

Förstudie välfärdsbrottslighet

Kommunalförbundet Sjukvård och
omsorg i Norrtälje

December 2024



Gustaf Almqvist
Erika Frank

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
2.	Resultat	6
3.	Sammanfattning	13

1

Inledning

Inledning

Bakgrund

Inom kommun-/regionsektorn ser vi en ökning av antalet välfärdsbrott utifrån att kommunen/regionen innehar resurser som är intressanta för de kriminella aktörerna att komma åt. I förlängningen riskerar detta att leda till sämre samhällsservice samtidigt som förtroendet för staten, myndigheter och näringslivet skadas. Dessa hot påverkar i sin tur centrala skyddsvärden som invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa och får även konsekvenser för kommunsektorns möjligheter att upprätthålla samhällsviktiga funktioner samt att människors tilltro till demokratiska processer och rättssäkerheten urholkas.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) definierar begreppet välfärdsbrott som när en extern aktör - företag eller privatperson - otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning. Enligt SOU 2019:59 kostar välfärdsbrott samhället 18 miljarder kronor årligen. Osäkerhetsintervallet uppgår till 11-27 miljarder kronor. Ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet. Angrepp på utbetalande system och brottslighet i form av undandragande av skatter och avgifter innebär årligen miljardförluster för staten.

I kommunalförbundet hanteras således viktiga välfärdssystem. Där exempel är utbetalningar till privata utförare, inköp och upphandlingar som årligen utgör betydande belopp. I alla dessa delar finns det risk för oegentligheter och för att kommunalförbundet utnyttjas. Det kan röra sig om både välfärdsbrott i mindre skala, men också välfärdsbrott i en mer organiserad och systematisk skala. Välfärdsbrottslighet finns inom hela välfärdssystemet och har särskilt uppmärksammats inom områden som hemtjänst och assistans. Oegentligheter har även konstaterats inom flera kommunala områden. Det finns också risk för att personer på insidan, det vill säga anställda i den egna organisationen, agerar som så kallade möjliggörare. En möjliggörare kan exempelvis tipsa vänner, släkt eller bekanta om brister på insidan och ge tips på upplägg i syfte att utnyttja systemet.

Mot bakgrund av revisorernas riskanalys 2024 har föreliggande förstudie genomförts inom området.

Syfte och frågeställningar

Förstudien ska ge en bild av kommunalförbundets arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Syftet med förstudien är att revisorerna ska få ett underlag för att kunna ta beslut om behov av eventuell fördjupad granskning ska genomföras inom området. Förstudien kan ses som en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området.

Förstudien ska besvara följande frågeställningar:

- Hur arbetar kommunalförbundet med riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott?
 - Har kommunalförbundet identifierat och bedömt inom vilka områden riskerna och hoten finns?
- Finns det fastställda styrdokument som stöd i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott?
- Samordnas kommunalförbundet arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott, eller ligger ansvaret på respektive verksamhetsdel?
- Hur ser kommunalförbundet samverkan ut med andra myndighetsaktörer i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott samt utbyta erfarenheter med andra?
- Hur fungerar kommunalförbundet visselblåsarfunktion och är den känd?

Förstudien omfattar följande områden:

- Utbetalningar till externa utförare: Hemtjänst och Personlig assistans
- Externa utförare: Upphandling och inköp

I dessa områden ingår det vi kallar för interna oegentligheter, eller möjliggörare dvs personer på insidan i den kommunala organisationen som genom en aktiv handling eller genom passivitet hjälper till i samband med välfärdsbrottet.

Inledning

Avgränsning

Förstudien omfattar en översiktlig kartläggning av kommunalförbundets arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott inom områdena som beskrivs ovan.

Metod

Förstudien har genomförts genom intervjuer och samtal med förbundsdirektören och avdelningschef från respektive verksamhet område som valts ut. Utöver intervjuerna har relevant dokumentation inhämtats.

Följande intervjuer har genomförts:

- Förbundsdirektör och avdelningschef för utveckling och innovation
- Avdelningschef för beställning och kvalitet samt avdelningschef för ekonomi och analys

Sammanlagt har två intervjuer genomförts. De intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.



2

Resultat

1. Hur arbetar kommunalförbundet med riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott?

lakttagelser

Reglemente för intern kontroll beslutades av direktionen 2021-02-10 § 5. Syftet med reglementet är att på ett enhetligt och systematiskt sätt säkerställa att förbundet upprätthåller en god intern styrning och kontroll i sin verksamhet, samt har en tillfredsställande och rimlig intern kontroll och effektiv förvaltning som förebygger allvarliga fel och brister.

Enligt reglementet ska risk- och väsentlighetsanalyser genomföras och dokumenteras där identifierade risker tydliggörs. Riskerna ska omfatta de risker som kan inverka på verksamhetens möjlighet att bedriva verksamheten ändamålsenligt, säkert och effektivt i enlighet med lagar, mål, uppdrag och övriga styrdokument. Med utgångspunkt i riskerna ska en internkontrollplan fastställas senast i april varje år.

Resultaten av genomförda kontroller ska skriftligen rapporteras till direktionen i en internkontrollrapport. Internkontrollrapporten för 2023 godkändes av direktionen 2024-03-21 § 35.

Dokumenterade riskanalyser

Vi har tagit del av dokumenterade risk- och väsentlighetsanalyser för åren 2016 till 2024. Vid genomgång av dessa noterar vi att förbundet har identifierat ett antal risker kopplade till områden som kan vara föremål för välfärdsbrott. I riskanalysen för 2024 har risken för välfärdsbrott däremot uttryckligen identifierats och värderats för första gången. Tidigare år har förbundet identifierat risker och kontrollerat att utförare inom kundvalet har ändamålsenliga interna kontroller mot välfärdsbrott. Förbundet har även tidigare identifierat risker för bland annat oegentligheter.

Internkontrollplan 2024

Direktionen fastställde internkontrollplan för år 2024 vid sammanträdet 2024-04-25 § 52. I internkontrollplanen har risk för välfärdsbrottslighet identifierats. Utifrån detta ska förvaltningen följa upp att systematiska kontroller av vård- och omsorgsgivares inbetalningar av skatter och avgifter görs i tid. För att kontrollera detta ska en enkät skickas till förvaltningens medarbetare som ansvarar för avtal med lokala vård- och omsorgsgivare, för att kontrollera om de regelbundet begär och erhåller utdrag från utförares skattekonto.

Intervjuer

I intervjuer framgår att förbundet arbetar med riskanalyser inom ramen för internkontrollarbetet för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott. Riskanalysen inför 2024 uppges vara den första som särskilt avser risken för välfärdsbrott. En viktig del i riskarbetet beskrivs vara en enkät som skickats ut till förbundets samtliga medarbetare. I enkäten fick medarbetare fylla i risker de såg i sin verksamhet. Dessa utgjorde sedan grunden för den samlade riskanalysen.

Medvetandegraden gällande frågor rörande välfärdsbrott inom förbundets verksamheter beskrivs generellt som varierande. I intervjuer beskrivs medvetandegraden som växande och att det tas initiativ för att uppmärksamma medarbetare på risker inom området. Det beskrivs även att det pågår ett uppdrag som syftar till att utveckla förbundets arbete inom området, och att detta bland annat innefattar att öka medvetenheten bland medarbetare.

Slutsatser

Sammantaget indikerar svaren i förstudien på ett behov av att intensifiera och utveckla arbetet med riskanalyser kopplat till välfärdsbrott, såväl på en förbundsövergripande nivå som inom respektive verksamhet. Detta med anledning av att förbundet ansvarar för flera verksamheter med risk för att utsättas för välfärdsbrottslighet. Vi ser däremot positivt på att det inom ramen för internkontrollarbetet återfinns kontrollmoment som har bäring på området, och att det finns planerade insatser som syftar till att öka medvetenheten kring välfärdsbrottslighet inom förbundet.

1.1 Har kommunalförbundet identifierat och bedömt inom vilka områden riskerna och hoten finns?

lakttagelser

Som tidigare beskrivits har förbundet i sin riskanalys för 2024 värderat risken för välfärdsbrott, och har planerade kontroller för året. Förbundet har även tidigare identifierat risker med bäring på området, även om dessa uttryckligen inte beskrivs utifrån begreppet välfärdsbrottslighet.

Vid sidan av de risker som beskrivs i riskanalyserna och internkontrollplanen har ett antal risker kopplade till välfärdsbrottslighet framkommit i samband med genomförande av intervjuer. En av dessa risker beskrivs vara uppföljningen av avtal.

Avtalshantering

Förbundet klassificerar alla sina upphandlingar utifrån en skala mellan A-C. A-klassificeringen innefattar att upphandlingen har ett högt ekonomiskt värde och är viktig för förbundet utifrån ett verksamhetsperspektiv. B-klassificeringen innefattar antingen ett högt ekonomiskt värde eller att upphandlingen är viktig för förbundet utifrån ett verksamhetsperspektiv. C-klassificering innefattar varken eller, det vill säga, ett relativt lågt ekonomiskt och verksamhetsmässigt värde. Klassificeringen är vägledande för hur mycket arbete som ska läggas inför och under upphandlingen och i vilken omfattning avtalet ska följas upp, där A-klassificeringen innefattar mer förarbete och mer omfattande uppföljning.

För att säkerställa ett gott upphandlingsförfarande betonas i intervjuer vikten av en god kravställning. Förbundet beskrivs kunna ta hjälp av Norrtälje kommun och Region Stockholm i samband med upphandlingar, samt att det även genomförs gemensamma upphandlingar.

Utbetalning till utförare (hemtjänst och assistans)

Avseende utbetalningar till externa utförare inom området hemtjänst och personlig assistans uppges den vara svårare för förbundet att säkerställa en god kontroll inom den personliga assistansen. Detta på grund av att regelverken skiljer sig åt väsentligt och att förbundet inte har avtal direkt med utföraren. Det framkommer bland annat att de största riskerna finns kring utförandegraden av den personliga assistansen utifrån fattade beslut, och att det faktiskt är den beslutade assistanstiden som blir utförd. Inom hemtjänst uppges det finnas bättre möjligheter för kontroller, men att det också är ett område med risker. Inom hemtjänsten beskrivs det däremot vara enklare att exempelvis kontrollera beviljad tid mot utförd tid.

Ersättningsmodeller

Ytterligare en risk som beskrivs i intervjuer är antalet ersättningsmodeller som förbundet har att förhålla sig till. Inom hälso- och sjukvården och inom den kommunala myndighetsutövningen finns olika ersättningsmodeller som tillämpas, vilket innebär olika risker beroende på vilken modell som tillämpas.

Organisationen

I intervjuer framkommer att frågan om interna oegentligheter, eller om personer inom den egna organisationen som genom aktiva handlingar eller passivitet bidrar till välfärdsbrott, inte har varit särskilt aktuell. Det beskrivs vara relativt få anställda inom förbundet och att man upplever sig ha en bra känsla för vilka medarbetarna är. I intervjuer framhålls däremot att det finns en risk med denna upplevelse eftersom det i ett antal olika kommuner visats sig finnas möjliggörare inom den egna organisationen.

Slutsatser

Utifrån genomförda intervjuer indikerar svaren i förstudien på att förbundet identifierat ett antal riskområden. De områden som förbundet identifierat har främst bäring på externa utförare som verkar på uppdrag av förbundet samt i inköps- och upphandlingsprocessen. Utifrån ytterligare risker som förbundet tar upp i intervjuer, ser vi även att förbundet behöver utveckla sitt arbete med riskanalyser för att ha en möjlighet att fånga upp samtliga risker inom området.

2. Finns det fastställda styrdokument som stöd i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott?

Iakttagelser

Det finns inte några specifika förbundsövergripande styrdokument som stöd i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Det finns däremot ett antal fastställda styrdokument som till viss del har bäring på området. Dessa är exempelvis:

- Antikorruptionspolicy
- Policy för direktupphandling av välfärdstjänster
- Attestreglemente
- Delegationsordning

Antikorruptionspolicy gäller för samtliga anställda inom förbundet och dess koncern. Policyn gäller också för förtroendevalda och innehåller avsnitt avseende jäv, representation, gåvor och resor.

Policy för direktupphandling av välfärdstjänster är en policy som i första hand avser förbundets förvaltning. Policyn beskriver de övergripande utgångspunkterna avseende direktupphandling. **Attestreglementet** har som syfte att förhindra att avsiktliga eller oavsiktliga fel som kan påverka verksamhetens ekonomiska ställning och/eller resultat, detta genom att säkerställa att bokföringsunderlag är korrekta. För att kunna uppnå detta, anges regler för attesträtt och för kontroll av ekonomiska händelser.

Vi har även tagit del av en **dokumenterad rutin för avtalsuppföljning** för avtalsåret 2022. Syftet med rutinen att samtliga avtal ska följas upp enligt en enhetlig uppföljningsmodell. I rutinen framgår att samtliga avtal är kategoriserade och prioriterade utifrån modellen som beskrevs i föregående del av förstudien. Rutinen beskrivs vara fortsatt gällande även 2024.

Intervjuer

I intervjuer framkommer att det saknas rutiner som tar ett samlat grepp om välfärdsbrottslighet, men att det finns vissa rutiner som delvis berör området. Förbundet arbetar dessutom utifrån Norrtälje kommuns styrdokument, vilket kompletterar deras egna riktlinjer. Ett exempel på ett sådant dokument beskrivs vara riktlinjer avseende upphandling. Eftersom Norrtälje kommun också tillhandahåller personalrelaterade tjänster till förbundet, följer förbundet kommunens policy kring exempelvis bisysslor, då de saknar egna styrdokument inom detta område.

I intervjuer beskrivs det även finnas riktlinjer inom förbundet som syftar till att säkerställa en korrekt och rättssäker myndighetsutövning avseende socialtjänstlagen (SoL) samt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Dessa styrdokument ska innefatta hemtjänst såväl som personlig assistans.

Det framkommer också att förbundets **delegationsordning** nyligen reviderats, och att avdelningschef nu har möjlighet att besluta om att inleda fördjupad uppföljning vid misstanke om välfärdsbrottslighet. Som en del i detta arbete ska en checklista utformad för att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet användas. Checklistan är utvecklad av bland annat SKR.

Slutsatser

Vi ser att det inte finns några förbundsövergripande eller verksamhetsspecifika styrdokument som specifikt rör välfärdsbrott, men att det finns andra styrdokument och rutiner som har bäring på området.

3. Samordnas kommunalförbundets arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott, eller ligger ansvaret på respektive verksamhetsdel?

Iakttagelser

Genom intervjuer har det framkommit att välfärdsbrott har blivit ett alltmer aktuellt ämne bland medarbetarna. Trots detta har förbundet inte haft någon övergripande samordningsfunktion eller samordnare med särskilt fokus på välfärdsbrottslighet. Istället har förbundet utgått från de befintliga strukturerna inom den interna kontrollen för att identifiera risker kopplade till välfärdsbrottslighet.

Från september 2024 har förbundet en ny organisation. Syftet med organisationsförändringen beskrivs bland annat vara att säkerställa en ändamålsenlig förvaltning med tydlig ansvarsfördelning. Utifrån denna organisationsförändring uppges avdelningen för utveckling och innovation fått ett tydligt uppdrag att samordna och utveckla förbundets arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Vid genomgång av förbundets protokoll är det inte möjligt att bekräfta att uppdraget beslutats av direktionen.

I intervjuer beskrivs att både Norrtälje kommun och Region Stockholm varit angelägna om att förbundet ska intensifiera arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Det beskrivs som en fråga som blivit allt mer prioriterad på politisk nivå i takt med att frågan fått allt större utrymme i samhällsdebatten. I intervjuer beskrivs att förbundet tidigare haft ett större fokus på att upptäcka fusk och felaktigheter, snarare än välfärdsbrott. Det beskrivs däremot att det skett ett skifte i hur man pratar om begreppet och att förbundet framöver kommer ha ett större fokus på välfärdsbrottslighet.

Slutsatser

I förstudien framkommer det att förbundet inte har haft någon förbundsövergripande samordningsfunktion eller samordnare som haft särskilt fokus på välfärdsbrottslighet. Förbundet har istället utgått från sitt internkontrollarbete. Vi har inte kunnat se att det i dagsläget finns något politiskt beslutat uppdrag eller beslutade riktlinjer som tydliggör hur förbundet ska arbeta med att motverka välfärdsbrott. Utifrån genomförda intervjuer framgår det däremot att avdelningen för utveckling och innovation sedan september 2024 fått uppdraget att utveckla förbundets arbete inom området, vilket vi ser positivt på.



4. Hur ser kommunalförbundets samverkan ut med andra myndighetsaktörer i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott samt utbyta erfarenheter med andra?

Iakttagelser

Under intervjuerna framgick det att förbundet för närvarande inte deltar i någon strukturerad och systematisk samverkan med statliga myndigheter som fokuserar på erfarenhetsutbyte inom området. Däremot har förbundet deltagit i olika samverkansmöten som har behandlat detta område med både Södertörnskommunerna och Region Stockholm. Förbundet deltar även i ett nätverk mot välfärdsbrottslighet genom SKR.

I intervjuer framkommer att det alltid kommer att finnas ett behov av att vidareutveckla förbundets arbete mot välfärdsbrottslighet, eftersom brottsuppläggen blir allt mer kreativa och utvecklingen sker snabbt. Förbundet ligger generellt ett steg efter, vilket gör det avgörande att förbättra strukturerna, införa slumpmässiga kontroller och utveckla arbetet med avtalsuppföljning.

Vid genomgång av direktionens protokoll under 2024 framgår det att direktionen vid sammanträdet 2024-03-21, § 38, beslutade att revidera förfrågningsunderlaget för husläkarverksamhet med läkarinsatser inom basal hemsjukvård. I protokollet framgår att revideringen bland annat syftar till att öka följsamheten till regionens förfrågningsunderlag. Dessutom stärktes förfrågningsunderlagets och avtalets formalia, särskilt avseende avtalsbrott, som en åtgärd för att förebygga välfärdsbrottslighet.

I protokollen framgår även att förvaltningen 2024-10-24 § 123, informerade direktionen att de deltagit på en tvådagarskonferens under oktober, som arrangeras av SKR. Syftet med konferensen var att inhämta kunskap om välfärdsbrottslighet i offentlig sektor samt att lära sig arbetssätt för att förebygga och hantera detta.

Slutsatser

Sammantaget indikerar svaren i förstudien att förbundet på olika sätt har kontakt, nätverk och erfarenhetsutbyten med andra kommuner och aktörer. All samverkan beskrivs däremot inte vara formaliserad med ett särskilt fokus på just välfärdsbrott, även om dessa frågor berörs på olika sätt i kontakt med såväl andra kommuner som regionen. Utifrån genomförd förstudie ser vi däremot att samverkan med andra myndighetsaktörer kan utvecklas, särskilt med tanke på att det inom både hälso- och sjukvården samt lagstiftningen inom den kommunala myndighetsutövningen finns flera ersättningsmodeller som hanteras av både förbundet och av statliga myndigheter.



5. Hur fungerar kommunalförbundets visselblåsarfunktion och är den känd?

Iakttagelser

Förbundet saknar en egen visselblåsarfunktion. Istället använder förbundet Norrtälje kommuns visselblåsartjänst, vilken hanteras av ett externt företag utanför kommunen. Denna funktion kan användas av alla som representerar eller arbetar inom förbundet för att rapportera eventuella missförhållanden eller oegentligheter. Vid genomgång av förbundets hemsida är det inte möjligt att hitta någon information om visselblåsartjänsten.

Visselblåsarfunktionen kan exempelvis användas för att anmäla misstankar om allvariga missförhållanden eller oegentligheter hos förtroendevalda eller tjänstepersoner i ledande ställning eller nyckelposition. Dessa kan exempelvis vara en hög chef eller en person som ansvarar för stora inköp eller andra verksamhetskritiska funktioner. Misstankarna kan exempelvis handla om mutor, stöld, bedrägeri, jäv, olämpliga bisysslor, eller fall där någon drar personlig nytta av sin position eller där närstående gynnas. En person som skickar ett meddelande genom visselblåsartjänsten behöver inte ha bevis för sin misstanke.

I intervjuer framgår att det hittills varit få fall som rapporterats in via visselblåsarfunktionen de senaste åren, och att inga ärenden som kan kopplas till välfärdsbrott har inkommit. När ett visselblåsarärende blir aktuellt kontaktar Norrtälje kommun förbundet för att informera om att en utredning har inletts.

Det beskrivs finnas en medvetenhet bland förbundets anställda om möjligheten till att använda visselblåsartjänsten, men att det inte har genomförts några särskilda informationssatsningar kring detta. Däremot beskrivs det nyligen ha funnits information om visselblåsartjänsten på förbundets intranät, samt att medarbetare även har tillgång till Norrtälje kommuns intranät där ytterligare information om tjänsten går att hitta.

Slutsatser

Vi ser positivt på att det finns möjlighet för alla som på något sätt representerar eller är yrkesverksamma inom förbundet att rapportera in misstänkta missförhållanden, eftersom detta kan medföra att fler misstänkta missförhållanden eller oegentligheter kommer förbundet till kännedom. Vi ser däremot att det finns ett behov att förbundet säkerställer att nödvändig information avseende visselblåsartjänsten finns tillgänglig, så att alla som omfattas av visselblåsarlagen har möjlighet att använda funktionen.



3

Sammanfattning

Sammanfattande slutsatser

Efter genomförd förstudie ser vi att kommunalförbundet Sjukvård och omsorg i Norrtälje har möjlighet att stärka, intensifiera och utveckla arbetet med att förebygga, upptäcka och motverka välfärdsbrott. Det handlar både om att utveckla styrdokument, utveckla arbetssätt och öka medvetandegraden kring området välfärdsbrottslighet. Det finns även en möjlighet att utveckla den interna kontrollen och det uppföljningsarbete som bedrivs idag, så att risker och avvikelser kopplade till välfärdsbrottslighet bättre kan fångas upp inom hela förbundets verksamhetsområde.

Vidare bedöms det finnas möjligheter för förbundet att stärka samordningen internt i arbetet kring välfärdsbrott, inom ramarna för befintliga resurser, samt att utveckla och en strukturerad samverkan inom området med andra myndighetsaktörer. Vi ser positivt på att välfärdsbrottslighet har kommit högre upp på förbundets dagordning, och att det under hösten 2024 inletts ett arbete med att utveckla förbundets arbete inom området



2024-12-04

Carin Hultgren

Certifierad kommunal revisorer
Uppdragsledare

Gustaf Almqvist

Projektledare