



Datum  
2021-02-26  
Vår referens  
Daniel Pamp  
Utredningssekreterare  
Daniel.Pamp@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

### **Granskning av statsbidrag från Migrationsverket GRF-2020-39276**

#### **Sammanfattning**

Revisorskollegiet har beslutat att skicka över rapport och missiv i granskning gällande hantering av statsbidrag från Migrationsverket för yttrande till grundskolenämnden. Av revisorskollegiets beslut framgår att det av yttrandet ska framgå vilka åtgärder nämnden avser vidta med anledning av de bedömningar och rekommendationer som framgår av rapporten. Det ska även framgå när åtgärderna senast ska vara genomförda.

Ett första yttrande ska vara revisorskollegiet tillhanda senast 2021-03-26.

#### **Förslag till beslut**

Grundskolenämnden föreslås besluta

1. Grundskolenämnden godkänner grundskoleförvaltningens förslag till yttrande.
2. Grundskolenämnden justerar punkten omedelbart.

#### **Beslutsunderlag**

- Granskning av statsbidrag från Migrationsverket
- G-Tjänsteskrivelse granskning av statsbidrag från Migrationsverket
- Förslag till yttrande granskning av statsbidrag från Migrationsverket

#### **Beslutsplanering**

Grundskolenämndens arbetsutskott 2021-03-12  
Grundskolenämnden 2021-03-24

#### **Beslutet skickas till**

Malmö stads stadsrevision

## Ärendet

Grundskoleförvaltningen har fått följande statsbidrag från Migrationsverket sedan 2017. 2020 års utfall är inte definitivt än.

År	Utfall inkl. justeringar
2017	19 749 250
2018	14 399 625
2019	7 450 550
2020	6 185 560*

\*2020 års utfall är inte definitivt än (2021-02-02)

Nedanstående redogörelse är en nerkortad version av KPMGs rapport ”Granskning av hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket” (2020-11-30), med fokus på områden som berör grundskolenämndens verksamhet.

Rådgivning- och revisionsföretaget KPMG har av Malmö stadsrevision fått i uppdrag att granska hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket. Uppdraget ingick i revisionsplanen för år 2020. Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och överförmyndarnämnden säkerställer att det finns en ändamålsenlig hantering av statsbidrag från Migrationsverket.

KPMGs sammanfattande bedömning gällande arbetsmarknads- och socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och kommunstyrelsen är att nämnderna och styrelsen inte i tillräcklig omfattning säkerställer att det finns en ändamålsenlig hantering av statsbidrag från Migrationsverket.

KPMGs sammanfattande bedömning gällande överförmyndarnämnden är att nämnden säkerställer att det finns en ändamålsenlig hantering av statsbidrag från Migrationsverket. KPMGs bedömning av arbetsmarknads- och socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden grundar sig på nedanstående.

Nämnderna har förvisso fungerande rutiner för ansökan gällande de inom nämndens ansvarsområde viktigaste statsbidraget men att det samtidigt finns brister i rutinerna inom någon eller några av de övriga bidragen som nämnden har att hantera. Detta medför risker att bidrag uteblir. Vidare finns brister i arbetsmarknads- och socialnämndens redovisning av intäkten gällande några av nämndens statsbidrag. Vidare saknar nämnderna heltäckande dokumenterade rutiner och riktlinjer som täcker in hela processen och som på det sättet säkerställer en ändamålsenlig hantering.

För kommunstyrelsens vidkommande grundar sig KPMGs bedömning på att styrelsen inte tillräckligt noga inom ramen för sin uppsiktsplikt följer hanteringen av statsbidragen. KPMG anser att det finns ett särskilt behov av att följa relationen mellan intäkterna från schablonersättningen och de kostnader som det bidraget avser att täcka. Detta främst då det inte finns en automatisk koppling mellan intäkterna och de kostnader som bidraget avser att täcka. Vilket beror på att

statsbidraget inte fördelas ut till berörda verksamheter utan att de istället erhåller kommunbidrag för sina kostnader. KPMG anser att Kommunstyrelsen behöver följa frågan närmare, så att korrigerande åtgärder kan vidtas vid behov.

Mot bakgrund av granskningen lämnar KPMG nedanstående rekommendationer för kommunstyrelsen:

- Ta fram ett kommuncentralt styrdokument som på ett mer lättillgängligt sätt än reglementena beskriver ansvarsfördelningen, reglerar informationsöverföring och samverkan mellan nämnderna samt beskriver rutinerna för överklagan.
- Utred förutsättningarna för att fördela de statsbidrag som ryms inom intäktsbudgeten Statsbidrag flykting

Mot bakgrund av granskningen lämnar KPMG nedanstående rekommendationer för grundskolenämnden:

- Utarbeta rutiner för att identifiera och återsöka extraordinära kostnader
- Förändra rutinerna för återsökning av läsårsersättningen så att även asylsökande och tillståndssökande elever som går på fristående skolor tas med i ansökan.
- Dokumentera rutinerna för hantering av statsbidrag från Migrationsverket

### **Regelverket för statsbidrag från Migrationsverket**

De sammanlagda statsbidragen som årligen betalas ut till landets kommuner för insatser inom flyktingmottagandet uppgår till mångmiljardbelopp. Detta regleras i ett antal förordningar. Det är Migrationsverket som handlägger och utbetalar ersättning till kommunerna. Flera statsbidrag kräver en ansökan från kommunen (även kallat återsökning) medan andra betalas ut automatiskt utifrån uppgifter från Migrationsverket. De statsbidrag som kräver ansökan kan antingen ges enligt en redan fastställd schablon eller utifrån kommunens faktiska kostnader eller andel av dessa kostnader. En del ersättningar innehåller tröskelvärden som behöver uppnås för att ersättning ska beviljas. Kommunen behöver vid ansökan lämna in underlag som styrker behov av insatser och kostnader.

Statsbidragen avser att täcka kommunens kostnader inom flera verksamheter. Det är ett komplext system bestående av ett stort antal bidragstyper, var och en med sina regler. Nedan presenteras några av de viktigaste statsbidragstyperna.

För själva flyktingmottagandet utgår ersättningen till kommunen i huvudsak genom den så kallade schablonersättningen. Schablonersättningen utbetalas automatiskt av Migrationsverket under en tvåårsperiod. Den avser finansiering av kommunens insatser för praktiskt mottagande, introduktion i skolan, SFI och samhällsorientering m.m. Kommunen erhåller även schabloniserad ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd innan etableringsersättningen till den nyanlände kommer igång.

Mottagandet av ensamkommande barn ersätts i stor utsträckning med automatiska ersättningar, bland annat för placeringen av barnet. Det finns också möjlighet att söka ersättning för särskilt kostsamma placeringar, givet vissa förutsättningar, och för tiden innan barnet anvisats.

Statsbidrag ska täcka kostnader för skola och barnomsorg för asylsökande och tillståndssökande barn och elever. Migrationsverket ersätter kommunen för insatser till äldre och funktionshindrade, givet vissa förutsättningar. Det kan gälla särskilt boende, hemtjänst, LSS/LASS och hälso- och sjukvård.

### **Den ekonomiska redovisningen av statsbidragen**

Av RKR<sup>1</sup>s rekommendation 2 avseende intäkter framgår att intäkter ska bokas utifrån följande kriterier:

- Inkomsten kan beräknas på ett tillförlitligt sätt
- Det är sannolikt att de ekonomiska fördelar som är förenliga med transaktionen kommer att tillfalla kommunen; och
- De eventuella utgifter som uppkommit eller som förväntas uppkomma till följd av transaktionen kan beräknas på ett tillförlitligt sätt, och villkoren för den ekonomiska uppgörelsen har i allt väsentligt fullgjorts.

Vidare framgår att enligt periodiseringsprincipen ska intäkter som är hänförliga till räkenskapsåret tas med, oavsett tidpunkten för betalningen (4 kap. 4 § 1 st. 4 p. LKBR<sup>2</sup>).

### **Förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden**

Uppdraget att söka statlig ersättning inom ovanstående skolenämnders område framgår inte av respektive nämnds reglemente.

I delegationsordningen för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden finns en ärendetyp gällande statsbidrag. Där framgår att utbildningschef har delegerats rätten att ansöka om statsbidrag hos Skolverket eller andra statliga myndigheter. Av KPMG:s intervjuer framgår att ansökan om statsbidrag från Migrationsverket inte beslutas av utbildningschef utan hanteras av redovisningsansvarig vid förvaltningens ekonomiavdelning. Det framgår inget av delegationsordningen om rätt att överklaga beslut om avslag på ansökan om statsbidrag.

Förskolenämndens och grundskolenämndens delegationsordningar saknar ärendetyper avseende statsbidrag från Migrationsverket. Ansökan inom förskolenämnden upprättas av ekonom på förvaltningens ekonomiavdelning medan den inom grundskolenämnden upprättas av handläggare vid förvaltningens mottagningsenhet för nyanlända elever.

### **Kommunstyrelsen och överförmyndarnämnden**

Av kommunstyrelsens och överförmyndarnämndens reglementen framgår inte formuleringar gällande statsbidrag från Migrationsverket.

### **Samverkan mellan nämnder och förvaltningar**

---

<sup>1</sup> Rådet för kommunal redovisning

<sup>2</sup> Lag om kommunal bokföring och redovisning

Samverkan sker främst mellan hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen, funktionsstödsförvaltningen och arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Personal från deras förvaltningar samverkar i det praktiska arbetet att identifiera, samla in underlag och upprätta ansökan. I samtliga intervjuer med företrädare från dessa förvaltningar framförs endast positiva omdömen om samverkan. Exempelvis upplever tjänstepersonerna vid hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen och funktionsstödsförvaltningen att de får bra stöd från arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

Vidare framgår att det inte finns något nätverk i staden med tjänstepersonerna i förvaltningarna som ansöker om statsbidrag från Migrationsverket. Att omvärldsbevaka, t.ex. att fånga nya ersättningsformer, och finna lämpliga rutiner för arbetet faller helt på respektive förvaltning och utsedd tjänsteperson.

## **Bedömning**

KPMG bedömer att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan nämnderna. Detta då ansvaret för arbetet framgår av arbetsmarknads- och socialnämndens reglemente. Det är arbetsmarknads- och socialnämnden som ansvarar för att söka statsbidrag för funktionsstödsnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, överförmyndarnämnden och stadsbyggnadsnämnden. De senare har alltså inte ansvar för ansökningsarbetet men väl för övriga moment i hanteringen av statsbidragen, t.ex. redovisningen av intäkten.

KPMG konstaterar att endast arbetsmarknads- och socialnämnden har delegerat beslutanderätt inom ansökningsarbetet. KPMG bedömer att uppdraget att upprätta ansökan om statsbidrag från Migrationsverket inte bör ses som ett formellt beslut i kommunallagens mening, varför det inte kräver delegering från nämnden. Detta då denna uppgift består av att ta med identifierade ersättningsgilla insatser på en ansökningsblankett. Dessa uppgifter torde inte handla om ett verkligt beslut utifrån en självständig bedömning från tjänstepersonens sida. Avsaknaden av delegering från de tre skolnämnderna gällande upprättande av ansökan föranleder därför inte någon kritik.

Däremot anser KPMG att överklagande av avslag från Migrationsverket är ett beslut enligt kommunallagens mening. Detta då det innehåller en bedömning om det finns anledning att lägga ned resurser på att överklaga och driva frågan vidare. KPMG rekommenderar därför förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att delegera denna ärendetyp.

KPMG bedömer att samverkan mellan berörda nämnder är god men inte tillräckligt utbyggd. Det finns flera fördelar med att öka samverkan genom exempelvis nätverk för att på det sättet sprida goda exempel och bidra till gemensam omvärldsbevakning.

## **Fördelning av statsbidragen**

Flertalet av de granskade statsbidragen ersätter tydligt avgränsade kostnader som finns inom en särskild nämnd och verksamhet. I KPMGs genomgång framkommer att dessa statsbidrag fördelas den nämnd som har haft kostnaden. I de flesta av dessa statsbidrag upprättas en ansökan där kostnader för nämnden tas med, när sedan ansökan beviljas fördelas bidraget berörd nämnd. Exempelvis statsbidrag som söks åt hälsa-, vård- och omsorgsnämnden för hemtjänst till en äld-

re nyanländ, tilldelas helt och hållet den nämnden. I de fallen arbetsmarknads- och socialnämnden bistår en annan nämnd att upprätta ansökan, fakturerar den senare nämnden arbetsmarknads och socialnämnden det beviljade beloppet.

Det finns dock ett antal statsbidrag som det inte är lika lätta att fördela. De utmärks av att de avser att täcka kostnader inom flera nämnder och att det inte anges tydligt i ersättningsförfordningarna hur mycket av det totala beloppet som avser att täcka vad. Hur dessa statsbidrag ska fördelas inom kommunen behöver därför bestämmas av respektive kommun.

### **Statsbidrag som avser kostnader som återfinns i flera nämnder**

- Anvisningsschablon för ensamkommande barn - Avser att täcka kostnader vid anvisning av barn för reskostnader till Malmö, socialtjänstutredning och god man. I Malmö stad tillfaller hälften av ersättningen arbetsmarknads- och socialnämnden och hälften överförmyndarnämnden.
- Schablonersättning, ersättning för etableringsinsatser och introduktion för nyanlända personer 10 § förordningen (2010:1122) - Avser att täcka kostnader för praktiskt mottagande av flyktingen, merkostnader inom skola och barnomsorg, SFI, samhällsorientering m.fl. Malmö stad fördelas inte ersättningen utan den tillförs en särskild intäktsbudget kallat "Statsbidrag flykting", se vidare nedan.
- Extra schablonersättning för ensamkommande barn vid erhållet uppehållstillstånd - Avser att täcka kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten. I Malmö stad fördelas inte ersättningen utan den tillförs en särskild intäktsbudget kallat Statsbidrag flykting, se vidare nedan.

Två av statsbidragen ovan fördelas alltså inte utan tillförs istället en särskild intäktsbudget kallat "Statsbidrag flykting". Utöver de två statsbidragen som avser att täcka kostnader inom flera nämnder, tillförs även statsbidraget som ska täcka flyktingens initiala kostnader för ekonomiskt bistånd detta konto. Det senare statsbidraget avser endast kostnader inom arbetsmarknads- och socialnämnden.

Konstruktionen innebär att intäkterna för ovanstående statsbidrag hamnar i en kommunövergripande intäktsbudget under arbetsmarknads- och socialnämnden. Intäktsbudgeten finansierar tillsammans med övriga skatteintäkter och generella statsbidrag kommunbidragen till nämnderna.

KPMG har inte funnit politiska beslut gällande fördelningen av ovanstående statsbidrag. Av KPMGs intervjuer framgår att upplägget med intäktsbudgeten "Statsbidrag flykting" har funnits under en lång tid. År 2018 utarbetade stadskontoret ett förslag att upplösa denna intäktsbudget och börja fördela ut statsbidragen till nämnderna i stället, utifrån en fördelningsnyckel. Anledningen var bland annat att konstruktionen är en avvikelse från stadens principer för hanteringen av riktade statsbidrag, vilken innebär att bidragen ska fördelas till den verksamhet som har kostnaden. Förslaget togs inte vidare upp för beslut politiskt.

### **Bedömning**

KPMG bedömer att fördelningen av ersättningarna från Migrationsverket inte är tillräckligt ändamålsenlig.

Flertalet av de granskade statsbidragen ersätter tydligt avgränsade kostnader som finns inom en särskild nämnd och verksamhet. I dessa fallen är fördelningen av bidragen okomplicerad. När det gäller statsbidrag som behöver fördelas mellan flera nämnder krävs enligt utredningen mer analys och politisk viljeyttring. KPMG bedömer att det är en brist att det för dessa statsbidrag saknas politiska beslut gällande fördelningen. Konstruktionen med intäktsbudgeten ”Statsbidrag flykting” innebär att ett antal viktiga statsbidrag inte fördelas ut till nämnderna. KPMG bedömer att denna lösning inte är ändamålsenlig. Detta då kopplingen mellan de intäkter statsbidraget utgör och de kostnader de avser att täcka på detta sätt försvinner. När statsbidragen förändras, t.ex. till följd av förändrade nivåer på mottagandet eller ändring i förordningarna, sker ingen automatisk ökning eller minskning av resurser till berörd verksamhet.

KPMG bedömer att fördelningen av den så kallade anvisningsschablonen för ensamkommande barn sker utifrån en ändamålsenlig fördelningsnyckel.

### **Dokumenterade riktlinjer och rutiner**

Av KPMGs intervjuer framgår att det inte finns kommuncentrala styrdokument och rutiner avseende hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket. Det finns inte heller några särskilda styrdokument som reglerar samverkan och informationsförmedling. Vidare framgår av granskningen att det inom nämnderna saknas av förvaltningsledningen fastställda riktlinjer och rutiner för arbetet. I KPMGs granskning har de endast funnit dokumenterade rutiner inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

### **Bedömning**

KPMG bedömer att det inte finns tillräckliga dokumenterade riktlinjer och rutiner avseende nämndernas hantering av statsbidrag från Migrationsverket.

KPMG grundar sin bedömning på att det saknas kommuncentrala styrdokument och att det endast påträffats skriftliga rutiner inom arbetsmarknads- och socialnämnden. Dessa är förvisso av god kvalitet men beskriver inte hela processen. I flertalet bidragstyper bör arbetet ses som en process där själva upprättandet av ansökan endast är en del. Lika viktig är uppgifterna att registrera de personer för vilka ersättning är möjlig att söka och att ta fram intyg osv. De senare momenten genomförs inte av dessa tjänstepersoner utan av andra, ibland i andra förvaltningar. För dessa moment saknas alltså skriftliga rutiner.

Det saknas helt skriftliga rutinbeskrivningar inom förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, funktionsstödsnämnden och hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, kommunstyrelsen och överförmyndarnämnden.

KPMG bedömer att det utifrån flera avseenden finns ett behov av ett kommuncentralt styrdokument gällande hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket. Bland annat hade ett sådant dokument med fördel kunnat på ett mer lättillgängligt sätt än reglementena beskriva ansvarsfördelningen, reglerat informationsöverföring och samverkan mellan nämnderna samt beskrivit rutinerna för överklagan. Vidare borde fördelningen av statsbidrag som avser att täcka kostnader i flera nämnder fastställas i ett sådant styrdokument.

## Ansökningsprocesserna, deras risker och hanteringen av riskerna

I detta avsnitt analyserades de olika processerna för att söka bidrag och kontrollerade att automatiska bidrag betalas ut med rätt belopp. Detta för att undersöka om verksamheterna i tillräcklig utsträckning identifierat och hanterat riskerna i processen. KPMPG tog också reda på om det finns tillräckliga kontroller som säkerställer att verksamheterna söker alla statsbidrag och att alla ersättningsberättigade kostnader tas med i ansökan. Arbetet med redovisning av intäkterna från statsbidragen framgår av nästa avsnitt.

KPMG har gått igenom berörda nämnders internkontrollplaner för 2020 och efterfrågat andra underlag av vilka risker i processerna att hantera statsbidrag från Migrationsverket kan framgå. KPMG kan utifrån ovanstående genomgång konstatera att risker inom ramen för återsökning och övriga hantering av statsbidragen från Migrationsverket inte har dokumenterats. Genom intervjuer framgår att de intervjuade har identifierat risker och att det har vidtagits åtgärder av olika slag för att hantera dem. Det handlar mestadels om åtgärder som vidtas i det praktiska arbetet i processen. Detta framgår i beskrivningarna nedan.

Eftersom det är arbetsmarknads- och socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden som har ansvar för ansökningsarbetet är det endast de nämndernas arbete som analyseras i rapporten

### Grundskolenämnden

Inom grundskolenämnden söks statsbidrag för asyl- och tillståndssökande elevers skolgång. Skolgången för dessa elever ersätts med en schabloniserad summa för varje påbörjad fyraveckorsperiod (läsårsersättning). Några underlag för att styrka stadens kostnader behöver inte skickas in. Har staden extraordinära kostnader, t.ex. för elever med särskilda behov, kan det återsökas särskilt.

Av KPMGs intervjuer framgår att ansökan om läsårsersättningen i upprättas av tjänsteperson vid den särskilda enhet<sup>3</sup> som finns för mottagande av nyanlända elever. Detta är en ny uppgift för tjänstepersonen och det saknas skriftliga rutiner för arbetsuppgiften. Tjänstepersonen upprättar ansökan utifrån uppgifter om aktuella elever från förvaltningens verksamhetssystem. Alla elever i stadens grundskolor registreras i verksamhetssystemet. Asylsökande och tillståndssökande saknar regelrätta personnummer och kräver särskild registrering. När dessa elever registreras i verksamhetssystemet ifylls, en för ändamålet särskilt framtagna, flik i systemet. En skriftlig manual finns framtagna av systemleverantören för detta arbetsmoment. Manualen beskriver på ett tydligt sätt hur uppgifterna ska matas in.

Av KPMGs intervjuer med den personalen som söker bidrag framkommer att endast uppgifter om barn som går i stadens egna grundskolor registreras och tas ut ur systemet inför ansökan. Övriga barn, de som valt fristående grundskolor, kommer inte med. I samband med faktakontrollen av denna rapport gör förvaltningen efterforskningar och det framkommer att bidrag år 2019 söktes för barn på fristående skolor men att information om att detta ska göras inte förmed-

---

<sup>3</sup> Språkcentralen



lats till den personal som idag svarar för uppgiften.

Vidare framgår att det saknas en rutin för att identifiera så kallade extraordinära kostnader. Uppgifter om detta finns inte att få ut ur verksamhetssystemet. KPMG har inte kunnat återfinna en ansökan om sådana kostnader.

### **Bedömning**

KPMG bedömer att grundskolenämnden inte i tillräcklig utsträckning identifierat och hanterat risker i processen. Vidare bedöms det inte finnas tillräckliga kontroller som säkerställer att verksamheterna söker alla ersättningar som den har rätt till.

KPMG grundar sin bedömning på att nämnden saknat rutiner som säkerställer att alla ersättningsberättigade elever tagits med i ansökan år 2020. Vidare saknas tillräckliga kontroller som säkerställer att så kallade extraordinära kostnader söks.

## **Den ekonomiska redovisningen av ersättningarna samt tillhörande kostnader**

### **Grundskolenämnden**

Controller som ansvarar för uppbokning får information om sökt belopp i samband med de terminsvisa ansökningarna, dvs. en på våren och en på hösten. Uppbokning av förväntad intäkt baserat på ansökan sker inte i samband med vårterminens ansökan. I samband med årsbokslutet bokas dock en förväntad intäkt baserat på ansökt belopp för höstterminen och ett förväntat utfall som motsvaras av vårterminens utfall. Vid årsbokslutet 2019-12-31 uppgick denna förväntan till 74 procent (baserat på utfall för vårterminen).

### **Bedömning**

Utfallet av ansökningarna inom förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie-och vuxenutbildningsnämnden varierar till stor del i jämförelse mellan perioderna och att tjänstepersoner inte har tillgång till information för att göra denna uppskattning fullständigt. Då de ändå gör en bedömning utifrån tillgänglig information bedömer KPMG att hanteringen inom dessa nämnder är inom ramarna för RKR:s rekommendationer.

KPMG konstaterar också att det i flera fall finns brister i rutinerna kring periodisering av statsbidragen och att detta riskerar att leda till fel i nämndernas resultat. KPMG anser att det behövs övergripande rutiner för hur intäkter i form av statsbidrag ska periodiseras.

KPMG konstaterar att redovisningen av statsbidragen skiljer sig åt mellan nämnderna och att detta i huvudsak beror på att nämnderna hanterar olika statsbidrag med olika förutsättningar gällande uppbokning osv. De tre skolnämnderna tar del av ett och samma bidrag men bokar upp på olika sätt.

## **Uppföljning och analys avseende statsbidrag från Migrationsverket**

Av KPMGs granskning framgår att det inte genomförs uppföljningar eller granskningar med syftet att kontrollera att alla sorters statsbidrag från Migrationsverket söks i praktiken. KPMG har gått igenom berörda nämnders internkontrollplaner för 2020 och i intervjuer ställt frågor om uppföljning och kontroller

av ansökningsarbetet.

Den uppföljning som görs handlar främst om att den enskilde tjänstepersonen följer upp om sina egna ansökningar beviljas eller inte. Av KPMGs intervjuer uppfattas det som att de på det sättet följer relationen mellan ansökt belopp och den faktiska utbetalningen. Samtliga intervjuade tjänstepersoner som söker statsbidrag har kunnat återge hur stor andel av ansökningarna som avslås eller för vilka kompletteringar krävs. Vid avslag tar de reda på var det kan bero på och vad som kan göras för att förhindra avslag i framtiden. Informationen förmedlas vidare till förvaltningens economichef.

Varje statsbidrag har utarbetats för att täcka specifika kostnader i kommunerna. I en del fall ansöker kommunerna om sina faktiska kostnader men en del fall söks, eller betalas det ut automatiskt, en schablon. Det är regeringen som bestämmer schablonens storlek, bland annat utifrån bedömningar av kommunernas kostnader. Kostnaderna skiljer sig dock mellan kommunerna. Inom Malmö stad har få utredningar gjorts för att analysera relationen mellan schablonernas storlek och verksamheternas faktiska kostnader. Exempelvis saknas en sådan analys gällande den viktiga schablonersättningen. Den analys som återfunnits gäller statsbidraget till ensamkommande barn. Den genomfördes i och med att staden skulle yttra sig över förslagen till förändringar i ersättningen genom förordningsändringarna år 2017.

Det är också inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamhet för ensamkommande barn som kostnader och intäkter följs upp på ett strukturerat sätt. Genom förvaltningens program MEKS sker denna uppföljning varje månad. Uppföljningen har visat på att intäkterna inte har kunnat täcka kostnaderna för barnen, varför förvaltningen har tagit fram handlingsplaner för att minska kostnaderna.

I de fall kostnaderna som avses att täckas av statsbidraget inte ryms inom en specifik verksamhet följs inte kostnader och intäkter löpande upp på verksamhetsnivå. I denna kategori hamnar flertalet av de granskade statsbidragen. Exempelvis skola och barnomsorg till asylsökande barn är inte förlagd till en skola utan är spridd inom hela stadens skolor.

Det skiljer sig i vilken omfattning intäkterna från statsbidragen prognostiseras. Arbetsmarknads- och socialnämnden prognostiserar månatligen både intäkter och kostnader för de ensamkommande barnen. När det gäller intäktsbudget "Statsbidrag flykting" görs en officiell prognos i samband med tertialbokslut. Som underlag används uppgifter om inbetalningar som väntas för de individer som redan tagits emot och en uppskattning görs för de som väntas tas emot under året. Den senare utifrån statistik om förväntat antal som bedöms tas emot under året. För övriga ersättningar inom nämnden, t.ex. för tomhyror, kvotflyktingar, ekonomiskt bistånd, görs inga specifika prognoser.

Överförmyndarnämnden gör en prognos i samband med tertialbokslut utifrån historiskt utfall och belopp. Inom förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden görs inga specifika prognoser. Inom hälsa-, vård- och omsorgsnämnden och funktionsstödsnämnden görs inga prognoser.

#### **4.6.1 Bedömning**

KPMG bedömer att det finns brister i nämndernas uppföljning av processer och rutiner för att säkerställa att verksamheterna söker alla ersättningar som de har rätt till. KPMG grundar sin bedömning på att nämnderna inte genomfört interna kontroller eller uppföljningar. Detta samtidigt som det inom ramen för denna granskning uppdragats brister som medför att statsbidrag inte all-

tid söks.

Vidare bedömer KPMG att det genomförs för få analyser som visar på relationen mellan ersättningarna från Migrationsverket och verksamheternas faktiska kostnader. Detta sker endast inom verksamheten för ensamkommande barn. En liknande analys borde åtminstone tas fram för den viktiga schablonersättningen.

Däremot bedöms det ske tillräckliga uppföljningar gällande relationen mellan ansökt belopp och den faktiska utbetalningen från Migrationsverket.

KPMG bedömer att det finns ett utvecklingsbehov gällande prognoser. Behovet varierar förstås mellan de berörda nämnderna utifrån vikten av bidraget men rutinerna behöver ändå utvecklas inom samtliga berörda nämnder enligt KPMGs iakttagelser ovan.

#### **4.7 Återrapportering till kommunstyrelsen och nämnderna avseende statsbidrag från Migrationsverket**

Som beskrivits ovan följer arbetsmarknads- och socialnämnden upp intäkterna och kostnader gällande verksamheten för ensamkommande barn. De minskade ersättningsnivåerna per barn har skapat ett särskilt behov av att följa utvecklingen och vidta korrigerande åtgärder efter behov. Förvaltningsledningen tar månadsvis del av rapporter över utvecklingen. Rapportering sker till nämnden genom ekonomisk prognos och boksluten. Rapporteringen har visat på att intäkterna inte har kunnat täcka kostnaderna för barnen, varför handlingsplaner utarbetats.

Av KPMGs intervjuer och genomgång av nämndsprotokoll framgår att det i övrigt inte sker någon specifik rapportering avseende statsbidrag från Migrationsverket till nämnd.

När det gäller rapportering till kommunstyrelsen framgår av KPMGs intervjuer att stadskontoret i samband med den dramatiska ökningen i mottagandet år 2015 upprättade särskilda sammanställningar över samtliga nämnders kostnader och intäkter förknippade med mottagandet. I och med att mottagandet sedan minskade upphörde stadskontoret med att ta fram sammanställningarna.

Av KPMGs intervjuer framgår vidare att kommunstyrelsen inte under de senaste åren har företagit någon särskild uppföljning eller granskning avseende nämndernas hantering av statsbidrag från Migrationsverket inom ramen för uppsiktsplikten.

#### **Bedömning**

KPMG bedömer rapporteringen till nämnderna som tillräcklig. De granskade nämndernas behov av återrapportering är av naturliga skäl olika, då statsbidragens tyngd i nämndernas totala omsättningar skiljer sig åt. I alla nämnder förutom arbetsmarknads- och socialnämnden bedöms den återrapportering som sker inom ramen för den sedvanliga ekonomiska rapporteringen vara tillräcklig. Inom arbetsmarknads- och socialnämnden finns ett särskilt behov av rapportering avseende ensamkommande barn. KPMG bedömer att sådan rapportering görs och att nämnden därför kan följa utvecklingen och vidta åtgärder. Exempelvis har denna rapportering resulterat i att handlingsplaner antagits för att minska kostnaderna i samband med att ersättningen minskats.

KPMG har ovan gällande uppföljning, framfört synpunkter på avsaknaden av analys som visar

på relationen mellan intäkten från schablonersättningen och verksamheternas faktiska kostnader för flyktingmottagningen som denna viktiga ersättning avser att täcka. KPMG bedömer att det är en brist utifrån rapporteringshänseende (uppsiktsplikt) att inte kommunstyrelsen får ta del av en sådan analys. Detta främst då det inte finns en automatisk koppling mellan intäkterna från detta bidrag och de kostnader som de avser att täcka. Vilket beror på att statsbidraget inte fördelas ut till berörda verksamheter utan att de istället erhåller kommunbidrag för sina kostnader. Kommunstyrelsen behöver enligt KPMG följa frågan närmare, så att korrigerande åtgärder kan vidtas vid behov.

### **Slutsatser**

KPMGs sammanfattande bedömning gällande arbetsmarknads- och socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och kommunstyrelsen är att nämnderna och styrelsen inte i tillräcklig omfattning säkerställer att det finns en ändamålsenlig hantering av statsbidrag från Migrationsverket.

KPMGs bedömning av arbetsmarknads- och socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden grundar sig på nedanstående.

Nämnderna har förvisso fungerande rutiner för ansökan gällande de inom nämndens ansvarsområde viktigaste statsbidraget men att det samtidigt finns brister i rutinerna inom någon eller några av de övriga bidragen som nämnden har att hantera. Detta medför risker att bidrag uteblir. Vidare finns brister i arbetsmarknads- och socialnämndens redovisning av intäkten gällande några av nämndens statsbidrag. Vidare saknar nämnderna heltäckande dokumenterade rutiner och riktlinjer som täcker in hela processen och som på det sättet säkerställer en ändamålsenlig hantering.

För kommunstyrelsens vidkommande grundar sig KPMGs bedömning på att styrelsen inte tillräckligt noga inom ramen för sin uppsiktsplikt följer hanteringen av statsbidragen. KPMG anser att det finns ett särskilt behov av att följa relationen mellan intäkterna från schablonersättningen och de kostnader som det bidraget avser att täcka. Detta främst då det inte finns en automatisk koppling mellan intäkterna och de kostnader som bidraget avser att täcka. Vilket beror på att statsbidraget inte fördelas ut till berörda verksamheter utan att de istället erhåller kommunbidrag för sina kostnader.

Kommunstyrelsen behöver följa frågan närmare, så att korrigerande åtgärder kan vidtas vid behov.

### **Rekommendationer**

Utifrån KPMGs bedömning och slutsats lämnas nedanstående rekommendationer.

#### **Kommunstyrelsen**

- Ta fram ett kommuncentralt styrdokument som på ett mer lättillgängligt sätt än reglementena beskriver ansvarsfördelningen, reglerar informationsöverföring och samverkan mellan nämnderna samt beskriver rutinerna för överklagan.
- Utred förutsättningarna för att fördela de statsbidrag som ryms inom intäktsbudgeten ”Statsbidrag flykting”

## Grundskolenämnden

- Utarbeta rutiner för att identifiera och återsöka extraordinära kostnader
- Förändra rutinerna för återsökning av läsårsersättningen så att även asylsökande och tillståndssökande elever som går på fristående skolor tas med i ansökan.
- Dokumentera rutinerna för hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket

## Första yttrande till revisorskollegiet

I det första yttrandet ska grundskolenämnden ge ett sammanfattande yttrande utifrån granskningens slutsats och de bedömningar som redovisas i granskningen.

Grundskolenämnden ska även redovisa **vilka åtgärder** som planeras att genomföras, deras **förväntade effekt** och **när** de senast ska vara genomförda för **samtliga** rekommendationer nedan. Redovisningen ska göras **separat för varje punkt**.

Bedömningen är enligt revisionsrapporten att grundskolenämnden inte i tillräcklig omfattning säkerställer att det finns en ändamålsenlig hantering av statsbidrag från Migrationsverket. Nämnden rekommenderas att

- utarbeta rutiner för att identifiera och återsöka extraordinära kostnader
- förändra rutinerna för återsökning av läsårsersättningen så att även asylsökande och tillståndssökande elever som går på fristående skolor tas med i ansökan,
- dokumentera rutinerna för hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket.

## Utarbeta rutiner för att identifiera och återsöka extraordinära kostnader

- **Vilka åtgärder planeras genomföras?**
  - Grundskolenämnden föreslås att ge grundskoleförvaltningen i uppgift att utse ansvarig avdelning att utarbeta rutiner för att identifiera och återsöka extraordinära kostnader gällande statsbidrag från Migrationsverket.
- **Förväntad effekt?**
  - Den ansvariga avdelningen och de utarbetade rutinerna kommer att innebära att identifiering och återsök av extraordinära kostnader kopplat till statsbidrag från Migrationsverket kommer att förbättras. Risken för felaktig hantering och att bidrag ej söks kommer att minska i omfattning.
- **När ska åtgärden vara genomförd?**
  - Åtgärden ska vara genomförd senast 31 augusti 2021.

## Förändra rutinerna för återsökning av läsårsersättningen så att även asylsökande och tillståndssökande elever som går på fristående skolor tas med i ansökan,

- **Vilka åtgärder planeras genomföras?**
  - Grundskolenämnden föreslås att ge grundskoleförvaltningen i uppgift att utse ansvarig avdelning att utarbeta rutiner för återsökning av läsårsersättningen så att även asylsökande och tillståndssökande elever som går på fristående skolor tas med i ansökan
- **Förväntad effekt?**

- Den ansvariga avdelningen och de utarbetade rutinerna kommer att innebära att återsökning av läsårsersättningen så att även asylsökande och tillståndssökande elever som går på fristående skolor tas med i ansökan kommer att förbättras och att risken för att felaktig hantering och att bidrag ej söks kommer att minska i omfattning.
- **När ska åtgärden vara genomförd?**
  - Åtgärden ska vara genomförd senast 31 augusti 2021.

#### **Dokumentera rutinerna för hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket.**

- **Vilka åtgärder planeras genomföras?**
  - Grundskolenämnden föreslås att ge grundskoleförvaltningen i uppgift att utse ansvarig avdelning att dokumentera rutinerna för hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket och att se till att rutinerna finns lättillgängligt på Komin.
- **Förväntad effekt?**
  - Genom att dokumentationen av rutinerna är lättillgänglig kommer problematiken med hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket att minska i omfattning då det tydliggörs i förvaltningen för vem som ansvarar för hanteringen och hur det ska hanteras.
- **När ska åtgärden vara genomförd?**
  - Åtgärden ska vara genomförd senast 31 augusti 2021

#### **Ansvariga**

Anders Malmquist Förvaltningschef