



Datum
2020-10-24
Vår referens
Karl McShane
Strateg
karl.mcshane@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Fortsatt analys av bakomliggande orsaker till kostnadsutveckling och budgetavvikelse inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter STK-2020-1330

Sammanfattning

Kommunstyrelsen fattade beslut 200212 (§43) att ge stadskontoret i uppdrag att tillsammans med arbetsmarknads- och socialförvaltningen analysera de bakomliggande orsakerna till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter. Utredningens styrgrupp beslutade under arbetets gång att avgränsa en första delrapport till att omfatta enbart ekonomiskt bistånd. Denna återrapporterades till kommunstyrelsen 200909. Kommunstyrelsen beslutade då (§292) att stadskontoret skulle återkomma med en rapport som behandlar de resterande delarna av det ursprungliga uppdraget. Kommunstyrelsen gav också stadskontoret i uppdrag att analysera konstruktionen med separata ramar och resultatansvarsbefrielse för vissa av dem, med särskilt fokus på styrning och effektivitet. Ärendet har skickats på remiss till arbetsmarknads- och socialnämnden.

Med dagens ramkonstruktion är nämnden befriade från resultatansvar för stora delar av sina utgifter. Ingen av de socioekonomiskt liknande kommunerna har ett liknande upplägg. Utredningen konstaterar att det finns både för- och nackdelar med dagens upplägg. Utredningen har undersökt olika hypoteser av bakomliggande orsaker till kostnadsutvecklingen inom ramarna för arbetsmarknads- och socialnämnden och hemlöshet. Kostnaderna inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden har ökat sedan nämnden bildades i mitten av 2017. Mätt per invånare ligger dock Malmös kostnader inom denna ram på en genomsnittlig nivå för socioekonomiskt liknande kommuner. Kostnaderna har i Malmö ökat både på grund av ett ökat antal anmälningar och insatser, men även på grund av att kostnaden per placering har ökat. Nämndens arbete för att öka antalet insatser i egen regi har dragit ut på tiden. Kostnaderna inom ramen för hemlöshet ökade kraftigt mellan 2006 och 2018, men sjönk sedan kraftigt. Utredningen konstaterar att detta verkar vara ett resultat av nämndens arbete, ett ökat antal kommunala andrahandskontrakt samt en ny vägledning.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner rapporten

Beslutsunderlag

- Beslut KS 200909 §292 med Reservation (MP), (V), (M+C) och (SD)

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 201102 Fortsatt analys av bakomliggande orsaker till kostnadsutveckling och budgetavvikelse inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter
- Bakomliggande orsaker till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter - delrapport 2, antagandehandling
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 201022 § 295 med Särskilt yttrande (SD), (V) och (M+C)
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-11-02

Kommunstyrelsen 2020-11-11

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Ärendet

Kommunstyrelsen fattade beslut 200212 (§43) att ge stadskontoret i uppdrag att tillsammans med arbetsmarknads- och socialförvaltningen analysera de bakomliggande orsakerna till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter. Utredningens styrgrupp beslutade under arbetets gång att avgränsa en första delrapport till att omfatta enbart ekonomiskt bistånd. Denna återrapporterades till kommunstyrelsen 200909. Kommunstyrelsen beslutade då (§292) att stadskontoret skulle återkomma med en rapport som behandlar de resterande delarna av det ursprungliga uppdraget. Kommunstyrelsen gav också stadskontoret i uppdrag att analysera konstruktionen med separata ramar och resultatansvarsbefrielse för vissa av dem, med särskilt fokus på styrning och effektivitet. Utredningen har behandlat båda dessa uppdrag i en delrapport (delrapport 2). Delrapport 2 behandlar båda de resterande delarna av det ursprungliga uppdraget och konstruktionen med separata ramar. Därmed utgör denna delrapport slutleverans för de två uppdragen som nämns ovan.

Bakgrund

Stadskontoret har tillsammans med arbetsmarknads- och socialförvaltningen analyserat de möjliga bakomliggande orsakerna till kostnadsutveckling och budgetavvikelsen inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter. Uppdraget har genomförts genom analyser av nämndens verksamheter, av förutsättningar för nämndens verksamheter och genom jämförelser med socioekonomiskt liknande kommuner.

Utredningsarbetet har varit transparent och allt skrivet underlag, forskningsrapporter och skrivelser har redovisats löpande i digitalt mötesforum, tillgängligt för arbetsmarknads- och socialförvaltningen och stadskontoret.

Utredningen har valt att jämföra Malmö med socioekonomiskt liknande kommuner. 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 kostnader. Även kommunens styrning, prioritering mellan verksamheter, val av arbetsmetoder och ambitionsnivåer har betydelse.

Bakomliggande orsaker till kostnadsutvecklingen och budgetavvikelse – delrapport 2

Rapporten *Bakomliggande orsaker till orsaker till kostnadsutveckling och budgetavvikelse inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter – delrapport 2* bifogas tjänsteskrivelsen i sin helhet. Nedan följer utredningens slutsatser och rekommendationer i korthet. Delrapport 2 behandlar ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden, ramen för hemlöshet samt själva ramkonstruktionen.

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 påverka 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 ytlig 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.

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. Takten 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.

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. Framst 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.

Remissinstansens yttrande

Utredningen har skickats till arbetsmarknads- och socialnämnden för yttrande. Yttrande och protokollet bifogas i sin helhet till ärendet. Nedan följer en kort sammanfattning av yttrandet.

Arbetsmarknads- och socialnämnden delar de slutsatser som dras i utredningen – att den nuvarande ramkonstruktionen har både för- och nackdelar, att kostnaderna inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden liknar dem i socioekonomiskt jämförbara kommuner och att hemlöshetskostnaderna sjunker men ligger fortfarande högt.

Den nuvarande ramkonstruktionen har både för- och nackdelar

Nämnden har sedan den bildades arbetat på samma sätt med alla ramar, tagit fram åtgärdsplaner och arbetat för att effektivisera på samma sätt för verksamheterna inom alla tre ramar.

I en modell med en gemensam ram med resultatansvar bedömer nämnden att det finns en risk för att andra verksamheter påverkas av en plötslig ökning av kostnaderna för ekonomiskt bistånd. Vid beslut om en ram med resultatansvar bedömer nämnden också att det blir ännu viktigare att kommunfullmäktige beslutar om en ram som är rimlig.

Kostnaderna inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämnden liknar dem i

socioekonomiskt jämförbara kommuner.

Nämnden bedömer att jämförelserna i kapitlet visar att nämnden, trots de senaste årens underskott och ökade kostnader, inte har orimliga kostnader i jämförelse med andra kommuner.

Nämndens åtgärder under 2020 och framåt bedöms leda till minskade kostnader men samtidigt fortsätter behovet av insatser hos Malmöborna att öka, framför allt hos barn och unga.

Nämnden bedömer att det krävs ett långsiktigt arbete med tidiga och förebyggande insatser för att minska behovet av till exempel kostsamma institutionsplaceringar för barn i Malmö.

Omställningen från extern köpt vård till vård i egen regi innebär initialt högre kostnader.

Hemlöshetskostnaderna sjunker men ligger fortfarande högt

Nämnden delar stadskontorets slutsatser även kring hemlöshetskostnaderna. Nämnden kommer under perioden 2021–2023 att arbeta för att ytterligare öka kostnadseffektiviteten i verksamheten. Nämndens kostnader för hemlöshet minskade med cirka 13 procent mellan 2018 och 2019 och nämnden prognostiserar en minskning med 80 miljoner eller 20 procent under 2020.

Sverigedemokraterna, särskilt yttrande

Vänsterpartiet, särskilt yttrande

Moderaterna och Centerpartiet, särskilt yttrande

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret bedömer att det finns anledning att se över dagens ramkonstruktion. Alla konstruktioner är behäftade med olika för- och nackdelar och det är en bedömningsfråga vilken konstruktion som är bäst för arbetsmarknads- och socialnämnden.

Kostnaderna inom nämndens egen ram ökar snabbt. Även om man kan se en liknande utveckling bland de socioekonomiskt liknande kommunerna anser stadskontoret att det är viktigt att fortsätta följa upp nämndens arbete med att ställa om verksamheten mot fler insatser i egen regi. I en sådan uppföljning bör även kvaliteten på insatserna utvärderas.

Stadskontoret bedömer att hemlöshetskostnaderna för Malmö stad kommer att fortsätta att minska framöver. Detta främst som en följd av den anpassning till rättspraxis som har gjorts. Stadskontoret anser det 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. Arbetsmarknads- och socialnämndens beslut att ge arbetsmarknads- och socialförvaltningen i uppdrag att följa upp den nya vägledningen är därför välkommet. 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.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör