

Revisionsrapport

Statsbidrag inom flykting- mottagandet

Höörs kommun

Fredrik Ottosson
Cert. kommunal revisor
Maj 2014

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning.....	1
2.	Inledning	2
2.1.	Revisionsfråga	2
2.1.1.	Revisionskriterier	2
2.2.	Metod.....	2
3.	Statlig ersättning inom flyktingmottagandet.....	3
4.	Iakttagelser	4
4.1.	Mottagandet i Höörs kommun.....	4
4.2.	Hantering och fördelning av kommunövergripande ersättningar.....	4
4.2.1.	Bedömning.....	5
4.3.	Barn- och utbildningsnämnd	5
4.3.1.	Bedömning.....	6
4.4.	Socialnämnd	6
4.4.1.	Bedömning.....	7
4.5.	Verksamheter för ensamkommande barn.....	7
4.5.1.	Överförmyndaren	7
4.5.2.	Bedömning.....	8

1. Sammanfattning och revisionell bedömning

Kommunal sektor inom PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Höörs kommun att granska ansökning och hantering av statsbidrag inom flyktingmottagandet. Granskningen syftar till att bedöma om berörda nämnder har ändamålsenliga rutiner och en ändamålsenlig organisation för ansökan om statsbidrag inom flyktingmottagandet.

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden saknar ändamålsenliga rutiner och en ändamålsenlig organisation för ansökan om statsbidrag inom flyktingmottagandet. Vi grundar vår bedömning på att det saknas en tydlig ansvarsfördelning som beskriver vem som ansöker om vad. Vidare saknas skriftliga rutiner för återsökningsarbetet. Ovanstående utgör en risk för att ansökningar uteblir. Vi konstaterar att det saknas genomarbetade beslut om hur ersättningarna ska fördelas mellan kommunens olika verksamheter. I flera fall har inte de verksamheter, som har haft kostnader som ersättningarna avser att täcka, fått ta del av intäkterna. Exempelvis sker fördelningen av generalschablonen alltför godtyckligt. Vidare bör en översyn göras över hur ersättningar gällande ensamkommande barn fördelas. Kunskapen om ersättningsreglerna varierar mellan berörda verksamheter.

Vi bedömer att överförmyndaren och verksamheten för ensamkommande barn har bättre rutiner för ansökan om ersättning inom sina verksamheter än övriga. Vidare anser vi att det är positivt att man har valt att ta med utslussplatserna i den nya överenskommelsen om ensamkommande barn, vilket är en fördelaktigare lösning för kommunen. Platserättning är betydligt högre än de faktiska kostnaderna och utgår även om platsen inte är belagd. Det är dock en brist att kommunen saknade överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn år 2013. Detta innebar att kommunen inte fick ta del av grundersättningen för ensamkommande barn om 500 tkr.

Vi rekommenderar att kommunledningen går igenom samtliga verksamheter för att fånga in vilka ersättningar som är möjliga att söka inom respektive verksamhet. I nästa steg bör ansvaret för ansökningsarbetet för respektive ersättning fördelas och rutiner tas fram för arbetet.

2. Inledning

Det kommunala flyktingmottagandet baseras på överenskommelser med staten och finansieras med statsbidrag.

Höörs kommun har ett åtagande om årligt mottagande av upp till 20 flyktingar och andra skyddsbehövande. Därutöver bor några asylsökande i kommunen.

Den statliga ersättningen 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. Om kunskapen om ersättningsreglerna brister och rutiner saknas riskerar kommunen förlora rätt till ersättning.

2.1. Revisionsfråga

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

2.1.1. Revisionskriterier

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

2.2. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med de tjänstemän som hanterar ansökan om statsbidrag inom respektive verksamhetsområde. Vi har också granskat dokument, såsom rutiner för hantering och återsökning av statsbidrag och samt ansökningshandlingar.

3. Statlig ersättning inom flyktingmottagandet

Samtliga statliga ersättningar inom flyktingmottagandet handläggs och utbetalas av Migrationsverket i enlighet med följande förordningar som gäller för olika målgrupper:

- Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ErsF) avser personer med uppehållstillstånd mottagna före 1 december 2010
- Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (NyErsF) avser personer med uppehållstillstånd mottagna efter 1 december 2010
- Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen) avser asylsökande

Därutöver finns i vissa fall även andra tidsbegränsade förordningar såsom stimulansbidrag för arbetsmarknadsetablering under år 2010.¹ Vissa ersättningar ges schablonmässigt, medan andra motsvarar faktiska kostnader eller andel av kostnader. En del ersättningar innehåller tröskelvärden som behöver uppnås för att ersättning ska beviljas.

Kommunen kan också i viss mån enligt förordningarna ovan söka ersättning för andra målgrupper, såsom personer som sökt uppehållstillstånd av andra skäl än asyl eller beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd av medicinska skäl eller i egenskap av bevisperson i rättegång. I denna granskning bortses dock från sådana ersättningsformer.

¹ Förordning (2009:1561) om extra ersättning till kommuner 2010 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden.

4. *Iakttagelser*

4.1. *Mottagandet i Höörs kommun*

Den 1 februari 2014 var 14 **asylsökande** inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem inom Höörs kommun.

Höörs kommun har en överenskommelse med staten om att ta emot 20 **nyanlända med uppehållstillstånd**. Av överenskommelsen framgår att 10 av de 20 nyanlända beräknas tas emot genom anvisning från Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen och resterande 10 beräknas bosätta sig själva i kommunen. År 2013 tog kommunen emot 12 nyanlända med uppehållstillstånd.

4.2. *Hantering och fördelning av kommunövergripande ersättningar*

Ett antal ersättningar som betalas ut till kommunen avser att täcka flera kommunala verksamheter.

Grundersättning

En grundersättning betalas ut till alla kommuner som har en överenskommelse med staten om mottagande av nyanlända med uppehållstillstånd. Fram till 2013 utgick grundersättning med 444 tkr. till alla kommuner oavsett storlek på mottagandet. År 2014 infördes en mer prestationsbaserad grundersättning. Med prestationsbaserad menas att den fasta ersättningen halverades och att de kommuner som tar emot flest nyanlända med uppehållstillstånd i förhållande till sin befolkning istället får mer i grundersättning. Höörs kommun tillhör inte de 145 kommuner som kommer att få extra medel.

I Höörs kommun tillfaller hela grundersättningen social sektor och konteras verksamhet ledning och administration.

Generalschablonen

Generalschablonen för nyanlända med uppehållstillstånd utbetalas automatiskt av Migrationsverket kvartalsvis under en tvåårsperiod. Ersättningen avser att täcka kommunens insatser för praktiskt mottagande, introduktion i skolan, svenska för invandrare och samhällsorientering och kvarstående kostnader för ekonomiskt bistånd mm.

Det är inte politiskt fastställt hur medlen ska fördelas i Höörs kommun. Ersättningen sätts in på ett balanskonto som regleras vid bokslutet. Förvaltningar som anser sig ha merkostnader för flyktingar kommer in med yrkande om att få ta del av medlen från balanskontot. För 2013 användes medlen till följande verksamheter.

- Kostnader inom verksamheten för ensamkommande barn som hade avslagits
- Kostnad för flyktinglotsen
- Ekonomiskt bistånd
- Kostnader för gode män som ej gått att återsöka
- Merkostnader inom grundskolan
- Lokalhyror

Det kan konstateras att varken kostnaderna för svenska för invandrare eller samhällsorientering finns med ovan. Dessa verksamheter utgör två av de stora verksamheterna, som enligt förarbetena till ersättningsystemet avses täckas av generalschablonen. Vi kan också konstatera att flyktinglotsens tjänst, den tjänsteman som sköter det praktiska mottagandet, finansieras av generalschablonerna. Enligt förarbetena till ersättningsystemet inrättades grundersättningen för att täcka kommunens kostnader för de handläggare som tar emot flyktingen.

Vidare har delar av kostnaderna för god man som inte beviljats av Migrationsverket ersatts av generalschablonen. Det gäller kostnader efter det att det ensamkommande barnet fått uppehållstillstånd och kommunplacerats. Efter det att barnet kommunplacerats kan kommunen inte söka ersättning för god man. Dessa kostnader ska egentligen täckas av en annan ersättning än generalschablonen. Kommunens kostnader för god man och vårdnadshavare efter kommunplacering ersätts istället med en engångsutbetalning om 30 tkr enligt 31 § NyErsF.

Majersättningen

De kommuner som har asylsökande barn under 18 år boende inom kommunen får en särskild ersättning från staten för öppenvårdsinsatser inom IFO. År 2013 erhöll Höörs kommun 25 629 kronor i majersättning. Ersättningen konterades social sektors enhet ledning och administration.

4.2.1. Bedömning

Det är en brist att det saknas tydliga beslut om hur de olika ersättningarna ska fördelas. I flera fall har inte de verksamheter, som har haft kostnader som ersättningarna avser att täcka, fått ta del av intäkterna. Exempelvis sker fördelningen av generalschablonen alltför godtyckligt.

4.3. Barn- och utbildningsnämnd

Inom barn- och utbildningsnämndens område finns möjlighet att söka ersättning för asylsökande, tillståndssökande barn och elever samt papperslösa (dvs. utan tillstånd att vara i Sverige). Däremot utgår ingen särskild ersättning för nyanlända barn med uppehållstillstånd.

Ersättning för asylsökande och tillståndssökande barn och elever lämnas med en schablon per läsår och skiljer sig mellan skolformerna. Inom förskoleverksamheten

ersätts endast den allmänna förskolan. Det finns också möjlighet att söka ersättning för extraordinära kostnader inom förskola och skola. Det kan röra sig om särskilda insatser för barn i behov av särskilt stöd eller särskilt anordnade skollokaler.

Inom barn- och utbildningsnämnden saknas skriftliga rutiner och ansvarsfördelning gällande ansökan om ersättning.

När det gäller förskola och grundskola saknas rutiner och tydlig ansvarsfördelning gällande återsökning. I brist på ansvarsfördelning har ekonomen inom barn- och utbildningssektorn försökt skaffa sig en bild av vilka asyl- och tillståndssökande barn som ges undervisning, genom sökningar i elevregistret och sedan lämnat in ansökan till Migrationsverket. En ansökan gällande kostnader för papperslösa barn gjordes för hösten 2013. Att kommunen hade kostnader för papperslösa barn upptäcktes av en slump av ekonomen.

De ensamkommande barnen som tas emot i kommunen går på gymnasiets språkin introduktion. Det saknas skriftliga rutiner och ansvarsfördelning för uppgiften. Tidigare har sektorns ekonom återsökt kostnader utifrån underlag som levererats från rektorn för språkin introduktionen.

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar även för svenska för invandrare (SFI). Generalschablonen, som beskrivits ovan, avser att täcka kommunens kostnader för SFI för de nyanlända med uppehållstillstånd som kommunen tar emot. I Höör finansieras denna SFI inte av de statliga ersättningarna utan är anslagsfinansierat.

4.3.1. Bedömning

Avsaknaden av en tydlig ansvarsfördelning och skriftliga rutiner för återsökningsarbetet utgör en risk för att ansökningar uteblir. Av rutinerna behöver även framgå hur insatser som kan sökas särskilt kan fångas in, t.ex. barn i behov av särskilt stöd och papperslösa barn. Vidare anser vi att ansökningsarbetet bör lyftas över till administrativ personal och inte åvila rektor och ekonom.

4.4. Socialnämnd

Inom socialnämndens verksamheter ges många olika insatser, för vilka det går att återsöka kostnaderna. Nämnden ansvarar för hela socialtjänstens område, dvs. IFO, äldre- och handikappomsorg samt hälso- och sjukvård. Nämnden saknar skriftliga rutiner och ansvarsfördelning för återsökningsarbetet.

Inom sociala sektorn finns en tjänsteman som upprättar ansökningshandlingar för vissa av sektorns kostnader. Tjänstemannen har bland annat återsökt kostnader inom äldre- och handikappomsorgen och för ekonomiskt bistånd. Tjänstemannen återsöker däremot inte kostnader för placeringar inom IFO, en uppgift som inte har fördelats.

Tjänstemannen är beroende av att personalen inom t.ex. äldre- och handikappomsorgen informerar om pågående insatser till nyanlända med uppehållstillstånd. Kunskapen om ersättningsreglerna hos personalen inom berörda verksamheter upplevs som liten. Tjänstemannen kommer snart att gå i pension. En överlämningsprocess bör påbörjas till en annan tjänsteman.

4.4.1. *Bedömning*

Avsaknaden av en tydlig ansvarsfördelning och skriftliga rutiner för återsökningsarbetet utgör en risk för att ansökningar uteblir. Fler inom sektorn bör få kunskap om möjligheter att söka ersättning än den personal som gör själva ansökan. Den som upprättar ansökan har inte möjlighet att veta vilka ersättningsgilla insatser som beviljas nyanlända med uppehållstillstånd, utan är beroende av att få in uppgifter om dessa insatser.

4.5. *Verksamheter för ensamkommande barn*

Höörs kommun har sedan 2008 haft överenskommelse med staten om mottagandet av ensamkommande barn. Fram till januari 2014 hade kommunen en överenskommelse om hur många barn som årligen skulle tas emot. Under 2013 saknade kommunen en skriftlig överenskommelse, varför kommunen inte fick grundersättningen för ensamkommande barn om 500 tkr.

Från och med den 15 januari 2014 har kommunen istället en överenskommelse om platser, vilket innebär att kommunen åtar sig att tillhandahålla tio platser varav fyra ska vara vikta åt asylsökande barn.² Dagens boendeverksamhet är liten, varför kostnaden per plats är förhållandevis hög. Antalet platser kommer att ökas allteftersom de asylsökande ungdomarna får uppehållstillstånd. Vid en överenskommelse om antalet platser utgår en platsersättning om 1 600 kronor per plats och dygn, ytterligare 300 kronor betalas ut per dygn om platsen är belagd. I Höörs överenskommelse ryms även en plats inom utslussverksamheten.

Boendets föreståndare ansöker själv om ersättning från Migrationsverket. Under 2013 kunde verksamheten inte söka platsersättning utan fick räkna fram och återsöka den faktiska kostnaden för verksamheten, vilket var krävande.

4.5.1. *Överförmyndaren*

Ensamkommande barn som är asylsökande har rätt till god man. När barnet får uppehållstillstånd och kommunplaceras i Höörs kommun ska en särskilt förordnad vårdnadshavare utses av Tingsrätten.

Överförmyndaren ansvarar för att förordna en god man för de ensamkommande asylsökande barnen som tas emot i Höörs kommun. Vidare ansvarar överförmyndaren för att utöva tillsyn över gode män och särskilt förordnade vårdnadshavare. Utöver detta skickar överförmyndaren underlag till kommunens personalavdelning för utbetalning av arvode och omkostnadsersättning till gode män och särskilt förordnade vårdnadshavare via kommunens lönesystem.

Återsökning av överförmyndarens kostnader hanteras av en ekonom vid ekonomienheten. Kommunen har rätt att söka ersättningen för kostnader för god man fram till dess att barnet kommunplaceras. Kommunens kostnader för god man efter kommunplacering och särskilt förordnad vårdnadshavare ersätts istället av en schablon om 30 tkr. Denna ersättning kommer dock inte överförmyndaren till del utan, konteras boendeverksamheten för ensamkommande barn. För

² Migrationsverket anvisar endast asylsökande barn.

överförmyndarens administrativa kostnader, förordnande och tillsyn, utgår ingen särskild ersättning.

4.5.2. Bedömning

Det är en brist att kommunen saknade överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn år 2013. Detta har inneburit att kommunen inte har fått ta del av grundersättningen om 500 tkr. Vi anser vidare att det vore lämpligare om återsökningsarbetet kunde överlämnas till administrativ personal.

Vidare anser vi att det är positivt att man har valt att ta med utslussplatserna i överenskommelsen, det är en fördelaktigare lösning för kommunen. Platsersättning är betydligt högre än de faktiska kostnaderna och utgår även om platsen inte är belagd. Vi anser att utformningen av boendeverksamheten bör utredas för att säkerställa att verksamheten bedrivs ekonomiskt tillfredsställande.

Vi anser att kommunen behöver göra en översyn över hur ersättningarna för ensamkommande barn fördelas mellan berörda verksamheter. Bland annat bör det övervägas om inte överförmyndaren ska ta del av den schabloniserade ersättningen om 30 tkr. vid kommunplacering. Denna ersättning avser egentligen att täcka överförmyndarens kostnader för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare som inte går att söka särskilt. Vidare bör det övervägas hur grundersättningen för ensamkommande barn ska användas. Boendeverksamheten ersätts särskilt av andra ersättningar, varför grundersättningen bör fördelas till de verksamheter som har kostnader som inte ersätts särskilt, t.ex. överförmyndarens administration (förordnande och tillsyn).

2014-05-21

Fredrik Ottosson
