

Revisionsrapport

*Hantering och
ansökning av
statsbidrag inom
flyktingmottagandet*
Övertorneå kommun

Anna Carlénius
Revisionskonsult

Januari 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning.....	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga	2
2.3.	Metod och avgränsning	3
3.	Bakgrund	4
4.	Granskningsiakttagelser	6
4.1.	Rutiner/riktlinjer	6
4.2.	Återsökningar	8

Bilaga: Ersättningsmöjligheter

1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat hantering och ansökning av statsbidrag inom flyktingmottagandet. Uppdraget har tillkommit via revisorernas risk och väsentlighetsanalys.

Följande revisionsfråga har formulerats för uppdraget: Säkerställer ansvariga nämnder att kommunen får del av de statliga ersättningar inom flyktingmottagandet som kommunen har rätt till?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att ansvariga nämnder säkerställer att kommunen får del av de statliga ersättningar som man har rätt till.

- Alla berörda förvaltningar återsöker de medel man har rätt till. Inom Barn- och utbildningsförvaltningen och enheten för integration och arbetsmarknad bevakar man även externa bidrag från både Skolverket och Länsstyrelsen kontinuerligt.
- Vi bedömer att det finns ett helhetsgrepp, dock saknas fullt ändamålsenliga dokumenterade rutiner inom kommunen för ansökning av statlig ersättning för återsökningsbara kostnader kopplat till flyktingmottagandet. Däremot finns det en politisk fastställd fördelning av statsbidragen för flyktingmottagandet vilket är bra.
- Det är positivt att tjänsteman inom kommunstyrelsen har ett uttalat ansvar för, samt kunskap om, återsökningar och att det finns en tydlig samordnande funktion.
- Det finns en samlad bild för hela kommunen och det finns tjänstemän som har det samlade ansvaret. Vår bedömning är att kommunen har mycket att vinna i och med det samlade ansvar som finns och en samlad kompetens inom kommunen, detta gör att kommunen bättre kan möta den ökade tillströmningen av asylsökande.
- Vi rekommenderar kommunen att vidareutveckla och framförallt dokumentera sina rutiner inom området. Detta för att minska sårbarheten vid byte av personal exempelvis.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Revisorerna i Övertorneå kommun har gett PwC i uppdrag att granska kommunens hantering av statliga ersättningar inom flyktingmottagandet. Granskningen har tillkommit via revisorernas bedömning av väsentlighet och risk.

Det kommunala flyktingmottagandet baseras på överenskommelser med Migrationsverket och finansieras av statsbidrag. Kommuner har rätt till ersättning från staten för vissa av de kostnader de har för asylsökande. Kommuner har även rätt till ersättning för vissa kostnader de har för personer som ansökt om eller fått uppehållstillstånd. En del av de statliga ersättningarna betalas ut utan ansökan och en del behöver kommuner ansöka om.

Övertorneå kommun har en gemensam överenskommelse med kommunerna i Östra Norrbotten om att ta emot 80 nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande per år. Av dessa 80 platser är 50 anvisningsbara och 30 personer beräknas bosätta sig själv. Överenskommelsen gäller personer med permanent uppehållstillstånd (PUT). Kommunen har även en överenskommelse att tillhandahålla 27 platser, varav 8 asylplatser, för ensamkommande flyktingbarn.

Den statliga ersättning som kommunen har rätt till regleras i ett antal förordningar. Olika bestämmelser gäller för mottagna före respektive efter 1 december 2010, samt för asylsökande. Vissa ersättningar, såsom grundersättning och schablonersättning, utbetalas per automatik enligt folkbokföringsuppgifter. Andra ersättningar behöver kommunen ansöka om särskilt.

2.2. Revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- Säkerställer ansvariga nämnder att kommunen får del av de statliga ersättningar inom flyktingmottagandet som kommunen har rätt till?

Kontrollmål:

- Finns ändamålsenliga rutiner för hantering av statlig grund- och schablonersättning inom flyktingmottagandet?
- Finns ändamålsenliga rutiner för ansökning av återsökningsbara statliga ersättningar inom flyktingmottagandet? Är rutinerna för uppföljningen av ekonomin tillfredställande?
- Omfattas statliga ersättningar inom flyktingmottagandet av nämndernas interna kontroll?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har avgränsats till Kommunstyrelsen, Socialnämnden, Överförmyndaren, Barn- och utbildningsnämnden. Arbetet har genomförts genom intervjuer, dokumentgranskning av rutiner för hantering och återsökning av statsbidrag samt analys av utdrag ur ekonomisystemet för redovisningen av erhållna ersättningar.

3. *Bakgrund*

I Övertorneå kommun berörs ett flertal nämnder av statliga ersättningar inom flyktingmottagandet. Det innebär att alla nämnder i denna granskning på ett eller annat sätt har möjlighet att få del av statliga ersättningar för vissa kostnader. I Övertorneå har socialnämnden, barn och-, utbildningsnämnden, kommunstyrelsen samt överförmyndaren varit aktuella.

Det är fyra förordningar som reglerar den statliga ersättningen från Migrationsverket, förordningarna gäller för olika målgrupper. När det gäller de asylsökande inklusive de ensamkommande barnen är det:

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

När det gäller nyanlända med uppehållstillstånd så är det:

- Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ErsF). Denna avser personer med uppehållstillstånd mottagna före 1 december 2010.
- Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar (NyErsF). Denna avser personer med uppehållstillstånd mottagna efter 1 december 2010.
- Förordning (2014:946) om statlig ersättning för personer med uppehållstillstånd och kvar på anläggningsboende. Gäller SFI-studier i svenska från 1 juli 2014.

Det finns två olika ersättningstyper:

- Automatiska ersättningar (grundersättning vid överenskommelser samt schablonersättningar utifrån folkbokföringen)
- Återsökningsbara ersättningar (faktiska kostnader eller schabloniserad ersättning)

Ansökningarna måste ske inom en viss tid och det är olika ansökningsperioder. Ersättningarna kan innehålla tröskelvärden som man måste komma upp i för att få ersättningen. Underlag krävs till ansökningarna. Rätten till ersättning upphör vid svenskt medborgarskap.

Arbetsmarknads- och integrationsenheten ligger under kommunstyrelsen som har ansvarar för mottagandet av nyanlända och ger stöd och information under den första tiden. Övertorneå kommun har vidare en överenskommelse med Migrationsverket om att ta emot ensamkommande barn och ungdomar.

Överenskommelsen omfattar 27 platser, varav 8 alltid ska finnas tillgängliga för asylsökande barn och ungdomar. Kommunen har tre HVB-hem: Atlas, Nova och Orion samt Plus-18-verksamhet för ungdomar över 18 år som är i fortsatt behov av stöd och hjälp.

Socialnämnden ansvarar för individ- och familjeomsorg (IFO) och handikapp- och äldreomsorg, kommunal hälso- och sjukvård enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Barn och- utbildningsnämnden ansvarar för förskola, grundskola, särskola, gymnasium och söker ersättningarna för SFI-verksamheten. Dessa verksamheter omfattas av de statliga ersättningar som kommunen kan ansöka om hos Migrationsverket för asylsökande barns och vuxnas skolgång.

Överförmyndaren ansvarar för att god man åt asylsökande barn utses fram tills det att barnet får uppehållstillstånd och en särskild förordnad vårdnadshavare är utsedd. Godmanskapet upphör också om barnet fyller 18 år eller om barnets föräldrar/förälder kommer till Sverige och är i stånd att vara vårdnadshavare. Socialnämnden väcker talan hos tingsrätten om behov av en särskild förordnad vårdnadshavare. När en sådan är utsedd upphör godmanskapet.

4. Granskningsiakttagelser

4.1. Rutiner/riktlinjer

Några centrala riktlinjer eller regler för hur integrationsarbetet ska hanteras finns inte i kommunen. Däremot finns det en politisk fastställd fördelning av statsbidrag inom flyktingmottagandet.

Inom enheten för Integration och arbetsmarknad finns det rutiner för att återsöka medel från Migrationsverket, dock är rutinerna inte dokumenterade. I dagsläget återsöker enheten socialförvaltningens återsökningar. Framtida arbetsfördelning är dock inte bestämd vid granskningstillfället och tillsvidare kvarstår arbetsfördelningen mellan socialförvaltningen och arbetsmarknads- och integrationsenheten oförändrat. Inom enheten finns det en samordnande tjänsteman med kunskaper om statliga ersättningar. Det gör att det finns mycket kunskap inom enheten kring återsökningar. Arbetet med återsökningar ligger på en person vilket är positivt ur flera aspekter, men på grund av att det saknas dokumenterade rutiner kring arbetet kan det göra återsökningarna sårbara vid eventuell frånvaro.

Inom förvaltningen för barn och utbildning finns rutiner för att söka terminsersättningar för asylsökande barns skolgång, men dessa är inte dokumenterade. Inom skolan i Övertorneå är det flera personer som känner till återsökningarna och är i olika steg involverade i arbetsgången, vilket gör att det inte blir lika sårbart vid eventuell frånvaro.

Överförmyndaren har också rutiner för att söka statsbidrag, men inte heller dessa rutiner är dokumenterade.

Övertorneå kommun hade vid granskningstillfället inte börjat använda Migrationsverkets nya E-tjänst för återsökning av statsbidrag. Däremot har man slutit ett avtal och ska börja använda tjänsten från och med 1 januari 2015. Verktuget förenklar arbetet och ger bättre möjlighet till översikt och ekonomiskt uppföljning.

Vi noterar också att ingen av de granskade nämnderna har uppmärksammat statliga ersättningar inom flyktingmottagandet inom ramen för den interna kontrollen år 2014. För att säkerställa att man gör återsökningar har man dock kontinuerliga budgetuppföljningar. Skolan följer exempelvis upp återsökningarna genom att budgetera för intäkter för respektive verksamhet utifrån antal asylsökande elever. Vid budgetuppföljningarna ser man om det har kommit in intäkter som matchas mot budgeten.

Återsökta- och schablonersättningar från Migrationsverket kommer in till kassan centralt på kommunen, därefter fördelas medlen ut till respektive förvaltning som gjort ansökan. När det gäller schablonersättningarna går de till Kommunstyrelsen men fördelas ut enligt den politiskt fastställda fördelningen av schablonersättningar. Det finns en rekommendation från Migrationsverket om hur schablonersättningen bör fördelas mellan berörda nämnder i en kommun.

Barn- och utbildningsnämnden 45 %, Socialnämnden 25 % och den nämnd som har ansvar för integrationsfrågor 30 %, vilket i Övertorneå är Kommunstyrelsen. Övertorneå kommun följer rekommendationen.

I Övertorneå kommun finns även medel avsatta för framtida åtaganden, totalt belopp augusti 2014 var 16,7 mnkr. Av dessa kommer 1,5 mnkr att överföras till barn- och utbildningsförvaltningen för att täcka kostnader för SFI-verksamheten, 0,5 mnkr till en förlängning av projektet "Gemenskap är målet", 1 mnkr till nystartsjobb för nyanlända, 1 mnkr till samarbetsinsatser med socialförvaltningen för att förhindra utanförskap för individer som står långt från arbetsmarkanden, samt 0,5 mnkr till barn- och utbildningsförvaltningen under tre år för en studie-och yrkesvägledare/samordnare.

Övertorneå har byggt upp ovanstående medel (16,7 mnkr) på grund av att kommunen bland annat har haft lägre kostnader för HVB-hemmen än vad som erhållits från Migrationsverket, vilket genererar överskott. Det som bör tas i beaktande är att kommunen bör ha medel över för bland annat återställningskostnader när verksamheterna upphör. Detta för att det inte ska drabba övrig verksamhet i form av pengar från övrig verksamhets driftsmedel. Redovisningen av dessa medel kommer att tas upp i granskningen av årsredovisningen 2014.

Enligt intervjuerna finns det tydliga rutiner för att kontrollera att förvaltningarna får in schablonersättningarna samt de återsökta ersättningarna. Handläggarna ansvarar för detta i samarbete med ekonomer. I praktiken går kontrollen till genom att förvaltningarna meddelar ekonomikontoret var de återsökta beloppen ska överföras respektive ekonom ser till att de inkomna medlen överförs till respektive förvaltning. Sättet är ett inarbetat arbetssätt, det finns inte direkt några nedskrivna rutiner utan varje ansvarig person uppges veta vad de ska göra.

Sammanfattningsvis kan sägas att det inte finns någon samlad dokumenterad beskrivning över ansvarsfördelning och arbetsrutinerna mellan nämnder/verksamheter beträffande återsökning. Däremot finns det ett kontinuerligt erfarenhetsutbyte inom området och det finns utsedda personer som har att ta ett större grepp/ansvar för frågorna inom kommunen.

Bedömning

Vi bedömer att det finns ett helhetsgrepp. Dock saknas fullt ändamålsenliga dokumenterade rutiner inom kommunen för ansökning av statlig ersättning för återsökningbara kostnader kopplat till flyktingmottagandet. Däremot finns det en politisk fastställd fördelning av statsbidrag inom flyktingmottagandet vilket är bra.

Det är positivt att tjänsteman inom kommunstyrelsen har ett uttalat ansvar för, samt kunskap om, återsökningar och att det finns en tydlig samordnande funktion.

Uppföljning av beviljade medel förefaller fungera väl, även här bedömer vi dock att en dokumentation behöver göras.

Enligt vår bedömning behöver nämnderna stärka sin interna kontroll för att se till att det finns dokumenterade rutiner som säkerställer att kommunen får del av de ersättningar som kommunen har rätt till inom respektive verksamhetsområde.

Att tänka på vid utformning av dokumenterade rutiner/riktlinjer:

- Fördelning av statsbidrag mellan nämnder och verksamheter.
- Vilken verksamhet söker för vad, faller något mellan stolarna.
- Sårbart om bara en person kan och vet hur man gör.
- Inventera verksamheter och funktioner som berörs av statsbidrag.
- Gränsdragningsfrågor och samordningsmöjligheter.
- Utse ansvarig/ansvariga för bevakning av ärenden.
- Ansvarig för ansökan och uppföljning av beslut.
- Ansökningsperiod, blankett och underlag m.m.
- Kommunikation med ekonom, vilka medel väntas, var ska de sättas in, behöver uppbokning ske mellan åren.
- Nyttja Migrationsverkets nya e-tjänst, utgå från e-tjänstens möjligheter vid skapande av nya rutiner för en effektiv administration av återsökningar.
- Information om insatser från verksamhetspersonal skickas till personalen som återsöker. Viktigt med kunskap även hos biståndshandläggare och socialsekreterare.

4.2. Återsökningar

Barn- och utbildningsförvaltningen återsöker terminsersättningar för asylsökande barns skolgång. Förvaltningen söker även ersättning för extraordinära kostnader för asylsökande barns skolgång liksom ersättning för SFI-verksamheten. Förvaltningschefen bevakar även Skolverkets hemsida och söker olika bidrag därifrån.

Arbetsfördelningen på förvaltningen är bra eftersom det är en handläggare som har kunskap om återsökningar samt att handläggaren har dialog med övriga tjänstemän på förvaltningen och i kommunen avseende återsökningarna. Förvaltningschefen skriver under återsökningarna. Handläggaren har skapat egna rutiner för arbetet, rutinerna är inte dokumenterade men det finns, enligt uppgift, ytterligare tjänstemän inom förvaltningen som är insatta i hanteringen vilka kan fungera som backup.

Det finns även möjlighet att söka ersättning för papperslösa elever. Skolverket fördelar 25 mnkr per termin för detta. Det finns ingen ersättning att söka från Migrationsverket avseende barn med uppehållstillstånd, men däremot kan man bevaka andra möjligheter till bidrag t ex genom Skolverket. Barn- och utbildningsförvaltningen uppges bevaka detta kontinuerligt.

Inom integrations- och arbetsmarknadsenheten återsöks de statsbidrag som enheten har rätt till idag. Enheten återsöker även för socialförvaltningen. Inom enheten bevakar man och söker medel från Länsstyrelsen. Under 2014 har enheten haft två projekt igång om totalt ca 0,5 mnkr. Det finns, som nämnts ovan, en samordnande tjänsteman som löpande bevakar och samlar in information för olika målgrupper avseende ärenden som kan komma att återsökas. Via integrations- och arbetsmarknadsenheten sker också en kontinuerlig dialog mellan olika funktioner inom kommunen avseende återsökningar.

Särskilt viktigt är att socialsekreterarna men även andra funktioner är medvetna om när ärenden kan bli aktuella för återsökning och rapporterar detta till den samordnande tjänstemanen.

I och med att Integrations- och arbetsmarknadsenheten har en samordnande tjänsteman minskar risken att missa eventuella återsökningar genom att det är en person som fångar upp ärenden med återsökningsbara kostnader. Att kommunen har en enhet för integrationsfrågor synliggörs frågorna inom området vilket vi ser som positivt och bör stärka förutsättningarna för att kommunen söker och erhåller de ersättningar man är berättigad till.

Överförmyndaren återsöker medel för god man. Vår granskning visar att Övertorneå kommun har kontroll på återsökningen avseende god man. Överförmyndaren kan bara återsöka medel för asylsökande. När personen får uppehållstillstånd går det inte att återsöka medel från Migrationsverket. Detta kan göra att det uppstår en kostnad för överförmyndaren i väntan på att särskild förordnad vårdnadshavare blir utsedd. Detta kan dock i regel täckas av andra återsökningar från enheten för integration och arbetsmarknad.

Bedömning

Alla berörda förvaltningar återsöker de medel som kommunen har rätt till. Inom barn- och utbildningsförvaltningen bevakas även möjligheten till externa bidrag från Skolverket kontinuerligt.

I Övertorneå finns kunskap och kontroll av återsökningar vilket är bra inför framtida större tillströmning av nyanlända i och med att asylboende för nyanlända har öppnats på orten.

Det finns en samlad bild för hela kommunen och det finns tjänstemän som har ett samlande ansvar. Vår bedömning är att kommunen har mycket att vinna i och med det samlade ansvar som finns och en samlad kompetens inom kommunen. Detta gör att kommunen har förutsättningar för att möta den ökade tillströmningen av asylsökande.

2015-01-30

Anna Carlénius

Projektledare

Hans Forsström

Uppdragsledare

Bilaga

Ersättning Asylsökande Förordning (2002:1118)	Belopp 2014	Automatisk /Ansökan
Utbildning 5-6§ - Förskola - Förskoleklass - Grundskola, grundsärskola eller specialskola - Gymnasieskola eller grundsärskola	39 100 kr/år 31 900 kr/år 62 600 kr/år 71 100 kr/år	Ansökan
Extraordinära kostnader skolverksamhet 5§ - Särskilda stödinsatser (individbaserade), tex. elevassistent - Extra (särskild anordnade) skollokaler, skolskjuts särskolebarn	Faktisk kostnad	Ansökan
Ensamkommande asylsökande barn 1,4,7,8,11 § - Grundersättning - Transport till kommun - Vård i annat hem än barnets eget (SoL, LVU) - Utredning (SoL) - Boendeplatser - Godman	500 000 kr Faktisk kostnad Faktisk kostnad 39 000 kr familjehem 31 000 kr HVB-hem 1 600 kr/dygn avtalad plats+ 300 kr/dygn belagd plats Faktisk kostnad	Automatiskt Ansökan Ansökan Ansökan Automatiskt/ ansökan Ansökan
Vård av barn 7§ - Vårdinsatser (SoL, LVU)	Faktisk kostnad	Ansökan
Förebyggande stödinsatser för barn 11 a§	Ersättning efter tillgång, under 2014 fördelas 5 mnkr till berörda kommuner och 45 mnkr utifrån antal barn	Automatiskt
Extraordinära (strukturella) kostnader för asylsökande inkl. ensamkommande barn 11§	Faktisk kostnad	Ansökan
Särskilda målgrupper 9-9a§ - Synnerligen ömmande omständigheter pga sjukdom - Bevispersoner	Faktisk kostnad	Ansökan
Ersättning Personer med uppehållstillstånd mottagan efter 1 dec 2010 Förordning (2010:1122)	Belopp 2014	Automatisk /Ansökan
Grundersättning 9§	220 000 kr/år	Automatisk
Schablonersättning 10-14§	82 900 kr 0-64 år 51 900 kr 65-n år	Automatisk
Initiala kostnader för ekonomiskt bistånd 15-17§	3 000 kr >20 år 7 500 kr 20-64 år fr EBO ¹ 4 000 kr 20-64 år fr ABO ² eller anknytning	Automatisk
Ekonomiskt bistånd 19-21§	Faktisk kostnad	Ansökan
Försörjningsstöd - Ungdomar med uppehållstillstånd - Saknar föräldrar i landet - Går på gymnasiet - Bor i eget boende	Faktisk kostnad	Ansökan

¹ Person från eget boende

² Person från anläggningsboende, boende ordnat av Migrationsverket

Äldre, sjuka och funktionshindrade 22-27§ - Stöd och hjälp i boendet, särskilda boendeformer för service och omvårdnad (SoL) - LSS/LASS, bostadsanpassningsbidrag - Varaktigt hälso- och sjukvård minst 3 år	75 % av kostnaden Faktisk kostnad vid minsta totala kostnad 60 000 kr/person och år	Ansökan
Ensamkommande barn 28-31§ - Vård i annat hem än barnets eget (SoL, LVU) - Boendeplatser - Schablonersättning engångsbelopp	Faktisk kostnad 1 600 kr/dygn avtalad plats + 300 kr/dygn belagd plats 30 000 kr	Ansökan Automatisk/ Ansökan Automatisk
Vissa betydande särskilda kostnader 32§ Viss ersättning för tomhyror 32§	Ersättning efter tillgång Max 12 000 kr/bostad	Ansökan Ansökan
Ersättning för att underlätta etablering, nätverk, språkinläring, stöd till ensamkommande barn, gärna samverka ideell sektor	21 mnkr finns att fördela 2014	Ansökan till Länsstyrelsen
Ersättning SFI för personer med uppehållstillstånd kvar på anläggningsboende. Förordning SFS (2014:946)	Belopp 2014	Automatisk /Ansökan
SFI studier i svenska från 1 juli 2014	7 000 kr/per person och kommun	Ansökan
Ersättning Statsbidrag för utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd. Förordning (2013:361)	Belopp 2014	Automatisk /Ansökan
Papperslösa barns rätt till utbildning	Skolverket fördelar 25 mnkr per termin	Ansökan
Barn med uppehållstillstånd	Bevaka möjligheter till bidrag från skolverket tex. för bidrag för ökad undervisningstid för nyanlända elever 2013-2016	Ansökan