnämnden de totala intäkterna inom ramen till 50 mnkr. Kommunbidragsramarna för berörda nämnder föreslås justeras enligt förslag i arbetsmarknads- och socialnämndens beslut 211125 §369 med belopp enligt nedanstående tabell, kolumn ”Total justering”:

Nämnd	Avveckling av ram Statsbidrag flykting	Justering av berörda nämnders kommunbidragsramar	Total justering
Arbetsmarknads- och socialnämnden	50 000	-11 348	38 652
Förskolenämnden		-1 464	-1 464
Grundskolenämnden		-5 856	-5 856
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden		-31 232	-31 232
Överförmyndarnämnden		-100	-100
TOTALT	50 000	-50 000	0

Arbetsmarknads- och socialnämnden är idag befriad från resultatansvar för ramen Statsbidrag flyktingar. I och med att denna ram avvecklas och en motsvarande justering av kommunbidragsramar sker för berörda nämnder avvecklas också befrielsen från resultatansvar.

I samband med att arbetsmarknads- och socialnämnden under 2019 redovisade ett växande underskott gavs stadskontoret i uppdrag av kommunstyrelsens arbetsutskott att tillsammans med arbetsmarknads- och socialförvaltningen analysera de bakomliggande orsakerna till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom nämndens verksamheter. I den rapport som presenterar resultatet av denna analys beskrivs även för- och nackdelar med en ramkonstruktion med flera ramar och befrielse från resultatansvar.

Som exempel på fördelar kan nämnas att nämndens övriga verksamheter på kort sikt skyddas från stora kostnadsökningar inom en ram med befrielse från resultatansvar. En sådan konstruktion är relevant vid kostnader som är drivna av externa faktorer som till exempel konjunkturläge och då dessa kostnader är särskilt svåra att prognostisera. Relevansen ökar

ytterligare om kostnaderna storleksmässigt utgör en betydande del av nämndens totala kostnader.

Exempel på nackdelar är inlåsning och suboptimering i form av att satsningar inom en ram utan befrielse från resultatansvar väljs bort av ekonomiska skäl, även om de leder till stora kostnadsbesparingar inom en ram med befrielse från resultatansvar. Det kan även föreligga en risk för att kostnader styrs till en ram med befrielse från resultatansvar, även om de egentligen inte tillhör denna ram.

Ovanstående för- och nackdelar är i olika utsträckning relevanta även för ramen Statsbidrag flyktingar, även om denna ram skiljer sig såtillvida att det är en intäktsram. Exempelvis kan volymer avseende flyktingmottagande förändras vilket kan leda till ökat eller minskat statsbidrag under innevarande år. Dock avser statsbidraget verksamheter inom grunduppdraget för de berörda nämnderna och ingen befrielse av resultatansvar finns idag för dessa. Om befrielsen från resultatansvar kvarstod skulle ekonomistyrningen bli alltför komplex och brista i tillförlitlighet och transparens. Stadskontoret föreslår därför att den befrielse från resultatansvar som idag är kopplad till intäktsbudget Statsbidrag flyktingar avvecklas.

Ansvariga

Anna Westerling Ekonomidirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör