



Migrationsverket  
601 70 Norrköping

Datum 2012-02-13  
Dnr 32-2011-0646

## Löpande granskning Migrationsverket

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Migrationsverket (MV) granskat huruvida brister som beskrivs i intygandet avseende intern styrning och kontroll kvarstår. Vidare har granskningen omfattat MV:s skydd mot otillbörlig påverkan, uppföljning av upphandling samt rutiner i samband med statlig ersättning till kommuner för hantering av ensamkommande barn.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa MV:s uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2012-03-12 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

## 1. Sammanfattning

### *Brister i den interna styrningen och kontrollen*

I MV:s årsredovisning 2010 tog Generaldirektören (GD) upp följande brister i den interna styrningen och kontrollen.

- *Ofullständig riskanalys om upphandling av tillfälligt anläggningsboende vid den stora och oväntade volymökningen av antalet asylsökande samt om betalning av hyra.*
- *Kontrollåtgärder om upphandling och betalning har inte varit relevant och tillräcklig.*
- *Det har inte tillräckligt prövats om uppföljning av kontrollåtgärder har fungerat på avsett sätt.*
- *Uppföljning av beslutade kontroller är otillräcklig.*

Riksrevisionen har under 2011 granskat om ovanstående brister kvarstår samt hur MVs interna styrning och kontroll beaktar risker för otillbörlig påverkan och brottslighet. Detta med anledning av det förtydligande Ekonomistyrningsverket (ESV) gett ut i det allmänna rådet till 3 § Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK).

Riksrevisionens bedömning är att de brister GD tog upp i förra årsredovisningen kvarstår i allt väsentligt även om åtgärder påbörjats.

Riksrevisionen bedömer även att MV bör säkerställa att kritiska omprövningar på högre organisatorisk nivå görs av de så kallade "Säkerhetsriskanalyserna" som tagits fram så att värderingarna av risker för



otillbörlig påverkan och brottslighet är rättvisande. Det är också viktigt att MV säkerställer att säkerhetsriskanalyserna och arbetet enligt FISK inte bedrivs i två helt separata spår.

För att säkerställa ett fullgott skydd mot otillbörlig påverkan och brottslighet bör MV stärka uppföljningen av verksamheten så att de kontrollåtgärder som är beslutade verkligen utförs och så att lämpliga kontrollåtgärder kan identifieras vid behov.

Riksrevisionen bedömer vidare att det finns behov av uppföljning av genomförda inköp för att säkerställa att regelverket avseende upphandling efterföljs.

När det gäller hantering av statlig ersättning till kommuner avseende ensamkommande barn bör MV öka kraven på ankomstkommuner. Vidare bör uppföljning av antal platser förstärkas och MV bör vidta åtgärder för att tillförsäkra att kommunernas ansökningar och redovisningar avseende statlig ersättning hanteras ensartat över landet.

## 2. Brister i MV:s skydd mot otillbörlig påverkan och brottslighet

### 2.1 Förbättringspotential i riskanalyserna

Riksrevisionen har under 2011 granskat MVs skydd mot otillbörlig påverkan och brottslighet utifrån FISK. Som typfall har följande enheter granskats: Arbetstillståndsenheten i Stockholm, Medborgarskapsenheten i Norrköping, Upphandlingsenheten och Lokal- och serviceenheten.

MV påbörjade under sommaren ett arbete med säkerhetsriskanalyser där bland annat risken för otillbörlig påverkan och brottslighet skulle analyseras av respektive enhet. Slutdatum för att lämna in analyserna till säkerhetssamordnare på Verksamhetsområdena (VO) för sammanställning var 31 december 2011. Därmed hade någon slutlig sammanställning av riskerna inte gjorts vid granskningstillfällena.

Utifrån de upprättade säkerhetsriskanalyserna Riksrevisionen tagit del av bedöms det finnas anledning för MV att på en högre organisatorisk nivå kritiskt pröva de sannolikhetsvärderingar som gjorts av riskerna för otillbörlig påverkan och brottslighet. Riksrevisionens bedömning baseras på att flertalet av de granskade enheterna varken har några kontrollåtgärder för att motverka dessa risker eller någon uppföljning för att skapa sig en bild av om det är ett problem eller inte. Att då sätta en konsekvens som är hög men en sannolikhet som är låg ger inte en rimlig värdering av risken enligt Riksrevisionens bedömning.



Ett exempel är Medborgarskapsenheten i Norrköping där kvalitetskontroll av handläggarnas beslut inte genomförts sedan 2009 samtidigt som enpersonshantering av beslut sker i drygt två tredjedelar av alla ärenden för att uppnå snabbare handläggning. Då området är känsligt eftersom ett gynnandebeslut inte går att återkalla gör Riksrevisionen bedömningen att risken borde värderas högre då kontrollåtgärder saknas.

*Riksrevisionen rekommenderar* MV att på högre organisatorisk nivå kritiskt pröva samtliga riskanalyser som enheterna gjort på området risk för otillbörlig påverkan och brottslighet. Detta är viktigt för att säkerställa att det finns lämpliga kontrollåtgärder som skyddar de anställda samtidigt som det hjälper MV att uppnå sina verksamhetsmål då verksamheten styrs mer ändamålsenligt.

## 2.2 Behov av förbättrad uppföljning

Generellt finns det på MV en stark tilltro till att den anställda rapporterar situationer som kan vara svåra att bedöma eller där denne är utsatt för otillbörlig påverkan eller brottslighet till överordnad. Då det saknas uppföljning på flertalet områden anser Riksrevisionen att MV har brister i den interna styrningen och kontrollen som ökar risken för anställda att utsättas för otillbörlig påverkan eller brottslighet som kan påverka MVs målpåfyllelse. Det är inte tillräckligt att ha regelverk som tydliggör vad som gäller, myndigheter måste också följa upp att regelverket efterlevs.

Exempelvis har en spendanalys inom MV nyligen påbörjats, tidigare har MV inte vetat i vilken utsträckning Upphandlingsenheten anlitas för att göra upphandlingar av varor och tjänster eller i hur stor utsträckning MV följer ingångna avtal. Det finns därmed risk för otillåtna direktupphandlingar som kan bero på otillbörlig påverkan och brottslighet.

MV har under 2011 centraliserat tecknandet av avtal för tillfälliga anläggningsboenden (ABT) efter att tidigare delegerat ut detta i verksamheten. GD tog upp brister i den interna styrningen och kontrollen inom detta område i årsredovisningen 2010. Riksrevisionens granskning visar att det inte funnits någon central uppföljning av att de fakturor som inkommit avseende ABT följt avtalsvillkoren. Inte heller har det funnits någon central sammanställning av alla avtal och avtalsvillkor. Enligt uppgift från MV är ambitionen att framöver införa ett kontraktsregister där kontrakt avseende ABT ska registreras. Att inte ha sammanställning av kontraktsvillkor och inte heller någon uppföljning av vad verket betalar för ökar risken för otillbörlig påverkan och brottslighet.

*Riksrevisionen rekommenderar* MV att stärka uppföljningen för att säkerställa att en betryggande intern styrning och kontroll finns. Exempel på uppföljningsmekanismer som kan beaktas är förbättrad kvalitetssäkring av



ärendehandläggning, analyser av beslutsmönster, uppföljning av fakturerat mot kontrakt.

### 3. Kvarstående brister i den interna styrningen och kontrollen av tillfälliga anläggningsboenden (ABT)

MV har under året arbetat med att åtgärda de brister som lyftes fram i årsredovisningen 2010. De åtgärder som tagits fram har dock inte hunnit implementeras i tillräcklig omfattning för att åtgärda de brister som fanns. Avtalen med ABT-leverantörer har inte funnits samlade centralt under året för att möjliggöra en övergripande bild. Då ingen central uppföljning görs av vad verket betalar för sina ABT försvåras det MV:s möjligheter att avgöra om verket betalat för det som står i avtalen.

Riksrevisionens granskning visar att de fakturor som kommer in från ABT-leverantörer i många fall är otydliga och det går inte att utläsa om leverans skett enligt avtal. De betalda fakturor som granskats visar på att MV genomfört direktupphandlingar, eftersom fakturorna omfattat annat än hyror och att fakturakontrollen inte fungerat. Exempelvis har priser betalats som är högre än vad som avtalats om, fakturor där leverantören inte har F-skatt har betalats utan att skatteavdrag gjorts och fakturor som skickats i förskott innehållande beläggningsuppgifter har accepterats. Då MV inte har uppvisat avtal för vissa fakturerade perioder tyder det också på att MV betalat för platser som det inte funnits något avtal för.

*Riksrevisionen rekommenderar* MV att prioritera arbetet med att förbättra uppföljningen av kontrollåtgärder rörande hanteringen av ABT.

Av 7 § Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning framgår att alla myndigheter ska lämna uppgifter om ingångna hyresavtal till ESV. Riksrevisionen noterar i samband med granskning att MV endast i begränsad omfattning redovisat hyresavtal avseende tillfälliga anläggningsboenden till ESV.

*Riksrevisionen rekommenderar* MV att kontakta ESV för att komma överens om en lämplig metod för att säkerställa att MV levererar in de uppgifter som regeringen efterfrågar i nämnd förordning.



## 4. Brister i den interna styrningen och kontrollen av upphandling/inköp

Totalt sett uppgår MV:s genomförda inköp från privata leverantörer till mer än 500 mnkr 2011. Eftersom inköpen är omfattande är det väsentligt att MV tillämpar rutiner som ger förutsättningar för efterlevnad av LOU. Goda inköpsrutiner är även avgörande för effektivitet och lönsamhet i verksamheten. Utöver risken att betala för mycket om inköpsrutinerna brister riskerar även MV att tvingas betala upphandlingsskadeavgifter. Konkurrensverket har innevarande år framställt ett yrkande till Förvaltningsrätten i Linköping om att MV ska betala en upphandlingsskadeavgift om 5,5 mnkr som en följd av brister i upphandlingen avseende förvarsenheten i Åstorp.

Offentlig upphandling styrs av reglerna i LOU. Enligt LOU är direktupphandling tillåtet endast om kontraktets värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.<sup>1</sup> Beloppsgränsen för direktupphandling är enligt LOU 287 000 kr per räkenskapsår. Beloppsgränsen för direktupphandling avser hela myndigheten vilket innebär att de sammanlagda inköpen som görs av myndighetens olika avdelningar och enheter tillsammans inte får överstiga beloppet som avser liknande eller samma typ av tjänst.

Riksrevisionens granskning visar att MV brister i efterlevnaden av LOU. Brister föreligger avseende tillämpning av upphandlingsformen direktupphandling. Myndigheten har exempelvis inga rutiner för att följa upp hur mycket olika leverantörer har anlitats för, om tröskelvärden för direktupphandling har överstigits eller för uppföljning av avrop från ramavtal och/eller annan typ av upphandling. Skriftliga avtal finns inte alltid med leverantörer. Avsaknad av skriftliga avtal försvårar bl.a. möjligheten till uppföljning av att leverantörer har uppfyllt fastställda villkor, dessutom finns det en risk att ytterligare problem kan uppstå i samband med tvister.

Urval av inköp gjordes utifrån bokförda kostnader i ekonomisystemet för 21 leverantörer. Granskningen inriktades mot bedömning av om upphandling gjorts korrekt samt av om avtal slutits mellan MV och aktuella leverantörer. I sex av de granskade ärendena hade direktupphandling genomförts trots att beloppsgränsen för direktupphandling överskridits. För tre av dessa ärenden hade inte ny upphandling företagits trots att avtalsperioden inklusive utrymme att förlänga avtalen passerats. Avseende tre av de granskade leverantörerna har inte MV kunnat visa på att det finns ett avtal mellan parterna. Totalt sett uppgår inköpen som har genomförts felaktigt till mer än 9 mnkr av totalt granskade 50 mnkr.

---

<sup>1</sup> Se Direktiv 2004/18/EG. Direktivet som fastställdes den 15 juli och avser beloppsvärdet för direktupphandling.



*Riksrevisionen rekommenderar* MV att vidta åtgärder för att förbättra efterlevnaden av regelverket vid upphandling. MV bör företa uppföljning och kvalitetssäkring av genomförda upphandlingar kontinuerligt. Uppföljningen kan exempelvis omfatta i hur stor utsträckning enskilda leverantörer anlitas samt utfallet jämfört med befintliga upphandlingar.

## 5. Brister i hanteringen av statlig ersättning till kommuner avseende ensamkommande barn

Riksrevisionen har under 2011 granskat MV:s hantering av statlig ersättning till kommuner för hantering av ensamkommande barn. Ersättningen till kommunerna uppgick till mer än 3 mdkr under 2011. Utöver besök på bosättnings- och statsbidragsenheten i Norrköping har även mottagningsenheterna i Solna, Örebro och Alvesta besökts i samband med aktuell granskning. Regeringen har i utredning<sup>2</sup> föreslagit ett enklare ersättningssystem än det nuvarande och ökad grad av schablonisering av ersättning till kommunerna. Avsikten är att schablonersättningen ska täcka ett genomsnitt av de faktiska kostnaderna kommunerna har och att kommunerna i princip inte ska återsöka sina faktiska kostnader.

### 5.1 Kontroller av rekvisitioner/avtal ankomstkommuner

Det finns nio s.k. ankomstkommuner i Sverige. Detta är kommuner som tecknat överenskommelse om initialt mottagande av ensamkommande barn i avvaktan på att barnet anvisas kommun (anvisningskommun). Ankomstkommunerna erhåller ersättning för faktiska kostnader för mottagandet, dvs. full kostnadstäckning för personal, hyra, mat, viss verksamhet etc. Enligt det nuvarande regelverket har inte MV möjlighet att ifrågasätta ersättningsnivåerna. Ankomstkommunerna anlitar i många fall privata aktörer för att driva boenden för ensamkommande barn. Dessa aktörer fakturerar sedan kommunerna, som i sin tur ansöker om ersättning från MV.

Av förordningar<sup>3</sup> som reglerar ersättning till kommuner för ensamkommande barn framgår att kommuner är skyldiga att lämna MV de uppgifter som krävs för deras bedömning av kommunernas rätt till ersättning enligt aktuella förordningar. Granskningen har visat att underlagen som erhålls från flera

---

<sup>2</sup> DS 2011:34 Översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn

<sup>3</sup> Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande (asylersättningsförordningen), Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen) samt Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (nya ersättningsförordningen).



ankomstkommuner är alltför ospecificerade. I vissa fall har MV endast erhållit en lista på vilka olika boenden en kommun har, samt en lista på mottagna barn. I flera fall har inte kommunerna specificerat vilka barn som bor på vilket boende, samt hur beläggningen ser ut på de olika boendena, vilket gör det svårt att avgöra huruvida de avtalade boendena nyttjats maximalt. Det framgår inte heller vad dygns-/månadspriserna på fakturorna från boendena grundar sig på och vad som ingår i kostnaden. Det framgår inte heller hur avtalen med privata aktörer har utformats.

Med anledning av att kommunerna får ersättning för deras faktiska kostnader och MV inte ställer hårdare krav på att de ska redovisa mer detaljerade underlag till fakturorna finns en risk att kommunerna och de privata aktörerna saknar incitament till att fakturera rimliga kostnader. Det finns ingen gräns för hur mycket de faktiska kostnaderna kan uppgå till. Kostnaden per barn och dygn kan många gånger uppgå till mellan 3 000 och 6 000 kr. Då även underlagen över beläggningen på boendena är bristfälliga innebär det svårigheter för MV att bedöma huruvida antalet boenden en kommun har avtal med är effektivt. Ett exempel på att antalet avtalade boenden hos privata aktörer kanske inte alltid är effektivt i förhållande till inströmningen av barn till kommunen noterades på Sigtuna kommuns ansökan om ersättning för tredje kvartalet 2011 då dygnskostnaden slutade på 15 816 kr per barn och dygn. Detta eftersom inte boendeplatserna utnyttjats effektivt och MV fått betala för en del tomma platser. Givetvis finns stora svårigheter med att prognostisera inströmningen av ensamkommande barn, men Riksrevisionen bedömer ändå att större krav på redovisning av beläggningen på boendena skulle kunna leda till effektivitetsvinster.

Barnen ofta blir kvar i ankomstkommuner längre än vad det är tänkt. Eftersom det ofta råder brist på avtalade platser i anvisningskommunerna, blir barnen kvar i ankomstkommunerna vilket vanligtvis blir mycket dyrare än om de kommit vidare till en anvisningskommun.

*Riksrevisionen rekommenderar* att MV ställer högre krav på underlag från ankomstkommunerna och även ställer högre krav på insyn i de avtal som främst ankomstkommunerna har med privata aktörer.

## 5.2 Bristande uppföljning av inrapporterade platser

MV har överenskommelse om platser med ett stort antal kommuner då det gäller mottagande av ensamkommande barn både då det gäller asylsökande barn och barn med uppehållstillstånd. I överenskommelsen med kommunen framgår bl.a. hur många platser respektive kommun ska tillhandahålla samt att antalet tillgängliga platser ska meddelas till MV. Kommuner som tecknat överenskommelse med MV om boendeplatser för ensamkommande barn har bl.a. rätt till schablonersättningen om 1 600 kr per plats och dygn oavsett om platsen nyttjas eller inte och ytterligare 300 kr per dygn för varje belagd plats



dvs. totalt 1 900 kr per dygn. Kommuner som saknar överenskommelse återsöker och erhåller ersättning för sina faktiska kostnader för boende.

MV genomför inte någon strukturerad uppföljning och analys av varför kommunerna redovisar tomma platser eller uppföljning/kontroll av huruvida kommunerna meddelar korrekta platsuppgifter till MV. Uppföljning i form av jämförelse mellan de uppgifter som redovisats i MV:s anvisningssystem och de uppgifter som redovisats från kommunerna företas sålunda inte.

Konsekvensen av att de överenskomna platserna inte besätts blir att MV utbetalar ersättning dels för tomma platser (1 600 kr per plats och dygn enligt överenskommelse) och dels den faktiska kostnaden, ofta till ankomstkommuner. Normalt uppgår de faktiska kostnaderna till 3 000-6 000 kr per dygn och barn. Om den tomma platsen hade belagts hade kostnaden istället blivit 1 900 kr medan den blir betydligt högre om barnen istället vistas i kommun som erhåller ersättning för faktiska kostnader. Detta innebär en ökad kostnad om mellan 2 700 och 5 700 kr per barn och dygn beroende på den faktiska kostnaden.

MV har inte några uppgifter som visar hur vanligt det är att ersättning begärs för tomma platser och som omfattas av aktuell problematik. I samband med granskningen noterades dock en enskild kommun som innevarande år erhållit ersättning för fler än 500 tomma platser för ett enskilt kvartal.

*Riksrevisionen rekommenderar* att MV fastställer vilka kontroller som ska göras för att säkerställa kvaliteten i uppgifter som rapporteras från kommunerna om antalet tillgängliga platser. I de fall kommunen har brustit i sin rapportering till MV bör MV påpeka aktuella brister för berörd kommun.

### 5.3 Avsaknad av rutinbeskrivningar

Kompetensen på kommunerna om vad som är ersättningsberättigat är i många fall bristande. Det är därför relativt vanligt att kommuner söker ersättning för sådant som inte är ersättningsberättigat. I samband med granskningen noterades bl.a. att en kommun skickade en ansökan om ersättning om 8 mnkr. Granskningen av rekvisitionerna visade dock att endast 3 mnkr var ersättningsberättigande. När en del kommuner har så dålig kännedom om regelverket är det av än större vikt att MV:s handläggare genomför och dokumenterar tillfredsställande kontroller.

Statliga ersättningar till kommuner avseende ensamkommande barn hanteras på fem mottagningsenheter i landet. I samband med granskning på tre mottagningsenheter konstaterades att hanteringen till viss del skiljer sig åt mellan enheterna. De olika mottagningsenheterna ställer exempelvis olika krav på i vilken grad, samt på vilken detaljnivå kommuner behöver skicka in





fakturaunderlag från privata entreprenörer. I vissa fall ställs mycket begränsade krav och kommunen redovisar i stort sett endast ett totalbelopp medan andra enheter ställer betydligt hårdare krav. Även beslutsfattandet om ersättning skiljer sig åt mellan enheterna. Handläggarna i Solna har fått delegation att fatta beslut om ersättning själva, medan handläggare på övriga enheter måste föredra ärendet för en chef som sedan fattar formellt beslut om ersättning. Ytterligare ett område som skiljer sig åt mellan enheterna är rutinerna för periodisering av aktuella medel. Vissa kontroller görs i samband med handläggningen av ärendena, men dessa kontroller dokumenteras inte på ett enhetligt sätt.

Det saknas en gemensam rutinbeskrivning som reglerar hur handläggningen av kommunersättningar enligt Asylersättningsförordningen ska gå till samt vilka kontroller som ska göras av redovisningar och ansökningar och hur dessa kontroller ska dokumenteras. Då det gäller hanteringen av statlig ersättning till kommuner för barn med permanent uppehållstillstånd dvs. ersättning enligt de ersättningsförordningarna finns dock en gemensam rutinbeskrivning.

*Riksrevisionen rekommenderar* att MV fortsätter det påbörjade arbetet med att utarbeta och fastställa gemensam rutinbeskrivning för hantering av ersättningar till kommuner för ensamkommande barn som erhåller ersättning enligt asylersättningsförordningen. Vidare bör MV stärka uppföljningen och utvärderingen av enheternas arbete för att säkerställa att rekvisitionerna hanteras likvärdigt.

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

Kent Gustafsson

Martin Wärnbring