

Revisionsrapport

Specialdestinerade statsbidrag

Strömsunds kommun

Anneth Nyqvist, certifierad kommunal revisor

December 2016

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	3
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1. Erhållna statsbidrag	5
2.2. Ändamålsenlighet.....	6
2.2.1. Iakttagelser	6
2.2.2. Bedömning.....	7
2.3. Intern kontroll	7
2.3.1. Iakttagelser	7
2.3.2. Bedömning.....	9
3. Bedömningar	10
3.1. Bedömningar mot kontrollmål.....	10
3.2. Revisionell bedömning.....	10
3.3. Rekommendationer.....	10

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Strömsunds kommun har PwC genomfört en granskning avseende specialdestinerade statsbidrag. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att specialdestinerade statsbidrag hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen till övervägande del har säkerställt att statsbidrag hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Bedömningarna av kontrollmålen som ligger till grund för svaret på revisionsfrågan presenteras närmare i rapporten.

För framtiden lämnar vi följande rekommendationer:

- Gällande redovisning av flyktingverksamheten måste det säkerställas att över- och underskott inte balanseras mellan åren.
- Analyserna avseende förutsättningar för att ta emot bidrag kan struktureras och dokumenteras på ett tydligare sätt.
- Rutiner för ansökningar/återsökningar, utöver bidrag från Migrationsverket kan dokumenteras i större utsträckning.
- Den manuella bevakningen/uppföljningen av återsökta bidrag kan utvecklas.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Strömsunds kommuns verksamhet påverkas i inriktning och prioriteringar av olika former av statsbidrag. Statsbidragen är både generella och specialdestinerade. Varje statsbidrag har sitt eget krav på återrapportering eller utvärdering. De olika kraven på återrapportering ställer krav på den interna redovisningen i kommunen så att intäkter och kostnader redovisas i enlighet med vad som gäller för respektive statsbidrag.

Strömsunds kommun erhöll år 2015 281 mnkr i generella statsbidrag och utjämning. Av årsredovisningen framgår inte med tydlighet omfattningen av specialdestinerade statsbidrag under år 2015.

Utifrån risk- och väsentlighet har revisorerna bedömt det som angeläget att granska om det finns ändamålsenliga system och rutiner för kontroll av att statliga ersättningar ansöks, återsöks och utbetalas till kommunen. PwC har fått i uppdrag att genomföra granskningen.

Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen, barn-, kultur- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt närvårdsnämnden Frostviken.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att specialdestinerade statsbidrag hanteras på ett ändamålsenligt sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

1.3. Revisionskriterier

Tillämpliga lagar och förordningar samt kommunens riktlinjer och rutiner.

1.4. Kontrollmål

Ändamålsenlighet

- Det finns ändamålsenliga rutiner för ansökning av statliga specialdestinerade statsbidrag.
- Tillräckliga analyser genomförs avseende förutsättningar att ta emot specialdestinerade statsbidrag (exempelvis lönsamhet och intäkts/kostnadsanalys).

Intern kontroll

- Ansvarsfördelningen för ansökning/återsökning/uppföljning av förekommande statsbidrag är tydlig och ändamålsenlig.
- Det finns tydliga anvisningar för hantering av specialdestinerade statsbidrag.
- Den ekonomiska redovisningen av specialdestinerade statsbidrag är tillräcklig.
- Det sker en tillfredsställande återrapportering till kommunstyrelsen respektive berörd nämnd avseende specialdestinerade statsbidrag.

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen, barn-, kultur och utbildningsnämnden, socialnämnden samt närvårdsnämnden Frostviken. Granskningen omfattar specialdestinerade statsbidrag. I tid avgränsas granskningen främst till år 2016.

1.6. Metod

En övergripande kontroll av vilka bidrag som erhållits och intäktsredovisats det senaste året. Relevanta styrdokument samt ett urval ansökningar/återsökningar av bidrag, beslut och återrapportering har granskats. Intervjuer har genomförts med förvaltningschefer, ekonomer samt de tjänstemän som ansvarar för själva ansökan/återsökningen av bidrag för berörda nämnder. Granskningen har fokuserats mot bidrag inom barn- och utbildningsförvaltningens och socialförvaltningens verksamheter (Närvårdsnämnden ingår oftast i socialförvaltningens ansökningar) och flyktingbidrag har granskats mer överskådligt.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Erhållna statsbidrag

Specialdestinerade statsbidrag intäktsredovisas som driftsbidrag inom verksamhetens intäkter. I redovisningen bokförs bidragen med olika så kallade motparter. En motpart beskriver vilken bidragsgivare som utbetalt medlen.

Fram till 16 november 2016 har Strömsunds kommun redovisat 111,3 mnkr inom kontobenenämningen driftbidrag. Av dessa medel är cirka 94,7 mnkr hänförligt till bidrag direkt och indirekt från statliga myndigheter. Bidragsintäkterna är fördelade enligt följande:

Benämning	2015 Redovisat	2016 Redovisat
81 Stat o statl. myndigheter	-6 272 340	-5 797 654
811 Skolverket	-6 466 108	-16 061 045
812 Socialstyrelsen	-3 821 599	-5 748 019
813 Migrationsverket	-46 468 051	-67 095 986
SUMMA	-56 755 757	-94 702 703

Av medlen från Migrationsverket utbetalas viss andel utan ansökningsförfarande. Ersättning utan ansökningsförfarande beror på tecknade avtal och är grundersättning avseende mottagande och andra ersättningar för initiala kostnader per individ etc.

Fördelat per nämnd svarar framtids- och utvecklingsförvaltningen för 75 procent av redovisade intäkter 2016 (t.o.m. 16 november), motsvarande 71,1 mnkr. Om intäkter från Migrationsverket exkluderas är det barn- och utbildningsförvaltningen som har högst bidragsintäkter. Fördelningen ser ut enligt följande:

Förvaltning	Belopp	varav	Stat	Skolverket	Socialstyrelsen	Migrationsverket
Kommunstyrelsen	-1 426 343	1,5%	-1 426 343			
Tekniska förvaltningen	-581 620	0,6%	-581 620			
Framtids- och utvecklingsförvaltning	-71 106 199	75,1%	-2 610 790	-2 100 198		-66 395 211
Miljö- och byggförvaltning	-115 886	0,1%	-115 886			
Kultur- och fritidsförvaltning	-627 129	0,7%	-627 129			
Barn- och utbildningsförvaltning	-11 863 349	12,5%	-362 094	-10 097 529		-1 403 726
Socialförvaltning	-4 789 352	5,1%	-73 792	-44 332	-5 374 179	702 951
Närvårdsnämnd Frostviken	-373 840	0,4%	0		-373 840	0
Finansförvaltning	-3 818 986	4,0%		-3 818 986		
SUMMA	-94 702 703	100,0%	-5 797 654	-16 061 045	-5 748 019	-67 095 986

De större intäktsposterna som redovisas under respektive förvaltning består av följande:

Framtids- och utvecklingsförvaltning

Statsbidrag från staten avser till största delen olika bidrag från Energimyndigheten. Från Skolverket har bidrag erhållits gällande Komvux, Yrkesvux, Karriärtjänster m.m.

Barn- och utbildningsförvaltning

Statsbidragen från Skolverket avser maxtaxa inom förskola, fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet, mindre barngrupper i förskolan, lågstadiesatsning, omsorg på obekvämtid, läxhjälp m.fl.

Socialförvaltning

Socialförvaltning har erhållit 5 374 tkr i bidrag från Socialstyrelsen under 2016. Av dessa avser 3,8 mnkr stärkt bemanning inom äldreomsorgen. Övriga bidrag avser kunskaps-satsning baspersonal inom äldreomsorgen, kvalitetsutveckling av verksamhet mot våld i nära relationer samt förstärkt bemanning i socialtjänst barn och unga.

Närvårdsnämnden Frostviken

Närvårdsnämnden har erhållit 0,4 tkr avseende stärkt bemanning inom äldreomsorgen. Socialchefen har gjort en gemensam ansökan för hela kommunen och Närvårdsnämnden har tilldelats 10 % av bidraget.

2.2. Ändamålsenlighet

2.2.1. Iakttagelser

Rutiner för ansökningar – analyser av förutsättningar

Inom framtids- och utvecklingsförvaltningen bevakar förvaltningschef och rektorer gemensamt aktuella bidrag. Vissa bidrag bevakas även av politiken och ansvarig tjänsteman inom verksamhetsområdet, exempelvis vindkraftscentrum. Flera bidrag har sökts på uppmaning av kommunstyrelsen, bl.a. EU-bidrag avseende internationellt samarbete. Även bidrag avseende förstelärare och lärarlönelyftet har ansökts utifrån en tydlig politisk ambition. Analyser görs utifrån ekonomisk motprestation men även arbetsbelastning. Analyser och beslut om att avstå från bidrag dokumenteras inte om det inte framkommer av kommunstyrelsens protokoll.

Inom socialförvaltningen är det socialchefen som ansvarar för att bevaka aktuella statsbidrag. En viss analys görs utifrån arbetsbelastning, motprestation etc. innan beslut fattas. Analyserna dokumenteras inte och inte heller beslut där förvaltningen väljer att avstå från att söka.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen är det framförallt kvalitetsutvecklare som ansvarar för att bevaka aktuella statsbidrag. Skolverket skickar ut mejl över nya statsbidrag som även går till skolchefen. Kvalitetsutvecklare och skolchef gör analyser angående förutsättningar att erhålla bidrag men även utifrån kostnader och tidsaspekt/arbetsbelastning för kommunens del. Exempelvis har man valt att inte söka statsbidrag till "Läslýftet" då verksamheten inte klarar studietakten för kunna erhålla statsbidrag. Motsvarande utbildning genomförs istället på annat sätt inom organisationen. Vissa bidrag lyfts och diskuteras i rektorsgruppen och då protokollförs analys och beslut, i övrigt dokumenteras inte analyser och beslut.

Närvården gör ingen egen bevakning utan förlitar sig på socialchefen.

Stickprover har genomförts av ansökningar/återsökningar av bidrag, beslut och återrapportering utan anmärkning. Vi noterar att i två fall har kommunen tvingats återbetala

utbetalt bidrag p.g.a. att bidraget inte har nyttjats fullt ut. Flertalet av bidragen har dock ännu inte återrapporterats utan avser pågående projekt och vi kan därför inte göra någon fullständig bedömning avseende dessa.

Migrationsverket

Länsstyrelsen kallar till gemensamma träffar för handläggare som ansvarar för återsök av bidrag från Migrationsverket. Vid dessa träffas görs jämförelser av vilka bidrag de olika kommunerna har erhållit. Vi noterar att Strömsunds kommun inte avviker så att det framgår att man skulle ha missat att återsöka något bidrag.

Bidragen återsöks kvartalsvis eller månadsvis i efterskott.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer att specialdestinerade statsbidrag till övervägande del hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen grundar sig på följande:

- Det finns rutiner för att bevaka tillgängliga bidrag och det görs till viss del analyser av förutsättningar att ta emot bidragen. Vi menar dock att analyserna kan struktureras och dokumenteras på ett tydligare sätt.
- Vidare bedömer vi, utifrån intervjuer och stickprover, att det finns fungerande rutiner för ansökan/återsökning. Rutinerna kan dock dokumenteras i större utsträckning.
- Då flertalet av bidragen avser pågående projekt och inte har återrapporterats kan vi inte göra någon fullständig bedömning.

2.3. Intern kontroll

2.3.1. Iakttagelser

Ansvarsfördelning

Bidrag från Migrationsverket

Den största andelen bidrag som avser Migrationsverket redovisas inom framtids- och utvecklingsförvaltningen. Det finns en heltidsanställd tjänsteman som ansvarar för bevakning och återsökning av bidrag. Länsstyrelsen anordnar träffar där de informerar om aktuella bidrag. Det finns en manuell bevakningslista för att kunna bevaka att sökta bidrag erhålls. Tidigare hade denna tjänsteman ett huvudansvar för att bevaka möjliga bidrag och återsökningar för hela kommunen. Numera har ansvaret fördelats per förvaltning. Vid intervjuer framförs att kunskapen om tillgängliga medel är god inom kommunen och att det kan vara en fördel att sprida ansvaret på fler personer för att minska sårbarheten.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen sker ingen gemensam bevakning eller återsökning utan respektive rektor/förskolechef ansvarar var och en för att bevaka och ansöka om bidrag.

Samma rutiner gäller inom socialförvaltningen och här framförs att man saknar en person som håller i hela ansökan. Ett program har utarbetats för att kunna följa upp kostnaden för samtliga placeringar inom flyktingverksamheten vilket underlättar vid ansökningarna. En avstämning av både intäkter och kostnader kan göras på personnivå.

Övriga specialdestinerade statsbidrag

Inom barn- och utbildningsförvaltningen är det kvalitetstutvecklare som både ansvarar för att bevaka aktuella bidrag och att göra återsökningar. Skolchefen fattar beslut om bidraget ska sökas. Kvalitetsutvecklare sammanställer aktuella bidrag i excelfil med uppgifter om bevakning av ansökan, beslut, rekvisering och återsökning.

Inom socialförvaltningen är det socialchefen som både bevakar, gör återsökningar och beslutar om bidragen. I de ansökningar som avser äldreomsorgen ingår även Närvårdsnämnden.

Kommunchefen skriver utifrån sin roll som firmatecknare under ansökningarna.

Anvisningar

Framtids- och utvecklingsförvaltningen har upprättat rutinbeskrivningar för belagda platser, utbildning för asylsökande barn samt RCI – Resurs Centrum Integration. I övrigt saknas dokumenterade rutinbeskrivningar för ansökningar.

Vid intervjuer har det framkommit att det är svårt att ta fram generella rutinbeskrivningar med anledning av att administrationen kring statsbidragen ser olika ut för varje typ av bidrag.

När det gäller den ekonomiska redovisningen har rutiner upprättats vad gäller kontering så att samtliga bidrag redovisas på ett enhetligt sätt. Däremot saknas det till viss del rutiner för att kunna särredovisa lönekostnader på kategorier utifrån villkor i ansökan, vilket försvårar ansökningarna av vissa bidrag.

Ekonomisk redovisning

I samband med att ansvarig handläggare får beslut om att ett bidrag har beviljats skickas en kopia till ekonomienhetens kassafunktion med uppgifter om kontering för att säkerställa att bidraget redovisas korrekt.

Inom framtids- och utvecklingsförvaltningen ansvarar den person som ansvarar för återsökning av bidrag även för kontering av leverantörsfakturor och kan därmed säkerställa att både kostnader och intäkter redovisas enligt samma principer.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen uppfattas det ibland vara svårt att fånga de kostnader som är föremål för återsökning i redovisningen. Bl.a. beror det på brister i löneredovisningen. Ofta bygger dock ansökningarna på snittlöner och förfrågan om antalet aktuella tjänster görs manuellt direkt till respektive område/enhet.

Periodisering av intäkter och kostnader

Ersättning för flyktingmottagande klassificeras som *specialdestinerade/riktade statsbidrag*. Enligt RKR 18.1 Intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar, kännetecknas dessa bidrag av att de är avsedda för en bestämd verksamhet eller ett bestämt ändamål och redovisas i resultaträkningen tillsammans med övriga verksamhetsanknutna intäkter. De kräver i regel någon form av motprestation och återrapportering. De periodiseras i normalfallet till den period där kostnaderna som statsbidraget avser är bokförda.

I den mån kommunen har lägre kostnader än vad bidragen motsvarar skall ett överskott redovisas i resultaträkningen. Det är inte förenligt med god redovisningssed att balansera över- och underskott utan att dessa är hänförliga till ej utförda respektive utförda

prestationer. Det är därför viktigt att ha en bra redovisning för att säkerställa att kostnader och intäkter matchas och redovisas korrekt.

För 2015 har vi noterat att resultatet för flyktingmottagande introduktion uppgår till +28 tkr, vilket med hänsyn till verksamhetens omfattning kan betraktas som ett nollresultat. Detta indikerar att resultatet för 2015 har balanserats. Däremot finns det inte några större poster under förutbetalda intäkter i balansräkningen som ligger kvar sedan tidigare år.

Åtterrapporering

Ingen åtterrapporering sker från nämnderna till kommunstyrelsen vilket heller inte är något krav. Däremot åtterrapporerar de förvaltningar som ligger under kommunstyrelsens ansvarsområde till kommunstyrelsen. Åtterrapporering görs vanligtvis inom ramen för de projekt de avser. 22 november 2016 behandlade kommunstyrelsen ärendet "Fortsatt utveckling av verksamhet Noden/Vindkraftscentrum". Projektet avser de pengar som söks från Energimyndigheten. Uppföljning av bidrag görs även vid budgetuppföljningar och delårsbokslut.

Både socialchef och barn- och utbildningschef informerar respektive nämndsordförande om vilka bidrag som söks och erhålls. Socialchefen har under 2016 rapporterat till nämnden under punkten "Aktuell Information". I januari framgår att riktade medel till äldreomsorgen har sökts motsvarande 4,1 mnkr.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen har nämnden fått en åtterrapporering av återsökta medel från Migrationsverket avseende 2015. Utöver detta har ingen rapportering avseende specialdestinerade statsbidrag gjorts till nämnden. Vid intervjuer har dock framförts att detta är något som nämnden efterfrågar och rutiner för detta kommer att ses över. Vid budgetuppföljningar görs dock en viss uppföljning till nämnden över man ligger till i förhållande till sökta bidrag.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer att det till övervägande del finns en tillräcklig intern kontroll. Bedömningen grundar sig på att:

- Ansvarsfördelningen är tydlig. Den manuella bevakningen av återsökta bidrag kan dock utvecklas och systematiseras.
- Det finns dokumenterade rutinbeskrivningar avseende ansökning/återsök av bidrag från Migrationsverket. Däremot saknas det för övriga verksamheter. Samtidigt instämmer vi i att rutinerna är olika för olika bidrag och att det är svårt att utforma generella rutiner.
- Den ekonomiska redovisningen sker på ett strukturerat sätt och utifrån utarbetade rutiner. Vi menar dock att gällande redovisning av flyktingverksamheten måste det säkerställas att över- och underskott inte balanseras mellan åren.
- Åtterrapporeringen sker i huvudsak i tillräcklig omfattning. Indirekt sker en återkoppling till kommunstyrelsen inom ramen för delårs- och årsbokslut.

3. *Bedömningar*

3.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
Ändamålsenlighet <i>Ändamålsenliga rutiner</i> <i>Tillräckliga analyser</i>	Till övervägande del Det finns rutiner för att bevaka tillgängliga bidrag och det görs till viss del analyser av förutsättningar att ta emot bidragen. Det finns fungerande rutiner för ansökan/återsökning.
Intern kontroll Ansvarsfördelning Anvisningar	Till övervägande del Ansvarsfördelningen är tydlig. Dokumenterade rutinbeskrivningar finns avseende Migrationsverket. I övrigt saknas det.
Ekonomisk redovisning	Den ekonomiska redovisningen sker på ett strukturerat sätt. Det kan finnas risker för att bidrag från Migrationsverket felaktigt balanseras över åren.
Åtterrapporering	Åtterrapporering sker i huvudsak i tillräcklig omfattning.

3.2. *Revisionell bedömning*

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen till övervägande del har säkerställt att statsbidrag hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

3.3. *Rekommendationer*

För framtiden lämnas följande rekommendationer:

- Gällande redovisning av flyktingverksamheten måste det säkerställas att över- och underskott inte balanseras mellan åren.
- Analyserna avseende förutsättningar för att ta emot bidrag kan struktureras och dokumenteras på ett tydligare sätt.
- Rutinerna för ansökningar/återsökningar kan dock dokumenteras i större utsträckning.
- Den manuella bevakningen av återsökta bidrag kan utvecklas och systematiseras.
- Rutiner för återsök/ansökningar, utöver bidrag från Migrationsverket, bör utarbetas.

2016-12-09

Linda Marklund, Uppdragsledare

Anneth Nyqvist, Projektledare