

Migrationsverket årsredovisning 2013

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets (MV:s) årsredovisning, daterad 2014-02-19. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen är rättvisande.

Riksrevisionen vill efter granskningen av årsredovisningen och avlämnandet av revisionsberättelse fästa MV:s uppmärksamhet på nedanstående.

Riksrevisionen önskar information senast 2014-06-09 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Riksrevisionen har i samband med granskning tidigare år rapporterat om brister i arbetet med Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll samt brister i hanteringen av statlig ersättning till kommuner avseende ensamkommande barn. MV har under 2013 vidtagit flera åtgärder bl.a. genom införande av kvalitetskontroller och genom att ta fram rutiner för handläggning av statliga ersättningar. Riksrevisionen kan dock konstatera att kontrollåtgärder ännu inte har införts fullt ut utifrån de identifierade riskerna i riskanalyserna. Vidare konstateras att MV borde begränsa behörigheterna i system så att de överensstämmer med befogenheterna. Riksrevisionen ser också fortsatt förbättringspotential i MV:s generella arbete med att implementera en betryggande intern styrning och kontroll.

1. Intern styrning och kontroll i ärendehandläggningen på MV bör utvecklas

Den centrala ärendehandläggningen och myndighetsutövningen på MV omfattar handläggning av asylärenden, medborgarskapsärenden och tillståndsärenden. Redovisningen av handläggningen av dessa är en betydande del av årsredovisningen.

I samband med tidigare granskning har Riksrevisionen konstaterat att internkontrollen är olikartad för de olika ärendetyperna då kontrollstrukturen är mer omfattande avseende asylärenden. MV har i sina riskanalyser noterat risker förknippade med hanteringen av tillstånd, bland annat risk för korruption. MV har genomfört en utredning kring verkets skydd mot korruption och i januari 2014 tillsatte MV en tillsynsenhet med ansvar för att granska verkets egen verksamhet.

DNR: 13-2013-0554

MIGRATIONSVERKET
601 70 NORRKÖPING

BESLUT: 2014-05-07

I revisionsrapport¹ noterade Riksrevisionen att enpersonsbehandling var vanligt förekommande inom handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden. Omfattningen av enpersonsbeslut under 2013 har till och med 18 december varit följande:

- 2 % av 54 748 asylprövningsärenden var handlagda som enpersonsbeslut.
- 66 % av 40 644 medborgarskapsärenden var handlagda som enpersonsbeslut.
- 83 % av 169 429 tillståndsärenden var handlagda som enpersonsbeslut.

I revisionsrapporten² noterade Riksrevisionen även att kvalitetsgranskningar förekom i begränsad omfattning. Under 2013 har MV på flera områden arbetat vidare med att utveckla kvalitetsgranskningen. Riksrevisionen konstaterar dock att kvalitetsgranskning fortfarande är begränsad avseende tillstånds- och medborgarskapsärenden. Detta tillsammans med den stora andelen enpersonsbeslut innebär att de risker, exempelvis avseende korruption, som identifierats i riskanalyser inte är hanterade. Riksrevisionen har även uppmärksammat att kvalitetsgranskningar inte har genomförts i den beslutade omfattningen.

För att säkerställa god intern styrning och kontroll är en delegationsordning ett viktigt instrument. Delegationsordningen har dock inte följts upp regelbundet och vår granskning har visat att enpersonshantering till viss del sker i strid med denna.

Riksrevisionen har även i granskningen uppmärksammat att de elektroniska handläggningssystemet inte begränsar möjligheterna för handläggare att ta del av information och fatta beslut i ärendetyper som de inte är behöriga till enligt delegationsordningen. Behörigheterna bör överensstämma med beslutad delegationsordning. Risker finns annars att beslut fattas av handläggare som inte har befogenheten i enlighet med delegationsordningen.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar MV att införa kontrollåtgärder i enlighet med identifierade risker i riskanalyser.

Riksrevisionen rekommenderar att behörigheter begränsas i enlighet med delegationsordningen och att rutin för uppföljning av behörigheter upprättas.

¹ Revisionsrapport 2013-04-17, dnr 32-2012-0666

² Revisionsrapport 2013-04-17, dnr 32-2012-0666

2. Intern styrning och kontroll vid hanteringen av ersättningar enligt sjukvårds- och asylersättningsförordningen

2.1. Brister i riskanalyser och kontrollåtgärder enligt förordning om intern styrning och kontroll

Ersättningar enligt sjukvårds- och asylersättningsförordningen uppgick till drygt 3 400 mnkr år 2013 och omfattar ett stort antal olika ersättningstyper som är komplicerade och mångfacetterade. Risken för olikartade bedömningar i handläggningen bedöms därmed vara hög. I systemstöden där ersättningarna hanteras finns inte alltid stöd för effektiva kontroller. Bland annat finns ingen kontroll i systemet som hanterar risken att en kommun får ersättning för samma kvartal flera gånger avseende ersättningar för skolkostnader. MV har inte någon gemensam riskanalys som omfattar berörda ersättningar. Riskanalyser utarbetas istället på de enskilda mottagningsenheterna.

De besökta mottagningsenheternas riskanalyser och kontrollåtgärder relaterade till aktuella ersättningar skiljer sig kraftigt åt. En av mottagningsenheterna hade en mycket utvecklad riskanalys, den andra hade en riskanalys som var begränsad. Någon strukturerad uppföljande granskning av enskilda ärenden i kontroll- och kvalitetssäkringssyfte genomfördes inte på någon av enheterna vid granskningstillfället.

I syfte att förbättra internkontrollen avseende hantering har flera åtgärder vidtagits genom den s.k. samordningsgruppen. Åtgärderna har inte inneburit förstärkta kontroller av de beloppsmässigt betydande ersättningarna till kommuner avseende ensamkommande barn samt placering av barn. Samordningsgruppens åtgärder utgår inte från någon gemensam riskanalys varför det inte framgår varför vissa ärendekategorier har kontrollerats.

Det saknas sålunda inte kontroller, dock medför en avsaknad av en gemensam riskbedömning att kontroller inte hanterar verksamhetens risker.

Då det gäller ersättningar till apotek avseende asylsökande framgår för huvuddelen av underlagen inte vilken medicin apoteket rekvirerar medel för. MV har rätt att kontrollera fakturaunderlaget på plats hos apoteket enligt överenskommelse mellan parterna. De besökta mottagningsenheterna hade inte genomfört några kontroller av apotek och Riksrevisionen har i samband med granskningen inte tagit del av uppgifter som visar att granskning har gjorts på något apotek. MV har inte heller någon myndighetsövergripande policy om vilka kontroller som ska göras av apotek.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att MV utvecklar sina riskanalyser avseende ersättningar enligt sjukvårds- och asylersättningsförordningen och utformar kontrollåtgärder i enlighet med identifierade risker.

2.2. Hantering av ansökningar om ersättningar

Samtliga ansökningar om ersättningar som hanteras på mottagningsenheterna omfattas av tvåpersonshantering det vill säga ansökan handläggs av handläggare som sedan föredrar ärendet för en beslutsfattare. Beslutsfattaren, som inte varit delaktig i ärendets handläggning, beslutar samtidigt för flertalet ärenden. Beslutsfattarens arbetsuppgifter relaterade till aktuella ersättningar är begränsade liksom förutsättningarna för att sätta sig in i regelverket. Det blir därmed svårt för beslutsfattaren att kontrollera riktigheten i ansökningarna.

Hantering av ersättningar enligt ovan är enligt Riksrevisionens bedömning inte tillfredsställande bl.a. mot bakgrund av de risker som beskrivs i avsnitt 2.1. ovan. Handläggare som ansvarar för handläggningen av betydande ersättningar måste vara skyddade genom att en betryggande intern styrning och kontroll finns. Aktuell ordning innebär dessutom att risken för olikartad hantering på de olika mottagningsenheterna ökar.

Att handläggningen av vissa typer av ersättningar hanteras genom enpersonshantering beror inte på att MV bedömt att aktuella ersättningar bedömts ha en lägre risk. Enligt uppgift är det istället tillgängliga resurser som i många fall styr omfattningen av kontroller.

Granskningen visar handläggningstiden varierar kraftigt mellan mottagningsenheterna. Handläggningstiderna avseende kommuners ansökningar om ersättningar avseende skolkostnader kan exempelvis variera från en månad till sex månader.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar MV att utveckla kvalitetssäkringen och kontrollåtgärderna för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll och en enhetlig handläggning på mottagningsenheterna.

3. Ofullständig beskrivning av upphandling av tillfälliga boenden

MV:s generaldirektörer (GD) har i årsredovisningarna för åren 2010-2012 redovisat att verket inte haft en betryggande intern styrning och kontroll avseende upphandling av tillfälliga anläggningsboenden för asylsökande och nyanlända. I årsredovisningen för 2013 är dessa brister åtgärdade enligt MV och GD intygar att MV har god intern styrning och kontroll inom hela verket.

I avsnittet om intern styrning och kontroll på sida 33 i årsredovisningen 2013 anger MV att myndigheten under året genomfört en upphandling av tillfälliga anläggningsboenden som

DNR: 13-2013-0554

MIGRATIONSVERKET
601 70 NORRKÖPING

BESLUT: 2014-05-07

överklagats. Överklagandet ska ha gjort att myndigheten var tvungen att göra avsteg från lagen (2007:1091) om offentlig upphandling för att tillförsäkra ett tillräckligt antal boendeplatser. Avsteget skedde i form av att direktupphandlingar genomfördes. MV anger vidare att de avtal som ingåtts med boendeleverantörer genom så kallad direktupphandling har skett i enlighet med utvärderingsresultatet i den överklagade upphandlingen. Migrationsverket ska därigenom enligt årsredovisningen ha ”genomfört en konkurrensutsatt direktupphandling vilken varit i enlighet med likabehandlingsprincipen samt principerna om öppenhet och transparens”.

Beskrivningen i årsredovisningen av tillvägagångssättet stämmer dock inte då MV under 2013 ingått avtal med boendeleverantörer utanför utvärderingsresultatet av den överklagade upphandlingen. MV har under 2013 anlitat leverantörer utanför rangordningslistan som utvärderingsresultatet kom fram till för 638 av totalt 12 000 avtalade platser. Det utbetalade beloppet under 2013 till dessa leverantörer som inte köpts in via rangordningslistan är ca 40 mnkr av en total kostnad för tillfälliga anläggningsboenden uppgående till ca 530 mnkr.

Riksrevisionen bedömer att det av årsredovisningen borde ha framgått att det skett direktupphandlingar utöver den överklagade upphandlingens rangordningslista.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar MV att utveckla kvalitetssäkringen av de uppgifter som presenteras i årsredovisningen för att säkerställa en fullständig redovisning.

Ansvarig revisor Nenus Jidah har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Martin Wärnbring har varit föredragande.

Nenus Jidah

Martin Wärnbring

Kopia för kännedom:

*Regeringen**Justitiedepartementet**Finansdepartementet, budgetavdelningen*

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55
114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE

RIKSREVISIONEN