

Bakomliggande orsaker

till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter

Delrapport 2: Ramkonstruktionen, hemlöshet samt kostnader inom arbetsmarknads- och socialförvaltningens ram.

Innehåll

Sammanfattande slutsatser	4
Den nuvarande ramkonstruktionen har både för- och nackdelar	4
Kostnaderna inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden liknar dem i socioekonomiskt jämförbara kommuner	5
Hemlöshetskostnaderna sjunker men ligger fortfarande högt	6
1. Inledning	7
Målsättning och arbetets genomförande.....	7
Urval av socioekonomiskt liknande kommuner	7
Avgränsning av uppdraget	8
Läsanvisning.....	9
2. Arbetsmarknads- och socialnämndens ekonomi.....	10
Nämndens ekonomiska ramar idag.....	10
Nämndens budgetunderskott	11
Bristande prognossäkerhet.....	12
Budgetunderskottet i ett längre perspektiv	13
<i>Ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden</i>	<i>13</i>
<i>Ramen för hemlöshet.....</i>	<i>15</i>
3. Arbetsmarknads- och socialnämndens ekonomiska ramar: struktur och upplägg	17
Hur uppdelningen av nämndens ekonomiska ramar förändrats över tid	17
Befrielse från resultatansvar för ekonomiskt resultat.....	17
Så bestäms ramarnas storlek.....	18
Separata ramar med befrielse från ansvar av ekonomiskt resultat: för- och nackdelar	19
Liknande kommuners och statliga myndigheters uppdelning av anslag	21
<i>Socioekonomiskt liknande kommuner</i>	<i>21</i>
<i>Statliga myndigheter</i>	<i>22</i>
Diskussion	23
4. Arbetsmarknads- och socialnämndens kostnader i jämförelse med andra kommuner.....	26
Varför jämförs Malmö med andra kommuner?	26
Vilken statistik grundar sig jämförelserna på?	26
Hur stor andel av Malmös kostnader avser individ- och familjeomsorg, och hur ser det ut i andra kommuner?.....	27
Var avviker Malmö jämfört med liknande kommuner?	28
<i>Ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden</i>	<i>29</i>
<i>Ramen för hemlöshet.....</i>	<i>35</i>
<i>Ramen för ekonomiskt bistånd.....</i>	<i>37</i>
5. Ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden	40

Kostnadsutvecklingen inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden	40
Möjliga orsaker till kostnadsökningarna.....	41
<i>Omställningen mot fler insatser i egen regi tar tid</i>	<i>41</i>
<i>Personalkostnaderna ökar</i>	<i>42</i>
<i>Fler vårdtunga placeringar?.....</i>	<i>43</i>
<i>Malmöns befolkning växer snabbt.....</i>	<i>45</i>
<i>De statliga ersättningar för kommunmottagna täcker inte kostnaderna</i>	<i>46</i>
<i>Den psykiska ohälsan i samhället ökar.....</i>	<i>47</i>
<i>Fler i behov av hjälp uppmärksammas.....</i>	<i>48</i>
<i>Diskussion</i>	<i>50</i>
Samverkan med andra nämnder och myndigheter.....	51
6. Ramen för hemlöshet	53
Bakgrund	53
<i>Vem är hemlös?.....</i>	<i>53</i>
<i>Hemlösheten i Malmö.....</i>	<i>54</i>
Olika grupper påverkades till olika grad av minskningen 2019	56
Vad förklarar minskningen under 2019?	58
<i>Malmöns arbets- och bostadsmarknad förändrades inte nämnvärt mellan 2018 och 2019</i>	<i>58</i>
<i>Arbetsmarknads- och socialnämndens förklaringar till minskningen.....</i>	<i>61</i>
<i>Diskussion</i>	<i>62</i>
Malmö stads pågående arbete med hemlöshet	64
<i>Program för att motverka hemlöshet.....</i>	<i>64</i>
<i>Arbete för att öka antalet platser i egen regi.....</i>	<i>65</i>
7. Analys och slutsatser.....	66
Den nuvarande ramkonstruktionen har både för- och nackdelar	66
Kostnaderna inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden liknar dem i socioekonomiskt jämförbara kommuner	67
Hemlöshetskostnaderna sjunker men ligger fortfarande högt.....	68

Sammanfattande slutsatser

Stadskontoret har fått i uppdrag från kommunstyrelsen att tillsammans med arbetsmarknads- och socialförvaltningen analysera de bakomliggande orsakerna till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter. Uppdraget har genomförts genom analyser av nämndens verksamheter och dess förutsättningar samt genom jämförelser med socioekonomiskt liknande kommuner.

Utredningen har i denna delrapport, delrapport 2, studerat arbetsmarknads- och socialnämndens kostnader inom ramen för hemlöshet samt ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden. Dessa ramar utgör i skrivande stund över 70 procent av nämndens totala budget. Utredningen har även studerat själva konstruktionen med separata ekonomiska ramar där nämnden har ett resultatansvar enbart för vissa. Nämndens kostnader inom ramen för ekonomiskt bistånd är analyserade i delrapport 1.

Utredningen konstaterar att Malmös kostnader per invånare för strukturell hemlöshet ligger långt över motsvarande kostnader i socioekonomiskt liknande kommuner. Även kostnaderna för social hemlöshet ligger över genomsnittet för socioekonomiskt liknande kommuner, men sticker inte ut på samma sätt. För kostnaderna som ligger inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden ligger kostnaden per invånare i Malmö i höjd med genomsnittet för socioekonomiskt liknande kommuner. Det finns dock skillnader inom de olika kategorierna i ramen.

Den nuvarande ramkonstruktionen har både för- och nackdelar

Arbetsmarknads- och socialnämndens budget är i nuläget uppdelad i fyra separata ramar. Av dessa har nämnden enbart resultatansvar för ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden. De övriga tre (ramen för hemlöshet, ramen för ekonomiskt bistånd och ramen för statsbidrag flyktingar) är nämnden befriade från resultatansvar för. Utredningens slutsats är att skillnaden mellan nämndens ansvar för de ramar där man har och de ramar där man inte har resultatansvar i praktiken är relativt liten.

Anledningen till de separata ramarna är att skydda nämndens övriga verksamheter från plötsliga underskott inom till exempel ekonomiskt bistånd. Nämndens möjlighet att påverkar kostnader inom de ramarna där man inte har resultatansvar anses också vara begränsad. Ett system med separata ramar låser dock fast resurser i de olika ramarna. Det gör det svårt att finansiera satsningar för att till exempel minska antalet hushåll som får ekonomiskt bistånd. Vidare ger ett system där vissa av ramarna inte är behäftade med resultatansvar incitament till att försöka styra kostnader till dessa ramar, även om det inte är de som är mest kostnadseffektivt för verksamheten som helhet.

Ingen av de socioekonomiskt liknande kommunerna använder ett system med separata ramar och befrielse från resultatansvar för kostnader gällande hemlöshet eller ekonomiskt bistånd. Däremot verkar man i praktiken agera som att ansvarig nämnd inte har fullt resultatansvar för utbetalt ekonomiskt bistånd. På så sätt är Malmö stads system en formalisering av vad andra kommuner redan gör. De statliga myndigheterna har likt Malmö ett system där anslag till myndigheter kan befrias från resultatansvar. I praktiken skiljer sig dock systemen åt.

Utredningen konstaterar att ett system med separata ekonomiska ramar kan se ut på olika sätt. Redan idag finns det specialregler för att minska de snedvridande incitamenten av att ha separata ramar. Sådana undantag hade dock inte varit

nödvändiga om nämnden hade haft en gemensam ram med resultatansvar. En gemensam ram med resultatansvar kan dock kräva skrivningar som skyddar övriga delar av nämndens verksamhet mot plötsliga underskott till följd av förändringar som ligger utanför förvaltningens rådighet.

Stadskontoret anser att det finns anledning att se över dagens ramkonstruktion. Riskerna med separata ramar är att resurser låses in i olika ramar vilket kan förhindra att viktiga satsningar görs då minskade kostnader inte kan räknas hem. Redan idag finns undantagsregler från en renodlad ramkonstruktion, men det är inte säkert att dessa är tillräckliga. Med en enda ram försvinner risken att resurser låses in, men verksamheten kan bebövas skyddas mot oförutsedda och ej påverkbara kostnadsökningar i ekonomiskt bistånd eller hemlöshet. Även för detta kan dock skrivningar läggas till som kan skydda verksamheten.

Kostnaderna inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden liknar dem i socioekonomiskt jämförbara kommuner

I en jämförelse med socioekonomiskt liknande kommuner konstaterar utredningen att de kostnader som faller under ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden i stort ligger i nivå med jämförelsekommunerna. De skillnader som finns indikerar att Malmö stads kostnader för missbruksvård för vuxna är relativt höga. Kostnaderna för barn- och ungdomsvård är istället relativt låga. Eftersom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden omfattar kostnader för en mängd olika insatser påverkas också dess kostnader av en rad olika faktorer.

Arbetsmarknads- och socialnämndens verksamhet har expanderat och man har ökat antalet insatser, varför kostnaderna stigit. Dock kan utredningen inte fastställa i hur stor utsträckning de ökade volymerna svarar för kostnadsutvecklingen. Verksamhetens bredd tillsammans med en omorganisation 2017 gör det svårt att ta fram en samlad bild över hur volymerna förändrats över tid. Utredningen kan dock konstatera att antalet orosanmälningar som kommit in till nämnden gällande barn och unga som befaras fara illa har ökat sedan 2015. Därutöver har kostnaderna för institutionsplaceringar ökat i samband med att ett nytt ramavtal infördes 2018.

Även om tillskottet av nya kommunmottagna i Malmö per år har minskat efter 2015, är gruppen fortfarande stor och behöver i genomsnitt fler insatser än övriga Malmöbor. Dessutom har den psykiska ohälsan i samhället i stort ökat och antalet polisanmälningar gällande våld i nära relationer tyder på en större utsatthet för våld inom familjen i Malmö jämfört med både Göteborg och Stockholm.

Arbetsmarknads- och socialnämndens har ett pågående arbete för att driva fler insatser i egen regi för att på så sätt sänka kostnaderna i framtiden. Eftersom detta är en pågående omställning går effekterna ännu inte att bedöma. Satsningar på personal har dock utgjort en stor del av kostnadsökningen mellan 2018 och 2019. Vidare driver nämnden samverkansprojekt med andra nämnder och myndigheter för att stärka sitt proaktiva arbete. Även om kostnaderna därmed kan komma att minska på sikt kan de samtidigt öka initialt om fler får stöd och hjälp. Detta är ett exempel där ett utvecklat arbete med ekonomiska konsekvensanalyser, såsom diskuteras i den föregående delrapporten, hade kunnat underlätta planeringen.

Stadskontoret lyfter betydelsen av att arbetet med att ställa om verksamheten mot fler insatser i egen regi dokumenteras och följs upp även framöver för att kunna säkerställa att nämndens kostnadsutveckling bryts och kostnaderna minskar. Samtidigt anser stadskontoret det önskvärt att nämnden också följer upp att kvaliteten inte påverkas negativt av att flytta insatser till egen regi.

Hemlöshetskostnaderna sjunker men ligger fortfarande högt

I Socialstyrelsens nationella hemlöshetskartläggning har Malmö flest hemlösa per invånare bland Sveriges 75 största kommuner. Under 2019 minskade dock hemlösheten i Malmö för första gången sedan 2012. Även om minskningen var stor ligger dock Malmös kostnader fortfarande på en hög nivå jämfört med socioekonomiskt liknande kommuner.

Utredningen har inte hittat några förändringar på Malmös arbets- eller bostadsmarknad som kan förklara minskningen av antalet hemlösa i kommunen som skedde 2019. Förändringen verkar istället bero på Malmö stads eget arbete. Framst verkar arbetsmarknads- och socialförvaltningens anpassning till rättspraxis gällande vilket stöd som erbjuds till strukturellt hemlösa ha förändrats. Tidigare har strukturellt hemlösa erbjudits kommunala andrahandskontrakt men sedan maj 2019 erbjuds denna grupp enbart kortsiktiga lösningar. Istället erbjuds gruppen kontinuerligt stöd till att hitta ett eget boende. Nämnden har följt upp de strukturellt hemlösa barnfamiljer som har fått stöd enligt den nya vägledningen som infördes med anpassningen till rättspraxis vilka sedan har hittat eget boende under maj-december 2019. Av dessa hade 40 procent fått ett förstahandskontrakt och 60 procent hade fått ett andrahands- eller inneboendekontrakt.

Stadskontoret bedömer att hemlöshetskostnaderna för Malmö stad kommer att fortsätta att minska på grund av de förändringar arbetsmarknads- och socialnämnden och dess förvaltning har infört. Kostnadsutvecklingen för Malmö stad förväntas därför att vara fortsatt nedåtgående. Stadskontoret anser det därför viktigt att nämnden fortsätter följa upp och utvärdera boendesituationen för de som efter stöd från nämnden hittar ett eget boende. Detta för att se till så att denna grupp hamnar i acceptabla boendelösningar. Vidare anser stadskontoret att det är önskvärt att nämnden utvärderar boendesituationen också för de grupper som kan antas behandlas annorlunda efter att den nya vägledningen infördes, till exempel de som får avslag.

1. Inledning

Detta är den andra och avslutande delrapporten som belyser bakomliggande orsaker till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter. Uppdraget gavs från kommunstyrelsen med anledning av arbetsmarknads- och socialnämndens växande underskott 2019¹. De två delrapporterna utgör tillsammans hela leveransen för uppdraget. Delrapport 1 (STK-2020-438-2) analyserar kostnader inom ramen för ekonomiskt bistånd och även arbetsmarknads- och socialnämndens arbete med arbetsmarknadsåtgärder samt nämndens interna styrning. Delrapport 2 fokuserar istället på kostnadsutvecklingen inom ramen för hemlöshet och inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden samt på konstruktionen med separata budgetramar. Delrapporterna kan läsas fristående från varandra.

Arbetsmarknads- och socialnämnden bildades 2017 i samband med att Malmö stad genomförde en omorganisation. Då tog arbetsmarknads- och socialnämnden över verksamhet och ekonomiska ramar från de fem stadsområdesnämnderna och sociala resursnämnden som samtidigt upphörde. Nämnden övertog även arbetsmarknadsfrågorna från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Ett av syftena med omorganisationen var att säkerställa likvärdigheten för de Malmöbor som har behov av insatser från socialtjänsten. Omorganisationen hade också som mål att öka förutsättningarna för Malmöbor att bli självförsörjande genom att skapa en starkare koppling mellan stadens insatser kring försörjningsstöd och arbetsmarknad.

Målsättning och arbetets genomförande

Den övergripande målsättningen för de två delrapporterna är att ge kommunledningen tillräcklig information för att kunna utforma lämpliga åtgärder för att stödja arbetsmarknads- och socialnämnden att bedriva sitt uppdrag inom tilldelade ramar. Stadskontoret har tillsammans med arbetsmarknads- och socialförvaltningen samlat in, sammanställt och analyserat relevanta underlag för uppdraget. Stadskontoret har sammanställt rapporterna.

Urval av socioekonomiskt liknande kommuner

Att jämföra Malmös socialtjänst med socialtjänsten i kommuner som har liknande socioekonomiska förutsättningar gör att utredningens resultat ställs i relation till något annat, i detta fall motsvarande resultat i kommuner med liknande förutsättningar. Att enbart använda underlag som visar resultat för Malmös socialtjänst i utredningen är

¹ Kommunstyrelsen fattade ursprungligen beslut 200212 (§ 43) ”om att ge stadskontoret i uppdrag att tillsammans med arbetsmarknads och socialförvaltningen analysera de bakomliggande orsakerna till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom nämndens verksamheter med anledning av arbetsmarknads- och socialnämndens växande underskott under 2019. [...] Stadskontorets rapport med remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden överlämnas till kommunstyrelsen senast i september månad 2020”. Denna rapport är vidare resultatet av kommunstyrelsens beslut 200909 (§292) att ge ”stadskontoret i uppdrag att analysera konstruktionen med separata ramar och resultatansvarsbefrielse för vissa av dem, med särskilt fokus på styrning och effektivitet. Denna analys redovisas i oktober 2020.” samt ”att återkomma med en rapport som behandlar de resterande delarna i uppdraget ”Bakomliggande orsaker till kostnadsutveckling och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter”. Ärendet återrapporteras i november 2020.”

inte tillräckligt för att säga om resultatet är bra eller mindre bra eller huruvida det arbete som görs ger effekt ifråga om social och ekonomisk hållbarhet.

Utredningen har valt att basera rapporterna på jämförelser mellan Malmö och de kommuner som i Kolada² betecknas som socioekonomiskt liknande³. Detta för att synliggöra hur Malmös resultat skiljer sig från kommuner med liknande förutsättningar. Dessa kommuner är Eskilstuna, Burlöv, Göteborg, Helsingborg, Landskrona, Norrköping, och Södertälje. Södertälje är den kommun som mest liknar Malmö utifrån de givna nyckeltalen.

De nyckeltal som ligger till grund för definitionen socioekonomiskt liknande är

- Ohälsotal (dagar)
- Utrikes födda exklusive EU/EFTA
- Arbetslöshet 18–64 år
- Invånare 0–19 år respektive 65+
- Invånare 25–64 år med eftergymnasial utbildning
- Förvärvsarbetande invånare 20–54 år
- Mediannettoinkomst

Alla nyckeltal ges samma vikt i sammanvägningen och urvalet baseras på jämförelser av data från år 2018⁴. Valet av jämförelsekommuner grundar sig i en ambition att jämföra Malmös förutsättningar och utfall med de svenska kommuner som har liknande utmaningar och möjligheter inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamhetsområden. Det är viktigt att poängtera att alla dessa kommuner skiljer sig från rikssnittet på många punkter, bland annat genom att ha en större andel utrikes födda (exklusive EU/EFTA) och en högre arbetslöshet.

Avgränsning av uppdraget

Kostnader för ekonomiskt bistånd har analyserats i den första delrapporten som även diskuterar arbetsmarknadsåtgärder och nämndens interna styrning. Dessa områden analyseras därmed inte i denna delrapport. Ramen för statsbidrag för flyktingar kommer inte diskuteras då handlingsutrymmet i arbetet med denna ram är begränsat.

² Kolada är en samlingsdatabas som ger en samlad ingång till nyckeltal om resurser, volymer och kvalitet i kommuners och regioners alla verksamheter. Databasen ägs av den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Medlemmar i föreningen är svenska staten och SKR. I webbtjänsten Kolada kan man följa kommunernas och regioners verksamheter från år till år.

³ I Kolada finns även möjlighet att jämföra Malmö med kommuner som liknar kommunen inom individ- och familjeomsorgsområdet (IFO). Detta alternativ grundar sig på IFO-modellen och de faktorer som ligger till grund för urvalet skiljer sig något från de som används i urvalet av socioekonomiskt liknande kommuner. Utredningen har valt att istället fokusera på jämförelser mellan socioekonomiskt liknande kommuner av tre anledningar; för det första ger detta ger en bredare bild av kommunernas socioekonomiska förhållanden. För det andra har IFO-modellen nyligen utvärderats och ändrats inför 2020, vilket innebär att dess relevans för jämförelse bakåt i tiden är begränsad. Slutligen innefattar IFO-modellen (bland annat) andelen i befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än sex månader. Denna urvalsvariabel är problematisk eftersom den är en direkt del av det problem utredningen syftar till att belysa.

⁴ Det saknas ännu data för 2019 för en del av jämförelsenyckeltalen varför ett urval baserat på data från 2019 inte är möjlig. Detta kan dock antas vara av mindre vikt då listan över jämförbara kommuner ändras långsamt. Jämförelsekommunerna förändras inte av att basera urvalet på data från 2016 eller 2017. Fem av de sju kommunerna kommer med i urvalet oavsett vilket av de åtminstone 10 senaste åren man använder.

Inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden har utredningen valt att avgränsa tillståndsenheten och överförmyndarenheten från denna delrapport då dessa enbart utgör mindre kostnader och dessutom är relativt fristående från nämndens övriga verksamhet.

Läsanvisning

Denna delrapport kan läsas fristående från den tidigare delrapporten. För en analys av kostnaden för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder hänvisas läsaren till föregående delrapport. Däremot har det inkommit en del ny data angående utgifter för arbetsmarknadsåtgärder och ekonomiskt bistånd sedan föregående delrapport skrevs. Den uppdaterade statistiken redovisas kortfattat i kapitel 4.

Nästa kapitel presenterar arbetsmarknads- och socialnämndens ekonomi och kostnadsutvecklingen inom ramen för hemlöshet och ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden. Detta kapitel är delvis likt motsvarande kapitel i den första delrapporten, men har uppdaterats med fokus på de två ramar som kommer att diskuteras i denna delrapport. Detta följs av ett kapitel som diskuterar systemet med separata ramar. Efter detta diskuteras nämndens kostnadsutveckling i jämförelse med andra kommuner. Därefter diskuteras de bakomliggande orsakerna till kostnadsutvecklingen inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden respektive ramen för hemlöshet. Det sista kapitlet presenterar utredningens slutsatser.

2. Arbetsmarknads- och socialnämndens ekonomi

Nämndens ekonomiska ramar idag

När arbetsmarknads- och socialnämnden bildades tilldelades nämnden fyra ekonomiska ramar för driften av sin verksamhet (kommunbidrag) och en investeringsram. Denna utredning handlar om nämndens kostnadsutveckling i förhållande till dess kommunbidragsramar, därför utelämnas investeringsramen i den fortsatta beskrivningen och analysen. Ramen för ekonomiskt bistånd har analyserats separat i en egen delrapport varför denna ram inte analyseras här.

Arbetsmarknads- och socialnämndens kommunbidragsramar är följande:

Arbetsmarknads- och socialnämnden	Ramen finansierar kostnaderna för den verksamhet nämnden bedriver och de medarbetare som arbetar i verksamheten (förutom utbetalning av ekonomiskt bistånd och boendekostnader för hemlösa)
Hemlöshet	Ramen finansierar kostnader för boende för hemlösa (ansökningar, utredning och förebyggande arbete finansieras inom nämndens ram)
Ekonomiskt bistånd	Ramen finansierar utbetalningarna av ekonomiskt bistånd (ansökningar, utredning och förebyggande arbete finansieras inom nämndens ram)
Statsbidrag flyktingar	En intäktsram där den statliga schablonersättningen för flyktingmottagande redovisas. Dessa intäkter läggs till kommunens totala intäkter för skatter och generella statsbidrag och är på så sätt en del av finansieringen av kommunfullmäktiges kommunbidrag till nämnderna

Tabell 1 Arbetsmarknads- och socialnämndens kommunbidragsramar

Nämnden har befriats från ansvar för ekonomiskt resultat för tre av ramarna: ekonomiskt bistånd, hemlöshet och statsbidrag flyktingar. Resultatansvarsbefrielsen innebär att nämnden inte ansvarar för det ekonomiska resultat som uppkommer under året. Däremot har nämnden skyldighet att vidta åtgärder för att bedriva en välfungerande och effektiv verksamhet inom tilldelad ekonomisk ram trots resultatansvarsbefrielsen. Det formella ansvaret för uppkomna ekonomiska resultat gäller endast nämndens egen ram. Vad ansvarsbefrielsen innebär diskuteras vidare senare i detta kapitel. Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 3 juli 2020 befriades även nämnden tillfälligt från resultatansvar för de kostnader som uppstått som ett resultat av coronapandemin.

Tabell 2 visar kommunbidraget per ekonomisk ram 2020 (inklusive tilläggsbeslut fattade i kommunfullmäktige till och med juli 2020)⁵:

<i>Belopp i miljoner kronor</i>	Kommunbidrag 2020
Arbetsmarknads- och socialnämndens verksamhet	2 039
Hemlöshet (kostnader för boendet)	406
Ekonomiskt bistånd (utbetalat ekonomiskt bistånd)	1 148
Statsbidrag flyktingar	-160
Summa	3 430

Tabell 2 Kommunbidrag per ekonomisk ram hos arbetsmarknads- och socialnämnden

På grund av effekterna av den rådande coronaviruspandemin beslutade kommunfullmäktige 200703 (§166) att utöka ramen för ekonomiskt bistånd med 250 miljoner. Samtidigt höjdes arbetsmarknads- och socialnämndens ram med 145 miljoner. Ökningen var fördelad på 45 miljoner till socialt förebyggande insatser riktade till barn och unga samt arbete mot våld i nära relationer och 100 miljoner till att stärka stadens arbete med arbetsmarknadsåtgärder⁶.

Ramen för statsbidrag flyktingar omfattar enbart intäkter i form av vissa riktade statsbidrag som kommunen får för mottagande av nyanlända. Statsbidragen regleras i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Dessa intäkter läggs till kommunens totala intäkter för skatter och generella statsbidrag och är på så sätt en del av finansieringen av kommunfullmäktiges kommunbidrag till nämnderna. Arbetsmarknads- och socialnämnden har därmed ingen nyttjanderätt för dessa intäkter, utan har endast ansvar för att administrera de intäkter som kommer in, följa upp att Malmö stad får rätt intäkter från Migrationsverket samt lämna uppföljning och prognoser inom ramen för stadens budget- och uppföljningsprocess. Därför utelämnas denna ram i den fortsatta beskrivningen och analysen i denna delrapport.

Nämndens budgetunderskott

I samband med att arbetsmarknads- och socialnämnden bildades fördes inte bara budget över från nämnder vars verksamhet överfördes utan också det ekonomiska resultatet verksamheten haft under våren före övergången. Nämnden hade därmed redan från början med sig budgetunderskott. Samtidigt sågs stora möjligheter för den nya organisationen att ta ett samlat grepp om verksamheten och på sikt uppnå synergieffekter och kostnadseffektiviseringar. Inför 2018 tilldelades nämnden knappt 55 miljoner kronor i förstärkt ram, utöver kompensation för demografiska effekter och beräknade kostnadsökningar (index), och hemlöshetsramen förstärktes på samma sätt med 50 miljoner kronor. Ramen för ekonomiskt bistånd sänktes dock med 50 miljoner kronor med hänvisning till förväntad effektivisering genom den nya organisationen. Inför 2019 utökades nämndens ram med drygt 40 miljoner kronor,

⁵ Samtliga siffror gällande arbetsmarknads- och socialnämndens budget är hämtade från stadens verksamhetssystem, Procapita och Koll samt Delårsrapport 2020.

⁶ Arbetsmarknads- och socialnämndens budget för 2020 har även justerats vid tre andra tillfällen. Kommunstyrelsen beslutade 191204 att överföra finansieringen av romskt informations- och kunskapscenter från arbetsmarknads- och socialnämnden till kulturnämnden. Vid kommunfullmäktige 200227 utökade nämndens ram med 8 miljoner med anledning av aviserade ökade generella statsbidrag. Vid kommunstyrelsens möte 200617 beviljades nämnden 3 miljoner från kommunstyrelsen för trans- och kvinnojourer i Malmö.

utöver demografi och indexuppräkning, medan ramarna för hemlöshet och ekonomiskt bistånd sänktes med 30 miljoner kronor respektive 110 miljoner kronor. Mer om utvecklingen av ramen för hemlöshet finns nedan under särskilt avsnitt.

Tabell 3 sammanställer de budgetavvikelser som arbetsmarknads- och socialnämnden har redovisat för åren 2017–2019 samt prognostiserat för 2020:

Belopp i miljoner kronor	2017 (maj-dec)		2018		2019		2020 (prognos**)	
	Kommunbidrag	Budgetavvikelse*	Kommunbidrag	Budgetavvikelse	Kommunbidrag	Budgetavvikelse	Kommunbidrag	Budgetavvikelse
Arbetsmarknads- och socialnämnden	940	-142	1 571	-95	1 671	-122	2 039	0
Hemlöshet	250	-86	466	-117	452	-55	406	-3
Ekonomiskt bistånd	647	-13	971	-42	898	-199	1 148	0
Statsbidrag flyktingar	-143	+54	-269	+33	-249	+70	-160	-16

Tabell 3 Kommunbidrag och budgetavvikelse per ekonomisk ram hos arbetsmarknads- och socialnämnden. Utfall för 2017–2019 samt prognos enligt Delårsrapport 2020. * Resultat som uppkommit i nämnder som upphörde 30 april 2017 fördes över till den nya organisationen genom särskilt ärende. En del av underskotten uppkom därmed innan arbetsmarknads- och socialnämnden tog över ansvaret. För nämndens ram överfördes ett underskott på 30 mkr, för hemlöshet ett underskott om 18 mkr, för ekonomiskt bistånd ett överskott om 4 mkr och för statsbidrag flyktingar ett överskott om 8 mkr. **Prognosen för 2020 är hämtad från arbetsmarknads- och socialnämndens Delårsrapport 2020.

Tabell 3 visar ett underskott för nämndens ram 2019 på 122 miljoner kronor⁷. För 2020 är nämndens två största ramar, den egna ramen samt ramen för ekonomiskt bistånd, prognostiserade att vara i balans. Dessa två ramar har dock utökats kraftigt under året. Arbetsmarknads- och socialnämndens ram är i skrivande stund över 20 procent större än vad den var 2019 medan ramen för ekonomiskt bistånd har utökats med nästan 30 procent. Ramen för hemlöshet förväntas gå med ett underskott på 3 miljoner, en kraftig minskning från tidigare års underskott. Detta trots att ramen för hemlöshet är 46 miljoner lägre än den var 2019.

Bristande prognossäkerhet

Malmö stad har en decentraliserad styrmodell där ansvar för verksamhet och resurser till stor del är fördelat till nämnderna. Kommunfullmäktige har dock ansvaret för kommunens övergripande ekonomi och för att kommunen klarar balanskravet, vilket innebär att eventuella underskott som uppkommer måste återställas inom en treårsperiod. I sin budget fördelar kommunfullmäktige merparten av tillgängliga resurser till nämnderna, vilket innebär att nämndernas budgetfölsamhet är viktig för

⁷ Det underliggande underskottet var dock större än så, på närmare 230 miljoner kronor. Förklaringen till det är den eftersläpning i Migrationsverkets behandling av statliga ersättningar för det stora flyktingmottagandet i Sverige under 2015 och 2016. Malmö stad hade under denna tid en stor mängd ensamkommande barn att söka ersättningar för. En detaljerad ansökningsprocess ledde till att Migrationsverkets handläggningstider blev kraftigt påverkade och myndigheten tvingades till ett flertal förskottsutbetalningar till kommuner. Kring årsskiftet 2018 fick Malmö stad en sista stor utbetalning för ansökningar kopplade till den stora flyktingtillströmningen. I bokslutet för 2018 konstaterades att mottagna intäkter från Migrationsverket var 108 miljoner kronor högre än kommunen beräknat. Då det fanns risk för att kommunen skulle bli återbetalningsskyldig bokades beloppet som skuld mot Migrationsverket i bokslutet och påverkade därmed inte 2018 års resultat. Efter genomgång av samtliga individärenden konstaterades att någon risk för återbetalningsskyldighet inte förelåg och de 108 miljoner kronorna bokades som intäkt 2019.

att kommunen totalt sett ska hålla sin budget. En väl fungerande uppföljning och prognosmetodik i nämnderna är därmed en förutsättning för att upprätthålla en hållbar ekonomisk utveckling i kommunen. Prognoser av god kvalitet ger nämnderna underlag för korrigerande beslut vid befarade budgetavvikelser. Genom återkommande uppföljningsrapporter under året (Ekonomisk prognos och Delårsrapport) har nämnderna möjlighet att till kommunfullmäktige överlämna analyser och information om sin ekonomi, verksamhet och måluppfyllelse.

I Malmö stad finns en historik av en god budgetföljsamhet i nämnderna vilket innebär att man vid befarade underskott arbetar hårt för att motverka dem, vilket påverkar hur prognoserna utvecklas under året. Nämnder med överskott kan ofta tona ner dem under våren eftersom nämnden vill avvakta kostnadsutvecklingen för att se om pengarna behövs för att finansiera oförutsedda kostnader. Vartefter året passerar kan överskott komma att öka om inga oförutsedda kostnader uppkommer. Nämnder med befarade underskott har en skyldighet att arbeta med åtgärder för att komma i ekonomisk balans. Om det under året visar sig att vidtagna åtgärder inte får önskad effekt på kort sikt (under innevarande år) kan ett underskott i slutändan bli större än tidigare aviserat.

Arbetsmarknads- och socialnämndens prognoser har legat på en lägre nivå i början av året för att sedan signaleras på en högre nivå när åtgärderna inte får planerad effekt och kostnadsökningarna fortsätter. Under 2019 har nämnden vid ett flertal tillfällen behandlat åtgärdsplaner som totalt beräknats ge mer än 100 miljoner kronor i kostnadsminskningar. Vid årets slut visade dessa ge en effekt på totalt 84 miljoner kronor. Om nämnden hade kunnat öka sin prognossäkerhet hade detta gett kommunfullmäktige större möjligheter att agera, antingen genom att tydliggöra förväntningarna på arbetsmarknads- och socialnämnden eller genom att tillskjuta medel. Den bristande prognossäkerheten har också kritiserats av stadsrevisionen i dess årsrapport för arbetsmarknads- och socialnämnden 2019.

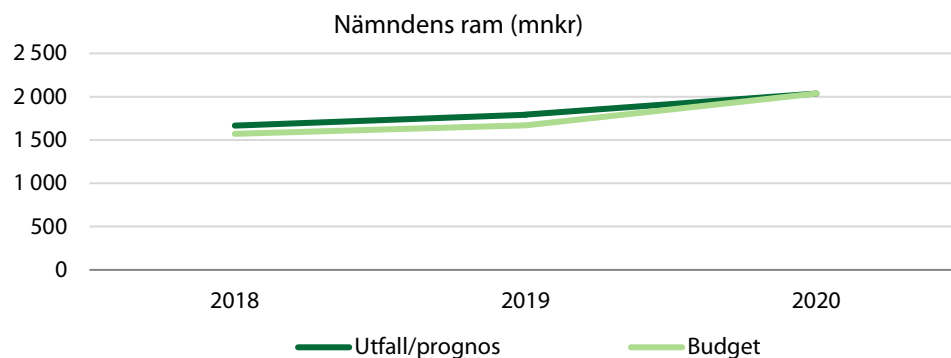
Budgetunderskottet i ett längre perspektiv

Budgetunderskottet avseende hemlöshet uppkom långt innan arbetsmarknads- och socialnämnden övertog ansvaret för dessa verksamheter och ekonomiska ramar. Storleken på ramen hemlöshet har varit föremål för politiska prioriteringar sedan flera år tillbaka. Här analyseras hur budgeterade ramar och faktiskt utfall för totala kostnader utvecklats sedan 2006. Startåret är valt utifrån att det är det första året för vilket det finns kvalitetssäkrade siffror för hemlöshetens kostnader. Samma analys är dock svår att genomföra för arbetsmarknads- och socialnämndens egna ram då den historiskt kommer från flera nämnder och inte heller beslutats på samma avgränsade sätt som ramarna för ekonomiskt bistånd och hemlöshet. I detta avsnitt följer dock en sammanställning av kostnadsutvecklingen för arbetsmarknads- och socialnämndens ram för åren 2018–2020.

För båda ramarna som diskuteras här påverkas de totala kostnaderna av befolkningsutvecklingen i staden och den allmänna prisutvecklingen. Under perioden 2006–2019 var den genomsnittliga befolkningsökningen 1,9 procent per år och totalt 25 procent. Den allmänna prisutvecklingen i samhället beräknad utifrån årsmedeltal för konsumentprisindex (KPI) var 18 procent.

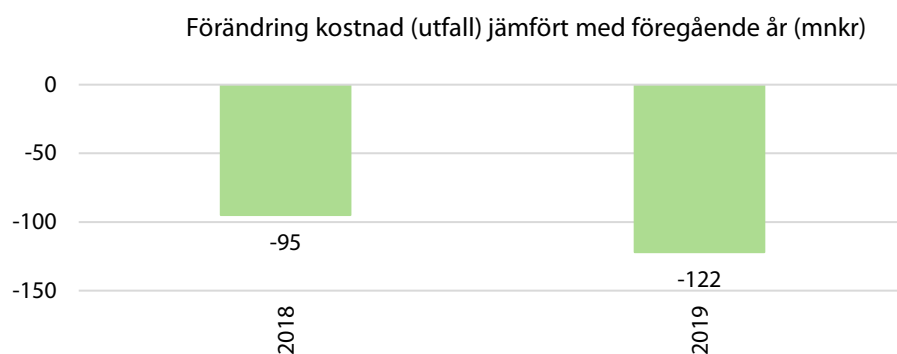
Ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden

Figur 1 visar nettokostnadsutvecklingen (exklusive kostnader för utbetalning av ekonomiskt bistånd och boende för hemlösa) sedan 2018, inklusive nämndens senaste prognos för 2020 (Delårsrapport 2020).

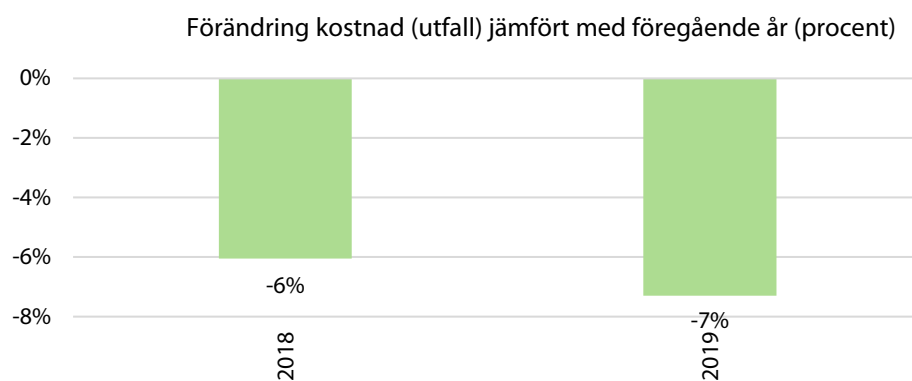


Figur 1 Totala kostnader och total budget för arbetsmarknads- och socialnämndens ram, miljoner kronor

Figur 2 och Figur 3 visar de underskott som har uppstått inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden under 2018 och 2019.

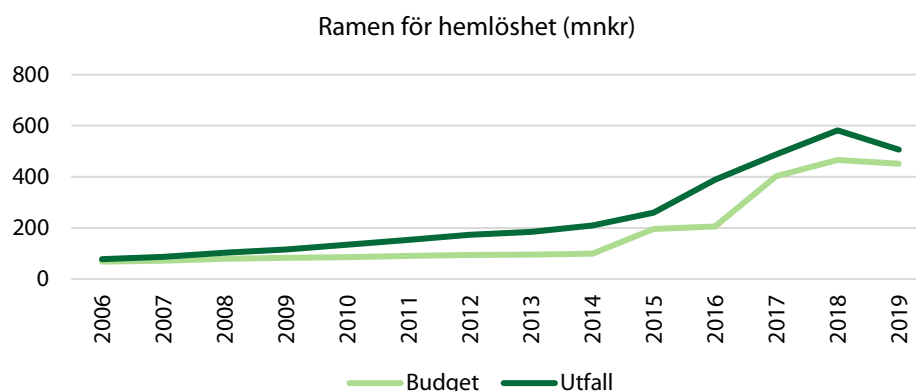


Figur 2 Årlig budgetavvikelse avseende totala kostnader inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden, miljoner kronor



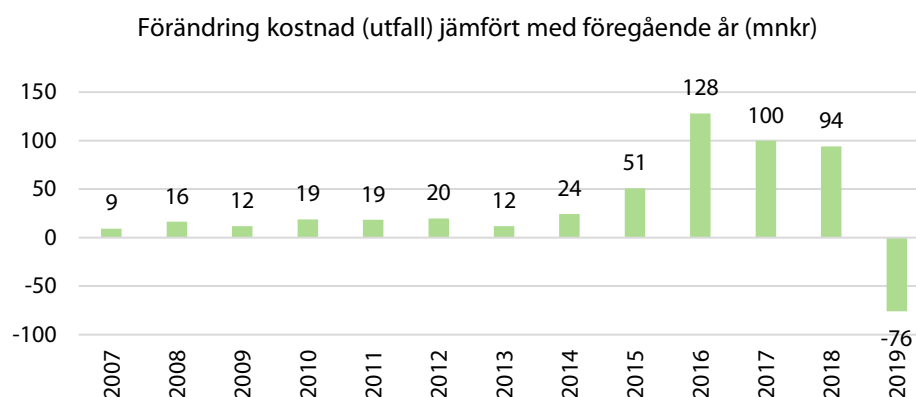
Figur 3 Årlig procentuell budgetavvikelse avseende totala kostnader inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden, procent

Ramen för hemlöshet



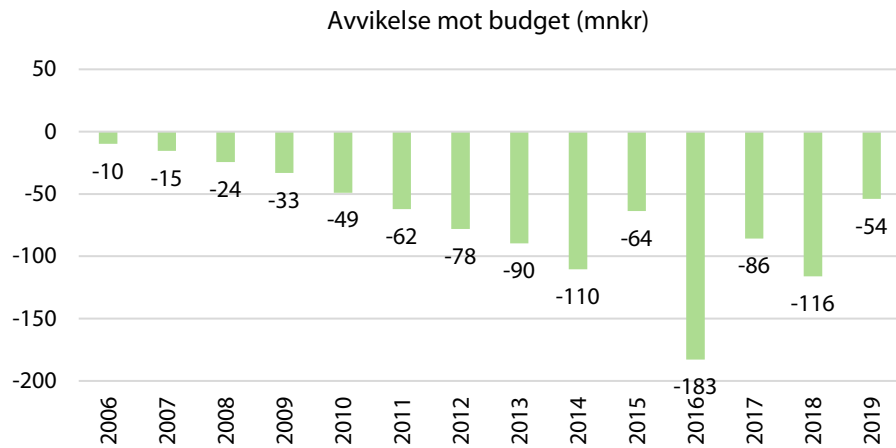
Figur 4 Totala kostnader och total budget för ramen för hemlöshet, miljoner kronor

Kostnaderna för boende för hemlösa ökade mellan 2006 och 2019 med drygt 650 procent, från 78 miljoner kronor till 509 miljoner kronor. Den genomsnittliga årliga ökningen under perioden var 16 procent. Under den tidigare delen av perioden, 2007–2013, var ökningstakten lägre för att sedan stiga kraftigt från 2014 och framåt. Kostnadsökningen var som störst 49 procent mellan 2015 och 2016. I slutet av perioden har dock kostnadsutvecklingen stannat av och 2019 minskade kostnaden jämfört med föregående år. Kostnadsminskningen 2019 är bland annat ett resultat av en särskild satsning av arbetsmarknads- och socialnämnden för att minska kostnaderna för boende för hemlösa, som bland annat inneburit en avgränsning av uppdraget och effektivisering av interna processer.

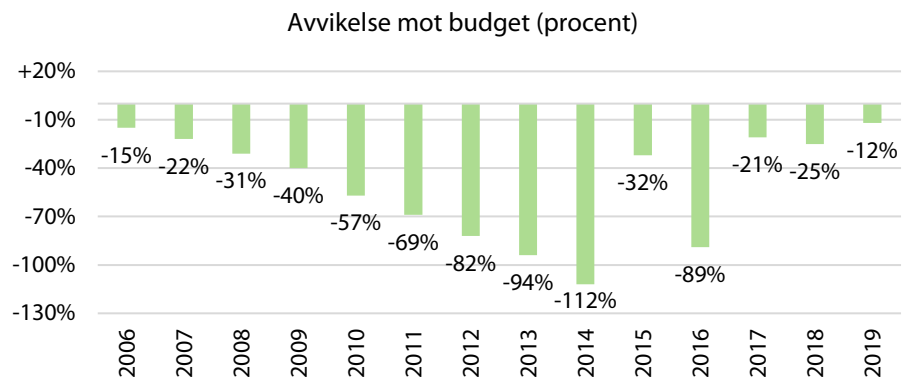


Figur 5 Årlig kostnadsutveckling avseende ramen för hemlöshet i förhållande till föregående år, miljoner kronor

Avvikelsen mot budget för hemlöshet har under perioden 2006–2019 varierat mellan -10 miljoner kronor och -183 miljoner kronor i absoluta tal. I genomsnitt uppgick budgetavvikelsen under perioden till -50 procent. Den ökande kostnadsutvecklingen under perioden har lett till allt större budgetavvikelser år för år till följd av att budgetramen endast justerats marginellt. Under åren från och med 2015 har kommunfullmäktige dock förstärkt ramen i flera omgångar. Under 2019 sjönk också utgifterna inom ramen för hemlöshet för första gången under perioden. Tillsammans ledde detta till att budgetavvikelsen 2019 var -12 procent, den lägsta procentuella avvikelsen på hela jämförelseperioden.



Figur 6 Årlig budgetavvikelse avseende totala kostnader inom ramen för bemyndigat, miljoner kronor



Figur 7 Årlig procentuell budgetavvikelse avseende totala kostnader för bemyndigat, procent

3. Arbetsmarknads- och socialnämndens ekonomiska ramar: struktur och upplägg

Hur uppdelningen av nämndens ekonomiska ramar förändrats över tid

Särskilda ramar och regler kring det ekonomiska ansvaret för ekonomiskt bistånd och boende för hemlösa infördes kring millennieskiftet, när verksamheten var fördelad på tio stadsdelar. Det huvudsakliga motivet för särskilda ramar och regler kring detta var att var och en av de tio stadsdelarna ansågs ha ytterst begränsad möjlighet att påverka arbetsmarknaden och bostadsmarknaden. Samtidigt hade stadsdelarna uppdraget att ta hand om konsekvenserna vid vikande eller bristande arbets- och bostadsmarknad. Dessutom var kostnaderna redan då relativt stora i förhållande till de totala kostnaderna för individ- och familjeomsorgen. Det ansågs inte rimligt att underskott inom ekonomiskt bistånd och boende för hemlösa skulle riskera att spilla över på övrig socialtjänst, eller stadsdelarnas övriga verksamhet, till exempel i form av sparbetning.

För den ram som avser utbetalt ekonomiskt bistånd har det alltid varit tydligt vilka kostnader som ingår. De kostnader som ska räknas till ramen för hemlöshet är något svårare att avgränsa från nämndens övriga utgifter. Enkelt uttryckt handlar det om kostnader som är mer direkt kopplade till själva boendet, men *inte* kostnader för utredningar, administration och diverse förebyggande insatser⁸.

Konstruktionen med särskilda ramar för ekonomiskt bistånd och hemlöshet har levt kvar vid de senaste årens organisationsförändringar. När de fem stadsområdena bildades, och tog över verksamheten från de tio stadsdelarna, kvarstod bedömningen att nämnderna hade ytterst begränsad möjlighet att påverka arbetsmarknaden och bostadsmarknaden. Den ekonomiska ramen för ekonomiskt bistånd placerades också under en period hos kommunstyrelsen, som betalade ut ersättning till stadsområdena för deras kostnader för utbetalt bistånd. I samband med att arbetsmarknads- och socialnämnden bildades diskuterades återigen de särskilda ekonomiska ramarna. Bedömningen var även då att arbetsmarknads- och socialnämnden har begränsade möjligheter att påverka arbets- och bostadsmarknad. Samtidigt sågs stora möjligheter för den nya organisationen att ta ett samlat grepp om verksamheten och på sikt uppnå synergieffekter och kostnadseffektiviseringar.

Befrielse från resultatansvar för ekonomiskt resultat

Befrielse från resultatansvar för ekonomiskt resultat innebär att en nämnd själv inte behöver ta ansvar för eventuella budgetunderskott som uppkommer under ett år för den utpekade ekonomiska ramen. Istället hamnar ansvaret för eventuella budgetunderskott på kommuntotal nivå och ingår i det kommunövergripande ekonomiska resultat som kommunfullmäktige har ansvar för. Även för verksamheter där en nämnd inte har resultatansvar har man dock ansvar att bedriva en väl fungerande och effektiv verksamhet och vidta nödvändiga åtgärder, precis som för de verksamheter där man är ansvarig för sitt ekonomiska resultat. Om det uppstår ett

⁸ När det gäller vilka kostnader som får tas upp som boende för hemlösa blev det tidigt tydligt att stadsdelarna gjorde olika tolkningar. Därför togs en särskild rutin fram i samverkan mellan stadskontoret och stadsdelarna. I rutinen finns definitioner med detaljerad beskrivning av vilka kostnader som avses.

underskott i en nämnds ram är nämnden skyldig att ta fram en åtgärdsplan, detta oavsett om man har resultatansvar eller inte. Skillnaderna mellan ramar med och utan resultatansvar blir därför i praktiken små. Dock hade stadsrevisionen kunnat yrka på att en nämnd inte beviljas ansvarsfrihet om ett underskott inom en ram där de har resultatansvar har ökat alltför mycket utan tillräckligt starka åtgärder från nämndens sida.

Tidigare har Malmö stad tillämpat så kallad resultatöverföring för nämnderna från ett år till ett annat, där befrielse från ansvar för ekonomiskt resultat fick en direkt praktisk betydelse för framtida budgetar. Med resultatöverföring menas att föregående års resultat påverkar kommande års budget; skulle en nämnd ett år ha ett överskott ökades nästkommande års budget med motsvarande summa och vice versa för underskott. Malmös tidigare system innehöll begränsningar och undantag från denna huvudregel⁹, men principen var att underskott och överskott skulle påverka kommande års budget. En befrielse från resultatansvar för ekonomiskt resultat betyder i ett sådant upplägg att över- eller underskott inom de ramar där nämnden är befriade från resultatansvar inte tas med i beräkningen för nästkommande års budget. Detta system finns dock inte kvar i dag.

I Malmö stads budget 2020 är utöver arbetsmarknads- och socialnämnden även tre andra nämnder befriade från resultatansvar för delar av sina verksamheter: tekniska nämnden för exploaterings- och realisationsvinster och marksanering och rivning, servicenämnden för marksanering och rivning samt stadsbyggnadsnämnden för bostadsanpassningsbidrag

Så bestäms ramarnas storlek

Kommunfullmäktige beslutar om de ekonomiska ramarna som fördelas till nämnderna. Underlaget till fördelning utgår från föregående års ramar, den demografiska utvecklingens inverkan på verksamheten samt beräknad utveckling av löner och övriga kostnader (index), vilket lämnas som underlag till politikerna i kommunstyrelsen under beredningen av förslaget till Malmö stads budget för nästkommande år. Till detta kan politikerna tillföra eller dra ifrån resurser för att finansiera särskilda satsningar eller göra neddragningar utifrån politisk prioritering. Även arbetsmarknads- och socialnämndens ramar omfattas av denna process. I nedanstående avsnitt beskrivs de principer som styr beräkningsunderlagen inför budgetberedningen för arbetsmarknads- och socialnämndens ramar.

Ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden

Arbetsmarknads- och socialnämndens egen ram finansierar all verksamhet nämnden bedriver utifrån sitt uppdrag, förutom kostnader för utbetalning av ekonomiskt bistånd och boende för hemlösa. När nämnden bildades överfördes verksamhet och ekonomiska ramar från såväl stadsområdesnämnderna som dåvarande arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, sociala resursnämnden samt miljö- och naturvårdsnämnden.

Stadsområdesnämnderna hade det huvudsakliga ansvaret för individ- och familjeomsorgen. Budgeten till stadsområdena sattes genom den så kallade resursfördelningsmodellen. Kommunfullmäktige beslutade först om den totala ramen för resursfördelning till stadsdelar/stadsområden, inklusive effekter av befolknings-

⁹ Till exempel belastade inte budgetunderskott som uppstått på grund av att befolkningsprognosen slagit fel stadsområdesnämnderna.

och kostnadsutveckling. Därefter användes modellen för att fastställa respektive stadsdels/stadsområdes andel. Modellen innehöll faktorer utvalda för att spegla behoven hos stadsområdets befolkning. Varje stadsområdesnämnd hade sedan ansvar för att fördela sin tilldelade budget mellan de verksamhetsområden som nämnden ansvarade för.

När verksamheten överfördes till arbetsmarknads- och socialnämnden skulle den finansieras av befintliga medel från avlämnande förvaltning. En vägledande princip i samband med detta var att det var de befintliga nämnderna som hade kunskapen om verksamhetens omfattning och resursbehov. Därför var de befintliga nämnderna tvungna att lämna underlag till kommunstyrelsen om hur stora resurser som skulle omfördelas till den nya organisationen. Stadskontoret deltog i arbetet med omfördelning av resurser och det slutliga beslutet togs av kommunfullmäktige.

De resurser som arbetsmarknads- och socialnämnden tilldelades efter omorganisationen slogs ihop till en gemensam ram (exklusive ramarna för hemlöshet och ekonomiskt bistånd). För denna ram gäller samma princip som för övriga nämnders ramar.

Ramarna för hemlöshet och ekonomiskt bistånd

Historiskt har det varit skillnad mellan hur ramarna för ekonomiskt bistånd respektive hemlöshet beräknats och beslutats. Ramen för ekonomiskt bistånd har sedan stadsdelstiden beslutats om som en separat ram där kommunfullmäktige årligen fastställt storleken. Denna praxis har fortsatt efter att ramen överfördes till arbetsmarknads- och socialnämnden. Ramen för hemlöshet ingick däremot i den totala resursfördelningsmodellen till stadsdelar och senare stadsområden. Så länge resursfördelningsmodellen användes till stadsdelar och stadsområden var därmed hemlöshetsramen i praktiken ingen separat ekonomisk ram utan snarare ett avstämningsbelopp som beräknades årligen via resursfördelnings beräkningsmodell.

Efter att arbetsmarknads- och socialnämnden bildades och fick hemlöshet som en särskild kommunbidragsram ser processen för att fastställa ramen ut som den för ekonomiskt bistånd – det vill säga att kommunfullmäktige fattar beslut om ramens storlek, baserat på befolkningsutveckling, index och politiska bedömningar.

Separata ramar med befrielse från ansvar av ekonomiskt resultat: för- och nackdelar

Det finns flera potentiella för- och nackdelar med att dela upp en nämnds budget på olika ramar och att ge ansvarsfrihet för vissa av dessa. Detta avsnitt presenterar de vanligaste argumenten med hypotetiska exempel från arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsområde. Dessa exempel är enbart tänkta att illustrera ett teoretiskt resonemang i den givna kontexten och ska inte tolkas som bevis på att arbetsmarknads- och socialnämnden arbetar på ett visst sätt.

Den grundläggande fördelen med att, som idag, ha separata ramar för ekonomiskt bistånd och hemlöshet utan resultatansvar är att övrig verksamhet på så sätt kan skyddas från oväntat stora kostnader i en specifik ram. Denna fördel är särskilt betydelsefull för arbetsmarknads- och socialnämndens då deras kostnader till stor del är drivna av externa omständigheter. Utvecklingen på arbets- och bostadsmarknaderna har direkta effekter på nämndens utgifter för ekonomiskt bistånd och hemlöshet och står samtidigt till största del utanför nämndens kontroll. I den tidigare organisationen

då nämndens arbete var uppdelad på stadsdelar/stadsområden var nämndens möjligheter att påverka kostnadsutvecklingen ännu mindre. Då var det svårare att ta ett samlat grepp kring åtgärder för att fler Malmöbor skulle bli självförsörjande. Liknande svårigheter fanns gällde bostadsmarknaden - då varje stadsdel/stadsområde själva löste sin hemlöshet begränsades utrymmet för stordriftsfördelar. Även som en samlad facknämnd är möjligheterna att påverka bostads- och arbetsmarknaden dock fortsatt begränsade.

Givetvis påverkas samtliga av Malmös nämnder, till lägre eller högre grad, av oförutsedda händelser i omvärlden som man saknar rådighet över. Effekten av en lågkonjunktur kan dock förväntas vara större och snabbare på arbetsmarknads- och socialnämnden än andra nämnder. Detta då till exempel antalet personer med laglig rätt till ekonomiskt bistånd kan förväntas öka. Även om många nämnders verksamhet är styrda av lagar och förordningar, inte minst hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och funktionstödsnämnden, påverkas dessa nämnder mer av demografiska förändringar som generellt sker mer långsamt. Arbetsmarknadsprognoser är dessutom generellt mer osäkra än de demografiska prognoser som utgör de viktigaste budgetunderlagen för många andra nämnder¹⁰. Det är alltså troligt att arbetsmarknads- och socialnämnden inte bara påverkas speciellt hårt av oförutsedda händelser utan dessutom har speciellt svårt att prognostisera just sådana kostnadsdrivande händelser för sin verksamhet.

Om nämnden inte hade sina verksamheter uppdelade i separata ramar skulle oväntade underskott kunna påverka övriga verksamheter. För att hålla budget vid, till exempel, en oväntad ökning av behovet av ekonomiskt bistånd, skulle man snabbt vara tvungen att dra ner på nämndens övriga verksamhet. Därmed skulle ett hotande budgetunderskott, potentiellt sett, kunna leda till att det förebyggande arbetet eller stödet till andra grupper som får stöd från arbetsmarknads- och socialnämnden minskas när ekonomiskt bistånd och hemlöshet ökar. En sådan omfördelning skulle kunna få negativa konsekvenser på längre sikt. Kostnaderna för ekonomiskt bistånd och hemlöshet är så pass stora i förhållande till nämndens totala budget att effekterna på övrig verksamhet riskerar att bli stora.

Att inte bevilja ansvarsfrihet skulle således i teorin kunna få stora negativa konsekvenser för verksamheten i stort. Dock finns det också potentiella nackdelar med att ha separata ramar och ansvarsfrihet för delar av en nämnds verksamheter. Den främsta nackdelen är att det uppstår en risk för suboptimering inom verksamheten. Med andra ord, att de prioriteringar man gör anpassas efter ramarnas konstruktion istället för vad som hade varit bäst för invånarna i Malmö. För arbetsmarknads- och socialnämndens del gäller ansvarsfriheten till exempel kostnader för boende för hemlösa medan nämnden har fullt kostnadsansvar för administrationen av hemlösa. Ett sådant upplägg ger incitament att i större utsträckning välja lösningar som faller inom ramen för hemlöshet framför mindre kostsamma lösningar som inte faller inom ramarna med ansvarsfrihet. Detta skulle till exempel kunnat gälla att man vid hemlöshet skulle erbjuda en dyrare bostadslösning än nödvändigt om handläggningskostnaden (som faller inom arbetsmarknads- och socialnämndens ram) var lägre för den lösningen.

Med separata ramar uppstår också en risk att prioriteringar mellan de olika verksamhetsområdena påverkas genom att resurserna "låses in" i sina respektive ramar. Detta hade till exempel kunnat ske genom att förebyggande åtgärder inte utfördes i den omfattning som varit fallet om kostnadsansvaret varit detsamma: om nämnden

¹⁰ Det finns dock undantag, som det stora antalet flyktingar som anlände till Sverige 2015 vilket inte hade förutsetts i de demografiska prognoserna.

hade haft en gemensam ram hade satsningar på förebyggande arbete kunnat finansieras genom de minskade utbetalningar av ekonomiskt bistånd som uppstår som ett resultat av satsningarna. Ett annat exempel på inlåsning uppstår om det skulle visa sig att ramarna är feldimensionerade och nämnden står inför ett prognostiserat överskott. I ett sådant läge kan det vara svårt att flytta överskottet till någon annan verksamhet. Resurser skulle kunna flyttas genom en tilläggsbudget vilket dock tenderar att bli administrativt tungrott och innebära fördröjningar jämfört med om nämnden hade haft en ram.

Vidare skyddar en uppdelning av en nämnds verksamhet i olika ramar med ansvarsfrihet inte övrig verksamhet fullt ut mot ökning av kostnader. På kort sikt gör en ramuppdelning, som diskuteras ovan, att en del av en nämnds verksamhet kan skyddas mot plötsliga ökning av utgifter inom andra ramar. På lite längre sikt betyder ökade kostnader att kommunfullmäktige blir tvungen att omprioritera resurser från annan verksamhet för att täcka underskottet. En sådan omprioritering skulle i sin tur kunna påverka möjligheterna att begränsa arbetsmarknads- och socialnämndens kostnadsutveckling då nämndens arbete med hemlösa och försörjningsstödstagare i många delar är beroende av det arbete som bedrivs av andra nämnder.

Ytterligare en nackdel med dagens upplägg är att konstruktionen med flera separata ramar kan vara mindre flexibel än en gemensam ram. Flexibilitet är särskilt viktig med tanke på att nämndens verksamheter påverkas i stor utsträckning av omvärldsfaktorer vilka ofta är svåra att förutse, varför brist på flexibilitet kan hindra nämndens interna styrning. Risken är att tid behöver läggas på att definiera och avgränsa inom vilken ram en kostnad ska finansieras. Det har också uppstått en del gränsdragningsproblem och ökad administration för verksamheten när det gäller ramen för boende för hemlösa.

Liknande kommuners och statliga myndigheters uppdelning av anslag

De för- och nackdelar som diskuteras ovan är inte unika för Malmö utan samma problem finns i liknande verksamheter i andra kommuner och myndigheter. För att ge en bredare bild över hur man arbetar i andra kommuner har en fråga ställts till de socioekonomiskt liknande kommunerna angående hur de organiserar sina socialförvaltningars ekonomi. Vidare har utredningen undersökt hur de statliga myndigheternas anslag regleras.

Socioekonomiskt liknande kommuner

Jämförelsekommunerna har organiserat sina verksamheter på olika sätt. Förutom i Malmö, ligger ansvaret för ekonomiskt bistånd, arbetsmarknadsåtgärder och övrig socialtjänstverksamhet, inklusive hemlöshet, samlat i en nämnd i Södertälje och Burlöv. I Eskilstuna, Helsingborg och Norrköping ligger ansvaret för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknad i annan nämnd än socialtjänsten i övrigt. Göteborg omorganiserar, och kommer från och med 2021 ha fyra socialnämnder (geografisk uppdelning) med ansvar för individ- och familjeomsorg. Arbetsmarknadspolitiska insatser sorteras under nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning.

Inte i någon av jämförelsekommunerna förekommer separata ramar för ekonomiskt bistånd, hemlöshet och övrig socialtjänstverksamhet, och inte heller särskilda regler vad gäller ekonomiskt resultatansvar för boende för hemlösa och ekonomiskt bistånd. Göteborg hade fram till 2019 en liknande konstruktion som Malmö, när Malmö hade stadsdels-/stadsområdesorganisation, i den del som avser ekonomiskt bistånd. Vid

underskott begränsades i Göteborg nämndens ansvar till 30 procent för den del av underskottet som var större än en procent. Vid överskott större än en procent skulle på motsvarande sätt 70 procent av den överskjutande delen "lämnas tillbaka". För den nämnd som har ansvar för ekonomiskt bistånd ingår kostnader för administration och utbetalt bistånd som en del av nämndens totala ram.

I övriga kommuner, undantaget Göteborg som haft särskild regel, har diskussioner förts och bedömningar gjorts kring ansvar när det uppstått underskott avseende ekonomiskt bistånd. Samtliga kommuner menar att detta har fungerat väl då underskott för ekonomiskt bistånd inte tillåtits gå ut över andra delar av verksamheten. Exempelvis står det i Burlövs budgetsbeskrivning, i ett avsnitt om budgetansvar, att beslut om resultatöverföring ska grundas på bedömning där opåverkbara kostnadsförändringar ska beaktas, däribland ekonomiskt bistånd.

Statliga myndigheter

På statlig nivå delas en myndighets anslag in i olika ramanslag¹¹. Medel kan bara föras över mellan olika anslag genom ett regeringsbeslut, vilket i sin tur kräver ett godkännande från riksdagen. Informellt delas ofta myndigheternas anslag upp i "förvaltningsanslag" och "sakanslag". Dessa termer saknar visserligen en enhetlig, officiell, definition men kan förklaras som att förvaltningsanslag ska täcka en myndighets förvaltningskostnader såsom löner, lokaler och övriga driftskostnader, medan sakanslag ska täcka direkta utgifter för transfereringar och anslagsfinansierade investeringar (dock inte kostnaden för administration av transfereringar). Det har förekommit att myndigheter har tillåtits använda sakanslag till att finansiera utgifter inom förvaltningskostnader, men detta kräver ett regeringsbeslut. Likheter är stor mellan denna uppdelning och arbetsmarknads- och socialnämndens uppdelning mellan arbetsmarknads- och socialnämndens ram (motsvarande förvaltningsanslag) och ramarna för hemlöshet och ekonomiskt bistånd (motsvarande sakanslag).

Staten har dock ett regelverk för anslagssparande och -kredit som saknar direkt motsvarighet i Malmö stads budgetarbete. En myndighet får spara tre procent av sina förvaltningsanslag till nästkommande år, men kan också använda tre procent av kommande års budget för att tillfälligt överskrida sitt anslag. För sakanslag avgör regeringen i varje enskilt fall vad anslagskrediten får vara upp till maximalt tio procent.

Regeringen kan också, efter godkännande av riksdagen, låta en myndighet överskrida anslag utöver anslagskrediten om det är nödvändigt för verksamheten. Dessa utgifter får dock inte ha varit kända då det ursprungliga anslaget anvisades. Exempelvis om en rättighetsstyrd utgift som barnbidraget ökar mer än beräknat. Detta kallas för ett *medgivet överskridande*. Den merbelastning som uppstår till följd av ökningen räknas som en engångshändelse som inte påverkar beräkningen av anslagssparande eller -kredit. Att en myndighet har ett medgivet överskridande på något anslag anges i regleringsbrevet. Det är dock ovanligt att regeringen beviljar myndigheter ett sådant medgivet överskridande. Endast två beviljades under 2019 för totalt 129 miljoner¹².

¹¹ Detta avsnitt bygger till stor del på *Basbok -Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?* Ekonomistyrningsverket 2016

¹² Regeringen, *Årsredovisning för staten 2019*. Inget av det medgivna utrymmet utnyttjades.

Diskussion

Malmö är den enda av kommunerna med liknande socioekonomi där ansvarig nämnd inte har resultatansvar för ekonomiskt bistånd och hemlöshetskostnader. Även på statlig nivå är det ovanligt att inte behäfta anslag med resultatansvar. De 129 miljoner som staten beviljade i medgivna överskridande under 2019 motsvarar inte ens hälften av arbetsmarknads- och socialnämndens ram för hemlöshet samma år.

I praktiken är idag dock skillnaden liten mellan det ansvar arbetsmarknads- och socialnämnden har för sina olika ramar, även om nämnden officiellt är ansvarsbefriad för det ekonomiska resultatet för både hemlöshetsramen och ramen för ekonomiskt bistånd. Arbetsmarknads- och socialnämnden förväntas prognostisera och åtgärda underskott i samtliga ramar, oavsett resultatansvar. Den skillnad som finns mellan Malmös upplägg och upplägget i de kommuner utredningen har undersökt är därför mindre än vad som kanske först framstår. Malmös uppdelning av kostnaderna i separata ramar kan istället ses som en formalisering av vad som görs också i andra kommuner.

Risken för att de separata ekonomiska ramarna skulle leda till suboptimering för att undvika underskott i nämndens egen ram är därmed inte särskilt stor. Det finns inte heller belegg för att arbetsmarknads- och socialnämndens agerande skulle styras av suboptimering i någon större utsträckning. Tvärtom arbetar nämnden med åtgärdsplaner för att begränsa kostnadsutvecklingen avseende såväl ekonomiskt bistånd som hemlöshet.

Malmö stad hade tidigare ett system där man, liksom staten, använde resultatöverföring. Resultatöverföring handlar i praktiken om att utöka den ekonomiska ramen för en nämnd om nämnden föregående år redovisat överskott och att minska ramen om nämnden redovisat underskott. I ett sådant system hade befrielsen från resultatansvar stor betydelse då årets resultat för ramar med resultatansvar påverkade nästkommande budget. Utan resultatöverföring leder ett underskott i en ram inte till att nämndens nästkommande budget minskas, oavsett om nämnden har resultatansvar för ramen eller inte.

Det är dock viktigt att notera att resultatöverföring medför utmaningar för den övergripande styrningen, vilket lett till att resultatöverföring inte längre tillämpas i Malmö stad. Det finns ingen redovisningsmässig möjlighet för en kommun som helhet att överföra resultat mellan åren. Resultatöverföring handlar i praktiken om att utöka den ekonomiska ramen för en nämnd med anledning av att nämnden föregående år redovisat överskott eller minska ramen för en nämnd utifrån redovisade underskott. För att kunna öka den ekonomiska ramen för en nämnd krävs således att det finns avsatta resurser i kommunfullmäktiges budget för ändamålet eller att en omfördelning kan ske från nämnder som redovisat underskott föregående år till nämnder som redovisat överskott. Beroende på varför över- eller underskott uppkommit i nämnderna skulle resultatöverföring genom omfördelning kunna leda till oönskade styrsignaler genom att till exempel ”belöna” nämnder som inte verkställt tilldelade uppdrag och ”bestraffa” nämnder vars underskott uppkommit av anledningar utanför nämndens kontroll.

Även om arbetsmarknads- och socialnämnden inte har rådighet över alla faktorer som påverkar kostnaderna inom ramarna för hemlöshet och ekonomiskt bistånd är det fortfarande möjligt för nämnden att till viss del påverka sina utgifter. Minskningen av utgifterna inom hemlöshetsramen under 2019 bekräftar detta och visar att nämndens interna arbete påverkar utgifterna även inom de ramar där man idag är befriade från resultatansvar. Nämnden har således viss rådighet över kostnader för hemlöshet och

ekonomiskt bistånd, även om rådigheten rimligtvis är ofta mindre inom dessa ramar än inom nämndens egen ram. Skillnaden i nämndens inflytande över kostnadsutvecklingen i de olika ramarna är alltså mer nyanserad än vad tudelningen mellan ramar med och utan resultatansvar ger sken av.

Svårigheten med att dela in olika ekonomiska ramar efter nämnders rådighet i två kategorier talar i teorin för ett system där resultatansvaret delas mellan en nämnd och kommunfullmäktige. Fördelningen av ansvaret skulle i ett sådant system baseras på i hur stor utsträckning nämnden kan påverka sina kostnader. Ett sådant system skulle likna det Malmö (och Göteborg) tidigare hade när arbetsmarknads- och socialnämndens uppdrag låg uppdelat i geografiska nämnder. Delat ansvar kan skapa en balans mellan viljan att ge incitament för en enskild nämnd att minska kostnaderna och viljan att inte utsätta nämndens andra verksamheter för risker. Utan någon praktisk skillnad vid eventuella budgetavvikelse mellan ramar med och utan resultatansvar skulle dock effekten av att införa ett sådant system troligtvis vara litet. Det är inte heller klart vilken ansvarsfördelning som är den optimala.

Att dela in en nämnds resurser i separata ramar har effekter på hur nämnden kan agera oavsett vilket resultatansvar man behåftar ramarna med. En sådan ramkonstruktion ger möjligheter för kommunfullmäktige att mer i detalj styra en nämnds arbete och det ger också ett skydd från att underskott i en ram ska drabba en annan ram. Men det ger också en risk att skapa inlåsnings effekter. Som diskuterats tidigare kan en nämnd inte flytta resurser mellan sina ramar utan kommunfullmäktiges tillåtande. På motsvarande sätt fungerar de statliga myndigheterna som enbart får flytta resurser mellan anslag efter ett regeringsbeslut. För att motverka suboptimering och ge nämnden möjlighet att satsa på förebyggande arbete har kommunfullmäktige redan antagit en särskild regel. Denna regel innebär att arbetsmarknads- och socialnämnden är befriad från resultatansvar för särskilda åtgärder till ett maximalt belopp om 50 miljoner kronor under förutsättning att kostnader för ekonomiskt bistånd och/eller hemlöshet minskar med motsvarande belopp. Nämnden har utnyttjat denna möjlighet för att utveckla arbetet med hemlösa, vilket bidragit till att kostnaderna för hemlöshet minskat under 2019 och fortsätter minska hittills under 2020. Man kan på så sätt motverka de negativa effekterna av att ha separata ramar och samtidigt skydda arbetsmarknads- och socialnämndens egen ram.

Det mest direkta sättet att hantera risken för inlåsnings effekter skulle vara att samla arbetsmarknads- och socialnämndens kostnader i en gemensam ram. Med en gemensam ram (möjligtvis med undantag för bistånd för flyktingar, som är ett specialfall) skulle speciella regler för att flytta resurser mellan olika områden inte vara nödvändigt då nämnden i ett sådant system kan flytta resurser dit de anses behövas. Man hade till exempel kunnat göra investeringar i delar av verksamheten som räknas hem på minskade utgifter i andra delar. Riskerna med en gemensam ram behöver inte heller i praktiken vara särskilt stora. Alla socioekonomiskt liknande kommuner förutom Göteborg¹³ använder gemensamma ramar för dessa utgifter, även om de exakta kostnaderna som ingår i ramen kan skilja sig från kommun till kommun. Det skydd som separata ramar ger verksamheten behövs i praktiken enbart om nämndens budget är för liten. Om det finns en förståelse och flexibilitet vid extraordinära

¹³ I Göteborg är kostnaderna som i Malmö faller inom arbetsmarknads- och socialnämndens olika ramar uppdelade på olika ramar. Denna indelning är dock geografisk, och inte utgiftsbaserad.

händelser behöver inte heller oförutsedda händelser vara ett större problem i ett system med en gemensam ram än vad det är i ett system med separata ramar. Detta kan, som exemplifieras av de socioekonomiskt liknande kommunerna, formaliseras i skrivningar i till exempel budgetbeskrivningen.

4. Arbetsmarknads- och socialnämndens kostnader i jämförelse med andra kommuner

Varför jämförs Malmö med andra kommuner?

Utredningen jämför kostnader för arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter med andra kommuner, i första hand med de socioekonomiskt mest lika (Eskilstuna, Burlöv, Göteborg, Helsingborg, Landskrona, Norrköping, och Södertälje), men även med riket som helhet. Jämförelser med andra kommuner är intressanta eftersom kommunerna i grunden har samma uppdrag och följer samma lagstiftning. Där det finns skillnad i kostnader finns det därför anledning att reflektera över och analysera skillnader i bakomliggande faktorer och i vilken mån kommunen har rådighet över dessa. Exempelvis påverkar befolkningens ålderssammansättning, arbetslöshet, ohälsotal och bostadsmarknad förutsättningarna för att bedriva verksamheten och därmed även dess kostnader¹⁴. Även kommunens styrning, prioritering mellan verksamheter, val av arbetsmetoder och ambitionsnivåer har betydelse. Hur kommunerna valts ut finns beskrivet i det inledande kapitlet.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har endast haft ansvar för verksamheterna sedan 2017, men jämförelserna i detta kapitel avser en längre tid tillbaka (från och med 2010). Anledningen till att jämförelsen görs för en längre tidsperiod är för att visa att den kostnadsutveckling som arbetsmarknads- och socialnämnden nu har ansvar för har pågått under en längre tid.

Sammanfattningsvis kan sägas att Malmö är den kommun i Sverige som har de högsta kostnaderna, räknat som andel av de totala kostnaderna, som avser individ- och familjeomsorg. Fördelat på delverksamheter är det ekonomiskt bistånd och boende för hemlösa som sticker ut med höga kostnader, medan Malmös kostnader för barn- och ungdomsvård är relativt låga jämfört med socioekonomiskt liknande kommuner.

Vilken statistik grundar sig jämförelserna på?

För att göra jämförelser med andra kommuner utgår utredningen från Räkenskapssammandraget, som är en årlig lagstadgad insamling av ekonomiska uppgifter från samtliga kommuner¹⁵. Uppgifter till Räkenskapssammandraget redovisas till SCB utifrån detaljerade instruktioner som syftar till att ge tillförlitlig information om kommunernas ekonomi, både nuläge och utveckling¹⁶.

För att göra det möjligt att jämföra kostnader mellan kommuner fördelar man i Räkenskapssammandraget de för verksamheten gemensamma kostnaderna efter en schablon. Det handlar om kostnader på såväl förvaltningsnivå som kommuncentral nivå. Exempelvis fördelas kostnader för gemensam administration och ej direktfördelade kostnader för IT-system. Arbetsmarknads- och socialnämndens kostnader fördelas i Räkenskapssammandraget på individ- och familjeomsorg, flyktningmottagande och arbetsmarknadsåtgärder.

¹⁴ Malmös befolkning i jämförelse med de socioekonomiskt liknande kommunerna analyseras i delrapport 1.

¹⁵ SCB, *Räkenskapssammandrag för kommuner*, hämtat via Kolada.

¹⁶ SCB, *Räkenskapssammandrag för kommuner*

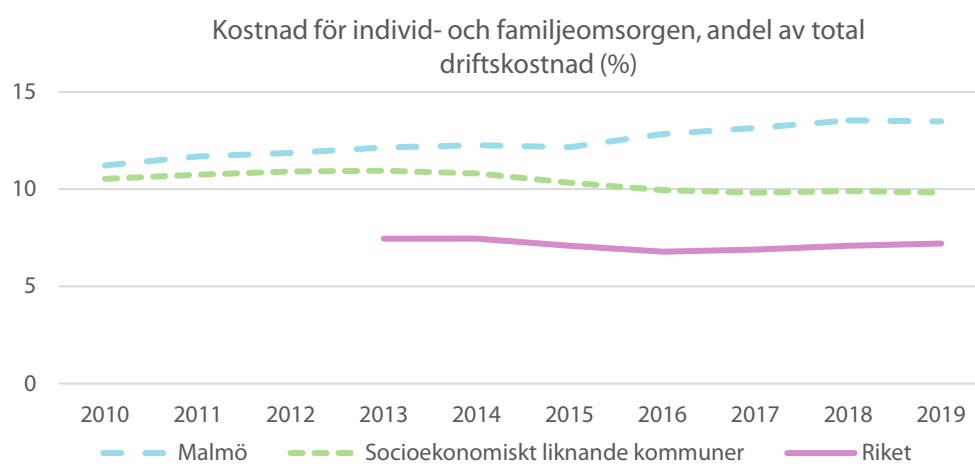
Räkenskapssammandraget ger på grund av metoden med schablonmässigt fördelade gemensamma kostnader en god bild för jämförelser med andra kommuner, trots att organisationen av verksamheten skiljer sig åt, inte bara mellan kommuner utan också över tid inom kommunerna. Nackdelen är att det inte går att direkt jämföra siffror från Räkenskapssammandraget med Malmö stads interna räkenskaper. I avsnittet som tittar på var Malmö avviker jämfört med andra kommuner har utredningen kategoriserat kostnaderna som de redovisas i Räkenskapssammandraget efter de två aktuella ramarna hos arbetsmarknads- och socialnämnden. En del av kostnadsposterna i Räkenskapssammandraget kan täcka in delar av mer än en ram, men detta utgör inte något större problem.

Statistiken redovisas i de flesta fall över en period på flera år för att ge en fingervisning om huruvida en observerad utveckling är en del av en stabil, långsiktig trend eller en tillfällig förändring.

Hur stor andel av Malmös kostnader avser individ- och familjeomsorg, och hur ser det ut i andra kommuner?

Av alla kommuner i Sverige lägger Malmö stad mest pengar, räknat per invånare, på individ- och familjeomsorg.

Ett nyckeltal i Kolada är *Kostnad för individ- och familjeomsorgen, andel av total driftskostnad*. Total driftskostnad avser alla kostnader för den verksamhet som kommunen definierat som sin och som riktar sig till den egna befolkningen¹⁷.



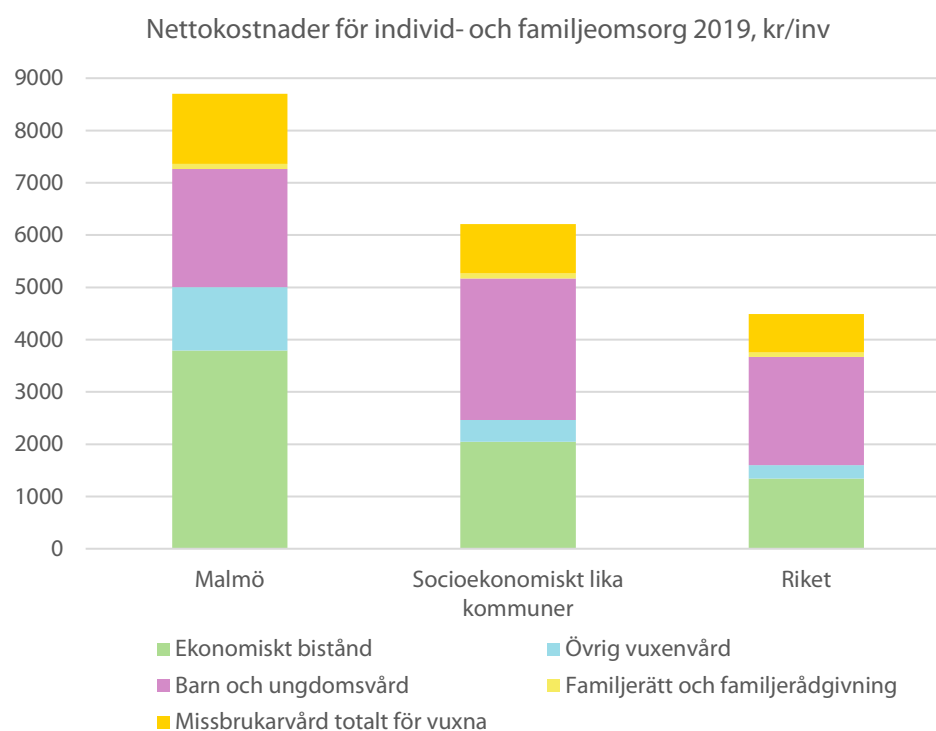
Figur 8 Kostnad för individ- och familjeomsorg, andel av total driftskostnad, procent. Källa: Kolada.

Jämfört med 2010 har skillnaden mellan Malmö stads andel av kostnader som används för individ- och familjeomsorg ökat, både jämfört med genomsnittet för samtliga kommuner och jämfört med socioekonomiskt liknande kommuner. I riket som helhet föll andelen mellan 2010 och 2019, från 7,3 procent till 7,2 procent. Andelen i kommuner med liknande socioekonomi sjönk något, från 10,5 procent år 2010 till

¹⁷ Den verksamhet som kommunen definierat som sin och som riktar sig till den egna befolkningen benämns det egna åtagandet i definitionen till räkenskapssammandraget. Kostnad för det egna åtagandet är synonymt med total driftskostnad, och räknas fram genom att från bruttokostnaden dra bort interna intäkter (försäljning av verksamhet inom den egna kommunen) och försäljning av verksamhet till andra kommuner och landsting/regioner. Källa: SCB, *Räkenskapssammandraget 2018 – Instruktioner*.

9,8 procent år 2019. Under samma tidsperiod steg Malmös andel med 2,6 procentenheter, från 11,2 procent 2010 till 13,5 procent 2019.

Kostnaderna för individ- och familjeomsorg delas i Räkenskapssammandraget in i fem verksamhetsdelar. Figur 9 visar en jämförelse av dessa fem verksamhetsdelar för Malmö, de socioekonomiskt liknande kommunerna samt riket. Det är framförallt inom ekonomiskt bistånd som Malmö sticker ut med kostnader per invånare som ligger över 80 procent över de socioekonomiskt liknande kommuner. Även för missbruksvård för vuxna totalt och övrig vuxenvård (där mycket av kostnaderna för social respektive strukturell hemlöshet ligger) har dock Malmö förhållandevis höga kostnader. Samtidigt är Malmös kostnader för barn- och ungdomsvård lägre i Malmö än i de socioekonomiskt liknande kommunerna.

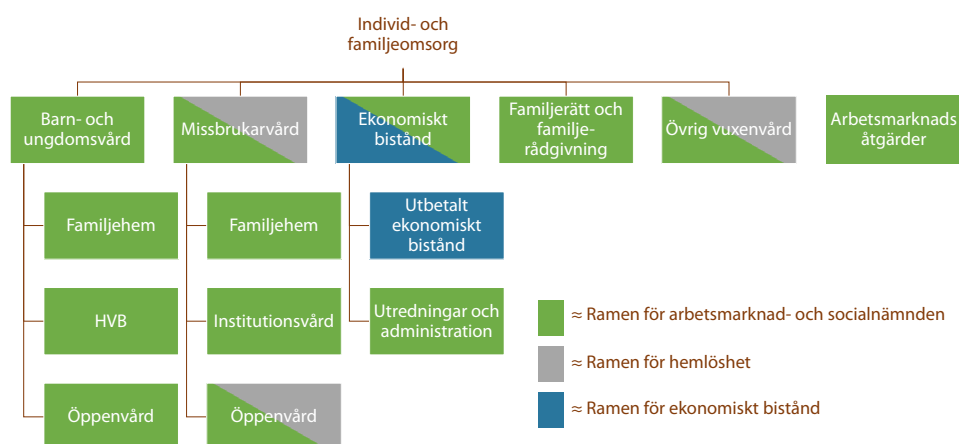


Figur 9 Nettokostnad individ- och familjeomsorg, kronor per invånare 2019. Källa: Kolada/SCB.

Var avviker Malmö jämfört med liknande kommuner?

I detta kapitel jämförs Malmös kostnader för de olika verksamheterna inom arbetsmarknads- och socialnämndens område med motsvarande kostnader i socioekonomiskt liknande kommuner. De olika utgifterna sorteras in under den av nämndens ramar där utgiften huvudsakligen hör hemma. Figur 10 visar hur denna indelning ser ut. Indelningen är grov och görs för att kunna göra jämförelser

kommuner emellan och ger således inte någon heltäckande bild över alla arbetsmarknads- och socialnämndens kostnader i Räkenskapsammandraget¹⁸.



Figur 10 Översikt över hur arbetsmarknads- och socialnämndens ramar analyseras utifrån Räkenskapsammandragets uppställning.

De områden där Malmö främst skiljer sig jämfört med liknande kommuner, och även riket som helhet, är ekonomiskt bistånd, övrig vuxenvård samt barn och ungdomsvård. Övrig vuxenvård avser till största delen hjälp med boende för personer som inte har missbruksproblem eller sociala problem, det vill säga det som brukar benämnas strukturellt hemlösa.

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder diskuteras i detalj i delrapporten om ekonomiskt bistånd. En kortfattad uppdatering av de viktigaste diagrammen från den delrapporten presenteras dock här då ny data har blivit tillgänglig sedan föregående delrapport skrevs.

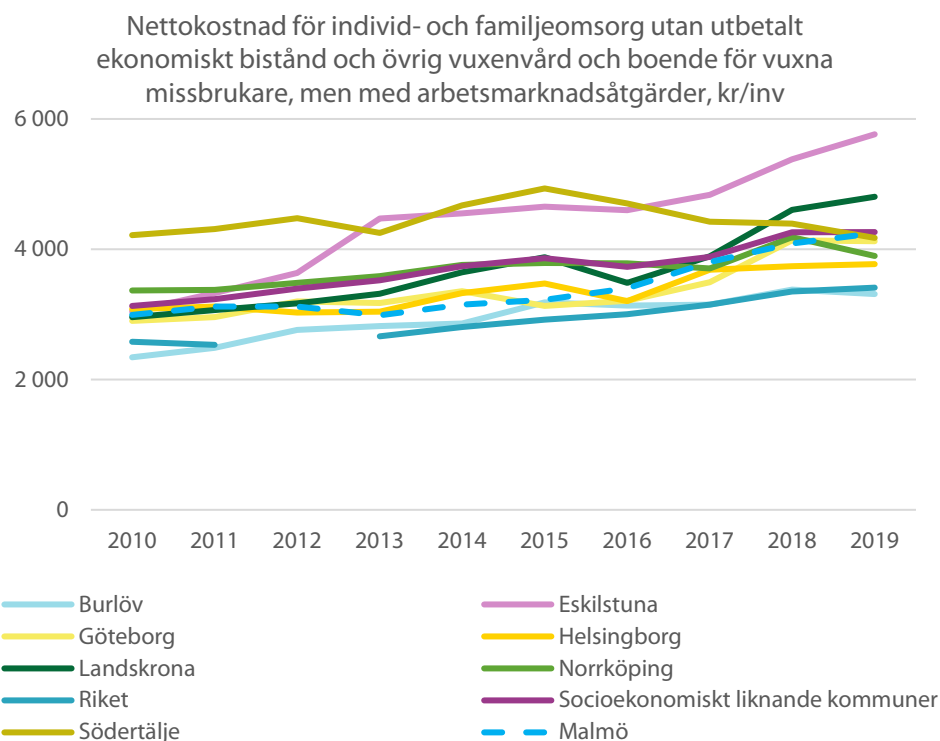
Ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden

Arbetsmarknads- och socialnämndens ram täcker in alla kostnader som inte explicit täcks in av de andra ramarna. Figur 11 visar en sammanfattning av de kostnader i Räkenskapsammandraget som motsvarar de gröna rutorna i Figur 10, alltså de kostnader som ligger inom arbetsmarknads- och socialnämndens ram. I Figur 11 visas nettokostnaden för individ- och familjeomsorgen exklusive kostnaden för utbetalt ekonomiskt bistånd (som ligger i ramen för ekonomiskt bistånd), nettokostnaden för övrig vuxenvård och kostnaden för boende för vuxna missbrukare (som ligger i ramen för hemlöshet), men inklusive nettokostnaden för arbetsmarknadsåtgärder (som inte räknas till individ- och familjeomsorg i Räkenskapsammandraget)¹⁹. Allt är mätt som

¹⁸ Kostnader för tillståndsprovning för servering av alkohol till exempel, som i Malmö sköts av tillståndsenheten på arbetsmarknads- och socialförvaltningen räknas i Räkenskapsammandraget inte in som individ- och familjeomsorg utan under ”Infrastruktur, skydd m.m.”. Vissa kostnader avseende gode män redovisas inom Familjerätt och familjerådgivning, men ligger inom Malmö stad under överförmyndarnämnden.

¹⁹ SCB rapporterar inte nettokostnader för utbetalt ekonomiskt bistånd eller boende för vuxna missbrukare. När man drar av en bruttokostnad för en delkategori från en övergripande nettokostnad drar man i praktiken av bruttointäkten en gång till. Kostnaderna i figuren är därför en underskattning av den verkliga siffran. Det finns på förhand ingen anledning att tro

kronor per invånare. Måttet ger en grov bild av hur denna del av arbetsmarknads- och socialnämndens kostnader förhåller sig till kostnaden i liknande kommuner.



Figur 11 Nettokostnad för individ- och familjeomsorg minus kostnad för utbetalt ekonomiskt bistånd och nettokostnad för övrig vuxenvård och kostnad för boende för vuxna missbrukare, plus nettokostnad för arbetsmarknadsåtgärder, kronor per invånare. Källa: Kolada.

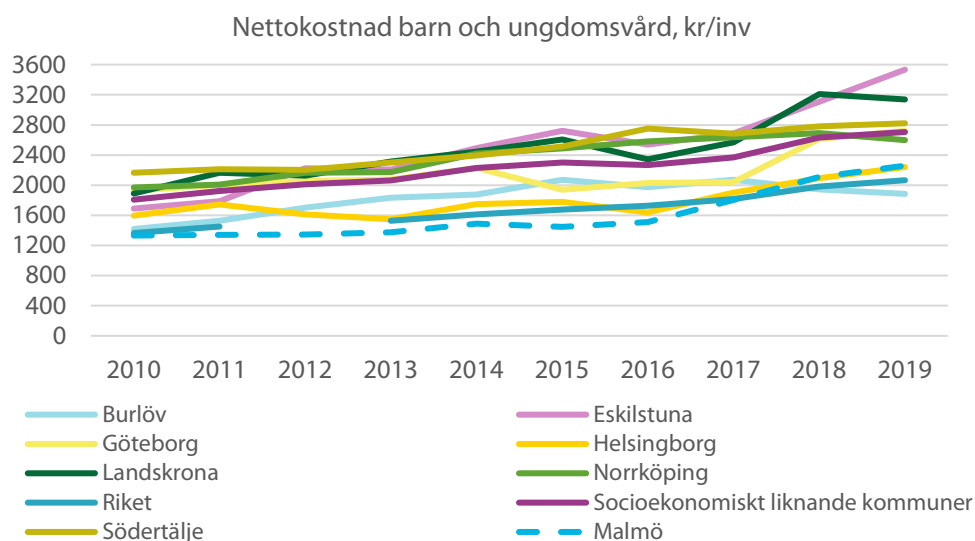
Mått med ovanstående mått, sticker Malmö kostnader inom arbetsmarknads- och socialnämndens ram inte ut jämfört med socioekonomiskt liknande kommuner. Malmö har konsekvent legat under snittet för de andra socioekonomiskt lika kommunerna under hela perioden, även om man år 2019 ligger väldigt nära. Alla kommuner har ökat sina kostnader inom denna indelning sedan 2010 förutom Södertälje.

Barn- och ungdomsvård

Nettokostnad för barn- och ungdomsvård (mätt som kronor per invånare) var under perioden 2010–2019 relativt låg i Malmö jämfört med i de socioekonomiskt liknande kommunerna. Fram till 2017 hade Malmö lägst kostnader i gruppen av kommuner med liknande socioekonomi. Man hade också lägre kostnader än riket i snitt. Mellan 2016 och 2019 har Malmö kostnader för barn- och ungdomsvård nästa dubblats, men flera andra av de liknande kommunerna (och även riket som helhet) har också sett sina kostnader öka. Malmö ligger därför, trots ökningarna de senaste åren, fortfarande lågt jämfört med kommuner med liknande socioekonomi. Endast Burlöv

att underskattningen av Malmö kostnad skulle vara större eller mindre än för de andra kommunerna. Kostnaderna som används för utbetalt ekonomiskt bistånd och boende för vuxna missbrukare är dessutom undantaget försäljning av tjänster både internt och externt, vilket minskar skillnaden mot nettokostnaden jämfört om man hade använt hela bruttokostnaden.

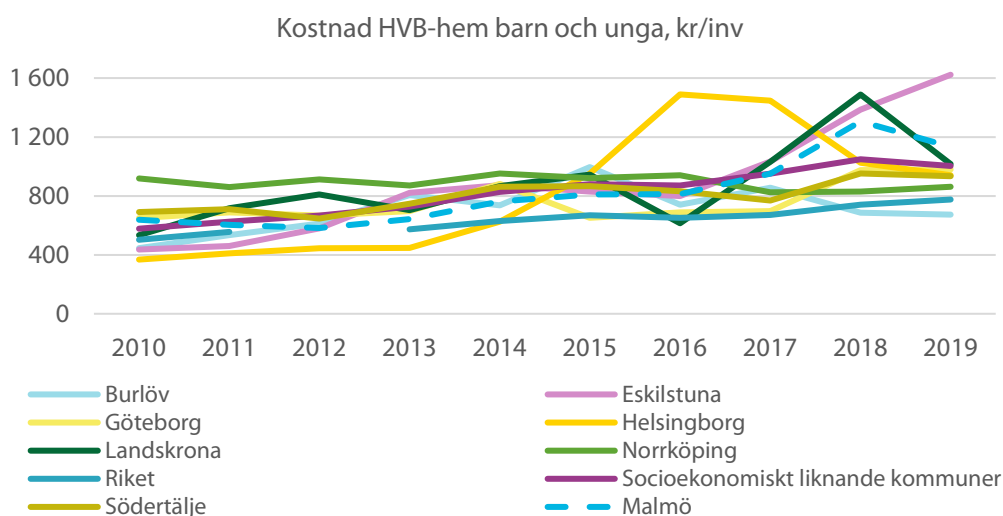
och Helsingborg har lägre kostnader än Malmö 2019 och skillnaden mellan Malmö och Helsingborg är då endast marginell.



Figur 12 Nettokostnader för barn och ungdomsvård, kronor per invånare. Källa: Kolada.

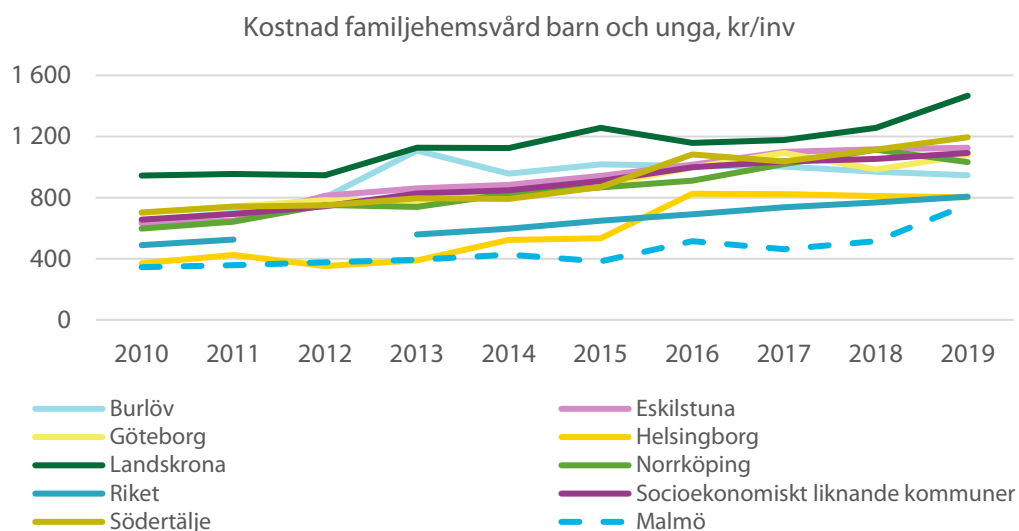
Kostnader för barn och ungdomsvård delas i Räkenskapssammandraget in i de tre undergrupperna, HVB (hem för vård och boende), familjehem och öppenvård. Kostnaderna för dessa tre undergrupper redovisas separat här under.

Malmö kostnader för HVB för barn och ungdomar har ökat kraftigt sedan 2010. Ökningen över hela perioden 2010–2019 var 78 procent (mätt i löpande priser). Yttre faktorer, såsom till exempel polisens ökade insatser, i kombination med mycket höga kostnader per placering (runt 7 000 kronor per dygn på läsbar avdelning) innebär att dessa kostnader kan variera mycket mellan åren. Då kostnaderna för HVB-hem utgör den största delen av barn och ungdomsvårdens totala kostnader driver dessa till stor del utvecklingen för hela barn- och ungdomsvårdens verksamhet. Även flera av jämförelsekommunerna har sett stora ökningar och även snittet för riket som helhet har ökat markant. Enbart Norrköping har lyckats sänka sina kostnader sedan 2010. Under 2019 lyckades dock Malmö minska sina kostnader för HVB-hem för barn och unga.



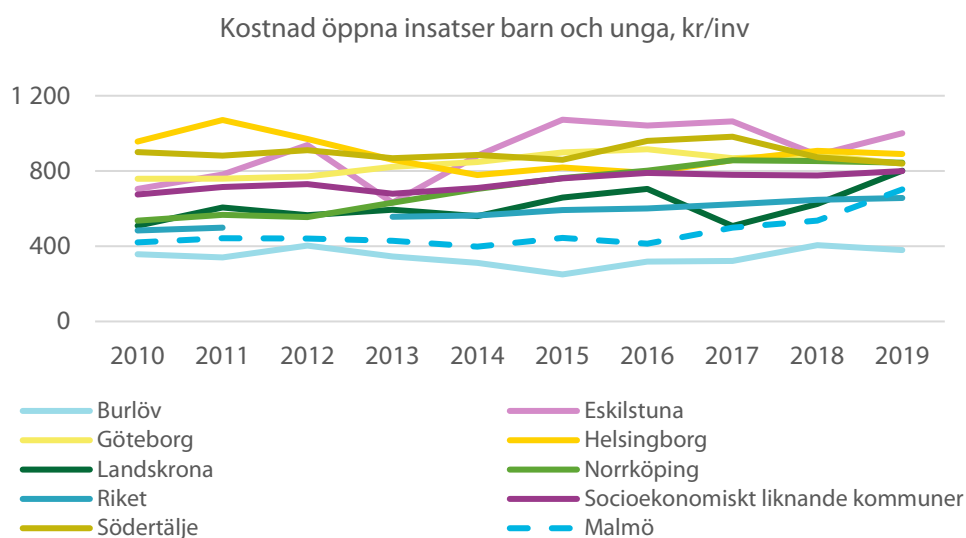
Figur 13 Kostnad HVB-hem, barn och unga, kronor per invånare. Källa: Kolada.

Malmö kostnader för familjehemsvård för barn och unga är låga jämfört med socioekonomiskt liknande kommuner och har så varit under hela perioden. Det är först 2019 som Malmö kostnader ökade kraftigt och därmed närmade sig de andra kommunerna. Familjehemsvårdens kostnadsökning sker alltså senare än vad den gjorde för HVB vars ökning tog fart redan 2017.



Figur 14 Kostnad familjehemsvård, barn och unga, kronor per invånare. Källa: Kolada.

Den sista delen av barn- och ungdomsvårdens kostnader berör öppna insatser. Dessa var låga i jämförelse med kostnaderna i de socioekonomiskt liknande kommunerna under perioden 2010–2019. Endast Burlöv hade en lägre kostnad per invånare. Likt kostnaderna för familjehemsvården sker dock en stor ökning i Malmö under 2019 också för de öppna insatserna.

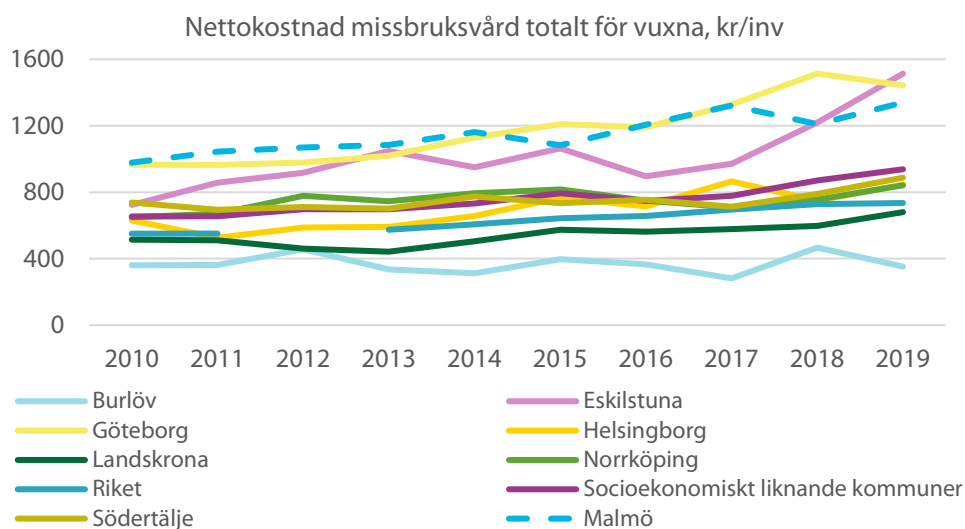


Figur 15 Kostnad öppna insatser barn och unga, kronor per invånare. Källa: Kolada.

Missbruksvård för vuxna

I relation till socioekonomiskt liknande kommuner är Malmö kostnad för missbruksvård generellt sett hög och har varit så under hela den studerade perioden

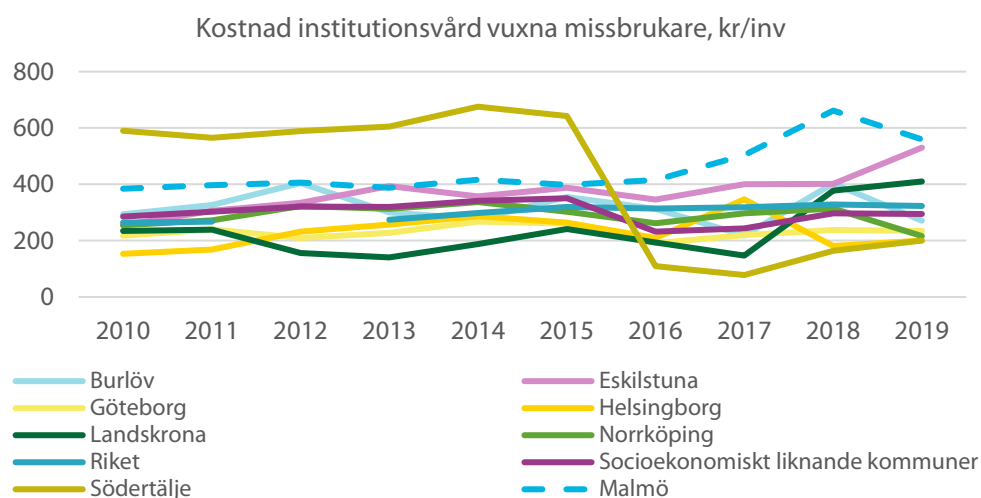
2010–2019. Både Göteborg och Eskilstuna har dock haft en snabbare kostnadsökning än Malmö och 2019 är bådas kostnader högre än Malmö.



Figur 16 Nettokostnad missbruksvård totalt för vuxna, kronor per invånare. Källa: Kolada.

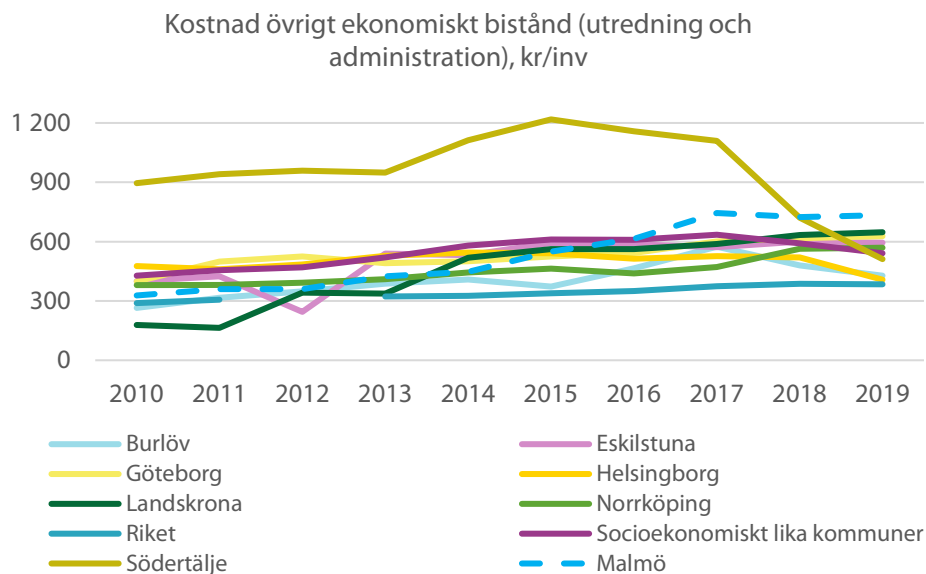
Fördelning av kostnader för missbruksvård för vuxna görs i Räkenskaps-sammandraget i undergrupperna institutionsvård, familjehem och öppna insatser. De öppna insatserna delas i sin tur in i tre undergrupper varav boende för vuxna missbrukare är en. Då institutionsvård och boende för vuxna missbrukare utgör den överväldigande majoriteten av kostnaderna för missbruksvården i Malmö redogör rapporten endast för dessa två poster. I Malmö redovisas kostnader för boende för vuxna missbrukare inom boende för hemlösa och de siffrorna redovisas därför i detta kapitel under ramen för hemlöshet.

Malmö kostnad per invånare för institutionsvård för vuxna missbrukare var 560 kronor år 2019. En kraftig ökning har skett under senare år och Malmö ligger högt över genomsnittet för socioekonomiskt liknande kommuner. Under 2019 bröts dock trenden och kostnaderna sjönk. Utvecklingen i Södertälje antyder att vissa kostnader där omklassificerades år 2016 mellan posterna institutionsvård och boende (jämför Figur 21 under ramen för hemlöshet).



Figur 17 Kostnad institutionsvård vuxna missbrukare, kronor per invånare. Källa: Kolada.

Ekonomiskt bistånd – utredning och administration

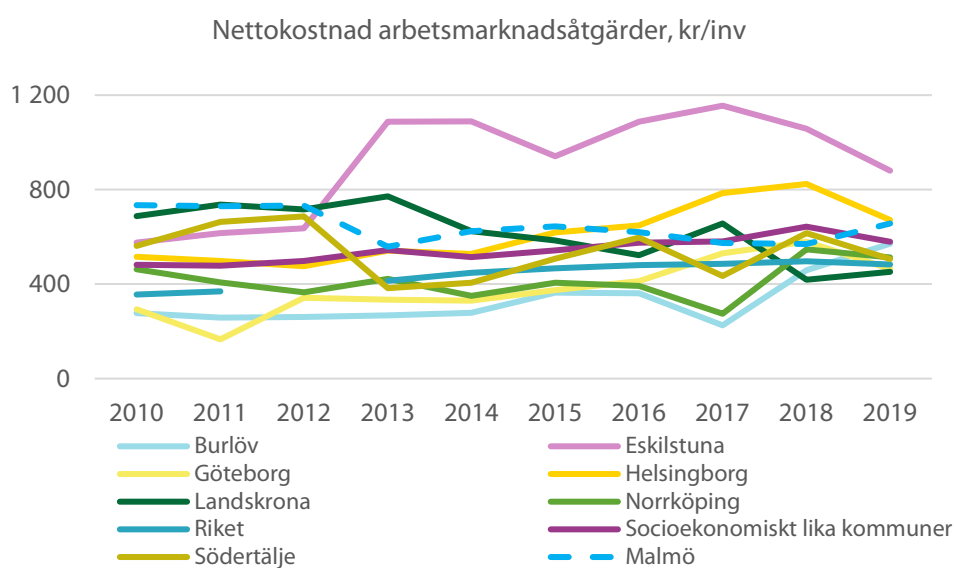


Figur 18 Kostnad övrigt ekonomiskt bistånd (ej utbetalningar av ekonomiskt bistånd), kronor per invånare. Motsvarar Figur 11 i den första delrapporten. Källa: Kolada.

Malmö stads kostnader för utredning och administration för ekonomiskt bistånd ökar över tid och ligger relativt högt sedan 2016. Under 2019 var kostnaderna högst, mätt i kronor per invånare, bland jämförelsekommunerna. De höga administrationskostnaderna för ekonomiskt bistånd per invånare sammanfaller med höga utbetalningar vilket visas under ramen för ekonomiskt bistånd.

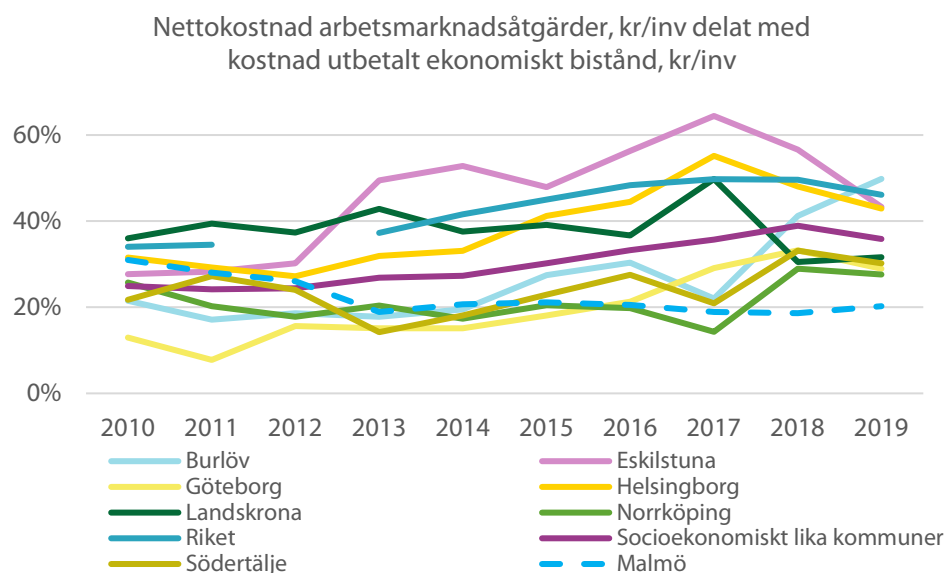
Arbetsmarknadsåtgärder

Dessa kostnader analyseras i delrapporten om ekonomiskt bistånd. Denna del är en kortfattad uppdatering av kostnadsutvecklingen för arbetsmarknadsåtgärder då data för 2019 ännu inte hade publicerats när föregående delrapport skrevs.



Figur 19 Nettokostnad arbetsmarknadsåtgärder, kronor per invånare 18–64 år. Motsvarar Figur 14 i den första delrapporten. Källa: Kolada.

Malmö kostnader för arbetsmarknadsåtgärder ökade under 2019. Av kommunerna med liknande socioekonomi var det endast Eskilstuna och Helsingborg som under 2019 spenderade mer pengar än Malmö på arbetsmarknadsåtgärder per invånare. Även under tidigare år har Malmö kostnader varit relativt höga.



Figur 20 Nettokostnad arbetsmarknadsåtgärder (kronor per invånare) i förhållande till kostnad utbetalt ekonomiskt bistånd. Motsvarar Figur 15 i den första delrapporten. Källa: Kolada.

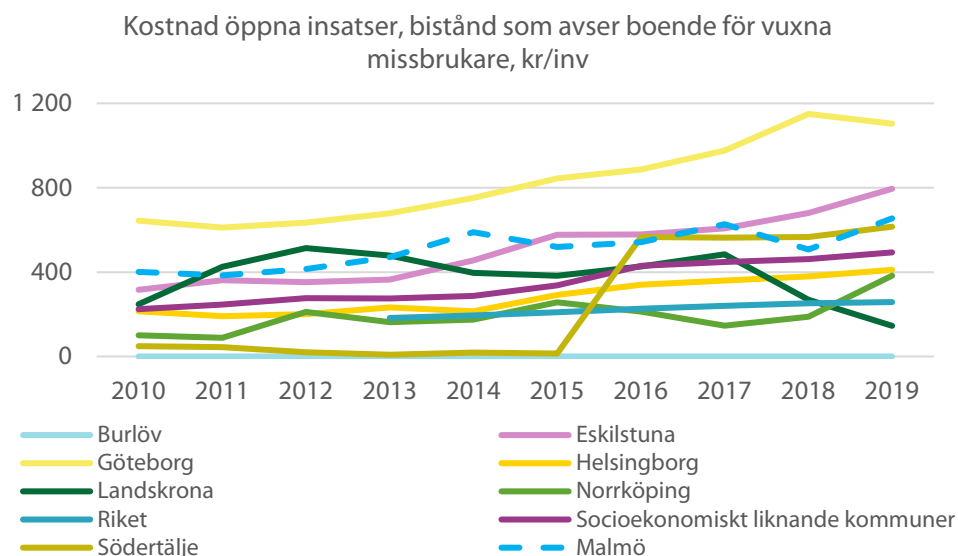
Under 2019 ökade nettokostnaden för arbetsmarknadsåtgärder i Malmö snabbare än vad kostnaden för utbetalt ekonomiskt bistånd gjorde. Arbetsmarknadsåtgärdernas kostnader är idag en femtedel så stora som kostnaderna för utbetalt ekonomiskt bistånd, vilket är den högsta siffran sedan 2016. Trots denna utveckling ligger Malmö andel 2019 fortsatt lågt, lägre än någon av jämförelsekommunerna och markant lägre än riket som helhet.

Ramen för hemlöshet

Malmö stad delar in hemlösa i två kategorier: socialt och strukturellt hemlösa. Personer som är socialt hemlösa har, eller är hemmaboende barn till personer som har, sociala problem som hindrar dem från att få ett boende. Detta kan vara till exempel psykisk ohälsa eller missbruk. Strukturellt hemlösa är personer som saknar sådana hinder men ändå behöver stöd för att få ett boende, till exempel på grund av brist på pengar eller kötid. I Malmö redovisas boendekostnader för båda dessa grupper inom ramen för hemlöshet. I Räkenskapssammandraget är de dock delade på olika kategorier.

Kostnader för socialt hemlösa redovisas i Räkenskapssammandraget som en del av öppna insatser till vuxna missbrukare. Insatser till vuxna med problem som inte är relaterade till missbruk räknas i Räkenskapssammandraget inom övrig vuxenvård. Här ingår bistånd till boende motsvarande kostnader för strukturell hemlöshet inom ramen för hemlöshet. Även om övrig vuxenvård också innehåller en del andra insatser är kostnaden för hemlöshet så pass dominerande i Malmö att kategorin här redovisas som en kostnad i ramen för hemlöshet.

Missbruksvård för vuxna – boende för vuxna missbrukare



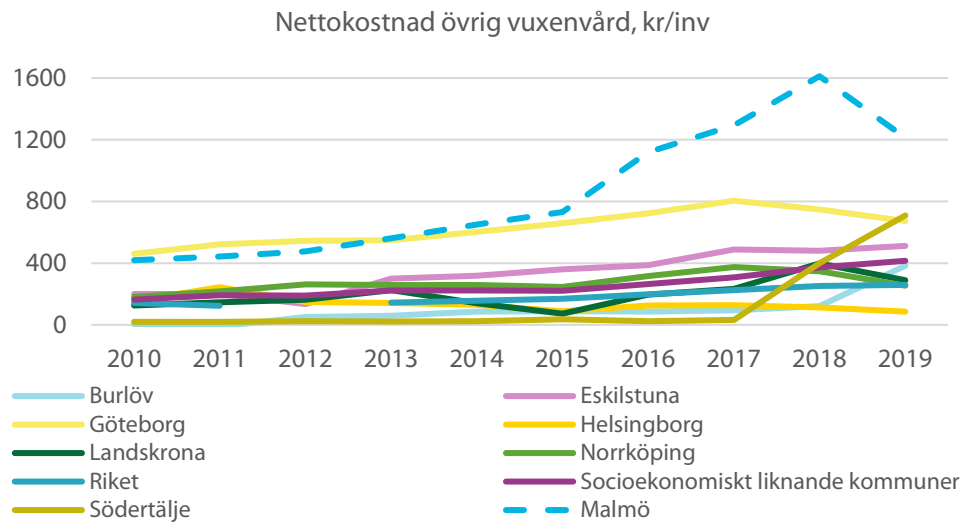
Figur 21 Kostnad öppna insatser, bistånd som avser boende för vuxna missbrukare, kronor per invånare. Källa: Kolada.

Malmö ligger över snittet för de socioekonomiskt liknande kommunerna, men eftersom skillnaderna mellan kommunerna är stora kan man inte påstå att Malmö sticker ut. Malmö ligger dock alltid över genomsnittet för kommunerna med liknande socioekonomi. Kostnaderna för Malmö har ökat sedan 2010, men det har de även gjort för socioekonomiskt liknande kommuner och för riket som helhet, undantaget Burlöv vars kostnader ligger nära noll. Ökningen i Malmö har varit lägre i både absoluta tal och tillväxttakt jämfört med snittet för de socioekonomiskt liknande kommunerna. Som nämnts tidigare tyder hoppet för Södertälje mellan åren 2015–2016 på att kostnader har omklassificerats mellan boende och institutionsvård för missbrukare.

Övrig vuxenvård

Malmös kostnader för övrig vuxenvård (kronor per invånare) var 2016–2018 högre än i någon annan kommun i Sverige.²⁰ Sedan 2010 har endast kommuner med mycket liten befolkning (under 17 000 invånare) haft högre kostnader än Malmö för övrig vuxenvård. Även i jämförelse med socioekonomiskt liknande kommuner har Malmös kostnader varit väsentligt högre 2016 och framåt. Under 2019 sjönk dock kostnaderna kraftigt och slutade på en nivå som var den lägsta för staden sedan 2016. Ändå var Malmös kostnader de fjärde högsta per invånare av alla svenska kommuner; endast småkommunerna Malå, Essunga och Ydre hade högre kostnader än Malmö för övrig vuxenvård per invånare.

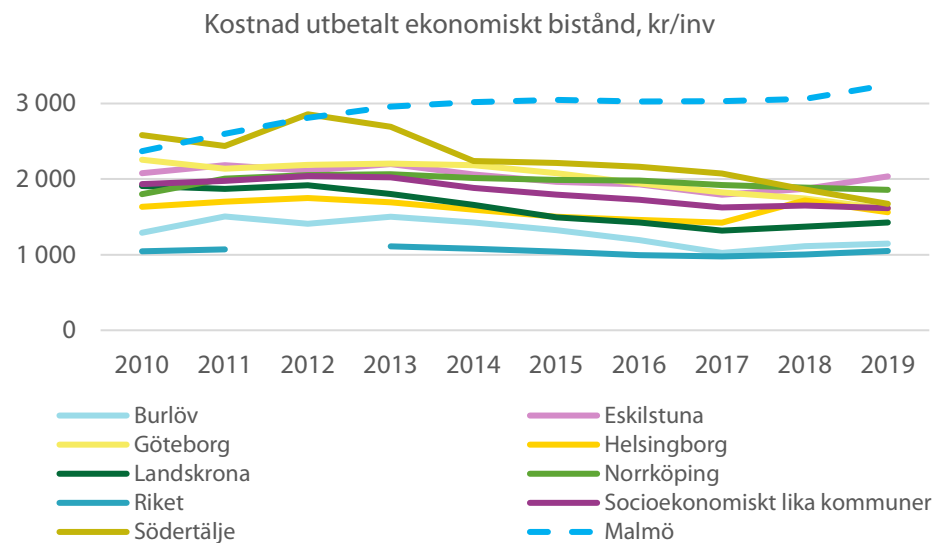
²⁰ Alla jämförelser av kostnader mellan kommuner i detta stycke är hämtade från Kolada



Figur 22 Nettokostnad övrig vuxenvård, kronor per invånare. Källa: Kolada.

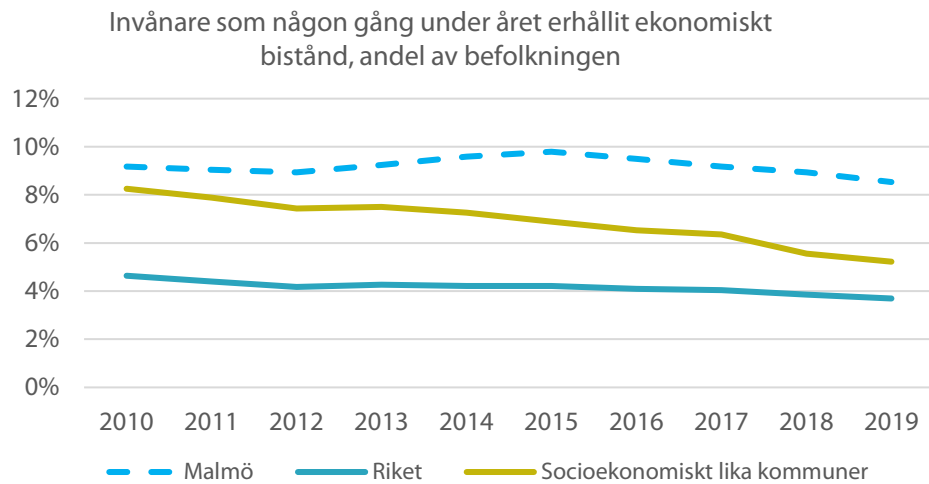
Ramen för ekonomiskt bistånd

Dessa kostnader analyseras i delrapporten om ekonomiskt bistånd. Denna del är en kortfattad uppdatering av kostnadsutvecklingen för ekonomiskt bistånd då data för 2019 ännu inte hade publicerats när föregående delrapport skrevs.



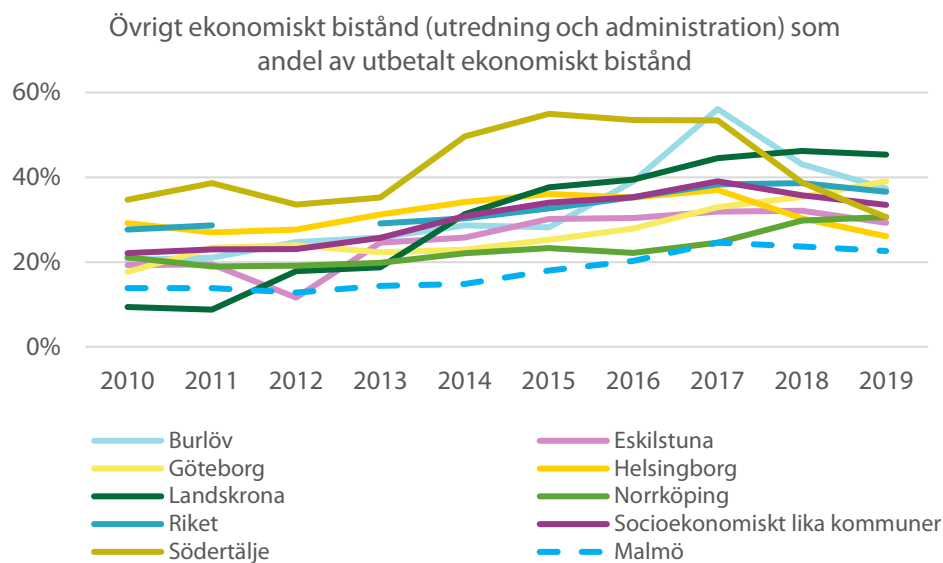
Figur 23 Kostnad utbetalt ekonomiskt bistånd, kronor per invånare. Motsvarar Figur 8 i den första delrapporten. Källa: Kolada.

Malmö's kostnader för ekonomiskt bistånd per invånare har varit höga under hela perioden och fortsatte att öka under 2019. Under 2019 ökade kostnaden med 185 kronor per invånare eller 6 procent, vilket var en snabbare ökning än alla socioekonomiskt liknande kommuner förutom Eskilstuna.



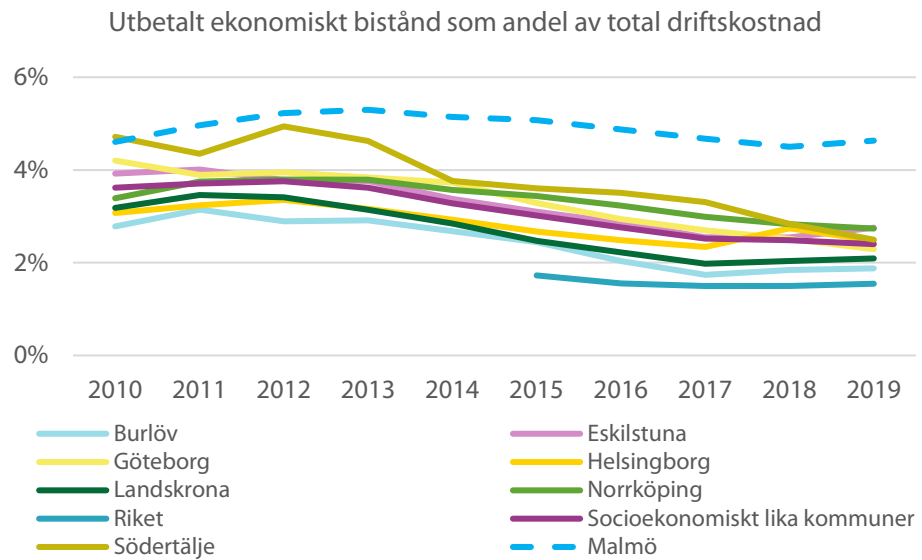
Figur 24 Andel invånare som någon gång under året erhållit ekonomiskt bistånd. Motsvarar första ramen i Figur 10 i den första delrapporten. Källa: Kolada.

Andelen invånare som någon gång under året haft ekonomiskt bistånd fortsatte under 2019 att sjunka i så väl Malmö som i de socioekonomiskt liknande kommunerna samt i riket som helhet. Malmös minskning under 2019 var på -0,4 procentenheter vilket var en större minskning än för riket (-0,2 procentenheter) och snittet för kommunerna med liknande socioekonomi (-0,3 procentenheter).



Figur 25 Övrigt ekonomiskt bistånd (utredning och administration) som andel av utbetalt ekonomiskt bistånd. Motsvarar Figur 12 i den första delrapporten. Källa: Kolada.

Malmö hade under 2019 de lägsta kostnaderna för utredning och administration mätt i relation till hur mycket bistånd som betalas ut. Även under tidigare år har andelen varit bland de lägsta jämfört med de socioekonomiskt liknande kommuner.



Figur 26 Utbetalt ekonomiskt bistånd som andel av total driftskostnad. Motsvarar Figur 13 i den första delrapporten. Källa: Kolada.

Under 2019 steg Malmös kostnader för ekonomiskt bistånd i relation till stadens totala driftskostnad jämfört med 2018. Andelen är dock fortfarande lägre än vad den varit tidigare under 2010-talet. För jämförelsekommunerna fortsatte den negativa trend man har sett sedan 2010 generellt mellan 2018 och 2019.

5. Ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden

Kostnadsutvecklingen inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden

I jämförelsen mellan kommunerna i kapitel 4 sticker Malmös utgifter inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden inte ut på samma sätt som kommunen gör för kostnaderna för ekonomiskt bistånd och hemlöshet. De skillnader som finns indikerar att Malmös kostnader för missbruksvård för vuxna ligger relativt högt. Kostnaderna för barn- och ungdomsvård ligger istället relativt lågt.

Tabell 4 sammanfattar hur kostnader inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden fördelades mellan olika poster under 2018 och 2019 samt budget och prognos för 2020. Till posten övrigt räknas 2019 de 108 miljonerna från Migrationsverket som registrerades i efterhand²¹. För 2020 ingår den budgetökning som kommunfullmäktige beslutade om i juli och som ännu inte är budgeterad till separata kostnader.

	Belopp i tkr	2018	2019	Budget/prognos 2020
Kommunbidrag		1 568 230	1 670 684	2 039 122
Nettokostnader				
Personalkostnader myndighet		520 000	555 000	559 000
Köpt vård		470 000	670 000	580 000
Insatser i egen regi, individ- och familjeomsorg		330 000	345 000	358 000
Arbetsmarknad		180 000	199 000	207 000
Lokalkostnader		56 500	58 000	65 000
Förvaltningsledning och stab		65 000	68 000	79 000
Övrigt		41 000	-102 000	191 000
Överskott/underskott		-94 485	-122 627	0

Tabell 4 Nettokostnader för ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden, (tkr)

Detta kapitel kommer att fokusera på de största kostnaderna för nämnden inom denna ram vilket är vårdinsatser. Kostnaden för vårdinsatser i extern och egen regi ökade med över 200 miljoner kronor mellan 2018 och 2019. Arbetsmarknadsinsatser utgör även det en markant del av ramen, men dessa diskuteras i den föregående delrapporten. Tillståndsenheten och enheten för överförmyndarärenden kommer inte att undersökas av denna utredning då dessa enbart utgör mindre kostnader och dessutom är relativt fristående från nämndens övriga verksamhet. Enheten för överförmyndarärenden ligger dessutom under överförmyndarnämnden.

²¹ Se diskussionen i fotnot 7 på sidan 12.

Möjliga orsaker till kostnadsökningarna

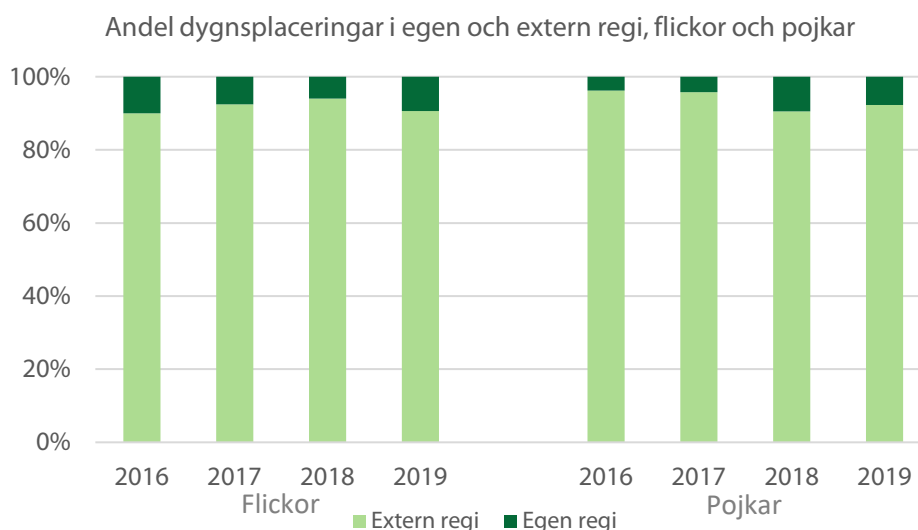
Omställningen mot fler insatser i egen regi tar tid

Nämndens verksamheter arbetar för att minska antalet köpta insatser från externa aktörer för att istället driva fler insatser i egen regi. Omställningen är en del av nämndens handlingsplan för att begränsa sin kostnadsökning. Det gäller dels insatser för barn och unga dels vuxna med missbruksproblematik.

Enligt nämndens egna uppgifter är det skillnad i hur mycket ett dygn på institution kostar beroende på om institutionen drivs i egen eller extern regi. Till exempel är dygnspriset för externa HVB-placeringar högre än för de egna. För barn och unga är externa HVB-placeringar 1150 kronor dyrare per dygn jämfört med interna (Enebacken) och för vuxna 610 kr dyrare per dygn än interna (Avenboken). I öppenvården är insatser för unga personer (13–19 år gamla) med kriminalitet och/eller missbruk 5073 kronor dyrare per insats i extern regi.

Därmed borde en kostnadsbesparing kunna nås via en omställning till fler åtgärder i egen regi. Dock kräver en sådan omställning vissa satsningar på personal och lokaler varför det tar tid innan omställningens effekter syns i verksamhetens resultat. Nämnden redovisar i Delårsrapport 2020 att de först under våren 2020 börjar se resultat av detta arbete, då en del kostnader inte längre ökar i samma takt som tidigare.

Vidare rapporterar nämnden i Delårsrapport 2020 att nämndens verksamheter har genomfört en omställning av institutioner i egen regi eftersom antalet ensamkommande barn i Malmö minskar. Antalet placeringar på nämndens fem egna institutioner och stödboende (Enebacken, HVB Eja, Kompassen, Villa Poppel samt Utslussen) har ökat med 68 procent från 94 till 158 stycken under perioden januari till augusti 2020 jämfört med samma period 2019. Antalet öppenvårdsinsatser i egen regi för barn och unga har ökat med åtta procent under perioden januari till augusti 2020 jämfört med samma period 2019.



Figur 27 Andel dygnsplaceringar på institution i egen och extern regi för flickor och pojkar. Personer som kommit till Malmö som ensamkommande inkluderas i dessa siffror när de fått svenskt medborgarskap. Källa: Verksamhetsystemet *procapita* via Koll.

Figur 27 visar hur barn och ungas dygnsplaceringar fördelas mellan externa och egna institutioner. Personer som kommit till Malmö som ensamkommande och inte har

svenskt medborgarskap inkluderas inte i dessa siffror då kostnaden för de placeringarna till viss del betalas av Migrationsverket, vilket diskuteras under rubriken Kommunmottagna. Den stora andelen dygnsplaceringar sker i extern regi (över 90 procent) och det sker relativt små skillnader mellan åren. För både flickor och pojkar ökar dock andelen på egna institutioner 2019 jämfört med 2016–2017. För pojkar sker ökningen redan 2018 medan flickornas andel istället minskar något det året.

Det framgår av Figur 28 att det är mer vanligt bland vuxna män att placeringar sker på egna institutioner än vad det är för barn och unga eller för kvinnor. När andelen dygnsplaceringar var som störst, 2017, skedde 38 procent av alla dygnsplaceringar på egna institutioner. Andelen minskade sedan något 2018 och förblev oförändrad 2019. Kvinnornas andel är väldigt låg under samtliga år. Dock är det få kvinnor jämfört med män som har en institutionsplacering (27 procent är kvinnor).



Figur 28 Andel dygnsplaceringar på institution i egen och extern regi för kvinnor och män. Källa: Verksamhetsystemet procapita via Koll.

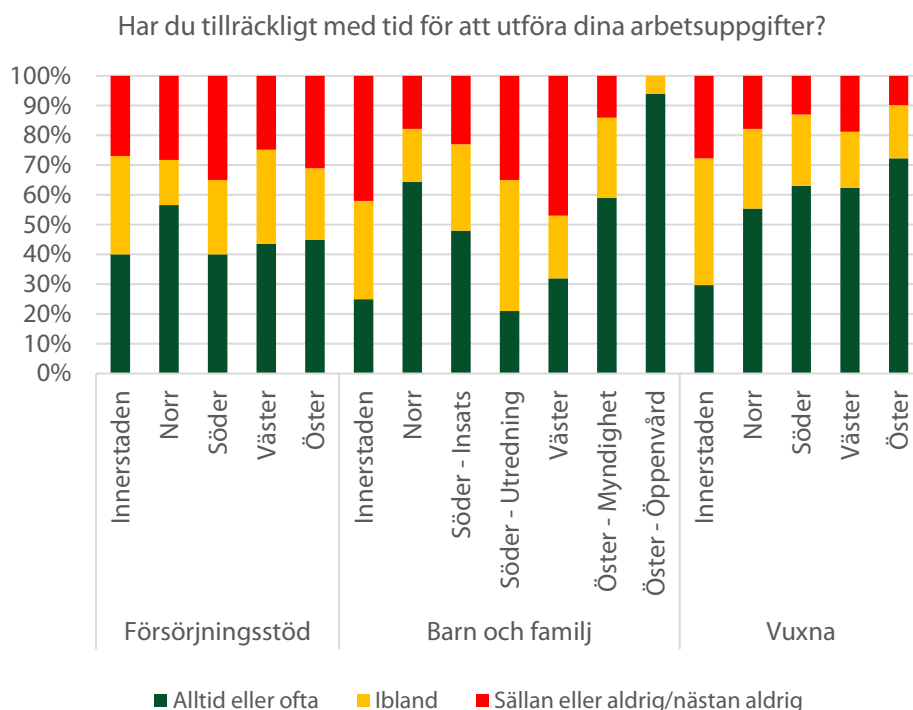
Personalkostnaderna ökar

Personalkostnaderna utgör en stor del av arbetsmarknads- och socialnämndens budget; för 2020 utgör personalkostnaden mer än en fjärdedel av nämndens budgeterade utgifter. Kostnaderna ökade också under 2019 och blev då 35 miljoner kronor högre än 2018. Detta motsvarar en fjärdedel av den totala ökningen mellan de två åren.

En förklaring till de ökande kostnaderna är nämndens satsning på att öka andelen insatser som drivs i egen regi, som diskuterats ovan. Detta kräver satsningar på både personal och lokaler. Den väntade effekten av detta på längre sikt är att nämndens kostnader ska sjunka. I Delårsrapport 2020 skriver dock nämnden att rekryteringar och införskaffande av lokaler har tagit längre tid än väntat. Man förväntar sig ändå kunna sänka kostnader med 15 miljoner under året.

Arbetsituationen på arbetsmarknads- och socialförvaltningen visar tecken på att vara ansträngd. Delårsrapport 2020 lyfter både en hög personalomsättning (även om den rådande coronapandemin verkar ha dämpat denna) och en del incidenter som har resulterat i tillsynsärenden hos Arbetsmiljöverket. I förvaltningens medarbetarenkät 2019 pekar flera enheter på en mycket hög arbetsbelastning där det är svårt att hinna med. Detta kan ses speciellt inom försörjningsstöd där minst var fjärde medarbetare i

varje enhet har svarat att man sällan, aldrig eller nästan aldrig har tid att utföra sin arbetsuppgifter. Detta tyder på att de ökningarna av personalkostnaderna som har skett sedan 2018 har varit motiverade.



Figur 29 Resultat från Medarbetarenkäten 2019 för ett urval av enheter inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Källa: Medarbetarenkäten 2019.

Fler vårdtunga placeringar?

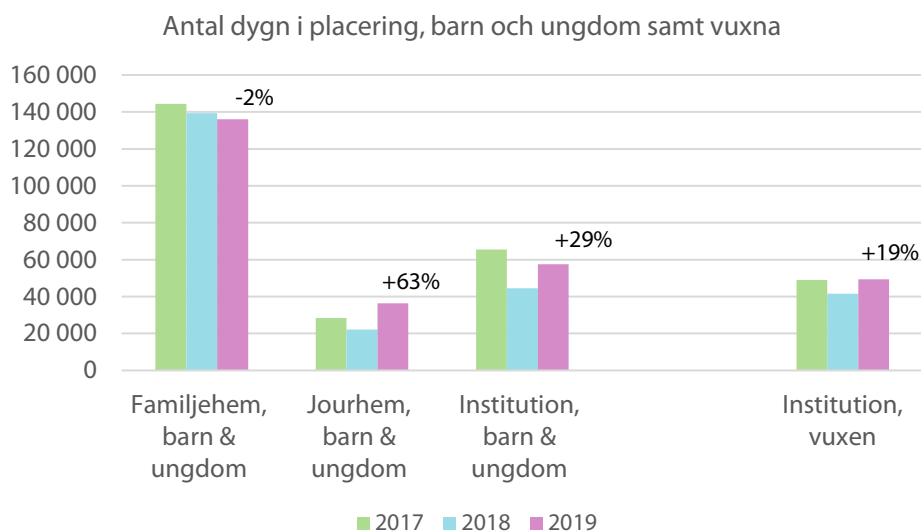
Om kostnaderna ökar snabbare än volymerna betyder det att kostnaden per årsplacering ökar. En sådan ökning kan innebära antingen att priset per åtgärd stigit eller att den mix av åtgärder man använt är dyrare än tidigare åtgärdsmix.

Verksamhetens bedrivs dels med öppenvårdsinsatser dels med placeringar i olika typer av boenden hemma hos familjer eller på institutioner. I vissa fall, som vid exempelvis proaktiva och tidiga insatser, är det möjligt att välja en öppenvårdsinsats istället för placering men det kan likväl vara svårt att byta mellan de två vårdformerna, exempelvis om individen har ett tillsynsbehov. Utredningen fokuserar på placeringar då kostnaderna för dessa utgör en större del av nämndens kostnader jämfört med öppenvårdsinsatserna (vilket framgår av figurerna i kommunjämförelserna i kapitel 4).

Det finns olika typer av placeringar anpassade efter olika behov hos brukarna: familjehem och jourhem samt institutionsplaceringar som kan vara HVB-hem eller SiS²²-placeringar. Jämfört med boenden hos familjer, är institutionsplaceringar i SiS och HVB generellt sett väldigt vårdtunga, varför dessa placeringar är förhållandevis dyra även om dygnskostnaderna kan variera kraftigt. Genomsnittskostnaden för en SiS-placering för barn och unga var 6121 kronor per dygn 2019 och 3819 kronor per dygn för en HVB placering. Motsvarande genomsnittskostnad var 760 kronor per

²² SiS står för Statens institutionsstyrelse och är en statlig myndighet som ansvarar för tvångsvård av ungdomar och vård av vuxna missbrukare.

dygn för familjehem och jourhem. För vuxna är kostnaden per dygn lägre men mönstret är detsamma, mest kostsamma är SiS dygn 3696 kronor per dygn, följt av HVB placeringar 2387 kronor per dygn och familjehem 679 kronor per dygn.



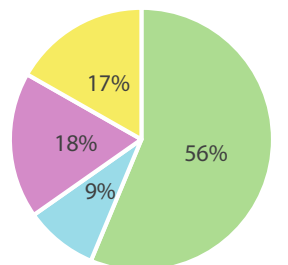
Figur 30 Antal dygn i olika typer av placeringar (institutionsplaceringar för vuxna inkluderar även några få med placering i familjehem eller på stödboende). Personer som kommit till Malmö som ensamkommande inkluderas i dessa siffror när de fått svenskt medborgarskap. Källa: Verksamhetsystemet procapita via Koll.

Figur 30 visar hur antalet dygn i placering förändrats över tid²³. HVB- och SiS-placeringar redovisas gemensamt under institutionsplaceringar då SiS placeringarnas andel av de totala institutionsplaceringarna är relativt konstant under perioden (ca 13 procent). Samtliga typer av placeringar minskar mellan åren 2017 och 2018. Minskningen för familjehem är endast marginell och även om de fortsätter att minska något 2019 sker inga stora förändringar över tid.

Det sker inte heller några stora förändringar i sammansättningen av olika placeringar över hela tidsperioden eftersom samtliga placeringar, förutom de i familjehem, först minskar för att sedan öka igen 2019. Sammansättningen förändras dock markant mellan åren 2018 och 2019 (se Figur 31). Främst minskar andelen familjehemsplaceringar, vilka är relativt billiga. År 2019 utgör de 49 procent av samtliga placeringar medan de tidigare stod för 56 procent. Figur 30 visar att förändringen sker eftersom antalet dygnsplaceringar i familjehem förblivit i stort oförändrade (-2 procent) samtidigt som jourhemsplaceringarna ökar (63 procent). Även institutionsplaceringar för barn och ungdom (29 procent) såväl som för vuxna (19 procent) ökar. Ökningen är störst procentuellt sett för jourhem men ökningen sker från en lägre nivå varför den procentuella förändringen blir stor. Då institutionsplaceringar generellt sett är dyrare än jourhem är det sannolikt institutionsplaceringarna som främst driver kostnadsökningen mellan åren 2018 och 2019.

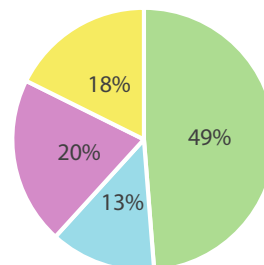
²³ Mönstret är detsamma om man istället tittar på antalet personer som placerats. Figuren inkluderar inte ensamkommande barn då kostnaden för de placeringarna till viss del betalas av Migrationsverket. Mer om detta nedan.

Mix av placeringar 2018



- Familjehem, barn & ungdom
- Jourhem, barn & ungdom
- Institution, barn & ungdom
- Institution, vuxen

Mix av placeringar 2019



- Familjehem, barn & ungdom
- Jourhem, barn & ungdom
- Institution, barn & ungdom
- Institution, vuxen

Figur 31 Sammansättning av dygnsplaceringar under 2018 och 2019. Personer som kommit till Malmö som ensamkommande inkluderas i dessa siffror när de fått svenskt medborgarskap. Källa: Verksamhetsystemet procapita via Koll.

Sett över hela perioden kan, å ena sidan, ökningen 2019 vara ett trendbrott i en nedåtgående trend, så att antalet dygnsplaceringar kommer öka framöver. Å andra sidan kan det likväl vara år 2018 som sticker ut, att antalet dygnsplaceringar minskade kraftigt just det året och att den långsiktiga trenden fortfarande är nedåtgående. Det är ännu för tidigt att avgöra vilket. Sammansättningen av olika åtgärder har troligen påverkats av att nämnden upplevt en brist på familjehem och arbetar för att rekrytera fler sådana. Därmed kan sammansättningen komma att förändras framöver.

Det är inte enbart mixen av olika typer av placeringar som kan ändras. Sammansättningen av individer som behöver en viss placering kan också förändras och påverka kostnaderna. Utredningen saknar dock data för att gå vidare med en sådan analys.

Utöver mixen har även priserna per insats ökat de senaste åren. Dygnspriserna för externa institutionsplaceringar för barn och unga ökade i genomsnitt med cirka 500 kronor mellan 2017 och 2018, vilket motsvarar nästan 15 procent. Ökningen berodde på högre priser för upphandlad vård inom Kommunförbundet Skånes nya avtal, vilket trädde i kraft den 1 september 2018, samt på högre priser för SiS-placeringar. Även under 2019 ökade priserna per dygn kraftigt, om än något långsammare: den genomsnittliga SiS-placeringen blev cirka 400 kronor dyrare och HVB-placeringar blev 300 kronor dyrare. Vad denna ökning beror på kan utredningen inte svara för men en möjlig förklaring kan vara att behoven i målgruppen förändrats och vårdinsatsen per placering ökat, vilket i sin tur ökat kostnaden per placering.

Malmöns befolkning växer snabbt

Malmöns befolkning växer snabbt, snabbare än någon av de socioekonomiskt liknande kommunerna och betydligt snabbare än riket. Den genomsnittliga tillväxttakten sedan år 2000 har varit 1,6 procent²⁴. Utvecklingen har dock inte varit jämnt fördelad i alla

²⁴ SCB, *Folkemängd efter region, ålder och år*.

åldersspann. Under åren runt millennieskiftet föddes det väldigt få barn i Sverige för att sedan öka år för år fram till år 2010 varefter nivån stabiliserades. Detta betyder att det under de senaste åren har funnits ovanligt få barn i äldre tonåren i Sverige såväl som i Malmö, men att gruppen nu växer snabbt. Under 2018 ökade antalet 15–19-åringar i Malmö med fyra procent, under 2019 med tre procent. Denna utveckling förväntas hålla i sig framöver; antalet Malmöbor i gymnasieåldern förväntas öka med över 40 procent fram till 2030²⁵.

Den demografiska compensationen som ges till nämnden är dock ålderjusterad. Det betyder att nämnden kompenseras för att gruppen barn och unga ökar snabbt. Dessa demografiska förändringar kan alltså delvis förklara att nämndens budget ökar över tid, men kan inte förklara nämndens underskott. Dock har nämndens budget ökat snabbare än befolkningsökningen, vilket betyder att befolkningsökningen i sig inte kan vara hela förklaringen.

De statliga ersättningar för kommunmottagna täcker inte kostnaderna

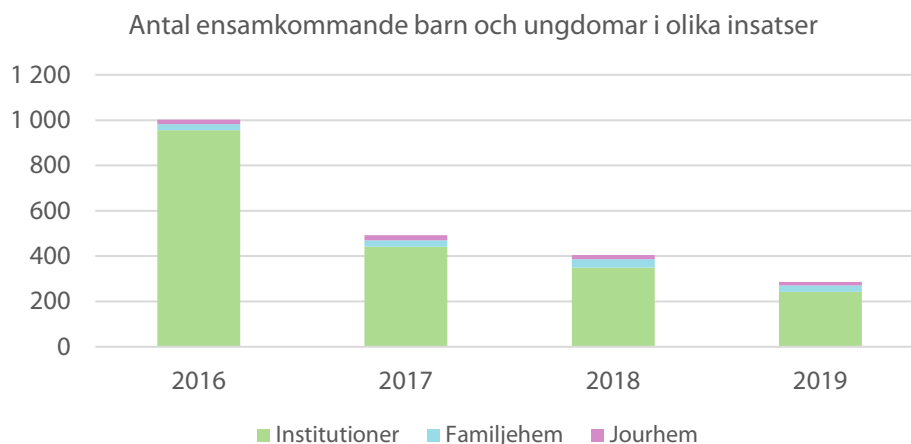
Kommunmottagna är tidigare asylsökande som beviljats (permanent eller tillfälligt) uppehållstillstånd samt deras anhöriga. Sedan 2015 har Malmö kommunmottagit över 9 000 personer²⁶. Detta är en grupp som ofta behöver stöd från arbetsmarknads- och socialnämnden då det är vanligt att kommunmottagna saknar förankring till arbets- och bostadsmarknaden. Dessutom har många traumatiska upplevelser bakom sig.

En grupp som ofta kräver extra stora insatser är de som har anlänt till Sverige som ensamkommande barn och har blivit kommunmottagna i Malmö. Det är vanligt att unga i denna grupp är placerade på HVB-hem. Figur 32 visar antalet ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd men utan svenskt medborgarskap som är i olika insatser. För dessa får Malmö en ersättning från Migrationsverket efter schablon. I många fall är arbetsmarknads- och socialnämndens kostnader dock större än Migrationsverkets ersättning. Under 2019 uppgick ersättning för ensamkommande barn från Migrationsverket till ungefär 80 miljoner kronor medan nämndens kostnader för gruppen uppgick till 136 miljoner kronor, en skillnad på 56 miljoner²⁷.

²⁵ Stadskontoret, *Malmö stads befolkningsprognos 2020–2030* (STK-2020-793).

²⁶ Det har även flyttat många till Malmö som har blivit kommunmottagna i andra kommuner. Dock har det även flyttat många kommunmottagna från Malmö. Migrationsverket följer kommunmottagnas flyttmönster inom landet de första två åren efter att man har fått uppehållstillstånd. I den gruppen nyligen kommunmottagna har det varit fler som flyttat från Malmö än till Malmö alla år 2013–2019 förutom 2018. Källa: Stadskontoret, *Migrationsdata Malmö mars 2020*. (STK-2020-490)

²⁷ Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, *intern verksamhetsstatistik*.



Figur 32 Antal ensamkommande barn och ungdomar utan svenskt medborgarskap i olika insatser. Källa: Verksamhetsystemet *procapita via Koll*.

De tidigare ensamkommande som har fått svenskt medborgarskap finns inte med i Figur 32, utan redovisas tillsammans med övriga Malmöbor. Migrationsverkets ersättning för ensamkommande upphör från och med den dagen beslut har fattats om medborgarskap. Den statliga ersättningen upphör alltså då även om personen är i fortsatt behov av vård och stöd. Detta ger upphov till ett betydande glapp mellan arbetsmarknads- och socialnämndens utgifter och Migrationsverkets ersättning för gruppen. 2019 uppgick detta glapp till 32 miljoner, vilket var en ökning på 20 miljoner sedan 2018²⁸.

Antalet kommunmottagna generellt förväntas sjunka de närmsta åren. Antalet ensamkommande barn som kommunmottas i Malmö förväntas sjunka kraftigt²⁹. Detta kan ha en dämpande effekt på kostnadsutvecklingen för arbetsmarknads- och socialnämnden. Eftersom antalet tidigare kommunmottagna i kommunen dock är stort kan effekten av en minskat tillströmning förväntas vara liten de närmsta åren. Vidare är årets prognos extra osäker i och med osäkerheten kring den nya lagstiftningen som ger kommuner rätt att begränsa rätten för asylsökande att bosätta sig i eget boende (EBO).

Den psykiska ohälsan i samhället ökar

Den psykiska ohälsan i samhället i stort har ökat under de senaste 10–15 åren, både bland barn och unga och bland vuxna³⁰. Samtidigt har de boende i Malmö sämre psykisk hälsa än riksnittet³¹. Under våren 2020 har ökningen av psykisk ohälsa i befolkningen uppmärksammats, bland annat av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som påpekat att det i kristider finns en risk för ökad psykisk ohälsa. Region Skåne, och andra regioner, bekräftar att personer med missbruk och beroende har mått sämre och att antalet återfall ökar. Även arbetsmarknads- och socialnämnden har aktualiserat frågan om psykisk ohälsa då man satt samman en gemensam ledningsgrupp tillsammans med representanter från funktionsstödsnämndens verksamheter. Gruppen ska driva ett strategiskt utvecklingsarbete för målgrupperna

²⁸ Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, *intern verksamhetsstatistik*

²⁹ Stadskontoret, *Migrationsdata Malmö mars 2020* (STK-2020-490)

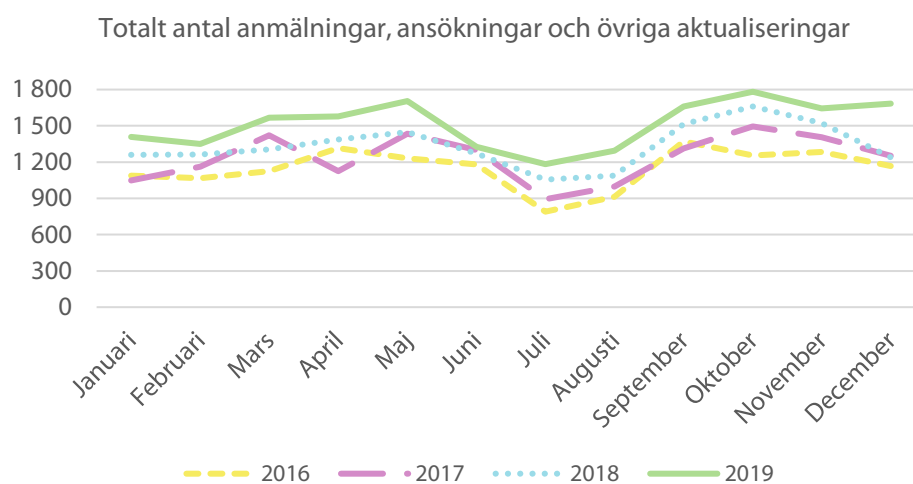
³⁰ Folkhälsomyndigheten, [Folkhälsans utveckling](#)

³¹ Stadskontoret, *Hållbarhetsrapport 2017*

personer med psykisk funktionsnedsättning och personer med samsjuklighet med missbruk. Arbetet är prioriterat och kommer att fortsätta under kommande år.

Personer med psykisk ohälsa behöver ofta hjälp från flera olika myndigheter och nämnder inom Malmö stad. Ofta även från olika verksamheter inom arbetsmarknads- och socialnämnden, som exempelvis hemlöshet, missbruk, familjestöd eller ekonomiskt bistånd. Dock har inte arbetsmarknads- och socialnämnden några insatser som är riktade enbart mot psykisk ohälsa eller psykisk funktionsnedsättning, varför det inte är möjligt att ta fram samlad statistik ur verksamhetssystemet för att här följa upp förvaltningens insatser för målgruppen. Själva har nämnden gjort mindre undersökningar som visar en ökning av antalet personer med missbruk som också har en sämre psykisk och/eller fysisk hälsa som kräver omfattande vårdinsatser.

Fler i behov av hjälp uppmärksammas



Figur 33 Antal anmälningar gällande barn och unga. Källa: Årsanalys 2019.

Figur 33 visar hur antalet anmälningar som rör barn och unga har ökat sedan 2016. Antalet anmälningar ökade med 14 procent (till 15 750 anmälningar) under 2019 jämfört med 2018. Motsvarande ökning mellan åren 2017 och 2018 var enbart hälften så stor, åtta procent. Ökningen av anmälningar har således accelererat över tid och också gått snabbare än befolkningsökningen under samma tid. Under de första åtta månaderna 2020 fortsätter anmälningarna att öka med 10 procent (eller 880 anmälningar) jämfört med samma period 2019. Detta trots att befolkningsökningen varit mindre än tidigare³². Polisen står för nästan hälften av denna ökning men även anmälningarna från skolan ökar.

Det är främst anmälningar avseende små barn (0–12 år) som ökar och ökningen sker i samma takt för både flickor och pojkar. Dock anmäls fler pojkar än flickor (två tredjedelar är pojkar)³³. Mest ökar anmälningarna gällande eventuellt bristande omsorg om barn och barn i riskmiljö, men även anmälningar på grund av misstänkt kriminalitet har ökat. Likaså har anmälningar på grund av misstänkt våld i hemmet ökat. Anmälningar på grund av våld har ökat med åtta procent 2019 jämfört med föregående år³⁴. Det är dessutom fler vuxna våldsutsatta som söker hjälp, vilket

³² Arbetsmarknads- och socialnämnden, *Delårsrapport 2020*

³³ Arbetsmarknads- och socialnämnden, *Delårsrapport 2020*

³⁴ Arbetsmarknads- och socialnämnden, *Årsanalys 2019*

samtidigt bidrar till att fler barn blir uppmärksammade. Att antalet hjälpsökande våldsutsatta ökar kan bero på en höjd medvetenheten i samhället om våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan också vara en effekt av att kunskapen inom nämndens verksamheter ökat, och att personalen blir bättre på att ställa frågor om hot och våld och se tecken på utsatthet.

Var femte anmälan som kommer till nämnden gällande barn och unga är relaterad till våld i nära relationer, vilket är samma andel som i samhället i stort³⁵. Dock visar en utredning som Arbetsmarknads- och socialnämnden³⁶ gjort att antalet anmälningar som kommit in till polisen gällande barn som utsatts för våld i nära relationer är jämförelsevis höga i Malmö. Malmö har högre siffror än både Göteborg, Stockholm och riket i snitt. Trots att Malmö har mycket färre invånare än Göteborg görs nästan lika många brottsanmälningar i de två kommunerna. 2019 inkom 700 brottsanmälningar om barn utsatta för våld inomhus av bekant i Malmö. Motsvarande siffra i Göteborg var 711 anmälningar. I Stockholm stad, vars befolkning är ca 2,5 gånger så stor som Malmös, gjordes 1 136 anmälningar.

Polisanmälningar om våld i nära relationer är jämförelsevis många i Malmö också för vuxna. Antal anmälningar av kvinnor som blivit misshandlade (även grov misshandel) i parrelation eller av en närstående var enligt Brottsförebyggande rådet 205 per 100 000 invånare 2019. Motsvarande siffra i Stockholm var 156 anmälningar per 100 000 invånare och i Göteborg 145 per 100 000 invånare. Även förhållandevis många män anmäler att de blivit utsatta för misshandel i parrelation eller av en närstående i Malmö, 50 anmälningar per 100 000 invånare i Malmö 2019 jämfört med 47 per 100 000 invånare i Stockholm, 43 per 100 000 invånare i Göteborg.

Att medvetenheten och antalet anmälningar till arbetsmarknads- och socialnämnden ökar får konsekvenser för nämndens arbetsbörda. Till viss del har det dock inneburit att samma barn orosanmäls mer än en gång. Förvisso kan administrationen då öka men det är först när en anmälan leder till en ny utredning och eventuell åtgärd som kostnadspåvekan blir påtaglig.

Det ökade antalet anmälningar har lett till att antalet utredningar av barn och unga har ökat. Mellan 2018 och 2019 ökade antalet utredningar med 15 procent³⁷. Under 2019 ledde 60 procent av anmälningarna som kom in till nämnden till att en utredning initierades (2018 var motsvarande siffra 59 procent). Jämfört med en kartläggning som Socialstyrelsen gjorde 2018, där 80 procent av landets kommuner och stadsdelar deltog, är detta en betydande andel. Endast 38 procent av de 331 000 orosanmälningar som gjordes i Sverige 2018 ledde till en utredning³⁸.

Följaktligen är det inte enbart antalet anmälningar av barn och unga som ökat i snabb takt i Malmö stad utan också antalet utredningar. Ökningstakten har varit större än befolkningsökningen bland barn och unga, vilket innebär att nämnden har utrett fler personer än förväntat givet befolkningsökningen, varför också kostnaderna per invånare ökat. Notera dock att även om utredningarna ökat kraftigt har ökningen av antalet åtgärder som initierats varit mindre: Sju procent fler barn och unga (182 barn) har bedömts ha behov av insatser (placering eller öppenvård) under 2019 jämfört med 2018. Mellan 2017 och 2018 ökade antal barn i behov av insatser med sex procent³⁹.

³⁵ Socialstyrelsen, Individ och familjeomsorg - lägesrapport 2020

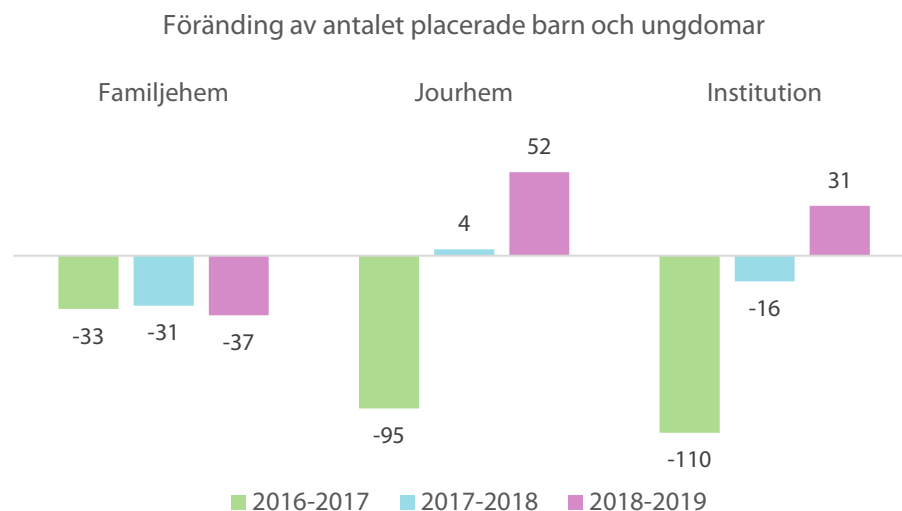
³⁶ Arbetsmarknads- och socialnämnden, *Våld i nära relation mot barn - 2018*

³⁷ Uppgifter från nämnden.

³⁸ Socialstyrelsen, [Nära tusen orosanmälningar varje dag till socialtjänsten](#).

³⁹ Arbetsmarknads- och socialnämnden, *Arsanalys 2019*

Samtidigt minskade antalet barn som var placerade (se Figur 34, samt antalet placeringsdygn, se Figur 30) varför ökningen åtminstone mellan 2017 och 2018 främst skett med öppenvårdsinsatser, i linje med nämndens ambition att öka dessa. Därmed är ökningen av antalet insatser sannolikt inte lika kostnadsdrivande som den skulle ha varit om det istället varit antalet placeringar som ökat, vilka generellt är dyrare än öppenvårdsinsatserna. Mellan åren 2018 och 2019 ökar dock antalet placerade i jourhem och på institution igen. Det är dock betydligt färre barn och ungdomar som tillkommer än vad det var som lämnade mellan 2016 och 2017.



Figur 34 Förändring av antalet placerade barn och ungdomar mellan olika år. Personer som kommit till Malmö som ensamkommande inkluderas i dessa siffror när de fått svenskt medborgarskap. Källa: Verksamhetsystemet procapita via Koll.

Diskussion

Ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden innefattar kostnader för en mängd olika insatser. Jämfört med kostnaderna i de två andra ramarna som täcks av utredningens två delrapporter blir det därför svårare att få en klar överblick över kostnadsutvecklingen i denna ram. Det finns dock ett antal tydliga trender som diskuteras här.

Bredden på nämndens arbete gör det även svårare att jämföra kostnader med andra kommuner. De jämförelser som har gjorts tidigare i delrapporten pekar dock på att nämndens kostnader inom denna ram ligger på samma nivå som snittet för motsvarande utgifter i de socioekonomiskt liknande kommunerna (se Figur 11).

Omvärldsfaktorer

Malmös befolkning växer snabbt. Detta gäller inte minst för unga i övre tonåren, en för nämnden viktig åldersgrupp. Vidare har antalet individer som anlänt till Sverige och Malmö som asylsökande och sedan blivit kommunmottagna ökat sedan 2015. Även om tillskottet av nya kommunmottagna i Malmö per år har minskat (och förväntas fortsätta minska) är gruppen fortfarande stor och behöver i genomsnitt fler insatser än övriga Malmöbor.

Antalet anmälningar gällande barn och unga (och andelen av anmälningarna som ledde till utredningar) ökade dock snabbare än befolkningen mellan 2018 och 2019. Detta visar att arbetsbördan för nämnden har ökat ännu snabbare än vad som är

motiverat av befolkningsökningen. Även antalet insatser ökade snabbare än befolkningen, om än i en lägre takt än anmälningarna. Det är inte klart om orsaken till denna ökning av anmälningar och utredningar är att fler fall kommer till nämndens kännedom och/eller om behovet av stöd och hjälp i befolkningen har ökat.

Kostnaderna för institutionsplaceringar har ökat både på grund av att priserna för externa aktörer gått upp och för att andelen vårdtunga placeringar har ökat mellan åren 2018 och 2019. Att antalet placeringar ökade under 2019 kan vara ett trendbrott efter flera år med minskade antal för flera kategorier av placeringar. Jämfört med 2016 eller 2017 är dock inte antalet institutionsplaceringar 2019 särskilt höga, varken för barn och unga eller vuxna varför det också kan vara det relativt låga antalet 2018 som avviker.

Arbetsmarknads- och socialnämndens interna arbete

Nämndens arbete med att på sikt driva fler insatser i egen regi har potential att sänka kostnader i framtiden. Prisjämförelsen i detta kapitel är dock en jämförelse mellan befintliga placeringar. Det är inte säkert att skillnaden blir lika stor om man ska investera i nya platser i egen regi. Framförallt inledningsvis kan kostnaderna komma att bli högre. Dessutom kan rekrytering av personal vara en begränsande faktor som gör att strategin blir svår att genomföra, i alla fall att göra det billigare då man behöver konkurrera om personalen. Redan nu märks det att satsningen har stött på utmaningar och har därför dragit ut på tiden. Under 2020 har det främst lett till ökade kostnader, även om man räknar med att vissa kostnader ska komma att minska redan i år. Inte minst satsningar på personal leder inledningsvis till ökade kostnader, vilket har utgjort en stor del av kostnadsökningen mellan 2018 och 2019. Då många av enheterna på nämndens förvaltning i medarbetarenkäten har pekat på att arbetsbörda har varit hög är även detta ett tecken för att de investeringar i personal som gjorts har varit motiverade.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis spelar omvärldsfaktorer en stor roll för att förklara de ökade kostnaderna inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden. Dessa står till stor del utanför nämndens kontroll. Nämndens arbete att begränsa kostnader genom att öka antalet insatser i egen regi har ännu inte levererat de kostnadssänkningar man har hoppats på.

Samverkan med andra nämnder och myndigheter

Samverkan med andra nämnder och myndigheter kan göra att fler i behov av hjälp uppmärksammas och kan få stöd i ett tidigt skede. Följaktligen kan ett gott samarbete leda till ökat preventivt arbete och minskade framtida kostnader samtidigt som kostnaderna kan komma öka på kort sikt om fler får stöd och hjälp.

En välfungerande samverkan kan också förbättra insatserna för den enskilde och samtidigt spara resurser för Malmö stad i stort om de personer som söker stöd och hjälp får rätt insats av den huvudman som är mest lämpad utifrån hur effektiva insatser de kan erbjuda och till vilken kostnad. Därmed kan svårigheter kring eventuella gränsdragningsproblem och felplaceringar mellan olika huvudmän komma att minskas. Samtidigt kan samhällets samlade resurser komma att användas mer effektivt om fler individer kan matchas till den huvudman vars insatser ger mest nytta givet kostnaden.

Enligt nämndens egen uppföljning i Delårsrapport 2020 fungerar samverkan med andra nämnder och myndigheter väl. Främst bedöms samarbetet med polisen ha haft en inverkan på nämndens arbete för att motverka kriminalitet och för att skapa trygghet i det offentliga rummet. Samarbetet med MKB kring våld i hemmet och i det offentliga rummet har också stärkts.

Under 2020 har polisen rapporterat om en nationell ökning av antal skjutningar trots satsningar mot gängkriminalitet. Malmö går emot denna trend då antalet skjutningarna har minskat varje år sedan 2017⁴⁰. Allt fler Malmöbor söker sig till nämndens avhoppprogram för att få stöd i att lämna en kriminell livsstil. Nämnden arbetar exempelvis med riktade insatser i områden med riskmiljöer i samverkan med polis och civilsamhälle och ger snabbare insatser till ungdomar som begått brott eller som misstänks vara i riskzon för att utveckla kriminalitet. Nämnden gör också i större utsträckning bedömningar gällande syskonen till en ung person eller ungdom med konstaterad kriminalitet för att kunna ge stöd till familjen vid behov. Sammantaget visar detta på hur samverkansinsatser initialt lett till ökade kostnader för arbetsmarknads- och socialnämnden, samtidigt som framtida kostnader kan komma att minska tack vare det förebyggande arbetet.

Likt polisen är skolan en viktig samverkanspartner för arbetsmarknads- och socialnämnden. Därför arbetar nämnden med bland annat *Skolfam* som syftar till att förbättra placerade barns och ungas skolprestationer. Familjehemsföräldrar och lärare får stöd och handledning av ett team med representanter för olika yrkesgrupper för att kunna ge det placerade barnet rätt stöd. Tillsammans tar de fram en individuell handlingsplan som de arbetar efter och följer upp. Skolfam är ett pågående arbete som förväntas fortsätta att växa. Andelen barn i målgruppen som har tillgång till Skolfam har ökat från 50 procent 2019 till 64 procent åtta månader in i 2020 och målet är att 100 procent ska delta 2022⁴¹. Idag har 96 barn, något fler pojkar än flickor, en insats från Skolfam och 55 barn står i kö.

Vidare genomfördes en kartläggning avseende samverkansformer kring barn och unga 2019 på uppdrag av berörda förvaltningsdirektörer, vilket mynnade ut i att Samverkan Barn och unga i Malmö (SBUM) har tagit fram en ny struktur för att effektivisera sitt arbete. En styrgrupp för SBUM:s uppdrag ska under 2020 ta fram en handlingsplan för hur aktiviteter kring barn och unga som har behov av stöd från mer än en förvaltning ska genomföras. I SBUM ingår förutom berörda förvaltningar i staden även representanter från polisen.

⁴⁰ Arbetsmarknads- och socialnämnden, *Delårsrapport 2020*

⁴¹ Arbetsmarknads- och socialnämnden, *Delårsrapport 2020*

6. Ramen för hemlöshet

Bakgrund

Ramen för hemlöshet täcker de kostnader Malmö stad har för boende för hemlösa. Den innefattar inte till exempel de administrativa kostnader som krävs för att anskaffa och förmedla lägenheter eller övriga kringkostnader. Dessa kostnader ligger istället dels inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden och dels på tekniska nämnden. 2019 gjorde stadskontoret en uppskattning av Malmö stads totala kostnader för hemlösheten 2018⁴². 2018 var kostnaderna i hemlöshetsramen 583 miljoner kronor. Undersökningen visade dock att den totala kostnaden för Malmö stad var 665 miljoner kronor. Detta motsvarar en skillnad på 82 miljoner, eller 14 procent. Till detta kommer de samhällsekonomiska effekterna av hemlöshet, till exempel kostnaden för de långsiktiga effekterna av hemlöshet för barn, vilket är svårt att skatta.

Vem är hemlös?

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen definierar i Malmö stads hemlöshetskartläggning en person som hemlös om hen ”saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande eller andrahandsboende samt är hänvisad till tillfälliga boendialternativ eller är uteliggare [...] Det centrala är alltså att en hemlös har löst boendefrågan på mycket kort sikt eller inte alls”⁴³. Detta är samma definition som Socialstyrelsen använde vid de nationella hemlöshetskartläggningarna fram till kartläggningen 2005. Därefter har Socialstyrelsen, som gör de nationella hemlöshetskartläggningarna breddat sin definition till att även innefatta personer som får långsiktigt stöd, som till exempel kommunala andrahandskontrakt.

I praktiken räknas man i statistiken som hemlös enbart om ens boendesituation är känd hos arbetsmarknads- och socialnämnden, till exempel om man har sökt stöd för sin boendesituation. Det kan alltså finnas ett mörkertal. Vidare innefattar varken Malmö stads eller Socialstyrelsens hemlöshetskartläggningar papperslösa eller utsatta EU-migranter.

Inom verksamheten delar man ofta in gruppen får bistånd till boende i två resurskategorier: ”boende” och ”lägenhet”. Resurskategori ”boende” är kortsiktiga, tillfälliga, ibland akuta, lösningar och innefattar till exempel vandrarhem, härbärgen och möblerade lägenheter hyrda per dygn. Resurskategori ”lägenhet” är istället kommunala andrahandskontrakt, det vill säga lägenheter där kommunen hyr ut till behövande i andra hand⁴⁴. Dessa lägenheter kallas för övergångs- och genomgångslägenheter⁴⁵. Enligt definitionen av hemlöshet i Malmö stads hemlöshetskartläggning räknas enbart hushåll i resurskategori ”boende” som hemlösa, medan även hushåll i resurskategori ”lägenhet” är hemlösa enligt Socialstyrelsens nya definition.

⁴² Stadskontoret, Malmö stads kostnader för hemlöshet (STK-2019-175)

⁴³ Arbetsmarknads- och socialnämnden, *Malmö stads hemlöshetskartläggning 2019*. Se hemlöshetskartläggningen för hela definitionen.

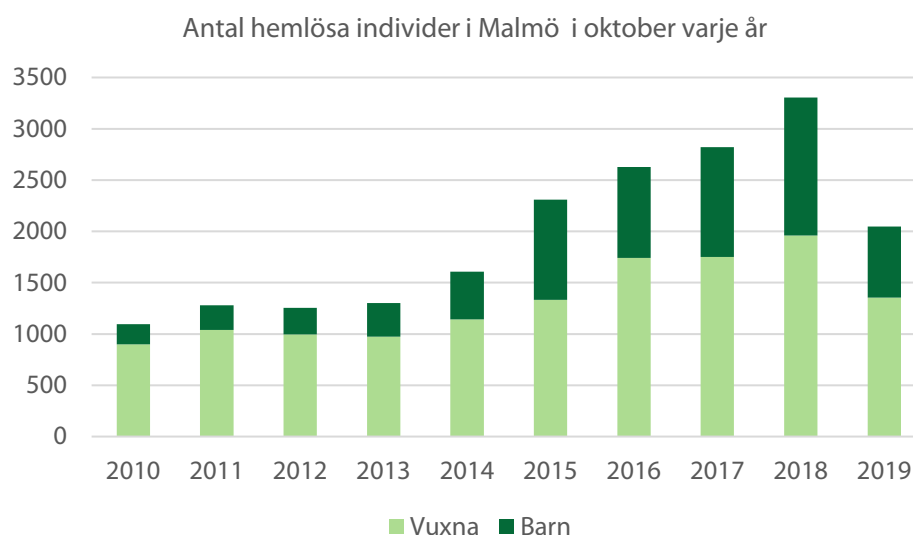
⁴⁴ Uthyrningen sköts av lägenhetsnheten på fastighets- och gatukontoret.

⁴⁵ Boende i en övergångslägenhet kan på sikt ta över förstahandskontraktet medan boende i genomgångslägenheter inte kan göra detta utan är tänkta att i längden flytta någon annanstans.

Utredningen använder den definition av hemlöshet som Malmö stad använder i sin hemlöshetskartläggning. När det i texten står ”hemlös” menas alltså antingen en person som är med i en av Malmö stads hemlöshetskartläggningar eller som har bistånd till boende inom resurskategori ”boende”. Dock så diskuteras fortfarande de kommunala andrahandskontrakten i resurskategori ”lägenhet” då utvecklingen av dessa är nära kopplade till utvecklingen av resurskategori ”boende”.

Som tidigare har nämnts i denna delrapport delas gruppen hemlösa ofta in i socialt och strukturellt hemlösa. Socialt hemlösa är hemlösa på grund av missbruk, psykisk ohälsa eller liknande problematik som gör det svårt att få och behålla en lägenhet. Strukturellt hemlösa saknar en sådan problematik men behöver stöd då man till exempel saknar pengar eller kötid för att kunna komma in på bostadsmarknaden.

Hemlösheten i Malmö



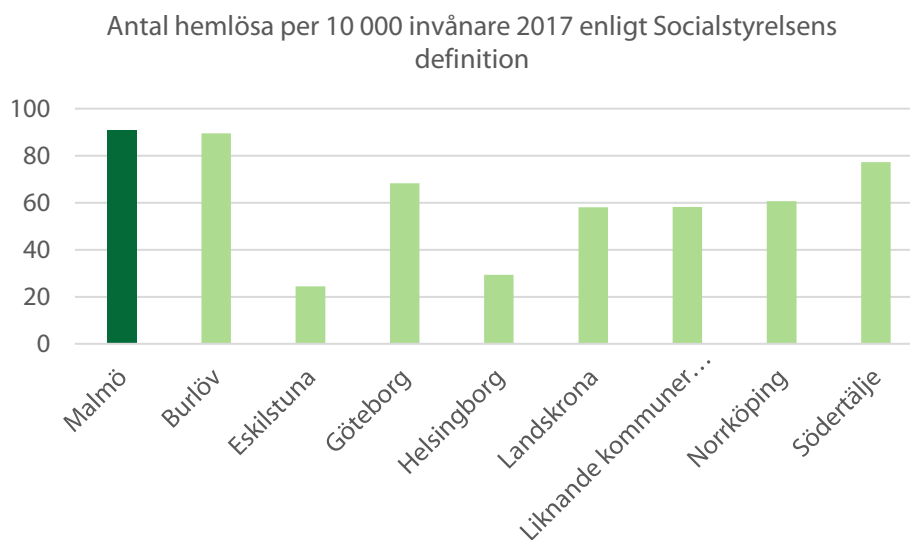
Figur 35 Antal hemlösa individer i Malmö. Källa: Malmö stads hemlöshetskartläggning 2019.

Figur 35 visar utvecklingen av antalet hemlösa individer enligt Malmö stads hemlöshetskartläggning sedan 2010. Under perioden 2013–2018 skedde en snabb ökning av antalet hemlösa men mellan 2018 och 2019 sjönk istället antalet markant. Minskningen var speciellt stor bland hemlösa barn.

Hemlösheten i Malmö har de senaste åren varit hög även jämfört med andra kommuner. Som har visats i kapitel 4 är Malmös kostnader för strukturell hemlöshet bland de högsta bland svenska kommuner. Att jämföra hemlöshet mellan kommuner är problematiskt, inte minst för att gränsdragningen mellan hemlöshet och ekonomiskt bistånd för boende kan hanteras olika i olika kommuner. Den mest pålitliga jämförelsen av antalet hemlösa mellan kommuner är Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning som görs en gång var sjätte år, senast 2017. Som diskuteras ovan har Socialstyrelsen en bredare definition av hemlöshet än vad Malmö använder i sin hemlöshetsräkning. Detta betyder att siffrorna inte går att jämföra med Malmös interna räkning⁴⁶. En jämförelse utifrån Socialstyrelsens kartläggning ger dock en fingervisning om hur situationen i Malmö skiljer sig från situationen i andra

⁴⁶ Man frågar dessutom även fler aktörer, till exempel kriminalvården och regioner. Men detta påverkar inte resultatet jämfört med Malmö stads siffror i någon större grad.

kommuner. Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning täcker vidare in både socialt hemlösa (där Malmös kostnader inte sticker ut) och strukturellt hemlösa (där Malmös kostnader ligger högt över övriga).



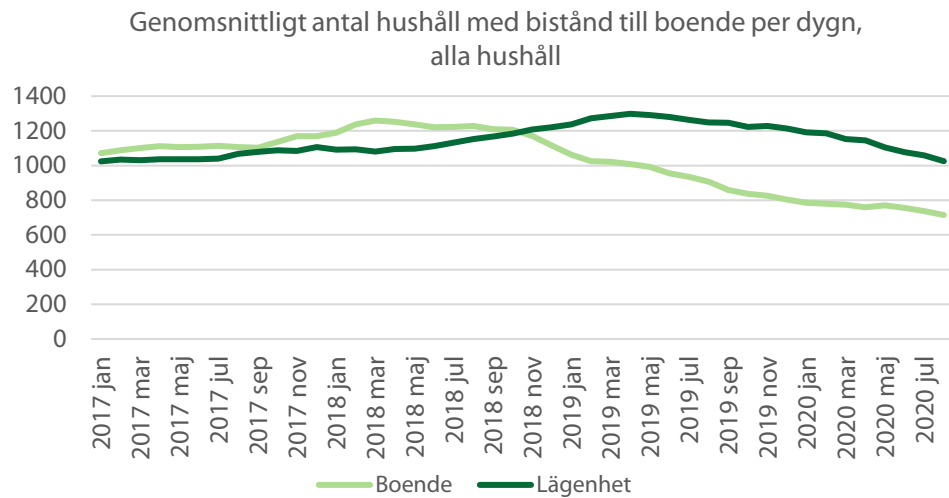
Figur 36. Antal hemlösa per 10 000 invånare 2017 enligt Socialstyrelsens nuvarande definition. Källa: Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning.

Figur 36 visar antalet hemlösa per 10 000 invånare i Malmö och de socioekonomiskt liknande kommunerna enligt Socialstyrelsens nuvarande definition. Malmö har högre hemlöshet än någon av jämförelsekommunerna, även om Burlöv bara ligger marginellt under. Malmö har i Socialstyrelsens kartläggning högst hemlöshet bland Sveriges 75 största kommuner⁴⁷.

Malmö har alltså både högst kostnader för hemlöshet och högst antal hemlösa jämfört med liknande kommuner. Samtidigt har man sedan 2019 sett en trend där antalet hemlösa, och kostnaden för hemlöshet, har börjat sjunka snabbt. Antalet hushåll som får bistånd till boende har fortsatt att sjunka under de första åtta månader 2020, som visas i Figur 37. Figur 37 visar både det genomsnittliga antalet hushåll om bor i kortsiktiga lösningar (resurskategorin ”boende”) och antalet hushåll som bor i lägenheter med kommunala andrahandskontrakt (resurskategorin ”lägenheter”). Av dessa är det alltså bara den första kategorien hushåll som räknas som hemlösa av Malmö stad. Trenden är dock nedåtgående för båda kategorierna, även om antalet med andrahandslägenheter börjar sjunka något senare.

Nästa avsnitt fokuserar på det trendbrott som skedde 2019 och försöker ge förklaringar till vad det var som gjorde att antalet hemlösa som fick stöd av Malmö stad, och med det kostnaden för hemlöshet, plötsligt började sjunka.

⁴⁷ Av sekretesskäl redovisar inte Socialstyrelsen hemlöshetsiffror om antalet hemlösa är för få, varför jämförelsen här görs mellan större kommuner.

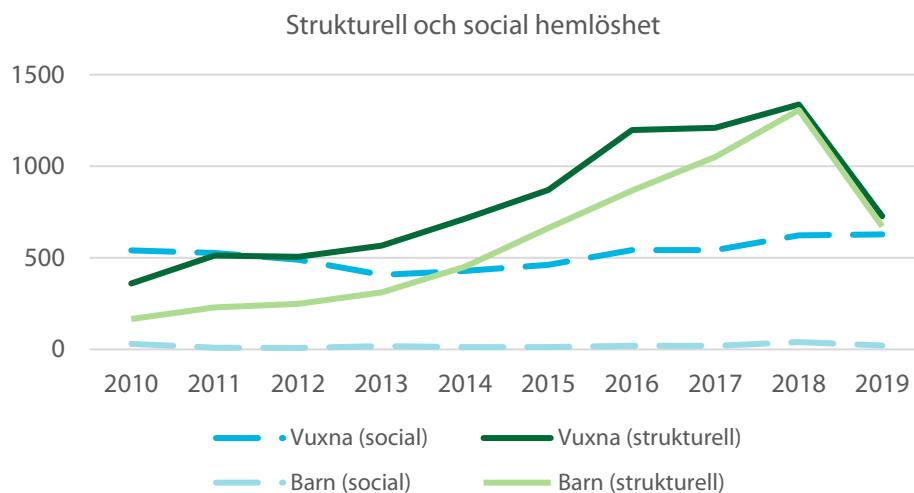


Figur 37 Genomsnittligt antal hushåll i Malmö inom resurskategori Boende (vandrarhem, hotell, härbärgen med mera) och Lägenhet (över- och genomgångslägenheter med kommunala andrabandskontrakt). Enbart de i resurskategori Boende räknas som hemlösa av Malmö stad. Alla hushållstyper. Källa: Koll, månadsrapport boende.

Olika grupper påverkades till olika grad av minskningen 2019

Den minskning av stöd till hemlösa man kunde se mellan 2018 och 2019 var inte generell utan drevs av kraftiga minskningar inom vissa grupper. Sammanfattningsvis drevs minskningen av grupperna strukturellt hemlösa, personer med kort tid i Sverige samt barnfamiljer. Det finns stora överlapp mellan dessa grupper.

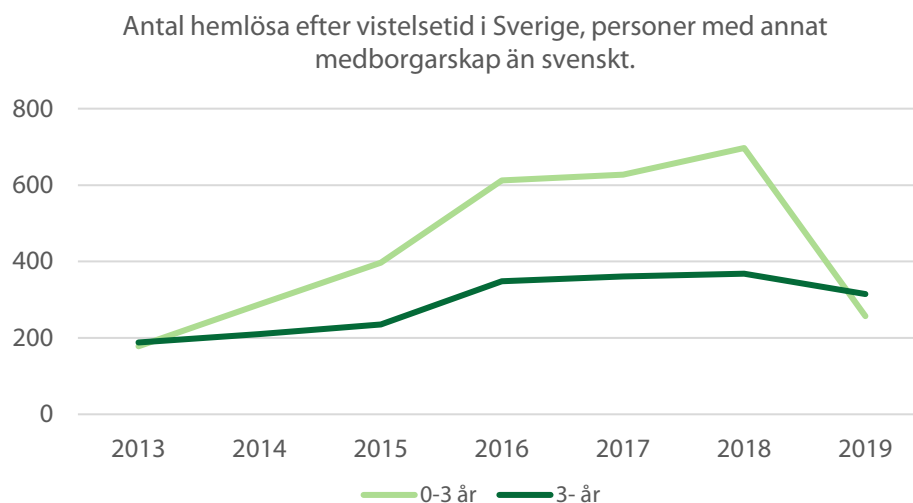
Som framgår tydligt i Figur 38 är det en minskning av den strukturella hemlösheten som ligger bakom det minskade antalet hemlösa i Malmö. Minskningen var lika dramatisk för både barn och vuxna i strukturell hemlöshet.



Figur 38 Antal hemlösa vuxna och barn uppdelat efter kategori av hemlöshet. Källa: Hemlöshetskartläggning 2019.

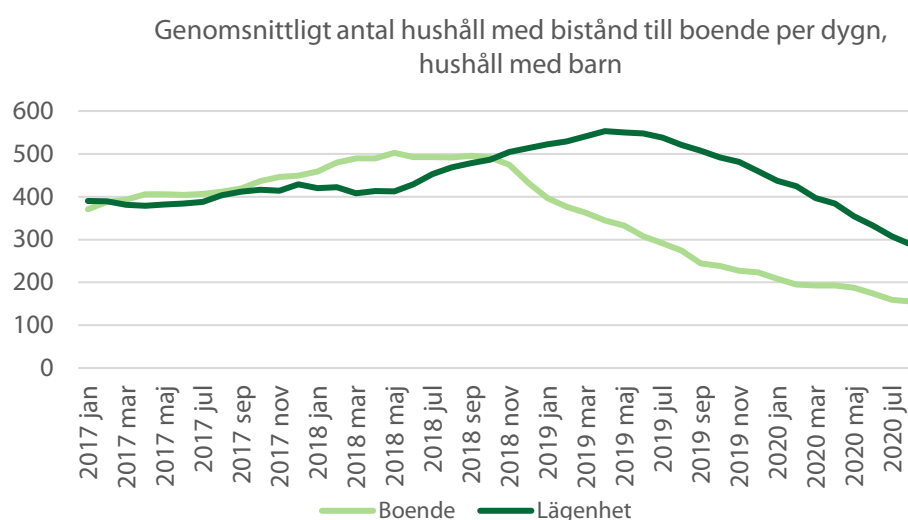
Under 2015–2018 har andelen hemlösa i Malmö med annat medborgarskap än svenskt varit större än andelen med svenskt medborgarskap. Detta ändras under 2019 när andelen med annat medborgarskap än svenskt sjönk till 43 procent. Som kan ses i Figur

39 drevs denna minskning nästan helt och hållet av en minskning av personer med kortare vistelsetid i Sverige än tre år.



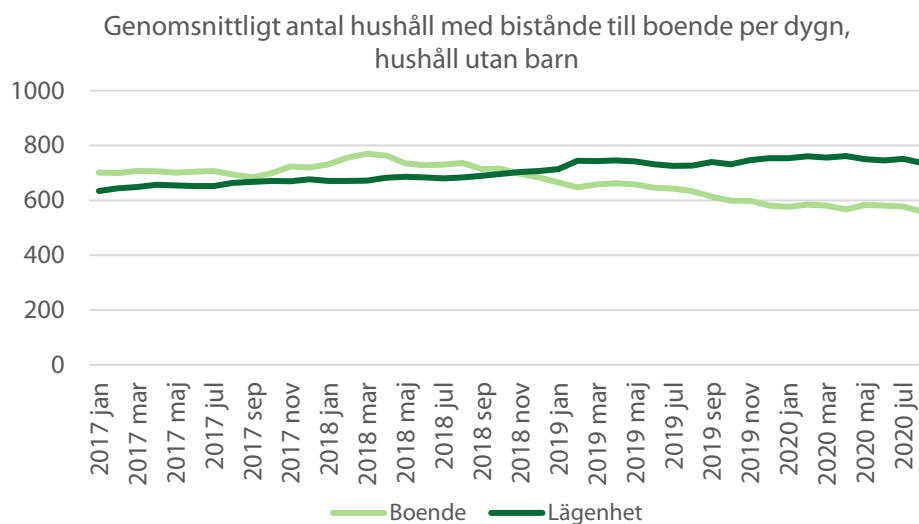
Figur 39 Antal hemlösa personer med annat medborgarskap än svenskt efter vistelsetid i Sverige. Källa: Hemlöshetskartläggningen 2019.

Som visas i de två figurerna nedan drivs minskningen av det genomsnittliga antalet boendedygn till stor del av en minskning av antalet hushåll med barn som har bistånd till boende (alltså de i kortsiktiga lösningar, resurskategori ”boende”). Antalet hemlösa hushåll med barn med stöd från Malmö stad började minska under sommaren 2018 och var i augusti 2020 mindre än 30 procent av vad de var två år tidigare. Figuren visar också att antalet hushåll med barn som bor i en lägenhet med ett kommunalt andrahandskontrakt började öka på våren 2018. Detta tyder på att en del hemlösa barnfamiljer fick ett andrahandskontrakt under denna period och därmed tog sig ur Malmös definition av hemlöshet. Efter april 2019 sjunker dock både antalet hemlösa hushåll med barn och antalet hushåll med barn i kommunala andrahandskontrakt varje månad.



Figur 40 Genomsnittligt antal hushåll med barn i Malmö inom resurskategori Boende (vandrarbem, hotell, härbärgen med mera) och Lägenhet (över- och genomgångslägenheter med kommunala andrahandskontrakt). Enbart de i resurskategori Boende räknas som hemlösa av Malmö stad. Källa: Koll, månadsrapport boende.

Det genomsnittliga antalet hemlösa hushåll utan barn har också sjunkit sedan 2018 och har fortsatt sjunka under 2019. Även här kan man se att antalet hushåll som har fått kommunala andrahandskontrakt sakta har ökat över tid fram till våren 2019, vilket kan förklara en del av minskningen. Under våren 2019 slutar dock antalet hushåll utan barn med andrahandskontrakt att öka medan antalet hemlösa fortsätter att sjunka. Förändringen är dock inte alls lika dramatisk som den är för hushåll med barn.



Figur 41 Genomsnittligt antal hushåll med barn i Malmö inom resurskategori Boende (vandrarhem, hotell, härbärgen med mera) och Lägenhet (över- och genomgångslägenheter med kommunala andrahandskontrakt). Enbart de i resurskategori Boende räknas som hemlösa av Malmö stad. Källa: Koll, månadsrapport boende.

Vad förklarar minskningen under 2019?

Detta avsnitt går igenom olika möjliga förklaringar till den minskning av antalet hemlösa som får stöd som har skett i Malmö under 2019. Först diskuteras förutsättningarna på Malmös arbets- och bostadsmarknad. Därefter diskuteras de förklaringar som arbetsmarknads- och socialnämnden lyfte fram i nämndens hemlöshetskartläggning 2019. Till sist analyseras vilka av dessa förklaringar som bäst kan förklara minskningen av kostnader.

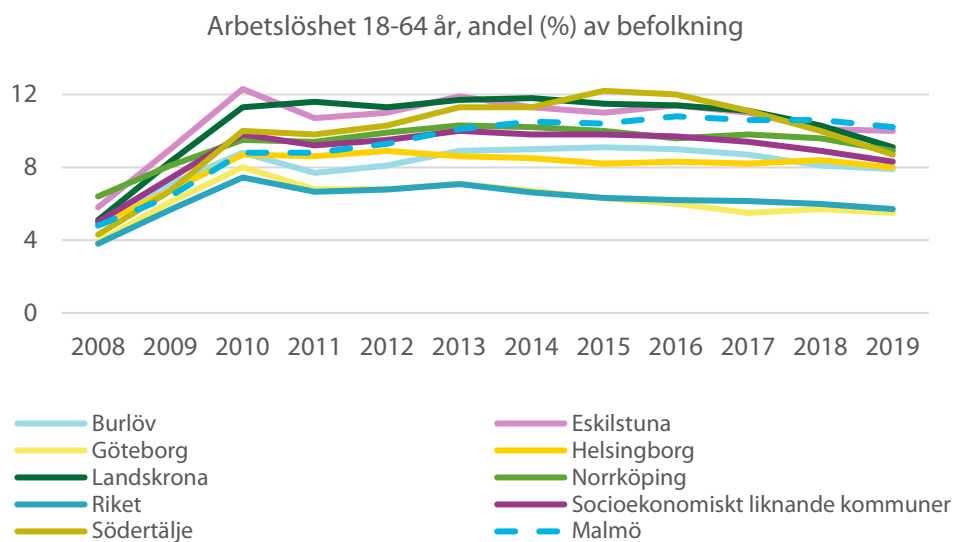
Malmös arbets- och bostadsmarknad förändrades inte nämnvärt mellan 2018 och 2019

Som tidigare visats har Malmö under en lång tid haft bland de högsta kostnaderna för strukturell hemlöshet (mätt per invånare) bland Sveriges kommuner. Även kostnaderna för socialt hemlösa är höga, men sticker inte ut jämfört med kommunerna med liknande socioekonomi. För att studera hur förutsättningarna för gruppen strukturellt hemlösa är i Malmö jämfört med de socioekonomiskt liknande kommunerna jämförs därför utvecklingen på kommunernas arbets- och bostadsmarknad.

Malmös arbetslöshet är hög – 2019 var den högre än i någon av de andra socioekonomiskt liknande kommunerna och nästan dubbelt så hög som i riket som helhet. Att använda statistik om arbetslöshet är på många sätt att föredra framför statistik om sysselsättning när Malmö jämförs med andra kommuner. Dels för att studenter inte räknas som sysselsatta (om de inte aktivt söker jobb) och dels för att de som jobbar i Danmark inte heller räknas som sysselsatta. Dessa två grupper, framförallt den sistnämnda, kan tänkas vara större i Malmö än i många andra

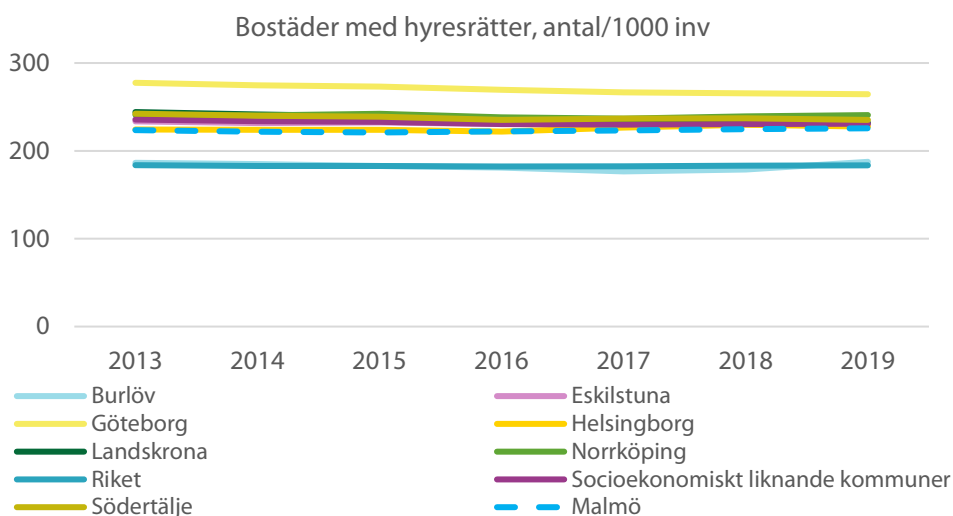
kommuner. Men trots att dessa grupper inte räknas in är läget på Malmös arbetsmarknad alltså svårare än i de flesta andra kommuner. Anledningen till detta läge är inte helt klart. Speciellt intressant är att kommuner inom samma lokala arbetsmarknad, som Burlöv och Helsingborg, har markant lägre arbetslöshet än Malmö, om än fortfarande högre än riket.

Mellan 2018 och 2019 sjönk andelen Malmöbor som någon gång under året erhållit ekonomiskt bistånd (se Figur 24). Minskningen var dock marginell och mindre än i de flesta andra kommuner med snarlik socioekonomi.



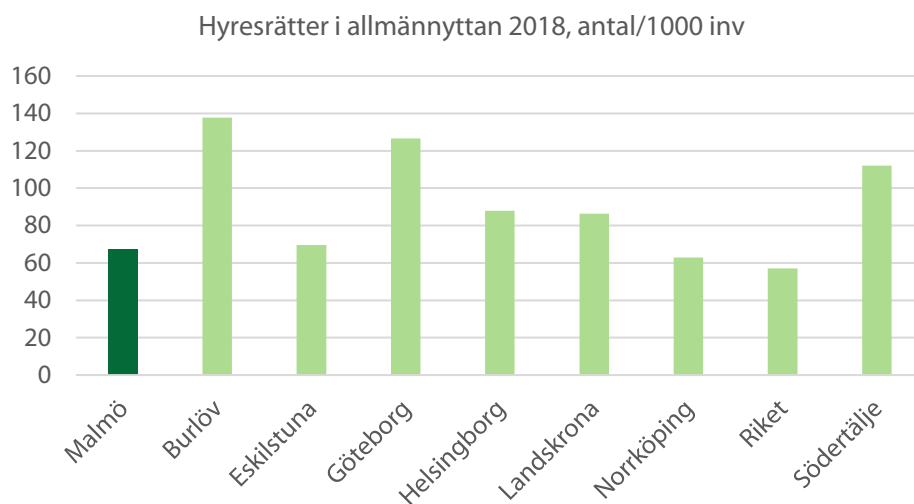
Figur 42 Arbetslöshet 18–64, andel av befolkningen. Motsvarar Figur 27 i den första delrapporten. Källa: SCB och Arbetsförmedlingen.

Den i särklass viktigaste delen av bostadsmarknaden för de i, eller i risk för, hemlöshet är hyresmarknaden. Malmö hade 2019 det näst lägsta antalet hyresrätter per invånare av de socioekonomiskt liknande kommunerna. De flesta av jämförelsekommunerna ligger dock väldigt nära Malmös nivå. Det är bara Göteborg, som ligger markant högre och Burlöv, som ligger tydligt lägre, som sticker ut. Alla jämförelsekommuner låg 2019 över snittet för riket.



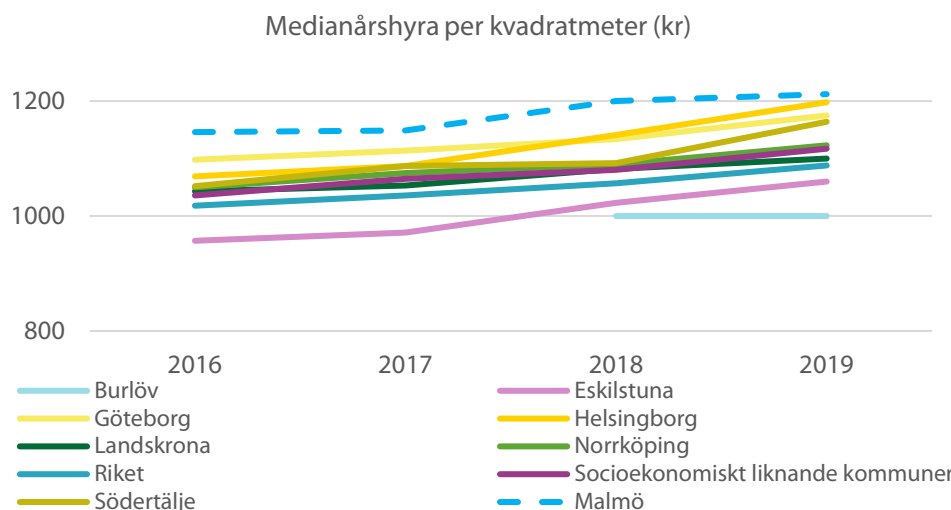
Figur 43 Antal hyresrätter per 1000 invånare 2019. Motsvarar Figur 16 i den första delrapporten. Källa: Kolada.

Malmö ligger även lågt när det kommer till antalet hyresrätter i allmännyttan per invånare – 2018 hade Malmö det näst lägsta antalet hyresrätter i allmännyttan av de socioekonomiskt liknande kommunerna. Enbart Norrköping låg lägre. Göteborg, Burlöv och Södertälje låg alla markant högre än Malmö. Men även Helsingborg och Landskrona låg cirka 30 procent över Malmö⁴⁸.



Figur 44 Antal hyresrätter i allmännyttan per 1000 invånare 2018. Siffror för Helsingborg och Södertälje är från 2017. Källa: Kolada.

Hyresnivån i Malmö ligger högre än någon av jämförelsekommunerna och har gjort så sedan åtminstone 2016 även om gapet har minskat något sedan 2018.



Figur 45 Medianårshyra per kvadratmeter, kronor. Notera att den lodräta skalan inte börjar vid noll. Källa: SCB.

Sammantaget är både Malmös arbetsmarknad och hyresmarknad ansträngd. Dock har det inte skett några större förändringar på vare sig arbets- eller bostadsmarknaden

⁴⁸ I föregående delrapport diskuteras skillnader mellan antalet personer som maximalt tillåts bo i lägenheter av olika storlek i allmännyttan. MKB har till utredningen påpekat att de siffror som rapporteras för deras lägenheter enbart gäller vid inflyttning. Detta gör att skillnaden mellan MKB och övriga allmännyttiga bostadsbolag i jämförelsen är mindre än vad som framstår.

mellan 2018 och 2019. Inget större skifte av arbetslösheten, antalet hyresrätter, antalet hyresrätter i allmännyttan eller hyresnivån i Malmö skedde mellan dessa två år.

Arbetsmarknads- och socialnämndens förklaringar till minskningen

Nedan listas de faktorer som arbetsmarknads- och socialnämnden lyfte fram som förklaringar till minskningen av antalet hemlösa i Malmö stads hemlöshetskartläggning 2019.

Intern satsning

Arbetsmarknads- och socialnämnden har sedan 2018 gjort en intern satsning där 30 miljoner från hemlöshetsramen har använts för att förbättra nämndens interna arbete med hemlöshet. Detta har bland annat inneburit att nämnden har kunnat stärka upp med fler socialsekreterare. Arbetet handlar om att införa nya metoder avseende matchning av tillgängliga boenderesurser och att förbättra utredning, uppföljning och stöd till hemlösa hushåll samt att förstärka det vräkningsförebyggande arbetet. Vidare har nämnden startat en bostadsrådgivning som sedan våren 2019 ger praktisk hjälp att söka och få en egen lägenhet. Nämnden har också arbetat med bosocialt stöd för att öka kvarboendet i de lägenheter som kommunen hyr ut i andra hand.

Ny vägledning och anpassning efter rättspraxis

Som ett led i den interna satsningen som diskuteras ovan tog arbetsmarknads- och socialnämnden under våren 2019 fram en ny vägledning för bistånd till boende. Denna vägledning används sedan maj 2019 och är en anpassning till den rättspraxis som råder inom området. Exempelvis Stockholm och Göteborg följer redan denna rättspraxis. Vägledningen anger bland annat att allmänna svårigheter att skaffa sig en bostad inte är tillräckligt för att ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det ska vara *speciella svårigheter* hos den enskilde som innebär att han eller hon saknar förmåga eller möjlighet att lösa sin bostadssituation på egen hand. Omständigheter som har ansetts medföra speciella svårigheter är till exempel vissa fall av allvarlig psykisk sjukdom, missbruk, vräkningshistorik eller betydande skulder. Enligt praxis ska det vara tämligen omöjligt för personen att själv ta sig ur sin skuldsituation.

Innebörden av anpassningen efter rättspraxis är att de som är strukturellt hemlösa inte längre får tillgång till lägenheter med kommunala andrahandskontrakt. Vägledningen innebär att strukturellt hemlösa hushåll endast ges nödbistånd, alltså stöd för att få tak över huvudet. Vägledningen ger dock också ett ökat stöd för att söka ett eget boende. Hushåll med nödbistånd träffar sin socialsekreterare varje vecka, vilket ofta inte skedde innan vägledningen.

Fler lägenheter för kommunala andrahandskontrakt

Under 2018 och 2019 utökades antalet lägenheter från MKB och privata hyresvärdar som kunde användas till kommunala andrahandskontrakt. Totalt anskaffades 347 lägenheter av tekniska nämnden under 2019, vilket var ungefär lika många som under 2018 och ungefär 100 fler än 2017. Samtidigt ökade antalet övertagna lägenheter från cirka 200 till cirka 300 mellan 2018 och 2019⁴⁹.

⁴⁹ Arbetsmarknads- och socialnämnden, *Årsanalys 2019*.

Prioritering av barnfamiljer till lägenheter

Den osäkerhet som följer av hemlöshet kan förväntas vara extra påfrestande för barn. På grund av detta har arbetsmarknads- och socialnämnden prioriterat barnfamiljer vid tilldelning av de mer långsiktiga boendelösningarna i lägenheter. Denna prioritering upphörde dock när förvaltningen införde den nya vägledningen i maj 2019.

Omvärldsfaktorer

Arbetsmarknads- och socialnämnden nämner även två omvärldsfaktorer som kan ha minskat antalet hemlösa, nämligen en fortsatt hög byggtakt i Malmö och ett minskat antal nyanlända.

Diskussion

Omvärldsfaktorer

Som diskuteras tidigare i detta kapitel skedde det inte någon större utveckling på Malmös arbetsmarknad mellan åren 2018 och 2019. Därmed är det mindre troligt att minskningen av hemlöshet kan förklaras av denna faktor. Någon motsvarande utveckling av hemlöshetskostnader som den man kunde se i Malmö skedde inte heller i någon av de socioekonomiskt liknande kommunerna.

Effekten av den höga byggtakten på hemlösheten kan också förväntas vara relativt liten, i alla fall på kort sikt. Även om en hög byggtakt på lång sikt är en förutsättning för att inte fler Malmöbor ska bli hemlösa är effekterna av nybyggnationen under ett år på den befintliga stocken av bostäder liten. Dessutom har befolkningsökningen i Malmö varit fortsatt snabb under perioden vilket gjort att ökningen av antalet hyresrätter per invånare endast har varit marginell, trots tillskottet av nybyggda bostäder. Samtidigt har medianhyran i Malmö ökat mellan 2018 och 2019, antagligen delvis som ett resultat av att nybyggda hyreslägenheter generellt har hög hyra. Vidare tyder stadskontorets flyttkedjeanalys på att effekten av nybyggnation på vakanser i det befintliga bostadsbeståndet är liten. De lägenheter som frigörs av att hushåll flyttar till nybyggnation är dessutom relativt lika och ligger relativt nära de nybyggda lägenheterna⁵⁰. Däremot kan den höga byggtakten ha haft en indirekt dämpande effekt på hemlöshetskostnaderna då tekniska nämnden har fått ett ökat antal lägenheter som har hyrts ut i andra hand till hemlösa Malmöbor.

Antalet nyanlända har minskat kraftigt under senare år som ett resultat av att Sverige har valt att ta emot färre asylsökande. Antalet asylsökande som bor i Malmö sjönk med två tredjedelar, eller 4 000 personer mellan 2015 och 2019⁵¹ och under samma period sjönk antalet kommunmottagna (alltså tidigare asylsökande som fick uppehållstillstånd) per år med två femtedelar eller 600 personer⁵². Liknande minskningar skedde dock över hela landet. Malmös mottagande av nyanlända har heller inte varit särskilt högt jämfört med de socioekonomiskt liknande kommunerna⁵³. De som anlände till Malmö under 2015 kan till 2019 ha skaffat sig tillräcklig kötid för att få en lägenhet via Boplats Syd. Dock talar det faktum att det främst är i gruppen med kortast vistelsetid i Sverige som den stora minskningen har

⁵⁰ Stadskontoret, *Flyttkedjeanalys för nybyggnation i Malmö*, (STK-2019-1537)

⁵¹ Migrationsverket, *Inskrivna i Migrationsverkets mottagningsystem*, 2015 och 2019. [Tillgängliga på Migrationsverkets hemsida](#).

⁵² *Migrationsdata Malmö mars 2020*. (STK-2020-490)

⁵³ Detta diskuteras i föregående delrapport.

skett emot att kötiden skulle vara en viktig förklaring. Så även om minskningen av antalet nyanlända kan ha spelat en roll för det sjunkande antalet hemlösa under 2019 kan den inte förklara hela utvecklingen.

Sammantaget tyder detta på att utvecklingen av hemlöshetskostnaderna under 2019 främst drevs av lokala faktorer.

Arbetsmarknads- och socialnämndens interna arbete och förvaltningens anpassning till rättspraxis

Det går att se ett tydligt mönster i att antalet hemlösa (mätt som hushåll i kortsiktiga boende) började minska redan i slutet av 2018. Samtidigt minskade antalet hushåll i lägenheter med kommunala andrahandskontrakt först i maj 2019. Under perioden mellan dessa två tidpunkter verkade det alltså ha skett ett skifte av hushåll från hemlöshet till boende med kommunala andrahandskontrakt. Denna utveckling kan sannolikt förklaras av nämndens interna satsning tillsammans med att ett ökat antal lägenheter tillgängliggjordes för kommunala andrahandskontrakt. Detta har möjliggjort att hushåll, och framförallt då hushåll med barn, har kunnat flyttas från kortsiktiga boendelösningar till mer långsiktiga lösningar (och därmed ur hemlöshet) med kommunens hjälp.

Utvecklingen från maj 2019, då både antalet hushåll i hemlöshet och antalet hushåll med kommunala andrahandskontrakt började sjunka, kan istället troligtvis härledas till arbetsmarknads- och socialförvaltnings samtida förändringen av vägledningen. Den anpassningen till rättspraxis som var genomfördes som en del av denna vägledning gjorde att kommunen slutade erbjuda andrahandskontrakt till strukturellt hemlösa. Samtidigt utökades nämndens boendestödjande arbete för att underlätta för de personer som inte längre fick långsiktigt stöd.

Effekten av den nya vägledningen är inte given på förhand. Klart är att antalet hemlösa hushåll har fortsatt att minska kraftigt i Malmö efter att vägledningen ändrades, utan att fler hushåll har fått ett andrahandskontrakt. En skärpning av villkoren för vilka som är berättigade till vissa stöd minskar antalet hemlösa på pappret, men innebär inte nödvändigtvis att situationen blir bättre för Malmöborna. Samtidigt ökar incitamenten för hemlösa hushåll att själva lösa sitt boende och nämnden har utökat sitt boendestöd för att underlätta detta arbete. Nämnden bedömer i Delårsrapport 2020 att vägledningen och tät kontakt med hemlösa hushåll har inneburit bättre möjligheter att ge stöd och hjälp.

Eftersom införandet av den nya vägledningen sammanfaller med trendbrottet för antalet barnfamiljer med kommunala andrahandskontrakt är det troligtvis just barnfamiljer som har påverkats mest av denna nya policy. Nämnden har följt upp de 41 barnfamiljer som hann avsluta sitt nödbistånd under perioden maj-december 2019⁵⁴. Av dessa saknar man information om tio familjer, men tretton familjer hade fått ett förstahandskontrakt, tretton familjer ett andrahandskontrakt och fem familjer ett inneboendekontrakt. Åtminstone fem av barnfamiljerna hade flyttat från Malmö (man saknade information om boendekommun för tre av familjerna). Nämnden pekar dock på att den ökade pressen på vuxna att själva lösa sin boendesituation kan ha negativa effekter på barnen. Man anser dock att denna risk är svårbedömd.

⁵⁴ Arbetsmarknads- och socialnämnden, *Återrapport avseende ny vägledning bistånd boende med fokus på barn- och arbetsmiljöperspektivet* (ASN-2020-215)

Den nya vägledningen innebär också ett potentiellt skifte från hemlöshetskostnader till ekonomiskt bistånd om fler som tidigare fick sitt boende löst av kommunen nu löser sin boendesituation själv. Enligt en analys som gjorts av arbetsmarknads- och socialförvaltningen erhåller en del av de hushåll som lyckats lösa boendet på egen hand ekonomiskt bistånd. Detta innebär ökade kostnader motsvarande 30 miljoner kronor (ca 90 kronor per invånare) inom ramen för ekonomiskt bistånd under år 2019⁵⁵. Ökningen kan sättas i relation till att Malmös kostnad för hemlöshet under samma period minskade med 80 miljoner kronor, vilket motsvarar knappt 250 kronor per invånare, jämfört med 2018.

Effekten på olika grupper

Minskningen av hemlösheten drivs till stor del av att färre hushåll med barn får stöd för hemlöshet. Detta har skett trots att arbetsmarknads- och socialnämnden i och med den nya vägledningen inte längre prioriterar barnfamiljer till andrahandskontrakt (om de inte är socialt hemlösa). Som diskuteras i föregående avsnitt avsnittet tyder detta på att det minskade antalet hemlösa barnfamiljer beror på att färre söker stöd hos kommunen, inte på att deras boendesituation egentligen har förbättrats. På samma sätt kan minskningen av antalet asylsökande inte helt förklara den drastiska utvecklingen av antalet hemlösa som bara varit en kort tid i Sverige. Istället verkar det som att det är hushåll med kort tid i Sverige som har påverkats av nämndens nya vägledning. Samtidigt visar nämndens uppföljning att nästan hälften av de barnfamiljer som med hjälp av nämndens stöd till att leta boende har tagit sig ut ur hemlöshet har fått ett förstahandskontrakt. Dessa familjer har ju onekligen tagit sig ut ur hemlösheten.

Antalet socialt hemlösa har inte minskat i Malmö de senaste åren, utan tvärtom ökat något. Malmös kostnader för socialt hemlösa per invånare sticker inte ut jämfört med de socioekonomiskt liknande kommunerna, men ligger ändå över genomsnittet. En minskning av kostnaderna för strukturell hemlöshet får inte hindra att man även lägger fokus på socialt hemlösa.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan förändringar på arbetsmarknaden samt migrationsflöden enbart förklara en liten del av minskningen av antalet hemlösa Malmöbor. Den höga byggtakten verkar ha haft en effekt, men främst genom att öka antalet lägenheter som tekniska nämnden kan hyra ut. Det som kan förklara den allra största delen av minskningen av kostnaderna verkar istället vara arbetsmarknads- och socialnämndens interna arbete, och framförallt förvaltningens anpassning till rättspraxis.

Malmö stads pågående arbete med hemlöshet

I Malmö stad pågår det ett aktivt arbete att studera och utveckla stadens arbete mot hemlöshet.

Program för att motverka hemlöshet

Kommunfullmäktige antog 180429 en handlingsplan för bostadsförsörjning. I handlingsplanen fanns uppdraget ”Ta fram en strategi för minskad hemlöshet”. Arbetet har samordnats av tekniska nämnden och har utförts av dem tillsammans med arbetsmarknads- och socialnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Till programmet

⁵⁵ Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, *Hemlöshetskostnader och ekonomiskt bistånd*.

finns en handlingsplan med konkreta åtgärder för att minska och motverka hemlösheten i Malmö. Program för att motverka hemlöshet är beslutsplanerad till kommunfullmäktige 201029 (STK-2020-498). Programmet bygger på fyra principer:

- Hemlöshet är en del av en större problematik och en hållbarhetsfråga för staden
- Stor ”return on investment” för tidiga insatser
- Barnperspektivet
- Kunskapsallianser

Man delar vidare upp programmet på de tre olika strategiska områden: minska antalet hushåll som hamnar i hemlöshet, ett hållbart och kostnadseffektivt sekundärt boende samt hjälp till eget boende. Till varje strategiskt område kopplar handlingsplanen olika mål och insatser. Till sist har man även en samling aktiviteter som har grupperats under en ”Övrigt”-kategori.

Arbete för att öka antalet platser i egen regi

Arbetsmarknads- och socialnämnden driver under 2020 ett arbete för att öka antalet platser för hemlösa som drivs i egen regi. Nämnden anser att detta både kan höja kvaliteten och sänka kostnaderna jämfört med att använda platser hos externa aktörer. Under 2020 öppnade nämnden ett nytt boende för barnfamiljer med 47 lägenheter. I boendet har familjerna tillgång till stöd och hjälp med att söka och få en bostad samt arbetsmarknadsinsatser som ökar möjligheterna att bli självförsörjande.⁵⁶

Löptiden för vissa avtal som nämnden redan ingått med externa aktörer har inte gått ut och därmed har nämnden fasta kostnader som gör att de på kort sikt inte är motiverat att sluta nyttja dessa. Detta gör att arbetet med att gå över till platser i intern regi går långsammare än vad det annars skulle göra. Satsning på att driva fler av insatserna för hemlösa i egen regi kan dock på sikt göra att kostnaden per hemlös sjunker.

⁵⁶ Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, *Delårsrapport 2020*

7. Analys och slutsatser

Stadskontoret har fått i uppdrag från kommunstyrelsen att tillsammans med arbetsmarknads- och socialförvaltningen analysera de bakomliggande orsakerna till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter. Uppdraget har genomförts genom analyser av nämndens verksamheter och dess förutsättningar samt genom jämförelser med socioekonomiskt liknande kommuner.

Utredningen har i denna delrapport studerat arbetsmarknads- och socialnämndens kostnader inom ramen för hemlöshet samt ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden. Utredningen har även studerat själva konstruktionen med separata ekonomiska ramar där nämnden har ett resultatansvar enbart för vissa. Nämndens kostnader inom ramen för ekonomiskt bistånd är analyserade i en föregående delrapport.

Den nuvarande ramkonstruktionen har både för- och nackdelar

Arbetsmarknads- och socialnämndens budget är i nuläget uppdelad i fyra separata ramar. Av dessa har nämnden enbart resultatansvar för ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden. De övriga tre (ramen för hemlöshet, ramen för ekonomiskt bistånd och ramen för statsbidrag flyktingar) är nämnden befriade från resultatansvar för.

Utredningens slutsats är att skillnaden mellan nämndens ansvar för de ramar där man har och de ramar där man inte har resultatansvar i praktiken är relativt liten. Detta till stor del då Malmö stad inte längre använder resultatöverföring mellan år. Vidare har nämnden fortfarande ansvar att bedriva en välfungerande och effektiv verksamhet inom alla sina ramar.

Anledningen till de separata ramarna är att skydda nämndens övriga verksamheter från plötsliga underskott inom till exempel ekonomiskt bistånd. Nämndens möjlighet att påverkar kostnader inom de ramarna där man inte har resultatansvar anses också vara begränsad. Ett system med separata ramar låser dock fast resurser i de olika ramarna. Det gör det svårt att finansiera satsningar för att till exempel minska antalet hushåll som får ekonomiskt bistånd. Detta eftersom kostnaden för satsningen faller inom nämndens ram, men den förväntade kostnadsminskningen faller inom ramen för ekonomiskt bistånd. Vidare ger ett system där vissa av ramarna inte är behäftade med resultatansvar incitament till att försöka styra kostnader till dessa ramar, även om det inte är de som är mest kostnadseffektivt för verksamheten som helhet.

Utredningen har kontaktat tjänstepersoner inom de sju socioekonomiskt liknande kommunerna. Ingen av dessa kommuner använder ett system med separata ramar och befrielse från resultatansvar för kostnader gällande hemlöshet eller ekonomiskt bistånd. Däremot verkar man i praktiken agera som att ansvarig nämnd inte har fullt resultatansvar för utbetalt ekonomiskt bistånd. På så sätt är Malmö stads system en formalisering av vad andra kommuner redan gör. De statliga myndigheterna har likt Malmö ett system där anslag till myndigheter kan befrias från resultatansvar (ett *medgivet överskridande*). Likheten är dock enbart yttlig då medgivna överskridanden är ovanliga och dessutom bara ska gälla kostnader som inte var kända när det ursprungliga anslaget beslutades.

Utredningen konstaterar att ett system med separata ekonomiska ramar kan se ut på olika sätt. Till exempel kan flera ramar vara behäftade med resultatansvar, alternativt kan resultatansvaret vara delat mellan nämnd och kommunfullmäktige. Redan idag

finns det specialregler för att minska de snedvridande incitamenten av att ha separata ramar. Sådana undantag hade dock inte varit nödvändiga om nämnden hade haft en gemensam ram med resultatansvar. En gemensam ram med resultatansvar kan dock kräva skrivningar som skyddar övriga delar av nämndens verksamhet mot plötsliga underskott på grund av förändringar som ligger utanför förvaltningens rådighet, exempelvis ett ökat behov av ekonomiskt bistånd eller ökad hemlöshet.

Stadskontoret anser att det finns anledning att se över dagens ramkonstruktion. Riskerna med separata ramar är att resurser låses in i olika ramar vilket kan förhindra att viktiga satsningar görs då minskade kostnader inte kan räknas hem. Redan idag finns undantagsregler från en renodlad ramkonstruktion, men det är inte säkert att dessa är tillräckliga. Med en enda ram försvinner risken att resurser låses in, men verksamheten kan behöva skyddas mot oförutsedda och ej påverkbara kostnadsökningar i ekonomiskt bistånd eller hemlöshet. Även för detta kan dock skrivningar läggas till som kan skydda verksamheten.

Kostnaderna inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden liknar dem i socioekonomiskt jämförbara kommuner

I en jämförelse med socioekonomiskt likande kommuner konstaterar utredningen att de kostnader som faller under ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden i stort ligger i nivå med jämförelsekommunerna. De skillnader som finns indikerar att Malmö stads kostnader för missbruksvård för vuxna är relativt höga. Kostnaderna för barn- och ungdomsvård är istället relativt låga. Nämndens kostnader för barn och unga är dock högre än för vuxna. Kostnaderna har ökat något över tid, främst efter 2015, och särskilt för barn- och ungdomsvården. En liknande ökning sker även i många av jämförelsekommunerna.

Eftersom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden omfattar kostnader för en mängd olika insatser påverkas också dess kostnader av en rad olika faktorer. Till exempel omfattar ramen administrationskostnaderna av hemlöshet och ekonomiskt bistånd varför utvecklingen inom dessa två ramar kan få effekter på ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden. Därför kan inte utredningen peka på en enskild orsak bakom kostnadsutvecklingen. För att öka tydligheten avgränsas analysen i delrapporten till de största utgifterna. Vidare diskuteras kostnaderna för arbetsmarknadsåtgärder i föregående delrapport, varför dessa inte diskuteras i denna delrapport.

Arbetsmarknads- och socialnämndens verksamhet har expanderat och man har ökat antalet insatser, varför kostnaderna stigit. Dock kan utredningen inte fastställa i hur stor utsträckning de ökade volymerna svarar för kostnadsutvecklingen. Verksamhetens bredd tillsammans med omorganisationen 2017 gör det svårt att ta fram en samlad bild över hur volymerna förändrats över tid. Utredningen kan dock konstatera att antalet orosanmälningar gällande barn och unga som befaras fara illa (och andelen av anmälningarna som ledde till utredningar) har ökat sedan 2015. Taktén har varit snabbare än den redan snabba befolkningsökningen. Även antalet insatser ökade snabbare än befolkningen, men i en långsammare takt än anmälningarna. Därmed har arbetsbördan och kostnaderna för nämnden ökat mer än vad som kan motiveras av befolkningsökningen. Därutöver har kostnaderna för institutionsplaceringar ökat i samband med att ett nytt ramavtal infördes 2018.

Behoven av hjälp och stöd i befolkningen kan ha ökat då befolkningsökningen inneburit en ökning av för nämnden viktiga målgrupper. Antalet unga i övre tonåren har blivit fler samt antalet individer som anlänt till Malmö som asylsökande och sedan

blivit kommunmottagna. Även om tillskottet av nya kommunmottagna i Malmö per år har minskat efter 2015, är gruppen fortfarande stor och behöver i genomsnitt fler insatser än övriga Malmöbor. Dessutom har den psykiska ohälsan i samhället i stort ökat och antalet polisanmälningar gällande våld i nära relationer tyder på en större utsatthet för våld inom familjen i Malmö jämfört med både Göteborg och Stockholm.

Nämnden har ett pågående arbete för att driva fler insatser i egen regi för att på så sätt sänka kostnaderna i framtiden. Eftersom detta är en pågående omställning går effekterna ännu inte att bedöma. Satsningar på personal har dock utgjort en stor del av kostnadsökningen mellan 2018 och 2019. Vidare driver nämnden samverkansprojekt med andra nämnder och myndigheter för att stärka sitt proaktiva arbete. Genom att snabbare identifiera behov och rikta åtgärder till olika målgrupper kan nämnden därmed komma att förebygga att ett större behov uppstår i framtiden och därmed hålla nere kostnadsutvecklingen. Andra samverkansprojekt, till exempel med polisen, kan öka nämndens kostnader genom att öka antalet insatser som sätts in mot en viss grupp. Detta är ett exempel där ett utvecklat arbete med ekonomiska konsekvensanalyser, såsom diskuteras i den föregående delrapporten, hade kunnat underlätta planeringen.

Stadskontoret lyfter betydelsen av att arbetet med att ställa om verksamheten mot fler insatser i egen regi dokumenteras och följs upp även framöver för att kunna säkerställa att nämndens kostnadsutveckling bryts och kostnaderna minskar. Samtidigt anser stadskontoret det önskvärt att nämnden också följer upp att kvaliteten inte påverkas negativt av att flytta insatser till egen regi.

Hemlöshetskostnaderna sjunker men ligger fortfarande högt

Malmö har en hög hemlöshet. I Socialstyrelsens nationella hemlöshetskartläggning har Malmö flest hemlösa per 100 000 invånare av Sveriges 75 största kommuner. Framförallt gruppen som kallas strukturellt hemlösa är stor i Malmö. Detta är de individer som inte har problem med missbruk eller psykisk ohälsa som hindrar dem från att få och behålla en bostad. Istället är anledningen till individens hemlöshet att hen saknar ekonomi eller kötid för att få en bostad. Malmö stads kostnader för strukturell hemlöshet är stora och ligger långt över de kostnader som socioekonomiskt liknande kommuner har.

Under 2019 minskade dock hemlösheten i Malmö för första gången sedan 2012. Framförallt antalet hushåll med barn, individer med kort tid i Sverige och strukturellt hemlösa har sjunkit kraftigt. Minskningen verkar fortsätta under 2020. Även om minskningen var stor ligger nivån på Malmös kostnader fortfarande högre än i socioekonomiskt liknande kommuner. För att komma ner till de nivåer som dessa kommuner har krävs det alltså att minskningen fortsätter att hålla i sig framöver.

Utredningen har inte hittat några förändringar på Malmös arbets- eller bostadsmarknad som kan motivera den markanta minskningen av antalet hemlösa i kommunen som skedde mellan åren 2018 och 2019. Förändringen verkar istället bero på Malmö stads eget arbete. Främst verkar förvaltningens anpassning till rättspraxis gällande vilket stöd som erbjuds till strukturellt hemlösa ha påverkat. Tidigare har denna grupp erbjudits kommunala andrahandskontrakt, ofta i lägenheter där man ges möjlighet att själv ta över kontraktet efter en period. Sedan maj 2019 erbjuds istället denna grupp enbart kortsiktiga boendelösningar och erbjuds istället kontinuerligt stöd till att hitta ett eget boende. Nämnden har följt upp de strukturellt hemlösa barnfamiljer som har fått stöd enligt den nya vägledningen som infördes med anpassningen till rättspraxis och sedan har hittat eget boende under maj-december 2019. Av dessa hade 40 procent fått ett förstahandskontrakt och 60 procent hade fått ett andrahands- eller inneboendekontrakt.

Stadskontoret bedömer att bemyndighetskostnaderna för Malmö stad kommer att fortsätta att minska på grund av de förändringar arbetsmarknads- och socialnämnden och dess förvaltning har infört. Kostnadsutvecklingen för Malmö stad förväntas därför att vara fortsatt nedåtgående. Stadskontoret anser det därför viktigt att nämnden fortsätter följa upp och utvärdera boendesituationen för de som efter stöd från nämnden hittar ett eget boende. Detta för att se till så att denna grupp hamnar i acceptabla boendelösningar. Vidare anser stadskontoret att det är önskvärt att nämnden utvärderar boendesituationen också för de grupper som kan antas behandlas annorlunda efter att den nya vägledningen infördes, till exempel de som får avslag.