

Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Revisionsrapport: Granskning av tillfälligt flyktingstöd

Revisorerna har uppdragit till KPMG att genomföra en granskning av tillfälligt flyktingstöd.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 31 mars 2017.

Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

För Ånge kommuns revisorer

Roger Sundin
Ordförande

Alf Hallén
Vice ordförande



Ånge kommun

**Granskning av tillfälligt flyktingstöd
Revisionsrapport**

Advisory
KPMG AB
20 december 2016
Antal sidor: 9

Rapport tillfälligt flyktingstöd.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	4
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Tillfälligt statsbidrag	4
10.	Uppföljning och styrning	6

1. Sammanfattning

Vi har av Ånge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska styrning och uppföljning för att säkerställa att det statsbidrag som utbetalats används för att finansiera kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens styrning och uppföljning för att säkerställa att uppdraget utförs och medlen används för att finansiera kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete.

Ånge kommun fick i december 2015 ett tillfälligt statsbidrag på 26,7 miljoner kronor för mottagning av flyktingar under år 2015 och 2016. En rutin för hanteringen har upprättats, och kommunstyrelsen har löpande fördelat ekonomiska medel till olika åtgärder.

Vi noterar att cirka hälften av det tillfälliga statsbidraget fördelats till infrastrukturella åtgärder.

Vi noterar att vissa åtgärder är av investeringskaraktär, och ska hanteras enligt gällande redovisningsprinciper.

Vi bedömer att det bland ett antal åtgärder finns risk för stadigvarande kostnadsökningar, t ex gällande anläggningsbidrag, utökning av SFI, personalförstärkningar och avgiftsfri musikskola.

Vi noterar att kommunstyrelsen varit löpande och väl informerad om fördelningen, men inte fattat formella beslut om fördelningen i alla delar.

Det finns i nuläget inga övergripande eller specifika mål fastställda avseende flyktingmottagning och integration för kommunen. I budget för 2017 har ett specifikt mål för kommunstyrelsen utformats (Förbättra integrationen). Ansvarsfördelning och samarbete mellan de kommunala verksamheterna upplevs av de intervjuade vara tydlig och fungerar väl i praktiken. Det gäller även samarbetet med statliga myndigheter. Ett ökat intresse märks från civilsamhället och privata arbetsgivare.

Information och rapportering om verksamhet och ekonomi sker regelbundet till såväl kommunfullmäktige som styrelse och nämnder, i huvudsak muntligt. Vi bedömer att en ökad grad av formaliserad uppföljning och analys av insatser ger förbättrad möjlighet till organisatoriskt lärande och underlag för beslutsfattande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen

- att utveckla formerna för hur eventuella stadigvarande kostnadsökningar som ett beslut ger upphov till ska hanteras i samband med beslutstillfället, se avsnitt 9.
- att tydliggöra beslutsgången och eventuell delegering av beslutanderätt, se avsnitt 9.

- att utveckla integrationsarbetet genom att utveckla den systematiska uppföljningen av resultat och erfarenheter i syfte att sprida och stödja fortsatt utveckling av en effektiv verksamhet, se avsnitt 10.
- att använda den projektmodell som fastställts, för kommande utvecklingsåtgärder inom integrationsarbetet. I projektmodellen framgår olika rollers åtagande, och rutiner för att såväl formulera som följa upp åtgärder, se avsnitt 10.

2. Bakgrund

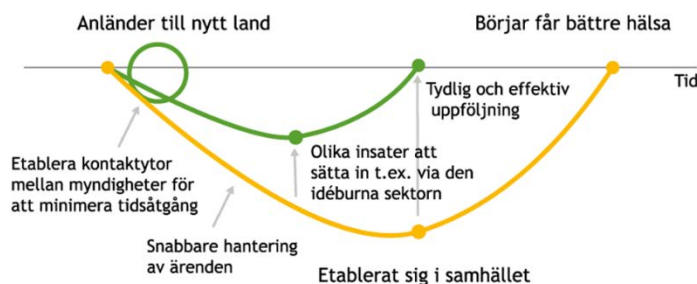
Vi har av Ånge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska styrning och uppföljning för att säkerställa att det statsbidrag som utbetalats används för att finansiera kommunens flyktningmottagande och integrationsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Kommunen hade fram till 29 februari 2016 avtal med länsstyrelsen om att ta emot 32 nyanlända per år, personer som redan har fått uppehållstillstånd. Detta avtal upphör i samband med att Bosättningslagen (2016:38) träder ikraft 1 mars 2016. Utöver detta har kommunen avtal med länsstyrelsen om att ta mot 87 ensamkommande barn, varav 65 asylsökande.

Följande ansvar åvilar kommunerna:

- Ansvarar för mottagande av nyanlända för bosättning enligt Bosättningslagen (2016:38),
- Ansvarar för att vid behov ge praktisk hjälp i samband vid bosättning,
- Ansvarar för undervisning i SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning,
- Ansvarar för skola, förskoleverksamhet, barnomsorg mm. och
- Ansvarar för försörjning för dem som inte har rätt till etableringsplan.

Länsstyrelserna har tillsammans tagit fram en stödplattform för migration och hälsa, MILSA. Genom ett nära samarbete mellan forskare och praktiker sker ett arbete med gemensam kunskaps- och metodutveckling för en hälsofrämjande och inkluderande etablering. Se bild nedan.



Med ett effektivt integrationsarbete ökar den enskildes förutsättningar att få ett bra liv med god hälsa, egen försörjning och aktiv fritid.

Att samordna och leda ett framgångsrikt integrationsarbete är många gånger en stor utmaning för kommunen. Det kräver ofta både nytt förhållningssätt, annorlunda arbetsformer och fördjupat

samarbete med både privata företag, offentliga myndigheter och frivilligorganisationer. Arbetet måste vara välorganiserat, med tydliga mål för verksamheten, en löpande uppföljning och omprövning av åtgärder.

Ånge kommun fick i december 2015 ett tillfälligt statsbidrag på 26,5 miljoner kronor för mottagning av flyktingar under år 2015 och 2016.

Ånge kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att styrning och uppföljning inte sker i den omfattning som är nödvändig för att organisera ett effektivt integrationsarbete. Det är *väsentligt* för både den enskilde och kommunen att integrationsarbetet bedrivs på bästa möjliga vis.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens styrning och uppföljning för att säkerställa att uppdraget utförs och medlen används för att finansiera kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete.

Vi har därför granskat

- om det finns en ekonomisk planering och styrning av åtgärderna år 2016 med hänsyn till det tillfälliga statsbidrag som utbetalats
- om fullmäktige, styrelser och nämnder löpande följer upp och analyserar effekter av insatser och ekonomi i förhållande till det uppdrag kommunen har, de mål som fastställts och den ekonomiska ram som finns.

4. Avgränsning

Området är omfattande och frågor spänner över alla kommunens verksamhetsområden. Granskningen blir därför av översiktlig karaktär. Ytterligare granskningar kan utföras med denna granskning som underlag. Granskningen gäller år 2016.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller

- Socialtjänstlagen, Bosättningslagen
- Föreskrifter
- Avtal med Länsstyrelsen och Migrationsverket
- Fullmäktigebeslut
- Interna regelverk och policys

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

Rapporten är saklighetsgranskad av ekonomichef Catharina Norberg och skolchef Urban Åström.

Följande har fått rapporten för saklighetsgranskning men har inte återkommit med några synpunkter: kommunchef Stefan Wallsten, ansvarig för arbetsmarknad, integration och vuxenutbildning Malgorzata Hammarberg, och IFO-chef Rebecca Lindberg.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av Mikael Lindberg, kommunal revisor, under ledning av Helene Ersson, kommunal revisor.

9. Tillfälligt statsbidrag

Riksdagen fattade den 10 december 2015 beslut om extra ändringsbudget för 2015, utifrån ett förslag från regeringen för att hantera den rådande flyktingsituationen. Beslutet innebar bl a ett tillfälligt stöd till kommuner och landsting med 9,8 miljarder kr, under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

I propositionen 2015/16:47 framgår att fördelningen ska baseras på utfallet av statsbidrag till kommuner respektive landsting för mottagande av asylsökande och nyanlända. Det tillfälliga stödet utbetalas 2015, men avses även täcka kostnader som kan förväntas uppstå 2016. Anslaget får användas för statsbidrag till kommuner och landsting med anledning av flyktingsituationen för att minska trycket på den kommunala ekonomin. Det tillfälliga statsbidraget till Ånge kommun uppgår till 26 482 360 kronor.

Det tillfälliga statsbidraget är formellt ett generellt statsbidrag som därigenom kan användas fritt. Några krav på återredovisning till staten för hur bidraget använts finns inte. Rådet för kommunal redovisning har lämnat ett yttrande över hur bidraget ska hanteras redovisningsmässigt (december 2015). Ånge har utifrån detta 24,4 Mkr att disponera för år 2016.

Ramen för kommunstyrelsens oförutsedda kostnader har utökats motsvarande det tillfälliga statsbidraget, enligt beslut i kommunfullmäktige (§ 6, 2016-02-22). I underlag för beslutet nämns att statsbidraget under år 2015 används till att iordningställa lokaler för ensamkommande barn

samt kostnader som uppkommit inom socialtjänsten, samt att behovet under 2016 är svårt att bedöma men utifrån dåvarande kända fakta planeras statsbidraget att användas för iordningställande av lokaler bland annat för mottagande av ensamkommande barn, utbildning av personal, svenskundervisning, förstärkningar inom socialtjänsten, förskola och skola som inte finansieras av Migrationsverket, stödda lokala initiativ för integration, kommunikationer och yrkesutbildningar.

En rutin har upprättats för hantering av statsbidraget. Av den framgår bl a att statsbidraget periodiseras med 1/13 per månad under perioden december 2015 till december 2016, och att ramen för kommunstyrelsens oförutsedda kostnader ökar med motsvarande.

Vidare framgår av rutinen att kommunstyrelsen beslutar om hur pengarna ska användas utifrån en upprättad budget/uppskattning av kostnader. Respektive nämnd redovisar kostnader månadsvis med anledning av flyktingsituationen utifrån den budgetfördelning på åtgärder kommunstyrelsen beslutat, varefter justering av respektive nämnds ram görs. Ramjusteringar och kostnader redovisas särskilt i månadsrapporterna.

Kommunstyrelsen har inte närmare beslutat hur medlen planeras att användas under 2016, utan fördelning har skett löpande under året.

Kommunstyrelsen har tagit beslut gällande fördelning av ekonomiska medel vid flera olika tillfällen, senast 2016-10-11 kring ett antal olika åtgärder (§ 184). En redovisning av hur statsbidraget har fördelats har redovisats för kommunstyrelsen regelbundet vid den ekonomiska rapporteringen som sker månadsvis och då även berört hur statsbidraget påverkar det ekonomiska resultatet.

Under år 2016 har 13,5 mkr fördelats. Av detta har drygt hälften, 7,35 mkr, använts till insatser gällande fastigheter och vägar. Bland annat har beslut tagits om att finansiera kostnader för uppförande av en multisportanläggning som därefter kommer att driftas av en förening. I övrigt har fördelning skett till bl a utbildning, utökning av SFI, avgiftsfri musikskola första året, personalförstärkningar utifrån ökade verksamhetsvolymerna och några specifika inköp. Även en extra medlemsinsats till Kommuninvest har gjorts.

10,9 mkr av det tillfälliga statsbidraget är i nuläget (oktober 2016) ofördelat. I den mån det inte förbrukas påverkas kommunens resultat.

Kommentarer

Vi noterar att drygt hälften av det tillfälliga statsbidragets fördelning under 2016 fördelats till infrastrukturella åtgärder. Det är formellt ett generellt statsbidrag, men där det i förarbetet framgår statsbidragets bakgrund och syfte att hantera den rådande flyktingsituationen.

Vi noterar att vissa åtgärder är av investeringskaraktär, och ska hanteras enligt gällande redovisningsprinciper. Det gäller bl a extra medlemsinsats till Kommuninvest, underhåll av vägar, simhall och terminaler, multisportanläggning samt inköp och rivning i Ljungaverk.

Vi bedömer vad gäller uppförande av multisportanläggning att den riskerar medföra en ökning av kostnader för anläggningsbidrag till föreningar. Vi bedömer även att det bland några av de övriga

åtgärderna finns risk för stadigvarande kostnadsökningar, gällande utökning av SFI, personalförstärkningar och avgiftsfri musikskola.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att utveckla formerna för hur eventuella stadigvarande kostnadsökningar som ett beslut ger upphov till ska hanteras i samband med beslutstillfället.

Vi noterar att kommunstyrelsen varit löpande och väl informerad om fördelningen, men inte fattat formella beslut om fördelningen i alla delar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tydliggöra beslutsgången och eventuell delegering av beslutanderätt.

10. Uppföljning och styrning

Det finns inte några övergripande eller specifika mål fastställda avseende flyktingmottagning och integration för kommunen. Däremot finns det i budget för 2016 angivna prioriterade aktiviteter för kommunstyrelsen och för humanistiska nämnden. För kommunstyrelsen är den prioriterade aktiviteten ”Öka mottagande av kommunplacerade individer och stärka integrationen”. För humanistiska nämnden är den prioriterade aktiviteten ”Fortsätta utveckla stödet för våra nyanlända via studiehandledning”.

I budget för 2017 har ett specifikt mål för kommunstyrelsen utformats (Förbättra integrationen), och kommer att kompletteras med prioriterade aktiviteter i november.

För att ta ett samlat grepp om planeringen framåt har kommunchefen tillsatt en arbetsgrupp med ansvariga tjänstemän från berörda förvaltningar.

Ansvarsfördelningen mellan de kommunala verksamheterna upplevs av de intervjuade vara tydlig och fungerar väl i praktiken. Under året har organisationsförändringar genomförts, där SFI flyttats från utvecklingsenheten till vuxenutbildningen. Även samarbetet upplevs fungera väl, där man bl a har gemensamma träffar när flera verksamheter berörs av ett individärende.

Samarbetet med statliga myndigheter upplevs utifrån förutsättningarna fungera bra. Vad gäller frivilligsektor och föreningslivet upplevs ett ökat intresse och det finns exempel på goda initiativ och aktiviteter. Detsamma gäller privata arbetsgivare verksamma i Ånge kommun.

Uppföljning kring främst ekonomi sker regelbundet i ordinarie månadsrapportering av verksamhetsansvarig nämnd eller styrelse. Bland annat är de prioriterade aktiviteterna kommenterade i kommunens delårsrapport, liksom nuläget inom skolan och gällande verksamheten kring ensamkommande flyktingbarn. Det framkom vid intervjuerna att respektive nämnd eller styrelse samt även kommunfullmäktige vid flera tillfällen under året erhållit särskild information av företrädare för verksamheten.

Gällande återsökning av ersättningar från Migrationsverket finns särskilt ansvariga personer inom respektive verksamhet, och de samarbetar t ex gällande gemensam utbildning om ersättningar.

Kommentarer

Vi noterar att det för år 2016 inte finns några specifika mål rörande kommunens integration, men att det pågår ett arbete kring detta inför 2017. Vidare noteras att ansvarsfördelning och samarbete upplevs fungera väl mellan de kommunala verksamheterna.

Vi noterar att information och rapportering om verksamhet och ekonomi sker regelbundet till såväl kommunfullmäktige som kommunstyrelse och nämnder. Informationen sker i huvudsak muntligt.

Vi bedömer att en ökad grad av formaliserad uppföljning och analys av insatser ger förbättrad möjlighet till organisatoriskt lärande genom spridning av resultat och erfarenheter samt relevant underlag för beslutsfattande. Det är också viktigt för att vidmakthålla samarbete och samsyn mellan olika delar i verksamheten, inte minst när många aktörer är inblandade, och även externa parter.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att utveckla integrationsarbetet genom att utveckla den systematiska uppföljningen av resultat och erfarenheter i syfte att sprida och stödja fortsatt utveckling av en effektiv verksamhet.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att använda den projektmodell som fastställts, för kommande utvecklingsåtgärder inom integrationsarbetet. I projektmodellen framgår olika rollers åtagande, och rutiner för att såväl formulera som följa upp uppdrag.

Datum som ovan
KPMG AB

Mikael Lindberg
Kommunal revisor

Helene Ersson
Kommunal revisor