

Förstudie avseende kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott

Danderyds kommun

Förstudie
Augusti 2023



Daniel Brandt
Cecilia Axelsson

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
2.	Nyckeltal Danderyds kommun	7
3.	Resultat	9
4.	Sammanfattning	23

1

Inledning

Inledning

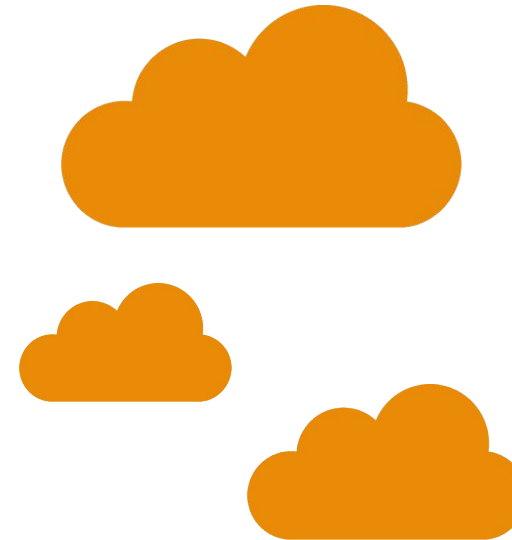
Bakgrund

Inom kommunsektorn ser vi en ökning av antalet välfärdsbrott utifrån att kommunerna 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.

SKR definierar begreppet välfärdsbrott som när en extern aktör - företag eller privatperson - otilbörligen 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 kommunen hanteras flera viktiga välfärdssystem. Kommuner gör utbetalningar till exempelvis externa assistansutförare, till enskilda i form av ekonomiskt bistånd eller till civilsamhället i form av olika stöd, t.ex. stöd till föreningslivet. Vidare gör kommunen årligen upphandlingar och inköp för betydande belopp. I alla dessa delar finns det risk för oegentligheter och för att kommunen 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 kommunen, 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. Det kan också handla om anställd som har otillåten bisyssla i t.ex. ett företag som tillhandahåller hemtjänst i kommunen.



Inledning

Syfte och frågeställningar

Förstudien ska ge en bild av kommunens 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 en 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 kommunen med riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott?
 - Har kommunen 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 kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott, eller ligger ansvaret på respektive verksamhetsdel?
- Hur ser kommunens samverkan ut med andra myndighetsaktörer i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott samt utbyta erfarenheter med andra?
- Hur fungerar kommunens visseblåsarfunktion och är den känd?

Förstudien avgränsar sig till följande områden:

- Utbetalningar till enskilda: Ekonomiskt bistånd
- Utbetalningar till externa utförare: Personlig assistans
- Utbetalningar till civilsamhället: Föreningsstöd
- Externa utförare: Hemtjänst

I alla dessa fyra 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.

Avgränsning

Förstudien avgränsas till att översiktligt kartlägga kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Vidare avgränsas förstudien till att utöver det kommunövergripande perspektivet belysa följande fyra områden:

- Utbetalningar till enskilda i form av ekonomiskt bistånd
- Utbetalningar till externa utförare i form av personlig assistans
- Utbetalningar till civilsamhället i form av föreningsstöd
- Utbetalningar till externa utförare i form av hemtjänst.

Inledning

Metod

Förstudien har genomförts genom intervjuer och samtal med ansvarig förvaltningschef och/ eller avdelnings-/verksamhetschef från respektive verksamhet/ område:

Kommunövergripande

- Ekonomichef
- Säkerhetschef

Ekonomiskt bistånd, personlig assistans och hemtjänst

- Socialchef
- Stabschef socialförvaltningen
- Avdelningschef vuxenavdelning
- Gruppchef för ekonomiskt bistånd
- Avdelningschef äldre och funktionsnedsättning

Föreningsstöd socialförvaltningen

- Socialchef

Föreningsstöd kultur- och fritidsförvaltningen

- Bildningsdirektör
- Fritidssamordnare och handläggare föreningsstöd kultur- och fritidsförvaltningen

De intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i upprättad rapport från förstudien.

Utöver intervjuerna har relevant dokumentation.



2

Nyckeltal Danderyds
kommun

Nyckeltal Danderyds kommun

I databasen Kolada återfinns mer än 4 500 nyckeltal som möjliggör analys av kommuners och regioners verksamhet. Nyckeltalen rör resurser, volymer och kvalitet. Här finns bland annat statistik i vilken grad verksamheten köper tjänster från externa utförare. En jämförelse visar att Danderyds kommun - inom dess samlade verksamhet - i relativt hög grad köper in tjänster från externa utförare. Inköpen överstiger genomsnittet både för riket som för liknande kommuner.

Nedan redovisas utfall av relevanta nyckeltal från de verksamheter som omfattas av denna förstudie:

Hemtjänst

Kommunens inköp av externa tjänster inom hemtjänst överstiger genomsnittet både för riket och i liknande kommuner. År 2022 uppgick andelen köp av privata utförare av hemtjänst i ordinärt boende till ca 79 procent.

Kommunens nettokostnad avseende hemtjänst är lägre än både riket och liknande kommuner.

Personlig assistans

Verksamheten köper i stor omfattning tjänster från privata utförare. Kommunens köp av insatser till personer med funktionsnedsättning uppgick år 2022 till 61 procent, vilket är högre än genomsnittet i riket och i liknande kommuner.

Kommunens kostnad avseende personlig assistans är lägre än både riket och liknande kommuner.

Ekonomiskt bistånd

Kommunens kostnad för ekonomiskt bistånd uppgick år 2022 till 487 kr per invånare.

Kostnaden är lägre än riksgenomsnittet och i nivå med liknande kommuner.

Föreningsstöd

Kommunens kostnad för kontanta bidrag till idrottsföreningar uppgick år 2021 till 149 kr per invånare.

Redovisad kostnad är högre än genomsnittet bland liknande kommuner.

Motsvarande nyckeltal saknas för föreningar inom kultur respektive det sociala området.



3

Resultat

Inventering och analys av risker

**Frågeställning 1: Hur arbetar kommunen med riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott?
Har kommunen identifierat och bedömt inom vilka områden riskerna och hoten finns?**

lakttagelser

Kommunövergripande

Samtliga fyra fokusområden i förstudien (ekonomiskt bistånd, personlig assistans, föreningsstöd och hemtjänst) finns inom socialnämndens förvaltning. Ett fokusområde (föreningsstöd) återfinns även under kultur- och fritidsnämndens förvaltning. Vid våra intervjuer framkommer att riskanalyser i första hand genomförs inom ramen för respektive facknämnds arbete med intern kontroll. Kommunen har inte någon övergripande riskanalys som specifikt riktas mot området välfärdsbrott, däremot finns delar av det beskrivet i andra styrdokument som exempelvis attestreglemente, inköspolicy etc. Enligt uppgift vid intervjuer har det inkommit en visselblåsaransmälan till kommunen som per definition kan kopplats till välfärdsbrott, anmälan avsåg en händelse som inträffat 2008.

Kommunens internkontrollreglemente (fastställd av KF 2020-03-02 §25) syftar till att säkerställa att kommunstyrelse och nämnder upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll för att säkerställa att kommunens mål för internkontroll uppnås. Av reglementet framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att en god intern kontroll upprätthålls i den kommunala verksamheten. Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina respektive verksamhetsområden. I detta ansvar ingår bland annat att se till att internkontrollplaner tas fram som bygger på risk- och väsentlighetsanalyser. Vidare framgår att nämnden varje år ska anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen där olika granskningsområden bör väljas ut med utgångspunkt från den väsentlighets- och riskbedömning som har gjorts.

Vid genomgång av kommunstyrelsens och de berörda nämndernas internkontrollplaner för 2023 framgår att samtliga planer innehåller tre kommungemensamma kontroller, men ingen av dessa har bäring på risker som specifikt rör välfärdsbrott. Utöver de kommungemensamma kontrollerna finns även nämndspecifika kontroller. Utifrån genomgången av internkontrollplanerna har vi nedan sammanställt de riskområden och kontrollpunkter som kan ha bäring på oegentligheter/välfärdsbrott inom förstudiens fokusområden:

Kommunstyrelsens internkontrollplan 2023

Risker och kontrollmoment i kommunstyrelsens internkontrollplan som kan ha bäring på oegentligheter eller välfärdsbrott:

- Risker vid nyupplägg och ändringar av leverantörers betalningsuppgifter - Kontroll av betalningsuppgifter mot Inyett och/eller Bankgirocentralen. Kontrollen avser samtliga nyupplagda och ändrade leverantörers betalningsuppgifter.

Kultur- och fritidsnämndens internkontrollplan 2023

Inga risker och kontrollmoment i kultur- och fritidsnämndens internkontrollplan har noterats som kan ha bäring på oegentligheter eller välfärdsbrott inom förstudiens fyra fokusområden

Inventering och analys av risker, forts.

**Frågeställning 1: Hur arbetar kommunen med riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott?
Har kommunen identifierat och bedömt inom vilka områden riskerna och hoten finns?**

lakttagelser, forts

Socialnämndens internkontrollplan 2023

Risker och kontrollmoment i socialnämndens internkontrollplan som kan ha bäring på oegentligheter eller välfärdsbrott:

- Risk avseende biståndsbeslut - Kontroll av aktuella biståndsbeslut inom äldreomsorgen. Kontrollen omfattar kontroll av att biståndsbeslutet inte är utgången och fortlöper utan formellt beslut.
- Risk avseende ekonomiskt bistånd/utbetalning - Kontroll av utbetalningar försörjningsstöd. Kontrollen omfattar att säkerställa att klienter erhåller korrekta utbetalningar i enlighet med biståndsbeslut.
- Risk avseende deklaration och InfoTorg - Kontroll att deklaration har inhämtats och kontroll mot InfoTorg. Kontrollen omfattar att underlag har inhämtats kopplat till ansökningar om ekonomiskt bistånd.
- Risk avseende strategiska avtal - Kontroll att socialnämndens uppföljningsplan av strategiska avtal efterlevs. Kontrollen omfattar att de strategiska avtalen följs upp årligen enligt uppföljningsplan och rapporteras till nämnd och fullmäktige.

Ekonomiskt bistånd

Socialnämnden har i juni 2022 gett förvaltningen i uppdrag att bedöma huruvida fusk förekommer eller misstänks förekomma vid utbetalningar av försörjningsstöd. I uppdraget har även ingått att fastställa om kontrollsystem behöver införas. I socialförvaltningens svar till nämnden framgår att det genomförs regelbundna internkontroller och kontroller i samband med varje månadsansökan. Det anges finnas tydliga rutiner uppsatta i syfte att i möjligaste mån upptäcka och förebygga bidragsfusk. Rutinerna bidrar också till en rättssäkerhet som minimerar utrymme för felaktigheter, både hos de sökande men också i handläggning av ekonomiskt bistånd. Av förvaltningens svar går att utläsa att inget ytterligare kontrollsystem anses vara nödvändigt.

I intervjun framgår att inget annat arbete med riskanalyser har skett för att medvetandegöra och upptäcka risker för välfärdsbrott än uppdraget från socialnämnden. Däremot finns anvisningar (vilka finns beskrivna under frågeställning 2) upprättade i syfte att säkerställa att det inte sker något bidragsfusk. I förvaltningens svar angavs även att förekomsten av fusk/felaktigheter är låg och verksamhetsföreträdarna anger att denna bild är fortsatt överensstämmande. Vid intervjun anges att det finns en tät och sedan länge upparbetad kontakt med klienterna inom ekonomiskt bistånd, vilket möjliggör en bra kontroll och en låg nivå av bidragsfusk. Det finns upparbetade rutiner där klienter får information om vilka krav som ställs för att de ska beviljas ekonomiskt bistånd. Enligt uppgift är det en liten avdelning som arbetar med ekonomiskt bistånd. Det finns upprättade tjänstebeskrivningar som innebär ett stort medarbetaransvar. Medarbetarna i gruppen arbetar nära och det finns en god personalkontinuitet, vilket bidrar till en god kännedom om klienterna. Den största risk kring välfärdsbrott inom ekonomiskt bistånd som verksamhetsföreträdare anger föreligga är om handläggare slarvar med genomförande av kontroller och inhämtande av underlag.

Inventering och analys av risker, forts.

**Frågeställning 1: Hur arbetar kommunen med riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott?
Har kommunen identifierat och bedömt inom vilka områden riskerna och hoten finns?**

lakttagelser, forts

Föreningsstöd

Föreningsstöd inom kultur- och fritidsnämnden omfattar främst stöd till idrottsföreningar för barn och unga men även bidrag till hembygdsföreningar och kulturföreningar. I intervjun kring föreningsstöd inom kultur- och fritidsförvaltningen framkommer att diskussion kring risker inte har skett kopplat till välfärdsbrott utan snarare kopplat till att verka för ett brett föreningsliv i kommunen. Nämnden har nyligen gett förvaltningen i uppdrag att redovisa hur hela bidragssystemet ser ut. Det anges även ha skett granskning av att betalning av stöd skett till rätt förening, när sådan kontrollpunkt har funnits i nämndens internkontrollplan. Enligt uppgift från de intervjuade är det ca 30-35 föreningar som får föreningsstöd från kommunen och merparten har funnits under många år. Det anges finnas en tät och god dialog med alla föreningar och det tillkommer endast några få nya föreningar per år. Det anges finnas en process för kontroll av uppfyllelse av krav för nya föreningar. Verksamhetsföreträdare har några gånger per år träffar med nyckelpersoner i föreningarna och därutöver löpande avstämningar. Ansvarig samordnare för föreningsstöd utför löpande uppföljning och rimlighetsbedömning av bidrag per förening bl.a genom jämförelse mot statistik från tidigare år.

Föreningsstöd inom socialnämnden omfattar stöd till intresseorganisationer för funktionshinder och pensionärsföreningar. Enligt uppgift från de intervjuade är det ca 14-15 organisationer som söker stöd om totalt 400 000 kr per år. Det finns ett särskilt ansökningsförfarande där ansökan sker årligen. Till ansökan ska verksamhetsplan kommande år samt årsredovisning bifogas. Det sker inga kontroller av de personer som företräder föreningarna däremot anges att det finns en god kännedom om organisationerna. De intervjuade anger att risker kopplat till dessa föreningsstöd är låg.

Hemtjänst

I intervjun kring hemtjänst framgår att välfärdsbrott är ett högaktuellt ämne som diskuteras mycket på en övergripande nivå, dels inom socialförvaltningens ledningsgrupp och dels inom kommunledningsgruppen. Diskussion kring risker sker utifrån rollen som beställare då socialförvaltningen har mycket LOV-upphandlad verksamhet. Arbetet med att medvetandegöra och upptäcka denna typ av risk är integrerat i verksamhetsplanen och i budgetarbetet genom att utgöra ett fokusområde. Arbetet innebär bland annat att anpassa kraven i nya avtal så att kommunen lättare kan upptäcka fusk och ge externa utförare konsekvenser vid upptäckt av brister. I detta arbete har även revidering av förfrågningsunderlag för hemtjänst skett i syfte att ställa krav på leverantörer och för att kontrollera att leverantören är seriös. Exempelvis att utföraren har ansvar att kontakta kommunen vid brister, krav på goda anställningsvillkor och loggning av tid i hemtjänsten. I avtalen finns en konsekvenstrappa vid brister mot avtal som bland annat innefattar vite och möjlighet till att häva avtal.

Det anges finnas en god strategi kring uppföljning av externa utförare inom hemtjänsten. Det sker löpande kontroller av externa utförare inom hemtjänsten bland annat kring inloggning och registrering av tid. Biståndshandläggare har ansvar att följa upp överskriden tid på totalen mot beviljad tid utifrån biståndsbesluten. Vid avvikelser följer kvalitetsstrategi upp dessa mot avtal. Vidare sker uppföljning av de strategiska avtalen årligen på alla avtalspunkter (vilket finns beskrivet under frågeställning 2). Enligt verksamhetsföreträdare behöver arbetet med att kontrollera hemtjänstutförare öka och det behövs en revidering av nuvarande arbetssätt. Verksamhetsföreträdare anger att det har varit en incident med en

Inventering och analys av risker, forts.

Frågeställning 1: Hur arbetar kommunen med riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott?

Har kommunen identifierat och bedömt inom vilka områden riskerna och hoten finns?

Lakttagelser, forts

Hemtjänst, forts

hemtjänstleverantör kring brister i loggning av tid, avvikelser mot arbetsrättslig lagstiftning mm där kommunen under 2023 har hävt avtalet. Detta uppdagades genom kommunens kontroll av inloggning och redovisning av tid.

Personlig assistans

Enligt uppgift från de intervjuade omfattar verksamhetsområdet små volymer med ca 40 individer som har personlig assistans. I intervjuerna framkommer att den största risken är utformningen av avtalsordningen som i sin tur är styrd av lagstiftningen. Här finns inga upprättade avtal med utförare eftersom brukaren själv bestämmer om han eller hon vill vara arbetsgivare själv och anställa sina assistenter, köpa tjänsterna av en privat assistansanordnare eller vill att kommunen utför assistansen, det finns inga framtagna förfrågningsunderlag att utgå från för kontroll av assistanssättningen. Det försvårar möjlighet till att göra kontroller och verksamhetsföreträdare ser att detta behöver utvecklas inom förvaltningen men framhåller även att det behövs ytterligare lagstiftning och ett tydligare regelverk gällande personlig assistans.. De kontroller som sker är genom handläggarnas uppföljning per individ för att säkerställa att individen får den hjälp som behövs. Vid intervjuerna lyfts även att det diskuteras mycket kring utförares otillbörliga påverkan på handläggare inom detta område. Att möta de utmaningar som finns på området anges vara resurskrävande bland annat genom regelbunden stöttning och handledning och ett nära chefsledarskap. Intervjuerna visar på en medvetenhet kring denna risk och det sker ett aktivt arbete inom kommunen.

Kommentar

Enligt SKR:s rapport Välfärdsbrott och otillåten påverkan (år 2021) är riskanalyser som syftar till att identifiera svagheter i organisationen en av de viktigaste verktygen i det förebyggande arbetet mot välfärdsbrott. Vi ser att det inte upprättats någon kommungemensam eller verksamhetsspecifik riskanalys som särskilt rör risken för välfärdsbrott, även om det inom vissa av verksamheterna bland annat sker ett integrerat riskarbete i verksamhetsplaner och förfrågningsunderlag som ska minska risker som tangerar området.

I flera intervjuer lyfts risker kring välfärdsbrott som kan indikera ett behov av att identifiera områden som är särskilt riskutsatta för att kommunen gemensamt ska kunna kraftsamla kring kontrollaktiviteter och åtgärda brister. I den myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet år 2021 lyfts att kriminella företag utnyttjar de svenska välfärdssystemen. Företag som styrs av kriminella kan ge sken av att bedriva en legal verksamhet inom många olika branscher. Men företagen utgör i själva verket en fasad för att kriminella till exempel ska kunna importera arbetskraft från tredje land, ansöka om och få bidrag utbetalade och lura det svenska skattesystemet. På så sätt är det viktigt med en kommunövergripande helhetsbild kring frågorna, där bland annat inköps- och upphandlingsavdelningen fyller en viktig funktion.

Sammantaget indikerar svaren i förstudien på ett behov av att intensifiera och utveckla arbetet med riskanalyser kopplat till välfärdsfusk/brott, såväl på en kommunövergripande nivå som inom respektive verksamhet.

Styrande dokument

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

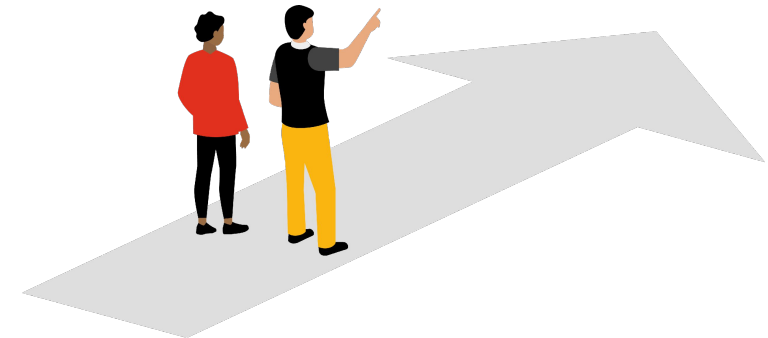
Iakttagelser

Kommunövergripande

På kommunövergripande nivå finns ett flertal fastställda kommungemensamma styrdokument som gäller för samtliga kommunala verksamheter. Dessa styrdokument redovisas kortfattat nedan:

- Policy för att undvika mutor och korruption samt regler för representation, senast uppdaterad av kommunfullmäktige 2021-12-13
- Policy för inköp, upphandling och avrop, senast uppdaterad av kommunfullmäktige 2021-02-22
- Riktlinjer för uppföljning och insyn, senast uppdaterad av kommunstyrelsen 2019-04-08
- Program för uppföljning och insyn, senast uppdaterad av kommunfullmäktige 2019-09-23
- Riktlinjer för hantering av hot, våld och otillbörlig påverkan mot förtroendevalda, antagen av kommunfullmäktige 2022-12-12
- Riktlinjer för bisyssla, beslutad av kommundirektör och senast reviderad 2017-11-01
- Attestreglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner, senast uppdaterad av kommunfullmäktige 2019-10-14

Policyn för att undvika mutor och korruption fastställer hur anställda och förtroendevalda ska förfara och agera i situationer kring mutor och korruption. I policyn återfinns definitioner av begreppen, information om lagbestämmelser, situationer där man ska vara extra försiktig och hur man ska agera. I policyn finns även information om kommunens visselblåsarfunktion. Av *riktlinjer för uppföljning och insyn* framgår att uppföljning görs bland annat för kontroll av att uppdrag utförs i enlighet med exempelvis uppdragsbeskrivningar och avtal (finns närmare beskrivna på sid 17 i denna rapport). I riktlinjer för bisyssla beskrivs medarbetares skyldighet att anmäla bisyssla och lämna uppgifter. En prövning av bisysslor sker årligen. Utöver dessa tre styrande dokument visar förstudien på att det inte finns några specifika kommunövergripande styrdokument som stöd i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott.



Styrande dokument

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

lakttagelser

Ekonomiskt bistånd

Inom socialförvaltningen finns upprättade anvisningar *Rättssäker handläggning av ekonomiskt bistånd* som senast uppdaterades 2021-01-01. Det framgår inga uppgifter om vem som har fastställt anvisningarna men ansvarig processägare är avdelningschefen för vuxenavdelningen. Anvisningarna gäller för handläggning av ärenden inom ekonomiskt bistånd för att undvika felaktiga utbetalningar. Anvisningarna anger bland annat vilka kontroller som ska göras vid handläggning av ansökan och innefattar checklistor för de kontroller som ska genomföras. Dokumentet redogör även för vilka uppgifter som handläggare ska inhämta, vilka uppgifter som handläggaren ska vara uppmärksam på samt exempel på felaktigheter eller avvikelser att uppmärksamma vid handläggningen. Vidare anges vilka regelbundna kontroller som kan göras för att upptäcka eventuella felaktigheter.

Enligt uppgift från verksamhetsföreträdare finns inte en person som har rollen FUT-utredare (felaktiga utbetalningar) i kommunen utan den rollen ligger vanligtvis hos den handläggare som upptäcker felet.



Styrande dokument

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

lakttagelser, forts

Föreningsstöd

Inom kultur- och fritidsförvaltningen finns följande styrdokument som berör föreningsstöd:

- Regler för bidrag till föreningar, senast reviderad av kultur- och fritidsnämnden 2011-03-14.
Dokumentet beskriver allmänna bestämmelser för kommunala bidrag till bidragsberättigade föreningar i kommunen. För att vara bidragsberättigad ska föreningen ha stadgar och en styrelse och fungera enligt demokratiska principer. Det finns olika typer av bidrag och föreningar som ansöker om kommunalt bidrag ska årligen efter årsmöte insända handlingar som anges i fastställda tillämpningsanvisningar.
- Tillämpningsföreskrifter för regler för bidrag till föreningar, senast uppdaterad av kultur- och fritidsnämnden 2020-11-12.
Föreskrifterna beskriver ansökningsförfarandet samt vilka underlag som skickas in med ansökan.
- Riktlinjer för kulturföreningsbidrag, senast uppdaterad av kultur- och fritidsnämnden 2020-12-08.
Av riktlinjerna framgår att Danderyds kommun prioriterar verksamhet för barn och unga samt äldre. Av riktlinjerna framgår att bidragen kan ges i form av verksamhetsbidrag, arrangemangsbidrag och projektbidrag och bidragsberättigade föreningar kan ansöka om bidrag som ges i proportion till föreningens storlek och innevarande års kulturbudget. Riktlinjerna anger vilka föreningar som kan söka och vilka underlag som ska bifogas ansökan.
- Regler för bidrag till privata musikskolor, senast reviderad av barn- och utbildningsnämnden 1995-03-27.
Av dokumentet framgår vilka villkor som ska vara uppfyllda för att företaget eller organisationen ska beviljas bidrag. Bidrag kan ges i form av grundbidrag och aktivitetsgruppsbidrag. Verksamheten ska redovisas två gånger per år på särskild aktivitetsrapport. Bidragets storlek är beroende av anvisade medel och rapporterad aktivitet.

Av regler för bidrag till föreningar framgår inga fastställda taxor som grund för beslut av bidragens storlek till olika föreningar. Inom ramen för förstudien har dock framkommit att det finns en totalbudget för föreningsbidrag som sedan fördelas ut utifrån antalet aktiviteter. Enligt uppgift har kultur- och fritidsnämnden gett förvaltningen i uppdrag att ta fram fördelningsprinciper för bidrag till idrottsföreningar men förvaltningen inväntar först nya riktlinjer från Riksidrottsförbundet innan sådana principer kan tas fram.

Vid intervju med verksamhetsföreträdare framkommer att det inte finns några styrdokument som hanterar det förebyggande arbetet med bäring på ekonomiska oegentligheter utan mer kopplat till värdegrundsarbete i de olika föreningarna.

Styrande dokument

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

Iakttagelser, forts

Personlig assistans och hemtjänst

Kommunstyrelsen har fastställt riktlinjer för uppföljning och insyn, senast uppdaterad 2019-04-08 § 69. Riktlinjerna gäller för samtliga förvaltningar (exklusive förskola och skola). Syftet med riktlinjerna är att säkerställa en likvärdig kvalitet i de tjänster som kommunen tillhandahåller oavsett om de utförs i egen regi eller om de utförs av privata utförare. Vidare är syftet att skapa en enhetlighet i nämndernas och styrelsens uppföljning och redovisning till fullmäktige avseende kommunens strategiska avtal. Uppföljning görs i huvudsak för kontroll av att uppdrag utförs i enlighet med uppdragsbeskrivningar, godkännande samt upphandlingsdokument, anbud och avtal samt som ett led i verksamhetens kvalitetsutveckling i syfte att skapa nya och förbättrade tjänster.

Av dokumentet går att utläsa att det är varje nämnds och styrelses ansvar att säkerställa att en upphandlad verksamhet bedrivs i enlighet med angivna mål och riktlinjer. Dessa mål och riktlinjer ska framgå i de upphandlingsdokument som utgör underlag för upphandling samt i de avtal som tecknas med privata utövare. Nämnden är ansvarig för att upprätta plan för uppföljning och i nämndens verksamhetsplan ska det finnas ett avsnitt om hur uppföljning av de strategiska avtalen ska ske. Övriga avtal ska ingå i nämndernas interna kontrollplaner. I rapporteringen av de strategiska avtalen ska det bland annat framgå:

- Om leverantören uppfyller väsentliga kvalitetskrav enligt avtalet,
- Om ej, vilken/vilka brister som har iakttagits och hur bristerna har påverkat/påverkar nämndens måluppfyllelse avseende verksamheten, samt
- Upprättande av handlingsplan vid eventuella brister.

Det finns en blankett för begäran om åtgärdsplan som ska användas av exempelvis utföraren när brister har identifierats. Därtill finns en matris för bedömning av god och säker vård utifrån poäng och en färgskala. Matrisen ska enligt uppgift användas i avtalsuppföljningar samt av MAS (medicinskt ansvarig sjuksköterska) vid uppföljning av hälso- och sjukvård (ej inom hemtjänst). Dessa dokument är inte daterade och det framgår inga uppgifter om vem som har upprättat dessa dokument.

Styrande dokument, forts.

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

lakttagelser, forts

Personlig assistans och hemtjänst, forts

Förutom dessa riktlinjer finns inom verksamheten för personlig assistans dokumentet *Rutin ny kund ledsagare/avlösare/kontaktperson* upprättad som är senast reviderad 2022-05-20. Därtill finns även rutinen *Kommunikation ej verkställda beslut* upprättad och daterad 2022-05-19. Denna rutin beskriver hur kommunikationen mellan handläggare och gruppchef för personlig assistans i egen regi ska ske. Det framgår inga uppgifter om vem som har upprättat dessa rutiner men vid sakgranskning har framkommit rutinerna är upprättade av gruppchef och godkända av avdelningschefen på förvaltningen.

Vid intervjuer framkommer att det främst är genom handläggarnas uppföljning av individuella besut och genom förfrågningsunderlagen som förvaltningen styr hur de uppmärksammar och följer upp konsekvenser kring välfärdsbrott.

Kommentar

Vi ser att det inte finns några kommunövergripande eller överlag nämndspecifika styrdokument som specifikt rör välfärdsbrott, men att det finns andra styrdokument och rutiner som har bäring på området, framförallt inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd och hemtjänst. Vi noterar att det kan finnas ett behov av att tydliggöra, aktualisera och vid behov revidera eller komplettera rutiner inom framförallt personlig assistans och föreningsstöd utifrån perspektivet välfärdsbrott. I intervjuerna som genomförts i samband med SKR:s rapport Välfärdsbrott och otillåten påverkan (2021) framgår att de kommuner som kommit längst i arbetet med att bekämpa välfärdsbrott har kopplat ihop välfärdsbrotten med det brottsförebyggande området genom att upprätta särskilda styrdokument. Av den anledningen kan det vara relevant för kommunen att se över behovet av särskilda kommunövergripande styrdokument på området.



Kommunövergripande samordning av arbetet

Frågeställning 3: Samordnas kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott, eller ligger ansvaret på respektive verksamhetsdel?

lakttagelser

I nuläget finns det inte någon särskild uttalad kommunövergripande grupp, forum eller enskild samordnare som hanterar och ansvarar för arbetet kring välfärdsbrott. Det finns heller inte någon särskild central styrning/riktlinje för hur arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott ska ske. Enligt våra intervjuer sker arbetet främst i kommunens ledningsgrupp inom vilken det finns möjlighet att ta upp frågor som berör välfärdsbrott. Även om fokus för ledningsgruppen inte specifikt är kopplat till risk för oegentligheter eller välfärdsbrott finns möjlighet att diskutera sådana frågor i ledningsgruppen. Kommunen har en liten organisation där det upplevs som enkelt att dela information, enligt våra intervjuer har det därför inte bedömts som nödvändigt att etablera särskilda forum för dessa frågor.

Kommunens säkerhetssamordnare deltar på kommunens ledningsgruppsmöten. Enligt våra intervjuer hanteras frågorna som rör välfärdsbrott dock främst inom respektive nämnds ansvarsområde.

Kommentar

Vi har inte noterat att det finns någon formaliserad, kommunövergripande samordning av kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott. Frågorna uppges hanteras inom respektive verksamhet och respektive nämnds dagliga arbete.

I sammanhanget kan nämnas att det finns kommuner som inrättat centrala samordningsfunktioner i syfte att effektivisera och stärka arbetet som sker i förvaltningar och bolag, men även i syfte att stärka samordningen med nationella myndigheter. Det kan vara relevant för kommunen att se över behov av en kommunövergripande handlingsplan eller motsvarande som styr kommunens arbete för att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott.



Samverkan med andra myndighetsaktörer

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

lakttagelser

Vid våra intervjuer framkommer att kommunen samverkar med flera myndighetsaktörer på olika nivåer. Som exempel anges Länsstyrelsen, Polisen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Förbundet Storstockholm samt Region Stockholm är andra exempel på formaliserade samarbetsforum som kommunen deltar i. Verksamhetsföreträdare i kommunen har även egna nätverk med regelbundna träffar mellan olika kommunföreträdare som exempelvis socialchefer, säkerhetsansvariga, biståndshanläggare mm. Utöver de formella nätverk som finns sker även erfarenhetsutbyte mellan kommunerna i närområdet. Enligt våra intervjuer är ett exempel på samverkan avseende välfärdsbrott att om någon av kommunerna i närområdet har utsatts eller fått kännedom av en oseriös leverantör så sker informationsutbyte med övriga kommuner. Som tidigare beskrivits under frågeställning 1 har Danderyd under 2023 avslutat samarbetet med en leverantör efter att avvikelser i debiterad tid uppdagats, detta har kommunen sedan informerat om i sina nätverk.

Kommentar

Vi noterar att kommunens verksamheter på olika sätt har kontakt, nätverk och erfarenhetsutbyten med andra myndighetsaktörer liksom andra kommuner och aktörer genom olika nätverk. All samverkan beskrivs dock inte vara formaliserad med ett särskilt fokus just på välfärdsbrott, även om dessa frågor berörs på olika sätt i kontakt med såväl andra myndigheter och kommuner. Däremot ser vi positivt på att det finns en god samverkan med andra myndighetsaktörer.



Kommunens visselblåsarfunktion

Frågeställning 5: Hur fungerar kommunens visselblåsarfunktion och är den känd?

lakttagelser

Ny visselblåsarlag påverkar kommuner

Den 23 oktober 2019 antogs EU-direktivet (EU 2019/1937) om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (det sk. visselblåsardirektivet). Direktivet trädde i kraft den 16 december samma år. Av direktivet framgår att medlemsländerna ska ha införlivat det i sin nationella lagstiftning senast den 17 december 2021. Sverige har även sedan tidigare en lag som skyddar arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållande mot repressalier. Till följd av EU-direktivet fattade Riksdagen den 29 september 2021 beslut om att anta en ny, mer omfattande lag om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (2021:890), även kallad visselblåsarlagen, trädde i kraft den 17 december 2021. Enligt lagen behöver kommuner inrättat interna rapporteringskanaler och förfaranden för att hantera och följa upp inkomna rapporter den 17 juli 2022. Kommuner får dela interna rapporteringskanaler och förfaranden med andra kommuner och med kommunala bolag, stiftelser och föreningar. Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över att verksamhetsutövare inrättar interna rapporteringskanaler och förfaranden. Den 17 december 2021 skedde även vissa förändringar i offentlighets- och sekretesslagen vilket kommer att medföra att uppgifter om enskilda personer i uppföljningsärenden i enlighet med den nya visselblåsarlagen sekretessskyddas. Sekretessen gäller både uppgifter om den som rapporterar och andra enskilda personer som utpekats i ärendet.

I den nya visselblåsarlagen ställs det krav på hur inkomna rapporter om missförhållanden ska hanteras. Vidare innebär den nya lagen att det ska införas särskilda kanaler för rapportering av missförhållanden och att uppgifter om visselblåsares identitet ska omfattas av sekretess. Detta är nytt jämfört med dagens reglering, och innebär ett bättre skydd för den enskilde och tydligare krav på hur uppgifter som rapporteras ska hanteras. Det ska även finnas ett skydd mot repressalier som riktas mot personer som bistår vid rapporteringen, mot personer som har koppling till den rapporterade personen eller mot juridiska personer som den rapporterade personen äger, arbetar för eller på annat sätt har koppling till i ett arbetsrelaterat sammanhang. Däremot gäller inte skyddet för personer som rapporterar i egenskap av t.ex. elever, patienter eller medborgare i allmänhet dvs. personkategorier som inte har någon form av arbetsmässig relation till verksamhetsutövaren. Lagen gäller vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram. Det kan gälla ett handlande eller en underlåtenhet att göra något. Kravet på allmänintresse innebär att rapportering om förhållanden som enbart rör personens egna arbets- eller anställningsförhållanden normalt sett inte omfattas av skyddet. Sådana frågor bör istället hanteras enligt de vanliga mekanismer som finns inom arbetsrätten och Arbetsmiljörätten.

Rapporterna ska kunna lämnas skriftligt, muntligt och vid fysiskt möte. Den rapporterade personen ska få en bekräftelse på att rapporten tagits emot inom sju dagar. Återkoppling ska sedan ges i skälig omfattning och senast inom tre månader efter bekräftelsen.

Kommunens visseblåsarfunktion, forts.

Frågeställning 5: Hur fungerar kommunens visseblåsarfunktion och är den känd?

lakttagelser, forts

Ny visseblåsarlag påverkar kommuner, forts.

Ett 20-tal myndigheter ska, utöver en intern rapporteringskanal, även tillhandahålla externa rapporteringskanaler. Till skillnad från en intern rapporteringskanal gör en extern rapporteringskanal det möjligt för arbetstagare att slå larm till en statlig myndighet som har utsetts av regeringen. En kommun har inte skyldighet, utifrån lagens 6 kap 1 §, att ha externa rapporteringskanaler.

Behovet av visseblåsarfunktion

Behovet av en visseblåsarfunktion stöds av en studie gjord av BRÅ (2019). I studien påvisas en tystnadskultur där anställda inom rättsväsendet undviker att uppmärksamma brott och oegentligheter på sin arbetsplats på grund av att man vill värna om sin arbetsplats rykte eller inte vågar lyfta fel eller oegentligheter. Enligt SKR:s rapport (2021) förekommer sådan tystnadskultur även inom kommunal sektor. Av studien framgår att vissa kommunanställda tjänsteperson upplever en oro kopplat till att driva frågor om välfärdsbrott. I synnerhet om det rör sig om att synliggöra eventuella interna brister eftersom detta, enligt några intervjupersoner, skulle kunna leda till utfrysning.

Danderyds kommuns visseblåsarfunktion

Danderyds kommun använder sedan år 2021 en extern aktör, KPMG, som administrerar visseblåsarfunktionen. Ett krav vid kommunens upphandling av tjänsten var att anmälarens anonymitet ska vara garanterad. Tjänsten omfattar både en digital lösning för rapportering och en mottagningsfunktion. Mottagningsfunktionen innebär att KPMG tar emot anmälningar, gör en första bedömning av inkomna rapporter och återkopplar det slutliga resultatet av avslutade visseblåsarärenden direkt till visseblåsaren. KPMG sammanställer också ett kortfattat bedömningsunderlag som går vidare till kommunens säkerhetschef för slutlig bedömning hur ärendet ska hanteras.



Kommunens visselblåsarfunktion, forts.

Frågeställning 5: Hur fungerar kommunens visselblåsarfunktion och är den känd?

lakttagelser, forts

På kommunens webbplats finns möjlighet att anmäla missförhållanden via visselblåsarfunktionen. Det finns även informationsmaterial publicerat på kommunens intranät. Visselblåsarfunktionen vänder sig främst till kommunens anställda, volontärer, praktikanter, personer som annars utför arbete under kommunens kontroll och ledning samt egenföretagare. För den som inte omfattas av ovan nämnda personkategorier, kan istället använda andra kanaler för synpunkter, avvikelser eller felanmälningar vilka hittas på kommunens eller de kommunala bolagens hemsidor.

Det framgår av våra intervjuer att kommunen vid ett fåtal tillfällen fått in rapporter genom visselblåsarfunktionen. Det har kommit till de intervjuades kännedom att det kommit in en anmälan till visselblåsarfunktionen som kan kopplas till någon form av välfärdsbrottslighet. Enligt uppgift avsåg det en händelse som inträffat för ca 15 år sedan men det konstaterades att det inte fanns tillräckliga underlag att hantera ärendet vidare.

Kommentar

I kommunen finns en formaliserad visselblåsarfunktion. Vi ser positivt på att det finns möjlighet för personer i arbetsrelaterade sammanhang samt allmänheten att rapportera in misstänkta missförhållanden då detta kan medföra att fler misstänkta missförhållanden eller oegentligheter kommer kommunen till kännedom. Då lagen inte omfattar ett skydd mot repressalier för t.ex. elever, föräldrar eller medborgare i allmänhet är det dock viktigt att kommunen i sina informations- och kommunikationsinsatser är tydlig med detta och lagens begränsningar. Detsamma gäller visselblåsarfunktionen i relation till offentlighets- och sekretesslagen, utifrån perspektivet att det finns risk för att ärenden som inte är att betrakta som visselblåsarärende enligt lagens mening rapporteras in.



4

Sammanfattning

Sammanfattande slutsatser

Efter genomförd förstudie ser vi att Danderyds kommun genom såväl kommunstyrelse och nämnder har möjlighet att stärka, intensifiera och utveckla arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Det handlar såväl om att upprätta styrdokument som att utöka riskanalyser på kommunövergripande nivå.

Vi noterar att kommunen har infört en visselblåsarfunktion. Förstudien indikerar dock att den inte är fullt ut känd inom verksamheterna.

Nedan är våra huvudsakliga noteringar vad gäller kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott:

- Att riskanalyser inte genomförs i syfte att identifiera prioriterade områden med hög risk för välfärdsbrott på en kommunövergripande nivå eller
- Att det inte finns upprättade styrdokument på kommunövergripande nivå som tydliggör hur kommunen avser att arbeta med frågan om välfärdsbrott.

Utifrån genomförd förstudie lämnas följande rekommendationer inför kommande revisionsplanering för mandatperioden:

- Revisionen bör fortsätta granska hur kommunens verksamheter i stort arbetar med intern kontroll. Granskningen bör ske inom ramen för grundläggande granskning eller som ett fördjupat projekt.
- Revisionen bör pröva om det ska genomföras en fördjupad granskning inom området välfärdsbrott. Inriktning på denna granskning bör ta utgångspunkt från genomförd förstudie, exempelvis rörande:
 - intern kontroll inom personlig assistans mot bakgrund av att det i förstudien framkommit att det finns begränsade möjligheter att göra kontroller och utmaningar kring otillbörlig påverkan.
 - Intern kontroll inom hemtjänst mot bakgrund av att en stor del av kommunens hemtjänst utförs av externa utförare och att kommunens inköp av tjänster inom hemtjänst överstiger genomsnittet för liknande kommuner. Inom ramen för granskningen bör verifiering av uppsatta kontrollaktiviteter genomföras.



2023-09-04

Kristian Damlin

Uppdragsledare

Daniel Brandt

Projektledare