

Migrationsverkets årsredovisning 2012

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets årsredovisning, daterad 19 februari 2013. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen är rättvisande.

Riksrevisionen önskar information senast 2013-05-17 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

I årsredovisningarna för 2010 och 2011 framhåller Generaldirektören (GD) vissa områden där Migrationsverket (MV) bedömdes ha brister i sin interna styrning och kontroll.

I årsredovisningen för 2012 har GD lyft fram att vissa brister finns avseende intern styrning och kontroll vid upphandlingar. MV har under 2012 fortsatt arbetet med att åtgärda brister som tidigare har lyfts fram i intygandena avseende intern styrning och kontroll. Riksrevisionen ser positivt på det arbete som utförts, men kan samtidigt konstatera att det fortfarande finns vissa brister.

Riksrevisionen ser också fortsatt förbättringspotential i MV:s generella arbete med att implementera en betryggande intern styrning och kontroll i hela myndigheten samt i verkets hantering av statlig ersättning till kommuner avseende ensamkommande barn.

MV har under 2008-2012 belastat det s.k. EU-anslaget med kostnader som är tveksamma i förhållande till regleringsbrevets/regleringsbrevens villkor. MV bör eftersträva att få dessa villkor förtydligade.

I årsredovisningen 2012 har Riksrevisionen iakttagit att MV kan vidareutveckla kvalitetssäkringsarbetet av resultatredovisningen och periodisering av kostnader i den finansiella redovisningen. MV bör även förbättra redovisningen av måluppfyllelse, kvalitet och kostnadsfördelningar på verksamhetsgrenarna.

1. Förbättringspotential i riskanalyserna

Arbetet med riskanalyser har granskats på de enheter som besökts av Riksrevisionen under 2012.

Riksrevisionens bedömning är att få på enheterna deltar i upprättandet av riskanalyserna. Detta innebär att de identifierade bristerna och eventuella behov av kompenserande åtgärder inte får något större genomslag i det dagliga arbetet. Vid granskningen noterades även brister som inom

enheterna uppfattades som betydande men där riskerna värderats lågt i de samlade analyserna. Åtgärder för att hantera dessa risker samt dokumentation som motiverar riskvärderingen saknades.

Exempel där risker och kompenseringar borde dokumenterats bättre är riskerna för att registreringar i handläggningssystemen sker i strid med delegationsordning och att systemen används otillbörligen. Ett sådant förfarande kan leda till felaktiga beslutsunderlag och beslut.

MV upprättar olika riskanalyser. Det finns analyser inom områdena Förordning om intern styrning och kontroll (2007:603) (FISK), arbetsmiljö, säkerhet samt risk- och sårbarhet. Bristen på samordning i riskanalyserna samt att de görs enligt olika modeller upplevs ofta som en börda i verksamheten.

Riksrevisionen bedömer att värdet av riskanalyserna minskar väsentligt om det upplevs alltför splittrat och byråkratiskt av kärnverksamheten.

Den slutliga riskanalysen som MV tagit fram i enlighet med FISK värderar flera risker/brister på samma nivå som den avseende upphandling. Någon dokumentation som förklarar varför endast upphandlingsområdet omnämns i uttalandet i enlighet med FISK har inte presenterats.

Riksrevisionen *rekommenderar* MV att ensa riskanalyserna för att därigenom få ut mer av riskanalyserna. MV rekommenderas även att förbättra dokumentationen så att det tydligt framgår på vilka grunder risker och brister har värderats samt tydliggöra kriterierna för när risker och bristerna ska påverka GD:s uttalande om intern styrning och kontroll.

2. Intern styrning och kontroll inom MV

Av 20 § av Myndighetsförordningen framgår att ärenden ska avgöras efter föredragning samt att i arbetsordning eller särskilt beslut kan myndigheten bestämma att ärenden som avgörs av annan person än myndighetens chef inte behöver föredras.

Enligt MV:s arbetsordning och aktuella delegationer fattas samtliga beslut i asylärenden efter föredragning. Då det gäller tillståndsärenden fattas besluten huvudsakligen genom enpersonsbeslut. Detta innebär att hela beslutsprocessen kan genomföras av en person utan att det finns någon som har föredragit ärendet. För de beslut som fattas genom enpersonshantering ökar kraven på uppföljning och kvalitetssäkring för att säkerställa en god intern styrning och kontroll.

I tidigare avlämnad revisionsrapport¹ rapporterades brister avseende omfattningen av kvalitetsgranskning av medborgarskapsärenden. I årets granskning har det ingått att ta del av och bedöma underlag gällande kvalitetssäkring av medborgarskapsärenden 2012. I underlagen framgår

¹ Revisionsrapport 32-2011-0616, 2012-02-13

att omfattningen av kvalitetsuppföljningen är mycket begränsad och endast omfattar 172 ärenden av totalt 37 802 ärenden (tom november) dvs. ca 0,46 % av ärendena.

Riksrevisionen har även noterat att kvalitetsgranskning av övriga typer av tillståndsärenden som t.ex. arbetsmarknadsärenden inte görs på samtliga enheter. Det saknas även samlad information om hur många ärenden som har omfattats av en kvalitetsgranskning. Utöver granskning av enskilda ärenden på enheterna har MV:s rättsenhet genomfört tre granskningar av två kategorier av arbetstillstånd samt besökstillstånd.

Riksrevisionen noterar även att det fortfarande är ovanligt med analyser av beslutsmonster och, i de fall där tvåpersonshandläggning förekommer, kontroller av om samma handläggare frekvent arbetar tillsammans. Konsekvensen av enpersonshantering i kombination med otillräcklig kvalitetsgranskning innebär ökad risk för att oegentligheter och att korruption inte upptäckts.

Riksrevisionen har tidigare rapporterat att det på MV finns en mycket stor tilltro till att anställda självmant rapporterar situationer som är svåra att bedöma eller där den anställda är utsatt för otillbörlig påverkan eller brottslighet. Riksrevisionen påvisade även att MV:s uppföljning av att situationer rapporteras var svag.

Enligt Riksrevisionens bedömning är det inte tillräckligt att ha regelverk som tydliggör vad som gäller, myndigheten måste också följa upp att regelverket efterlevs.

Baserat på den nu genomförda granskningen bedömer Riksrevisionen att uppföljningen och kvalitetssäkringen av beslut som fattas efter föredragning inom asylprövningen är omfattande. Utöver en löpande uppföljning av statistik på enhetsnivå sker ett kvalitetsarbete i form av medsittningar och omfattande ärendegenomgångar i efterhand.

Ansvariga chefer använder sig i olika omfattning av MV:s statistikstöd (E-Lis). Detta påverkar inte bara verkets uppföljning av om kvalitén i handläggningen är god och om verksamhetsmålen nås utan medför också en risk för att uppgifterna som redovisas till regering och riksdag i årsredovisningen inte är korrekta.

Riksrevisionen *rekommenderar* MV att utvärdera om den nuvarande omfattningen av enpersonshantering i tillståndsärenden uppfyller kraven på god intern styrning och kontroll. MV rekommenderas även att säkerställa att kontroll- och uppföljningsstrukturen inom myndigheten baseras på välgrundade riskanalyser.

3. Brister i den interna styrningen och kontrollen avseende inköp/upphandling

MV redogör i myndighetens årsredovisning för bristen i efterlevnad av lag (2007:1091) om offentlig upphandling. MV har även i en framställan till Justitiedepartementet² framhållit behov av ett undantag från lag (2007:1091) om offentlig upphandling då det gäller ABT-boenden.

Riksrevisionen lyfte år 2011 fram brister avseende upphandling i en revisionsrapport. MV:s upphandling har granskats även under år 2012 varvid det konstateras att MV har vidtagit flera åtgärder och bland annat infört en central upphandlings- och inköpsorganisation samt genomfört uppföljning av genomförda inköp.

Riksrevisionen ser positivt på de åtgärder som vidtagits och MV:s beskrivning av aktuell problematik i årsredovisningen men konstaterar att fortsatt arbete kvarstår för att förbättra samordning, kontroll och uppföljning av inköp. De kvarstående bristerna avser huvudsakligen inköp avseende ABT-boende. Kostnaderna för ABT-boenden under 2012 uppgick till ca 300 mnkr och aktuella kostnader förväntas öka kraftigt kommande år. Då det gäller avtal avseende ABT-boenden konstateras vidare att dessa skiljer sig ganska kraftigt åt, exempelvis då det gäller i vilken grad garantiplatser tillämpas och pris för såväl mat som logi. Inte sällan uppgår prisskillnaderna till 100 kr per person och dag varför den aggregerade kostnadseffekten, i ett längre perspektiv, är betydande.

Riksrevisionens granskning omfattar inköp under perioden januari-oktober 2012. Totalt granskades 26 inköp från 21 leverantörer och granskningen inriktades mot bedömning av om upphandling gjorts korrekt samt om avtal slutits. De granskade inköpen avser i allt väsentligt ABT-boenden och inköp av tolk- och konsulttjänster. Riksrevisionen har noterat att MV har direktupphandlat över tillåtet takbelopp i tolv av de granskade inköpen.

Riksrevisionen *rekommenderar* MV att fortsätta arbetet med att förbättra den interna kontrollen i inköpsprocessen för att säkra en god regelefterlevnad av lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

4. Kvarstående brister i hanteringen av statlig ersättning till kommuner avseende ensamkommande barn

Riksrevisionen har tidigare rekommenderat³ MV att ställa högre krav på faktura-/rekvisitionsunderlag från ankomstkommunerna för att kunna verifiera att presenterade kostnader avser ensamkommande barn eftersom det var mycket stora skillnader i hur mycket en plats kostade. MV svarade att rekommendationen skulle tillgodoses genom arbetet med gemensamma

² MV:s Dnr 1.1.2-2013-4284

³ Revisionsrapport 32-2011-0616, 2012-02-13

rutinbeskrivningar. Årets granskning visar att MV fortfarande inte har utarbetat gemensamma rutinbeskrivningar för kontroller av kommunernas ansökningar om statlig ersättning. Den nu genomförda granskningen visar att behovet av att utarbeta rutinbeskrivningar även föreligger övrig bidragsgivning inom asyl.

Riksrevisionen rekommenderade även MV att fastställa vilka kontroller som ska göras för att säkerställa kvalitén i de uppgifter som ska rapporteras från kommunerna.

MV håller på att ta fram ett system som förbättrar förutsättningarna för uppföljning av inrapporterade platser men platshanteringssystemet som inkluderar ensamkommande barn har inte varit i drift 2012. Det nya platshanteringssystemet bygger på att kommunerna kontinuerligt lämnar information om antalet platser och dess beläggning.

Riksrevisionen *rekommenderar* MV att fortsätta arbetet med att implementera platshanteringssystem samt ta fram gemensamma rutinbeskrivningar i enlighet med tidigare rekommendation.

5. Belastning EU-anslaget

Anslaget 1:8 "Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande" har under 2012 belastats med kostnader för nationell finansiering om totalt 23 mnkr. Genom retroaktiva beslut har MV även belastat anslaget med 17 mnkr avseende nationell finansiering hänförligt till tidigare år.

Under perioden 2008-2012 har anslaget totalt belastats med ca 100 mnkr avseende s.k. vidarebosättningsmedel/nationell finansiering.

Av budgetpropositionen samt anslagets villkor framgår att anslaget får användas för motsvarande EU:s finansiering av dessa program. Av ESV:s föreskrifter framgår vidare att om regeringen inte har beslutat annat, ska en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalningar av transfereringar, belasta myndighetens anslag för förvaltning.⁴

MV har skickat en begäran till regeringen under december månad 2012 och begärt att anslagsvillkoret ska förtydligas, dock utan att villkoren förändrats.

Riksrevisionen *rekommenderar* MV att inte använda anslaget 1:8 till nationell medfinansiering förrän regeringen beslutat därom.

⁴ MV har ställt en fråga till EU-kommission kring om de har några synpunkter på användandet av de s.k. vidarebosättningsmedlen. RiRs synpunkter berör dock anslagsvillkoren som framgår i budgetproposition och regleringsbrev.

6. Brister avseende resultatredovisningen

6.1 Bristande fullständighet i återrapporteringen mot regleringsbrev

MV:s regleringsbrev för 2012 efterfrågar en bedömning av bl.a. måluppfyllelse och kvalitet. Riksrevisionens bedömning är att MV kunde utvecklat sin analys av måluppfyllelsen t.ex. vid redovisningen av kartläggning av yrkes- och utbildningsnivå där problemen med måluppfyllelsen inte har kommenterats.

Riksrevisionen *rekommenderar* MV att utveckla rutiner som säkerställer att samtliga återrapporteringskrav besvaras på ett fullständigt sätt.

6.2 Bristande kvalitetssäkring mot underlag

Vissa uppgifter i resultatredovisningen överensstämmer inte med underlag eller mot andra delar av årsredovisningen. Generellt är diskrepanserna relativt begränsade men de indikerar på bristande kvalitetssäkring och bör kunna undvikas förhållandevis enkelt. Några exempel på skillnader är:

- Figur 10 på s 29 respektive figur 13 på s 32, vilka borde visa samma antal avgjorda ärenden men skiljer sig åt med 270 st då två siffror förväxlats i figur 13.
- På s 51 redovisar MV 248 st ärenden med felaktiga utbetalningar. Underlaget visar dock 235 ärenden.
- På sidorna 82-83 redovisas att antalet årsarbetare uppgick till 52 under 2012, underlaget visar dock en uppgift om 49,55.

Riksrevisionen *rekommenderar* MV att utveckla kvalitetssäkringen av de uppgifter som presenteras i årsredovisningen.

6.3 Fördelningen av kostnader och intäkter på verksamhetsgrenar bör förtydligas

Den nuvarande fördelningen av kostnader och intäkter på verksamhetsgrenar kan förtydligas.

Förändringar i kostnadsutfall inom respektive verksamhetsgren kommenteras i årsredovisningen i anslutning till textavsnittet om verksamhetsgrenen. De kostnadsutfall som redovisas i textavsnitten för respektive verksamhetsgren överensstämmer dock inte helt med den ekonomiska översikten som finns på s 104-105. Att skillnaden beror på att kostnaderna för omprövning av beslut och processföring brutits ur de andra verksamhetsgrenarna kommenteras dock inte i årsredovisningen.

Relationen med de övriga finansiella delarna av årsredovisningen kan också tydliggöras i anslutning till en ekonomisk översikt eftersom MV räknat om utfallen på en del transfereringsanslag som avräknas utgiftsmässigt för att de i större grad ska kunna presenteras i anslutning till förvaltningsanslaget.

Riksrevisionen *rekommenderar* MV att utveckla redovisningen av kostnader och intäkter på verksamhetsgrenar i enlighet med FÅB.

7. Kvalitetssäkring av den finansiella redovisningen

Riksrevisionens granskning av MV:s årsredovisning 2012 visar på brister i myndighetens rutiner för periodisering. Granskningen visar att 17 fakturor om 9,5 mnkr inte periodiserats korrekt och därmed är belastning på anslag 1:2 ap 3, boende för asylsökande för låg med motsvarande belopp.

Flera av de operierade fakturorna avser kostnader för ABT-boenden. Förhållandet mellan MV och leverantörerna av ABT-boenden är avtalsreglerade varvid MV bör ha god kontroll över vilka avtal som ingåtts och därmed även kunskap om vilka kostnader som uppkommer inom respektive år.

Riksrevisionen *rekommenderar* MV att fortsätta förbättra processen för kvalitetssäkring av de finansiella delarna i årsredovisningen för att säkerställa att eventuella felaktigheter uppmärksammas innan årsredovisningen lämnas till regeringen.

Ansvarig revisor Kent Gustafsson har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Martin Wärnbring har varit föredragande

Kent Gustafsson

Martin Wärnbring

Kopia för kännedom

Regeringen

Justitiedepartementet

Finansdepartementet, budgetavdelningen