

Valda revisorer  
Ulricehamns kommun

2017-02-08

Kommunstyrelsen  
För kännedom:  
Kommunfullmäktiges presidium

### **Granskning av kommunens rutiner kring tillfälligt stöd för flyktingmottagande**

Vi bifogar revisionsrapporten ”Granskning av kommunens rutiner kring tillfälligt stöd för flyktingmottagande”. I rapporten pekas det på några mindre brister och det lämnas rekommendationer.

Vi är medvetna om att granskningen beskriver verksamhet som bedrevs under en extra ordinär period. Vi emotser en inbjudan från kommunstyrelsen där kommunstyrelsen redovisar sin syn på i rapporten framförd kritik och också redovisar de slutsatser som kan dras av att bedriva verksamhet under pressade förhållanden.

Vi anser att kommunfullmäktige senast i samband med behandlingen av årsredovisningen för 2016 erhåller redovisning av dels hur det tillfälliga bidraget använts och dels hur det tillfälliga stödets påverkan på för kommunen redovisat resultat.

Vi anser i övrigt att i rapporten lämnade rekommendationer skall beaktas.

Vi erbjuder kommunstyrelsen och kommunfullmäktige en redovisning av rapporten.

För valda revisorer

Lars-Erik Josefson  
Ordförande



**Ulricehamn kommun, kommunrevisionen**

Granskning av kommunens rutiner  
kring tillfälligt stöd för  
flyktingmottagande

Granskningsrapport

KPMG AB  
*8 december 2016*  
*Antal sidor: 10*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
2.1	Syfte	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	3
2.5	Metod	3
3.	Resultat av granskningen	4
3.1	Inledning	4
3.2	Beslut i kommunfullmäktige	4
3.3	Fördelning av bidraget	4
3.4	Ombyggnadsprojekt	5
3.4.1	Lokal A	5
3.4.2	Lokal B	5
3.5	Inköp	6
3.6	Uppföljning	6
4.	Bedömningar och iakttagelser	7
4.1	Bedömning revisionsfrågor	7
4.2	Iakttagelser och rekommendationer	8

## 1. Sammanfattning

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Ulricehamns kommun fått i uppdrag att granska kommunens rutiner och hantering av det tillfälliga stödet för flyktingmottagande. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Regeringen beslutade den 17 december 2015 att tilldela kommunsektorn kommuner och landsting ett tillfälligt stöd för flyktingmottagande på totalt 9,8 mdkr. Bidraget beräknades för varje enskild kommun utifrån antalet tidigare mottagna asylsökanden och nyanlända, fördelningen mellan barn och vuxna samt det totala invånarantalet i kommunen. Baserat på denna beräkning erhöll Ulricehamns kommun 30,4 mnkr.

Ulricehamn kommuns revisorer bedömde att det fanns en *risk* att statsbidraget användes för annat än vad det var avsett för samt att åtgärder vidtogs som inte var genomtänkta eller planerade och/eller saknade finansiering för kommande år. Kommunens revisorer fann därför att det var *väsentligt* att granska ansvar, roller, rutiner samt hantering och redovisning av det tillfälliga statsbidraget.

Vi kan konstatera att Ulricehamns kommun tidigt har upprättat och beslutat om riktlinjer för hur det tillfälliga stödet skulle användas inklusive vem som skulle besluta om respektive åtgärd. Kommunen har i vissa fall frångått kommunens policy och rutiner. Vi ser dock att den felaktiga hanteringen till stor del uppkommit på grund av den, vid det tillfället, rådande akuta situationen.

Vi kan också konstatera att uppföljning av hur bidraget använts inte sker på detaljnivå. Det är emellertid inte något som staten krävt i regeringens föreskrifter kring det tillfälliga flyktingstödet varför det är upp till kommunen att avgöra på vilken detaljnivå uppföljning ska ske.

Vår sammantagna bedömning är att Ulricehamns kommun har upprättat rutiner för att säkerställa en god intern kontroll avseende det tillfälliga statsbidraget för flyktingmottagande men att det i några fall skett avsteg från kommunens policy och riktlinjer.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och individnämnden att:

- I enlighet med kommunfullmäktiges beslut sammanställa och återrapportera vidtagna åtgärder med anledning av det tillfälliga statsbidraget. För att tydligt redovisa hur statsbidraget har använts bör kostnader för väsentliga åtgärder specificeras per sektor.
- Uppskatta hur stor kostnadspåverkan vidtagna åtgärder kommer att ha under kommande verksamhetsår.

## 2. Bakgrund

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Ulricehamn kommun fått i uppdrag att granska kommunens rutiner och hantering av det tillfälliga statsbidraget för flyktingmottagande.

Regeringen beslutade den 17 december 2015 att tilldela kommuner och landsting ett tillfälligt stöd för flyktingmottagande på totalt 9,8 mdkr. Bidraget beräknades för varje enskild kommun utifrån antalet tidigare mottagna asylsökanden och nyanlända, fördelningen mellan barn och vuxna samt det totala invånarantalet i kommunen. Baserat på denna beräkning erhöll Ulricehamns kommun 30,4 mnkr.

Kommunens revisorer i Ulricehamn kommun bedömde att det, i och med att stödet var av väsentlig storlek och tillfälligt, fanns en *risk* att statsbidraget användes för annat än vad det var avsett för samt att åtgärder vidtogs som inte var genomtänkta eller planerade och/eller saknar finansiering för kommande år. Kommunens revisorer har därför funnit det *väsentligt* att granska ansvar, roller, rutiner samt hantering och redovisning av det tillfälliga statsbidraget.

### 2.1 Syfte

Syftet med granskningen var att belysa och bedöma om kommunens rutiner säkerställer hanteringen och redovisningen av det tillfälliga statsbidraget.

Granskningen avsåg att svara på följande revisionsfrågor:

- Finns det fastställda riktlinjer som säkerställer att en plan upprättats för hur bidraget ska användas samt vilka beslut som krävs för att utnyttja bidraget?
- Har ansvar och roller dokumenterats och fastställts i planen?
- Finns riktlinjer för hur det tillfälliga statsbidraget fördelas mellan kommunens verksamheter?
- Hur säkerställs att bidraget används för den verksamhet det är avsett för?
- Har kommunen tillförlitliga system och rutiner för hantering, redovisning och uppföljning av statsbidraget?
- Följer nyttjandet av det tillfälliga bidraget generell normgivning samt kommunens policy och riktlinjer i övrigt?

### 2.2 Avgränsning

Granskningen avser tillfälligt statsbidrag för flyktingmottagande som erhållits 2015 och avser 2015 och 2016. Granskningen har genomförts under perioden maj – juni 2016 samt under hösten 2016.

## **2.3 Revisionskriterier**

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Kommunallagen 6 kap 7 §
- Regeringsbeslut om tillfälligt stöd till kommuner och landsting med anledning av flyktingsituationen, 2015-12-17 (Fi2015/05568/K)
- Lagen om offentlig upphandling
- Rekommendationer och information i ämnet från normgivare, RKR och SKL
- Fullmäktigebeslut 2016-03-31, § 46, Justeringar av budget 2016 med anledning av tillfälliga statsbidrag mm.

## **2.4 Ansvarig nämnd/styrelse**

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen och individnämnden.

## **2.5 Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med kommunchef, socialchef och ekonomichef samt genom stickprov av redovisade kostnader.



### **3. Resultat av granskningen**

#### **3.1 Inledning**

Granskningen har inriktats på kommunens riktlinjer kring det tillfälliga statsbidraget, följsamheten mot kommunens övriga policy och riktlinjer, rutiner för uppföljning av hur medlen använts samt stickprov av upphandlingar och inköp.

#### **3.2 Beslut i kommunfullmäktige**

Kommunfullmäktige beslutade 2016-03-31 att tillfälligt utöka budgeten inom finansförvaltningen med 28,1 mkr med anledning av det särskilda statsbidraget för flyktingmottagandet. Samtidigt utökades den ekonomiska ramen för kommunstyrelsen tillfälligt under 2016 med 28,1 mkr.

Av beslutet framgår att kommunchef respektive socialchef äger rätt att besluta om fördelning av det tillfälligt utökade generella statsbidraget inom det verkställighetsmandat som är beskrivet i delegationsordningen för kommunstyrelsen.

Av beslutet framgår särskilt att det inte ligger inom verkställighetsmandatet att besluta om åtgärder som innebär kostnader från och med 2017 och framåt. En återrapportering av hur det tillfälliga statsbidraget använts skulle ske efter tertial ett, tertial två och i uppföljningen av helåret 2016, eller när kommunstyrelsen så begär.

Av tjänsteskrivelsen i ärendet framgår att rådet för kommunal redovisning (RKR) har publicerat ett yttrande angående hur bidraget ska redovisas. Enligt RKR bör inkomsten periodiseras antingen med en jämn fördelning fr.o.m. december 2015 eller från den månad 2015 när kommunen eller landstinget bedömt att kostnaderna för flyktingsituationen började öka i betydande omfattning, t.o.m. 2016. I Ulricehamns kommun redovisas det generella statsbidraget under 13 månader, dvs. från december 2015 till december 2016. Det överensstämmer med rekommendationen från Rådet för kommunal redovisning och innebär att de 30,4 mkr som Ulricehamns kommun erhållit kommer att redovisas med 1/13-del per månad tom december 2016.

#### **3.3 Fördelning av bidraget**

Verksamheterna har utifrån egen bedömning fått äska pengar från det extra statsbidraget och kommunen har haft en tydlig målsättning att vidtagna åtgärder i så stor utsträckning som möjligt skulle hanteras i egen regi.

En projektledare anställdes på sektor välfärd för att hålla samman de insatser som gjordes inom kommunen. Tidigt fanns ett fokus på att ordna boenden för den stora inströmning av flyktingar som kom till kommunen under hösten 2015. Prioritet var att hitta lokaler för HVB-hem, bemanna dessa samt initiera framåtsyftande åtgärder för att möjliggöra en lyckad integration.

Bidraget har efter beslut enligt riktlinjerna fördelats till verksamheterna efter att medel äskats och kostnad uppstått. Kostnaderna redovisas fullt ut på respektive verksamhet. Det har varit en uttalad strategi att hitta en avvägning mellan uppföljning och effektivitet vilket resulterade i att beviljade insatser inte kom att följas upp på minsta detaljnivå.

Insatser som bekostats med det tillfälliga statsbidraget har till största del hanterats i överensstämmelse med kommunens policy och riktlinjer i övrigt. Undantag finns och som exempel kan nämnas.

- Vid nyanställning till boenden har i vissa fall normala kompetenskrav frångåtts. Visstidsanställningar har då erbjudits vilket gav kommunen möjlighet att utvärdera om den anställda passade för tjänsten.
- Regler för bygglov har frångåtts vid några tillfällen. Detta har varit medvetna beslut för att kommunen snabbt skulle kunna ordna tak över huvudet till flyktingarna.
- Lagen om offentlig upphandling (LOU) har inte tillämpats vid inköp av möbler, textilier och husgeråd till HVB-boenden.

I och med att flyktingströmmen avtog har kommunen i efterhand haft möjlighet att korrigera de felaktiga beslut som var möjliga att korrigera. Planerade utbildningar har till exempel ställts in då man inte hunnit upphandla dem på ett korrekt sätt.

Ombyggnationer som prioriterades och genomfördes inom ramen för mottagandet har följt normala rutiner inom kommunen. Kommunen har till exempel uteslutande använt sig av upphandlade ramavtalsentreprenörer. Vid intervjuerna framkom att sammanställning och återredovisning av ombyggnadsprojekten inte skiljer sig från normala rutiner vid liknande projekt. Enligt uppgift används de renoverade lokalerna uteslutande för verksamheter kopplade till flyktingmottagande.

### **3.4 Ombyggnadsprojekt**

Vi har inom ramen för granskningen särskilt granskat två projekt; verksamhetsanpassning av två lokaler, Lokal A och Lokal B.

#### **3.4.1 Lokal A**

Lokal A är ett kontorshus där två våningar byggs om till HVB-hem. Entreprenaden har utförts av upphandlade ramavtalsleverantörer och beställning, sammanställning och återrapportering till verksamheten har skett enligt samma rutiner som för andra anpassningsprojekt. Enligt intervju med projektledare från kommunen är all anpassning av lokalerna direkt kopplade till dess funktion som flyktingboende.

#### **3.4.2 Lokal B**

Lokal B är en före detta vårdavdelning som byggts om till HVB-hem. Lokalen har stått tom under en längre tid. En rad anpassningar av bland annat gemensamhetsutrymmen, personalrum och toaletter har gjorts för att leva upp till de regler som ställs på HVB-hem.

Verksamhetsanpassningen i projekt Lokal B har genomförts av fastighetsägaren Hemsö på uppdrag av kommunen och där verksamheten fick ge input till anpassningen. Fastighetsägaren har fakturerat kommunen under projektets gång. Fastighetschef tecknade avtalet med fastighetsägaren och redovisning av projektet har följt vanliga rutiner.



### 3.5 Inköp

Vi har stickprovsvis granskat om inköp som redovisats inom ramen för det tillfälliga flyktingbidraget har följt gällande regler inom kommunen. Vi kan konstatera att avvikelser förekommit och som exempel har inköp från följande leverantörer noterats:

- IKEA. Enligt uppgift kunde inte någon av kommunens ramavtalsleverantörer leverera möbler inom givna budgetramar varför kommunen valde att göra inköpen hos IKEA.
- Jysk. Inköp från Jysk avser enklare möbler, textilier mm. Kommunen har enligt uppgift inget ramavtal med leverantören och inköpen är inte konkurrensutsatta.
- C2M Sprinkler AB. Avsåg installation av sprinklersystem på boende för barn och ungdomar. Inköpet är inom gränsen för direktupphandling men kommunen anlätade leverantören utan konkurrensutsättning.

Sammanfattningsvis har kommunen frångått kommunens regelverk kring inköp och upphandling vid ovanstående inköp till flyktingboenden.

### 3.6 Uppföljning

Beslutade åtgärder har sammanställts i ett excelark där det bland annat framgår vilken åtgärd som avses, vilket belopp åtgärden omfattar, vilken sektor som avses samt vem det är som beslutat om åtgärden. Samtliga beslut är, enligt uppgifter i excelarket, tagna av kommunchef eller socialchef i enlighet med de fastställda rutinerna för hantering av statsbidraget.

Statsbidraget har fördelats på cirka 50 åtgärder och huvudsakligen inom sektorerna IFO och lärande.

Av regeringens föreskrifter kring det tillfälliga flyktingstödet finns inte något krav på återrapportering varför det är upp till kommunerna att avgöra vilken uppföljning av vidtagna åtgärder som ska ske. I kommunfullmäktiges beslut angavs att återrapportering av hur det tillfälliga stödet för flyktingmottagandet använts skulle ske i rapporterna för tertial 1, tertial 2 och årsbokslut 2016 eller när kommunfullmäktige så önskar.

Vi har tagit del av återrapporteringen i tertialrapport 1 och 2 och kan konstatera att återrapporteringen skett på en övergripande nivå. Det framgår inte alltid vilka åtgärder som avses eller vilka belopp de omfattar. Enligt uppgift sker inte heller någon uppföljning på detaljnivå inom respektive sektor.

## 4. Bedömningar och iakttagelser

Vår sammantagna bedömning är att Ulricehamns kommun har upprättat rutiner för att säkerställa en god intern kontroll avseende det tillfälliga statsbidraget för flyktingmottagande men att det i några fall skett avsteg från kommunens policy och riktlinjer.

Vår bedömning utifrån respektive revisionsfråga har sammanställts nedan och sammanfattas slutligen i iakttagelser och rekommendationer.

### 4.1 Bedömning revisionsfrågor

**Finns det fastställda riktlinjer som säkerställer att en plan upprättats för hur bidraget ska användas samt vilka beslut som krävs för att utnyttja bidraget?**

*Vår bedömning är att det fastställts riktlinjer för att säkerställa hur bidraget ska användas samt vilka beslut som krävs för att utnyttja bidraget.*

**Har ansvar och roller dokumenterats och fastställts i planen?**

*Vår bedömning är att ansvar och roller har dokumenterats och fastställts i riktlinjerna.*

**Finns riktlinjer för hur det tillfälliga statsbidraget fördelas mellan kommunens verksamheter?**

*Vår bedömning är att riktlinjerna är tydliga vad gäller fördelningen av det tillfälliga statsbidraget mellan kommunens verksamheter.*

**Hur säkerställs att bidraget används för den verksamhet det är avsett för?**

*Vår bedömning är att rutinerna säkerställer inom vilken verksamhet bidraget använts men eftersom uppföljning inte sker på detaljnivå kan det inte fullt ut säkerställas att bidraget använts för äskade åtgärder.*

**Har kommunen tillförlitliga system och rutiner för hantering, redovisning och uppföljning av statsbidraget?**

*Vår bedömning är att kommunen haft tillförlitliga och tillräckliga system och rutiner för hantering, redovisning och uppföljning av statsbidraget med avseende på de instruktioner som gavs av staten vid beslut om bidraget.*

**Följer nyttjandet av det tillfälliga bidraget generell normgivning samt kommunens policy och riktlinjer i övrigt?**

*Vår bedömning är att det tillfälliga bidraget i huvudsak följer generell normgivning samt kommunens policy och riktlinjer i övrigt. Undantagen gäller avsteg i samband med rekrytering och inköp.*

## 4.2 Iakttagelser och rekommendationer

Vi kan konstatera att Ulricehamns kommun tidigt har upprättat och beslutat om riktlinjer för hur det tillfälliga stödet skulle användas inklusive vem som kunde besluta om respektive åtgärd. Kommunen har i vissa fall frångått kommunens policy och rutiner. Vi ser dock att den felaktiga hanteringen till stor del uppkommit på grund av den, vid det tillfället, rådande akuta situationen.

Vi kan också konstatera att uppföljning av hur bidraget använts inte sker på detaljnivå. Det är emellertid inte något som staten krävt i regeringens föreskrifter kring det tillfälliga flyktingstödet varför det är upp till kommunen att avgöra på vilken detaljnivå uppföljning ska ske.

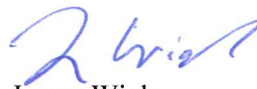
Vi rekommenderar kommunstyrelsen och individnämnden att:

- I enlighet med kommunfullmäktiges beslut sammanställa och återrapportera vidtagna åtgärder med anledning av det tillfälliga statsbidraget. För att tydligt redovisa hur statsbidraget har använts bör kostnader för väsentliga åtgärder specificeras per sektor.
- Uppskatta hur stor kostnadspåverkan vidtagna åtgärder kommer att ha under kommande verksamhetsår.

Datum som ovan  
KPMG AB



Eva From  
*Auktoriserad revisor*  
*Certifierad kommunal revisor*



Jesper Wigh  
*Verksamhetsrevisor*