

Förstudie - Kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott

Mjölby kommun

September 2022

Emma Ekstén, Certifierad kommunal revisor

Sara Sommarin, revisionskonsult



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och frågeställningar	3
Avgränsning	4
Metod	4
Iakttagelser och kommentarer	6
Riskanalys för att medvetandegöra och upptäcka risker	6
Styrdokument och rutiner	11
Rutiner för att åtgärda upptäckta brister	16
Kommunövergripande samordning av arbetet	18
Samverkan med andra myndighetsaktörer	19
Visselblåsarfunktion	20
Bilaga 1 - Erhållen dokumentation	24

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mjölby kommun genomfört en förstudie avseende kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och 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.

Efter genomförd förstudie ser vi att Mjölby kommun genom såväl kommunstyrelse och nämnder har möjlighet att stärka, intensifiera och utveckla arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott. Det handlar både om att upprätta styrdokument, utveckla arbetet med riskanalyser för att identifiera prioriterade områden där åtgärder kan vidtas samt att stärka dels samordningen inom kommunkoncernen, dels samverkan och erfarenhetsutbytet med andra myndigheter och kommuner. Vi ser att det finns en rad utmaningar i arbetet som ligger utanför Mjölbys kommuns kontroll, såsom en stark sekretesslagstiftning.

Svaren och våra kommentarer till frågorna i förstudien redovisas löpande i rapporten. Utifrån genomförd förstudie är vår rekommendation att genomföra en fördjupad granskning på temat välfärdsbrott/ fusk om 1-2 år när kommunen kommit längre i sitt arbete med frågorna.

Sammanfattningsvis ser vi efter genomförd förstudie följande huvudsakliga risker i kommunen med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott:

- Att riskanalyser inte genomförs i syfte att identifiera prioriterade områden med hög risk för välfärdsfusk/brott på en kommunövergripande nivå eller på verksamhetsnivå.
- Att det inte finns upprättade styrdokument som tydliggör hur kommunen avser att arbeta med frågan om välfärdsfusk/brott samt att det finns en upplevd avsaknad av tydliga definitioner av begreppen.
- Att medvetandegraden och kunskapen kring frågorna är för låg inom kommunen och inom vissa av de berörda verksamheterna.
- Att det inte finns någon central samordningsfunktion med särskilt fokus på frågorna om välfärdsfusk/brott.

Inledning

Bakgrund

Inom kommunsektorn ser vi en ökning av antalet välfärdsbrott utifrån att kommunen 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 - 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 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, till exempel 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 välfärdsfusk i mindre skala, men också välfärdsbrott i en mer organiserad och systematisk skala. Välfärdsbrottslighet finns inom hela välfärdssystemet, och har särskilt uppmärksamats 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 till exempel ett företag som tillhandahåller hemtjänst i kommunen.

Revisorerna i Mjölbys kommun vill med anledning av detta genomföra en förstudie för att erhålla kunskap rörande om kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott.

Syfte och frågeställningar

Förstudien ska ge en bild av kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och 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:

1. Hur arbetar kommunen med riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsfusk och välfärdsbrott?
 - a. Har kommunen identifierat och bedömt inom vilka områden riskerna och hoten finns?
2. Finns det fastställda styrdokument som stöd i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott?
3. Hur arbetar kommunen med att åtgärda de brister som upptäckts i syfte att förebygga välfärdsfusk och välfärdsbrott?
4. Samordnas kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott, eller ligger ansvaret på respektive verksamhetsdel?
5. Hur ser kommunens samverkan ut med andra myndighetsaktörer i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk/brott samt utbyta erfarenheter med andra?
6. Har kommunen en visselblåsarfunktion och är den i så fall känd?

Avgränsning

Förstudien avgränsas till att översiktligt kartlägga kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och 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
- Upphandling- och inköpsfunktionen

I alla dessa fyra områden har perspektivet interna oegentligheter inkluderats, det vill säga möjliggörare i form av anställda på insidan i den kommunala organisationen som genom en aktiv handling eller genom passivitet hjälper till i samband med välfärdsfusket eller välfärdsbrottet.

Metod

Förstudien har genomförts genom en enkätstudie, gruppintervjuer och dokumentstudier av rutiner och styrdokument.

Enkätstudien genomfördes med hjälp av ett webbaserat enkätverktyg. Respondenterna utgjordes av bl.a. handläggare och enhetschefer inom områdena ekonomiskt bistånd, personlig assistans, föreningsstöd och upphandling- och inköp samt kommunledningen.

Enkäten slutfördes av 24 personer motsvarande 71 procent.

Inom ramen för förstudien har följande funktioner intervjuats:

Kommunövergripande

- Ekonomichef, kommunstyrelsens förvaltning
- Säkerhetschef, kommunstyrelsens förvaltning

Ekonomiskt bistånd

- T.f. Verksamhetschef Individ- och familjeomsorg
- Enhetschef Vuxen

Personlig assistans

- T.f. Verksamhetschef LSS

Föreningsstöd

- Förvaltningschef, kultur- och fritidsförvaltningen.
- Handläggare för bidragsfrågor, kultur- och fritidsförvaltningen.

Inköp- och upphandlingsfunktion

- Inköpsstrateg, kommunstyrelsens förvaltning

De intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

Vi har inom ramen för förstudien efterfrågat bl.a. styrdokument, rutiner och annan relevant information utifrån fastställd projektplan och revisionsfrågor.

Lakttagelser och kommentarer

Risکانالیزer för att medvetandegöra och upptäcka risker

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

I SKR:s rapport från 2021, "Välfärdsbrott och otillåten påverkan - intervjustudie" fastställs att genomförandet av riskanalyser är ett viktigt verktyg i det förebyggande arbetet för att identifiera svagheter i organisationen och i de egna verksamheterna. Samtidigt lyfts i rapporten att flertalet kommuner uppger att det förebyggande arbetet är eftersatt.

Kommunövergripande

Av de genomförda intervjuerna framgår att det inte genomförts riskanalyser med särskild fokus på välfärdsfusk och välfärdsbrott, varken på kommunövergripande nivå eller inom förstudiens respektive fokusområden. Vidare anges att fokusområdet välfärdsbrott inte drivs från centralt håll eller är uppe på den s.k. "dagliga agendan". **Däremot redogörs att riskanalyser samt diskussioner genomförs** kopplade till angränsande områden, ex. ekonomiskt bistånd, och dessa har inte gett indikationer på att välfärdsbrott skulle vara ett uppenbart riskområde.

Ekonomiskt bistånd

Vid intervju med representanter för fokusområdet ekonomiskt bistånd anges att inga renodlade riskanalyser med fokus på välfärdsbrott genomförts men att olika områden, såsom utbetalningar, har lyfts för diskussion. Vidare anges att inga särskilda utbildningar **riktade mot välfärdsfusk genomförs.**

Föreningsbidrag

Av intervju med representanter för fokusområdet föreningsbidrag anges att det i dagsläget inte upprättas riskanalyser kopplade till välfärdsbrott. Inte heller, enligt de intervjuades kännedom, förekommer det diskussioner inom förvaltningen om välfärdsbrott eller välfärdsfusk. Samtidigt framhålls att det finns en god kännedom om de olika föreningarna och att vid de fall felaktigheter påvisats har de retts ut och följts upp. Även tillräcklig kunskap för att upptäcka felaktigheter bedöms finnas inom kommunen.

Personlig assistans

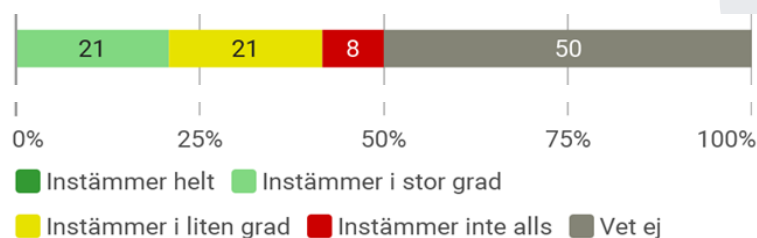
Att det skulle finnas upprättade riskanalyser har inte framkommit under vår granskning. Inte heller har det framgått att utbildningar inom välfärdsbrott/fusk genomförts. Däremot anges att kontrollen inom kommunen ses som god och att inga oegentligheter uppmärksammats.

Upphandling och inköp

Upphandlingsverksamheten i Mjölby kommun består av en inköpsstrategi. Av intervju anges att verksamheten är en del av en samverkan mellan kommunerna Mjölby, Boxholm, Motala, Vadstena, Ydre och Ödeshög. Verksamheten bedrivs alltså inte helt i egen regi. Vid intervju anges att olika nätverk, bl.a. ett inköpsnätverk finns men att diskussioner kopplade till särskilt välfärdsbrott och välfärdsfusk inte förekommer. Inte heller anges att det förekommit utbildningar inom granskningsområdet de senaste åren (sedan år 2018). Samtidigt framhålls att inga oegentligheter uppmärksammats.

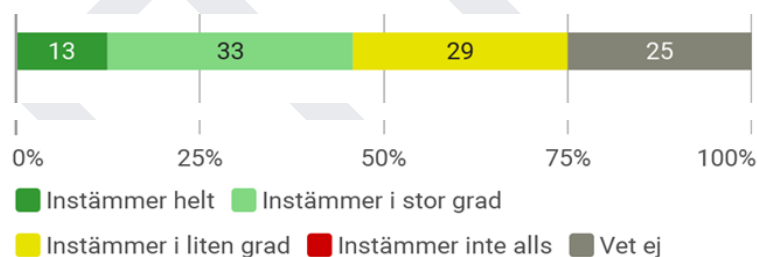
Inom ramen för granskningen har en enkät distribuerats innehållande ett flertal påståenden, som omnämns i metoddelen. Svaren redovisas nedan på kommunövergripande nivå:

Diagram 1: "Kommunen har identifierat, bedömt och dokumenterat inom vilka områden riskerna och hoten finns".



Av svaren framgår att en majoritet av respondenterna antingen är osäkra (50 procent) eller instämmer i liten eller ingen grad (29 procent). Svaren är i linje med det som de intervjuade anger.

Diagram 2: "Jag bedömer att kommunens förmåga att upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott är god".



Av svaren framgår att 46 procent av respondenterna instämmer helt eller i stor grad att kommunens förmåga att upptäcka välfärdsbrott eller välfärdsfusk är god. En majoritet är däremot osäkra eller instämmer i liten grad i påståendet (54 procent).

Kommentarer

Enligt SKR:s rapport *Välfärdsbrott och otillåten påverkan* (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 välfärdsfusk/brott.

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.

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.

Styrdokument och rutiner

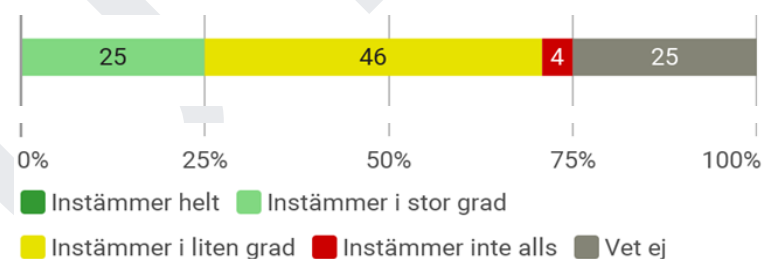
Revisionsfråga 2: Finns det fastställda styrdokument som stöd i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott?

I SKR:s rapport från 2021, "Välfärdsbrott och otillåten påverkan - intervjustudie" framgår att många kommuner saknar systematik för att upptäcka fusk. Bl.a. uppges att en del handläggare känner sig ensamma och utsatta i avsaknad av vägledning och tydliga riktlinjer.

Kommunövergripande

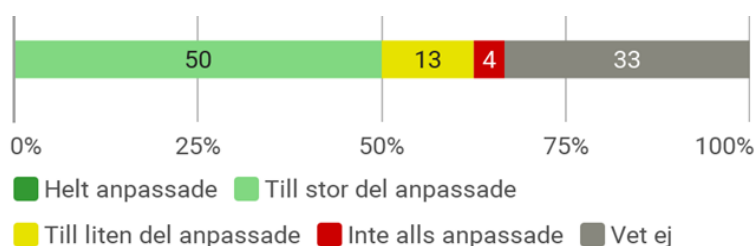
I enkäten som distribuerades behandlades styrdokument och rutiner. Den kommunövergripande svarsfördelningen redovisas nedan.

Diagram 3: "Jag upplever, utifrån mitt arbete och yrkesroll, att det finns tydliga styrdokument och rutiner gällande arbetet med att förebygga, upptäcka och följa upp välfärdsfusk och välfärdsbrott".



Av resultatet som framgår instämmer den övervägande majoriteten (75 procent) antingen i liten eller ingen grad i att det finns tydliga styrdokument och rutiner, varav 25 procent inte vet.

Diagram 4: “Hur väl anpassade bedömer du, utifrån ditt arbete och yrkesroll, att kommunens handläggningsprocesser och rutiner är för att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott?”.



Av resultatet framgår att hälften (50 procent) instämmer i påståendet om att kommunens handläggningsprocesser och rutiner för att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott är väl anpassade.

Enligt de intervjuade finns inga särskilda styrdokument med fokus på specifikt välfärdsbrott. Däremot anges att styrdokument kopplade till angränsande områden, såsom mutor och jäv samt handlingsplan för trygghet, finns. Enligt SKR:s rapport från 2021 använder sig gärningspersoner inom företag framförallt mutor och andra otillbörliga erbjudanden för att otillbörlig påverka en annan part. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av följande dokument på kommunövergripande nivå:

- Handlingsplan för trygghet och säkerhet 2019 - 2022 (antagen av kommunfullmäktige).
- Program för uppföljning av privata utförare (antagen av kommunfullmäktige).
- Riktlinjer om representation, gåvor, mutor och jäv (antagen av kommunstyrelsen).
- Upphandlingspolicy och tillhörande riktlinjer (antagen av kommunfullmäktige)

Handlingsplanen fastställer övergripande hur kommunen ska arbeta förebyggande, planerande “allt från vardagsolyckor till allvarliga samhällsstörningar”. Planen beskriver även hur kommunen ska arbeta brottsförebyggande. **Programmet för uppföljning av privata utförare** tydliggör bl.a. nämndernas ansvar och planen för uppföljning.

Riktlinjerna om representation, gåvor, mutor och jäv syftar till, enligt det upprättade dokumentet, vara ett stöd i arbetet och gäller samtliga anställda och förtroendevalda. I styrdokumentet beskrivs bl.a. representation, redovisningsprinciper, gåvor och mutor och hur dessa bör hanteras. Syftet med **upphandlingspolicyn** anges vara att säkerställa att all upphandling genomförs på ett professionellt sätt som tillgodoser kommunens behov av varor, tjänster och entreprenader. Bl.a. beskrivs upphandlingsetiken, den kommunala samverkan och inköpsprocessen.

Under kommunstyrelsens sammanträde 2021-10-27 § 235 beslutades att fastställa kommungemensamma internkontrollmoment för 2022. Bland momenten finns ett med bäring på granskningens fokusområden: Att det finns rutiner för hot och våldssituationer som säkerställer en säker hantering av personer som tar sig in i kommunala

verksamhetslokaler och uppträder hotfullt. Vid tillfälle för granskningen hade ingen uppföljning redovisats då insamling av data pågår.

Av de intervjuade framhålls att vid de fall indikationer om att välfärdsbrott skulle förekomma finns bra rapporteringsmöjligheter såsom genom ekonomiadministratörerna, vid de förvaltningsövergripande ekonomträffarna eller vid de politiska utskottets sammanträden. Ekonomträffarna genomförs månadsvis och utskottet sammanträder varje kvartal enligt uppgift. Samtidigt framförs av flera att avsaknaden av tydliga riktlinjer och rutiner med koppling till välfärdsbrott och välfärdsfusk ses som den största utmaningen för att förhindra välfärdsbrott och välfärdsfusk.

Ekonomiskt bistånd

Av de intervjuade anges att inga strukturer, riktlinjer eller systematik finns gällande rapportering vid misstanke av välfärdsbrott och välfärdsfusk, utöver att den som identifierar brott ska rapportera till sin arbetsledare. Däremot uppges att vissa rutiner finns kopplade till misstanke om, och upptäckt av, bidragsbrott. Ex. anges att kommunen kan samla in uppgifter (såsom kontoutdrag från bank för att kontrollera att de utgifter som uppgetts stämmer) och göra hembesök. Hembesök kan vara relevant vid misstanke om att en person felaktigt uppgett att denne lever ensam. Hinder som kan uppstå för att upptäcka brott, enligt intervju, är att anonyma hembesök inte är tillåtna, utan måste föränmälas. Ett annat hinder är att enbart det som framgår i ansökan kan kontrolleras/verifieras, inget annat. Detta i sin tur leder till att helhetsbilden inte alltid framkommer eller beaktas. En anledning till att tydliga strukturer för rapportering av brott saknas beskrivs vara mot bakgrund av att alla ärenden är individuella. Det vill säga att alla ärenden hanteras olika.

I SKR:s rapport från 2021, "Välfärdsbrott och otillåten påverkan - intervjustudie" anges att en övervägande del av de intervjuade uppger att sekretesslagstiftningen utgör ett viss hinder i arbetet mot välfärdsbrott. Framförallt vittnar många, enligt rapporten, om att det finns en osäkerhet kring var gränserna går för vilken information som får delas och att rädslan för att göra fel leder till att många "håller sig långt innanför gränsen".

Av de intervjuade framförs medhåll kring att lagstiftningen kan utgöra ett hinder för att upptäcka och rapportera brott. Samtidigt anges att kommunen arbetar med samtycke och på så sätt (till viss del) undviker att hindras av lagen.

Föreningsbidrag

Vid intervju anges att det finns en utarbetad rutin för hur föreningar granskas. Exempelvis beskrivs att föreningar vars ansökta bidrag överstiger föregående års summa granskas i syfte att kontrollera den bakomliggande orsaken. Därtill uppges att stickprov tas, att föreningar som uppvisar avvikelser följs upp nästkommande år samt att underlag i form av revisions- och verksamhetsberättelser och balansräkningar efterfrågas.

Gällande dokumenterade riktlinjer och rutiner specifikt kopplade till välfärdsbrott anges att sådana i dagsläget inte finns.

Personlig assistans

Att fastställda styrdokument finns som stöd i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott har inte framkommit i vår granskning. Däremot anges att riktlinjer kopplat till avslag av ansökan finns, dessa har vi dock inte erhållit.

Upphandling och inköp

Som beskrivits under avsnittet "Kommunövergripande" ovan har vi inom ramen för granskningen erhållit en upphandlingspolicy i vilket avsnittet "Upphandlingsetik" framgår. Avsnittet lyfter inte välfärdsfusk eller välfärdsbrott konkret, däremot beskrivs flertalet etiska riktlinjer som påverkar risker för välfärdsfusk och välfärdsbrott. Bl.a. framgår att:

- Tumregeln är att inget samröre får förekomma med leverantörer under tiden för upphandling.
- Vid en misstänkt jävsituation ska den jäviga personen ersättas.

Att det skulle finnas andra dokumenterade rutiner eller riktlinjer kopplade särskilt till välfärdsbrott har inte framkommit i vår granskning.

Kommentarer

Vi ser att det inte finns några kommunövergripande eller nämndspecifika styrdokument som specifikt rör välfärdsfusk/brott, men att det finns andra styrdokument och rutiner som har bäring på området. Exempel är riktlinjer om representation, gåvor, mutor och jäv, inköps- och upphandlingspolicy samt olika verksamhetsspecifika rutiner och processbeskrivningar. Av enkätresultatet framgår att 75 procent av respondenterna instämmer antingen i liten grad, i ingen grad eller är osäkra på huruvida det finns tydliga styrdokument och rutiner gällande arbetet med att förebygga, upptäcka och följa upp 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 styrdokument på området.

Rutiner för att åtgärda brister

Revisionsfråga 3: Hur arbetar kommunen med att åtgärda de brister som upptäckts i syfte att förebygga välfärdsfusk och välfärdsbrott?

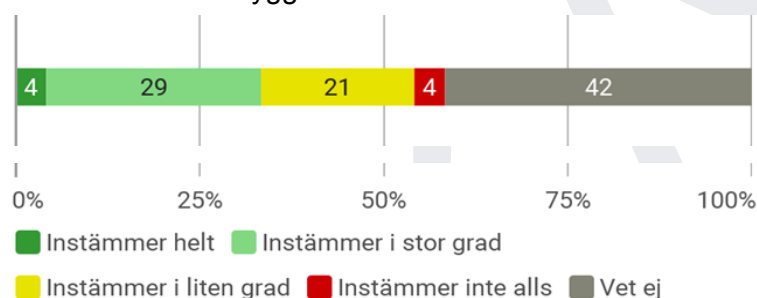
Som beskrivits under fråga 2 framgår att inga dokumenterade riktlinjer eller utarbetade strukturer finns inom verksamheterna med fokus på välfärdsbrott och välfärdsfusk. Däremot anges att riktlinjer och rutiner finns inom angränsande områden såsom

bidragsbrott samt mutor och jäv. Som beskrivits under fråga 1 har inga särskilda indikationer om att det skulle förekomma välfärdsfusk eller välfärdsbrott framkommit under vår granskning.

Att det skulle finnas rutiner för att åtgärda upptäckta brister i syfte att förebygga välfärdsbrott eller välfärdsfusk har heller inte framkommit.

Inom ramen för vår granskning har vi genomfört en protokollgranskning av kommunstyrelsens protokoll för perioden 2021-05 - 2022-08 med bäring på åtgärder och välfärdsbrott och välfärdsfusk. Vid tidpunkt för granskningen var sammanträdet i juni det senast genomförda. Utifrån granskningen noteras inga konkreta åtgärder med bäring på välfärdsfusk eller välfärdsbrott. Som framgår i revisionsfråga 2 beslutade kommunstyrelsen i slutet av år 2021 att fastställa kontrollmomentet: Att det finns rutiner för hot och våldssituationer som säkerställer en säker hantering av personer som tar sig in i kommunala verksamhetslokaler och uppträder hotfullt. Uppföljning av internkontrollplanen har ännu inte upprättats då insamling av data pågår.

Diagram 5: "Jag upplever att det bedrivs ett systematiskt arbete med att upptäcka, förhindra och förebygga välfärdsfusk och välfärdsbrott i kommunen".



Av resultatet framgår att majoriteten av respondenterna antingen instämmer i liten grad, inte alls eller är osäkra gällande huruvida det bedrivs ett systematiskt arbete med att upptäcka, förhindra och förebygga välfärdsfusk och välfärdsbrott i kommunen.

Kommentarer

Vi ser utifrån enkätresultatet att en stor del av de verksamheter som ingår i denna förstudie inte upplever att det bedrivs ett systematiskt arbete med att upptäcka, förhindra och förebygga välfärds fusk och välfärdsbrott. Däremot framkommer det att det finns styrdokument, rutiner och arbetssätt som angränsar till välfärdsbrott och välfärdsfusk samt att inga indikationer uppmärksammats gällande att det skulle förekomma välfärdsbrott eller välfärdsfusk inom kommunen.

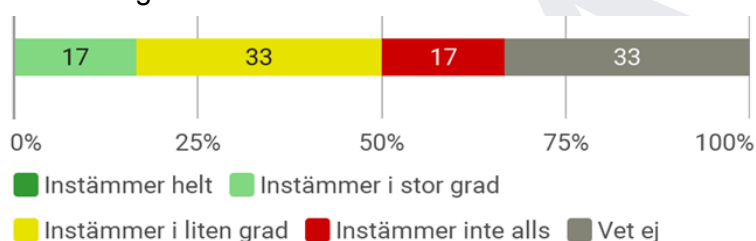
Utifrån vår förstudie ser vi däremot att det finns ett behov av att inom kommunen dels definiera välfärdsfusk/brott, dels systematisera arbetssättet kopplat till att identifiera, uppmärksamma och åtgärda fusk/brott.

Kommunövergripande samordning av arbetet

Revisionsfråga 4: Samordnas kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott, eller ligger ansvaret på respektive verksamhetsdel?

Som beskrivits i rapporten finns samverkansforum inom kommunen. Exempelvis finns det förvaltningsövergripande ekonomträffarna (se revisionsfråga 1) som sammanträder månatligen. Ett annat nätverk som finns är inköpsnätverket kopplat till upphandling (se revisionsfråga 2). Av representanter för granskningens fokusområden råder enighet kring att det inte finns ett förvaltningsövergripande samarbete med tydligt fokus mot att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott. Att motsvarande samarbete inom förvaltningarna skulle förekomma har heller inte framkommit inom ramen för granskningen.

Diagram 6: "Jag upplever att kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott samordnas mellan nämnder och förvaltningar på ett tillräckligt sätt".



Av resultatet framgår att en majoritet av respondenterna antingen instämmer i liten grad, inte alls eller inte vet huruvida kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott samordnas mellan nämnder och förvaltningar på ett tillräckligt sätt.

Kommentarer

Vi kan inte se att det finns någon formaliserad, kommunövergripande samordning av kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott. Däremot noterar vi att det finns andra samverkansforum där förvaltningar/nämnder har möjlighet att samverka inom.

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. Frågan om en central samordningsfunktion är en fråga som Mjölby kommun kan utreda om det finns förutsättningar och vinster med att införa.

Samverkan med andra myndighetsaktörer

Revisionsfråga 5: Hur ser kommunens samverkan ut med andra myndighetsaktörer i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk/brott samt utbyta erfarenheter med andra?

Som beskrivits i revisionsfråga 4 finns inga förvaltningsövergripande samarbeten med tydligt fokus på att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott. Mellan de intervjuade råder enighet kring att inget motsvarande arbete sker i samverkan med andra myndighetsaktörer. Däremot framgår av de intervjuade på kommunövergripande nivå att annan samverkan finns såsom regional samverkan i Östergötland samt med polisen.

Av svaren som inkommit via enkätverktyget anges ytterligare att samverkan exempelvis sker med andra myndigheter vid upphandlingar, med Försäkringskassan och med Skatteverket.

Kommentarer

Vi ser att Mjölby kommuns verksamheter på olika sätt har kontakt, nätverk och erfarenhetsutbyten med andra myndighetsaktörer liksom andra kommuner och aktörer genom olika nätverk. Samverkan beskrivs dock inte vara formaliserad med ett särskilt fokus just på välfärdsfusk/brott, även om dessa frågor berörs på olika sätt i kontakt med såväl andra myndigheter och kommuner.

Visselblåsarfunktion

Revisionsfråga 6: Har kommunen en visselblåsarfunktion och är den i så fall känd?

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. visselblåsarlagdirektivet). 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 ha 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 visseblåsarlagen sekretesskyddas. Sekretessen gäller både uppgifter om den som rapporterar och andra enskilda personer som utpekats i ärendet.

I den nya visseblåsarlagen 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 visseblåsares 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.

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.

Mjölby kommuns arbete med att införa visselblåsarfunktion

Vid intervjuer framkom att en visselblåsarfunktion höll på att implementeras med stöd av en extern aktör (KPMG). Av de intervjuade framgick att flertalet inte kände till att en funktion höll på att implementeras. Vid tidpunkt för faktagranskning hade funktionen implementerats. På kommunens hemsida framgår information om systemet och hur rapportering sker.

Avseende behovet av en visselblåsarfunktion råder enighet kring att kommunen och dess verksamheter är öppna och att de intervjuade känner sig trygga i att rapportera oegentligheter om sådana skulle uppmärksammas. Samtidigt framhålls att det är viktigt att möjlighet till anonymitet finns.

Kommentarer

Vid tidpunkt för granskningen fanns ingen formaliserad visselblåsarfunktion i kommunen. Vi såg dock att ett arbete pågick inom kommunen med att införa en visselblåsarfunktion enligt lagens intentioner, med målsättningen att den ska vara införd under sommaren 2022. Vid tidpunkt för faktagranskning hade funktionen implementerats.

September 2022

Carin Hultgren

Uppdragsledare

Emma Ekstén

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Mjölby kommun revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-02-08. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.