



Granskning av stadens arbete mot välfärdsbedrägerier

Rapport

Solna stad

KPMG AB

2025-01-23

Antal sidor 30

Antal bilagor 1



Solna stad

Granskning av stadens arbete mot välfärdsbedrägerier

2025-01-23

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	7
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Organisation och styrning	8
3.2	Riskanalys och intern kontroll	12
3.3	Kontroller och rutiner	14
3.4	Samverkan och erfarenhetsutbyte	16
4	Fördjupningar	18
4.1	Fördjupning omvårdnadsnämnden	18
4.2	Fördjupning kultur- och fritidsnämnden	22
5	Samlad bedömning och rekommendationer	29
6	Bilaga A	31

1 Sammanfattning

KPMG har av Solna stads revisorer fått i uppdrag att granska stadens arbete mot välfärdsbedrägerier och övriga oegentligheter.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadens förebyggande arbete i form av styrning, intern kontroll och uppföljning är tillräckligt för att motverka välfärdsbedrägerier och andra former av oegentligheter

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att stadens förebyggande arbete i form av styrning, intern kontroll och uppföljning endast delvis är tillräckligt för att motverka välfärdsbedrägerier och andra former av oegentligheter.

Välfärdsbedrägerier definieras av SKR som när en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning. Denna granskning har främst fokuserat på oegentligheter utförda av privata utförare som ska utföra välfärdstjänster samt mottagare av föreningsbidrag men syftar även till att ge en övergripande bild av hur staden arbetar med att säkerställa att externa aktörer inte felaktigt utnyttjar skattemedel.

Granskningen har visat att staden saknar ett sammanhållet och uttalat arbete mot välfärdsbrottslighet. Vi konstaterar att det i nuläget finns arbetssätt och processer som syftar till att stävja oegentligheter, men dessa genomförs primärt inte för att förebygga välfärdsbrottslighet.

Då granskningen genomfördes hade ett grundläggande styrdokument för arbetet mot välfärdsbrottslighet antagits. Dokumentet anger ansvar och inriktning för det fortsatta arbetet, vilket utgör grunden för att kunna fortsätta upprätta strukturkapital och processer med tydligt fokus på förebyggande insatser mot välfärdsbrottslighet. Vår uppfattning är att utvecklingsarbetet i ett initialt skede bör göras med syfte att skapa samordning och en aktiv kultur mot välfärdsbrottslighet inom hela staden.

En central del i det förebyggande arbetet mot välfärdsbrottslighet är riskanalyser som identifierar särskilt utsatta riskområden inom stadens verksamheter. Likaledes anser vi att en tydlig kommunikation och utbildning bidrar till att stärka kunskap och medvetenhet inom ämnet.

Vi bedömer att dokumenterade kontroller utifrån risk för välfärdsbedrägerier behöver stärkas både i relation till leverantörskontroller, kontroll och uppföljning av privata utförare inom hemtjänst och personlig assistans samt i relation till föreningar som beviljas bidrag.

I det följande redovisas samlad bedömning av revisionsfråga per revisionsobjekt:

Revisionsfråga	Bedömning
Finns det en definierad strategi samt ett aktivt ledarskap och kommunikation avseende välfärdsbedrägerier?	Delvis

Finns en ändamålsenlig organisation och styrning för stadens arbete mot välfärdsbedrägerier och andra oegentligheter?	Delvis
Har kommunstyrelsen och nämnderna säkerställt att en riskanalys med inriktning på välfärdsbedrägerier har genomförts?	Delvis
Finns ändamålsenliga kontroller för att förebygga och upptäcka välfärdsbedrägerier och oegentligheter?	Delvis
Efterlevs riktlinjer och rutiner för kontrollmoment rörande utförare av hemtjänst och personlig assistans?	Nej
Finns rutiner för vilka åtgärder som ska vidtas vid misstankar om välfärdsbedrägeri och andra oegentligheter samt rutiner för återkrav och är ansvarsfördelningen tydlig?	Delvis
Sker intern och extern samverkan och erfarenhetsutbyte, till exempel mellan förvaltningar, med andra kommuner och myndigheter?	Nej

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att riktlinjen för arbetet mot välfärdsbrottslighet implementeras
- Tillse att arbetet mot välfärdsbrottslighet samordnas inom hela staden
- Tillse resurser för en ändamålsenlig organisation för arbetet
- Genomföra en riskanalys med fokus på välfärdsbrottslighet samt säkerställa att samtliga nämnder tar fram riskanalyser med fokus på området
- Säkerställa att befintliga rutiner avseende upphandling och inköp efterlevs
- Upprätta rutiner för hur misstankar om välfärdsbrottslighet ska hanteras
- Tillse att riktlinjen för arbetet mot välfärdsbrottslighet beaktar värdet av att utveckla de verksamhetsanpassade kontrollprocesserna
- Säkerställa kompetensutveckling inom välfärdsbrottslighet för relevanta funktioner
- Etablera strukturer för intern och extern samverkan inom ämnet



Solna stad

Granskning av stadens arbete mot välfärdsbedrägerier

2025-01-23

Vidare rekommenderar vi omvårdnadsnämnden att:

- Ta fram skriftliga rutiner och riktlinjer för kontrollmoment rörande utförare av hemtjänst och personlig assistans i syfte att reducera risken för välfärdsbrottslighet
- Säkerställa att kontroller av privata utförare som genomförs dokumenteras och sparas på erforderligt sätt

Vidare rekommenderar vi kultur- och fritidsnämnden att:

- Ta fram skriftliga rutiner och riktlinjer för kontrollmoment rörande handläggning och beslut för föreningsbidrag i syfte att reducera risken för välfärdsbrottslighet
- Säkerställa tillräcklig transparens i handläggningsprocesserna

2 Bakgrund

KPMG har av Solna stads revisorer fått i uppdrag att granska stadens arbete mot välfärdsbedrägerier och övriga oegentligheter. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

I betänkandet *Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35)*¹ konstateras att förutsättningarna för ett mer sofistikerat och medvetet missbruk av välfärdssystemen har ökat under de senaste två decennierna. Faktorer som framhålls vara bidragande till detta är digitaliseringen av välfärden, ökad rörlighet av arbetskraft och ett ökat inslag av privata utförare i välfärdssystemen. Utredningar visar att såväl omfattningen av felaktiga utbetalningar som andelen misstänkta bidragsbrott är hög. Välfärdsbrottslighet definieras av SKR som när en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning.

Kommuners verksamheter innefattar flera attraktiva områden för välfärdsbedrägerier och ansvariga nämnder behöver därför tillse att det finns en ändamålsenlig styrning, internkontrollsystem samt uppföljningar som motverkar välfärdsbedrägerier och andra oegentligheter. Risker som kan föreligga i en kommun är oklara riktlinjer och kontrollrutiner för bedömning av företagets/organisationens/den enskildes kvalificering samt för beviljande av ersättning/stöd/bidrag. Det föreligger också utmaningar i vilka möjligheter och förutsättningar den enskilda handläggaren har att genomföra kontroller. Det kan också finnas risker för otillräckliga bakgrundskontroller av leverantörer och uppföljningar av avtal med tjänsteleverantörer.

Brottsförebyggande rådet identifierar i fallande ordning vård- och omsorgsverksamhet, föreningsbidrag och skolverksamhet som de områden där flest felaktigheter upptäcks².

1 juli 2023 trädde en ny lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete i kraft. Lagen syftar till att säkerställa att kommuner utifrån ett kunskapsbaserat underlag tar ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder. Lagen gör det än mer angeläget att säkerställa att kommunen har förmåga att förebygga, upptäcka och förhindra välfärdsbedrägerier och andra oegentligheter.

I stadens trygghetsstrategi för 2024–2026 lyfts att arbete mot välfärdsbrottslighet är en viktig insats för att förebygga brottslighet. I kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2024 anges att styrelsen under året ska initiera ett förvaltningsövergripande arbete för att motverka välfärdsbrott genom kompetensutveckling och utveckling av arbetsätt.

Mot bakgrund av ovan identifierade risker har revisorerna bedömt att det finns behov av att genomföra en fördjupad granskning av stadens arbete mot välfärdsbedrägerier och övriga oegentligheter.

¹ Betänkande - Kontroll för ökad tilltro avseende utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen, Statens offentliga utredningar (SOU 2020:35)

² Brottsförebyggande rådet, Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar, s. 59, (Rapport 2022:1).

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadens förebyggande arbete i form av styrning, intern kontroll och uppföljning är tillräckligt för att motverka välfärdsbedrägerier och andra former av oegentligheter.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns det en definierad strategi samt ett aktivt ledarskap och kommunikation avseende välfärdsbedrägerier?
- Finns en ändamålsenlig organisation och styrning för stadens arbete mot välfärdsbedrägerier och andra oegentligheter?
- Har kommunstyrelsen, bolagsstyrelserna och nämnderna säkerställt att en riskanalys med inriktning på välfärdsbedrägerier har genomförts?
- Finns ändamålsenliga kontroller för att förebygga och upptäcka välfärdsbedrägerier och oegentligheter?
 - o Finns ändamålsenliga system för kontroll av leverantörer och utförare avseende välfärdsbedrägerier och övriga oegentligheter?
- Finns rutiner för vilka åtgärder som ska vidtas vid misstankar om välfärdsbedrägerier och andra oegentligheter samt rutiner för återkrav och är ansvarsfördelningen tydlig?
- Sker intern och extern samverkan och erfarenhetsutbyte, till exempel mellan förvaltningar, med andra kommuner och myndigheter?

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen utifrån ett övergripande lednings- och styrningsperspektiv, samt övriga nämnder och bolagen Solna Vatten AB, Råsunda Förstads AB samt stiftelsen Signalisten. Granskningsresultatet för bolagen samt stiftelsen redovisas i separata rapporter. Granskningen fokuserar främst på oegentligheter utförda av privata utförare som ska utföra välfärdstjänster samt mottagare av föreningsbidrag men syftar även till att ge en övergripande bild av hur staden arbetar med att säkerställa att externa aktörer inte felaktigt utnyttjar skattemedel.

Granskningen omfattar även två fördjupade granskningar:

- inom omvårdnadsnämnden, med fokus på riskanalys, kontrollmoment och relevanta rutiner rörande privata utförare inom processerna hemtjänst och personlig assistans.
- inom kultur- och fritidsnämnden, med fokus på riskanalys, kontrollmoment och relevanta rutiner rörande föreningar som söker om och återrapporterar föreningsbidrag.

Inom fördjupningarna genomförs även ett antal stickprov med syfte att besvara revisionsfrågan:

- Efterlevs riktlinjer och rutiner för kontrollmoment rörande utförare av hemtjänst och personlig assistans samt föreningsbidrag?

2.2 Revisionskriterier

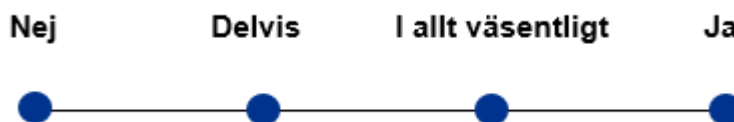
I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §. Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Kommuner ska bidra till att samhällets samlade brottsförebyggande arbete bedrivs på ett effektivt sätt.
- Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.
- COSO:s (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) ramverk för intern styrning och kontroll, 2013
- Tillämpbara interna rutiner och riktlinjer

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprovskontroller (se fullständig förteckning Bilaga A).

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och styrning

3.1.1 Organisation

Kommunstyrelsen ska enligt reglementet³ leda arbetet med att samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela koncernen. Styrelsen bär även det övergripande ansvaret för stadens trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete.

Av intervjuuppgifter framgår att staden, då granskningen genomfördes, nyligen påbörjat ett arbete med att skapa organisation och styrning för arbetet mot välfärdsbedrägerier och oegentligheter. De intervjuade nämner ett par situationer där staden tidigare utsatts för oegentligheter, som gett insikt om att det förebyggande arbetet inte varit tillräckligt tydligt eller aktivt. Det utvecklingsarbete som påbörjats är även utfallet av ett av kommunstyrelsens nämndmål, vilket framgår av kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget 2024. I verksamhetsplanen har kommunstyrelsen antagit nämndmål som brutits ned till aktiviteter. Under nämndmålet "Solna stads verksamheter ska hålla god kvalitet och hushålla med stadens resurser" finns aktiviteten "Säkerställa verksamhet och ekonomi". En av punkterna som ligger under aktiviteten är att "Initiera ett förvaltningsövergripande arbete för att motverka välfärdsbrott genom kompetensutveckling och utveckling av arbetssätt."

Aktiviteten genomförs på så vis att stadsdirektör har uppdragit stadens säkerhetschef, ekonomichef och stadens administrativa chef att ta fram en handlingsplan med nulägesbeskrivning och förslag till åtgärder för hur arbetet mot välfärdsbrottslighet ska struktureras och bedrivs framgent. Uppdraget fastställdes under våren 2024 och i granskningens slutskede antogs en riktlinje mot välfärdsbrottslighet⁴ som tillskapats för att utgöra grund och inriktning för det fortsatta arbetet. Enligt beslutsunderlaget linjerar riktlinjen med ett befintligt samverkansavtal med polisen där välfärdsbrott pekats ut som ett av fem fokusområden.

Dokumentet förtydligar kommunstyrelsens övergripande ansvar för stadens arbete mot välfärdsbrottslighet och en tänkt styrkedja. Enligt denna leder stadsdirektören arbetet på förvaltningsnivå medan stadsledningsgruppen utgör styrgrupp. En arbetsgrupp bestående av representanter från samtliga förvaltningar ska ta fram underlag för beslut i styrgruppen.

Arbetet leds av stadens säkerhetssamordnare som muntligen fått ansvar för frågor som kopplar till välfärdsbrottslighet samt en controller som ansvarar för att samordna hela stadskoncernens internkontroll. I den arbetsgrupp som tillskapats i enlighet med riktlinjen ingår även stadsjurist tillika chef överförmyndarkansliet och nämndkansliet samt HR-chef. Då granskningen genomfördes hade arbetsgruppen genomfört omvärldsanalys för att ta inspiration av andra aktörer.

³ Beslutad av kommunfullmäktige 2022-12-19 § 239

⁴ DATERAS HÄR

En utmaning som nämns är att avgöra hur verksamheternas respektive processer vad gäller arbetet mot välfärdsbedrägerier bör se ut. I nuläget utförs arbete som i delar syftar till att stävja välfärdsbrottslighet, men detta genomförs i enskilda processer och är avgränsat till berörd verksamhet.

Enligt de intervjuade benämns risker kopplat till välfärdsbrottslighet numera mer uttalat till skillnad mot tidigare då området inte aktualiserades alls, men uppfattningen är att medvetenheten om problematiken skiljer sig åt mellan verksamheterna och att detta föranlett en kunskapsasymmetri.

3.1.2 Strategier och styrande dokument

I detta rapportavsnitt redovisar vi styrdokument av mer överordnande karaktär, som har bäring på oegentligheter och stadens arbete mot välfärdsbedrägerier. Konkreta riktlinjer och rutiner som avser enskilda verksamhetsprocesser beskrivs i nästa rapportkapitel (3.3 Kontrollaktiviteter).

Riktlinje för arbetet mot välfärdsbrottslighet

I föregående rapportavsnitt beskriver vi att staden påbörjat ett organiserat arbete mot välfärdsbrottslighet. Som en första aktivitet har en riktlinje⁵ för arbetet tagits fram, vilken beslutades under tiden då granskningen pågick. Riktlinjen beskriver prioriterade insatser på en övergripande nivå och betonar att det är var och ens ansvar att "bidra till arbetet inom sina verksamheter, genom att förebygga, upptäcka och åtgärda brott och andra oegentligheter som sker inom ramen för stadens verksamheter". Riktlinjen innehåller även en definition av begreppet välfärdsbrottslighet samt fastställer ansvar och former för uppföljning av arbetet.

Verksamhetsplan och budget 2024

Av de fyra övergripande mål som framgår av Solna stads verksamhetsplan och budget 2024 med inriktning 2025–2026⁶ har ingen direkt bäring på det förebyggande arbetet mot välfärdsbrottslighet och oegentligheter. Bland de indikatorer som fastställts för att de övergripande målen finns ett antal indikatorer som avser ekonomisk hållbarhet samt trygghet och säkerhet. I enlighet med angivet i rapportavsnitt 3.1.1 *Organisation* återfinns emellertid aktiviteten "Säkerställa verksamhet och ekonomi", där en av punkterna som ligger under aktiviteten är att "Initiera ett förvaltningsövergripande arbete för att motverka välfärdsbrott genom kompetensutveckling och utveckling av arbetssätt."

Säkerhetspolicy

Solna stads säkerhetspolicy⁷ har till syfte att styra säkerhet och skydd inom stadens verksamhets- och personskydd, utrymningssäkerhet, skydd mot brott samt skadegörelser. Underlaget är således i huvudsak aktuellt inom ramen för stadens arbete kring den fysiska säkerheten.

Trygghetspolicy

⁵ DATERAS HÄR

⁶ Daterad 2023-11-13

⁷ Beslutad av kommunstyrelsen 2023-12-18

Solna stad

Granskning av stadens arbete mot välfärdsbedrägerier

2025-01-23

Kommunfullmäktige har beslutat om en trygghetspolicy⁸ som redogör för stadens organisation och arbetsätt kopplat till trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete. Här framgår att koncernen i sin helhet ansvarar för att aktivt delta i det förebyggande arbetet mot oegentligheter. Detta bland annat genom upphandlingsprocesser, ansökningsförfaranden samt fakturagranskning. Strategin omfattar vidare en skrivning om välfärdsbrottslighetens negativa inverkan på samhället.

Strategin förtydligar att trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete innefattar såväl förebyggande insatser, riktade insatser som insatser med fokus på den fysiska miljön.

Konkurrensutsättningspolicy

Stadens konkurrensutsättningspolicy⁹ redogör för det strategiska arbetet och i förlängningen för det dagliga arbetet med upphandling och inköp. Av underlaget framgår att de krav som ställs vid konkurrensutsättning ska vara uppföljningsbara och bidra till att stadens och nämndernas respektive mål uppfylls. Utifrån ställda krav ska leveranser och leverantörer löpande följas upp och utvärderas för att säkerställa god kvalitet, prestation och pris.

Underlaget anger vidare att respektive nämnd ansvarar för sina egna specifika upphandlingar och inköp. Kommunstyrelsen ansvarar genom stadsledningsförvaltningen för att samordna och följa upp nämndernas arbete med konkurrensutsättning. Dessutom ansvarar kommunstyrelsen, genom stadsledningsförvaltningen, för att genomföra stadsövergripande upphandlingar och att kvalitetssäkra och stödja det nämnds-specifika upphandlingsarbetet.

Riktlinje för representation, gåvor, sponsring och mot mutor

Av stadens riktlinje för representation, gåvor, sponsring och mot mutor¹⁰ framgår att anställda och förtroendevalda ska agera på ett sätt som förhindrar misstankar om att de påverkas av ovidkommande hänsyn eller intressen i sitt arbete. Detta inkluderar att undvika att ta emot otillbörliga gåvor eller förmåner från företag eller privatpersoner. Det är olagligt för anställda, uppdragstagare och förtroendevalda att ta emot eller begära mutor.

Vidare specificeras att anställda, uppdragstagare och förtroendevalda ska göra en självständig bedömning av erbjudanden från utomstående, med hänsyn till varför erbjudandet ges, dess koppling till tjänsteutövningen, värdet av förmånen och hur allmänheten kan uppfatta erbjudandet. Förmån som kan misstänkas påverka tjänsteutövningen ska betraktas som otillbörlig, och stadens representanter bör generellt avstå från att ta emot gåvor och förmåner för att undvika gränsdragningsproblematik. Riktlinjen anger även att gåvor från externa parter till stadens anställda och förtroendevalda inte ska tas emot, med undantag för gåvor av ringa värde i samband med särskilda tillfällen.

Anvisning mot mutor

⁸ Beslutad av kommunfullmäktige 2008-03-31

⁹ Beslutad av kommunfullmäktige 2014-04-14

¹⁰ Beslutad av kommunfullmäktige 2019-10-14, §154

Anvisningen¹¹ redovisar tre typer av mutbrott – tagande, givande och handel med inflytande innebär att ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig förmån för att påverka någon annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Anvisningen redovisar för vanliga situationer där risk för muta finns, rutiner för när mutbrott misstänks eller upptäcks.

3.1.3 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis finns en definierad strategi samt ett aktivt ledarskap och kommunikation avseende välfärdsbedrägerier.

Vi konstaterar att staden tagit fram policys och strategier för bland annat säkerhet, trygghet och konkurrensutsättning, vilket utgör delasppekter av välfärdsbrottslighet.

Den nyligen antagna riktlinjen mot välfärdsbrottslighet ger uttalad inriktning för det förebyggande arbetet mot välfärdsbrottslighet och utgör grund för det fortsatta arbetet. Ett sådant dokument behöver kompletteras av en tydlig kommunikation och ledarskap för att skapa en aktivt förebyggande kultur kring välfärdsbrottslighet. Vi noterar vidare att riktlinjen inte specificerar för hur arbetet mot välfärdsbedrägerier bör te sig i verksamheterna, varför denna bör kompletteras med tydliga mål och åtgärder.

Därtill har välfärdsbedrägerier inte omfattats av ett fullt ut tillräckligt aktivt ledarskap, kommunikation och strategi. Området har aktualiserats i högre grad under innevarande år, det är dock av vikt att detta omfattas av tydligare riktning med bakgrund mot stadens strategi och ledarskap.

Vår bedömning är att det delvis finns en ändamålsenlig organisation och styrning för stadens arbete mot välfärdsbedrägerier och andra oegentligheter.

Genom riktlinjen för arbetet mot välfärdsbrottslighet har ansvar för arbetet mot välfärdsbrottslighet formaliserats. Då riktlinjen antogs i granskningens slutskede kan vi inte uttala oss om huruvida ansvar uppbärs i enlighet med riktlinjen, men vi kan konstatera att initiativet att förtydliga ansvar för detta är grundläggande.

Det är vidare positivt att välfärdsbrottslighet är ett uttalat verksamhetsområde som kopplats samman med stadens övriga säkerhetsarbete, vilket bidrar till att aktualisera problematiken samt att arbete samordnas centralt. Vi noterar vidare att staden har tagit fram underlag med bäring på området, så som trygghetspolicy, konkurrensutsättningspolicy samt riktlinje för representation, gåvor, sponsring och mot mutor. Vi noterar dock att den senare hänvisar till bestickning, vilket inte finns i nuvarande lagstiftning. Riktlinjen bör därför uppdateras ur detta hänseende.

Vi ser positivt på att arbetsgruppen ska inkludera hela staden då samordning och samverkan bygger kunskap och likriktning. För det fortsatta arbetet anser vi att kommunstyrelsen behöver beakta en tillräcklig resurssättning av centrala stödfunktioner som kan arbeta med att stötta nämnder och bolag i det förebyggande arbetet som sker verksamhetsnära. För att vara värdeskapande behöver det arbetet utgå från respektive verksamhets förutsättningar, och därmed införlivas i verksamheternas reguljära arbete. Således behöver det finnas funktioner med uttalat

¹¹ Beslutad av förvaltningschef, stadsdirektörens kansli 2020-06-15

ansvar för att tillse att respektive verksamhet upprättar processer i syfte att förebygga oegentligheter.

Vi vill förtydliga att arbetet bör samordnas centralt för att utgå från gemensamma kravnivåer och processer, varför en stark samordningsfunktion är väsentlig.

3.2 Riskanalys och intern kontroll

Vi har granskat stadens internkontrollplan¹² som samlar styrelsens och samtliga nämnders internkontrollplaner. Planerna baseras på risk- och väsentlighetsanalyser och för styrelsen och respektive nämnd redovisas ett antal risker med tillhörande åtgärder. Varje risk kopplas till en riskvärdering baserad på sannolikheten för att risken ska inträffa samt konsekvensen av denna.

I intervjuer framförs att mutor och jäv beaktats inom stadens övergripande risk- och sårbarhetsanalys och att internkontrollen på sikt kan bli ett instrument för att kravställa stickprov kopplat till detta inom olika verksamhetsområden. Däremot uppges varken styrelsen eller någon nämnd ha genomfört en riskanalys utifrån välfärdsbedrägerier som område.

Nedan redogör vi för de risker och åtgärder med bäring på arbetet mot välfärdsbedrägerier som fastställts i styrelsens och nämndernas internkontrollplaner för 2024. Av den nyantagna riktlinjen mot välfärdsbrottslighet framgår att riskanalys och internkontroll ska vara två verktyg för att prioritera arbetet mot välfärdsbrottslighet framledes.

Tabell A

Nämnd	Risk	Kontrollmoment
<i>Kommunstyrelsen</i>	Bristande avtalsuppföljning.	Efterlevnad följs upp av rutin för avtalsuppföljning
	Utbetalning görs till fel mottagare, bluffakturor betalas.	Kontroll av stadens samtliga utbetalningar har skett till rätt mottagare.
	Representation används felaktigt vilket resulterar i muta/jäv.	Granskning av redovisning av representation
<i>Byggnadsnämnden</i>	Risk att intäkterna inte kommer in	En analys av enheternas intäkter jämfört med budget ska göras månadsvis.

¹² Nämndernas internkontrollplaner i verksamhetsplan och budget 2024, datum framgår ej

<i>Tekniska nämnden</i>	Korruption genom otillbörligt utnyttjande av den offentliga positionen för att uppnå privata fördelar.	All personal inom förvaltningen utbildas i vad som gäller vid mutor, jäv och oegentligheter.
	Avtalskontroll brister.	Alla avtal med självdeklarationsblankett lämnas in. Årliga KMA-möten genomförs. Revisioner genomförs vid behov.
	Brister i kompetens kopplat till upphandling och inköp hos medarbetare.	Säkerställa att utbildning och genomgångar utförs.
<i>Kultur- och fritidsnämnden</i>	De föreningar som erhåller bidrag från Solna stad använder medel till felaktiga/tveksamma ändamål.	Uppföljning av föreningarnas verksamhet och resultat. 10 stickprov där fördjupad analys görs.
<i>Skolnämnden</i>	Att anställda vid inköp av varor eller tjänster inte följer upphandlade avtal	Uppföljning av avtalstrohet.
<i>Förskolenämnden</i>	Att anställda vid inköp av varor eller tjänster inte följer upphandlade avtal	Uppföljning av avtalstrohet.
<i>Kompetensnämnden</i>	Ingen risk identifierad.	
<i>Socialnämnden</i>	Placering av barn- och ungdomar sker i verksamheter som inte har ett aktuellt tillstånd att bedriva sin verksamhet	Kontroll via IVO av att placering av barn och unga sker i verksamhet som har tillstånd att bedriva sin verksamhet.
<i>Miljö- och hälsoskyddsnämnden</i>	Risk att intäkterna inte kommer in	En analys av enheternas intäkter jämfört med budget ska göras månadsvis.

<i>Omvårdnadsnämnden</i>	Entreprenör fakturerar medvetet eller omedvetet staden fel belopp (ej enligt avtal eller ej enligt leverans).	Månatlig kontroll i samband med ekonomisk analys
--------------------------	---	--

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna delvis säkerställt att en riskanalys med inriktning på välfärdsbedrägerier genomförts.

Vi noterar att samtliga nämnder förutom kompetensnämnden har fastställt internkontrollplaner som beaktar risker med direkt eller indirekt bäring på välfärdsbedrägerier. Däremot har inte risker för välfärdsbrottslighet beaktats specifikt i någon riskanalys. Riskanalyser ger en bild över vilka områden inom respektive verksamhet som är särskilt utsatt för välfärdsbrottslighet och oegentligheter. Med anledning av det anser vi att sådana riskanalyser är ett viktigt prioriteringsunderlag för framtagandet av en handlingsplan för det fortsatta arbetet med att strukturera arbetet mot välfärdsbrottslighet, vilket också konstateras i riktlinjen mot välfärdsbrottslighet.

3.3 Kontroller och rutiner

I följande rapportkapitel redovisar vi översiktligt kontrollaktiviteter som genomförs för upphandling och uppföljning av leverantörer. Avgränsningen till processer avseende upphandling och uppföljning av leverantörer har gjorts med hänsyn till granskningens och revisionsfrågornas inriktning mot leverantörer och utförare. Detta gäller även granskning av rutiner vid misstankar om välfärdsbrottslighet och oegentligheter.

De processer som valts för fördjupad granskning belyses i nästföljande rapportkapitel.

3.3.1 Kontrollaktiviteter upphandling och inköp

Stadens upphandlingsavdelning består av en tillförordnad inköpschef, tre upphandlare, en inköpscontroller och en avtalscontroller. Avdelningen rapporterar till stadens ekonomidirektör. Av intervjuer framgår att avdelningen planeras utökas med ytterligare en inköpscontroller, fler upphandlare och fler avtalscontrollers.

Vi har tagit del av ett antal underlag med bäring på upphandlings- och inköpsprocessen. Överordnade dokument är strategi för upphandling och inköp¹³ samt den underliggande riktlinjen för upphandling och inköp¹⁴. Bägge dokumenten reglerar området och belyser aspekter att beakta, så som miljöhänsyn och samordning, i samband med upphandling och inköp. Vidare finns ett antal olika mallar för olika moment avseende upphandling och avtalsförvaltning.

Inför upphandling ska leverantörer, enligt dokumentationen, kontrolleras enligt de obligatoriska utslutningsgrunderna (exempelvis att leverantören inte gjort sig skyldig till organiserad brottslighet eller penningtvätt) samt att leverantören har tillräcklig

¹³ Daterad 2021-06-21

¹⁴ Daterad 2014-03-17

ekonomisk kapacitet (via Creditsafe) och stabila ägarförhållanden. Dokumentationen omfattar inga kontrollmoment med uttalat fokus på att stävja oegentligheter.

Genomförda upphandlingar ska följas upp och dokumenteras enligt en uppföljningsplan där ansvarig funktion per kontrollmoment redovisas. Vi kan se att leveranser och fakturor ska kontrolleras i syfte att säkerställa att dessa är korrekta i förhållande till avtal. Egenkontroll sker genom stickprov inom ramen för internkontrollplanen (se rapportavsnitt 3.2).

Vid sidan av dessa löpande leverantörs- och avtalskontroller har upphandlingsavdelningen en samlad lista över stadens samtliga avtal där avtalen har prioriterats utifrån riskvärde. Högst riskvärde har avtal där det kan finnas utrymme för oegentligheter, som exempelvis svart arbetskraft. Vi får ingen tydlig bild av vad riskvärderingen baseras på, mer än att den diskuteras fram gemensamt av den arbetsgrupp som tillsatts för upphandlingen. För leverantörer med hög risk genomförs, i inledningen av avtalsperioden, ett gemensamt uppstartsmöte med leverantören. Under löpande avtal begärs dokumentation, exempelvis lönespecifikationer och kreditupplysningar. Krav ställs också på att sådan leverantör ska utse en kvalitetsansvarig som representerar leverantören på återkommande möten med staden. För avtal där avvikelser uppdagas beskrivs en process där en första avvikelse utmynnar i dialog med leverantören. Vid en tredje avvikelse ska leverantören föreläggas med vite.

Även om kontrollprocessen kring upphandlingar och avtalsuppföljning är dokumenterad uttrycks i intervjuer att det inte finns någon tydlig bild över om arbetssätten efterlevs eller är enhetligt etablerade. Detta som följd av att sådana kontroller inte görs.

För direktupphandlingar saknas styrande dokument som reglerar kravställning vid genomförandet. Direktupphandlingar går inte genom upphandlingsavdelningen utan ansvaras för av berörd verksamhetschef. Två gånger om året sammanställer upphandlingsavdelningen totala kostnaden för direktupphandlingar. Detta görs för att följa kostnadsbilden på aggregerad nivå, vilket är den kontroll av direktupphandlingar som görs. Enligt intervjuer saknas tekniska möjligheter att koppla ihop inkomna fakturor med specifika avtal lika så som att det saknas arbetssätt att i detalj kontrollera enskilda direktupphandlingar och därigenom fånga upp avvikande mönster.

3.3.2 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis finns ändamålsenliga kontroller för att förebygga och upptäcka välfärdsbedrägerier och oegentligheter.

Vi ser att det finns både dokumenterade och icke-dokumenterade kontroller som syftar till att verifiera potentiella leverantörer/utförare samt att följa upp ingångna avtal. Vår uppfattning är att dessa kontroller ger vissa förutsättningar att upptäcka oegentligheter. Utifrån intervjuuppgifter om att arbetssätten i dagsläget varierar anser vi det angeläget att förankra gällande rutiner. Ett sätt att säkerställa att de efterlevs är att kravställa och följa upp i vilken omfattning som uppföljningsplaner dokumenteras, samt att dokumentera hur arbetet med riskbedömning ska utföras och följas upp.

Vår bedömning är att fokus för kontroller, oavsett vilken verksamhet de avser, ska inriktas mot uppföljning för att säkerställa att tjänster och leveranser följer avtal samt att

leverantörerna kontinuerligt uppfyller krav på ekonomisk kapacitet och organisatoriska förhållanden.

3.3.3 Rutiner vid misstankar och oegentligheter avseende upphandling och inköp

Vi har tagit del av rutin för viteshandläggning och anmälan av reklamation och kontraktsbrott¹⁵ som används av upphandlingsavdelningen. Rutinen anger att vitesföreläggande ska användas om leverantör gör sig skyldig till kontraktsbrott, varvid en processbeskrivning för föreläggande av vite redovisas. Här framgår att ansvarig beställare ansvarar för att initiera och eskalera avvikelser till avtalshandläggare som i sin tur tillser att vite föreläggs.

Utöver rutinen har vi inte tagit del av några dokument som på ett mer övergripande plan redovisar hur misstankar avseende oegentligheter och välfärdsbrottslighet ska hanteras. Det gäller även för de fördjupade granskningarna av kontrollprocesser för föreningsbidrag och utförare inom hemtjänst och personlig assistans, vilket redovisas senare i rapporten.

De intervjuade konstaterar att implementering av sådana riktlinjer är en del i det fortsatta utvecklingsarbetet kring att stärka stadens proaktiva arbete mot välfärdsbrottslighet. Dock framförs av flera intervjuade att en polisanmälan sannolikt skulle upprättas av ansvarig verksamhetschef för den verksamhet som utsatts för en misstänkt oegentlighet.

3.3.4 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis finns tydliga rutiner för vilka åtgärder som ska vidtas vid misstankar om välfärdsbedrägeri och andra oegentligheter samt rutiner för återkrav. Vi bedömer att ansvarsfördelningen för detta delvis är tydlig.

Vi bedömer att rutinen för vitesföreläggande är tydlig sett till hur den praktiska hanteringen kring ett föreläggande ska genomföras.

Däremot saknar vi mer generell dokumentation som förtydligar hur misstankar om välfärdsbrottslighet och oegentligheter ska hanteras. Sådana rutiner kan utgöra stöd för vilka avvikelser som bör analyseras närmare, vilka funktioner som ska involveras samt vilken funktion som i slutändan ansvarar för att upprätta en polisanmälan.

Vi konstaterar att sådana rutiner ska tas fram, vilket vi ser som en nödvändighet. En prioriterad del i det fortsatta utvecklingsarbetet är, enligt vår bedömning, att etablera ett strukturkapital med uttalat fokusavseende på välfärdsbrottslighet och oegentligheter. Dokumenterade strategier och processer bidrar till en tydligare styrning och är ett stöd i det operativa och kontinuerliga arbetet med att förebygga välfärdsbrottslighet.

3.4 Samverkan och erfarenhetsutbyte

Enligt intervjuer har stadsledningen ett övergripande ansvar för kommunens interna och externa samverkan vad gäller det trygghetsskapande arbetet. Huruvida detta

¹⁵ Ej daterad

Solna stad

Granskning av stadens arbete mot välfärdsbedrägerier

2025-01-23

innefattar arbetet mot välfärdsbedrägerier framgår inte. Granskningen visar att staden saknar gemensamma arbetssätt vad gäller det förebyggande arbetet mot välfärdsbedrägerier. Likaledes saknas dito samverkansytor nämnderna emellan.

Av intervjuer framgår att det finns olika verksamhetsbaserade nätverk där förtroendevalda och tjänstepersoner deltar utifrån verksamhetstillhörighet. Nätverken avser inte specifikt arbetet mot välfärdsbedrägerier, men problematiken har diskuterats inom dessa. Vissa ledamöter inom kommunstyrelsen har genomgått en utbildning kring välfärdsbedrägerier som tillhandahållits av Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Deltagande i utbildning beskrivs som en förberedelse inför framtagandet av riktlinjen för arbetet mot välfärdsbrottslighet.

Riktlinjen för arbetet mot välfärdsbrottslighet anger att för att nå resultat behövs en extern samverkan med till exempel Försäkringskassan, Polismyndigheten och Skatteverket. Någon sådan samverkan med fokus på välfärdsbedrägerier finns dock inte etablerad i dagsläget.

Bedömning

Vår bedömning är att det inte sker intern och extern samverkan och erfarenhetsutbyte, till exempel mellan förvaltningar, med andra kommuner och myndigheter.

Vi noterar att vissa funktioner inom staden genomgått utbildning kring välfärdsbedrägerier, vilket vi ser positivt på. Utbildning är ett effektivt sätt att medvetandegöra problematiken och skapa förståelse för vilka riskytor som finns inom organisationen.

Dock saknas både intern och extern samverkan inom området. Samverkan bidrar till erfarenhetsbyggande och lärande. På samma sätt som att omvärldsspaning är viktigt för att tillse aktuell kunskap är intern samverkan viktigt i syfte att skapa nätverk, lärande och samsyn verksamheter emellan. Välfärdsbrottslighet är ett relativt nytt fokus för många kommuner och andra offentliga aktörer, och det är därför viktigt att dela erfarenheter, lärdomar och metoder för att tillsammans bygga ett effektivt förebyggande arbete.

4 Fördjupningar

Inom ramen för granskningen har följande fördjupningar aktualiserats:

- inom omvårdnadsnämnden, med fokus på riskanalys, kontrollmoment och relevanta rutiner rörande privata utförare* inom processerna hemtjänst och personlig assistans.
- inom kultur- och fritidsnämnden, med fokus på riskanalys, kontrollmoment och relevanta rutiner rörande föreningar som söker om och återrapporterar föreningsbidrag.

Dessa redogörs för nedan.

4.1 Fördjupning omvårdnadsnämnden

Av omvårdnadsnämndens reglemente¹⁶ framgår att nämnden ansvarar för service, omsorg och vård av äldre och andra vuxna med funktionsnedsättning samt för verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Nämnden har även ansvar för personer med psykiska funktionsnedsättningar från och med den dag de fyller 65 år. Av reglementet framgår vidare att nämnden ansvarar för de uppgifter som kommunen har enligt socialtjänstlagen (SoL).

4.1.1 Riktlinjer för insatser enligt SoL

För omvårdnadsnämndens arbete med insatser enligt SoL återfinns ett antal underlag, bland annat riktlinje¹⁷ för myndighetsutövningen enligt SoL. Underlaget redogör för de lagkrav som finns på handläggningen utifrån lagen samt hur handläggningsprocessen ser ut från anmälan av ett behov fram till uttag av avgifter.

Utredningsprocessen för en inkommen anmälan genomförs enligt IBIC¹⁸ och prövar om den enskilde har behov av den sökta insatsen för att uppnå skälig levnadsnivå, och om behovet kan tillgodoses på annat sätt – exempelvis bostadsanpassning, hjälpmedel eller handikappersättning.

Solna tillämpar lagen om valfrihet inom hemtjänst och enligt kommunens hemsida¹⁹ finns i dagsläget en kommunal utförare samt sju privata utförare av hemtjänst att välja bland. De privata utförarna ersätts per timme enligt fastställda schablonbelopp.

Av Handläggningsprocess vid myndighetsutövning SoL²⁰ framgår att det är staben för kvalitet och utveckling på omvårdnadsförvaltningen som godkänner, skriver avtal och gör avtalsuppföljningar med de olika utförarna. Av skriftlig avstämning framkommer att staben har krav på att utföraren ska ha tillräckliga ekonomiska resurser för att fullfölja uppdraget. För att kontrollera detta tas en kreditupplysning via Credit Safe. Är den

¹⁶ Daterad 2022-12-19

¹⁷ Daterad 2023-07-13

¹⁸ Individens behov i centrum, IBIC, är ett arbetssätt som kan användas i socialtjänsten för att beskriva resurser, behov och mål för personer med behov av stöd i det dagliga livet.

¹⁹ [Välj hemtjänstutförare - Solna stad](#), 2025-01-09

²⁰ Daterad 2023-05-15

* Namn på utförare och föreningar har anonymiserats

sökande ett bolag ska ägardirektiv och bolagsordning bifogas ansökan. Är den sökande en stiftelse, ekonomisk eller ideell förening ska stadgar för verksamheten bifogas samt protokoll som utvisar vilka personer som ingår i styrelsen och vilka som är firmatecknare.

Vidare framgår att utförarverksamheten ska ha erforderliga tillstånd för att bedriva verksamheten. Utföraren ansvarar för myndighetskontakter och att göra ansökningar och anmälningar som erfordras för uppdragets genomförande. Godkänt tillstånd från Inspektionens för vård och omsorg (IVO) ska delges innan avtal kan tecknas.

Av skriftlig avstämning framgår att controller inom nämnden genomför kontroller som syftar jämföra beviljade timmar med utbetalningar till utförare. Detta arbete utförs utifrån data i systemstödet Phonirocare som baseras på tid som privata utförare registrerat i en applikation kopplad till systemet. Inom systemstödet finns olika rapporter tillgängliga, inklusive en så kallad Handläggarrapport. Rapporten visar när besöket är registrerat, vem som har utfört det och vilka tjänster som har utförts eller registrerats. Se även rapportkapitel 4.1.1.1 *Stickprov*.

4.1.1.1 *Stickprov*

I syfte att granska efterlevnaden av ovan nämnda riktlinjer och rutiner rörande SoL har vi genomfört stickprovskontroller av fem slumpvis valda utförare. Stickprovskontrollen har dels genomförts utifrån utbetald ersättning till utförarna för perioden juni 2024, dels utifrån de kontroller som framgått av skriftlig återkoppling.

Av genomförda stickprovskontroller framgår att total registrerad tid överensstämmer med total beviljad tid. Vidare framgår att underlag kopplade till övriga kontroller, så som kreditupplysning samt inhämtade av exempelvis ägardirektiv eller stadgar, genomförts av funktion inom verksamheten som enligt intervjuer inte arbetar kvar inom staden och som inte sparat underlagen. Dessa saknas följaktligen för tre av fem utförare, vidare har förnyad kontroll inte genomförts.

Utförare	Total registrerad tid juni 2024	Total beviljad tid juni 2024
A	17 timmar 32 minuter	17 timmar 32 minuter
B	29 timmar 03 minuter	29 timmar 03 minuter
C	50 timmar 58 minuter	49 timmar 35 minuter
D	18 timmar 52 minuter	18 timmar 52 minuter
E	31 minuter 56 minuter	34 timmar 50,4 minuter

Utförare	Finns kreditupplysning?	Finns ägardirektiv/bolagsordning eller stadgar/protokoll?	Finns IVO-tillstånd?
A	Nej	Ja	Ja
B	Nej	Ja	Ja
C	Nej	Nej	Ja
D	Nej	Nej	Ja
E	Nej	Nej	Ja

4.1.2 Riktlinjer för insatsen personlig assistans

För omvårdnadsnämndens arbete med insatser enligt LSS har ett antal underlag tagits fram, bland annat riktlinje²¹ för myndighetsutövningen enligt LSS. Underlaget redogör för de lagkrav som finns på handläggningen utifrån lagen samt hur handlägningsprocessen ser ut från ansökan om insats till utredning och utförande samt verkställighet. Vidare specificerar underlaget för rätten till LSS-insatser utifrån bland annat personlig assistans. Inom ramen för verksamheten väljer brukaren själv utförare av personlig assistans, avtalen sluts således mellan utförare och brukare som skickas till staden tillsammans med uppdragsavtal. Av nämnt underlag framgår att handläggare ansvarar för att säkerställa att beviljade insatser utförs enligt beslut och aktuell beställning och att den enskildes behov tillgodoses. Uppföljning sker tillsammans med den enskilde och utförare. Ovan nämnt arbete förankras emellertid inte i framtagna rutiner eller riktlinjer.

Vid utredning för insatser enligt LSS granskas de grundläggande behov som krävs för att beviljas personlig assistans, såsom hjälp med andning, personlig hygien, måltider inklusive sondmatning, på- och avklädning, kommunikation samt stöd för att förebygga att individen skadar sig själv eller andra. Av intervjuer anges att koordinators genomför kontroll som syftar till att jämföra beviljade timmar med utbetalningar till utförare. Detta med bakgrund mot inkomna tidrapporter från utförarna. Vid skriftlig avstämning framkommer att kontroll av IVO-tillstånd genomförs halvårsvis för samtliga assistansutförare. Av granskningen framgår att verksamheten saknar övriga rutiner och kontroller av utförarna.

4.1.2.1 Stickprov

I syfte att granska efterlevnaden av ovan nämnda kontrollrutiner rörande LSS har vi genomfört stickprovskontroller av fem slumpvis valda utförare.

²¹ Daterad 2023-07-13

Solna stad

Granskning av stadens arbete mot välfärdsbedrägerier

2025-01-23

Stickprovskontrollen har avsett kontroll av IVO-tillstånd från utvalda utförare. Detta mot bakgrund av de kontroller av tillstånden som genomförs halvårsvis, i enlighet med skriftlig avstämning. Av genomförd stickprovskontroll framgår att total beviljad tid överensstämmer med total registrerad tid i tidrapporter inkomna av utförarna. Verksamheten saknar övriga arbetssätt för kontroll av utförare, vidare saknar verksamheten skriftliga underlag kopplade till den kontroll av IVO-tillstånd som genomförs idag.

Utförare	Total beviljad tid från staden	Total registrerad tid av utförare
A	181 timmar	181 timmar
B	339 timmar	339 timmar
C	127 timmar	127 timmar
D	426 timmar	426 timmar
E	343 timmar	343 timmar

Utförare	IVO-tillstånd
A	Ja
B	Ja
C	Ja
D	Ja
E	Ja

Bedömning

Vår bedömning det saknas ändamålsenliga kontroller för att förebygga och upptäcka välfärdsbedrägerier och oegentligheter samt att riktlinjer och rutiner för kontrollmoment rörande utförare av hemtjänst och personlig assistans inte efterlevs.

Vi ser positivt på att hemtjänsten innefattas av vissa kontrollmoment rörande utförare, exempelvis inhämtande av ägardirektiv och genomförande av kreditupplysning. Vi noterar att kontrollerna genomförs inför avtalsskrivande och förnyas således inte.

Vidare noterar vi att underlagen kopplade till kontrollerna till stor del saknas och att kontrollerna inte genomförts någon ytterligare gång. Vi noterar även att arbetet inte är fastställt i rutin eller riktlinje vilket riskerar leda till en personberoende organisation. Vidare kan avsaknaden av rutiner och riktlinjer skapa brister i det löpande kontrollarbetet. Utifrån genomförd stickprovskontroll noterar vi att verksamheten saknar kontrollunderlag från tre av fem utförare. Det är därav av vikt att säkerställa att det finns skriftliga rutiner kopplade till kontroller av utförare samt att kontrollerna genomförs mer löpande samt dokumenteras.

Vad gäller verksamheten för personlig assistans noterar vi att denna saknar rutiner och riktlinjer för kontroll av utförare. Med bakgrund mot genomförd stickprovskontroll noterar vi att den beviljade tiden överensstämmer med den tid som utförarna registrerat. Vi ser att det är av vikt att utförarna tydligare följs upp genom att exempelvis granska underlag så som exempelvis tidredovisningar, anställningsavtal, kollektivavtal och information om assistenterna för att få en bild av utföraren och utförd verksamhet samt eventuella varningssignaler.

4.1.3 Riskanalys

I enlighet med redovisat i avsnitt 3.2 har nämnden redogjort för riskmoment som avser inkorrekt fakturering av entreprenör. Detta anges kontrolleras vid månadsvisa kontroller. Huruvida dessa även omfattar utförare inom hemtjänsten och personlig assistans framgår inte. Av intervjuer framkommer att nämnden inte genomför riskanalyser avseende risker för oegentligheter och välfärdsbrottslighet inom ramen för nämnda verksamheter. Det arbete som berör riskanalys genomförs med bakgrund mot omvårdnadsnämndens övergripande verksamhet.

4.1.3.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden inte genomfört någon riskanalys med avseende på risker för oegentligheter och välfärdsbrottslighet rörande privata utförare inom processerna hemtjänst och personlig assistans.

Omvårdnadsnämnden saknar framtagen riskanalys med bäring på risken för oegentligheter och välfärdsbrottslighet rörande privata utförare inom processerna hemtjänst och personlig assistans.

4.2 Fördjupning kultur- och fritidsnämnden

4.2.1 Kontrollmoment och rutiner

Enligt kultur och fritidsnämndens reglemente²² ansvarar nämnden för stöd till föreningar och organisationer utifrån fastställda regler för bidrag. Processen utgörs av handläggning som sker inom förvaltningen varpå nämnden beslutar om föreningsbidraget.

²² Kommunfullmäktige, 2022-12-19

Regelverk utgörs av dokumentet "Förening i Solna stad"²³, som redovisar kriterier för att vara berättigad till föreningsstöd samt villkor avseende återkrav.

Bas i regelverket är de allmänna villkor som samtliga bidragsberättigade föreningar ska efterleva. Villkoren krävställer bland annat att föreningen ska ha en styrelse och antagna stadgar, att verksamheten ska vara drogfri liksom att föreningen ska ha minst tio medlemmar. Utöver de allmänna villkoren finns anpassade krav utifrån de fyra olika bidragsformerna: kulturprojektbidrag, föreningar med ungdomsverksamhet, pensionärsföreningar och "övriga vuxenföreningar". Dokumentet anger hur redovisning av beviljade bidragsmedel ska göras för föreningar med ungdomsverksamhet och kulturprojektbidrag. Föreningar med ungdomsverksamhet ska följas upp på halv- och helårsbasis och i "enlighet med överenskommelsen". Har föreningen inte genomfört avsett projekt kan bidragsmedel återkrävas. För kulturprojektbidrag ska föreningen redovisa måluppfyllelse och besöksstatistik för projektet samt i övrigt utifrån överenskommelsen mellan föreningen och staden. Har föreningen inte genomfört avsett projekt till fullo kan återkrav ställas. För pensionärsföreningar och "övriga vuxenföreningar" saknas motsvarande reglering.

För förening som gjort sig skyldig till missbruk eller som lämnat oriktiga ansökningsuppgifter finns återkrav av utbetalade bidragsmedel. Beviljade, men ännu ej utbetalda bidrag, kan likaledes hållas in. Exempel på situationer där återkrav träder in är om föreningen inte följer stadens etiska regler. För att efter rättelse kunna beviljas bidrag och erhålla tider krävs en förnyad särskild prövning. Återkrav har aktualiserats enstaka gånger enligt intervjuer.

Av intervjuer framgår vidare att förvaltningen inte har någon specifik verksamhet för bidragshantering. De administrativa resurserna uppges ha varit begränsade varför de olika bidragsformerna handläggs inom respektive verksamhetsområde, och i stora delar av respektive verksamhetschef. Därvid är till exempel idrottschef ansvarig för handläggning av bidrag till idrottsföreningar, så kallat "lokalt aktivitetsstöd". Då detta är den största bidragstypen med flest ansökningar och handläggningar finns en utsedd handläggare för handläggare avseende lokalt aktivitetsstöd. Avdelningschef för konst och kulturmiljö ansvarar för kulturprojektbidrag medan chef för fritid och föreningssamverkan bereder ansökningar för bidragstyperna "pensionärsföreningar", "övriga vuxenföreningar" samt "föreningar med ungdomsverksamhet". Utöver "Föreningar i Solna stad" har vi inte tagit del av något övergripande dokument eller motsvarande rutin som mer i detalj beskriver hur handläggning av bidragsansökningar eller uppföljning av beviljade bidragsmedel ska genomföras på övergripande nivå.

I det följande redovisar vi specifika kontroller och/eller rutiner som finns för de olika typerna av föreningsbidrag.

Rutiner och kontroller avseende bidragstypen "lokalt aktivitetsstöd"

Huvuddelen av de bidragsmedel som nämnden beslutar om utgörs av så kallat "LOK-stöd"²⁴ till framför allt idrottsföreningar.

²³ 2019-01-01

²⁴ Lokalt aktivitetsstöd, delas ut till idrottsföreningar som är anslutna till Riksidrottsförbundet genom ett specialidrottsförbund. Stödbeloppet baseras på deltagarfrekvens vid föreningsaktiviteter.

Vi har efterfrågat men inte delgetts någon dokumenterad rutin som avser kontroller med syfte att bevilja och följa upp LOK-stöd. Muntligen beskrivs en process där föreningarna årligen lämnar in årsredovisning samt inför varje stödomgång, en digital sammanställning över antal genomförda aktiviteter och närvaro vid dessa. LOK-stöd betalas ut en gång per termin. Kontroller för att säkerställa att föreningen har rätt till bidrag utgörs av att handläggaren för den specifika bidragstypen granskar så att samtliga kravställda underlag har lämnats in och är korrekta.

Enligt de intervjuade görs stickprov på inlämnad närvarostatistik på så vis att originalnärvarokort för vissa föreningar begärs in och jämförs med inlämnad närvarostatistik. Omfattning av stickprovsurval och frekvens varierar, och vi uppfattar likaledes att former för detta baseras på informella arbetssätt. Vidare anges att det förekommit att föreningsstöd hålls inne, bland annat nämns en förening där bristande fakturahantering innebar att bidragsmedel inte utbetalades, utan i stället räknades av som en fordring. Ytterligare en faktor som konstateras påverka omfattning av kontroller är begränsningen av personella resurser. De intervjuade uttrycker att det finns behov av mer systematiska kontroller som ger en konkret bild av till exempel faktisk aktivitetsnärvaro. Dock anses det svårt, givet att det inte finns utrymme att ha personer på plats, för att dokumentera att aktiviteterna har genomförts i enlighet med inlämnad närvarostatistik.

Vi uppfattar att de intervjuade betraktar risken för manipulerade underlag för såväl ansökningar som återredovisningar som liten. Detta givet att antalet föreningar anses vara begränsat och kännedomen om föreningarna god.

Rutiner och kontroller avseende bidragstypen "kulturprojektbidrag"

I intervju redogörs för en kontrollprocess som tar avstamp i stadens Allmänna villkor för föreningsbidrag – det vill säga att erforderliga handlingar är inlämnade och att ansökande förening och projekt följer bestämmelserna.

För handläggning finns en "Bedömningsmatris" som kan likställas vid en checklista som bryter ned Allmänna villkor i mer konkreta kontroller för uppgifter som efterfrågas av de ansökande föreningarna, och som sedan bedöms i handläggningsprocessen.

Uppgifterna efterfrågas både vid ansökan av ett kulturprojektbidrag och i utvärderingsfasen. Vi har även tagit del av den mall som används för redovisning av kulturprojektbidrag. Kravställda uppgifter för redovisning av verksamhetsmässigt utfall innefattar bland annat uppgifter om publik och programtider. Därtill ska föreningen lämna en ekonomisk redovisning som visar vilka intäkter som arrangemanget genererat samt en redovisning av kostnader kopplade till arrangemanget.

Muntligen anges att många av de kulturprojekt som beviljas stöd är årligen återkommande projekt. För att ett projekt ska beviljas nytt stöd måste föregående års redovisning ha lämnats in och godkänts. Detta betraktas därvid fylla funktionen av en löpande kontroll av föreningen.

Rutiner och kontroller avseende bidragstyperna "pensionärsföreningar", "övriga vuxenföreningar" samt "föreningar med ungdomsverksamhet"

Nämnda bidragstyper avser föreningsbidrag för föreningar som inte bedriver idrottsverksamhet. Enligt intervjuuppgifter ska föreningar som ansöker om aktuella

Solna stad

Granskning av stadens arbete mot välfärdsbedrägerier

2025-01-23

bidragstyper, utöver själva ansökan, lämna in föregående års årsredovisning, revisionsberättelse och verksamhetsberättelse, samt verksamhetsplan och budget för aktuellt år. Syftet är att säkerställa att föreningen är registrerad i Solna stad. Har föreningen beviljats bidrag vid tidigare tillfälle krävs även en återredovisning av disponerat bidrag.

Rör ansökan ett avgränsat projekt ska syfte och mål redovisas. Rör ansökan ett verksamhetsbidrag ska sökande förening redovisa tänkt verksamhet.

Bland samtliga sökande föreningar görs ett slumpmässigt urval där handläggare genomför fysiska möten med utvalda föreningar för en "kvalitativ handläggning". Vid mötet ställer handläggaren frågor om bland annat föreningens verksamhet, hur bidraget är avsett att disponeras, sammansättning på styrelse etc. Den kvalitativa handläggningen följer ingen strukturerad process men uppges syfta till att ge handläggaren en fördjupad bild av den sökande föreningen. Inkommer en ansökan från en ny förening genomförs alltid ett fysiskt möte.

För de åtta bidrag som betalats ut under 2023 har två kvalitativa handläggningar genomförts, enligt uppgift. Dokumentation från kvalitativa handläggningar upprättas inte varför vi inte kan verifiera uppgiften.

I intervju framförs att det i regel är samma föreningar som ansöker om bidrag återkommande. Endast i undantagsfall inkommer ansökan från en nystartad förening. Detta medför att kännedomen om de sökande föreningarna är god, vilket anses reducera risken för att bidragen ska användas felaktigt.

4.2.1.1 **Bedömning**

Vi bedömer att det endast delvis finns ändamålsenliga kontroller för att förebygga och upptäcka välfärdsbedrägerier och andra oegentligheter rörande föreningar som söker om och återskriver bidrag.

Vår uppfattning är att de kontroller som görs i stora delar baseras på informella arbetssätt, vilket riskerar att leda till subjektiva bedömningar och en ej likvärdig handläggning. Utöver detta medför det även en risk för personberoende. Vi bedömer därför att dokumenterade handlägningsrutiner behöver upprättas för samtliga bidragstyper, samt att rutinerna synkroniseras för att, i den mån det är möjligt, utgå från samma kontrollmoment och ha samma bedömningsgrunder. Detta bidrar till likriktning och en enhetlig och standardiserad handläggning för samtliga bidragstyper. Vår bild är att det idag saknas gemensamma arbetssätt och samverkan mellan handläggarna då arbetet är anpassat för respektive bidragsform.

De kontroller som görs avseende kulturprojektbidrag följer en tydlig struktur och utgår från en standardiserad bedömningsmatris medan vi för LOK-stödet anser att nämnden bör beakta hur uppföljning av aktivitetsstöd kan utvecklas. Det bör även inkludera att ta ställning till en adekvat resurssättning i förhållande till nämndens ambitionsnivå för uppföljningsarbete.

Gällande bidragstyperna "pensionärsföreningar", "övriga vuxenföreningar" samt "föreningar med ungdomsverksamhet" bedömer vi att befintligt kontrollsystem - bör dokumenteras.

Solna stad

Granskning av stadens arbete mot välfärdsbedrägerier

2025-01-23

4.2.2 Stickprov

För att granska efterlevnad till interna regelverk har vi genomfört stickprovskontroll på tio handlagda och beviljade föreningsbidrag från 2023. Periodisering har valts med hänsyn till att det, då granskningen genomfördes, var det senaste året då sammanställning av totalt utbetalade bidragsbelopp fanns för hela året.

Bidragen har valts ut enligt ett riktat urval för att ge en variation i storlek på förening och verksamhet. Vi har granskat om inlämnade underlag handlagts enligt redovisade rutiner för respektive bidragstyp. Det vill säga om ansökan motsvarar kravställning i dokumentet "Förening i Solna stad" samt om beslut fattats och uppföljning gjorts i enlighet med muntligt redovisade processerna för LOK-stöd respektive bidragstyperna "pensionärsföreningar", "övriga vuxenföreningar" samt "föreningar med ungdomsverksamhet". För kulturprojektbidrag har vi granskat om handläggningen följer den dokumenterade checklisten.

4.2.2.1 Resultat av stickprov

Kulturprojekt

Kontrollmoment	Stickprov
Finns erforderliga handlingar enligt Allmänna villkor, det vill säga årsredovisning med: Årsrapport, verksamhetsberättelse, kassa- och revisionsberättelse, plan för likabehandling, nivå på medlemsavgifter	A: Verksamhetsberättelse avser 2020/2021, balansrapport avser räkenskapsåret 2021. Värdegrund finns. I övrigt saknas erforderliga handlingar. B: Uppgift om nivå på medlemsavgifter saknas, i övrigt komplett
Finns dokumentation avseende om Allmänna villkor efterlevs?	A: Saknas B: Framgår av bedömningsmatrisen
Finns dokumenterad ansökningshandling?	A: Ja B: Ja
Finns dokumentation för genomförd bedömning enligt bedömningsmatrisen?	A: Saknas B: Ja
Finns dokumenterad projektuppföljning?	A: Nej. B: Ja

LOK-stöd

Kontrollmoment	Förening
Finns dokumenterad ansökningshandling?	A: Ja B: Ja

Solna stad

Granskning av stadens arbete mot välfärdsbedrägerier

2025-01-23

Ansökningshandlingarna utgörs av digital närvarorapportering med antal aktiviteter, namngivna deltagare, datum och längd för aktiviteten.	<p>C: Ja</p> <p>D: Ja</p> <p>E: Ja</p>
<p>Finns erforderliga handlingar enligt Allmänna villkor, det vill säga årsredovisning med:</p> <p>Årsrapport, verksamhetsberättelse, kassa- och revisionsberättelse, plan för likabehandling, nivån på medlemsavgifter</p>	<p>A: Ja, utöver att årsrapport och nivå på medlemsavgifter saknas.</p> <p>B: Ja, utöver att årsrapport saknas.</p> <p>C: Ja, utöver att årsrapport saknas.</p> <p>D: Ja, utöver att årsmötesprotokoll avser 2024.</p> <p>E: Årsrapport och nivå på medlemsavgift saknas.</p>
Finns dokumentation avseende om Allmänna villkor efterlevs?	Saknas för samtliga föreningar.
Finns dokumentation över genomförda aktiviteter och närvaro?	Saknas för samtliga föreningar

"Pensionärsföreningar", "Övriga vuxenföreningar" samt "Föreningar med ungdomsverksamhet"

Kontrollmoment	Förening
Finns dokumenterad ansökningshandling?	<p>A: Ja</p> <p>B: Ja</p> <p>C: Ja</p>
<p>Finns erforderliga handlingar så som:</p> <p>Föregående års årsredovisning, revisionsberättelse, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan och budget för 2023.</p>	<p>A: Föreningen var nybildad varför årsredovisning, revisionsberättelse, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan ej upprättats. Dokumenterade stadgar finns.</p> <p>B: Budget för aktuellt år saknas</p> <p>C: Ja</p>
Finns dokumentation avseende om Allmänna villkor efterlevs?	Saknas för samtliga föreningar
Finns dokumentation avseende mål och syfte (för ett avgränsat projekt) eller beskrivning av tänkt verksamhet (för ett verksamhetsbidrag)?	<p>A: I beslutsunderlaget.</p> <p>B: Framgår av verksamhetsplan för aktuellt år.</p> <p>C: Framgår av verksamhetsplan för aktuellt år.</p>
Finns dokumentation där ansökt bidrag utvärderas och bedöms?	<p>Saknas för samtliga föreningar</p> <p>Kort, översiktlig motivering framgår av nämndens beslutsunderlag för samtliga föreningar.</p>

4.2.2.2 **Bedömning**

Vi bedömer att riktlinjer och rutiner för kontrollmoment rörande föreningsbidrag endast delvis efterlevs.

Vi konstaterar att det i flera väsentliga avseenden saknas kravställda handlingar som ska finnas upprättade för att föreningsbidrag ska kunna beviljas. För kulturprojekt finns en dokumenterad process som i allt väsentligt följs. Grunder för beslut om bidrag framgår av bedömningsmatrisen, som utgår från Allmänna villkor, vilket ger transparens och möjliggör en handläggningsprocess med reliabilitet.

För LOK-stöd och bidrag till "Pensionärsföreningar", "Övriga vuxenföreningar" samt "Föreningar med ungdomsverksamhet" saknas dokumentation över huruvida Allmänna villkor efterlevs, vilket är en grund i bidragsbeslut. För dessa bidragstyper saknas också formella underlag i större utsträckning.

Vår bedömning är således att handläggning är godtycklig mellan olika bidragstyper och att efterlevnad till Allmänna villkor behöver stärkas. Handläggningsprocessen bör ta avstamp i regelverket och dokumenteras. Detta ökar också transparensen samt reducerar det personberoende som vi anser präglar framför allt handläggning av lokalt aktivitetsstöd och samt bidragsformerna "Pensionärsföreningar", "Övriga vuxenföreningar" samt "Föreningar med ungdomsverksamhet".

4.2.3 **Riskanalys**

Enligt intervjuer genomförs riskanalys utan att nämnden är delaktig, och i stället inom förvaltningen som också tar fram förslag till internkontrollplan.

Som vi beskrev i föregående rapportavsnitt har det uppdagats ett behov av stärkta kontroller för närvarostatistik som utgör grund för bidragsmedel. De intervjuade framför att 2025 års internkontrollplan kommer att innehålla kontrollmoment med bäring på detta, samt tydlig kravställning av när kontrollerna ska genomföras. I nuläget pågår diskussion om hur kontrollerna ska tillämpas.

4.2.3.1 **Bedömning**

Vi bedömer att nämnden inte genomfört någon riskanalys med avseende på risker för oegentligheter och välfärdsbrottslighet i förhållande till föreningsbidrag.

Vi ser dock positivt på att nämnden beaktat en sådan risk för 2025.

5 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadens förebyggande arbete i form av styrning, intern kontroll och uppföljningar är tillräckliga för att motverka välfärdsbedrägerier och andra former av oegentligheter.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att stadens förebyggande arbete endast delvis är tillräckligt för att motverka välfärdsbedrägerier och andra former av oegentligheter.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att riktlinjen för arbetet mot välfärdsbrottslighet implementeras
- Tillse att arbetet mot välfärdsbrottslighet samordnas inom hela staden
- Tillse resurser för en ändamålsenlig organisation för arbetet
- Genomföra en riskanalys med fokus på välfärdsbrottslighet samt säkerställa att samtliga nämnder tar fram riskanalyser med fokus på området
- Säkerställa att befintliga rutiner avseende upphandling och inköp efterlevs
- Upprätta rutiner för hur misstankar om välfärdsbrottslighet ska hanteras
- Tillse att riktlinjen för arbetet mot välfärdsbrottslighet beaktar värdet av att utveckla de verksamhetsanpassade kontrollprocesserna
- Säkerställa kompetensutveckling inom välfärdsbrottslighet för relevanta funktioner
- Etablera strukturer för intern och extern samverkan inom ämnet

Vidare rekommenderar vi omvårdnadsnämnden att:

- Ta fram skriftliga rutiner och riktlinjer för kontrollmoment rörande utförare av hemtjänst och personlig assistans i syfte att reducera risken för välfärdsbrottslighet
- Säkerställa att kontroller av privata utförare som genomförs dokumenteras och sparas på erforderligt sätt

Vidare rekommenderar vi kultur- och fritidsnämnden att:

- Ta fram skriftliga rutiner och riktlinjer för kontrollmoment rörande handläggning och beslut för föreningsbidrag i syfte att reducera risken för välfärdsbrottslighet
- Säkerställa tillräcklig transparens i handläggningsprocesserna



Solna stad

Granskning av stadens arbete mot välfärdsbedrägerier

2025-01-23

Datum som ovan

KPMG AB

Helena Hansson

*Certifierad kommunal yrkesrevisor,
specialist*

Sofie Ernerudh

Verksamhetsrevisor

Nadia Ismael

Verksamhetsrevisor

Mikael Lind

*Certifierad kommunal yrkesrevisor,
kvalitetssäkrare*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

6 Bilaga A

Granskningen har varit föremål för bland annat följande underlag:

- Solna stads verksamhetsplan och budget 2024
- Riktlinjer för upphandling och inköp
- Riktlinjer för representation, gåvor, sponsring och mot mutor
- Trygghetspolicy för Solna stad
- Anvisning mutor
- Policy för konkurrensutsättning
- Säkerhetspolicy
- Riktlinje för arbetet mot välfärdsbrottslighet
- Ägardirektiv för Solna Vatten AB
- Stadgar för Stiftelsen

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Stadsdirektör
- T.f. ekonomichef
- T.f. inköps- och upphandlingschef
- Avdelningschef myndighetsutövning LSS
- Avdelningschef myndighetsutövning SoL
- Biträdande avdelningschef myndighetsutövning LSS
- Biträdande avdelningschef myndighetsutövning SoL
- Controller och stabschef administration
- Förvaltningschef förvaltning för arbetsmarknad, kultur och fritid
- Handläggare föreningsstöd
- Ordförande kultur- och fritidsnämnden
- Presidiet omvårdnadsnämnden