

Nacka kommun

Granskning av kommunens hantering av
statsbidrag



**Building a better
working world**

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer.....	2
1. Inledning.....	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor.....	3
1.3. Definitioner av statsbidrag.....	4
1.4. Ansvariga nämnder/styrelser.....	4
1.5. Metod.....	4
2. Revisionskriterier.....	5
2.1. Kommunallagen, 6 kap. 6 §.....	5
2.2. Nacka kommuns reglemente för mål- och resultatstyrning.....	5
3. Styrning av arbetet med externa bidrag.....	6
3.1. Reglemente, internkontroll samt delegationsordningar.....	6
3.2. Ekonomisk redovisning.....	7
4. Övergripande kartläggning.....	7
4.1. Organisering.....	7
4.2. Uppföljning och återrapportering av bidrag.....	8
4.3. Intern samordning.....	8
5. Styrelse och granskande nämnders hantering av statsbidrag.....	9
5.1. KS/KSVUs hantering av bidrag.....	9
5.2. Utbildningsnämndens hantering av bidrag.....	11
5.3. Natur-och trafiknämndens hantering av bidrag.....	12
6. Jämförelse med andra kommuner.....	15
7. Svar på revisionsfrågor.....	17
Källförteckning.....	19

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat stadens hantering av statsbidrag. Syftet med granskningen är att bedöma om styrelse och nämnder hanterar statsbidrag på ett sätt som främjar måluppfyllelse av såväl ekonomiska mål som verksamhetsmål samt säkerställer en tillräcklig intern kontroll.

Sammantaget gör vi bedömningen att det saknas en övergripande styrning av statsbidrag. Vi konstaterar dock att det praktiska arbetet med bevakning, sökning och redovisning av bidrag som genomförs i verksamheterna i allt väsentligt fungerar väl. Detta bedöms bland annat bero på upparbetad erfarenhet och kunskap hos ansvariga tjänstepersoner i respektive verksamhet. Det finns inga beslutade övergripande riktlinjer och dokumenterade rutiner för hanteringen av statsbidrag. Kommunen har en decentraliserad modell för bevakning, sökning och redovisning av bidrag. Beslut om ansökan sker på tjänstepersonsnivå. Det finns upparbetade arbetsmetoder rörande bevakning och hantering inom respektive verksamhet som söker någon typ av statsbidrag.

Stadsledningskontoret har 2019 och 2020 genomfört en sammanställning av vilka statsbidrag som nämnderna förväntas söka, intäkter och kostnader. Vi ser positivt på arbetet och bedömer att det bidrar till en bättre överblick av bidragsmedel. Ingen central uppföljning görs dock av vilka bidrag som faktiskt erhållits i förhållande till sammanställningen.

Granskade nämnder tar del av information kring sökta och erhållna statsbidrag i tertiärrapporter och bokslut. Det sker ingen samlad uppföljning av effekter kopplade till statsbidrag på kommunövergripande nivå eller nämndnivå. Uppföljning och analys av erhållna bidragsmedel görs främst genom återrapportering till bidragsmyndigheten.

Vi bedömer att de rutiner rörande statsbidrag som används i verksamheterna bör dokumenteras i syfte att säkerställa en ändamålsenlig intern kontroll över tid och minska personberoendet. I dagsläget har inga verksamheter inom ramen för granskningen dokumenterade rutiner för hanteringen av statsbidrag.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- ▶ Förtydligar den befintliga styrstrukturen (strategisk styrning) avseende de riktade statsbidragen.
- ▶ Överväg en årlig kommunövergripande sammanställning av erhållna bidragsmedel, med syfte att ge bättre förutsättningar för uppföljning och analys.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden samt natur- och trafiknämnden:

- ▶ Dokumenterar rutiner för ansökan respektive rekvisering av bidrag i syfte att säkerställa att rutinerna upprätthålls och minska personberoendet.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

De statsbidrag som kommuner och regioner årligen kan ansöka om uppgick till omkring 100 miljarder kr enligt SKL:s uppskattningar för 2018.¹ Bidragen förmedlas av många olika myndigheter och sträcker sig över nästintill samtliga förvaltningsområden, från krisberedskap, arbetsmarknad, integration och utbildning till kulturaktiviteter, naturvård och energieffektivisering. Hur statsbidrag hanteras är därmed ofta ett aktuellt ämne för samtliga styrelser och nämnder, liksom för stora delar av den kommunala förvaltningen.

Statsbidrag är ett vanligt sätt för staten att styra kommuner och regioner i en viss riktning. En del statsbidrag är generella och tillfaller kommuner eller regioner utan krav på särskilt användningsområde eller prestation. Den stora majoriteten statsbidrag är dock riktade bidrag, dessa är frivilliga för kommunerna att ansöka om eller ta del av och avser vanligen en viss insats, ett visst ändamål eller syftar till att stimulera utvecklingen i en viss riktning eller verksamhet. Det förekommer stora skillnader i omfattning och utformning av bidragen. En del bidrag omfattar stora summor, andra är relativt små och kan exempelvis avse satsningar på enskilda individer eller funktioner. Även tidsperspektivet kan skilja sig, där vissa bidrag ingår i stora eller långsiktiga satsningar, andra bidrag utgör satsningar av tillfällig karaktär där medel endast finns tillgängliga för en kort tidsperiod. Krav på medfinansiering, samverkan, dokumentation och återrapportering varierar också i hög grad.

Det stora antalet statsbidrag och att bidrag kan tillkomma, förändras eller utgå från år till år ställer höga krav på den kommunala organisationen att hålla sig uppdaterad och ha en fungerande och tydlig ansvarsfördelning och administration för hanteringen av statsbidrag. Men att söka alla statsbidrag kan samtidigt innebära en risk att kommunens övergripande strategiska mål hamnar i skymundan och att verksamheten arbetar mot kortsiktiga statliga eller projektrelaterade mål. Det är därför viktigt att varje nämnd har former för att överblicka, prioritera, hantera och administrera statsbidragen.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att bedöma om styrelse och nämnder hanterar statsbidrag på ett sätt som främjar måluppfyllelse av såväl ekonomiska mål som verksamhetsmål samt säkerställer en tillräcklig intern kontroll.

Revisionsfrågor:

- ▶ Finns en strategisk styrning kring hanteringen av riktade statsbidrag?
- ▶ I vilken utsträckning är organiseringen och samordningen av bevakning och sökning av existerande statsbidrag ändamålsenlig?
- ▶ Har nämnden tydliggjort hur riktade statsbidrag ska hanteras och hur prioritering ska göras?
- ▶ I vilken utsträckning finns ändamålsenliga rutiner för hanteringen av riktade statsbidrag? (verksamhetsmässigt och gällande ekonomisk redovisning)

¹ SKL (2018). *Ekonomirapporten, maj 2018: Om kommunernas och landstingens ekonomi*. s. 61

- ▶ Görs en ändamålsenlig uppföljning, utvärdering och analys av hur statsbidragsmedel använts och vilka effekter bidragen resulterat i på kommunnivå och nämndnivå?
- ▶ Har kommunen uppmärksammat om det finns större statsbidrag som kommunen borde ha ansökt om men inte har gjort det? Finns det rutiner för att säkerställa att det inte missas att ansöka om relevanta statsbidrag?
- ▶ Finns rutiner och intern kontroll som säkerställer att medlen används inom ramen för vad de får användas till och inom den tid som föreskrivs?

Vid granskningen har även en jämförande analys genomförts med andra kommuner som granskats med liknande upplägg och metod.

1.3. Definitioner av statsbidrag

Generella statsbidrag: bidrag som inte är förenade med krav på hur bidragen ska användas, huvudsakligen medel som betalas ut genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Riktade (specialdestinerade) statsbidrag: bidrag som det är frivilligt att ansöka om eller ta del av, och som är avsedda för en viss insats, ett visst ändamål eller för att stimulera utveckling i en bestämd verksamhet.

Kostnadsersättningar: ersättningar för specifika kostnader som kommuner har för att staten beslutat att kommunerna är skyldiga att utföra eller tillhandahålla något, exempelvis en tjänst. Kommunerna är skyldiga att utföra detta oavsett om de får ersättning eller inte.

1.4. Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen avser kommunstyrelsen och utbildningsområdet (kommunstyrelsens verksamhetsutskott och utbildningsnämnden) samt natur- och trafiknämnden.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts i två steg. I det inledande skedet har en kartläggning genomförts av kommunens styrande dokument på området och eventuella befintliga sammanställningar av sökta bidrag har samlats in. Som ett komplement till dokumentstudierna har intervjuer genomförts med tjänstepersoner på central nivå som kan ge ett centralt perspektiv på hanteringen av statsbidrag. Intervjuer har även genomförts med presidierna i respektive nämnd och med ansvariga på respektive förvaltning för en närmare bild av bidragshanteringen i verksamheterna.

En jämförande analys har genomförts med Haninge kommun, Sundbyberg stad och Västerås stad som granskats med liknande upplägg och metod.

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden. Revisionsbedömningarna ansvarar EY för.

2. Revisionskriterier

2.1. Kommunallagen, 6 kap. 6 §

Nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.2. Nacka kommuns reglemente för mål- och resultatstyrning

Kommunfullmäktige antog i juni 2016 *Reglemente för mål- och resultatstyrning* för Nacka kommun. Av reglementet framgår att kommunfullmäktige fastställer årligen övergripande mål för hela verksamheten och budgetramar.

Nämnden beslutar sen hur man ska uppnå sina målsättningar och hur uppföljningen ska ske. Nämnden ansvarar även för den interna kontrollen. Det ekonomiska utfallet följs upp genom tertialrapporter och årsbokslut.

3. Styrning av arbetet med externa bidrag

I *Mål och budget 2020–2022* fastställd av kommunfullmäktige framgår inga målområden rörande statsbidrag specifikt. Det framgår övergripande mål om maximalt värde för skattepengarna. Det innebär god budgethållning för alla nämnder och verksamheter samt att säkerställa långsiktig god ekonomisk hushållning för kommunen som helhet. I budgeten framgår en lista över de riktade statsbidrag som varje nämnd avser söka för kommande år.

I kommunstyrelsens *Mål och budget 2020–2022* finns inga särskilda skrivningar rörande arbetet med statsbidrag. Det framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att leda, samordna och ha uppsikt över kommunens samlade verksamhet. Kommunstyrelsen är även ansvarig nämnd för den kommunala produktionen inom Valfärd skola. Vidare saknas det beslutade styrdokument som berör hantering av riktade statsbidrag.

3.1. Reglemente, internkontroll samt delegationsordningar

I *reglemente för intern kontroll* antagen av kommunstyrelsen 2012-06-11 anges att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att se till att en god internkontroll upprätthålls och nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina verksamhetsområden. Målet med den interna kontrollen är att förebygga samt förhindra att felaktigheter uppstår. Inga skrivningar om hanteringen av statsbidrag återfinns i reglementet.

Av *kommunstyrelsens reglemente*, antaget av fullmäktige 2020-01-27, framgår inga skrivningar kring riktade statsbidrag. Däremot finns övergripande skrivelser om att styrelsen har ett särskilt ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Det framgår av reglementet att styrelsen handhar de uppgifter som inte tillfallit en nämnd samt att styrelsen ansvarar för övergripande samordning och uppföljning av den ekonomiska verksamheten. Vidare anges att verksamhetsutskottet fullgör kommunstyrelsens ansvar för produktionen av kommunalt finansierade tjänster till medborgarna.

Vi har tagit del av berörda nämnders reglementen och delegationsordningar. Det finns i ett fall en skrivning om statsbidrag som rör ansvar för att ansöka och besluta om bidrag. I kommunstyrelsens delegationsordning, daterad 2019-10-28, framgår det att "ansöka om statliga medel eller bidrag till byggnadsåtgärder inom beslutande investeringsramar" delegeras till enhetschefen för exploaterings- och fastighetsfrågor. Inga andra skrivelser kring riktade statsbidrag förekommer i kommunstyrelsens eller granskade nämnders reglementen eller delegationsordningar.

Vi har tagit del av samtliga internkontrollplaner för styrelse och nämnder som är relevanta för granskningen och det framkommer inga risker kopplade till stats- eller EU-bidrag. Risker som framgår rör bland annat en ekonomi i obalans.

3.2. Ekonomisk redovisning

I årsredovisningen för 2019 framgår ingen egen post för riktade statsbidrag. Kommunen gör enligt intervjuade ingen sammanställning av de riktade statsbidrag som kommunen erhållit under året.

I mål och budget 2020–2022 uppskattades att erhållna statsbidrag för 2020 ska uppgå till ca 182 mnkr. I oktober 2020 uppgick erhållna statsbidrag till 149 mnkr. År 2019 erhöll Nacka kommun 123,7 mnkr i riktade statsbidrag.

Tabell 1.

RIKTADE STATSBIDRAG	2018	2019	2020 (OKT)
	132 mnkr	123,7 mnkr	149 mnkr

Källa: Kommunens egen sammanställning av riktade statsbidrag för 2018–2020

4. Övergripande kartläggning

4.1. Organisering

Arbetet med riktade statsbidrag är inte samordnat på kommunövergripande nivå utan varje nämnd ansvarar för omvärldsbevakning och att söka bidragen. Inga riktade statsbidrag söks centralt. Vidare saknas övergripande rutiner för det praktiska arbetet.

På kontrollenheten finns controllers som arbetar dels med kommunens centrala ekonomiprocess, dels de olika verksamheternas. Varje nämnd har en utpekad controller som hanterar den ekonomiska administrationen kring de riktade statsbidragen och stödjer verksamheterna vid bland annat återrapportering till bidragsmyndigheten. I vissa fall ansvarar kontrollern även för att ansöka om bidragen, exempelvis avseende utbildningsnämnden. Välfärd skola skiljer sig från resterande nämnders enheter då de har en controller placerad inom verksamheten. Vidare bokförs bidragen via specifika bokföringskonton och verksamhetskoder. Hos natur- och trafiknämnden redovisas bidragen som en del av investeringsprojekt.

Av granskningen framgår att nämnderna arbetar med statsbidrag på olika sätt. Samtliga verksamheter har sökt bidrag, men vem som söker bidrag skiljer sig liksom i vilken omfattning bidrag söks. Beslut om att söka bidrag fattas på tjänstepersonsnivå. Bidrag söks enligt intervjuade för ordinarie verksamhet, för utveckling eller för att kunna erbjuda utökad verksamhet. Genomgående beskrivs att information om befintliga bidrag huvudsakligen erhålls via omvärldsbevakning, nyhetsutskick från bidragsmyndigheterna och erfarenhet, då flera bidrag är återkommande. Riktade statsbidrag söks oftast av en eller flera funktioner. De personer på enheterna som hanterar statsbidrag har ofta statsbidrag som en av flera arbetsuppgifter. I en intervju beskrivs att det skulle underlätta med en dokumenterad riktlinje eller rutin för hanteringen av statsbidrag.

Inom kommunen finns en överblick över vilka statsbidrag som styrelse och nämnder planerar att söka varje år. En kommunövergripande sammanställning av vilka riktade statsbidrag som kommunen kan och planerar att söka sammanställs årligen i mål och budget. Ansvarig för sammanställningen är budgetchefen, som skickar ut en tabell på hösten till varje verksamhet

inför kommande år. Verksamheten sammanställer bidragen med utgångspunkt i regeringens budgetproposition och respektive controller ansvarar för att rapportera till budgetchef. Sammanställningen innehåller en uppskattning av vilka riktade statsbidrag som nämnden ska söka kommande år. Nämnderna redovisar tertiälvís vilka statsbidrag som verksamheten har erhållit. Nacka kommun gör ingen övergripande sammanställning av vilka statsbidrag som faktiskt erhållits under året gentemot sammanställningen i mål och budget.

För riktade statsbidrag gäller i regel att de kräver motprestation, för intäkterna finns även motsvarande kostnader redovisade. I tabellen i mål och budget framgår även kostnaderna som är kopplade till insatserna för vilka riktade statsbidrag har sökts. Dessa kostnader beräknas av controllers tillsammans med medarbetare inom verksamheterna som är involverade i statsbidragsprojekten. För att beräkna kostnaderna utgår kontrollern ifrån redovisningssystemet, tidigare erfarenheter och egna prognoser gällande storleken på det sökta statsbidraget. Vidare anger intervjuade att det är svårt att beräkna bidragsintäkter eftersom det finns en osäkerhet om huruvida verksamheten kommer att erhålla medel liksom storleken på bidraget.

4.2. Uppföljning och återrapportering av bidrag

Bidragen följs främst upp genom återrapportering till bidragsmyndigheten och som en informationspunkt tertiälvís samt i årsbokslutet kring andelen erhållna statsbidrag. I årsbokslut för utbildningsnämnden redogörs utfallet för beviljade statsbidrag och för natur- och trafiknämnden redogörs både sökta och erhållna. Kommunstyrelsen tar del av övergripande återrapportering tertiälvís och i årsredovisningen.

Hur utförlig redovisningen till bidragsmyndigheten är beror till stor del på kraven. Den medarbetare som ansvarar för att ansöka om statsbidrag har ansvar för hela processen, inklusive återrapportering. Vanligen förekommer återrapporteringskrav till bidragsmyndigheten. Uppföljningen av statsbidragen ser olika ut beroende på vilket typ av bidrag som berörs. Inom granskade nämnders verksamheter beskrivs att diskussioner ofta förs om huruvida verksamhet ska fortgå när bidrag upphör, vilket medför diskussioner om effekter i relation till insatser. Detta underlag är dock inget som regelmässigt dokumenteras.

4.3. Intern samordning

Av kartläggningen framgår att det saknas en etablerad samverkan mellan nämnderna kring statsbidrag generellt. Utbildningsenheten sökte 2019 och 2020 ett statsbidrag som sedan har fördelats ut till Valfärd skola och fristående skolor. Statsbidraget från Skolverket avser bättre språkutveckling i förskolan vilket sedan fördelas ut till skolor som anmält intresse och är baserat på nyckeltal. Inom natur- och trafikenheten förekommer intern samverkan mellan de olika avdelningarna avseende enskilda statsbidrag.

Vidare söker ingen av nämnderna som omfattas av granskningen kostnadsersättningar under 2020. Utbildningsnämnden har tidigare år sökt kostnadsersättningar från Migrationsverket.

5. Styrelse och granskande nämnders hantering av statsbidrag

5.1. KS/KSVUs hantering av bidrag

Kommunstyrelsen är ansvarig nämnd för den kommunala produktionen inom Valfärd skola, som ingår i granskningen. Vidare är kommunstyrelsens verksamhetsutskott (KSVU) styrelse för Nackas kommuns kommunala skolor och förskolor. Av kommunstyrelsens reglemente² framgår inga skrivningar kring riktade statsbidrag. Däremot klargörs övergripande att styrelsen ansvarar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning. I delegationsordningen saknas skrivningar om riktade statsbidrag rörande utbildningsområdet.

Valfärd skola är Nacka kommuns största produktionsenhet. Valfärd skola består bland annat av förskola, fritidshem, grundskola och gymnasieskola som drivs i kommunal regi. Valfärd skola är en av drygt 50 huvudmän med verksamhet i Nacka.

Inom Valfärd skola har en utbildningsstrateg det övergripande ansvaret för hantering av riktade statsbidrag. Utbildningsstrategen ansvarar för hela ansökningsprocessen. I vissa fall ansvarar andra medarbetare, såsom enhetschefer och strateger, för att söka bidrag. Valfärd skola har en egen controller placerad inom enheten som ansvarar för den ekonomiska redovisningen avseende de riktade statsbidragen.

I Mål och Budget redovisas de statsbidrag som Valfärd skola planerar att söka för kommande år. Listan sammanställs av utbildningsstrategen och lämnas vidare till budgetavdelningen. Controllern ansvarar för att beräkna kostnaderna³ för respektive statsbidrag. Tillsammans med exempelvis chefer inom respektive sakområde görs beräkningar för att se om statsbidraget är kostnadseffektivt.

Valfärd skola söker bidrag från Skolverkets e-tjänst. Utbildningsstrategen har det övergripande ansvaret kring vilka bidrag som finns att söka, datum för ansökan och återrapportering via e-tjänsten. Inga ytterligare rutiner för bevakning av statsbidrag bedöms enligt intervjuade som nödvändiga. Enligt intervjuade är de flesta statsbidragen som söks återkommande.

Valfärd skola söker de bidrag som är positiva för verksamheten. För bidragen som söks görs alltid en avvägning mot kostnader. Utbildningsstrategen för en kontinuerlig dialog med rektorer på de olika kommunala skolorna angående vilka statsbidrag som är relevanta att söka. Vidare tas hänsyn till ifall bidraget utgår kommande år och vilka kostnader det kan skapa för kommunen.

Återrapportering av bidragen till kommunstyrelsen och KSVU sker i tertialrapporterna, där anges eventuella avvikelser från budgeterade statsbidrag. KSVU tar enligt intervjuade även del av muntlig rapportering kring bidragen, exempelvis kring vilka som erhållits och inte.

Enligt intervjuade ansvarar den som sökt bidraget vanligen för uppföljning och återrapportering till bidragsmyndighet. Utvärdering av statsbidragen skiljer sig för respektive

² Antaget av kommunfullmäktige 2020-01-27.

³ Både kraven på redovisning och motprestation medför kostnader för hantering av statsbidrag. Exempelvis är krav på motprestation eller medfinansiering att kommunen står för minst hälften av kostnaden för verksamheten eller utökning av den verksamhet som avses.

bidrag. Exempelvis avseende statsbidraget för entreprenörskap ska återrapportering till Skolverket inbegripa en utvärdering rörande effekter. Utvärderingar av bidragen görs främst lokalt ute i verksamheten.

Välfärd skola har samverkat kring statsbidrag med utbildningsenheten avseende bidragen för förskola och lovskola. I dessa fall har utbildningsenheten sökt bidragen och sedan fördelat det till verksamheterna inom Välfärd skola.

Uppskattade bidragsintäkter för Välfärd skola 2020 är ca 72 mnkr enligt mål och budget 2020–2022. Inom Välfärd skola är de ekonomiska tyngsta statsbidragen 2020 bland annat lärarlönelyftet, lågstadiesatsningen⁴ och karriärtjänster för förstelärare. I mål och budget anges att Välfärd skola bedöms erhålla 26,9 mnkr för lärarlönelyft. Statsbidraget syftar till att höja lönerna för särskilt kvalificerade lärare och förskolelärare. Välfärd skola bedöms under 2020 erhålla 14,6 mnkr för lågstadiesatsningen. Bidraget ska användas för att anställa mer personal i förskoleklass och lågstadiet. Välfärd skola bedöms även erhålla 12,9 mnkr under 2020 för statsbidraget för karriärtjänster för förstelärare som syftar till att öka lönen för förstelärare. Välfärd skola erhöll totalt 88,8 mnkr i bidrag 2019.

Frågeområde	Svar
Bevakning och sökning	Utbildningsstrategen har det övergripande ansvaret för att bevaka och ansöka om statsbidrag utifrån de olika sakområdena.
Analys av behov och prioritering av ansökningar	Avgörande för ansökan beskrivs dels vara om det bidrar till verksamheten, dels en avvägning mot kostnader. Återkommande bidrag söks vanligen då det finns en uppbyggd kunskap om ansökningsprocessen.
Samordning	Det förekommer ingen omfattande samordning mellan Välfärd skola och andra enheter kring statsbidrag. Viss samordning sker med utbildningsenheten.
Kostnadsersättningar	Enligt uppgift söker Välfärd skola inga kostnadsersättningar.
Uppföljning och återrapportering	Återrapportering av statsbidragen görs till bidragsmyndigheten.
Analys av kostnader förenade med att söka och nyttja	Controllern inom Välfärd skola genomför i samråd med andra medarbetare beräkningar på vilka kostnader som kan uppstå i samband med nyttjandet av statsbidrag.

⁴ Bidraget ska användas för att anställa mer personal i förskoleklassen och lågstadiet.

5.2. Utbildningsnämndens hantering av bidrag

Utbildningsnämnden ansvarar för förskoleverksamheten, grundskolan, gymnasieskolan och särskolan. Nämnden har ansvar för finansiering av verksamheterna, målformulering samt uppföljning och utvärdering. Utbildningsenheten arbetar på uppdrag av utbildningsnämnden. Utbildningsenheten är en konkurrensneutral myndighets- och huvudmannanhet utan egen produktion. I utbildningsnämndens reglemente⁵ framgår det att nämnden har ansvar för finansiering, målformulering och uppföljning av verksamheten. Det finns ingen skrivelse angående riktade statsbidrag i reglementet. I delegationsordningen⁶ saknas det skrivningar om riktade statsbidrag.

En controller ansvarar för att bevaka, söka och återrapportera bidrag. Controllern tar hjälp av bland annat strateger på området vid behov i ansökningarna. Vidare svarar kontrollern för att bidragen konteras med rätt kod och genomför uppföljning samt redovisning. De flesta statsbidragen söks via Skolverkets e-tjänst. Inför varje verksamhetsår sammanställer kontrollern de statsbidrag som enheten planerar att söka. Utbildningsenheten har inga dokumenterade rutiner kring hur statsbidrag ska hanteras.

Enheten söker enligt intervjuade samtliga bidrag som finns inom området. Utbildningsenheten söker de bidrag som kan sökas av kommuner och Valfärd skola söker statsbidrag som kan sökas av huvudmän. Majoriteten av bidragen är återkommande varje år och har funnits under en lång tid. Enheten utgår ifrån Skolverkets årshjul som innehåller information om tid för ansökan och återrapportering. Detta möjliggör enligt intervjuade en överblick av kommande och sökta bidrag. Utbildningsenheten söker även statsbidrag för bland annat kvalitetssäkrande åtgärder och maxtaxa i förskolan⁷, som inte går till utbildningsnämnden utan till kommunen centralt.

Enligt intervjuade ansvarar den funktion som sökt bidraget vanligen för uppföljning och återrapportering till bidragsmyndighet. Utvärdering av statsbidragen skiljer sig för respektive bidrag. För vissa statsbidrag är effekterna svåra att mäta. I dessa fall följs medlen främst upp genom hur medlen har fördelats och använts. Återrapportering sker till utbildningsnämnden i tertiärrapporter genom sammanställningar över vilka statsbidrag som sökts, hur mycket enheten har erhållit och förväntad årsprognos. Controllern på utbildningsenheten ansvarar för återrapportering.

Vilken administration som är förenad med riktade bidrag beror dels på krav i ansökan och dels på krav vid återrapportering. Arbetet beskrivs som relativt tidskrävande då det ofta är olika uppgifter som krävs för olika bidrag. För bidragen som söks görs enligt intervjuad alltid en avvägning mot kostnader.

Samordning uppges förekomma i enstaka fall med Valfärd skola, avseende bättre språkutveckling i förskolan, som söks och hanteras av utbildningsenheten.

Utbildningsnämnden söker ett fåtal riktade statsbidrag främst från Skolverket och enstaka från Migrationsverket. De ekonomiska tyngsta statsbidragen som nämnden erhållit 2020 är

⁵ Daterad 2020-01-27.

⁶ Daterad 2020-02-20.

⁷ Statsbidrag (maxtaxa, kvalitetssäkring förskola) redovisas under finansiell verksamhet i Mål och Budget.

bland annat 690 000kr för bättre språkutveckling i förskolan⁸ och 780 000kr för omsorg på kvällar, nätter och helger med syftet att erbjuda mer barnomsorg. Utbildningsnämnden har hittills 2020 erhållit 2,7 mnkr i statsbidrag. Uppskattade intäkter för utbildningsnämnden 2020 är ca 3,25 mnkr. Utbildningsnämnden erhöll totalt ca 3,2 mnkr i bidrag 2019.

Frågeområde	Svar
Bevakning och sökning	En funktion ansvarar för att ansöka och bevaka utlysningar av bidrag.
Analys av behov och prioritering av ansökningar	Återkommande bidrag söks vanligen. Utbildningsenheten kan endast söka ett fåtal bidrag.
Samordning	Samordning uppges förekomma i enstaka fall.
Kostnadsersättningar	Enligt uppgift söker enheten inga kostnadsersättningar.
Uppföljning och återrapportering	Återrapportering av statsbidragen görs till bidragsmyndigheten. Nämnden tar del av information tertialvis.
Analys av kostnader förenade med att söka och nyttja	För bidragen som söks görs en avvägning mot kostnader.

5.3. Natur-och trafiknämndens hantering av bidrag

Enheterna som ingår i natur-och trafikprocessen arbetar på uppdrag av natur- och trafiknämnden och kommunstyrelsen. Enheterna stödjer natur-och trafiknämnden i arbetet med mål, uppföljning och resultat. Enheterna som ingår i natur- och trafikprocessen är drift offentlig utemiljö, trafikenheten samt enheten för bygg och anläggning.

I natur-och trafiknämndens reglemente⁹ framgår det att nämnden har ansvar för finansiering, målformulering och uppföljning av verksamheten. Det framgår ingen specifik bestämmelse angående riktade statsbidrag i reglementet. I delegationsordningen¹⁰ saknas skrivningar om riktade statsbidrag.

Statsbidragen som söks inom natur- och trafiknämnden är alltid kopplade till specifika projekt. Flera funktioner inom verksamheten ansvarar för att ansöka och bevaka utlysningar av bidrag beroende på sakområde samt för uppföljning, vanligen en förvaltare eller en projektledare. Bidragen bokförs inte som specifika bidrag utan hamnar i investeringsprojekt.

⁸ Statsbidraget ska gå till att stärka språkutvecklingen i svenska i förskolan. Bidraget kommer att fördelas mellan de förskolor som anmäler sitt intresse.

⁹ Daterad 2020-01-27.

¹⁰ Daterad 2019-12-10.

Enligt intervjuade ska framgent några enskilda medarbetare få i uppdrag att inte bara titta på bidrag inom sina områden, utan hela nämndens ansvarsområden.

Det finns inga övergripande rutiner eller riktlinjer kring hanteringen av statsbidrag. Kunskapen ligger hos enskilda medarbetare. Inför varje verksamhetsår sammanställer natur- och trafiknämndens controller de statsbidrag som enheten planerar att söka baserat på underlag från projektledare och förvaltare. Enligt intervjuade söks bidrag som är relevanta för verksamhetens utveckling och ligger i linje med projekt. Statsbidrag som omfattar ca 200 000 kr eller mindre söks inte på grund av kostnader och resurser för ansökan.

Intervjuade uppger att den som hanterat och administrerat bidraget vanligen ansvarar för uppföljning. I intervju beskrivs att återrapportering görs till bidragsmyndigheten och att genomförandet av projekten även föredras som en informationspunkt vid nämndsammansamlingarna. I tertiärrapporter redovisas de statsbidrag som enheterna har sökt inom respektive projekt, ifall de har beviljats eller fått avslag samt hur mycket som har utbetalats.

Natur- och trafiknämnden samverkar inte med andra nämnder avseende riktade statsbidrag. Viss samverkan förekommer mellan enheterna. Exempelvis har trafiknämnden och enheten för bygg och anläggning ansökt om statsbidrag gemensamt.

Inom natur- och trafiknämndens område söks ett fåtal riktade statsbidrag främst från länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Trafikverket. Natur- och trafiknämnden har bland annat för 2020 sökt statsbidrag för lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) samt naturvårdsprojektet (LONA) via länsstyrelsen. Natur- och trafiknämnden har sökt statsbidrag för 18,9 mnkr och beviljats 9,3 mnkr, vilket är något lägre än vad som planerades för 2020 enligt mål och budget¹¹. De ekonomiskt tyngsta statsbidragen som beviljats under 2020 är fosforfällning i Järlasjön på 4,5 mnkr, fosforfällning i Sicklasjön på 1,5 mnkr och för iordningsställande av Mensättra våtmark om 1,4 mnkr. Statsbidrag har även erhållits för investeringsprojekt i form av statlig medfinansiering från Trafikverket, till exempel för utbyggnad av gång- och cykelbanor om ca 600 000kr. Natur- och trafiknämnden erhöll totalt 900 000 kr i bidrag 2019.

Frågeområde	Svar
Bevakning och sökning	Flera funktioner ansöker och bevakar utlysningar av bidrag utifrån de olika sakområdena.
Analys av behov och prioritering av ansökningar	Avgörande för ansökan beskrivs dels vara om det bidrar till projektet, dels vilka resurser som krävs.
Samordning	Det förekommer ingen samordning med andra verksamheter avseende statsbidrag.
Kostnadsersättningar	Enligt uppgift söker enheterna inga kostnadsersättningar.

¹¹ I mål och budget för 2020–2020 anges förväntat totalt bidrag för 2020 uppgå till ca 14,6 mnkr.



Building a better
working world

Uppföljning och återrapportering	Återrapportering av statsbidragen görs till bidragsmyndigheten. Genomförandet av projekten dras även ibland för nämnd. Statsbidragen söks för specifika projekt därav säkerställs att medlen används ändamålsenligt.
Analys av kostnader förenade med att söka och nyttja	Analys görs av kostnader som är förenade med att söka och nyttja statsbidrag.

6. Jämförelse med andra kommuner

Nedan redovisas en översiktlig jämförelse av iakttagelser gjorda i Västerås Stad¹², Haninge kommun¹³ och Sundbyberg stad,¹⁴ vilka har granskats av EY under 2019 och 2020 med liknande upplägg och metod. Analysen utgår ifrån den övergripande kartläggningen som redogjordes för i kap. 4. Analysen utgår från aspekterna kommunövergripande samordning, uppföljning samt riktlinjer/rutiner.

Aspekter	Nacka kommun	Västerås stad	Haninge kommun	Sundbyberg stad
Kommunövergripande samordning	Central styrning saknas. Arbetet med att bevaka och söka bidrag sker främst decentraliserat.	Central styrning saknas. Arbetet med att bevaka och söka bidrag sker främst decentraliserat. Stadsledningskontoret samordnar ett fåtal stadsövergripande bidrag.	Central styrning och samordning saknas. Arbetet med att bevaka och söka bidrag sker främst decentraliserat.	Central styrning och samordning saknas. Arbetet med att bevaka och söka bidrag sker decentraliserat.
Uppföljning	Ingen sammanhållen uppföljning av bidragsmedel görs. En årlig sammanställning görs avseende de bidrag som nämnderna förväntas erhålla kommande år. Riktade medel följs upp genom redovisning till bidragsmyndigheten	En sammanhållen uppföljning av bidragsmedel gjordes 2018. Riktade medel följs upp genom redovisning till bidragsmyndigheten. Egna utvärderingar görs inom vissa verksamheter.	Ingen sammanhållen uppföljning av bidragsmedel görs. Riktade medel följs upp genom redovisning till bidragsmyndigheten. Egna utvärderingar görs inom vissa verksamheter.	Ingen sammanhållen uppföljning av bidragsmedel görs. Riktade medel följs upp genom redovisning till bidragsmyndigheten. Egna utvärderingar görs sällan.
Riktlinjer/rutiner	Beslutade och dokumenterade riktlinjer samt rutiner för arbetet med statsbidrag saknas.	Beslutade och dokumenterade riktlinjer samt rutiner för arbetet med statsbidrag saknas. En förvaltning har tagit fram rutiner för arbetet med enskilda bidrag.	Beslutade och dokumenterade riktlinjer samt rutiner för arbetet med stats- och EU-bidrag saknas. Vissa förvaltningar har tagit fram rutiner för arbetet med enskilda bidrag. Rutiner för återsökning av kostnadsersättningar finns hos en förvaltning.	Beslutade och dokumenterade riktlinjer samt rutiner för arbetet med stats- och EU-bidrag saknas. Rutiner för återsökning av kostnadsersättningar finns hos en förvaltning.

¹² Granskning av stadens hantering av och nyttjande av statsbidrag, Västerås stad 2020-01-28

¹³ Granskning av kommunens hantering och nyttjande av statsbidrag, Haninge kommun 2019-10-02.

¹⁴ Granskning av stadens nyttjande av statsbidrag och EU-bidrag, Sundbybergs stad 2019-11-21.



Building a better
working world

Jämförelsen visar att hanteringen av statsbidrag är relativt lika inom kommunerna. Nacka kommun utmärker sig med att ha genomfört en kommunövergripande kartläggning av nämndernas förväntade bidrag under 2019 och 2020. Kommunen har en decentraliserad modell för bevakning, sökning och redovisning av bidrag. Vi bedömer utifrån jämförelsen att Nacka Kommun sammantaget inte utmärker sig i sin hantering av statsbidrag.

7. Svar på revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om styrelse och nämnder hanterar statsbidrag på ett sätt som främjar måluppfyllelse av såväl ekonomiska mål som verksamhetsmål samt säkerställer en tillräcklig intern kontroll. Nedan redovisas kortfattade svar på respektive revisionsfråga.

Fråga	Svar
Finns en strategisk styrning kring hanteringen av riktade statsbidrag?	<p>Nej. Det saknas en strategisk styrning rörande statsbidrag och det finns inga beslutade riktlinjer eller dokumenterade rutiner.</p> <p>Kommunen har en decentraliserad modell för hanteringen av statsbidrag. Arbetet med att söka och administrera statsbidrag är inte samordnat på kommunövergripande nivå utan varje nämnd ansvarar för arbetet. Det arbete med ansökningar och uppföljning av sökta statsbidrag som genomförs i verksamheterna fungerar i allt väsentligt väl. Det saknas dock enhetliga rutiner för arbetet.</p>
I vilken utsträckning är organiseringen och samordningen av bevakning och sökning av existerande statsbidrag ändamålsenlig?	Delvis. Respektive nämnd ansvarar för organisering av bevakning och sökning av riktade statsbidrag vilket bedöms fungera väl. Det finns ingen etablerad samverkan mellan verksamheterna kring statsbidrag generellt. Samordning förekommer främst inom ramen för enskilda bidrag mellan enheter.
Har nämnden tydliggjort hur riktade statsbidrag ska hanteras och hur prioritering ska göras?	Nej. Nämnderna har inte tydliggjort hur riktade statsbidrag ska hanteras och hur prioritering ska göras.
I vilken utsträckning finns ändamålsenliga rutiner för hanteringen av riktade statsbidrag? (verksamhetsmässigt och gällande ekonomisk redovisning)	<p>Delvis. Verksamheterna har organiserat arbetet med statsbidrag på olika sätt. Det arbete med ansökningar och uppföljning av statsbidrag som genomförs i verksamheterna fungerar i allt väsentligt väl. Det saknas dock dokumenterade rutiner för arbetet. Vi noterar att endast en delegationsordning innehåller skrivningar om vem som ansvarar för att söka bidrag.</p> <p>Controllers genomför eller bistår i arbetet med redovisning och återrapportering till bidragsmyndigheten.</p>
Görs en ändamålsenlig uppföljning, utvärdering och analys	Ja, i allt väsentligt. Statsbidragsmedel följs huvudsakligen upp genom den redovisning och återrapportering som krävs av den myndighet

<p>av hur statsbidragsmedel använts och vilka effekter bidragen resulterat i på kommunnivå och nämndnivå?</p>	<p>bidraget har erhållits ifrån. Hur utförlig redovisningen är beror således till stor del på kraven. Återrapportering till nämnd sker kontinuerligt genom tertialrapporter och bokslut.</p> <p>Inom granskade nämnders verksamheter beskrivs att diskussioner förs om huruvida verksamhet ska fortgå när bidrag upphör vilket medför diskussioner om effekter i relation till insatser. Det sker dock ingen samlad uppföljning av effekter kopplade till statsbidrag på kommunövergripande nivå eller nämndnivå.</p>
<p>Har kommunen uppmärksammat om det finns större statsbidrag som kommunen borde ha ansökt om men inte har gjort det? Finns det rutiner för att säkerställa att det inte missas att ansöka om relevanta statsbidrag?</p>	<p>Ja. Årligen görs en kommunövergripande sammanställning i Mål och Budget som innehåller de riktade statsbidrag som nämnderna förväntas erhålla kommande år. En eller flera funktioner inom verksamheterna ansvarar för att löpande bevaka utlysningar av bidrag.</p>
<p>Finns rutiner och intern kontroll som säkerställer att medlen används inom ramen för vad de får användas till och inom den tid som föreskrivs?</p>	<p>Ja. På grund av den återrapportering som majoriteten av statsbidragen kräver säkerställs att medlen används på ett ändamålsenligt sätt.</p> <p>Inga internkontrollplaner för styrelse och nämnder, som ingår i granskningen, innehåller risker kopplade till statsbidrag. Risker som framgår är bland annat en ekonomi i obalans.</p>

Nacka kommun 2021-01-20

Hanna Öhlund
EY

Sara Jansson
EY

Källförteckning

Intervjupersoner

Presidiet, Kommunstyrelsen
Presidiet, Utbildningsnämnden
Presidiet, Natur- och trafiknämnden
Budgetchef, Stadsledningskontorets stab
Inköpschef, Controllerenheten
Controllers, Controllerenheten
Utbildningsdirektör, Stadsledningskontoret
Enhetschef, Utbildningsenheten
Chef Verksamhetsstöd, Valfärd skola
Utbildningsstrateg, Valfärd skola
Controller, Valfärd skola
Enhetschef, Drift offentlig utemiljö
Biträdande enhetschef, Bygg och anläggning
Enhetschef, Trafiknheten
Utbildningsdirektör, Utbildningsenheten
Enhetschef, Utbildningsenheten

Dokument

Mål och Budget 2020–2022
Mål och Budget 2019–2021
Årsredovisning 2019
Delårsrapport 2019
Reglemente för intern kontroll, Nacka Kommun
Reglemente för mål och resultatstyrning, Nacka Kommun
Internkontrollplan 2020, samtliga granskade nämnder och kommunstyrelsen
Delegationsordning, samtliga granskade nämnder och kommunstyrelsen
Reglemente, samtliga granskade nämnder och kommunstyrelsen
Tertialbokslut 1 2019, Utbildningsnämnden
Tertialbokslut 2 2019, Utbildningsnämnden
Tertialbokslut 1 2020, Utbildningsnämnden
Tertialbokslut 2 2020, Utbildningsnämnden
Årsbokslut 2019, Utbildningsnämnden
Tertialbokslut 1 2019, Natur- och trafiknämnden
Tertialbokslut 2 2019, Natur- och trafiknämnden
Tertialbokslut 1 2020, Natur- och trafiknämnden
Tertialbokslut 2 2020, Natur- och trafiknämnden
Årsbokslut 2019, Natur- och trafiknämnden
Mål och Budget 2020–2022, Natur- och trafiknämnden
Tertialbokslut 1 2019, Kommunstyrelsen
Tertialbokslut 2 2019, Kommunstyrelsen
Tertialbokslut 1 2020, Kommunstyrelsen
Tertialbokslut 2 2020, Kommunstyrelsen
Årsbokslut 2019, Kommunstyrelsen
Mål och Budget 2020–2022, Kommunstyrelsen
Kommunens egen sammanställning av erhållna statsbidrag 2018–2020