



Datum

2021-11-02

Vår referens

Karin Göranson

Controller

karin.goranson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Uppdrag från kommunstyrelsen att utreda fördelning av de statsbidrag som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flyktingar ASN-2021-5341

Sammanfattning

Efter stadsrevisionens granskning under 2020 av stadens hantering av statsbidrag från Migrationsverket ("Granskning av statsbidrag från Migrationsverket", SR-2020-66) anmodade kommunstyrelsen arbetsmarknads- och socialnämnden att utreda förutsättningarna för en fördelning av intäktsbudgeten *Statsbidrag flyktingar* och ta fram ett förslag till kommunstyrelsen senast i november 2021 (§121, KS 2021-04-07, STK-2020-1675).

Intäktsbudgeten *Statsbidrag flyktingar* består av tre ersättningar från Migrationsverket för mottagande av flyktingar efter beviljat uppehållstillstånd: schablonersättning, ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd samt ersättning för kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten för ensamkommande barn.

Arbetsmarknads- och socialnämnden föreslår att dessa ersättningar fördelas till de nämnder som idag har verksamhet som ersättningarna avser, utifrån fördelningsnycklar som beskrivs i ärendet.

Förslaget har arbetats fram tillsammans med tjänstepersoner från berörda förvaltningar. Nämnden önskar att kommunstyrelsen skickar förslaget på remiss till berörda nämnder, i det fall kommunstyrelsen väljer att gå vidare för att genomföra förslaget.

Förslag till beslut

Arbetsmarknads- och socialnämnden föreslås besluta

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner förslaget till fördelning av intäkterna inom kommunbidragsramen *Statsbidrag flyktingar*, enligt beskrivning i ärendet, och översänder det till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Protokollsutdrag - § 121 Granskning av hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket - rapport Malmö stadsrevision
- G-Tjänsteskrivelse ASN presidieberedning 2021-11-03 Uppdrag från kommunstyrelsen att utreda fördelning av de statsbidrag som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flyktingar

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2021-11-03

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2021-11-11

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2021-11-25

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet**Bakgrund**

Under 2020 granskade KPMG, på uppdrag av Malmö stadsrevision, stadens hantering av statsbidrag från Migrationsverket ("Granskning av statsbidrag från Migrationsverket", SR-2020-66). Arbetsmarknads- och socialnämnden lämnade yttrande till stadsrevisionen den 25 mars 2021 (ASN 2021-03-25, §111, ASN-2020-16601) angående några rekommendationer avseende rutiner som stadsrevisionen ansåg att nämnden kunde förbättra.

Enligt revisionens bedömning var fördelningen av ersättningar från Migrationsverket inte tillräckligt ändamålsenlig då konstruktionen med intäktsbudgeten *Statsbidrag flyktingar* innebär att ett antal viktiga statsbidrag inte fördelas ut till nämnderna. Det saknas därmed en koppling mellan intäkterna och den verksamhet de är tänkta att finansiera.

När statsbidraget ökar eller minskar till följd av förändrade nivåer på flyktingmottagandet sker ingen automatisk ökning eller minskning av resurser till berörd verksamhet eftersom det då krävs ett beslut i kommunfullmäktige. Dessutom innebär hanteringen av *Statsbidrag flyktingar* en avvikelse från principen inom Malmö stad att riktade statsbidrag i huvudsak går direkt till den nämnd och verksamhet som bidraget avser.

Bland rekommendationerna från granskningen fanns därför uppmaningen till kommunstyrelsen att utreda förutsättningarna att fördela de statsbidrag som ryms inom intäktsbudgeten *Statsbidrag flyktingar*. I samband med att kommunstyrelsen tog del av och yttrade sig kring stadsrevisionens granskning den 7 april 2021 anmodades arbetsmarknads- och socialnämnden att utreda förutsättningarna för en fördelning och ta fram ett förslag till kommunstyrelsen senast 2021-11-30 (§121, KS 2021-04-07, STK-2020-1675).

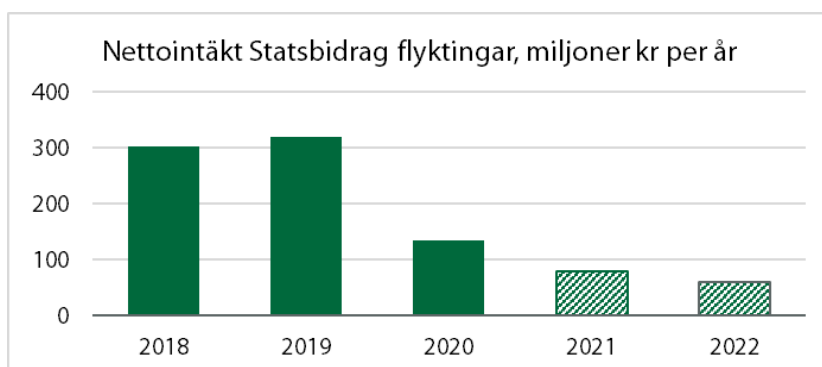
Intäktsbudgeten *Statsbidrag flyktingar*

Malmö stad har sedan ett antal år tillbaka en särskild kommunbidragsram som heter *Statsbidrag flyktingar*. Kommunbidragsramen *Statsbidrag flyktingar* omfattar enbart intäkter i form av vissa av de riktade statsbidrag som kommunen får för mottagande av nyanlända.

Statsbidragen regleras i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. De ersättningar enligt förordningen som inkommer till *Statsbidrag flyktingar* är:

- schablonersättning (10–14 §§),
- ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd, även kallad "glapp-ersättning" (15–17 §§) samt
- ersättning för kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten för ensamkommande barn, även kallad "barnschablon" (29c §).

De senaste åren har intäkterna minskat, framför allt till följd av ett minskat flyktingmottagande. Nedanstående diagram visar utfallet 2018–2020 samt prognos för 2021 enligt arbetsmarknads- och socialnämnden *Delårsrapport 2021* och bedömning 2022 enligt nämndens *Budgetskrivelse 2022*.



En tidigare revisionsgranskning föranledde en justering av tillämpningen av bokföringsprincip för intäkterna under 2019, vilket delvis påverkar ökningen i förhållande till 2018. Från och med 2019 bokförs intäkterna enligt kontantprincipen, då utbetalningsintervallet för merparten av intäkterna (schablonersättningen) är reglerat i ersättningsförordningen.

Prognosen för 2021 är att intäkterna kommer att uppgå till totalt drygt 80 miljoner kronor varav drygt 79 miljoner kronor avser schablonersättningen. För 2022 är bedömningen att intäkterna totalt kommer att uppgå till 60 miljoner kronor, varav schablonersättningen utgör 58,7 miljoner kronor, ”glapp-ersättningen” utgör 1 miljon kronor och ”barnschablonen” utgör 0,3 miljoner kronor.

Verksamhet som omfattas av ersättningarna inom *Statsbidrag flyktingar* Schablonersättning

Enligt 10 § i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar ska schablonersättningen finansiera följande:

- mottagande och praktisk hjälp vid bosättning
- särskilda introduktionsinsatser eller merkostnader i skola, förskola, fritidshem och barnomsorg med mera
- utbildning i svenska för invandrare
- anpassad kommunal vuxenutbildning för nyanlända som omfattas av förordningen om etableringsinsatser
- samhällsorientering
- tolk
- andra kommunala insatser för att underlätta etablering i samhället
- vissa kostnader för ekonomiskt bistånd och administration.

Verksamhet enligt ovan finns i arbetsmarknads- och socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.

Schablonersättningen betalas ut med ett belopp per mottagen nyanländ – i åldersgruppen 0–64 år respektive 65 år och äldre – fördelat över en tidsperiod på 24 månader. Sedan 2018 har

kommunerna ett nytt uppdrag avseende nyanländas utbildningsplikt vilket föranlett en höjning av schablonersättningen för åldersgruppen 0–64 år. Schablonbeloppen 2021 uppgår till totalt 149 600 kronor för en person som inte har fyllt 65 år, och 84 000 kronor för en person som har fyllt 65 år, för hela utbetalningsperioden på 24 månader.

Ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd

En nyanländ som fått uppehållstillstånd skrivs in hos Arbetsförmedlingen och påbörjar därmed etableringen. Under tiden den nyanlände ingår i etableringsuppdraget (2 år) erhåller denne en etableringsersättning från Arbetsförmedlingen. Det tar ungefär en månad från att en nyanländ blivit kommunmottagen i en kommun innan utbetalning av etableringsersättning kommer igång.

Under denna övergångsperiod har kommunen ansvar för att betala ut ekonomiskt bistånd för att täcka "glappet". I Malmö betalas detta bistånd ut efter ansökan hos Integrationservice, en verksamhet inom arbetsmarknads- och socialnämnden, och kostnaderna ingår i nämndens totala kostnader för ekonomiskt bistånd.

Ersättningen till kommunen för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd, "glapp-ersättning", uppgår för 2021 till 3 000 kronor för en person under 20 år, och 7 500 kronor för en person som fyllt 20 men inte 65 år.

Ersättning för kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten för ensamkommande barn, s.k. barnschablon

För ensamkommande barn som får uppehållstillstånd får kommunen ersättning för kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten i form av en engångsersättning (schablon) per barn om 30 000 kr.

Kostnader för god man uppstår i Malmö inom överförmyndarnämnden och för socialtjänsten inom arbetsmarknads- och socialnämnden.

Förutsättningar för och förslag till fördelning av Statsbidrag flyktingar

Förutsättningarna för fördelning av de ersättningar som idag hamnar inom Statsbidrag flyktingar ser olika ut för de olika bidragen. Två av ersättningarna som beskrivs ovan – "glapp-ersättning" och "barnschablon" – avser endast en eller två nämnder och kan därför lätt fördelas.

Förutsättningarna för fördelning av schablonersättningen, som också är den största, är dock mer komplexa. Orsaken till detta beskrivs mer ingående nedan.

Förutsättningar för fördelning av schablonersättning

Eftersom schablonersättningen utgör merparten av intäkterna och omfattar flera förvaltningars verksamhet har arbetsmarknads- och socialförvaltningen i sin utredning tagit hjälp av tjänstepersoner i de berörda förvaltningarna.

Ekonomicheferna i arbetsmarknads- och socialförvaltningen, förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen har tillsammans utsett en arbetsgrupp och kommit överens om inriktning för utredningen.

Arbetsgruppen har undersökt vilka nettokostnader respektive förvaltning har som är

förknippade med de insatser som ersättningen ska täcka för målgruppen nyanlända som varit kommunmottagna i maximalt 24 månader (utifrån utbetalningsvillkoret för ersättningen).

Arbetet med att identifiera nettokostnader har försvårats av att verksamhet som är riktad till aktuell målgrupp (nyanlända som varit kommunmottagna i maximalt 24 månader) ofta är integrerad med annan verksamhet. Respektive förvaltning har därmed behövt göra uppskattningar av hur stor andel av vissa verksamheters kostnader som avser målgruppen för ersättningen. Sådana uppskattningar har delvis försvårats av att verksamhetsstatistiken inte är upplagd utifrån flyktingstatus eller förlupen tid sedan beviljat uppehållstillstånd. Avgränsningarna har istället fått utgå från syftet med verksamheten, den statistik som funnits tillgänglig över de personer som verksamheten är till för samt en bedömning utifrån kännedom om verksamheten. Avgränsning har också gjorts av sådana kostnader som finansieras genom andra särskilda ersättningar/statsbidrag, vilka inte tagits med i nedan angivna belopp.

Inom arbetsmarknads- och socialnämnden finns verksamheter som syftar till mottagande och praktisk hjälp med bosättning i form av Integrationscenter, stöd till bosättning och bostadsrådgivning samt kostnader för ekonomiskt bistånd till nyanlända vid otillräcklig etableringsersättning. Nämndens kostnader för dessa verksamheter prognostiseras för 2021 uppgå till knappt 32 miljoner kronor. En osäkerhetsfaktor i bedömningen är kostnaderna för ekonomiskt bistånd, då målgruppen nyanlända kan beviljas ekonomiskt bistånd även av andra orsaker än otillräcklig etableringsersättning, men dessa kostnader är inte möjliga att urskilja i verksamhetsstatistiken.

Förskolenämnden har introduktionsinsatser och merkostnader för nyanlända i form av en förskoleavdelning för nyanlända barn, öppen förskola och uppsökande verksamhet. Nämndens kostnader för dessa verksamheter prognostiseras för 2021 uppgå till knappt 5 miljoner kronor.

Inom grundskolenämnden finns introduktionsinsatser och merkostnader för nyanlända i form av mottagningsenheten *Skolstart Malmö*, språkutvecklingsinsatser samt tillägg till skolpengen i form av ett nyanlända-bidrag. Nämndens kostnader för dessa verksamheter prognostiseras för 2021 uppgå till knappt 19 miljoner kronor. En osäkerhetsfaktor i bedömningen är avgränsningen av målgruppen inom mottagningsenheten *Skolstart Malmö*, som tar emot alla elever vars tidigare skolgång skett utomlands.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har introduktionsinsatser och merkostnader för nyanlända i form av mottagningsenheten *Skolstart Malmö* samt utbildning inom språkintruktionsprogrammet i gymnasieskolan. Dessutom har nämnden ansvaret för utbildning i svenska för invandrare (Sfi) och kurser i samhällsorientering. Nämndens kostnader för dessa verksamheter prognostiseras för 2021 uppgå till drygt 97 miljoner kronor. En osäkerhetsfaktor i bedömningen är avgränsningen av målgruppen inom mottagningsenheten *Skolstart Malmö*, som tar emot alla elever vars tidigare skolgång skett utomlands, samt målgruppen inom Sfi där en stor andel deltagare redan passerat etableringsperioden på två år.

Nedanstående tabell visar nämndernas kostnader för ovan nämnda verksamheter med utfall för 2019–2020 och prognos för 2021 framtagen i samband med nämndernas *Delårsrapport 2021*. Totalt bedöms nettokostnaderna 2021 uppgå till knappt 153 miljoner kronor. Med en prognostiserad intäkt för schablonersättningen 2021 på drygt 79 miljoner kronor är

finansieringsgraden från statsbidraget i dagsläget drygt 50 procent.

Kostnader för verksamhet som omfattas av schablonersättningen			
<i>Belopp i tkr</i>	2019	2020	2021
Arbetsmarknads- och socialnämnden	32 650	30 920	31 840
Förskolenämnden	5 030	5 200	4 640
Grundskolenämnden	31 850	22 260	18 930
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	105 530	95 070	97 370
Totala kostnader	175 060	153 450	152 780

Förslag till fördelning av schablonersättning

För schablonersättningen föreslås att respektive nämnds andel av de totala identifierade nettokostnaderna används som fördelningsgrund för intäkterna avseende schablonersättning. Nämndernas andel av de totala kostnaderna under åren 2019–2021 framgår av tabellen nedan.

Andel av totala kostnader			
	2019	2020	2021
Arbetsmarknads- och socialnämnden	19%	20%	21%
Förskolenämnden	3%	3%	3%
Grundskolenämnden	18%	15%	12%
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	60%	62%	64%
Totala kostnader	100%	100%	100%

Arbetsmarknads- och socialnämnden föreslår att schablonersättningen fördelas mellan berörda nämnder enligt ovanstående tabell utifrån kostnadsfördelningen 2021.

Förslag till fördelning av ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd

Eftersom de initiala kostnaderna för ekonomiskt bistånd uppstår helt och hållet inom arbetsmarknads- och socialnämnden föreslås att ersättningen för dessa kostnader fördelas i sin helhet till arbetsmarknads- och socialnämnden.

Förslag till fördelning av ersättning för kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten för ensamkommande barn

Eftersom kostnader för god man till ensamkommande barn uppkommer inom överförmyndarnämnden och särskilda kostnader inom socialtjänsten för samma målgrupp uppkommer inom arbetsmarknads- och socialnämnden föreslås att ersättningen för dessa kostnader delas lika mellan dessa två nämnder.

Förslag till praktisk hantering av fördelning av ersättningar

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har i avstämning med övriga berörda förvaltningar konstaterat att en eventuell fördelning av schablonersättningen och andra ersättningar, enligt beskrivning ovan, bör regleras mer konkret genom överenskommelser mellan berörda nämnder. Genom överenskommelser kan nämnderna och deras respektive förvaltningar reglera rutiner för budgetering, prognostisering och överföring av intäkter mellan förvaltningar när de inkommer från Migrationsverket.

Överenskommelserna bör också ange hur ofta fördelningsnycklarna ska följas upp och

utvärderas för att säkerställa deras aktualitet och legitimitet. Berörda nämnder föreslås därmed ha mandat att komma överens om förändrade fördelningsnycklar vid behov. Sådant behov kan uppkomma efter utvärdering eller om staten förändrar uppdraget till kommunerna och därmed innehållet och storleken på ersättningarna.

Arbetsmarknads- och socialnämnden ansvarar redan idag för att administrera och följa upp de intäkter som inkommer inom intäktsbudgeten *Statsbidrag flyktingar*. Nämnden föreslår därför att detta uppdrag kvarstår och att nämnden därmed får i uppdrag att administrera fördelning av intäkterna till berörda nämnder enligt överenskomna fördelningsnycklar.

Slutligen vill arbetsmarknads- och socialnämnden betona att det förslag till fördelning som beskrivs i detta ärende tagits fram i samarbete med tjänstepersoner på berörda förvaltningar. Nämnden förutsätter därmed att kommunstyrelsen skickar förslaget på remiss till berörda nämnder, i det fall kommunstyrelsen väljer att gå vidare för att genomföra det.

Ansvariga

Luisa Hansson Ekonomichef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef