

# *Genomlysning av ekonomin inom arbets- och företagsnämnden*

Nacka kommun  
Mars 2018

---

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Nacka kommun genomfört en övergripande analys av anledningar till skillnad mellan budget och utfall 2017 för arbets- och företagsnämnden.

Sammanfattningsvis kan detta huvudsakligen härledas till:

**1. Oklarheter kring budget och ekonomistyrning**

Arbets sättet och transparensen i budgetarbetet behöver utvecklas. En noggrann budgetuppföljning och kunskap om gjorda antaganden till föregående års budget krävs i nuvarande budgetmodell. Prognosarbetet har inte varit tillräckligt och rutiner för uppbokning av intäkter och kostnader behöver ses över.

**2. Bristfälliga underlag och rutiner**

Otydlig ekonomistyrning och nämndens budgetmodell innebär större risk för felhantering/felberäkning. Kostnader och intäkter förefaller ha underskattats kraftigt i budget och det är svårt att penetrera de antaganden som ligger bakom budgeten. Underlagen varierar i detaljeringsgrad och beskrivningar av antaganden, risker och konsekvenser vilket gör att det är svårt att analysera underlagen i efterhand. Arbets- och företagsnämnden bör se över sina rutiner för budgetering och risk-/konsekvensbeskrivningar.

**3. Reflektioner kring arbetssätt och ambitioner**

Det bör säkerställas att det tydligt finns en funktion/instans som har ansvar för helheten vad gäller ersättningar från Migrationsverket och säkra att relevant kompetens, verktyg och arbetssätt finns för att kunna möta upp mot ansvaret. Det saknas ett strukturkapital i form av rutiner, riktlinjer och underlag. Vidare finns höga ambitioner i framtagna strategidokument och aktiviteter som är kostnadsdrivande skapar motsättningar mot uppsatta mål. Strategi, uppföljning och måluppfyllelse behöver en tydligare röd tråd.

För mer detaljer se kapitel 6 – Sammanfattande slutsatser

---

# Innehållsförteckning

1. Inledning
  2. Ekonomistyrning
  3. Ekonomi 2017
    - Nyanlända och bostäder till nyanlända
    - Ensamkommande barn
    - Ekonomiskt bistånd
  4. Strategi för mottagande av ensamkommande
  5. Kvalitet och organisation i återsökning
  6. Sammanfattande slutsatser
- 
- *Bilaga 1*  
Generellt kring kommunal budgetering och finansiering av verksamhet.
  - *Bilaga 2-6*  
Bilagor till kapitel 5 - Återsökningsbara ersättningar och schabloner som utbetalas med automatik som är aktuella för nämnden.

# *Inledning*

*I det inledande avsnittet beskrivs bakgrund till uppdraget, uppdragets syfte och inriktning samt genomförande.*

# *1*

# Bakgrund och uppdrag

## **Bakgrund**

Nacka kommun har uppmärksammat att arbets- och företagsnämnden 2017 redovisat ett underskott på omkring 46 miljoner kronor jämfört med budget och även för 2018 prognosticeras ett underskott. Huvuddelen av skillnaden återfinns inom etableringsenheten inom verksamheterna bostadsförsörjning, ensamkommande barn och unga samt ekonomiskt bistånd. Ett särskilt problemområde beskrivs vara de intäkter kommunen erhåller bland annat från Migrationsverket. Kommunstyrelsen uppfattar att det finns ett mervärde i en oberoende granskning av de underliggande parametrarna i arbets- och företagsnämndens budget och utfallet av verksamheten. Direktören för arbets- och företagsprocessen i Nacka kommun har med anledning av detta vänt sig till PwC med en förfrågan om externt konsultstöd.

## **Uppdragets syfte och inriktning**

Uppdraget består i att undersöka såväl underlagen för nämndens budget 2017 och förklara anledningen till skillnaden mellan budget och utfall på en övergripande nivå.

## **Tillvägagångssätt**

PwC har hämtat in uppgifter om kommunens budget och utfall för verksamheterna. Därefter har en analys genomförts och PwC kompletterat med eventuella underlag och uppgifter som behövs för att få ökad förståelse för verksamhetens förutsättningar. Analysen har gjorts på kontoslagsnivå och jämförts över tid inom kommunen.

## **Fördjupad kostnadsanalys**

PwC har därefter genomfört en fördjupad analys med avseende på arbets- och företagsnämndens budget och utfall 2017. Fokus i utredningen är på budget och övergripande analys av hur den är framräknad samt jämförelse med utfallet. I detta har det varit väsentligt att PwC får tillgång till den statistik verksamheten använt i budgetarbetet inför 2017. För att skapa ökad förståelse har även tidigare års budget och utfall också inhämtats. Inom denna del har även fem intervjuer genomförts med verksamhetsföreträdare. Utöver intervjuerna så har på PwC varit på plats i Nacka kommun under en dag för att tillsammans med ansvarig controller gå igenom ekonomi och återsökning från Migrationsverket.

Efter genomfört uppdrag finns möjlighet att, utifrån vad som framkommit, genomföra ett tilläggsuppdrag i form av fördjupning i styrning, ledning och arbetssätt på verksamhetsnivå och genomlysa särskilt ett eller flera områden. Dessa områden väljs i samråd med kommunen.

Det finns också möjlighet till en option avseende en genomlysning av kommunens nuläge för återsökning samt processer för återsökning av ersättning från Migrationsverket.

# *Ekonomistyrning - förutsättningar för ordning och reda*

I bilaga 1 redogörs för detaljer kopplade till kommunal budgetering och verksamhetens finansiering som lägger en grund till förståelsen till kapitlet ”Ekonomistyrning”.



# Ekonomistyrning

- Samtliga uppföljningar som görs är nettoredovisade alternativt ibland endast uppdelat i blocken intäkter och kostnader. För en verksamhet som är så tydligt beroende av en specifik intäktskälla och har en stor risk i de kostnader som är direkt förknippade med den intäkten är det av vikt att noggrant följa just dessa poster. Detta förefaller inte vara fallet inom organisationen. Processen skulle sannolikt tjäna på att bruttoredovisa intäkter och kostnader för att öka transparensen i såväl budgetering som uppföljning.
- Samtidigt behövs en bättre kodstruktur och en bättre stringens utifrån kodplanen då de koddelar och konton som används idag inte tillräckligt speglar verksamheten. Exempelvis redovisas i princip samtliga delar inom arbets- och företagsenheten inom samma ansvar medan etableringsenheten är uppdelad på flera. Troligen är detta en följd av att verksamheterna tillkommit nämnden löpande. Det är också så att vissa verksamhetskoder redovisas på flera olika ställen och för att sammanställa rapporter behöver man ingående kunskaper av hur verksamheter och ansvar ska summeras.
- I samband med budget, internbudget och tertial 1 följs verksamheten med hjälp av en indelning, i bokslut och tertial 2 är indelningen en annan. Detta bör vara samma indelning för att lättare kunna följa verksamheten.
- Den interna redovisningen förefaller också onödigt komplicerad med interna transaktioner för att fördela kostnader för myndighets- och ledningsdelarna till respektive verksamhet. Av de vi har pratat med vet ingen riktigt grunden därtill, det är möjligt att detta är ett krav från kommunledningsfunktionen. Fördelningen bör dock ses över.

# Ekonomistyrning

- I intervjuer och dokumentation framkommer att andra delar, framförallt arbetsmarknadsinsatser och ekonomisk bistånd, har kostnader för integration och flyktingmottagande men att de inte har några budgeterade intäkter för detta. Principen för ekonomistyrningen i dessa fall är att området nyanlända (och även tidigare ensamkommande barn) ska generera ett visst överskott som ska täcka det underskott de övrigt nämnda områdena får som en följd av sitt arbete med integration och flyktingmottagande. Den styrprincipen gör det delvis svårt att få en tydlig koppling mellan intäkter och kostnader kopplade till en specifik prestation (det som ska åstadkommas) och volym (antalet prestationer). Här bör arbets- och företagsprocessen se över sina rutiner för att skapa en större tydlighet och transparens mellan ansvaren.
- Utifrån den data som PwC fått sig till handa så går det inte entydigt att utröna om det är så att pengar som varit direkt avsedda för integration och mottagande även bidragit till att finansiera övriga delar av verksamheten. Det som däremot kan ses är att övriga delar av verksamheten budgeterats upp och detta ska finansieras via intäkter inom mottagandet. Det saknas en tydlig koppling mellan volym (prestation) och de direkta intäkter och kostnader som kan knytas till den prestationen.
- Etableringsenheten (nyanlända och ensamkommande barn) har burit en relativt stor del av verksamhetens myndighets- och OH-kostnader, varav en relativt stor del tillförts verksamheten i december. Om den aktuella fördelningen är rimlig i sig utifrån hur stor andel styr- och stödresurserna i processen jobbat med just mottagande och integration har inte varit en del av PwC:s granskning. Men det är likväl en fråga som arbets- och företagsprocessen bör se över.
- Det finns ingen tydlig röd tråd i budgeteringen av verksamheterna mellan ramärende, mål och budget, yttrande och internbudget 2017. Budgeteringen skiljer sig stort mellan olika tillfällen, detta redogörs för ytterligare i kapitel 3. Nettobudgeteringen gör det svårt att följa alla turer och förändringar mellan dessa steg i processen, särskilt då både de intäkter och kostnader som nämnden har från statligt håll fluktuerar kraftigt under perioden.



---

# Ekonomistyrning

- Arbetsfördelningen och sårbarheten i budget och uppföljning behöver särskilt uppmärksammas. Att en enda person har ansvarat för arbetet med budget och gjorda antaganden gör budgetarbetet mycket sårbart. Mer transparens behövs i budgetarbetet.
- Processen kring att arbeta fram nämndens budget har av allt att döma inte i tillräckligt stor utsträckning inkluderat direktören och enhetschefer och processen har inte heller varit transparent.
- Beräkning av olika slags kostnadsutfall, till exempel olika utfall av avtalsomläggningens resultat avseende bostäder behövs.
- Vi har studerat 2016 och 2017 års budgetar och har inte kunnat se några konsekvensbedömningar eller riskbedömningar. För att kunna göra en relevant prognos är det en god idé att göra en eller flera scenarier som visar alternativa utfall, om åldrar på barn ändras, om åldersuppskrivningar förväntas eller om fler ensamkommande eller nyanlända flyttar in i kommunen och eventuella konsekvenser av detta. Vi har inte noterat att olika scenarier använts. Tydliga konsekvensbeskrivningar till olika scenarier behövs.
- Prognossäkerheten och processen behöver ses över. Det finns förhållandevis få ekonomiska analyser och konsekvensbeskrivningar i de underlag vi tagit del av. Antaganden och risker har inte heller varit transparent redovisade.
- Rutiner för uppbokning av intäkter och kostnader behöver ses över, vi har inte kunnat säkerställa att det som är uppbokat är korrekt och fullständigt då det är mycket svårt att avgöra för vad och hur mycket som kan sökas då det är baserat på de individer som Nacka kommun ansvarar för.

---

# Ekonomistyrning

- Enligt intervjuer har det aldrig efterfrågats underlag för uppföljning av inkomna intäkter från Migrationsverket, varken för intäkter från återsökningar eller från schablonersättningar. Det gör att nämnden inte heller har haft möjlighet att kontrollera att nämnden får all ersättning som den har rätt till. Det finns inte möjlighet att få reda på hur mycket Migrationsverket beviljar per inskickad ansökan.
- Vår analys visar att nämnden inte har säkerställt att alla aktuella ersättningar har återsökts. Enligt intervjuer finns inga dokumenterade rutiner, riktlinjer, checklistor, processbeskrivningar eller liknande för processens hantering av bidrag och ersättningar från Migrationsverket. Det saknas också dokumenterade rutiner för hur den ekonomiska redovisningen ska hanteras. Kunskapen är koncentrerad till en person och det saknas ett strukturkapital i form av rutiner, riktlinjer och underlag. Detta gör att arbetsuppgiften är sårbar vid sjukdom eller annan frånvaro.

# Sammanfattning

- Det finns en risk att den typ av nettoredovisning som nämnden använder sig av gör att väsentliga avvikelser inte uppmärksammas. För en verksamhet som är så tydligt beroende av intäkter kopplade till en specifik prestation är det helt nödvändigt att särskilt följa just den delen av verksamheten.
- Nämnden behöver se över sina rutiner kring arbetet med budget och uppföljning. Det behöver bli mer transparent och inkluderande. Tydligare budget (brutto redovisad) och diagram skulle underlätta. Arbetsfördelningen och sårbarheten i budget och uppföljning behöver särskilt uppmärksammas. Att en enda person har ansvarat för lagd budget och gjorda antaganden gör budgetarbetet mycket sårbart.
- Dessutom behöver nämnden tydligt beskriva prognosantaganden samt risker och konsekvenser av beslut.
- Utifrån den data som PwC fått sig till handa så går det inte entydigt att utröna om det är så att pengar som varit direkt avsedda för integration och mottagande även bidragit till att finansiera övriga delar av verksamheten. Det som däremot kan ses är att övriga delar av verksamheten budgeterats upp och detta ska finansieras via intäkter inom mottagandet.
- Etableringsenheten (nyanlända och ensamkommande barn) har burit en relativt stor del av verksamhetens myndighets- och OH-kostnader, varav huvuddelen tillförts verksamheten i december. Om den aktuella fördelningen är rimlig i sig utifrån hur stor andel styr- och stödresurserna i processen jobbat med just mottagande och integration har inte varit en del av PwC:s granskning. Men det är likväl en fråga som Arbets- och företagsprocessen bör se över.
- Rutiner för uppbokning av intäkter och kostnader behöver ses över, vi har inte kunnat säkerställa att det som är uppbokat är korrekt och fullständigt då det är mycket svårt att avgöra utifrån de underlag som finns.

# *Ekonomi 2017*

# 3

# Nämndens budget 2017 - iakttagelser

- Huvuddelen av intäkterna inom arbets- och företagsnämndens ansvarsområde i budget 2017 kommer från statliga ersättningar, något som ökat nämndens omsättning till det dubbla under 2016 jämfört med 2015. Det rör sig i huvudsak om schablon- och etableringsersättning för ensamkommande barn samt nyanlända. Av de totalt 284,3 miljoner kronor som finns i nämndens intäktsbudget för 2017 så är 240 miljoner kronor olika typer av ersättningar från staten. Det motsvarar en andel av intäktsbudgeten för 2017 på 84 procent.
- Kommunen använder sig av nettobudgetering och följer upp på den nivån löpande under året. Nettobudgetering tenderar att dölja förändringar i intäkter och kostnader, såsom ersättningar från staten som ges för prestation eller erhållen volym.
- I ramärenden för förändringar av budgetram inför nästkommande år görs enbart förändringar utifrån volym och pris i relation till föregående års budget.
- Det är större risk för felhantering/felberäkning i sådan budget där poster inte avser faktiska kostnader/intäkter utan *förändringen* jämfört med tidigare år. Det krävs noggrann budgetuppföljning och kunskap om gjorda antaganden till föregående års budget. Det är särskilt utmanande att vara tydlig i budgetantagandena om budgeten visar nettokostnader och om förutsättningarna för intäkter och/eller kostnader ändras mellan åren, som till exempel sänkta ersättningsnivåer eller minskade volymer.
- De underlag som PwC fått ta del av visar på att det i ramärendet inför budget 2017 (våren 2016) fanns ett antagande för bedömningen av de externa intäkterna från Migrationsverket gällande ersättning för ensamkommande flyktingbarn samt nyanlända och som utgick från ett volymantagande som var något lägre än 2016. Vi har inte iakttagit några dokument som specifikt redovisar för de antaganden som ligger till grund för budgeten inför 2017 och 2018. Att budgeten redovisas netto, det vill säga budgeten för 2017 redovisar för *förändringen* i prognosticerat utfall från 2016 års budget (då antaganden för 2016 förmodligen ligger kvar) gör budgeten mindre transparent och det blir svårare för utomstående att spåra antaganden.

## Nämndens budget 2017 - iakttagelser, forts...

- Då de nya ersättningsnivåerna för ensamkommande barn beror av barnens åldrar borde det i budgeten för 2017 finnas antaganden om barnens åldrar för halva året (ny lag trädde i kraft 1 juli 2017). Vi har inte kunnat utröna några sådana antaganden. Arbets- och företagsprocessen har själva uppmärksammat att detta har missats i budgeteringen vilket enligt uppgift motsvarar 18 miljoner kronor i för höga intäkter i budget 2017.
- Vi har noterat att det finns en uträkning för förändringen av intäkter och kostnader för ensamkommande barn. De nya kostnaderna utgår från 2016 års kostnader, sedan minskas kostnaden med motsvarande belopp som minskningen i intäkt. Däremot finns antagande om ”pris intäkter övrigt” om 15 000 och 30 000 kronor per barn som vi inte har hittat eller fått någon förklaring till.
- Utgångsläget i ramärendet inför 2017 är inte den slutliga internbudgeten för 2016 som beslutades i december 2015. Underlaget har inte beaktat de förändringar i ersättning och lagstiftning som trädde i kraft 1 juli 2017, detta då dessa inte var kända.
- En förändring som görs i underlaget avseende 2017 medför att budgeterade kostnader för nyanlända har positivt tecken istället för som tidigare negativt. Nettobudgeten blir +36,7 miljoner kronor istället för som 2016 -0,1 miljoner kronor. Troligen görs denna förändring för att spegla förändringar som gjorts i budget 2016 avseende finansiering av insatser till målgruppen nyanlända men dokumentationen är bristfällig och ingen som gjorde ramärendet finns kvar i kommunen. Detta beskrivs som ”*interna fördelningar från flyktingverksamhet till nämndens olika verksamheter inom arbetsmarknadsinsatser*” och ”*36,7 miljoner kronor ökade nettointäkter för nyanlända Nackabor.*”
- Nämnden får sedan en ram tilldelad av Kommunfullmäktige (KF) och gör ett yttrande till följd av detta. Nämndens yttrande avviker stort från tilldelad ram från KF, 2016 års budget och det egna ramärendet från våren 2016. KF besvarar yttrandet med en budgetram som sedan fördelas i internbudgeten. Nämndens yttrande avslås till stor del.

---

## *Nämndens budget 2017 - iakttagelser, forts...*

- Överlag är det många och stora förändringar i underlagen vid olika tillfällen och antaganden till grund för dessa är svåra att följa.
- Verksamheterna inom arbetsmarknadsinsatser, vuxenutbildning och SFI har budgeterats upp och tanken är att finansiera detta genom ersättningen för nyanlända. Detta finns beskrivet i internbudgeten. I samband med årsbokslut är dock budgeten totalt inte tillräcklig för att täcka kostnaderna inom verksamheten för nyanlända och kostnaderna inom verksamheterna som budgeterats upp. Vi bedömer att överskottet borde varit större inom dessa verksamheter om inte insatser till andra målgrupper finansierats av ersättningen för nyanlända.

## Nämndens budget 2017 - iakttagelser, forts...

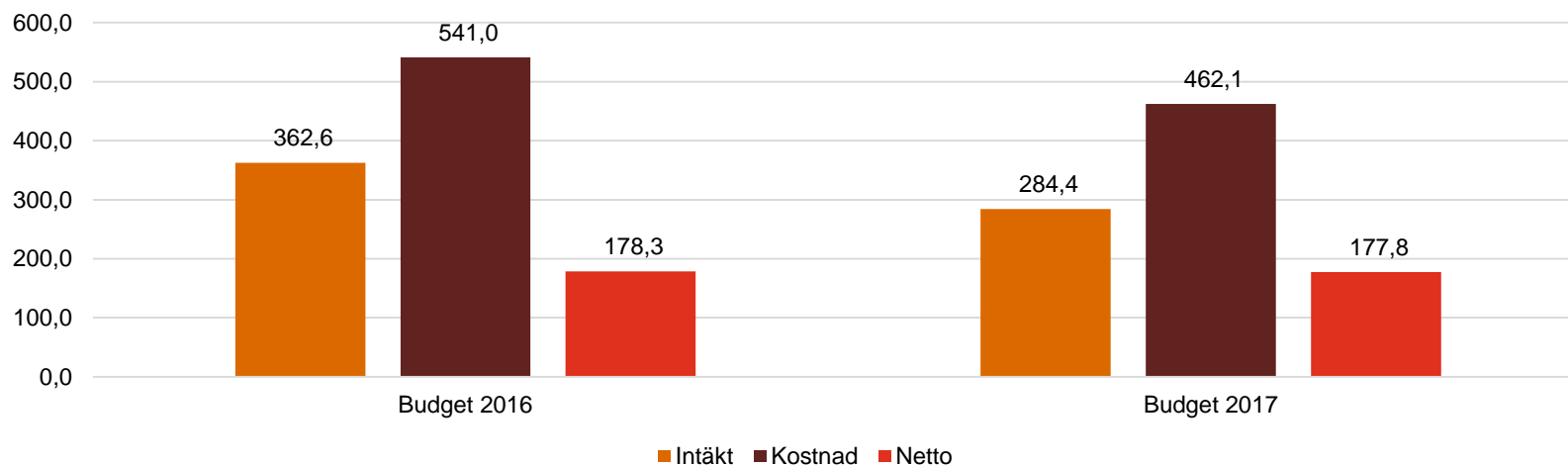


	Internbudget		Ramärende		Mål och budget		Yttrande		Internbudget	
	Budget 2016	Budget 2016	Budget 2017	Budget 2017	Budget 2017	Budget 2017	Budget 2017	Budget 2017	Budget 2017	Budget 2017
Grundläggande vuxenutbildning, check	-5,1	-7,1	-6,9	-6,9	-6,9	-6,9	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0
Gymnasial vuxenutbildning, check	-32,1	<b>-34,5</b>	-33,9	-34,1	-34,1	-34,1	-34,1	-34,1	-34,1	-34,1
Svenska för invandrare, check	-10,6	<b>-13,2</b>	<b>-16,2</b>	-16,2	-16,2	-16,2	<b>-13,0</b>	-13,0	-13,0	-13,0
Arbetsmarknadsinsatser, check	-16,3	<b>-28,9</b>	<b>-34,8</b>	-35,0	-35,0	-35,0	<b>-25,9</b>	-25,9	-25,9	-25,9
Arbetsmarknad, övrigt	-24,5	-25,3	<b>-30,5</b>	-30,7	-30,7	-30,7	-30,7	-30,7	-31,2	-31,2
Samhällsorientering, kundval	-0,8	-1,7	-3,8	-3,9	-3,9	-3,9	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2
Ekonomiskt bistånd	-51,5	-52,9	-50,6	-50,8	-50,8	-50,8	<b>-66,4</b>	<b>-60,8</b>	<b>-60,8</b>	<b>-60,8</b>
Ensamkommande barn	0,0	<b>12,2</b>	0,2	0,2	0,2	0,2	<b>-15,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Nyanlända flyktingar	-0,2	<b>16,2</b>	<b>36,5</b>	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5	36,5
Nämnd	-0,8	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Myndighet och huvudmannauppgifter	-36,9	<b>-42,5</b>	-42,5	-39,6	-39,6	-39,6	-39,6	-39,6	-39,6	-39,6
<b>Summa</b>	<b>-178,6</b>	<b>-178,6</b>	<b>-183,2</b>	<b>-181,3</b>	<b>-181,3</b>	<b>-181,3</b>	<b>-198,7</b>	<b>-198,7</b>	<b>-177,8</b>	<b>-177,8</b>

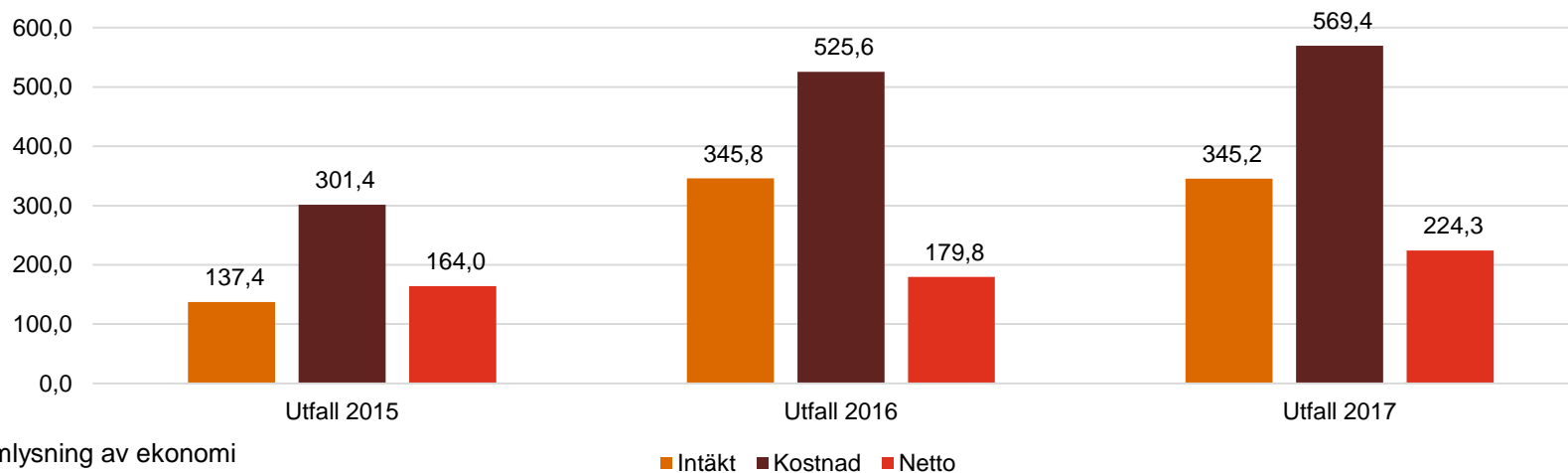


# Nämndens budget och utfall

## Budget 2016-2017



## Utfall 2015-2017



# Nämndens uppföljning 2017 - iakttagelser

Prognosen för året läggs enbart netto, det är därför svårt att utröna utifrån siffrorna om det är intäkter eller kostnader som förändras. Prognosen beskrivs kortfattat i text.

I tertiäl 1 noteras en budgetavvikelse på -10,7 miljoner kronor. Denna förklaras enligt nedan:

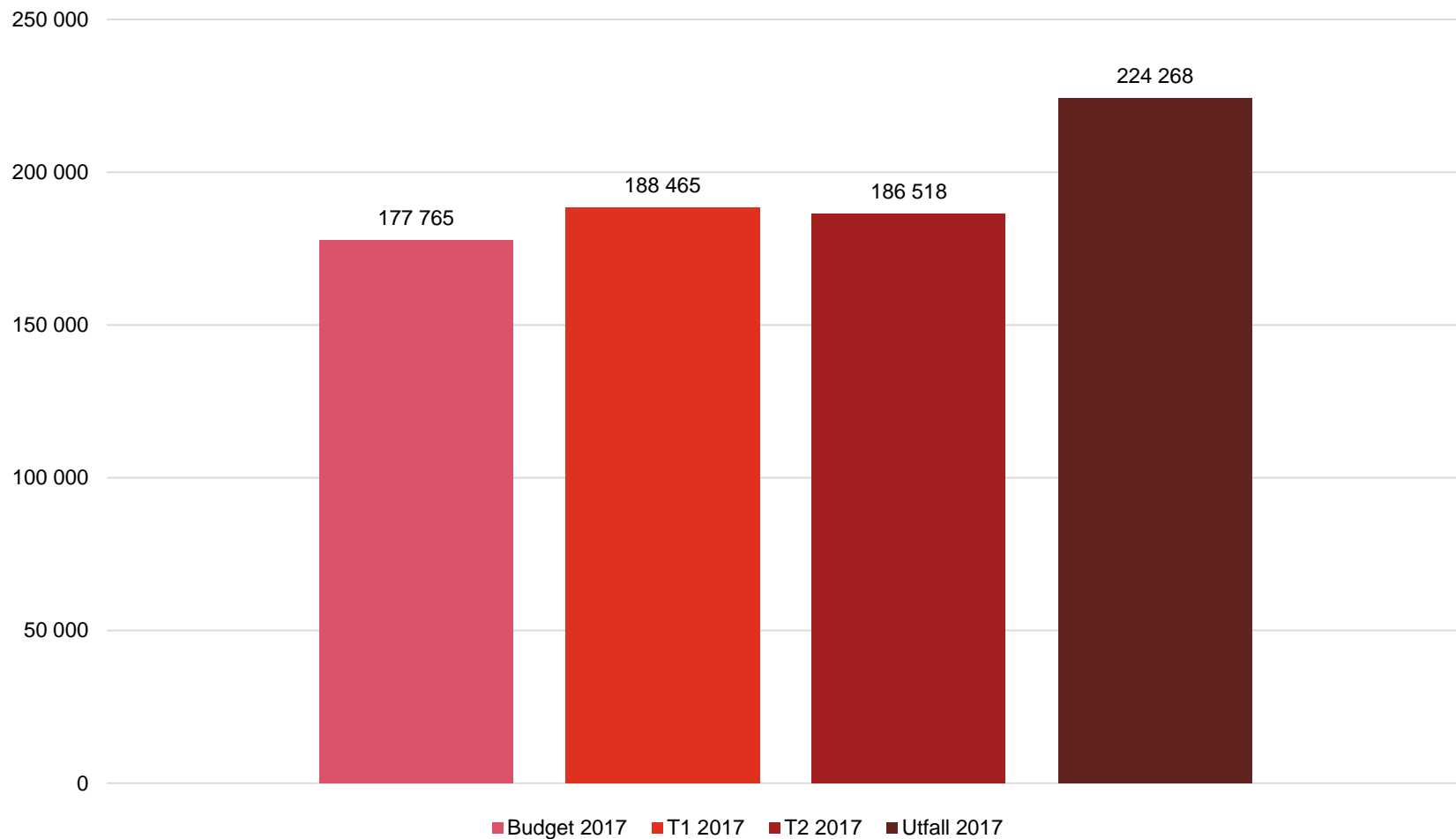
- Enligt text är detta hänförligt till att **nyanländas betalningsförmåga** inte räcker till för hyreskostnaden (till 80 procent beroende på för stor yta). Ingen analys görs av hur nämnden ska komma tillrätta med detta i underlaget. Det finns en positiv avvikelse per 30/4 vilket föranleder oss att misstänka att kostnader och intäkter inte periodiserats korrekt i tertiälrapporten.
- En prognosavvikelse på -4 miljoner kronor redovisas också på **ekonomiskt bistånd till nyanlända** vilket hänvisas till det så kallade "glappet". "Glappet" är den tid som kommunen måste gå in och täcka med ekonomiskt bistånd innan etableringsersättning betalas ut. I texten nämns även att om ingen förändring görs kommer kostnaden för "glappet" att uppgå till 25-30 miljoner kronor.
- Angående **ensamkommande barn** nämns att budgeten är i balans samt att: *"kommunen har omförhandlat en stor del av de befintliga avtalen som har inneburit kraftigt, men rimliga, ersättningar för befintliga leverantörer och inom befintliga boendeformer".* Vidare skrivs: *"sammantaget innebär det att de aktiviteter som genomförts och pågår att det finns goda utsikter att kommunens kostnader kommer att balansera de statliga ersättningarna och att nämnden därmed håller sin budget inom detta verksamhetsområde."*

# Nämndens uppföljning 2017 - iakttagelser

I tertial 2 är avvikelsen i prognos reducerad till -8,7 miljoner kronor.

- I text redogörs för ökade kostnader för **ekonomiskt bistånd till nyanlända** med hänvisning till glappet (-14 miljoner kronor). Prognosen är baserad på ett *"kraftigt minskat försörjningsstöd för resterande del av året... Fortsätter utvecklingen som nu försämras utfallet med ytterligare 8 mnkr"*.
- En avvikelse i prognos för 20 nya **ensamkommande barn** under sommaren med genomsnittlig högre boendekostnad ger en avvikelse på -3 miljoner kronor.
- För **nyanlända och bostadsförsörjning** beskrivs resultatet som balanserat och *"prognosen för helåret utgår från att dessa kostnader och yteffektivitet håller. Skulle ytan per boende öka med en kvadratmeter innebär det en kostnadsökning för nämnden med 1,0 miljoner kronor"*.

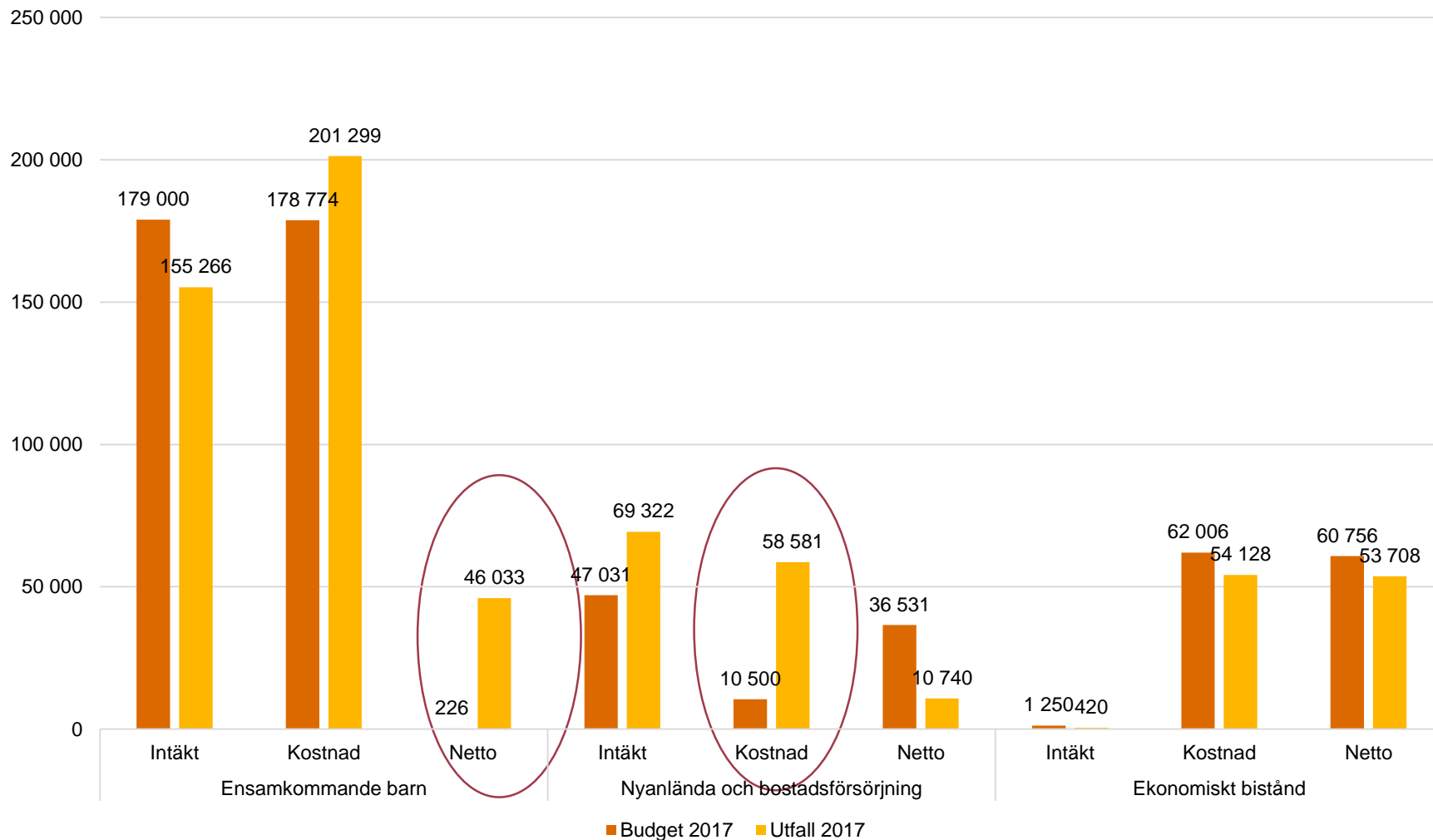
## Nämndens uppföljning 2017 (netto)



# Nämndens budget 2017 - sammanfattning

- Nämndens budget har förändrats kraftigt mellan åren 2015-2017 och även ändrats kraftigt inför 2016 och flertalet gånger inför 2017. Nettobudgetering och budgetering endast utifrån förändring sedan tidigare år gör att nämndens budget är svårpenetrerad och innebär större risk för felhantering/felberäkning.
- Det krävs också noggrann budgetuppföljning och kunskap om gjorda antaganden till föregående års budget. Det är särskilt utmanande att vara tydlig i budgetantagandena om budgeten visar nettokostnader och om förutsättningarna för intäkter och/eller kostnader ändras mellan åren.
- Kostnader och intäkter förefaller ha underskattats kraftigt i budget på övergripande nivå, vissa är inte budgeterade (se kommande 5.1) och det är svårt att penetrera antaganden som ligger bakom intäktsbudgeten. Mer transparens behövs i budgetarbetet.
- Sammanlagt kan sägas att anledningen till underskott förefaller ha skiftat kraftigt mellan prognostillfällena. De prognoser som har gjorts har också visat sig underskatta kostnader och/eller överskatta förmågan att anpassa verksamheten till nya förutsättningar.
- Underlagen varierar i detaljeringsgrad och beskrivningar av antaganden, risker och konsekvenser med mera vilket gör att det är svårt att analysera underlagen i efterhand. I vissa fall har konsekvenser beskrivits i löpande text inom ett särskilt område men inte genomgripande och strukturerat.
- För att kunna göra relevanta prognoser är det bra att göra en eller flera scenarier som visar alternativa utfall, om åldrar på barn ändras, om ålderssuppskrivningar förväntas eller om fler ensamkommande eller nyanlända flyttar in i kommunen och eventuella konsekvenser för detta i kommunen. Detta har inte gjorts i de underlag vi studerat.

# Fördjupning budget 2017



# *Nyanlända och bostäder till nyanlända*

# *3.1*

# Nyanlända och bostäder till nyanlända

- Verksamheterna inom arbetsmarknadsinsatser, vuxenutbildning och SFI har budgeterats upp och tanken är att finansiera detta genom ersättningen för nyanlända. I samband med årsbokslut är dock budgeten totalt inte tillräcklig för att täcka kostnaderna inom verksamheten för nyanlända och kostnaderna inom verksamheterna som budgeterats upp.
- I tertial 1 beräknas underskottet till -10 miljoner kronor, enligt text är detta hänförligt till att nyanländas betalningsförmåga inte räcker till för hyreskostnaden (till 80 procent beroende på för stor yta). Ingen analys görs av hur nämnden ska komma tillrätta med detta i underlaget. I tertial 2 beskrivs resultatet som balanserat. Det finns en positiv avvikelse per 30/4 och en svagt negativ per 31/8 vilket föranleder oss att misstänka att kostnader och intäkter inte periodiserats korrekt i tertialrapporter.
- Interna köp av verksamhet blir dyrare än budget. Etableringsenheten har burit en stor del av verksamhetens myndighets- och OH-kostnader, varav merparten tillförts verksamheten i december. Om den aktuella fördelningen är rimlig i sig utifrån hur stor andel styr- och stödresurserna i processen jobbat med just mottagande och integration har inte varit en del av PwC:s granskning. Men det är likväl en fråga som Arbets- och företagsprocessen bör se över.
- Vi noterar att kostnader och intäkter för bostadsförsörjningen är obudgeterade. Tanken är att detta ska ta ut varandra. Tomhyror (perioder då lägenheter inte är uthyrda men processen ändå har kostnader för dem) är ej budgeterade och inte heller redovisade som en risk. För dessa finns möjlighet att få ersättning från Migrationsverket upp till en viss nivå, över denna nivå står kommunen för kostnaderna själv.
- Introduktionsersättning är budgeterad och redovisad inom "Nyanlända och bostadsförsörjning" som *ekonomiskt bistånd flykting*. I praktiken är det ekonomiskt bistånd som redovisas där. I uppföljningar redovisas utfallet under *Ekonomiskt bistånd* och budgeten inom *Nyanlända flyktingar*. Detta blir otydligt och problematiskt ur uppföljningssynpunkt.



## Nyanlända och bostäder till nyanlända

		Budget	Utfall	
Intäkter	Bostadshyror	0	25,2	
	Migrationsverket	47	43,9	
	Övrigt		0,2	
Kostnader	Introduktionsersättning	-4,5	-22,4	(egentligen ekonomiskt bistånd)
	Intern köp av verksamhet	-6,0	-9,0	
	Hyror bostäder		-23,6	
	Övrigt		-3,1	
<b>Summa netto</b>		<b>+36,5</b>	<b>+10,7</b>	<b>Avvikelse -25,8</b>

Korrigerat för introduktionsersättning (ekonomiskt bistånd) uppgår budget till 41 mnkr och utfall till 33,1 mnkr, dvs en avvikelse mot budget på -7,9 mnkr.

---

# Nyanlända och bostäder till nyanlända - sammenfattning

- Verksamheterna inom arbetsmarknadsinsatser, vuxenutbildning och SFI har budgeterats upp och ska finansieras genom ersättningen för nyanlända. I samband med årsbokslut är dock budgeten totalt inte tillräcklig för att täcka kostnaderna inom verksamheten för nyanlända och kostnaderna inom verksamheterna som budgeterats upp. Det är svårt att utröna vad som skett men intäkter och kostnader för samma verksamhet borde kopplas till varandra på ett tydligt sätt.
- Kostnader och intäkter för bostadsförsörjningen är obudgeterade. Tanken är troligen att detta ska ta ut varandra men vi anser trots detta att en budget bör finnas för att kunna analysera avvikelser och spåra antaganden. Kostnaderna överstiger även intäkterna, vi undrar om inte underskottet borde uppstå inom ekonomiskt bistånd istället.
- Tomhyror borde budgeteras eller åtminstone tas upp i en risk-/konsekvensbeskrivning.
- Introduktionsersättning är budgeterad och redovisad inom "Nyanlända och bostadsförsörjning" som *ekonomiskt bistånd flykting*. Introduktionsersättning borde avse mottagna före 1 dec 2010. I praktiken är det ekonomiskt bistånd men i uppföljningar redovisas utfallet under *Ekonomiskt bistånd* och budgeten inom *Nyanlända flyktingar*. Budget och utfall anser vi ska redovisas på samma ställe för att tydligt gå att följa upp och följa konsekvenser av fattade beslut.

# *Ensamkommande barn*

# 3.2

# Ensamkommande

- Sänkta ersättningsnivåer från första juli 2017 beslutas i juni 2016.
- Arbets- och företagsprocessen flaggar i sitt yttrande till budgeten att ytterligare 15,8 miljoner kronor behövs inom verksamheten. Detta avslås av fullmäktige. Ingen analys eller konsekvens beskrivs i internbudgeten inför 2017.
- I november 2016 beslutade arbets- och företagsnämnden om en strategi för etablering av ensamkommande barn och ungdomar. Strategin inkluderade en genomförandeplan för att balansera kostnaderna med de nya ersättningsnivåerna under 2017. Planen baserades bland annat på prognoser kring antal barn och ungdomar, ålderssammansättning och genomsnittligt vård- och omsorgsbehov. Se separat analys under kapitel 4.
- Motstridiga uppgifter från statligt håll kring hanteringen asylärenden, processen prioriterade kostnadseffektiva lösningar för de barn/ungdomar som ankommit nyligen med förväntan att Migrationsverket skulle ge besked till de som ankom 2015-2016, vilket inte skedde.
- I tertiäl 1 noteras ingen avvikelse och det nämns att budgeten är balans samt att kommunen omförhandlat en stor del av befintliga avtal: *”Kommunen har omförhandlat en stor del av de befintliga avtalen som har inneburit kraftigt, men rimliga, ersättningar för befintliga leverantörer och inom befintliga boendeformer”*. Vidare skrivs: *”Sammantaget innebär det att de aktiviteter som genomförts och pågår att det finns goda utsikter att kommunens kostnader kommer att balansera de statliga ersättningarna och att nämnden därmed håller sin budget inom detta verksamhetsområde.”*
- I tertiäl 2 beskrivs en avvikelse i prognos för 20 nya ensamkommande barn under sommaren (inom 2 månader) med genomsnittlig högre boendekostnad vilket ger en avvikelse på -3 miljoner kronor.
- I oktober rapporterades enligt uppgift en prognos på -13 miljoner kronor.
- I oktober fick man även besked att Migrationsverket inte skulle kunna hålla sitt löfte om handläggning för barn/ungdomar som ankom 2015-2016.

---

## *Ensamkommande – Nackas egen analys*

Analys av underskott i egen analys (från januari 2018):

- Fler ungdomar (från sommaren) och högre omsorgsbehov avseende såväl befintliga som nya barn/ungdomar.
- Åldersuppskrivningar av ungdomar. Enligt uppgift 13 miljoner kronor för cirka 45 ungdomar under andra halvåret. En del av dessa kostnader beror enligt kommunen på Migrationsverkets förseningar.
- Dyra ramavtal och avtal för tomplatser som tecknats tidigare.
- Felbudgetering avseende schablonersättning för ungdomar över 18 år motsvarande 18 miljoner kronor enligt arbets- och företagsprocessens analys (upptäckts i december).
- Ökad personalomsättning och omorganisation har lett till dyrare myndighetsutövning.

Försenade asylbeslut och försenade meddelande om ärendeavslut beskrivs som indirekta huvudorsak till att prognoserna enligt genomförandeplanen och vid både första och andra tertialrapporteringen avvek så mycket från faktiskt utfall.

# Ensamkommande – förväntade intäkter

## Migrationsverket



## Ensamkommande - sammanfattning

- Den uppbokning som görs i december skiljer sig markant från tidigare gjorda uppbokningar. I samband med den nya uppbokningen återförs även uppbokningen från november. Skillnaden mellan dessa två uppbokningar får en direkt resultat effekt på processens resultat. Detta är en stor förklaring till att det stora underskottet inte upptäckts tidigare. En delförklaring till att skillnaden mellan november och december är de stora utbetalningar Migrationsverket genomförde i december (57 miljoner kronor) men inga detaljerade underlag finns på tidigare uppbokningar. En annan möjlig förklaring är att förväntade intäkter inkluderat intäkter för barn/ungdomar som fyllt 18 år men detta kan bara gälla perioden juli - december 2017 efter att ersättningsmodellen förändrats. Det går därför inte att härleda exakt vad som fanns i uppbokningen i november jämfört med december. Det förefaller som att principerna har förändrats mellan dessa tillfällen.
- Det är även mycket svårt att härleda vilka intäkter som inkommit, vilka som återsökts samt vilka som är budgeterade. Vi har inte fått entydiga svar kring uppbokningsrutiner och om samtliga förväntade intäkter finns med i bokslutet för 2017. Vad och vilken period uppbokade intäkter avser är omöjligt att utröna då specifikationer på detaljnivå saknas. Det är möjligt att intäkter inkommer 2018 som avser 2017.
- Ensamkommande asylsökande barn som fyllt 18 eller blivit åldersuppskrivna under handläggningstiden har av olika skäl varit kvar i kommunen under en kortare eller längre tid efter 18-årsdagen, men detta får kommunen ingen ersättning för. Enligt egen bedömning har detta kostat kommunen cirka 13 miljoner kronor.
- Felbudgeteringen på 18 miljoner kronor borde ha upptäckts i samband med framtagandet av strategin för ensamkommande (november 2016) där detta syns i ett diagram.
- Bristfälliga analyser och prognoser i samband med uppföljningar. Exempelvis dyra ramavtal som omförhandlats men först från senare datum.

# *Ekonomiskt bistånd*

3.3

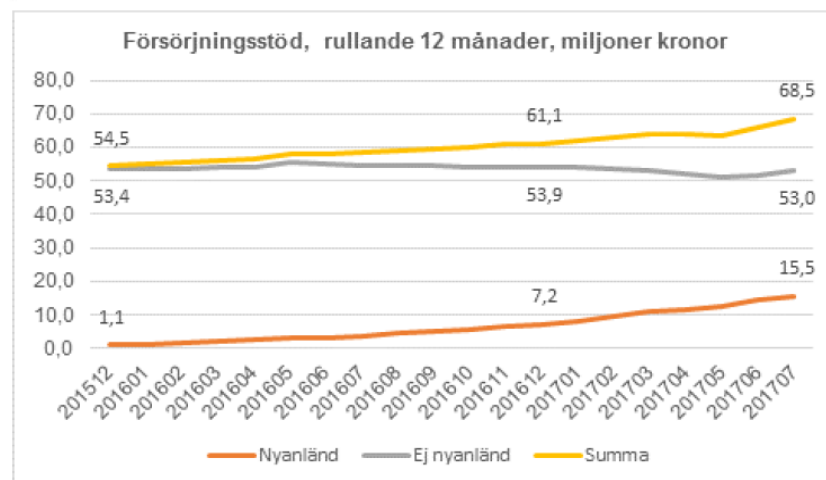
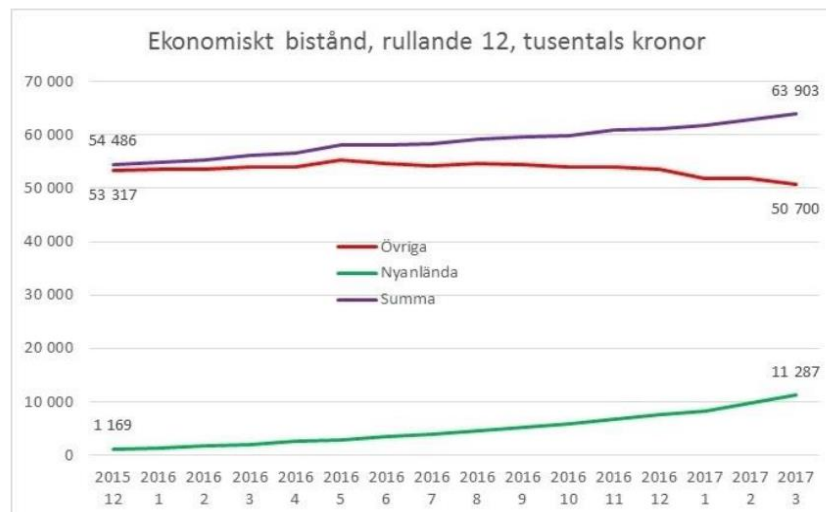


# Ekonomiskt bistånd - uppföljning

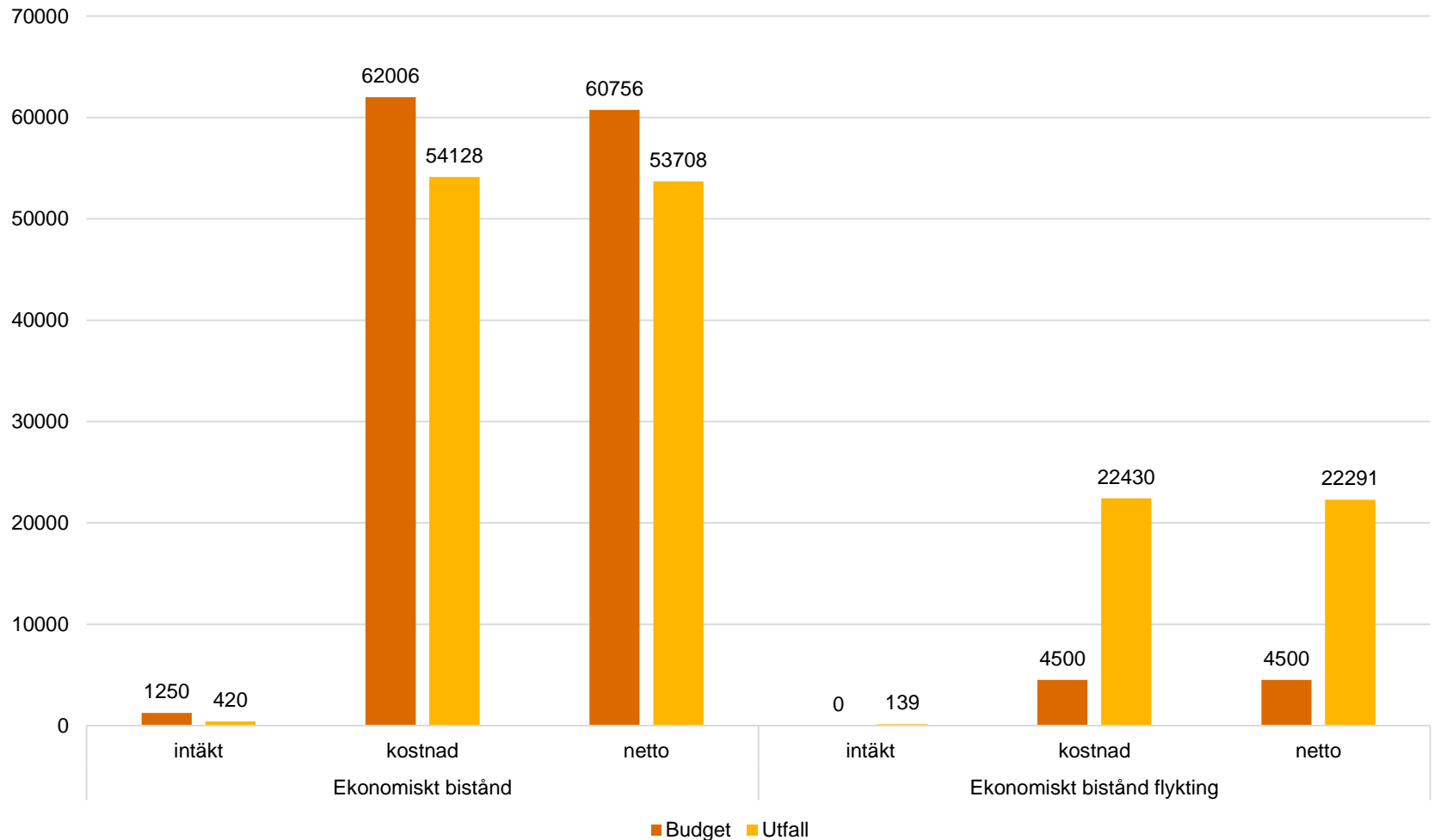
- Introduktionsersättning är budgeterad och redovisad inom *Nyanlända* som ekonomiskt bistånd flykting. Introduktionsersättning borde avse mottagna före 1 december 2010. I praktiken är det ekonomiskt bistånd men i uppföljningar redovisas utfallet under *Ekonomiskt bistånd* och budgeten inom *Nyanlända flyktingar*. Budget och utfall anser vi ska redovisas på samma ställe för att tydligt gå att följa upp och följa konsekvenser av fattade beslut.
- En prognosavvikelse på -4 miljoner kronor redovisas i tertiäl 1 på ekonomiskt bistånd till nyanlända vilket hänvisas till det så kallade "glappet", perioden då kommunen måste täcka med ekonomiskt bistånd innan etableringsersättning betalas ut. Kommunen måste gå in och täcka efter 30 dagar, ingen uppgift på hur stort glappet är i tertiäl 1 nämns. I texten nämns även att om ingen förändring sker kommer kostnaden uppgå till 25-30 miljoner kronor på helåret.
- Enligt uppgift nåddes överenskommelse med Arbetsförmedlingen under april som borde inneburit att detta glapp väsentligt skulle minska. Dock beskrivs tidigare i samma tertiälrapport att samarbetet är en stor riskfaktor och att det är osäkert om överenskommelsen kommer att hållas. Risker som lyfts är ökade ledtider, längre "glapperioder" och därmed ökade kostnader för ekonomiskt bistånd, dock utan redovisa någon ekonomisk konsekvens.
- I tertiäl 2 redogörs för ökade kostnader för ekonomiskt bistånd till nyanlända med hänvisning till glappet (-14 miljoner kronor). Prognosen är baserad på ett "*kraftigt minskat försörjningsstöd för resterande del av året... Fortsätter utvecklingen som nu försämras utfallet med ytterligare 8 miljoner kronor*". Enligt uppgift har tiderna minskat men är fortsatt långa, per 31/7 var det genomsnittliga glappet 114 dagar (exklusive tid för att administrera utbetalning).

# Ekonomiskt bistånd

- Antalet nyanlända hushåll som får ekonomiskt bistånd har ökat under perioden, från 10 stycken december 2015 till 149 stycken december 2017.
- Matchningen av bostäder (gällande ytor och hyresnivåer) är en stor utmaning.
- De hyresnivåer som Nacka har gör att nyanlända behöver ekonomiskt bistånd för att klara hyresnivåerna.
- Enligt uppgift är antalet barnfamiljer fler på senare tid vilket innebär lägre möjligheter att betala hyresnivåer.
- Andelen nyanlända som uppbär ekonomiskt bistånd två år efter ankomståret är cirka 20 procent av de som kom innan 2016. De som ankom 2015-2017 har inte kommit in i statistiken vilket kan medföra högre kostnader framöver. En stor utmaning är att få dessa ut i egen försörjning snarast.

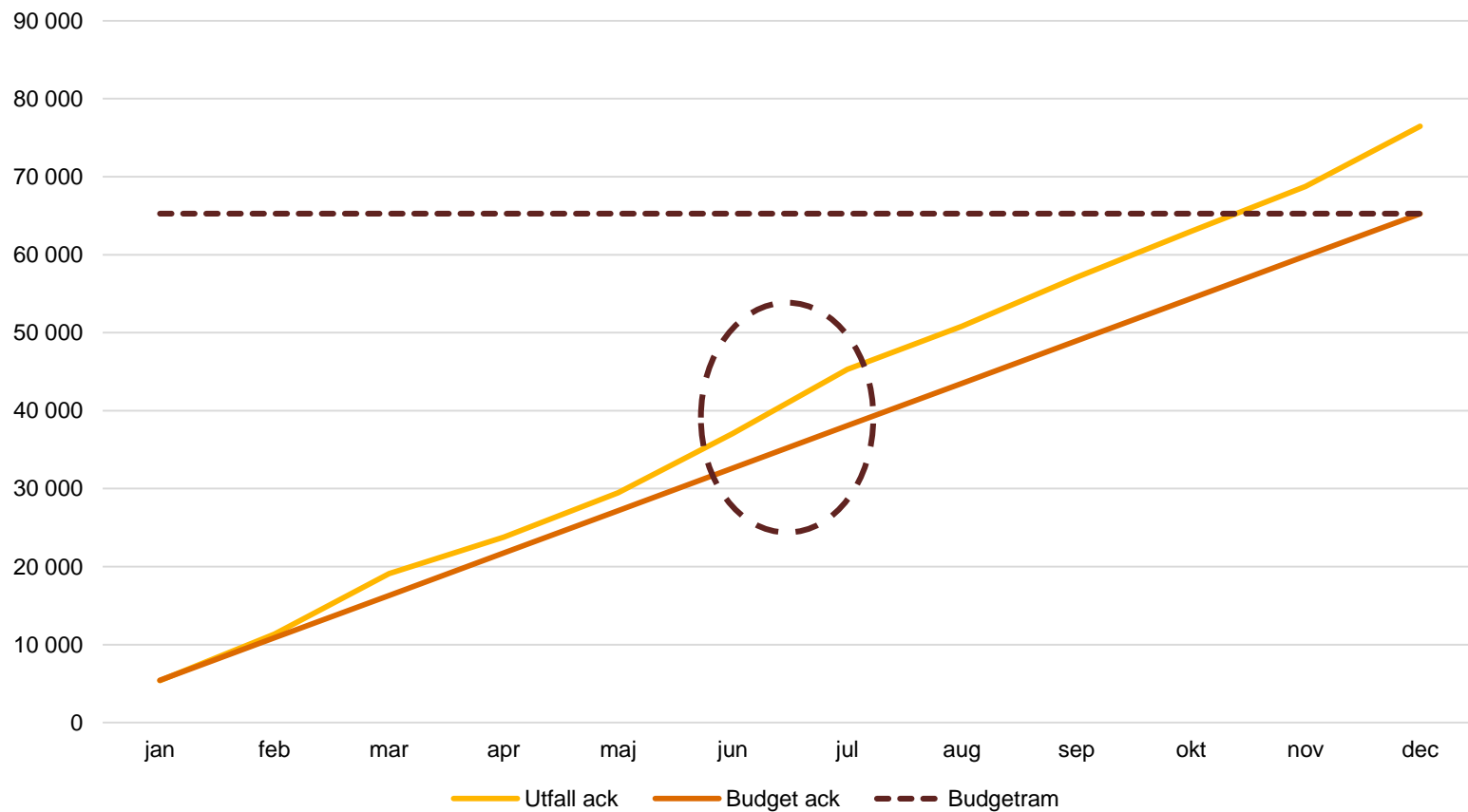


# Ekonomiskt bistånd



# Ekonomiskt bistånd

Totalt ekonomiskt bistånd 2017



---

## *Ekonomiskt bistånd*

- Ekonomiskt bistånd (introduktionsersättning) är budgeterat inom *Nyanlända flyktingar* men i uppföljningar redovisas utfallet under *Ekonomiskt bistånd* och budgeten inom *Nyanlända flyktingar*. Budget och utfall anser vi ska redovisas på samma ställe för att tydligt gå att följa upp och följa konsekvenser av fattade beslut.
- I uppföljningarna borde man tidigt ha kunnat se att prognosen inte skulle hålla. Redan i oktober överskreds budgeten men detta borde ha kunnat ses redan i juni-juli. Prognoserna som gjordes förefaller inte ha byggt på korrekta antaganden men det går inte att spåra vilka.

# *Strategin för etablering av ensamkommande*

# 4

# Strategi etablering av ensamkommande barn och unga

Antagen 2016-11-09

## Fokus etablering

### Delmål 1

Samtliga ensamkommande barn ska **senast 30 juni 2017** vara utredda och ha påbörjat sin individuella etableringsplan alternativt ha en tydlig tidsatt mätbar planering för kommande steg enligt sin etableringsplan och genomförandeplan.

### Delmål 2

Samtliga ensamkommande barn ska **senast 31 december 2017** vara utredda och ha påbörjat sitt individuella genomförande enligt etableringsplan.

## Individanpassad boendekedja

### Delmål 1

**Senast 30 juni 2017** ska det inom verksamhetsområdet finnas en upphandlad kapacitet av boendelösningar som matchar barnens och ungdomarnas behov.

### Delmål 2

Varje ensamkommande barn ska **senast 30 juni 2017** vara placerat på ett individanpassat boende, alternativt ha en tydlig tidsatt mätbar individuell planering för kommande steg enligt beslutad boendekedja i sin etablerings- och genomförandeplan.

## Hållbar ekonomi

### Delmål 1

**Senast 30 juni 2017** ska den genomsnittliga kostnaden för boende maximalt uppgå till **1 218 kronor** per dygn och barn eller ungdom.

### Delmål 2

**Senast 31 december 2017** ska den genomsnittliga kostnaden för boende maximalt uppgå till **1 004 kronor** per dygn och barn eller ungdom.

### Delmål 3

**Senast 30 juni 2017** ska den genomsnittliga kostnaden för myndighetsutövning maximalt uppgå till **130 kronor** per dygn och barn eller ungdom.

### Delmål 4

**Senast 31 december 2017** ska den genomsnittliga kostnaden för myndighetsutövning maximalt uppgå till **127 kronor** per dygn och barn eller ungdom.

## Övrigt

Handlingsplan med tre etapper inkl. aktiviteter för första halvåret 2017.

# Uppföljning av strategin

Vid genomgång av strategin samt statusrapporterna kan konstateras att uppföljningen ser olika ut i de olika rapporterna. I statusrapporterna (2017-01-30 och 2017-04-12) följs aktiviteterna i handlingsplanen upp. I sista statusrapporten för 2017 (2017-11-08) utvärderas däremot de övergripande målen och delmålen. Följande resultat redovisas:

## Fokus etablering

### Delmål 1

Delvis uppfyllt

### Delmål 2

Enligt uppgift ska detta delmål redovisas i samband med bokslut men redovisas i den reviderade genomförandeplan 2018-01-31 (motsvarande strategin). Här bedöms målet som ej uppfyllt.

## Individanpassad boendekedja

### Delmål 1

Målet uppfyllt

### Delmål 2

Målet uppfyllt

## Hållbar ekonomi

### Delmål 1

Målet ej uppnått

### Delmål 2

Enligt uppgift ska delmål redovisas i samband med bokslut men redovisas i den reviderade genomförandeplan 2018-01-31 (motsvarande strategin). Här bedöms målet som ej uppfyllt.

### Delmål 3

Målet ej uppnått

### Delmål 4

Enligt uppgift ska delmål redovisas i samband med bokslut men redovisas i den reviderade genomförandeplan 2018-01-31 (motsvarande strategin). Här bedöms målet som ej uppfyllt.



# Iakttagelser

- Vid genomgång av strategin samt statusrapporterna kan konstateras att tidsplanen enligt etapperna har varit ambitiös i relation till de föreslagna aktiviteterna. Redan vid första statusrapporten i januari 2017 bedöms tidsplanen inte hålla utifrån uppdelningen i etapperna. Denna bedömning gör vi utifrån aktiviteternas statusbedömningar som görs i rapporten. Ett exempel som tydligt präglar hela 2017 är utmaningen att *individanpassa boendekedjan* och förkorta boenderesan till mer kostnadseffektiva och individanpassade bostäder. Vid statusrapporten 2018-03-09 bedöms siffrorna följa prognosen.
- I statusrapporterna anges gällande ramavtal som en av orsakerna till höga kostnader, inte minst för att det genererar dyra obelagda platser. Det anges att avtalen har omförhandlats, vilket enligt statusrapport november 2017 innebär att delmål 1 inom *individanpassad boendekedja* bedöms som uppfyllt. Det uppges dock inga detaljer kring exakt vilka avtal som är omförhandlade, från när avtalen börjar gälla, vilka som fortsatt har höga kostnader samt vad utvecklingen genererar i kostnadsreducering. Vid statusrapport 2018-01-31 framgår i uppföljning att delmål 1 under *individanpassad boendekedja* bedöms som ännu *inte fullt uppnått* vilket inte stämmer överens med föregående rapports bedömning från november 2017.
- Vi noterar att den reviderade genomförandeplanen 2018-01-31 fortsatt anger mål som är tidsatta för datum under 2017, vilket gör dem inaktuella för tydlig uppföljning under 2018. Fortsatt anges att det månadsvis ska följas upp ett antal indikatorer vilka tydligt kan följa utvecklingen på området från en rad olika perspektiv. Dock anges inga målvärden för indikatorerna i den reviderade genomförandeplanen.

## Iakttagelser, forts...

- Det är värt att notera att målen i strategin bygger på en ansats att vara kostnadseffektiva utan att tumma på kvaliteten i verksamheten. Vi gör dock bedömningen att de mål som är uppsatta till viss del är kostnadsdrivande i sig vilket skapar motsättningar och en orimlig förväntan på måluppfyllelsen inom målet en hållbar ekonomi.
- Exempelvis målet *fokus etablering* inkluderar aktiviteter att se över alla utredningar vilket genererar merkostnader inom myndighetsutövningen för att ytterligare personella resurser behövs. Detta har direkt påverkan på delmål 3 och 4 inom målet *hållbar ekonomi*. Delmål 3 innebär att den genomsnittliga kostnaden för myndighetsutövningen ska vara maximalt 130 kr per dygn och ungdom eller barn per 30 juni 2017. När strategin antogs i november 2016 låg denna siffra på 159 kr per dygn och ungdom eller barn. I november 2017 visar resultatet på 207 kr per dygn och ungdom eller barn. Att uppnå delmål 4 som innebär en nivå på 127 kr per dygn och ungdom eller barn bedömer vi som svårt. Rimligheten att uppnå målet kommenteras inte i statusrapporten.
- Likaså inkluderas en omorganisering inom handlingsplanen vilket kan föranleda ökade kostnader initialt, vilket inte beskrivs konsekvenserna av. I samband med en omorganisering är det rimligt att göra någon form av risk- och konsekvensanalys kring vad förslaget får för effekt på såväl kort som medellång och lång sikt.
- Vi noterar att kommunen frångår begreppet vårdplaner och ersätter dem med etableringsplaner i strategin från 2016. I den reviderade genomförandeplanen införs ett nytt begrepp, framtidsplaner.

---

# Sammanfattning

- Målen uppnås inte fullt ut under år 2017.
- Bedömningen av måluppfyllelse är till viss del oklar.
- Målen revideras inte utan behålls för 2018 vilket gör dem inaktuella i tidsangivelse.
- Målen *fokus etablering* och *individ Anpassad boendekedja* visar på en hög ambition och inkluderar aktiviteter som i sig är kostnadsdrivande. Detta skapar motsättningar mot målet *hållbar ekonomi*.

# *Kvalitet och organisation i återsökning*

5

# Introduktion statsbidrag

Regelverket kring ersättningarna är komplicerat. Ansvar och roller mellan staten och kommunerna ändras med jämna mellanrum. Lagar, förordningar och riktlinjer uppdateras och görs om. De förordningar som är aktuella vid återsökningsförfarandet just nu och som kommunen behöver förhålla sig till är följande:

**Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.**

Gällde ersättning för kostnader som uppstått för asylsökande fram till 1 juli 2017

**Förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.**

Gäller ersättning för kostnader som uppstått för asylsökande från 1 juli 2017

**Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.**

Gäller ersättning för kostnader som uppstått för nyanlända som är mottagna i kommunen från 1 dec 2010.

**Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.**

Gäller ersättning för kostnader som uppstått för nyanlända som är mottagna i kommunen fram till 1 dec 2010.

**Bosättningslagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.**

Alla kommuner ska kunna anvisas att ta emot nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd.

**Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.** Om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.

---

# Begrepp

Inledningsvis är det bra att reda ut de begrepp nämnden använder vid hantering av statsbidrag från Migrationsverket.

## ***Ensamkommande***

Är de personer 0-18 år (i vissa fall upp till 21 år) som har kommit till Sverige och som är utan vårdnadshavare eller någon annan som trätt i vårdnadshavarens ställe. Personen befinner sig i kommunen och har ansökt om skydd (asylsökande) eller har fått ett tillstånd om uppehålle i Sverige.

## ***Nyanlända***

Är personer som är mottagna i en kommun och som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning. Det kan vara ensamstående vuxna eller vuxna med barn.

## ***Kvotflyktingar***

Är de som lever i ett annat land än det de flytt ifrån och som erbjuds vidarebosättning i ett tredje land (Sverige). De har fått sina uppehållstillstånd innan de reser in i Sverige och bosätts direkt i en kommun.

Ersättningsystemet för ensamkommande ändrades från och med den 1 juli 2017 till att innefatta fler automatiska utbetalningar (som inte kräver återsökningsförfarande av nämnden). Det nya systemet innebär dessutom en lägre ersättningsnivå än tidigare, vilket kräver översyn av kostnader som är kopplade till barn och unga. Det nya ersättningsystemet är tänkt att göra det lättare för kommuner att planera intäkter från dessa statsbidrag och att minimera handläggningstider och administrationskostnader i kommunen som uppstår vid arbetet omkring återsökningar. Ersättningsystemet för nyanlända är oförändrat.

# Arbets- och företagsnämndens ansvar och förutsättningar gällande flyktingmottagandet

Arbets- och företagsnämnden (AFN) ansvarar för att ta emot ensamkommande och nyanlända (flyktingar) i kommunen och se till att de får ett bra start i Nacka. AFN ansvarar för flyktingarnas bostadssituation och utbildning (svenska för invandrare, SFI). Nämnden ansvarar också för kvotflyktingar och deras bosättning och introduktion i kommunen.

Till etableringsenheten kommer underlag från Migrationsverket för bosättning och för ersättning som utbetalts till kommunen utifrån antalet personer som är bosatta i kommunen och som är under etablering. För andra utlänningar så som studenter, anhöriginvandring och arbetskraftsinvandring har etableringsenheten inget liknande formellt ansvar. Utöver ansvaret för flyktingmottagande ansvarar nämnden till exempel för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Integrationsenhetens kostnader för asylsökande och nyanlända är tänkt att täckas av de schablonersättningar som tilldelas kommunen för ensamkommande och nyanlända och av intäkter som kommer av manuellt återsökningsförfarande från kommunens sida.

De ersättningar från Migrationsverket som år 2017 och 2018 är aktuella för verksamheten inom nämnden kan i stora drag delas in i följande övergripande områden:

- Grundersättning och schablon för etableringsinsatser för nyanlända
- Grundersättning och schablon för vård och boende för ensamkommande barn och unga
- Initiala kvotkostnader
- Ersättning för tomhyra
- Ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd för unga och för de nyanlända om inte har rätt till etableringsplan hos arbetsförmedlingen
- Extra ordinära/vissa särskilda kostnader

För detaljerad information om vilka återsökningsbara ersättningar och schabloner som utbetalas med automatik som är aktuella för nämnden, se bilaga 2-6.

## Nämndens organisering och förutsättningar för återsökning av ersättning från Migrationsverket

Det faktum att systemet för ersättningar (för ensamkommande barn) ändras, i ett redan komplext regelverk, ställer höga krav på kommunens organisering. Ansvar, roller och rutiner behöver vara tydligt dokumenterade i den verksamhet som etableringsenheten ska bedriva. Alla bör veta vem eller vilken funktion som ansvarar för vad i återsökningsprocessen. Om det saknas tydlighet i uppdrag och uppföljning av verksamheten försvåras arbete med prognoser, resultat och analys. Dessutom måste enheten kunna säkerställa att den kompetens som finns inom verksamheten finns kvar efter omställning till nytt ersättningssystem samt vid personalomsättning.

Det faktum att uppgifter så som kostnader/ volymer/ insatser hämtas från verksamhetssystem ställer högt krav på att uppgifterna i systemet är korrekta och att nämnden har koll på aktuella volymer. Med volymer menas i detta sammanhang antal ensamkommande och nyanlända personer som befinner sig i kommunen eller som förväntas flytta till eller från kommunen, och som kan generera ersättning i någon form från Migrationsverket. Det är också viktigt för nämnden att följa de ensamkommandes åldrar då ersättningsnivåerna för de ensamkommande beror av deras åldern i det nya ersättningssystemet.

Uppgiften att söka alla nämndens aktuella ersättningar för flyktingmottagandet ligger hos en controller i processen.

### **Ansökan för ensamkommande barn och unga**

I det gamla ersättningssystemet kunde nämnden återsöka faktiska kostnader för vård och boende för ensamkommande barn och unga. Systemet var uppbyggt mestadels kring återsökningar. Controllern som återsökte ersättningarna tog ut relevanta uppgifter och kostnadsunderlag från IT-systemet *ProCapita*.

I ProCapita finns uppgifter som behövs för att kunna göra en komplett ansökan till Migrationsverket till exempel ålder, mottagningsdatum, boendeform med mera.

I den nya ersättningssystemet finns endast ett fåtal ersättningstyper som kräver återsökningsförfarande. Till dessa används en pärm där socialhandläggarna för in underlag för insatserna som kontrollern sedan återsöker ersättningar för.

En stor del av ersättningarna för de ensamkommande barnen och unga efter 1 juli 2017 tillfaller kommunen genom schablonutbetalningar som görs med automatik enligt ett visst tidsschema. Beloppet beror av barnens åldrar.



# Nämndens organisering och förutsättningar för återsökning av ersättning från Migrationsverket

## **Ansökan för ekonomiskt bistånd**

Nämnden kan söka ersättning för kostnader som avser ekonomiskt bistånd för de nyanlända som på grund av sjukdom inte kan delta i Arbetsförmedlingens etableringsinsatser på heltid eller deltid.

För att återsöka kostnaderna hämtar kontrollern uppgifter på beviljade insatser från IT-systemet *Qlikview*, matchar dessa med ProCapita och får på så sätt fram aktuella individer att söka ersättning för.

Kommunen får också en schablonersättning utbetald per automatik för varje mottagen nyanländ och som avser initialt ekonomiskt bistånd. Beloppet varierar avseende om Migrationsverket anvisar personen till kommunen eller om personen flyttar dit på egen hand och på personens ålder.

## **Ansökan för kvotflyktingars första tid i kommunen**

Nämnden kan söka ersättning för att ta emot kvotflyktingar. Underlag för ansökan om ersättning för kvotpersoners kostnader tar kontrollern emot från BoE (Bostad & Etablering) inom etableringsenheten. Till BoE inkommer information från Migrationsverket om nya kvotpersoner som verket anvisar till Nacka kommun. BoE ansvarar bland annat för kvotpersonernas boende.

För eventuella ytterligare beviljade insatser som har återsökningbara kostnader letar kontrollern i ekonomisystemet efter fakturor att bifoga ansökan för att styrka ansökan om ersättning.

## **Ansökan för tomhyra**

Till följd av att det under 2017 fanns avtal om lägenheter/boenden för nämnden att disponera i kombination med att inte alla lägenheter kunde matchas till lämpliga hyresgäster har det funnits tomma lägenheter för nämndens del. För kallhyran som uppstår för dessa lägenheter bör nämnden söka ersättning. Från och med 1 mars 2016 kräver Migrationsverket att kommunen ska anmäla tomma lägenheter från och med det datumet som lägenheten står tom. Om inte kommunen anmäler den tomma lägenheten som tillgänglig i samband med att den blir tom kan kommunen inte söka ersättning för tomhyran i efterhand.

Enligt intervju är det BoE:s ansvar att anmäla de tomma lägenheterna som tillgängliga. När personer har flyttat in är det kontrollerns ansvar att skicka in ansökan till Migrationsverket. Enligt uppgift har det inte funnits någon anledning att ansöka om dessa kostnader då det inte har flyttat in personer i de tomma lägenheterna än.

---

## *Nämndens organisering och förutsättningar för återsökning av ersättning från Migrationsverket*

Det uppges att man har lyckats bra med de ansökningar som har skickats in då det flesta ansökningar beviljats av Migrationsverket. De avslagsbeslut som Migrationsverket har skickat inkom när arbets- och företagsprocessen började med återsökningar då det fanns en större osäkerhet om vilka kostnader som gick att återsöka. Processen yrkande på ersättning för kostnader som Migrationsverket inte ansåg kunde beviljas.

Det framkommer att det med anledning av ovanstående inte har varit aktuellt med överklagningar. Dock meddelas att om sådant skulle bli aktuellt finns hjälp att få via kommunens jurister. Det pågår diskussioner om huruvida arbets- och företagsprocessen ska överklaga Migrationsverkets hantering av ersättningar för asylsökande barn som fyller 18 år, men sådan överklagan har inte ännu påbörjats.

## *Genomförda återsökningar om ersättning för kostnader som uppstod 2017*

Enligt givna underlag i aktuella IT-system har nämnden ansökt om ersättning för alla kostnader som härrör ensamkommande barn och unga i det gamla ersättningssystemet till och med första halvåret 2017. Ersättning har också sökts för ensamkommandes kostnader under kvartal 3 2017 men inte för kvartal 4 2017. Återsökning för kvartal 4 2017 ska enligt uppgift göras inom kort. Enligt vår bedömning bör arbets- och företagsprocessen också noggrant undersöka om det har uppstått kostnader för barn som bor hos sin särskilda förordnade vårdnadshavare som barnet tidigare har varit familjehemsplacerad hos, och extra ordinära kostnader för ensamkommande barn och för barn i familj. Viktigt att komma ihåg är att ansökningarna för ensamkommande barn kan göras fram till ett halvår efter det att kostnadsperioden har avslutats. Om en ansökan har inkommit efter detta datum avslår Migrationsverket ansökan.

Det som återstår även för nämnden att söka ersättning avseende ekonomiskt bistånd, tomhyror och kvotkostnader. Det är svårt att efter vår övergripande genomlysning av nämndens organisering och ekonomi uppskatta hur mycket mer pengar nämnden skulle kunna förvänta sig att få in. För att en sådan analys skulle vara möjlig krävs en betydligt mer djupgående genomlysning av underlag och data som ligger i IT-systemen. Ansökan för 2017 års kostnader för ekonomiskt bistånd har inte gjorts än. Nämnden har fram till 31 dec 2018 på sig att söka för 2017 års kostnader för ekonomiskt bistånd. För ansökan för tomhyror och kvotkostnader gäller att ansökan ska vara inne senast ett år efter att perioden för ansökan har gått ut.

Vid intervjuer uppges att ansökan för ekonomiskt bistånd avseende 2016 års kostnader glömdes bort. Det uppges också att det enligt sökning i IT-systemet endast skulle vara en person som de skulle ha kunnat ansöka om ersättning för avseende ekonomiskt bistånd. Det är mycket svårbedömt hur många av de 325 individer som är inne i etableringen och som har beviljats ekonomiskt bistånd och vilkas kostnader kan återsökas. Eftersom ingen statistik har förts på enheten om hur många individer som har fått utbetalad ersättning är det också svårt att prognosticera volymer och intäkter för framtiden. Det är dock rimligt att anta att det under 2016 skulle kunna finnas fler än en person av dessa 325 som har insatser som skulle kunna ersättas av Migrationsverket. Efter vår genomgång av relevanta underlag är det mycket svårt att utröna om dessa intäkter avseende 2016 års kostnader för ekonomiskt bistånd har bokats upp som en förväntad intäkt. Det har heller inte framgått tydligt i intervjuer. Det går heller inte att avgöra om kostnaderna för 2017, som ännu inte har ansökts om, har bokats upp som förväntad intäkt.

---

## *Identifierade risker i nämndens återsökningsprocess*

Med tanke på det komplexa regelverket kring ersättningar för asylsökande och nyanlända, som kräver samarbete mellan kommunens olika processer är det viktigt att ha en tydlig organisering. Vi har identifierat ett antal risker med nämndens sätt att organisera statsbidragen från Migrationsverket, både i återsökningsförfarandet, administrationen och uppföljningen.

### **Verksamhetsövergripande**

Det är en person inom nämndens arbetsområde som ensam ansvarar för att återsöka ersättning, vilket gör arbetsuppgiften sårbar vid sjukdom eller ledigheter. Enligt intervjuer finns inga dokumenterade rutiner, riktlinjer eller processkartor för arbetsuppgiften, det finns heller ingen som tydligt har övergripande ansvar för till exempel kvalitets-säkring, uppföljning, avstämning, i återsökningar och verksamhetssystem samt analys. Det uppges i intervju att vissa kopior på ansökningarna till Migrationsverket har glömts bort att tas, vilket gör det mycket svårt att spåra vad nämnden faktiskt har sökt och för vilka barn. Det gör att risken ökar för att nämnden går miste om eventuella intäkter från Migrationsverket.

### **Ensamkommande barn och unga**

Det nya ersättningssystemet bygger på att Migrationsverket och kommunen är överens om vilka ensamkommande barn som uppehåller sig i kommunen eftersom de automatiska utbetalningarna grundas på uppgifter om de ensamkommande barn kommunen ansvarar för. Systemet bygger på att Migrationsverkets kontaktperson i kommunen meddelar Migrationsverket varje månad om eventuella förändringar i volymerna, om något barn flyttar till ny kommun, återförenas med föräldrar eller får en särskild förordnad vårdnadshavare etcetera Med anledning av det nya systemet är det således mycket viktigt att varje månad stämma av de utbetalningslistor som Migrationsverket skickar till kommunen som underlag för utbetalningen. Detta är förutsättningen för att upptäcka eventuella felaktigheter i Migrationsverkets utbetalning, och även kunna överklaga om ersättning saknas för något eller några barn.

---

forts...

Även underlagen till de återsökningsbara ersättningarna som hämtas från ProCapita. Det ställer höga krav på att socialsekreterarna förstår vikten av arbetsuppgiften att söka ersättning från Migrationsverket och att alla insatser och underlag för alla aktuella barn har registrerats. På grund av långa handläggningstider på Migrationsverket meddelas beslut om beviljande eller avslag på ersättningsansökan långt efter att ansökan har skickats in. Detta är ännu en anledning för nämnden att själv ha system för att säkerställa återsökta volymer samt veta vad kommunen har rätt till.

Det är faktum att ensamkommande asylsökande barn som fyllt 18 eller blivit åldersuppskrivna under handläggningstiden varit kvar i kommunen under en kortare eller längre tid efter 18-årsdagen belastar nämnden ytterligare. För dessa ungdomar får nämnden ingen ersättning, mer än det tillfälliga kommunbidrag om totalt cirka 4 miljoner kronor som utbetalades i slutet av 2017 och i början av 2018. Enligt nämnden själv har det kostat kommunen cirka 13 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är mycket viktigt att nämnden har korrekta uppgifter i IT-systemen om de individer, både barn och vuxna som har insatser som genererar intäkter från Migrationsverket. För detta krävs en genomarbetad prognos och analys om barnens åldrar och beviljade insatsbeslut. Detta medför också att de socialhandläggare som ansvarar för att registrera in barn och insatser i IT-systemen vet vilka typer av insatsbeslut som vars kostnader kan återsökas.

### **Ekonomiskt bistånd**

I organiseringen kring återsökning för ekonomiskt bistånd finns risk för att inte all ersättning återsöks. Det är viktigt att varje socialsekreterare förstår regelverket kring återsökning för ekonomiskt bistånd, så att de kan identifiera, och registrera, vilka personer som har de insatser som vars kostnader kan ersättas av Migrationsverket. Det krävs stor personkännedom för att kunna registrera insatserna rätt i systemet. Ansökan om ekonomiskt bistånd ska senast inkomma till Migrationsverket inom tre år efter det att utlänningen mottogs i kommunen, annars bedöms ansökan som försent inkommen och kommunen kan gå miste om flera års ersättning från Migrationsverket.

---

forts...

Regelverket kring ersättningar för ekonomiskt bistånd är komplext och många gånger krävs underlag i form av insatsbeslut som fattades flera år tidigare. Kraven för att kunna ansöka om ersättning för ekonomiskt bistånd är hårda. Då Migrationsverkets ersättningsbeslut grundar sig i Arbetsförmedlingens etableringsplaner krävs en god kontakt med Arbetsförmedlingen i dessa ärenden. Andra förutsättningar för att kunna få ersättning beviljad från Migrationsverket är information om till exempel om de bor för sig själva eller med en partner, om de har barn och i så fall hur många och hur gamla. Sådana typer av förutsättningar spelar stor roll i kraven för ersättning från Migrationsverket. Andra förutsättningar för att kunna få ersättning beviljad från Migrationsverket är information om till exempel civilstatus, antal (hemmavarande) barn, och eventuell make/makas inkomstuppgifter.

### **Kvotflyktingar och tomhyra**

Sverige ska öka sin flyktingkvot. Med det menas att år 2017 ska Sverige ta emot 3 400 kvotflyktingar och 2018 kommer antalet öka till totalt 5 000 per år. Det innebär att rutiner och organisering kring återsökning för kvotkostnader bör fastställas snarast då kostnaderna förmodligen kommer att öka kommande år. Denna typ av ersättning ställer krav på samarbeten och samordning inom kommunen för att den som återsöker ersättning ska få tillgång till de olika underlagen som krävs för att styrka kommunens rätt till ersättning. Ofta innebär det att underlagen måste inhämtas från olika processer. Det ställer också krav på fördelning av intäkter, så att alla kostnadsställen får del av ersättningen.

### **Vissa särskilda och extra ordinära kostnader (EO) avseende nyanlända.**

Denna ersättningstyp är ofta svår att upptäcka i verksamhetssystemen eftersom det gäller icke ensamkommande barn eller vuxna personer som har uppehållstillstånd. Det avser också barn i familj, där barnen behöver placeras enligt SoL, LVU eller LVM, eller ensamstående vuxna som behöver skyddat boende, eller personer som har insatser i form av kontaktperson eller liknande, utan att ha placering enligt SoL. Ofta krävs det personkännedom om familjerna/ individerna som har de rätta förutsättningarna att kommunen ska kunna beviljas ersättning.

Verksamhetssystem är ofta inte anpassade för att dessa återsökningsmöjligheter ska upptäckas. Risken för att missa denna typ av ersättning ökar än mer om det inte finns väl kända, dokumenterade rutiner för uppgiften. Här får kommuner ofta förlita sig på den personkännedom hos socialsekreterarna som vet vilka typer av insatser som verkställts och vars kostnader kan återsökas. processen har inte sökt ersättning för detta ersättningslag men som redan nämnt bör det ske en kvalitetssäkring av dessa insatser så att eventuella återsökningbara kostnader fångas upp och återsöks.

# Sammanfattning

Inom arbets- och företagsprocessen finns goda kunskaper avseende regelverket för ersättningar avseende flyktningmottagandet, både för det manuella och det automatiska ersättningssystemet. Kunskapen hos kontrollern om vilka kostnader som det går att söka ersättning för är korrekt. Däremot är vår bedömning att det finns brister kring den praktiska hanteringen kring återsökningen då det saknas dokumenterade rutiner. Det gör dels att risken ökar för felaktigheter och dels att ersättningar som nämnden har rätt till glöms bort att ansöka om. Nämnden bör bygga system för kvalitetssäkring, uppföljning, avstämning samt analys och säkerställa att alla aktuella insatser i verksamhetssystem blir tydliga. Även uppföljningsarbetet blir lidande av avsaknaden av dokumenterade rutiner. Det är i dagsläget inte formellt beslutat eller säkerställt vad som ska följas upp avseende volymer, intäkter, periodiseringar och avstämning av utbetalningslistor från Migrationsverket.

När nya förordningar och övergripande riktlinjer och förhållningssätt meddelas avseende ersättningssystemet och då förutsättningar för nämndens återsökning ändras behöver någon inom processen ansvara för att hålla information uppdaterad och på ett tydligt sätt sprida informationen internt i verksamheten. Migrationsverket ska till exempel under 2018 aktualisera en ny e-tjänst för ansökningar för ensamkommande och regeringen har nyligen avslutat en utredning om huruvida fler ersättningstyper än de för ensamkommande barn ska automatiseras och ersättas via schabloner.

Arbets- och företagsprocessen bör sammantaget säkerställa att det tydligt finns en funktion/instans som har ansvar för helheten vad gäller ersättningar från Migrationsverket. Riskerna som identifierats vid nuvarande förfarande är i huvudsak kopplat till att verksamheten inte tydligt uttalat var ansvar och mandat kopplat till arbetet med återsökning ska finnas. Processen bör vidare bygga strukturer för detta samt säkra att relevant kompetens, verktyg och arbetssätt finns för att kunna möta upp mot ansvaret.

Vår analys visar att nämnden inte har säkerställt att alla aktuella ersättningar återsökts. Enligt intervjuer finns inga dokumenterade rutiner, riktlinjer, checklistor, processbeskrivningar etcetera för processens hantering av bidrag och ersättningar från Migrationsverket. Det saknas också dokumenterade rutiner för hur den ekonomiska redovisningen ska hanteras. Detta gör att arbetsuppgiften är sårbar vid sjukdom eller annan frånvaro.

# *Sammanfattande slutsatser*

**Analys av anledningar till skillnad mellan budget och utfall kan sammanfattas i 3 huvudrubriker:**

- 1. Oklarheter kring budget och ekonomistyrning**
- 2. Bristfälliga underlag och rutiner**
- 3. Reflektioner kring arbetssätt och ambitioner**

6



# 1. Oklarheter i budget och ekonomistyrning

- Det finns en risk att den typ av nettoredovisning som nämnden använder sig av gör att väsentliga avvikelser inte uppmärksammas. För en verksamhet som är så tydligt beroende av intäkter kopplade till en specifik prestation är det helt nödvändigt att särskilt följa just den delen av verksamheten. Nämnden bör ha bruttoredovisning av intäkter och kostnader för att öka transparensen. Det saknas en tydlig koppling mellan volym (prestation) och de direkta intäkter och kostnader som kan knytas till den prestationen.
- Det krävs också noggrann budgetuppföljning och kunskap om gjorda antaganden till föregående års budget. Det är särskilt utmanande att vara tydlig i budgetantagandena om budgeten endast visar nettokostnader och om förutsättningarna för intäkter och/eller kostnader ändras mellan åren.
- Nämnden behöver se över sina rutiner kring arbetet med budget och uppföljning. Det behöver bli mer transparent och inkluderande, så att ansvaret inte åligger en person. Tydligare budget (bruttoredovisad) och diagram skulle underlätta.
- Dessutom behöver nämnden tydligt beskriva prognosantaganden samt risker och konsekvenser.

---

## 2. Bristfälliga underlag och rutiner

- Nämndens budget har skiftat kraftigt mellan åren 2015-2017 och även ändrats kraftigt inför 2016 och flertalet gånger inför 2017. Nettobudgetering och budgetering endast utifrån förändring sedan tidigare år gör att nämndens budget är svåranalyserad och innebär större risk för felhantering/felberäkning.
- Kostnader och intäkter förefaller ha underskattats kraftigt i budget på övergripande nivå och det är svårt att penetrera antaganden som ligger bakom intäktsbudgeten.
- Sammanlagt kan sägas att anledningen till underskott förefaller ha skiftat kraftigt mellan prognostillfällena. De prognoser som har gjorts har också visat sig underskatta kostnader och/eller överskatta förmågan att anpassa verksamheten till nya förutsättningar.
- Underlagen varierar i detaljeringsgrad och beskrivningar av antaganden, risker och konsekvenser med mera vilket gör att det är svårt att analysera underlagen i efterhand. I vissa fall har konsekvenser beskrivits i löpande text inom ett särskilt område men inte genomgripande och strukturerat.
- För att kunna göra relevanta prognoser är det ofta en god idé att göra en eller flera scenarier som visar alternativa utfall, om åldrar på barn ändras, om åldersuppskrivningar förväntas eller om fler ensamkommande eller nyanlända flyttar in i kommunen och eventuella konsekvenser för detta i kommunen. Detta har inte gjorts i de underlag vi studerat.
- Rutiner för uppbokning av intäkter och kostnader behöver ses över, vi har inte kunnat säkerställa att det som är uppbokat är korrekt och fullständigt då det är mycket svårt att avgöra utifrån de underlag som finns.

## 3. Reflektioner kring arbetssätt och ambitioner

### Återsökning från Migrationsverket

- Arbets- och företagsprocessen bör sammantaget säkerställa att det tydligt finns en funktion/instans som har ansvar för helheten vad gäller ersättningar från Migrationsverket. Riskerna som identifierats vid nuvarande förfarande är i huvudsak kopplat till att verksamheten inte tydligt uttalat var ansvar och mandat kopplat till arbetet med återsökning ska finnas. Processen bör vidare bygga strukturer för detta samt säkra att relevant kompetens, verktyg och arbetssätt finns för att kunna möta upp mot ansvaret.
- Vår analys visar att nämnden inte har säkerställt att alla aktuella ersättningar återsökts. Enligt intervjuer finns inga dokumenterade rutiner, riktlinjer, checklistor, processbeskrivningar etcetera för processens hantering av bidrag och ersättningar från Migrationsverket. Det saknas också dokumenterade rutiner för hur den ekonomiska redovisningen ska hanteras. Detta gör att arbetsuppgiften är sårbar vid sjukdom eller annan frånvaro.

### Strategin för etablering av ensamkommande

- Målen uppnås inte fullt ut under år 2017.
- Målen Fokus etablering och Individanpassad boendekedja visar på en hög ambition och inkluderar aktiviteter som i sig är kostnadsdrivande. Detta skapar motsättningar mot målet Hållbar ekonomi.
- Bedömningen av måluppfyllelse är till viss del oklar och överensstämmer inte fullt ut med strategin. Målen revideras heller inte utan behålls för 2018 vilket gör dem inaktuella i tidsangivelse. Vi saknar en tydlig röd tråd.
- Vi noterar att kommunen frångår begreppet vårdplaner och ersätter dem med etableringsplaner i strategin från 2016. I den reviderade genomförandeplanen införs ett nytt begrepp, framtidsplaner.

---

## *Våra konsulter*

Fredrik Jehrén  
Charlotte Erdtman  
Karolin Hamnér  
Christian Steingrüber



# *Bilaga 1 - Generellt kring kommunal budgetering och finansiering av verksamheten*

## *Ettårsbudget med flerårsplan*

Huvuddelen av Sveriges kommuner fokuserar i sin budgetprocess på en ett-årsbudget, dvs organisationen arbetar i hög grad med att förutsäga volym-, kostnads- och intäktsförväntningar inför kommande år i verksamheterna. Vanligen initieras budgetarbetet med någon form av omvärldsanalys, som därefter arbetas in i ett preliminärt förslag på ram till respektive nämnd. Nämnderna får därefter fördjupa arbetet med att förutse volymer, kostnadsnivåer med mera för att bedöma verksamhetens möjligheter att inrymmas i förslagen ram. I de flesta fall finns en beskriven arbetsordning för hur kommunikationen mellan nämnderna och kommunstyrelse är tänkt att gå till. En nämnd som konstaterar att föreslagen ram av någon anledning inte motsvarar kommande års behov av finansiering, brukar i de flesta kommuner få styrka sin uppfattning enligt ett beslutat förfaringssätt. Konsekvensbeskrivningar av omvärldsförändringars inverkan på verksamheten, volymförändringar eller kompetensutmaningar är vanliga underlag för att motivera ökade anslag. I arbetet med budget är det avgörande att de olika verksamheterna kan tydliggöra kvalitetssäkrade "bilder" av verksamhetens innehåll. Volymstatistik, kostnadsnivåer, servicegrader, brukarmålgrupper, tillgänglighet m.m är bilder organisationen bör kunna erhålla och basera budgetbedömningar på.

Den ovan beskrivna budgetprocessen återfinns i huvudsak i de flesta kommuner, med olika variationer. I denna försöker kommunerna även erhålla en bild av de kommande två åren efter budgetåret. I princip innebär det att samma bedömningar avseende omvärldsförändringar, verksamhets- och volymutveckling, kostnadsutveckling etcetera ska göras för var och ett av budgetår två och tre. I realiteten är det vanligt att organisationen eg "bara skriver fram" de bedömningar som ligger till grund för år ett även för det två följande åren. Säkerheten i de antaganden som ramförslaget år två och tre baseras på blir därmed oftast mindre.

En utmaning med den beskrivna budgetprocessen är att de flerårsramar, ofta baserade på framskrivna antaganden från år ett, tenderar att "bli sanningar" påföljande budgetår. Det kan i och med det finnas en tröghet i organisationen att förändra det ramförslag som uppstått i föregående års arbete. En risk som uppmärksammas är om budgetförslaget för år ett innefattar en intäkts- eller kostnadsnivå som uppstått pga en avvikande händelse. Är kommunen inte uppmärksam, riskerar nivån att "permaneras" genom att ramförslaget för år två och tre utgår från i princip samma antaganden. Förfarandet är aktuellt i nuläget då flera kommuners ramförslag för 2017, 2018 och 2019 har upprättats under en period då intäktsnivån från Migrationsverket baserats på ett flyktingmottagande som måste betecknas som extremt.

# Finansieringsmodeller

Det finns olika modeller för att finansiera kommunal verksamhet. Organisation, insatsval och styrning påverkas av vilken finansieringsmodell verksamheten har. Generellt kan sägas att ju tydligare en finansieringsmodell är kopplad till prestation, desto mer väsentligt blir det för organisationen att följa volym- och resultatutförändringar. Beroende på verksamheternas/insatserna karaktär lämpar sig olika finansieringsmodeller olika bra som finansieringsgrund. I en verksamhet där kommunen behöver säkra en "lägsta nivå" oaktat volym bör inte en volymbaserad prestationsersättning väljas som finansieringsmodell. Verksamhet där majoriteten av kostnaden är direkt kopplad till aktuell brukarnärvaro kan däremot lämpligen finansieras av ett sådant system. Vanliga exempel på verksamheter som finansieras volym- och prestationsbaserat är hemtjänst (utförd timme) och särskilt boende (vård dygn) inom äldreomsorgen. Personlig assistans inom funktionshinderomsorgen ersätts också oftast enligt denna princip.

Det är vanligare att verksamheter inom individ- och familjeomsorgen har en anslagsfinansiering jmf med volym- och prestationsbaserad finansiering. Insatserna är ofta kopplade till en särskild individ men ofta är det svårt att koppla verksamhetens kostnader till en prestation eller individ, dvs den prestation som utförs för individen kanske inte låter sig prissättas som ett styckpris av en viss prestation.

Under de senaste åren har de flesta av Sveriges kommuner erhållit kraftigt ökade externa intäkter från Migrationsverket, kopplat till den stora ökningen av flyktingar som kom till landet hösten 2015 och framåt. Staten kompenserar, via Migrationsverket, kommunerna för de kostnader som uppkommer under personernas första tid i landet. Då ersättningarna i de flesta fall är direkt kopplade till individ är finansieringsmodellen från Migrationsverket i högsta grad att anse som en volym- och prestationsbaserad modell. För att kommunen/-erna ska vara framgångsrika i sin ekonomistyrning behöver organisationen ha en insikt i detta och utforma sin uppföljnings- och styrningsförmåga utifrån den logiken. Även val av insatser m.m behöver utgå från insikten om vad ett volymbaserat finansieringssystem kräver. De verksamheter som finansieras via Migrationsverkets medel kan jämföras med en hemtjänstorganisation som återfinns inom ett LOV system med ersättning per utförd timme. Ekonomistyrningen i dessa organisationer kräver samma logik.

En risk som har uppmärksammats är att i flera kommuner har ersättningen från Migrationsverket varit så omfattande att kommunerna tenderat, ibland oavsiktligt, att finansiera annan verksamhet där kopplingen till de individer ersättningen avser inte funnits. När ersättningen för respektive individ upphör eller förändras, saknas insikten om att verksamhetskostnaderna i dessa verksamheter behöver "följa" den minskade intäkten för att de ekonomiska målen ska nås.

Genomlysning av ekonomi

PwC

# *Bilaga 2-6 – bilagor till kapitel 5*

Återsökningsbara ersättningar och schabloner som utbetalas med automatik som är aktuella för nämnden



## *Bilaga 2*

Eventuella kostnader som nämnden kunde ansöka om ersättning för, avseende ensamkommande barn. För kostnader fram till och med 30 juni 2017. OBS ansökan för dessa kostnader skulle senast varit Migrationsverket tillhanda 31 dec 2017.

- Utredningskostnad ensamkommande asylsökande barn – 31 000 kr för HVB och 39 000 kr för familjehem.
- HVB-schablon för asylsökande ensamkommande barn – 1 900 kr/barn/dygn
- Stödboende för asylsökande och nyanlända barn och ungdomar (16 – 21 år) - 1 000kr/dygn/barn el. ungdom
- Ersättning för vårdinsatser för asylsökande barn (ej ensamkommande) i de fall kommunen har fattat beslut för barnet med stöd av LVU eller SoL.
- Faktiska kostnader för vård och boende för asylsökande och nyanlända ensamkommande barn och unga (familjehem, HVB-hem, hem hos särskild förordnad vårdnadshavare eller LVU-hem) – enl. faktura el. kostnadsunderlag
- Extra ordinära kostnader för asylsökande, och för nyanlända barn och vuxna, till exempel skyddat boende, kontaktperson till barn och unga, placeringar enligt Sol, LVU, LVM för icke ensamkommande barn m.m. – enl. faktura
- Resa till anvisningskommun för ensamkommande asylsökande barn – enl. faktura
- Vistelse i ankomstkommun ensamkommande asylsökande barn – enl. faktura
- Placeringskostnader för barn som inte är ensamkommande och där förälder är medplacerad. – enl. faktura.

---

## *Bilaga 3*

Aktuella kostnader som nämnden kunde söka ersättning för, exklusive ersättningar för ensamkommande barn och unga. För kostnader fram till och med 30 juni 2017. OBS ansökan för dessa kostnader skulle senast varit Migrationsverket tillhanda 31 dec 2017.

- Initiala kostnader för kvotpersoner/vidarebosatta. – enl. faktura
- Ersättning för tomhyra av lediga lägenheter. OBS! anmälan krävs.
- Ersättning för ekonomiskt bistånd för de nyanlända vuxna som p.g.a. egen sjukdom inte kan medverka i arbetsförmedlingens etableringsprogram.
- Ersättning för ekonomiskt bistånd för ensamkommande ungdomar som ej har vård och boende enligt SoL, och som studerar på gymnasiet.

## Bilaga 4

Kostnader för nämnden att ansöka om ersättning för och som har uppstått från och med 1 juli 2017

- Ersättning för ensamkommande barn och unga som är placerade enligt LVU, eller motsvarande enligt SoL – enl. faktura. Om schablon om 1350 eller 750 kr har utbetalats dras denna summa av från Migrationsverket vid handläggning av ärendet
- Ersättning för ensamkommande barn som ger sig till känna i kommunen och söker asyl (när kommunen är s.k. ankomstkommun) - schabloniserat belopp om 3 000 kr/barn/dygn.
- Ersättning för kommunplacerade ensamkommande barn och unga som bor hos en särskild förordnad vårdnadshavande som den barnet eller den unge tidigare har varit familjehemsplacerad hos. – enl. faktura.
- Ersättning för extra ordinära kostnader, för kostnader för till exempel skyddat boende, kontaktperson till barn och unga, placeringar enligt Sol, LVU, LVM för icke ensamkommande barn m.m.
- Initiala kostnader för kvotpersoner/vidarebosatta. – enl. faktura
- Ersättning för tomhyra av lediga lägenheter. OBS! anmälan krävs på Migrationsverkets hemsida.
- Ersättning för ekonomiskt bistånd för de nyanlända vuxna som p.g.a. egen sjukdom helt eller delvis inte kan medverka i arbetsförmedlingens etableringsprogram.
- Ersättning för ekonomiskt bistånd för ensamkommande ungdomar som ej har vård och boende enligt SoL, och som studerar på gymnasiet.
- Ersättning för försörjningsstöd för de ensamkommande unga som har varit ensamkommande och som inte studerar eller som har rätt till CSN.

## *Bilaga 5*

Ersättningar som utbetalades per automatik från Migrationsverket.

Fram till och med 30 juni 2017

- Grundersättning för mottagande av asylsökande 500 000 kr, utbetalas en gång i början av året.
- Grundersättning för mottagande av nyanlända 224 000 kr för 2017, utbetalas senast i april varje år.
- Ersättning för stödinsatser för asylsökande barn 175 627 kr, utbetalades i maj 2017 men summan har varierat från år till år.
- Extra barnschablon för nyanlända ensamkommande barn och unga upp till 21 år – 30 000 kr utbetalas en gång i samband med kommunplacering.
- Schablon för etableringsinsatser, utbetalas under 2 år. För personer under 65 år : 126 400 kr. För personer över 65 år: 79 100 kr.
- Schablon för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd, (innan dess att arbetsförmedlingens etableringsuppdrag startar) : 3000 kr för personer upp till 20 år, 7 500 kr för personer 20-65 år som anvisats från anläggningsboende, 4 000 kr för personer 20-65 år som har bott i eget boende under tiden som asylsökande.

## Bilaga 6

Ersättningar som utbetalades per automatik från Migrationsverket.

Från och med 1 juli 2017

- Grundersättning för mottagande av asylsökande 500 000 kr, utbetalas en gång i början av året.
- Rörlig kostnad för asylsökande ensamkommande barn som antas anvisas till kommunen under året : 9 450 kr/barn. Antalet grundar sig i Migrationsverkets februari-prognos. Fastslaget antal meddelas i mars varje år.
- Grundersättning för mottagande av nyanlända 224 000 (för 2017), utbetalas senast i april varje år. Summan har varierat från år till år.
- Schablon för etablering, utbetalas under två år. För personer under 65 år : 126 400 kr. För personer över 65 år: 79 100 kr.
- Schablon för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd, (innan dess att arbetsförmedlingens etableringsuppdrag startar) : 3000 kr för personer upp till 20 år, 7 500 kr för personer 20-65 år som anvisats från anläggningsboende, 4 000 kr för personer 20-65 år som har bott i eget boende under tiden som asylsökande.
- För asylsökande och nyanlända ensamkommande barn under 18 år : 1 350 kr/dygn/barn för vård och boende
- För nyanlända ensamkommande ungdomar över 18 år men under 21 år, som har varit ensamkommande barn och som studerar på gymnasiet : 750 kr/person/dygn
- Anvisningsschablon : 52 000 kr för varje ensamkommande barn som anvisas till kommunen. Utbetalas en gång.
- Schablon om 30 000 kr för varje ensamkommande barn under 18 år, som ska täcka kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten. Utbetalas en gång.