



**Umeå kommun**

**Flyktingmottagande  
Rapport**

KPMG AB  
*10 juni 2016*  
*Antal sidor: 23*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte	2
2.3	Avgränsning	3
2.4	Revisionskriterier	3
2.5	Ansvarig nämnd	3
2.6	Metod	3
2.7	Projektorganisation	3
3.	Organisation, politisk styrning och ledning	4
3.1	Tidigare granskning	6
3.1.1	Sammanfattning av tidigare granskning	6
3.1.2	Vad har hänt sen tidigare granskning	7
4.	Statsbidragshanteringen	8
4.1	Aktuellt regelverk	8
4.2	Umeå	9
4.2.1	Hantering av ersättningar utan direkt ansökan	14
4.2.2	Återsökningsbara statsbidrag	16
4.2.3	Extra statsbidrag	17
5.	Intern kontroll	17
6.	Slutsatser och rekommendationer	18
6.1	<b>Bedömning av revisionsfrågor</b>	18

## 1. Sammanfattning

Vi har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens flyktingmottagande. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Syftet med granskningen har varit att **dels** göra en uppföljning av tidigare granskning med fokus på ledning och styrning och **dels** att granska om kommunen har tillförlitliga rutiner angående hantering av statliga medel samt om kommunen söker och erhåller de medel man har rätt till.

Under det senaste året har det skett en kraftig ökning av antalet nyanlända i Umeå liksom i landets övriga kommuner.

Vi kan konstatera att Umeå kommun har tagit ett kraftfullt tag i den situation som nu är med kraftiga flyktingströmmar till kommunen. Dels har frågan organisatoriskt lyfts i kommunens organisation och dels finns nu ett uttalat samordningsansvar för integration.

Avseende den andra delen i granskningen, statsbidragshanteringen så kan vi även här konstatera att Umeå kommun tagit ett kraftfullt tag i statsbidragen i och med att controller är utsedd med särskilt samordnande ansvar.

Umeå kommun kan redovisa den totala statsbidragsintäkten och har en bra bild över var kostnader genereras. En processkartläggning är gjord och riskfyllda moment identifierade. Detta gör att vi bedömer att Umeå har en god kontroll över statsbidragshanteringen och att man fortsätter att jobba för att säkra rutinerna och ansvaret ytterligare. Allt detta bedömer vi som mycket positivt.

### ***Våra rekommendationer:***

Mot bakgrund av granskningens resultat så vill vi lämna följande rekommendationer:

- Vi kan känna en viss oro för sårbarheten då rutinerna ibland bygger mycket på en handläggare och att rutinerna inte är dokumenterade. Vår rekommendation är att dokumentera rutiner och arbeta för att minska sårbarheten.
- Det finns inga planer på att ta fram en handlingsplan eller annan strategi angående flyktingmottagande och integration. Vår uppfattning är att det kan vara av godo att i någon form dokumentera det arbete som nu pågår i t.ex. en handlingsplan eller annan strategi.
- Statsbidragen är komplicerade och det krävs mycket av organisationen att ha kontroll över dem. Därför anser vi att de specifikt bör ingå i den interna kontrollen.

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

Vi har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens flyktingmottagande. I granskningen ingår även en uppföljning på tidigare granskning av integration som gjordes 2014. Granskningen ingår i revisionsplanen för år 2016.

Den tidigare granskningen visade bl.a. en brist på politiska mål, styrning och viljeinriktning med flyktingmottagandet. Den senaste tidens kraftigt ökade flyktingmottagande gör det allt viktigare med en tydlig styrning av mottagandet ur flera aspekter.

Kommuner har rätt till ersättning från staten för vissa av de kostnader de har för mottagandet av flyktingar. Detta gäller i första hand för personer som erhållit uppehållstillstånd, PUT, samt i vissa fall även för asylsökande. En del av de statliga ersättningarna betalas ut utan ansökan och en del behöver kommunen ansöka om.

Umeå kommun tar emot personer med uppehållstillstånd och även asylsökande. Både vuxna och familjer samt ensamkommande barn och ungdomar utan legal vårdnadshavare.

Flera förvaltningar i den kommunala organisationen är involverade i statsbidragshanteringen vilket innebär att många personer är engagerade i fördelning av schablonbidrag, utbetalningar samt ansökningar av statsbidrag i de fall kommunen ska återsöka.

Att ha dåliga kunskaper och dåliga rutiner inom området kan innebära mycket stora intäktsförluster för kommunen.

Umeå kommuns revisorer bedömer i sin *risk- och väsentlighetsbedömning* att det finns en risk för bristande styrning och uppföljning av verksamheten gentemot lag och fastställda mål.

### 2.2 Syfte

Granskningen har syftat till att **dels** göra en uppföljning av tidigare granskning med fokus på ledning och styrning och **dels** att granska om kommunen har tillförlitliga rutiner angående hantering av statliga medel samt om kommunen söker och erhåller de medel man har rätt till.

Vi har därför granskat:

- Hur arbetar kommunstyrelsen i den situation som uppstått med nuvarande stora flyktingströmmar?
- Vilka åtgärder har vidtagits sen revisorernas tidigare rapport?
- Hur säkerställer ansvariga nämnder att kommunen får del av de statliga ersättningar som man har rätt till?
- Finns modell för fördelning av schablonbidraget?

- Finns ändamålsenliga rutiner och tydligt ansvar för hanteringen av de statsbidrag kommunen erhåller *utan ansökan*?
- Finns ändamålsenliga rutiner för ansökning av *återsökningsbara* statsbidrag?
- Finns tydliga ansvarsfördelningar mellan olika förvaltningar angående uppföljning och återsökning?
- Finns en samlad bild i kommunen över vilka statsbidrag som totalt erhålls för flyktingmottagandet?
- Omfattas statliga ersättningar inom flyktingmottagandet av nämndernas interna kontroll??

## 2.3 Avgränsning

Granskningen har omfattat nämndernas arbete med statliga ersättningar för flyktingmottagande samt övergripande styrning och ledning.

## 2.4 Revisionskriterier

Vi har i övergripande bedömt om verksamheterna uppfyller:

- Aktuell lagstiftning och förordningar inom flyktingmottagandet.
- Migrationsverkets allmänna råd.
- Kommunens riktlinjer och rutiner.

## 2.5 Ansvarig nämnd

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen och övriga berörda nämnder.

## 2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta styrdokument.
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker.
- Granskning av rutiner kring hanteringen av statsbidrag.

## 2.7 Projektorganisation

Ansvarig för projektet har varit Lena Forssell, certifierad kommunal yrkesrevisor. Projektmedarbetare har varit Maria Skalk, revisor. Per Skalk har deltagit i granskningen genom sin roll som biträdande kundansvarig.

### 3. Organisation, politisk styrning och ledning

Flyktningmottagande och integration är ett område som spänner över hela den kommunala verksamheten. Det kommunala ansvaret handlar om de flyktingar som kommer till Umeå och som är anvisade. Det handlar också om visst ansvar för asylsökande som ordnar eget boende, s.k. EBOs och om familje-återföreningar. Asylsökande som finns på Migrationsverkets anläggningar är under Migrationsverkets ansvar, förutom när det gäller skolgång till barn.

Kommunen har alltid ansvar för ensamkommande barn och ungdomar, asylsökande såväl som barn/ungdomar med permanent uppehållstillstånd, PUT.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret och ett av kommunalråden har ett ansvar för integrationsfrågor.

Organisationen har förändrats och är mer renodlat kopplad till det politiska gränssnittet, idag ligger frågorna under områden som tillväxt, samhällsbyggnad, utbildning, äldreomsorg, se vidare Fig 1 nedan. Umeå kommun har utökat med mer centrala stabsfunktioner och nyckelroller som har det överordnade samordnande ansvaret. Tillväxtfrämjande frågor i stort ligger under kommunstyrelsen, dit hör bl.a. integration i ett vidare begrepp

Verksamhetschef VIVA finns med samordningsansvar för integrationsfrågor. Ett nytt forum är på väg att skapas och kommer att bestå av representanter från berörda verksamheter i den kommunala organisationen. Forumet kommer att sammanträda regelbundet och rapportera direkt till tillväxtdirektör. Extern samverkan finns också med andra myndigheter såsom Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, privata aktörer m.fl. och ett starkt samarbete finns inom regionen i integrationsfrågor.

Umeå kommun har idag i huvudsak två organisatoriska enheter som ansvarar för flyktingar. Dessa finns under två nämnder, Gymnasie och vuxenutbildningsnämnden och individ- och familjenämnden. Även inom För- och grundskolenämnden finns ett stort ansvar. Andra nämnder berörs i mindre omfattning. De organisatoriska enheter som vi tittat närmare på i denna granskning är:

- VIVA, Vägledning-Introduktion-Vuxenutbildning-Arbetsmarknad. Ansvarar för mottagande, introduktion av nyanlända med uppehållstillstånd vilket innebär ansvar för praktiskt mottagande, sfi<sup>1</sup>, samhällsintroduktion, arbetsmarknad, komvux mm.
- Socialförvaltningen. Ansvar för ensamkommande barn och ungdomar, både asylsökande och barn/ungdomar med uppehållstillstånd. Innebär ansvar för placering i boende, HVB<sup>2</sup>-hem eller familjehem.

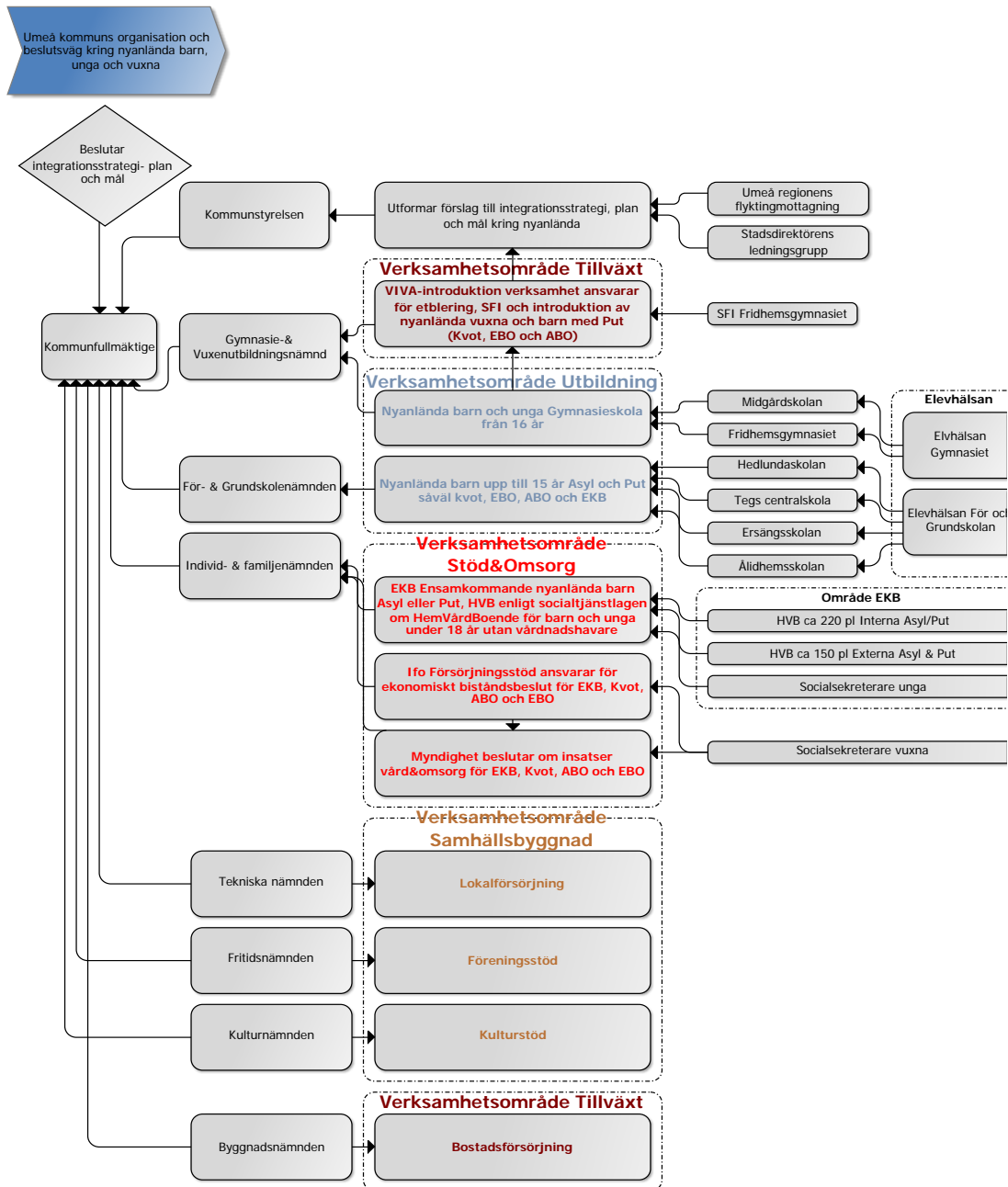
Kommunen har i sin organisationsmodell verksamhetsområde för tillväxt och verksamhetsområde för stöd och omsorg. Dessa verksamhetsområden går tvärs igenom nämnds- och förvaltningsorganisationen, då ansvar finns inom olika nämnder. Se vidare Fig 1 nedan.

---

<sup>1</sup> Sfi – svenska för invandrare

<sup>2</sup> HVB – hem för vård eller boende.

Verksamheterna, är i dag, organiserade under olika nämnder och det är en målsättning att varje verksamhet ska ha en egen process över ex. hur och vad man kan ansöka om ersättning för:



*Fig 1. Umeå kommuns organisation angående mottagande av nyanlända, barn och vuxna. Källa: Umeå kommun<sup>3</sup>.*

## **3.1 Tidigare granskning**

### **3.1.1 Sammanfattning av tidigare granskning**

Revisorerna i Umeå kommun gjorde 2014-11-02 en granskning av Umeå kommuns arbete med integration och mångfald.

Granskningen syftade till att bedöma om styrning, genomförande och uppföljning av arbetet med att integrera nyanlända och andra invandrare fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Integrationsarbetet i den kommunala organisationen utfördes som revisorerna uppfattade det, på ett ändamålsenligt sätt. Kommunen satsade på ett mottagande som syftade till en snabb integrering i och med samordningsansvar på Viva. Socialtjänsten, arbetsmarknadsenhet, skolan, barnomsorgen, Sfi, bostadsförsörjning m.fl. var inblandade i arbetet vilket förutsätter gott samarbete. Det stora problemet var bristen på bostäder.

I granskningen framkom att det saknades viljeinriktningar från den politiska församlingen angående vad "kommunen vill med mottagandet av nyanlända". Revisorernas uppfattning var att det borde finnas politiska mål och viljeinriktningar. Ett integrationspolitiskt program eller motsvarande kunde vara ett sätt för kommunfullmäktige att uttrycka sin viljeinriktning. Revisorerna bedömde att det var av stor vikt för den framtida utvecklingen i Umeå. De statsbidrag som staten står för räcker med stor sannolikhet inte. Detta faktum innebär att det är än viktigare med politiska mål och riktlinjer som också är möjliga att följa upp.

Revisorerna bedömde också att det fanns en viss otydlighet i den styrmodell som då fanns i och med att det är flera nämnder som ansvarar för mottagandet och att kommunstyrelsens roll blir otydlig. Flyktingmottagande är en i allra högsta grad central politisk fråga. Det fanns ingen gemensam bild över de kostnader som kan hänföras till integration. Respektive nämnd hade sin egen uppföljning. Att göra en rättvisande bild kring totala kostnader och intäkter angående flyktingmottagande var enligt vår uppfattning ett komplicerat uppdrag där många faktorer spelar in.

Revisorernas uppfattning var också att det fanns en god ekonomisk kontroll angående statsbidragshanteringen. Dock fanns ingen kommungemensam övergripande kontroll och kunskap om de statsbidrag som kommunen erhåller och kan erhålla.

Sammanfattningsvis, så rekommenderade revisorerna kommunen att utveckla politiska mål och viljeinriktningar med flyktingmottagandet.

---

<sup>3</sup> Umeå kommun "villkor och helhetsperspektiv på ekonomi vid mottagande av nyanlända flyktingar – en delrapport", Carina Nylander, 20150914, s8



### 3.1.2 Vad har hänt sen tidigare granskning

Det har det skett en kraftig ökning av mottagandet av nyanlända, både vuxna men också av ensamkommande barn och ungdomar, sen tidigare granskning, främst under år 2016 då det s.k. fördelningstalet för Umeå kommun ökat till 315. 2015 kom 166 och åren innan var talen relativt konstanta. Vad gäller ensamkommande barn, som ej ingår i ovanstående siffror, så har antalet ökat än mer markant, 2016-03-23 var antalet ensamkommande barn och ungdomar mottagna av Umeå kommun, 360. 2014 hade kommunen ca 40 ensamkommande barn och ungdomar så ökningen är markant. Nämnas kan att samma utveckling ses i landets samtliga kommuner.

Kommunen har sedan tidigare granskning genomfört en organisationsförändring som är väsentligt förändrad. Organisationen idag är mer kopplat till det politiska gränssnittet. Den rapport som revisorerna lämnade 2014 har bidragit till en förändrad syn på mottagandet av flyktingar.

Kommundirektör gav uppdrag till utredare att titta på flyktingmottagandet ur ett helhetsperspektiv. Syftet var att ta fram en modell för kapacitetshöjning då bedömningen var att det skulle komma ett snabbt ökat antal nyanlända. Uppdraget var tillfälligt och även beredskapsorganisationen kopplades på, då det kom ett stort antal nyanlända under en kort period. Uppdraget var också att stötta organisationen under en period. Totalt ingick ca 20-25 delprocesser i uppdraget, varav bostadsfrågan var en viktig fråga. Man tittade också på ideell sektors engagemang.

Uppdraget är nu avslutat och hanteringen ingår i ordinarie verksamhet. Det är inte längre en krisrelaterad fråga. Det samordnande ansvaret finns nu på verksamhetschef VIVA och samordningen är under tillväxtsektorn.

I kommunens strategiska plan finns övergripande mål som ska genomsyra hela verksamheten. Målen ska brytas ner på olika verksamheter. Ingen direkt handlingsplan finns, men ett arbetsmaterial finns. Ingen målsättning finns att ta fram en handlingsplan i dagsläget.

Vid intervjuer framkommer att ledningen och styrningen förbättrats och utvecklats avsevärt efter revisorernas förra granskning och blivit betydligt tydligare.

Vad avser hanteringen av ekonomi och statsbidragen så har en kraftsamling gjorts. Se vidare under avsnitt 4.

#### ***Granskarens kommentar:***

Vår bedömning är att nuvarande organisation är ändamålsenlig. Frågorna har lyfts till en "högre" nivå i kommunen i och med att ett kommunalråd har ett specifikt ansvar.

Vi bedömer att det idag finns en tydlighet i styrningen kring mottagande av nyanlända och också i integrationsarbetet som helhet. En funktion (verksamhetschef VIVA) är utsedd som ska ha det samordnande ansvaret för kommunens integrationsarbete och det bedömer vi som positivt.

Det finns inga planer på att ta fram en handlingsplan eller annan strategi angående flyktingmottagande och integration. Vår uppfattning är att det kan vara av godo att i någon form dokumentera det arbete som nu pågår i t.ex. en handlingsplan eller annan strategi.

Integration ligger idag under tillväxtsektorn, vilket vi bedömer som både intressant och ändamålsenligt.

## 4. Statsbidragshanteringen

### 4.1 Aktuellt regelverk

Statliga ersättningar ska täcka de kommunala kostnaderna för mottagande av nyanlända. Dels utgår statsbidrag i form av schablonbidrag, grundbidrag etc som kommunen erhåller utan ansökan, per automatik, och dels utgår statsbidrag där kommunen kan återsöka statsbidrag för de kostnader man har. Detta enligt ett komplicerat regelverk som kräver tydliga och väl utarbetade rutiner i kommunen.

I Umeå har de olika förvaltningarna ansvar för de statsbidrag som kan återsökas för respektive verksamhet. Det statsbidrag som erhålls schablonmässigt fördelas från Flyktingmottagningen inom VIVA.

Respektive nämnd ansvarar därmed för att statsbidrag återsöks enligt gällande föreskrifter och ansvarar för att tillförlitliga rutiner finns.

I syfte att beskriva vilka statsbidrag som finns och omfattningen så redovisas nedan de statsbidrag som kommunen kan erhålla (det kan ha skett vissa förändringar för 2016 som vi ej tagit del av):

#### Ersättningar utan ansökan

De statsbidrag som erhålls utan ansökan är:

- Grundersättning för mottagande av nyanlända till kommuner som har en överenskommelse. För 2016 är grundersättningen 221 500 kr.
- Grundersättning för mottagande av ensamkommande barn och ungdomar till kommuner som har en överenskommelse. Ersättningen är på 500 000 kr per år.
- Ersättning för etableringsinsatser, schablonersättning, för nyanlända som ska täcka mottagande och praktisk hjälp vid bosättning och betalas ut under 2 år. För nyanlända som tagits emot t.o.m. 2015-12-31 är ersättningen 82 700 kr för barn och vuxna upp till 64 år och 51 800 kr för vuxna över 65 år. För nyanlända som tagits emot i en kommun fr.o.m. 2016-01-01 är ersättningen 125 000 kr för barn och vuxna upp till 64 år och 78 200 kr till personer som fyllt 65 år.

Ersättningen ska täcka kostnader för:

- Mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning.
- Särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och viss pedagogisk verksamhet.
- Utbildning i svenska för invandrare, sfi.
- Samhällsorientering.
- Tolk.

- Andra kommunala insatser för att underlätta etablering i samhället.
- Vissa kostnader för ekonomiskt bistånd och administration.
- Initiala kostnader för ekonomiskt bistånd i det s.k. glappet, d.v.s. perioden innan den första etableringsersättningen är utbetald.
- Ersättning för mottagande av ensamkommande barn och ungdomar till de kommuner som tecknat överenskommelse om boendeplatser. För närvarande är denna ersättning 1 600 kr/dygn och plats. Avser både asylsökande och barn med uppehållstillstånd.
- Ersättning för god man och särskilda kostnader som kan uppstå vid mottagandet av barn.

Ovanstående statsbidrag kommer till kommunen enligt en förutbestämd ordning.

### **Statsbidrag att ansöka om**

Det finns en lång rad statsbidrag som kommunen kan ansöka om. Här följer de viktigaste och vanligaste som gäller just nu:

- Ersättning för asylsökande barn i skola och förskola. När barnet får uppehållstillstånd utgår ej ersättning längre.
- Belagda platser för ensamkommande barn. Gäller både asylsökande och barn med permanent uppehållstillstånd.
- Betydande extraordinära kostnader som en kommun kan ha, t.ex. ett stort antal asylsökande under en kort tid.
- Extraordinära utbildningskostnader. T.ex. skollokaler, skolskjuts, extra stöd mm.
- Ersättning för God man kostnader.
- Resa till anvisningskommun för ensamkommande barn.
- Resa till förläggning.
- Utredningskostnader för ensamkommande barn.
- Vård av barn. Beslut med stöd av socialtjänstlagen.
- Vård av ensamkommande barn. Beslut med stöd av socialtjänstlagen.
- Ekonomiskt bistånd samt stöd och hjälp i boendet för äldre, sjuka eller funktionshindrade personer.
- Ersättning för tomhyra, i de fall bostäder stått tomma i väntan på anvisade personer.
- Ersättning för varaktig vård med ett bedömt vårdbehov på minst tre år.
- Ersättning för vissa särskilda kostnader för särskilt utsatta grupper.
- Vissa ersättningar för bevispersoner och personer med tillstånd av medicinska skäl.

Alla ovanstående bidrag är möjliga att söka under förutsättning av att vissa villkor uppfylls.

## **4.2 Umeå**

Med anledning av de stora flyktingströmmarna, och även revisionens tidigare granskning, har Umeå kommun tagit ett grepp om hanteringen av statsbidrag kring flyktingmottagandet.

Ekonomin kring flyktingströmmarna är idag mer centraliserade än tidigare, en nyinrättad funktion som controller har det övergripande ansvaret för samordningen av statsbidragen som hanteras på de olika förvaltningarna.

Nedanstående text är klippt från ”Villkor och helhetsperspektiv på ekonomi vid mottagandet av nyanlända flyktingar”<sup>4</sup>.

”Hösten år 2014 träffades berörda politiker och tjänstemän från olika nämnder och verksamheter i en ”Temanämnd”. Där redogjordes bland annat för finansiering, återsökning av ersättningar från Migrationsverket och kommunens kostnad för mottagande av nyanlända flyktingar. Medverkade var representanter från:

- För- och grundskolenämnden
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Socialnämnden
- Kommunstyrelsen
- VIVA introduktion - mottagande av kvot, ABO och EBO
- EKB - mottagande av ensamkommande flyktingbarn.

Bedömningen var då att ”Umeå kommuns åtagande kommer att öka markant från år 2015”. Det ställer krav på fler övergångslägenheter och boenden på en redan ”trång” bostadsmarknad och att se mottagandet från ett kommunalt helhetsperspektiv. Men också att utveckla samverkan kring rutinerna i de ekonomiska flödena.

Totalt sågs Umeå kommun stå inför flera utmaningar men framför allt att hitta en bra struktur och organisation för att klara av ett större mottagande. Ur detta formades ett nytt uppdrag i Umeå kommun kring ”Flyktingmottagande i Umeå” från den 1 februari 2015. Uppdraget som beskrivs nedan har tagit sin utgångspunkt i Migrationsverkets regelverk, kvalitetskrav och lagtextens intentioner och utifrån ett helhetsperspektiv i kommunen”

---

<sup>4</sup> Umeå kommun ”villkor och helhetsperspektiv på ekonomi vid mottagande av nyanlända flyktingar – en delrapport”, Carina Nylander, 20150914, s5

### Uppdrag:

- Säkerställa att de kommunala verksamheter som ansvarar för nyanlända flyktingar i olika åldrar, i huvudsak finansieras av Migrationsverkets ersättningar dvs. asylsökande och de som erhållit permanent upphållstillstånd (ensamkommande flyktingbarn, anvisade kvotflyktingar och egenbosättare).
- Förbättra kvalitet i rutiner och processer kring ansökan om ersättningar så att kommunen kan säkerställa att verksamheterna/kommunen ansöker samtliga ersättningar man har rätt till.
- Säkra, förtydliga och likställa processen kring ekonomiska flöden (*periodiseringar, uppföljning, resultathantering osv.*) kring mottagandet av nyanlända, oavsett ålder, i kommunens verksamheter.
- Föra dialog, kring förbättringar, med de aktuella verksamheternas chefer.
- Lämna förslag på hur processen kan utvecklas och förbättras vad gäller:
  - samordning av administrationen kring ansökan om ersättningar (nuvarande organisation är delad dvs. en resurs inom vuxna och en resurs inom unga)
  - kvalitetssäkring av verksamhetens kostnadsutveckling genom att bland annat genomföra känslighetsanalyser och titta på risker vid prognostiserade volymförändringar

*Fig 2. Bildkälla: Umeå kommun "villkor och helhetsperspektiv på ekonomi vid mottagande av nyanlända flyktingar – en delrapport", Carina Nylander, 2015-09-14.*

Den nyinrättade funktionen som controller har gjort ett omfattande arbete vad gäller hanteringen av statsbidragen. En kartläggning och delrapport<sup>5</sup> har gjorts av controller mot bakgrund av ovanstående och tre frågeställningar:

- Ansöker Umeå kommun de ersättningar från Migrationsverket som man enligt regelverket har rätt till?
- Har kommunen ekonomisk balans mellan intäkter och kostnader för målgruppen?
- Fördelar kommunen de inkommande ersättningarna till de verksamheter som har insatser till målgruppen?

Svaren man kommit fram till i delrapporten är ej entydiga. Man konstaterar att Umeå till stor del söker de ersättningar man har rätt till. Kunskapsbrist, dålig kommunikation samt avsaknad av gemensamma rutiner uppgavs vara en orsak till att allt inte återsöktes. Delrapporten kunde ej ge svar på frågan om alla kostnader täcks av statsbidrag då denna fråga är ytterst komplex.

Som exempel på hur pass omfattande och komplicerad processen är så kan vi lämna nedanstående bild. Bilden är tagen ur en rapport skriven av controller som fick uppdraget att se över området efter den förra granskningen.

---

<sup>5</sup> Umeå kommun "villkor och helhetsperspektiv på ekonomi vid mottagande av nyanlända flyktingar – en delrapport", Carina Nylander, 2015-09-14

Aktuellt läge 20150901

**Läsförklaring:**

Verksamheter och roller inblandade för insatsbeslut, ansökan och avstämning/uppföljning. Färgmarkeringen motsvaras i huvudsak av en unik person förutom där markeringen går från vitt till färg i cellen.

Flykting	Verksamhet	Roll	Ansökan	Avstämning/ Uppföljning
Ensamkommande Barn Asyl och Put	Överförmyndarkontoret	Verksamhetsansvarig chef Myndighetshandläggare/ Socialsekreterare	Myndighetshandläggare/ Socialsekreterare	Ekonom 8
Ensamkommande Barn Asyl och Put	Individ och familjeomsorg - Boende/Utredning	Verksamhetsansvarig chef Myndighetshandläggare/ Socialsekreterare	Ekonom 1	Ekonom 1
Ensamkommande Barn Asyl och Put	Gymnasieskola	Verksamhetsansvarig chef/ Rektor olika per skola Administratör/Närstöd/ Placerare olika per skola	Ekonom 1	Ekonom 2
Ensamkommande Barn Asyl och Put	Grundskola	Verksamhetsansvarig chef/ Rektor olika per skola Administratör/Närstöd/ Placerare olika per skola	Ekonom 1	Ekonom 3
Ensamkommande Barn Asyl och Put	Ekonomiskt bistånd	Verksamhetsansvarig chef Myndighetshandläggare/ Socialsekreterare	Ekonom 4	Ekonom 1
Kvot/ABO/EBO/Anhörig-Anknytning vuxen	VIVA introduktion	Verksamhetsansvarig chef Administratör/ Närstöd VIVA	Administratör/ Närstöd VIVA	Ekonom 5
Kvot/ABO/EBO/Anhörig-Anknytning barn		Ekonom 5		Ekonom 5
Kvot/ABO/EBO/Anhörig-Anknytning vuxen	Svenska för invandrare (Sfi)	Verksamhetsansvarig chef Administratör/ Närstöd VIVA	Administratör/Närstöd VIVA	Ekonom 5
Kvot/ABO/EBO/Anhörig-Anknytning barn	Gymnasieskola	Verksamhetsansvarig chef/ Rektor olika per skola Administratör/Närstöd/ Placerare olika per skola	Ekonom 2	Ekonom 1
Asylsökande barn		Ekonom 2		Ekonom 2
Kvot/ABO/EBO/Anhörig-Anknytning barn	Grundskola	Verksamhetsansvarig chef/ Rektor olika per skola Administratör/Närstöd/ Placerare olika per skola	Ekonom 3	Ekonom 1
Asylsökande barn		Ekonom 3		Ekonom 3
Kvot/ABO/EBO/Anhörig-Anknytning barn	Förskola	Verksamhetsansvarig chef/ Förskolechef olika per enhet Administratör/Närstöd/ Placerare olika per skola	Ekonom 3	Ekonom 1
Asylsökande barn		Ekonom 3		Ekonom 3
Kvot/ABO/EBO/Anhörig-Anknytning vuxen	Ekonomiskt bistånd	Verksamhetsansvarig chef Myndighetshandläggare/ Socialsekreterare	Ekonom 4	Ekonom 4
Kvot/ABO/EBO/Anhörig-Anknytning vuxen	Vård och omsorg - Stöd och hjälp i hemmet	Verksamhetsansvarig chef/ Enhetschefer olika per enhet Myndighetshandläggare/ Socialsekreterare	Ekonom 4	Ekonom 6
Kvot/ABO/EBO/Anhörig-Anknytning barn		Ekonom 4		Ekonom 7

<b>Antal inblandade "återsökare":</b>	<b>Antal inblandade ekonomer:</b>
Myndighetshandläggare/Socialsekreterare	Ekonom 1
Ekonom 1	Ekonom 2
Administratör/Närstöd VIVA	Ekonom 3
Ekonom 4	Ekonom 4
	Ekonom 5
	Ekonom 6
	Ekonom 7
	Ekonom 8

Fig 3. Bildkälla: Umeå kommun "villkor och helhetsperspektiv på ekonomi vid mottagande av nyanlända flyktingar – en delrapport", Carina Nylander, 20150914, s 25

Figuren visar komplexiteten för statsbidragshanteringen.

Utifrån delrapporten har ett arbete påbörjats i syfte att säkra alla rutiner och lyfta kunskapsnivån på förvaltningarna om hanteringen. Det ska vara tydligt vem som ansvarar på respektive förvaltning samt vilket ansvar som ligger på respektive förvaltning.

Vid tidpunkten för denna granskning har man kommit relativt långt men är ännu inte klara. Controller driver arbetet och bygger upp säkra rutiner. Idag finns vakans på tjänst som arbetar med återsökningar för ensamkommande barn. Controller utför f.n. de uppgifterna.

De rutiner som finns samt fördelningsnycklar och olika Excel filer ska läggas ut på intranätet i syfte att öka tydligheten.

Det finns en beräkning av totala kostnader ställt i relation till statsbidragen. nedan redovisas siffror från 2015:

### Uppföljning Flyktingverksamhet 2015 (Mnkr)

Nämnd	Verksamhet	Ack			Balans (Utgående ) 2015
		Ack intäkt 2015	kostnad 2015	Ack netto 2015	
Alla nämnder	Beredskap flykting alla nämnder	-0,7	0,7	0,0	0,0
KS	Evakueringsplatser/Ankomst KS	-4,2	4,2	0,0	0,0
KS	Ankomst (Transit) Ensamkommande barn/ungdomar KS	-1,2	1,2	0,0	0,0
IFN	Boende Asyl o Put Ensamkommande barn/ungdomar IFN	-125,4	122,9	-2,6	0,0
FoGN	För- o Grundskola Asyl o Put Ensamkommande barn/ungdomar FoGN	-1,3	13,1	11,8	0,0
GyN	Gymnasieskola Asyl o Put Ensamkommande barn/ungdomar GyN	-3,5	20,3	16,8	0,0
GyN	Flyktingmottagning o Sfi VIVA introduktion GyN	-10,5	10,9	0,5	-16,4
ÖFN	Godeman Asyl o Put Ensamkommande barn/ungdomar ÖFN	-3,0	3,0	0,0	0,0
<b>Totalt</b>		<b>-149,8</b>	<b>176,4</b>	<b>26,5</b>	<b>-16,4</b>

Fig 4. Flyktingverksamheten 2015. Källa Umeå kommun, controller

Av ovanstående kan utläsas att de totala intäkterna för 2015 i form av statsbidrag var 149,8 mkr. Kostnaderna var 176,4 mkr.

För 2016 gäller följande prognos:

## Prognos Flyktingverksamhet år 2016

Nämnd	Verksamhet	Prognos intäkter 2016	Prognos kostnader 2016	Prognos netto 2016
Alla nämnder	Beredskap flykting alla nämnder	0,0	0,0	0,0
KS	Evakueringsplatser/Ankomst KS	-8,1	10,2	2,1
KS	Ankomst (Transit) Ensamkommande barn/ungdomar KS	-1,6	1,6	0,0
IFN	Boende Asyl o Put Ensamkommande barn/ungdomar IFN	-294,8	294,8	0,0
FoGN	För- o Grundskola Asyl o Put Ensamkommande barn/ungdomar FoGN	-10,4	29,7	19,5
GyN	Gymnasieskola Asyl o Put Ensamkommande barn/ungdomar GyN	-16,6	40,0	19,3
GyN	Flyktingmottagning o Sfi VIVA introduktion GyN	-19,7	19,7	0,0
ÖFN	Godeman Asyl o Put Ensamkommande barn/ungdomar ÖFN	-6,7	6,7	0,0
<b>Totalt</b>		<b>-358,0</b>	<b>402,8</b>	<b>41,0</b>

Fig 5. Prognos flyktingverksamhet 2016. Källa Umeå kommun, controller

Av ovanstående kan utläsas att kostnaderna och därmed intäkterna beräknas öka väsentligt under 2016. Noteras bör i detta sammanhang att det är mycket svårberäknat.

På ovanstående bild anges 41,0 mnkr för att man kan göra en sammanställning enligt nedan för att få en översikt om hur kommunen skulle kunna se på totalen om vi tar med det som finns på balanskontona och räknar av det från resultatet (intäkter-kostnader) år 2016:

Prognostiserat underskott år 2016	-41,0
Kvarstående på balanskonto	+22,5
Differens	- 18,5 (förväntas täckas med budgetanslag huvudsak inom för- o grundskolan samt gymnasiet)

### 4.2.1 Hantering av ersättningar utan direkt ansökan

En del ersättningar får kommunen i form av schabloner, vilket innebär att Migrationsverket fördelar statsbidrag utifrån vilka personer som kommit till i Umeå. Vi går inte närmare in på regelverket här då det är omfattande. Det viktiga för denna granskning är att se och bedöma den fördelning, de flöden och de rutiner som finns kring hanteringen.

Kommunen har via tidigare nämnd delrapport noggrant kartlagt och beskrivit flödena kring hanteringen.



De statsbidrag avseende flyktingar inkl ensamkommande barn och ungdomar kommer till administratörer på VIVA, som kontrollerar Migrationsverkets listor mot egna listor. Man går igenom dessa listor varje månad. Statsbidragen för ensamkommande barn och ungdomar förs över till Individ och familjenämnden enligt de regler som gäller för detta. Statsbidraget i övrigt föreslås fördelas enligt den modell som Umeå tagit upp till förslag och som ska beslutas om i juni 2016 och som bygger på Migrationsverkets rekommendationer vad pengarna är avsedda till. Kommunerna i regionen har arbetat fram en fördelning som gäller i alla kommuner.

Nedan presenteras den fördelning av PUT schablonersättningen som föreslås i modellen:

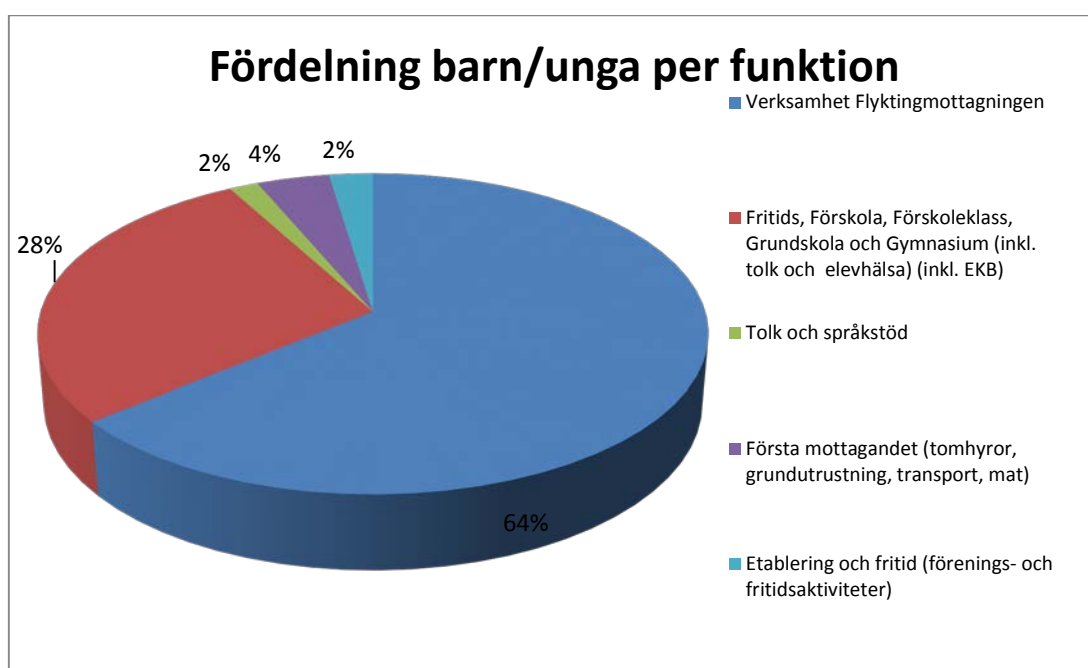


Fig 6: Bildkälla: Presenterad för KSAU 18 april 2016, Carina Nylander

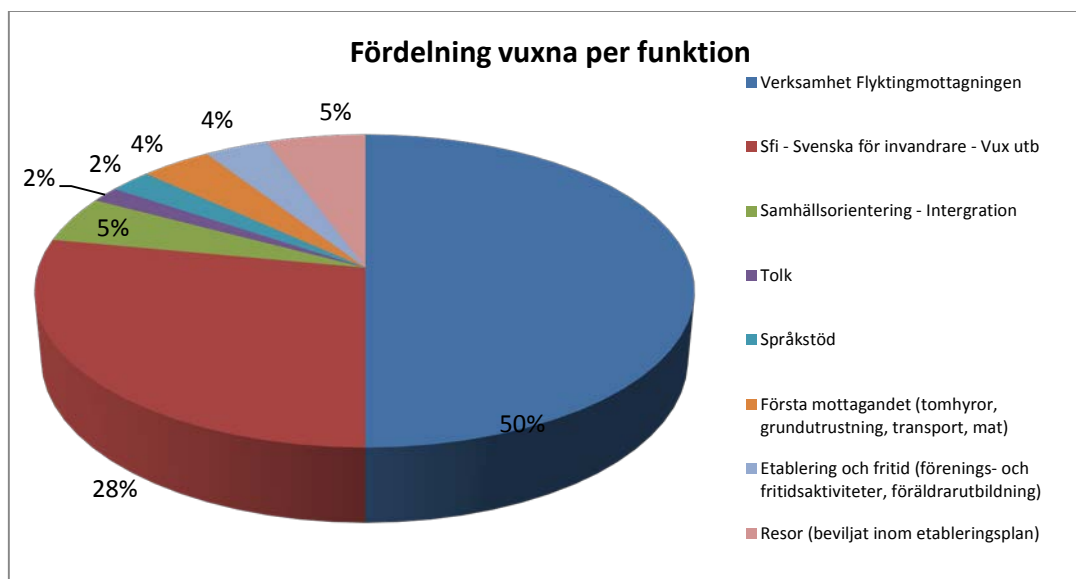


Fig 7: Bildkälla: Presenterad för KSAU 18 april 2016, Carina Nylander

VIVAs verksamhet angående introduktion finansieras till största del av statsbidrag och syftet är att kostnader och intäkter ska balansera.

Arbetet på VIVA sköts av en handläggare med stöd av ekonom.

#### **Granskarens kommentarer**

Vår bedömning är att det finns bra och säkra rutiner kring hanteringen av statsbidrag avseende de statsbidrag som kommunen erhåller utan ansökan. Det finns bra fastställda ändamålsenliga rutiner på VIVA och fördelningen är fastslagen.

Den fördelningsmodell som finns bedömer vi vara mycket bra.

Vi kan dock känna en viss oro för sårbarheten då rutinerna bygger mycket på en handläggare och rutinerna är heller inte dokumenterade.

#### **4.2.2 Återsökningsbara statsbidrag**

Återsökningsbara statsbidrag hanteras av många förvaltningar. För Umeås del handlar det om Individ- och familjenämnden, Äldrenämnden, För- och grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt Överförmyndarnämnden.

Controller har i ovan nämnda utredning kartlagt vilka som ansöker och var eventuella brister finns. Verksamhetschefer har ansvaret för sina respektive verksamheter och till sin hjälp har de ekonomifunktion och administrativa funktioner. Man har konstaterat att anledningen till att kommunen inte ansöker om ersättningar i full omfattning är brister i processer och överlämnande mellan olika yrkesroller. När många olika aktörer är inblandade uppstår brister.

Vår erfarenhet, från granskningar i andra kommuner är att det är just i detta moment det brister. Det finns en stor sårbarhet i ansvarsfrågan, vem har ansvar för vad, dels inom respektive förvaltning och dels inom hela den kommunala organisationen i de fall det handlar om återsökningar som kan röra flera förvaltningar. Verksamhetsansvariga är de som kan verksamheten, ekonomer kan ekonomin och de administrativa resurserna hanterar själva ansökan men kanske inte har kunskap om verksamheten.

Som exempel kan nämnas äldreomsorg. Det är av stor vikt att verksamhetsansvariga vet att det går att återsöka vissa kostnader för att kunna identifiera vilka som kommunen kan återsöka om. Signal måste därmed ges till den som är ansvarig för själva återsökningen.

Inom skolans område kan kostnader återsökas för asylsökande barn. Det krävs goda rutiner för att kunna identifiera dessa barn och ha kontroll över datum för PUT.

Ovanstående redovisas som exempel på de svårigheter som finns.

#### **4.2.3 Extra statsbidrag**

Regeringen delade ut extra statsbidrag till kommunerna i slutet av 2015. för Umeås del innebar detta 27 mkr. När statsbidraget kom i slutet av 2015 gjordes en förfrågan till de olika verksamheterna om vilka behov som fanns.

#### ***Granskarens kommentarer***

Umeå kommun har en som vi bedömer en mycket god kontroll över processerna idag. Den kartläggning som gjorts av controller bedömer vi som gedigen och ger ett bra underlag för en grund för en god organisation. Detta är ett arbete som inte är färdigt utan processen pågår och vår bedömning är att det mot denna bakgrund idag är goda rutiner och en god utveckling.

Vi bedömer det som mycket positivt att Umeå kommun kan redovisa en total kostnad och en total intäkt för flyktingmottagandet.

## **5. Intern kontroll**

Vid arbete med intern kontroll utgås från de mål som nämnderna satts upp. Flyktingmottagandet ingår på samma sätt som andra verksamheter i denna kontroll. Stickprovskontroller görs. Inget specifikt angående statsbidragen för flyktingmottagandet.

#### ***Granskarens kommentarer***

Statsbidragen är komplicerade och det krävs mycket av organisationen att ha kontroll över dem. Därför anser vi att de specifikt bör ingå i den interna kontrollen.

## 6. Slutsatser och rekommendationer

Denna granskning har fokuserat på dels en uppföljning av tidigare granskning och dels en granskning av statsbidragen.

Vi kan konstatera att Umeå kommun har tagit ett kraftfullt tag i den situation som nu är med kraftiga flyktingströmmar till kommunen. Dels har frågan organisatoriskt lyfts i kommunens organisation och dels finns samordningsansvar uttalat på Verksamhetschef VIVA.

Avseende den andra delen i granskningen, statsbidragshanteringen så kan vi även här konstatera att Umeå kommun tagit ett kraftfullt tag i statsbidragen i och med att controller är utsedd med särskilt samordnande ansvar. Detta bedömer vi som mycket positivt.

### 6.1 Bedömning av revisionsfrågor

Utifrån denna gransknings revisionsfrågor konstaterar vi följande:

- Hur arbetar kommunstyrelsen i den situation som uppstått med nuvarande stora flyktingströmmar?

Umeå kommun har tagit ett kraftfullt tag i den situation som uppstått. En utredning har gjorts och utredningen har resulterat i att flyktingfrågan lyfts i den kommunala organisationen och blivit en aktuell fråga på dagordningen. En samordningsfunktion finns nu i integrationsfrågor.

- Vilka åtgärder har vidtagits sen revisorernas tidigare rapport?

Vi har fått den uppfattningen att revisorernas tidigare rapport, tillsammans med andra faktorer, har använts i syfte att skapa en ny tydligare organisation. Vår bedömning är också att det "hänt mycket" sen tidigare granskning.

- Hur säkerställer ansvariga nämnder att kommunen får del av de statliga ersättningar som man har rätt till?

Ett stort arbete pågår i syfte att säkerställa att kommunen har kontroll över de medel man kan återsöka och att kommunen har kontroll över ansvarsfrågan. Här är man inte riktigt framme än men man har identifierat riskmomenten och kan fördjupa sig vidare i dem.

- Finns modell för fördelning av schablonbidraget?

Ja, det finns en föreslagen modell för fördelning av statsbidraget. Modellen går upp till beslut i KSau under juni 2016.

- Finns ändamålsenliga rutiner och tydligt ansvar för hantering av de statsbidrag kommunen erhåller utan ansökan?

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga rutiner, se ovanstående punkt.

- Finns ändamålsenliga rutiner för ansökning av *återsökningsbara* statsbidrag?

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga rutiner för detta. vi noterar dock att det är en pågående process just nu inom kommunen, under ledning av controller, där processerna identifieras och riskerna likaså. Vi bedömer detta som mycket positivt.

- Finns tydliga ansvarsfördelningar mellan olika förvaltningar angående uppföljning och återsökning?

Det finns vissa återsökningsbara statsbidrag där flera förvaltningar är inblandade. Detta är riskmoment och det måste tydligt åskådliggöras ansvaret. Detta ingår också i den kartläggning som gjorts och riskerna är identifierade.

- Finns en samlad bild i kommunen över vilka statsbidrag som totalt erhålls för flyktingmottagandet?

Ja, det finns en samlad bild. Detta är mycket positivt.

- Omfattas statliga ersättningar av nämndernas interna kontroll?

Så som vi har uppfattat det så gör de inte det. Vår uppfattning är att det handlar om stora pengar varför den interna kontrollen är av mycket stor vikt.

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Forssell  
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Maria Skalk  
Revisor

# Bilaga 1

## Tidplan för ansökan, avstämning och uppföljning

