

Södertälje kommun

Granskning av kommunens interna
kontroller för att motverka
välfärdsbrott



Innehåll

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	4
1. Inledning	6
1.1 Bakgrund.....	6
1.2 Syfte och revisionsfrågor	6
1.3 Granskade nämnder och avgränsningar	7
1.4 Metod och genomförande	7
1.5 Revisionskriterier	7
1.5.1 Introduktion till COSO-modellen för intern kontroll.....	7
1.6 Definition av välfärdsbrottslighet	8
2. Kontrollmiljö och informationsspridning	9
2.1 Kommunfullmäktige har formulerat mål som rör välfärdsbrottslighet.....	9
2.2 Kommunfullmäktiges mål och arbetet genom Pax mot välfärdsbrottslighet bryts inte ned i granskade nämnders verksamhetsplaner	10
2.3 Det finns styrande dokument som sätter ramar för arbetet mot välfärdsbrottslighet	10
2.4 Signaler om välfärdsbrottslighet har inkommit genom kommunens visseblåsarfunktion	10
2.5 Omvärldsbevakning och kompetenshöjande insatser sker i olika former	11
2.6 Samarbetet mellan nämnderna och inom kontoren kan förbättras	12
2.7 Vår bedömning.....	12
3. Riskbedömningar	14
3.1 Samtliga nämnder ska inkludera risken för korruption i sina internkontrollplaner	14
3.2 Telge Inköp har inte analyserat risker för välfärdsbrottslighet specifikt	14
3.3 Socialnämnden har inte analyserat risker för välfärdsbrottslighet inom området HVB-hem i internkontrollprocessen.....	15
3.4 Äldreomsorgsnämnden har inte analyserat risker för välfärdsbrottslighet i internkontrollprocessen	15
3.5 Tekniska nämnden har inte analyserat risker för välfärdsbrottslighet inom området tekniska konsulter i internkontrollprocessen	16
3.6 Vår bedömning.....	16
4. Kontrollmoment	17
4.1 Paxarbetet genomsyrar kontorens arbete mot välfärdsbrottslighet i olika utsträckning .	17
4.1.1 Telge Inköp ska tillämpa egna uteslutningsgrunder vid upphandling enligt 19 kap. LOU	17
4.1.2 Det finns ett behov av att stärka individ- och avtalsuppföljningen av placeringar i HVB-hem inom socialnämndens ansvarsområde	19
4.1.3 Uppföljningen av privata utförare sker på olika nivåer och med flera kompletterande uppföljningsmetoder inom äldreomsorgsnämnden	20
4.1.4 Samhällsbyggnadskontoret har identifierat risker med användningen av tekniska konsulter inom tekniska nämndens ansvarsområde.....	21
4.2 Verksamheterna har identifierat risker för otillräcklig hantering av hot, påtryckningar och jävssituationer	23
4.3 Vår bedömning.....	24
5. Uppföljning och utvärdering	26
5.1 Uppföljning och utvärdering av riskanalyser och kontrollåtgärder sker i olika former	26
5.2 Vår bedömning.....	26
6. Svar på revisionsfrågor	27

Bilaga 1 - Källförteckning..... 29

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av Södertälje kommuns förtroendevalda revisorer granskat om Telge Inköp, socialnämnden, äldreomsorgsnämnden samt tekniska nämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrottslighet i verksamheterna. Vår sammantagna bedömning är att styrelse och nämnderna till viss del har säkerställt en tillräcklig kontroll i ändamålsenlig utsträckning.

I rapporten uppmärksammar vi att Södertälje kommun under flera år har arbetat aktivt och strategiskt genom att vidta flera framgångsrika åtgärder för att säkerställa en god kontrollmiljö för att motverka välfärdsbrottslighet. Inte minst genom det så kallade Paxarbetet som genomsyrar hela kommunkoncernen. Det har tagits många positiva steg mot att stärka kontrollmiljön och medvetenheten inom området. Vi konstaterar dock att Paxarbetet framför allt utvecklas operativt på kontorsnivå och att kommunfullmäktiges mål och arbete genom Pax mot välfärdsbrottslighet inte bryts ned i granskad styrelse eller nämnders verksamhetsplaner. Vi bedömer därför att det finns utrymme för förbättringar för att motverka välfärdsbrottslighet inom kommunkoncernen.

Det finns kommunövergripande styrande dokument och rutiner som sätter ramar för det korruptionsförebyggande arbetet, men inga dokument så som en policy eller handlingsplan som explicit rör välfärdsbrottslighet. Granskade styrelse och nämnder har inte heller fastställt styrande dokument som rör välfärdsbrottslighet. Detta kan indikera att frågan inte prioriteras tillräckligt högt på den strategiska agendan av politiken.

Kompetenshöjande insatser genomförs, bland annat genom informationspridning om regelverk, riskanalyser och kontroller i form av utbildningar och föreläsningar. Vi bedömer det vara väsentligt att säkerställa fortsatt återkommande kompetenshöjning för nyanställda, övriga kommunanställda och tekniska konsulter.

Vidare har kommunen vidtagit flera åtgärder för att säkerställa ändamålsenliga kontrollåtgärder för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott. Det finns många effektiva komponenter i nuvarande kontrollåtgärder, men det finns brister och utrymme för förbättringar. Samtliga verksamheter har bland annat identifierat risker för otillräcklig hantering av hot, påtryckningar och jävssituationer samt otillräckliga kontroller av anställdas bisysslor. Vi vill poängtera vikten av att säkerställa tillräcklig informationspridning och kontroller om dessa risker framgent.

Det finns en ambition att skala upp och vässa Paxarbetet. Det bedömer vi vara positivt, och det är väsentligt att alla kontor och enheter är aktiva och att arbetet integreras i nämndernas internkontrollprocesser. Det är av vikt att ständigt vidareutveckla Paxarbetet då kommunen hela tiden ställs inför nya risker kopplat till välfärdsbrottslighet som måste hanteras. Sammantaget bedömer vi det vara väsentligt att politiken tar ansvar för att ställa krav på kontoren om en tillräcklig intern kontroll samt att välfärdsbrottslighet fortsatt är en prioriterad fråga.

I kapitel 4.3 utvecklar vi respektive styrelse/nämnds utvecklingsområden. Mot bakgrund av granskningen rekommenderar vi att Telge Inköp, socialnämnden, äldreomsorgsnämnden samt tekniska nämnden:

- ▶ Formulerar prioriterade åtgärder i respektive bolags/nämnds affärsplan/verksamhetsplan för att tydliggöra bolagets/nämndernas mål och inriktning kring arbetet för att intensiviera arbetet med att stävja välfärdsbrottslighet.
- ▶ Säkerställer att varje verksamhetsområde, med utgångspunkt i lokala riskanalyser, identifierar vilka indikatorer som skulle kunna signalera att välfärdsbrottslighet eller andra oegentligheter pågår. Inventera var det saknas rutiner eller kontroller för att

löpande bevaka dessa och stärka kontrollen; vid behov även i form av kontorsöverskridande kontroller.

- ▶ Säkerställer fortsatt kontinuerlig kompetensutveckling om välfärdsbrottlighet och otillåten påverkan för nyanställda, övriga kommunanställda och tekniska konsulter.
- ▶ Säkerställer att det finns en plan för hur bolaget/kontoren ska samverka internt, med övriga bolag/kontor och med samordnaren mot välfärdsbrottlighet inom ramen för Paxarbetet mot välfärdsbrottlighet.
- ▶ Säkerställer att nya arbetssätt och kontroller kontinuerligt utvecklas inom ramen för Paxarbetet i syfte att upptäcka nya risker kopplat till välfärdsbrottlighet.
- ▶ Säkerställer tillräcklig informationsspridning och kontroller kring risken för hot, påtryckningar, jävssituationer och otillåtna bisysslor.
- ▶ Säkerställer att respektive bolag/kontor följer upp och återrapporterar vidtagna åtgärder och effekter, inklusive lärdomar utifrån enskilda situationer som har uppdagats till ansvarig styrelse eller nämnd.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport "Välfärdsbrott mot kommuner och regioner" är det av stor vikt att kommuner förebygger och åtgärdar felaktigheter. Brå konstaterar dock att kommuner ofta saknar metoder för att upptäcka och beivra välfärdsbrottslighet. Kommuner behöver därför stärka det förebyggande arbetet samt säkerställa en tydlig process för att hantera problem när de upptäcks.

En del i kommunens Paxarbete handlar om att bekämpa välfärdsbrottsligheten. Välfärdsbrottslighet är när en extern aktör, företag eller privatperson, otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning. Att nyttja kommunala medel för egen vinning är brottsligt i sig, men nyttjandet av kommunala medel som ett företag eller en person tillskansat sig på otillbörligt sätt kan också användas för att finansiera annan kriminell verksamhet. Det är därför av högsta vikt att kommunens nämnder arbetar aktivt med att förhindra välfärdsbrottslighet.

Kommunen behöver arbeta aktivt för att stärka det förebyggande arbetet mot välfärdsbrott och säkerställa att det finns en tydlig process för att hantera problem när de upptäcks.

Revisorerna har inom ramen för sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat nämndernas arbete med att förebygga välfärdsbrottslighet som ett väsentligt område för granskning. Föreliggande granskning följer av den förstudie som revisorerna låtit genomföra, där det konstateras att ingen av de 14 granskade nämnderna gör någon tydlig och direkt koppling i form av nämndmål eller indikatorer i sina respektive verksamhetsplaner, mellan fullmäktiges övergripande mål och arbetet mot välfärdsbrottslighet.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om Telge Inköp, socialnämnden, äldreomsorgsnämnden samt tekniska nämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrottslighet i verksamheterna.

Kontrollmiljö

- ▶ Har ansvariga nämnder och bolag säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för välfärdsbrottslighet?
 - Finns ändamålsenliga rutiner, riktlinjer och vägledningar för att säkerställa rättssäkra och korrekta beslut?
 - Finns en ändamålsenlig visseblåsartjänst?
 - Genomförs kompetenshöjande insatser?

Information och kommunikation

- ▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare på ett ändamålsenligt sätt?
- ▶ Finns ett ändamålsenligt samarbete mellan aktuella verksamheter i kommunen?

Riskbedömningar

- ▶ Genomförs ändamålsenliga riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna för välfärdsbrottslighet?

Kontrollmoment

- ▶ Finns ändamålsenliga kontrollsystem för att effektivt förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrottslighet?
 - På vilket sätt rapporteras och följs anställdas bisysslor upp?

Uppföljning och utvärdering

- ▶ Sker tillräcklig uppföljning av riskanalyser och kontrollåtgärder?
- ▶ Sker tillräckliga utvärderingar av kontrollåtgärder?

1.3 Granskade nämnder och avgränsningar

Granskningen avser Telge Inköp, socialnämnden, äldreomsorgsnämnden och tekniska nämnden. Granskningen är inriktad på det övergripande arbetet med nedslag i arbetet med upphandling och inköp, HVB-hem, hemtjänst samt tekniska konsulter. Granskningen inriktar sig på den interna kontrollen kopplat till välfärdsbrottslighet, och syftar således inte till att upptäcka eller utreda enskilda välfärdsbrott.

1.4 Metod och genomförande

Granskningens genomförande baseras på dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstepersoner. Samtliga intervjuade funktioner och granskade underlag framgår av källförteckningen.

1.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk beslutade av fullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallag (2017:725)
- ▶ Bidragsbrottslag (2017:612)
- ▶ Brottsbalk (1962:700)
- ▶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- ▶ Socialtjänstlag (2001:453)
- ▶ Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
- ▶ Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
- ▶ COSO-modellen för intern kontroll
- ▶ Andra styrande dokument beslutade av fullmäktige

1.5.1 Introduktion till COSO-modellen för intern kontroll

Det finns ingen formellt fastställd standard för hur den interna kontrollen ska hanteras i kommuner. I praktiken har dock en amerikansk standard blivit dominerande: *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*. Målet med COSO och intern kontroll är att säkerställa att risker undviks och ge en trygghet i att organisationens mål uppfylls. COSO-modellens huvudmål är att garantera en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten samt att lagar följs.

COSO-modellen består av fem huvudkomponenter: kontrollmiljö, riskanalys, kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt uppföljning. Dessa förklaras mer

utförligt i rapporten vars disposition följer huvudkomponenterna (komponent ett och fyra har slagits ihop).

1.6 Definition av välfärdsbrottslighet

Det finns idag ingen nationell definition av välfärdsbrottslighet. Sveriges kommuner och regioner (SKR) använder begreppet välfärdsbrottslighet för att beskriva situationer när en extern aktör - företag och/eller privatperson - otillbörligen utnyttjar allmänna medel för egen vinning. Enligt Brå inkluderas i första hand bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemen i termen välfärdsbrott. Välfärdsbrottsutredningens (SOU 2017:37) kriterium för välfärdsbrott är i princip att brotten är samhällsskadliga. Upphandlingsmyndigheten inrymmer problematiken i begreppet arbetslivskriminalitet. I Polismyndighetens myndighetsövergripande lägesbild för den organiserade brottsligheten 2023 beskrivs att definitionen av brott mot välfärdssystem bör utvidgas till att omfatta fler samhällsaktörer än vad som traditionellt varit fallet.

2. Kontrollmiljö och informations spridning

Enligt COSO-modellen består kontrollmiljön exempelvis av etiska värderingar, ledarskapsresurser och ansvarsfördelning inom organisationen. Utöver organisationskultur består kontrollmiljön även av styrdokument, till exempel policyer och riktlinjer. Enligt modellen är det även väsentligt att information och kommunikation mellan olika nivåer i en organisation fungerar väl för att en organisation ska lyckas identifiera, fånga upp och kommunicera relevant information till ledningen och de som arbetar med intern kontroll. Det kan röra information från nätverk och kompetensgrupper som rör det brottsförebyggande arbetet, men även kommunikation kring riktlinjer och rutiner samt ansvarsfördelning inom organisationen. Kopplat till det brottsförebyggande arbetet är frågan kring samverkan med interna och externa parter central.

I detta kapitel redogör vi för iakttagelser och lämnar bedömningar kopplat till nedanstående revisionsfrågor:

- ▶ Har ansvariga nämnder och bolag säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för välfärdsbrott?
 - Finns ändamålsenliga rutiner, riktlinjer och vägledningar för att säkerställa rättssäkra och korrekta beslut?
 - Finns en ändamålsenlig visselblåstjänst?
 - Genomförs kompetenshöjande insatser?
- ▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare på ett ändamålsenligt sätt?
- ▶ Finns ett ändamålsenligt samarbete mellan aktuella verksamheter i kommunen?

2.1 Kommunfullmäktige har formulerat mål som rör välfärdsbrottslighet

Under hösten 2022 formulerade majoritetens tre partier fem gemensamma prioriteringar att arbeta med under kommande mandatperiod. Dessa fem prioriteringar återspeglas i de prioriteringar som föreslås i kommunfullmäktiges mål och budget 2024 med plan för 2025 och 2026. En av dessa prioriteringar lyder: *Fatta nödvändiga beslut för att bekämpa grov organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet*. I mål och budget beskrivs att Södertälje kommun under lång tid har arbetat och samverkat för att motverka den grova organiserade brottsligheten. Som exempel på viktiga åtgärder som motverkar fusk och bedrägerier nämns hårdare markanvisningspolicy med tydliga krav på exploatörer, stoppa fusk inom vård och omsorg, samt samverka med Polisen och andra myndigheter.

Vidare framgår att arbetet ska fortsätta och intensifieras. För att stärka tryggheten och säkerheten för invånarna behövs ökad samverkan mellan myndigheter, skolor, föreningar, näringsliv och civilsamhälle. Södertälje kommun ska fortsätta det intensiva arbetet med att identifiera och åtgärda otrygga miljöer, bekämpa den grova organiserade brottsligheten och stärka säkerheten för kommunens invånare. Detta sker inom ramen för Pax, en myndighetsgemensam arbetsform mellan Södertälje kommunkoncern och lokalpolisområde Södertälje, mot den organiserade brottsligheten.

Två av kommunfullmäktiges mål i mål och budget 2024 med plan för 2025 och 2026 berör Pax och kommunens arbete mot organiserad brottslighet med koppling till välfärdsbrottslighet:

- ▶ KF-mål 4: Södertälje kommuns invånare lever tryggt och säkert.
- ▶ KF-mål 10: Södertälje kommun kan rekrytera, behålla och utveckla medarbetare med rätt kompetens.

Mål 4 berör arbetet inom Pax, samverkan med polisen och andra myndigheter i syfte att motverka den organiserade brottsligheten. Mål 10 handlar om att säkerställa tilliten till den kommunala organisationens förvaltning och bolag. Bakgrundskontroller nämns som åtgärd för att motverka organiserad brottslighet.

Nämnderna ska förhålla sig till kommunfullmäktiges mål i sina verksamhetsplaner genom att förtydliga och konkretisera målen inom ramen för sitt specifika samhällsuppdrag och de målgrupper nämnderna ansvarar för. I mål och budget 2024 med plan för 2025 och 2026 anger också kommunfullmäktige specifika fokusområden för varje nämnd som de förväntas att särskilt fokusera på under kommande verksamhetsår. Samtliga nämnder ska:

- ▶ Fortsätta det myndighetsgemensamma arbetet mot välfärdsbrottslighet genom Pax.

2.2 Kommunfullmäktiges mål och arbetet genom Pax mot välfärdsbrottslighet bryts inte ned i granskade nämnders verksamhetsplaner

I revisorernas tidigare genomförda förstudie av nämndernas arbete mot organiserad brottslighet genom Pax, konstaterades att ingen av de 14 kartlagda nämnderna gör någon tydlig och direkt koppling i form av nämndmål eller indikatorer i sina respektive verksamhetsplaner, mellan kommunfullmäktiges övergripande mål och arbetet mot välfärdsbrottslighet. I förstudien konstaterades däremot att nämndernas nuvarande mål och initiativ i flera fall kan påverka arbetet mot välfärdsbrott utan att nämnden gör den explicita kopplingen. Därutöver konstaterades att vissa nämnder redogör för aspekter avseende välfärdsbrottslighet i brödtext. Dessa kopplas dock inte till specifika nämndmål, uppdrag eller indikatorer utan utgör endast omvärldsbevakning.

2.3 Det finns styrande dokument som sätter ramar för arbetet mot välfärdsbrottslighet

Det finns inget av kommunstyrelsen eller granskade nämnder och bolag fastställt styrande dokument som explicit rör välfärdsbrottslighet. Det finns dock flera övergripande styrande dokument fastställda av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen som sätter vissa ramar för kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet. Däribland riktlinjer för motverkan av korruption, en uppförandekod för leverantörer, riktlinjer för hur bisysslor ska hanteras, program för uppföljning av verksamhet där privata utförare finns, samt riktlinjer och rutiner för inköp och upphandling. Ingen av dessa nämner specifikt välfärdsbrottslighet, men de berör bland annat att kommunens externa leverantörer ska följa lagstiftning och avtal, utveckla strategier och program för hantering av korruption, värna förtroendet för kommunen, samt inte ta emot mutor.

Därtill finns en omfattande mängd rutiner, metodstöd, mallar, checklistor, processkartor etc. som stöd vid utredning och kontroller för att säkerställa korrekta utbetalningar. Dessa har respektive kontor upprättat.

2.4 Signaler om välfärdsbrottslighet har inkommit genom kommunens visselblåsarfunktion

Södertälje kommun har en extern visselblåsarfunktion där anställda och andra med arbetsrelaterad koppling till kommunen (exempelvis konsulter, leverantörer, volontärarbetare, praktikanter och arbetssökande) kan rapportera om misstänkta missförhållanden. På kommunens hemsida framgår att visselblåsarfunktionen inte ska användas till att rapportera om personliga missförhållanden som endast påverkar den som rapporterar och dennes arbetssituation, till exempel konflikter. Funktionen kan däremot exempelvis användas vid misstanke om muta, bedrägeri, stöld, jäv, olämplig bisyssla, närstående som gynnas av anställd i kommunen eller andra lagbrott. Visselblåsaren skyddas av sekretess, anställningsskyddslagen och medbestämmandelagen.

Rapporteringen sker genom ett webbformulär och hanteras av den utomstående leverantören Lantero. Rapportering för något som gäller Södertäljes kommunala bolag sker via Telge AB:s hemsida. Lantero gör den första initiala genomgången av anmälan. Samtliga anmälningar rapporteras vidare till kommunen som fattar beslut om eventuell vidare utredning. Dataskyddskoordinatorn administrerar ärendet. Kommunen kan anlita en extern utredare vid behov. Vid behov skapas en åtgärdsplan som implementeras och följs upp.

Vissa inkomna anmälningar har bäring på välfärdsbrottslighet, även om de flesta är kopplade till ekonomiskt utnyttjande eller otillbörliga beslut inom kommunen. Intervjuade beskriver att det finns förhoppningar om att fler anmälningar med bäring på välfärdsbrottslighet ska inkomma via visselblåsarfunktionen. Detta ska bland annat ske genom att tydligare marknadsföra funktionen.

2.5 Omvärldsbevakning och kompetenshöjande insatser sker i olika former

Samtliga medarbetare inom enheterna i kontoren i kommunen ska delta i SKR:s utbildning mot mutor, jäv och korruptionsbekämpning. Därutöver sker kompetenshöjande i olika former inom respektive kontor och enhet samt inom Telge Inköp. Under hösten 2024 ska exempelvis chefer inom hemtjänsten delta i kompetenshöjande insatser gällande otillåten påverkan. Samtliga nya medarbetare inom resultatområdet barn och ungdom får i introduktionen, eller under första året, utbildning och genomgång kring otillåten påverkan mm. Genom ett samarbete med Mälardalskommunerna har socialkontoret under våren 2024 haft en utbildningsserie om välfärdsbrottslighet för myndighetsutövare. Omsorgskontoret har under våren 2024 haft obligatoriska föreläsningar om välfärdsbrottslighet för handläggarna. En kommunikationsplan är under framtagande i samverkan mellan social- och omsorgskontoret, säkerhetsavdelningen och Polisen i Södertälje. Syftet är att kommunicera arbetet för att motverka välfärdsbrott både internt och externt, samt att sprida information om visselblåsarfunktionen.

Intervjuade inom samhällsbyggnadskontoret påtalar att de arbetar aktivt med att medvetandegöra kring hur välfärdsbrottslighet påverkar samhällsbyggnadssektorn, och att Paxarbetet ingår i kontorets kompetensutvecklingsplan. Intervjuade framhäver även vikten av att utbilda upphandlade externa konsulter i samma utsträckning som anställda i kommunen. Det kan exempelvis röra kommunens rutiner för antikorruption och otillåten påverkan, samt information om välfärdsbrottslighet. Samhällsbyggnadskontoret gör detta i stor utsträckning idag, men det finns luckor där detta arbete kan stärkas enligt intervjuade.

Intervjuade betonar även att det finns ett behov av att fortsatt säkerställa kompetenshöjande insatser för nyanställda och för kommunanställda. Det finns en önskan om att säkerhetsavdelningen upprättar en obligatorisk utbildning för det brottsförebyggande arbetet, däribland välfärdsbrottslighet, antikorruption och otillåten påverkan. Säkerhetsavdelningen delar detta behov. Under 2024 ska informationsmaterial som inkluderar kommunens visselblåsarfunktion samt krav som ställs på kommunens anställda vad gäller exempelvis bisysslor tas fram till medarbetare hos externa utförare.

Vidare framgår av kommunfullmäktiges mål och budget 2024 med plan för 2025 och 2026 att kommunen ser ett behov av samverkan och samordning mot brott. Detta avser framför allt extern samverkan mellan kommunen och andra myndigheter, skolor, näringsliv och civilsamhälle. Information och erfarenheter med olika myndigheter och andra externa aktörer sker i olika former genom samverkansforum. Erfarenheter delas sedan med medarbetarna inom kontoren.

Exempelvis sker samverkan med myndigheter inom ramen för Paxarbetet, bland annat genom möten med ledningsgruppen inom kommunstyrelsens kontor. Bland deltagande myndigheter och andra externa aktörer i de olika samverkansforumen återfinns Ekobrottsmyndigheten och Riksenheten mot korruption under Nationella operativa

avdelningen (NOA) på Polisen, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Försäkringskassan, Region Stockholm och SKR. Samverkan sker även mellan omsorgskontoret, Cura, Municipal samt KGV¹. Samverkansformerna är formella och sker med regelbundenhet.

2.6 Samarbetet mellan nämnderna och inom kontoren kan förbättras

Vad gäller det interna samarbetet mellan nämnderna och inom kontoret saknas uttalade politiska målsättningar, även om det finns uttalade ambitioner att göra Paxarbetet mer strategiskt sammanhållet inom kommunen och mellan kontoren, där även bolagen ska involveras. I dagsläget samarbetar kontoren i viss utsträckning inom ramen för Paxarbetet, inte minst socialkontoret och omsorgskontoret. Samarbete sker även med Telge Inköp, både i upphandlings- och uppföljningsprocessen samt för att motverka välfärdsbrottslighet. Detta gäller även samhällsbyggnadskontoret.

Flera intervjuade inom socialkontoret och omsorgskontoret beskriver dock att det finns ett visst avstånd mellan enheter och stab, vilket kan försvåra det interna samarbetet inom kontoret. Bättre internt samarbete beskrivs vara ett utvecklingsområde för att intensifiera kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet. Därtill finns en osäkerhet i vilken typ av information som får delas mellan verksamheter inom nämnden, samt mellan olika nämnder i kommunen. Det framgår att det inte enbart är rättsliga hinder som bidrar till att information inte delas i den utsträckning som krävs, utan också att lagstiftningen uppfattas som svåröverskådlig och komplicerad och det finns en okunskap och osäkerhet kring hur reglerna ska tillämpas. Det har lett till att de möjligheter som finns underutnyttjas eller tillämpas på ett inkonsekvent sätt. Socialkontorets jurister har under 2024 upprättat en rutin för när kommunen kan bryta sekretess.

2.7 Vår bedömning

Södertälje kommun har under flera år arbetat aktivt och strategiskt genom att vidta flera framgångsrika åtgärder för att säkerställa en god kontrollmiljö för att motverka välfärdsbrottslighet. Inte minst genom Paxarbetet som genomsyrar hela kommunkoncernen. Det har tagits många positiva steg mot att stärka kontrollmiljön och medvetenheten inom området. Vi konstaterar dock att Paxarbetet framför allt utvecklas operativt på kontornivå och att kommunfullmäktiges mål och arbetet genom Pax mot välfärdsbrottslighet inte bryts ned i granskad styrelse eller nämnders verksamhetsplaner. Vi bedömer därför att det finns utrymme för förbättringar för att motverka välfärdsbrottslighet inom kommunkoncernen.

Det finns kommunövergripande styrande dokument och rutiner som sätter ramar för det korruptionsförebyggande arbetet, men inga dokument så som en policy eller handlingsplan som explicit rör välfärdsbrottslighet. Granskade styrelse och nämnder har inte heller fastställt styrande dokument som rör välfärdsbrottslighet. Detta kan indikera att frågan inte prioriteras tillräckligt högt på den strategiska agendan av politiken.

Visselblåsarfunktionen är ändamålsenlig och skyddar visselblåsaren, men det finns behov av att tydligare marknadsföra funktionen för att öka antalet anmälningar. Vidare genomförs kompetenshöjande insatser, bland annat genom informationsspridning om regelverk, riskanalyser och kontroller i form av utbildningar och föreläsningar. Vi bedömer det vara väsentligt att säkerställa fortsatt återkommande kompetenshöjning för nyanställda och övriga kommunanställda. Det finns också utrymme för att stärka informationsspridningen ytterligare, särskilt genom att säkerställa att alla medarbetare, inklusive nyanställda och externa tekniska konsulter, får tillgång till relevant information och utbildning.

¹ Kommunal granskning av välfärdsbrottslighet. Ett nätverk som startades mellan olika kommuner på Södertörn, men nu har utökats. Nätverket träffas flera gånger per termin och diskuterar välfärdsbrottslighet kopplat till hemtjänst.

Vi bedömer att det finns ett ändamålsenligt samarbete för att motverka välfärdsbrottslighet mellan aktuella aktörer, särskilt genom extern samverkan med myndigheter och andra externa aktörer inom ramen för Paxarbetet. Det interna samarbetet kan dock förbättras genom att minska avståndet mellan enheter och stab, samt genom att klargöra vilken typ av information som får delas mellan verksamheter och nämnder samt när informationen ska delas.

Sammantaget bedömer vi det vara väsentligt att politiken tar ansvar för att ställa krav på kontoren om en tillräcklig intern kontroll samt att välfärdsbrottslighet fortsatt är en prioriterad fråga.

3. Riskbedömningar

Risikanalys inom COSO-modellen handlar om att identifiera interna och externa risker som en organisation riskerar att utsättas för. Till analysen hör också att kvantifiera hur stor sannolikhet det är att identifierad risk inträffar samt vilka konsekvenserna skulle bli för organisationen. Utifrån verksamhetens behov kan det finnas anledningar att göra riskanalyser på olika nivåer och i olika omfattning i organisationen för att hantera risker på ett ändamålsenligt sätt.

I detta kapitel redogör vi för iakttagelser och lämnar bedömningar kopplat till nedanstående revisionsfråga:

- ▶ Genomförs ändamålsenliga riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna för välfärdsbrott?

3.1 Samtliga nämnder ska inkludera risken för korruption i sina internkontrollplaner

Enligt Riktlinjer för motverkan av korruption - mutor, jäv och oegentligheter ska varje nämnd i sin internkontrollplan ha med riskområdet korruption. Varje kontor och verksamhet ska göra en riskanalys av korruption. På kontornivå ska riskanalys ske fortlöpande, minst en gång per år, samt vid förändringar i organisation eller verksamhet och vid personella och organisatoriska förändringar. Därtill ska två kontrollmoment från den kommunövergripande internkontrollplanen omhändertas i respektive nämnds internkontrollplaner. Dessa avser informationssäkerhet och inköpsprocessen.

Samtliga kontor har inom ramen för Paxarbetet under den inledande fasen identifierat risker för välfärdsbrottslighet i verksamheterna som sedan legat till grund för samarbetet. Det ska enligt uppgift sedan ske återkommande var fjärde år inom de olika kontoren. Intervjuade beskriver att det finns ett behov av att se över risk- och väsentlighetsarbetsprocessen inom ramen för Paxarbetet. Bland annat genom att uppdatera risk- och väsentlighetsanalysen årligen, samt följa upp internkontrollarbetet varje år.

Kommunen har upphandlat och ska implementera verksamhetssystemet Stratsys i början av 2025. Det finns förhoppningar att det ska standardisera och systematisera internkontrollarbetet inom kommunen.

3.2 Telge Inköp har inte analyserat risker för välfärdsbrottslighet specifikt

I Telge Inköps risk- och väsentlighetsanalys har 22 risker analyserats och tre valts ut till internkontrollplanen 2024. Styrelsen tar årligen del av en samlad åiterrapportering av resultatet senast i samband med beslut om årsrapport. Följande kontrollmoment/riskåtgärder som i viss utsträckning rör välfärdsbrottslighet har identifierats:

- ▶ Kriminella tas in i verksamheten.

Ett samarbete har påbörjats med kommunens säkerhetsavdelning i syfte att upprätta rutiner kring både nya och gamla medarbetare. Vissa medarbetare, däribland VD, chefer och ett antal inköpare, kommer vara säkerhetsklassade för att kunna hantera fler säkerhetsklassade upphandlingar. Bakgrundskontroller är stoppade till följd av kommunens beslut under hösten 2023.

- ▶ Alla inköp görs enligt avtal.

Risken ska följas upp löpande genom bland annat inköpsrapporter och kundmöten. Risken ska också minimeras genom fler utbildningar om avtalets innebörd samt leverantörens rättigheter enligt avtalet. Det ska resultera i tydligt ökad avtalstrohet för Södertälje kommun.

3.3 Socialnämnden har inte analyserat risker för välfärdsbrottslighet inom området HVB-hem i internkontrollprocessen

I socialnämndens risk- och konsekvensanalys har risker inom nio områden identifierats och valts ut för kontroll eller åtgärd i internkontrollplanen för 2024. Det har resulterat i totalt tio kontrollmoment, samt sju riskåtgärder. Socialnämnden tar årligen del av en samlad återrapporering av resultatet senast i samband med beslut om årsrapport. Följande kontrollmoment/riskåtgärder som i viss utsträckning rör välfärdsbrottslighet har identifierats:

- ▶ Risk för att medarbetare utsätts för otillbörlig påverkan.

Risken utgör nämndens riskanalys av korruption. Kontroll ska årligen genomföras inom samtliga resultatområden/enheter och genom att samtliga enheter uppmärksammar frågan på arbetsplatsträffar (APT) minst en gång per år.

- ▶ Risk för att uppföljning av externa utförare inte är ändamålsenlig vilket kan leda till ekonomiska och kvalitativa konsekvenser.

Risken ska åtgärdas genom att tillsätta en central resurs och förtydliga uppdrag kring uppföljning. En central resurs tillsattes den 1 januari 2024, vars funktion är verksamhetsstrateg för avtal och upphandling.

Intervjuade beskriver att risk- och väsentlighetsanalysen främst berör ekonomiskt bistånd ur ett välfärdsbrottslighetsperspektiv och inte HVB-hem. Risk- och väsentlighetsanalysen sker främst centralt inom staben och det beskrivs finnas vissa svårigheter att involvera och därigenom identifiera risker inom samtliga verksamheter. Intervjuade beskriver att risken hanteras inom kontorets egenkontroll och inom det systematiska förbättringsarbetet om risken inte bedöms hög eller av sådan art att en samordnad hantering inte behövs. Vi noterar att ytterligare risker kopplade till välfärdsbrottslighet nämns i intervjuer som inte har analyserats i internkontrollprocessen. Bland annat har verksamheterna identifierat ett antal riskområden och kända svagheter i förmågan att upptäcka och granska välfärdsbrottslighet inom HVB-hem, se avsnitt 4.1.1.

3.4 Äldreomsorgsnämnden har inte analyserat risker för välfärdsbrottslighet i internkontrollprocessen

I äldreomsorgsnämndens risk- och konsekvensanalys har risker inom åtta områden identifierats och valts ut för kontroll eller åtgärd i internkontrollplanen för 2024. Det har resulterat i totalt 16 kontrollmoment samt fem riskåtgärder. Äldreomsorgsnämnden tar årligen del av en samlad återrapporering av resultatet senast i samband med beslut om årsrapport. Följande kontrollmoment/riskåtgärder som i viss utsträckning rör välfärdsbrottslighet har identifierats:

- ▶ Risk att riktlinjen för motverkan av korruption inte efterlevs vilket kan leda till brister i förtroende och ekonomi.

Risken utgör nämndens riskanalys av korruption. Kontroll ska ske genom att samtliga chefer och medarbetare i stabsfunktion har kännedom om riktlinjen för motverkan av korruption. Inom ramen för Paxarbetet har de arbetat med riktlinjer för att motverka risk för korruption och analyserat verksamhetsrisker. Intervjuade beskriver att de inom kontoret har arbetat med frågan längre än vad kommunen har gjort på en övergripande nivå och att en medvetenhet finns, men att behov finns att hålla detta levande. Inom Paxarbetet ska SKR:s utbildning i mutor, jäv och korruptionsbekämpning genomföras i alla arbetsgrupper inom omsorgs- och socialkontoren under APT.

3.5 Tekniska nämnden har inte analyserat risker för välfärdsbrottslighet inom området tekniska konsulter i internkontrollprocessen

I tekniska nämndens risk- och konsekvensanalys har risker inom nio områden identifierats och valts ut för kontroll eller åtgärd i internkontrollplanen för 2024. Det har resulterat i totalt fem kontrollmoment samt fyra riskåtgärder. Tekniska nämnden tar årligen del av en samlad åiterrapportering av resultatet senast i samband med beslut om årsrapport. Följande kontrollmoment/riskåtgärder som i viss utsträckning rör välfärdsbrottslighet inom området tekniska konsulter har identifierats:

- ▶ Risk för påtryckning internt och externt.

Risken utgör nämndens riskanalys av korrupktion. Kontroll ska ske genom utbildning senast vid årsskiftet 2025. Intervjuade beskriver att frågor om korrupktion och risker för påtryckning internt och externt diskuteras kontinuerligt, och att information sprids från kontorschef till medarbetare. Bland annat finns en enkät som medarbetare måste besvara årligen för att säkerställa att informationen har spridits. Kontoret utbildar också nämnden hur jävssituationer kan uppstå.

3.6 Vår bedömning

Kommunen har generella riktlinjer för att inkludera riskområdet korrupktion i internkontrollplanerna och genomföra riskanalyser årligen. Vi ser positivt på att granskad styrelse och nämnders internkontrollplaner fokuserar på att motverka korrupktion, samt att medarbetare utsätts för otillbörlig påverkan, bland annat genom att säkerställa att riktlinjer efterlevs samt genomföra återkommande utbildningar. Därtill ser vi positivt på att samtliga kontor inom ramen för Paxarbetet under den inledande fasen har identifierat risker för välfärdsbrottslighet i verksamheterna som sedan legat till grund för det fortsatta samarbetet.

Vi delar dock de intervjuades uppfattning att det finns ett behov av att se över risk- och väsentlighetsarbetsprocessen inom ramen för Paxarbetet återkommande, samt inkludera styrelser och nämnderna i processen. Bland annat genom att uppdatera risk- och väsentlighetsanalysen årligen, samt följa upp internkontrollarbetet varje år. Att inte analysera riskerna för välfärdsbrottslighet medför att potentiella hot och sårbarheter inom verksamheterna inte blir identifierade och hanterade. Vi bedömer därför att det är av vikt att riskerna bedöms och hanteras av styrelse och nämnderna för att säkerställa en heltäckande och effektiv kontroll av välfärdsbrottslighet inom respektive område.

4. Kontrollmoment

Kontrollaktiviteter utgörs av de aktiviteter som en organisation företar för att minska eller eliminera risker. Verksamheternas kontroller finns ofta integrerade i olika processer och kan se olika ut. Gemensamt är att aktiviteterna syftar till att reducera risk i någon omfattning. En kontroll kan vara förebyggande, upptäckande eller av utredande karaktär.

I detta kapitel redogör vi för iakttagelser och lämnar bedömningar kopplat till nedanstående revisionsfrågor:

- ▶ Finns ändamålsenliga kontrollsystem för att effektivt förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott?
 - På vilket sätt rapporteras och följs anställdas bisysslor upp?

4.1 Paxarbetet genomsyrar kontorens arbete mot välfärdsbrottslighet i olika utsträckning

Paxarbetet utvecklades under 2021 och driftsattes 2022 som ett sätt att på lång sikt skapa struktur över arbetet mot den organiserade brottsligheten i Södertälje, inklusive välfärdsbrott. Det finns tio arbetsgrupper som ska spegla brottsligheten i Södertälje, där kommunkoncernens olika verksamheter inklusive de kommunala bolagen tillsammans med polisen, träffas regelbundet för att följa och motverka brottsligheten. Arbetsgrupperna är: fokus unga, legal bostadsmarknad, trygga bostadsområden, sunt företagande, sunt samhällsbyggande, alkoholtillstånd, vuxna i kriminalitet, välfärd, avfall, samt bidragsbrott - en grupp som för närvarande har pausats.

Att arbetsområdet bidragsbrott har pausats, beror delvis på att kommunen under 2024 till viss del omorganiserat Paxarbetet. Kommunens ambition är att skala upp och vässa arbetet att bekämpa organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet. Det ska bland annat ske genom att tydligare involvera hela kommunkoncernen, även de kommunala bolagen. Som konstaterades i kapitel 3 finns det även en vilja att inkludera Paxarbetet i nämndernas internkontrollprocesser. Detta då kommunen hela tiden ställs inför nya risker kopplat till välfärdsbrottslighet som måste hanteras. Ett sådant exempel är risken för hot, påtryckningar och jävsituationer. Upphandlings- och bygglovsprocessen är andra identifierade riskområden. Intervjuade beskriver att det finns behov av att stärka och utveckla den interna samverkan och förbättra informationsdelningen.

Den långsiktiga målsättningen är att arbeta mer strategiskt med tydligare mål och uppföljningsmoment. För närvarande pågår ett kartläggande arbete som inkluderar framtagandet av en nulägesbild och prioriteringar framgent. Ytterligare kompetenshöjande insatser ska också utvecklas. En samordnare mot välfärdsbrottslighet har anställts för att kunna arbeta med dessa frågor.

De granskade nämnderna och styrelsen möter olika utmaningar för att motverka välfärdsbrottslighet. Paxarbetet genomsyrar därför kontorens arbete mot välfärdsbrottslighet på olika sätt och i olika utsträckning. Nedan redogörs för hur granskade nämnder och styrelse arbetar med att motverka välfärdsbrottslighet utifrån Paxarbetet inom respektive verksamhetsområde.

4.1.1 Telge Inköp ska tillämpa egna utslutningsgrunder vid upphandling enligt 19 kap. LOU

Ansvaret för upphandling och avtalsuppföljning är delat mellan Telge Inköp och nämnderna. Det huvudsakliga ansvaret för upphandlingsprocessen som helhet ligger hos Telge Inköp som är kommunens centrala upphandlingsfunktion. Bolaget ansvarar för det övergripande utvecklingsarbetet i kommunen gällande inköp samt är stödjande och drivande i olika delar av inköpsprocessen, inklusive avtalsuppföljningen. Det finns en upphandlingspolicy antagen

av kommunfullmäktige 2013, och en riktlinje antagen av stadsdirektören och Telgekoncernens VD 2018. Riktlinjerna innehåller bland annat grundläggande principer, upphandlingsformer, upphandlingsprocessen, ansvarsfördelning samt information om mutor och jäv. Intervjuade beskriver att kommunens Paxarbete mot välfärdsbrottslighet är högst närvarande i bolagets upphandlings- och avtalsuppföljningsarbete, detta till trots att upphandlingspolicyn med tillhörande riktlinjer härstammar från tiden innan Paxarbetet och därför inte nämner välfärdsbrottslighet.

Vid en upphandling ska beställande nämnd/kontor/bolag och Telge Inköp gemensamt driva processen. Telge Inköp bidrar med upphandlingskompetens och kvalitetssäkring av upphandlingen utifrån ett juridiskt och affärsmässigt perspektiv. Nämnden/kontoret/bolaget ansvarar för kravspecifikationen, bemanning och att tillräcklig budget finns. Avtalsuppföljningen utgår huvudsakligen från kraven i förfrågningsunderlaget. Utformningen av förfrågningsunderlag och kraven i avtalen får därför stora konsekvenser för avtalsuppföljningen. Respektive nämnd/kontor äger processen att ta fram kravspecifikationen inför upphandling. Telge Inköp ansvarar för att utforma krav på leverantören, men sker i stor utsträckning genom samarbete med kontoren i form av en projektgrupp. Vid framtagandet av förfrågningsunderlaget inför en upphandling måste krav på kvalitet och ekonomi vägas mot varandra samt försäkran om möjlighet till insyn och uppföljning. Kraven ska vara tuffa, och mot bakgrund av kommunens Paxarbete, har ansträngningarna intensifierats avseende att ställa stränga krav på leverantörerna.

Telge Inköps kontroller inför en upphandling tar avstamp i de obligatoriska uteslutningsgrunderna som anges i 13 kap. LOU. Den upphandlande myndigheten har en skyldighet att utesluta en leverantör från att delta i en upphandling om den upphandlande myndigheten får kännedom om att leverantören är dömd för viss typ av brottslighet. Till hjälp finns en digital tjänst som ger beslutsstöd vid upphandling. Specifikt hjälper tjänsten Telge Inköp att utreda om ett företag som lämnar anbud i en offentlig upphandling är oseriös på sådant sätt att företaget bör uteslutas ur upphandlingen. Bland annat kontrolleras styrelsemedlemmar, VD, verkliga huvudmän och registrerade företrädare. Därutöver genomför Telge Inköp kontroller av att anbudsgivaren är ett registrerat företag, kontroll av deras finansiella ställning, inbetalning av skatter och avgifter etc.

Som komplement till de obligatoriska uteslutningsgrunderna som anges i 13 kap. LOU har Telge Inköp, tillsammans med omsorgskontoret och socialkontoret, börjat undersöka vilka egna uteslutningsgrunder enligt 19 kap. LOU som kan användas i kommande upphandlingar. Intervjuade beskriver att Göteborgs stads arbete med egna uteslutningsgrunder har fungerat som inspiration. I den kommande upphandlingen av privata utförare inom hemtjänst finns planer på att tillämpa egna uteslutningsgrunder. Bland annat för att kunna utesluta aktörer som har allvarliga brister enligt IVO, samt eventuellt inkludera egna uteslutningsgrunder om en annan kommun valt att säga upp ett avtal med samma leverantör som finns i Södertälje kommun.

Alla avtal som kommunen ingår ska sedan följas upp med syftet att:

- ▶ Förebygga ekonomiska oegentligheter och säkra att offentliga medel används på ett kostnadseffektivt sätt.
- ▶ Säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål, lagar, förordningar, föreskrifter och krav som är gällande för varje enskilt avtal.

Telge Inköp ansvarar för den övergripande uppföljningen av det aktuella avtalet och dess användning, medan nämnden/kontoret/bolaget ser till att kontroller av upphandlade varor och tjänster sker i enlighet med avtalet vid leverans och löpande under avtalstiden. För varje avtal ska det finnas en avtalsansvarig från Telge Inköp som nämnden/kontoret/bolaget kan kontakta för stöd. Telge Inköps avtalsuppföljning är avsedd att vara ett komplement till

kontorens egna uppföljningar, och är inte tänkt att ersätta den regelbundna kontrollen. Inför varje nytt kalenderår planeras uppföljningsaktiviteterna utifrån en fyraårsplan som fastställs i samband med tecknandet av nya ramavtal.

Organisationen av avtalsuppföljningen skiljer sig mellan nämndernas verksamheter. Samhällsbyggnadskontoret har exempelvis ingen gemensam process för avtalsuppföljningen. Vid intervjuer med Telge Inköp framkommer att de vid dessa uppföljningar upptäcker relativt många brister. Det handlar ofta om att respektive kund betalar fel pris, en brist som Telge Inköp menar kan undvikas med bättre attestrutiner, en mindre inköpsorganisation och tydligare processer. Omsorgskontoret framhålls som ett framgångsrikt exempel och en förebild i avtalsuppföljningen, både till följd av en bra organisation och för att det är en verksamhet som är lättare att följa upp än vad samhällsbyggnadskontoret har. Samhällsbyggnadskontoret har tidigare haft problem som till viss del beskrivs vara åtgärdade, samtidigt som mycket arbete fortfarande kvarstår. Det finns ett behov av utbildning i upphandlingsfrågor, tydligare delegerat inköpsansvar samt mer centraliserade processer och arbetsrutiner för avtalsuppföljningen.

4.1.2 Det finns ett behov av att stärka individ- och avtalsuppföljningen av placeringar i HVB-hem inom socialnämndens ansvarsområde

Kommunen köper endast placeringar i HVB-hem från privata utförare. Kommunen har i november 2024 29 placeringar i HVB-hem hos 26 externa leverantörer, varav fem är direktupphandlingar. Majoriteten av placeringarna i HVB-hemmen avropas från ramavtal som upphandlats av Adda Inköpscentral.² Övriga placeringar avropas från ramavtal som Telge Inköp upphandlat, eller vid särskilda individuella behov, direktupphandlas enligt särskild upphandlingsrutin med hjälp av Telge Inköp.

I samband med skapandet av Pax genomfördes en förstudie under 2022 av direktupphandling och säkerställande av kvalitet vid HVB-placering. I förstudien konstaterades att det fanns otidlighet avseende tillämpliga regelverk för socialtjänsten att utöka kontrollverksamheten, att det saknades lämpliga verktyg och att det saknades finansiering från staten. Vid direktupphandling utför Telge Inköp en inledande leverantörskontroll. En verksamhetsstrateg för avtal och upphandling inom socialkontorets ledningsstab ansvarar för den löpande kontrollen av utförare. Vid avvikelser eller oklarheter kontaktas kommunens säkerhetsavdelning för anmälan till Polisen eller Ekobrottsmyndigheten. Verksamhetsstrategen kontrollerar även tillstånd och inspektioner från IVO. Intervjuade uppger att de även ser över möjligheten att begära ut belastningsregister från bolagsstyrelser.

Adda genomför kontroller och uppföljningar både inför och under ramavtalsperioden. Intervjuade beskriver att socialkontoret, som arbetar på uppdrag av socialnämnden, har arbetat med att minska antalet direktupphandlade placeringar utifrån en politisk målsättning med ekonomiska motiv då det dels är mycket kostnadsdrivande, dels är svårare att följa upp och ökar risken för välfärdsbrottslighet. Intervjuade beskriver dock att Addas och Telge Inköps uppföljning av HVB-hemmen inte är heltäckande och att socialkontoret behöver komplettera med egna kontroller och uppföljning, vilket synliggör försvårande gränsdragningsproblematik i uppföljningen. Polismyndigheten publicerade den 26 augusti 2024 en rapport som redovisade att 18 HVB-hem i södra, västra och mellersta Sverige bedöms drivas av gängkriminella aktörer. SVT avslöjade den 11 oktober 2024 att SKR:s inköpscentral Adda har avtal med 11 av dessa bolag. Polisen vill inte ange vilka hem det rör sig om med hänvisning till att listan är baserad på sekretessbelagt underrättelsematerial. Polisen uppmanar i stället kommunerna att själva granska sina utförare.

² Adda inköpscentral ägs av SKR. Adda erbjuder olika former av upphandlingstjänster, ramavtal, utbildning och rådgivning.

Det förekommer även att socialkontoret kontaktar IVO för att få hjälp att identifiera om ett företag på olika sätt kan ha kopplingar till brottslig verksamhet utan framgång med hänvisning till sekretesslagstiftning. Andra exempel är begränsad insyn i bolags ekonomi. Intervjuande beskriver att begränsad insyn samt bristande möjligheter till informationsutbyten med andra myndigheter och i vissa fall kommuner begränsar och försvårar kommunens arbete att upptäcka välfärdsbrottslighet inom HVB-hem.

Enligt intervjuade finns det visst metodstöd i form av mallar och rutiner på individnivå för att motverka välfärdsbrottslighet, men det saknas struktur för detta, vilket beskrivs vara under utveckling.

Socialnämnden ansvarar också för att följa upp HVB-hemmen utifrån individens vård- och genomförandeplan, minst var sjätte månad. Om oegentligheter upptäcks ska det anmälas till IVO. Intervjuade inom socialkontoret beskriver att signaler på oegentligheter kan upptäckas genom individuppföljningen. Däribland genom kontakt med VD på bolaget, från de placerade individerna, avvikande höga dygnskostnader samt i utformningen av behandlingsmetod. Socialkontoret har rekryterat en placeringssamordnare med ansvar för att kvalitetssäkra deras placeringar som börjar i januari 2025.

Under 2023 hade socialnämndens verksamheter inte fastställt en uppföljningsplan för uppföljning av externa utförare. Internkontrollplanen för 2024 omfattar en åtgärd för att rätta till avvikelserna. Enligt intervjuade arbetar socialkontoret utifrån en uppföljningsplan som inte beslutats av nämnden. Socialkontoret och omsorgskontoret har tidigare haft en gemensam uppföljningsplan när de tillhörde samma kontor. Sedan dess beskrivs arbetet med uppföljning av privata utförare inte varit lika systematiserat inom socialkontoret. Ett arbete pågår för att ta fram en anvisning för socialkontoret utifrån Program för uppföljning av verksamhet där privata utförare finns, vilket planeras delges nämnden i januari 2025.

4.1.3 Uppföljningen av privata utförare sker på olika nivåer och med flera kompletterande uppföljningsmetoder inom äldreomsorgsnämnden

Kommunens hemtjänst bedrivs både i egen regi och genom privata utförare. De två privata utförarna, som har 13 respektive 20 procent av andelarna, är upphandlade genom lagen om offentlig upphandling (LOU). Tidigare har det funnits fyra privata utförare. Mot bakgrund av en genomlysning av hemtjänsten i Södertälje kommun fattade kommunstyrelsen den 17 maj 2024 beslut om att kommunens hemtjänst ska fördelas 60 procent i kommunal regi och 40 procent i privat regi, där de båda privata utförarna får 20 procent vardera. Beslutet motiveras med att större andelar kan öka möjligheten att få in relevanta och kvalitativa anbud. Upphandlingen kommer att påbörjas vid årsskiftet 2024/2025.

Omsorgskontoret, som arbetar på uppdrag av äldreomsorgsnämnden och omsorgsnämnden, har en rutin för upphandling enligt LOU. Upphandling genomförs tillsammans med Telge Inköp. Rutinen innehåller ett särskilt avsnitt för särskilda överväganden vid upphandling som behöver göras kopplade till risk för välfärdsbrottslighet. I nuvarande avtal med de privata utförarna framgår bland annat klausuler för uppsägning, hävning och åtgärdstrappa vid brister.

Inom ramen för Paxarbetet finns en arbetsgrupp som heter välfärd. I arbetsgruppen ingår både socialkontorets och omsorgskontorets verksamheter, däribland hemtjänst. För att styra arbetsgruppen finns en handlingsplan, senast uppdaterad den 4 januari 2024. Bland redan genomförda aktiviteter kan nämnas en översyn av hur anbudsgivare granskas, en översyn av roller och organisation i granskning, säkerställande att SKR:s utbildning i mutor, jäv och korruption genomförs, skapandet av en rutin för när sekretess kan brytas samt att politiken informerats om arbetet.

Några planerade åtgärder inför kommande upphandling innefattar att utreda huruvida kommunen kan införa egna utslutningsgrunder i upphandlingar med inspiration från

Göteborgs stad. Kontoret har bland annat haft en workshop med Ekobrottsmyndigheten där de har sett över avtalen generellt. Omsorgskontoret har även kontakt med Telge Inköp för att se över vilka utslutningsgrunder de kan använda vid upphandling. En annan framtida åtgärd är att informera medarbetare bland de externa utförarna om kommunens visselblåsartjänst samt vilka krav som finns på externa utförare i kommunen. Kontoret ser även över hur de kan motverka otillåten påverkan inom ramen för Paxarbetet.

Inom omsorgskontoret finns en kvalitets- och utvecklingsenhet som är en del av staben. Enheten har huvudansvaret för uppföljningen av olika verksamhetsområden, uppdragsbeskrivningar och krav i avtalen. Uppföljning av ekonomi och volymer görs regelbundet av resultatenhetschef/myndighetschef tillsammans med en ekonom/controller. Intervjuade beskriver att omsorgskontoret, i förhållande till andra kontor i kommunen, har en liten inköpsorganisation med hög kompetens hos ett fåtal medarbetare vilket beskrivs vara en viktig framgångsfaktor för avtalsuppföljningen. Uppföljningen sker på olika nivåer och med flera kompletterande uppföljningsmetoder, däribland:

- ▶ Granskning av ersättningsunderlag från verksamhetssystemen Phoniro och Combine
- ▶ Kvalitets- och avtalsuppföljningar utifrån äldreomsorgsnämndens uppföljningsplan
- ▶ Individuppföljningar
- ▶ Månadsstatistik
- ▶ Händelsestyrda eller särskilt riktade uppföljningar
- ▶ Telge Inköps kontroll av avtal

Händelsestyrda uppföljningar initieras till följd av specifika händelser. Detta kan inkludera upprepade avvikelser som påverkar brukare, enstaka allvarliga avvikelser med risk för upprepning, synpunkter från brukare, anhöriga eller tredje part, mycket allvarliga händelser, stora avvikelser i budget, debitering eller fakturering, eller indikatorer som pekar på bristande måluppfyllelse. Vid upptäckt av akuta och allvarliga brister ska omsorgsdirektören och berörd nämnd informeras omedelbart. Enligt delegationsordning sker polisanmälan antingen av resultatenhetschef eller av omsorgsdirektören. Den händelsestyrda uppföljningen kan ske vid misstanke om välfärdsbrottslighet.

Intervjuade beskriver att det också finns vissa utmaningar med avtalsuppföljningen. Däribland kontroller av de anställda bland de privata utförarna, samt i individuppföljningen gällande att få kontakt med klienten, avsaknad av genomförandeplaner och språksvårigheter bland personalen. Inom ramen för Paxarbetet utvecklas digitala lösningar för att underlätta kontroller. Det innefattar automatiska signaler som ska bestå av tre steg: Signalen registreras, signalen utreds och sammanställs till en rapport som inkluderar statistik. All dokumentation ska vara samlad i samma system.

Intervjuade funktioner inom omsorgskontoret beskriver vidare att de har skapat en modul för att identifiera avvikelser som nyligen har driftsatts. Systemet är endast avsett för omsorgskontoret och är tänkt att tydliggöra processen för att anonymt anmäla avvikelser, utöver visselblåsarfunktionen. Det ska även finnas möjlighet att inkludera signaler från andra kommuner som inkommit genom nätverk. Ett behov har även identifierats av att se över rutinerna gällande vad som sker om hemtjänstpersonal utsätts för otillåten påverkan eller annat när de har utfört arbete i brukarnas hemmiljö.

4.1.4 Samhällsbyggnadskontoret har identifierat risker med användningen av tekniska konsulter inom tekniska nämndens ansvarsområde

Samhällsbyggnadskontoret, som arbetar på uppdrag åt kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden och kommundelsnämnderna, arbetar strukturerat för att motverka välfärdsbrottslighet inom ramen för Paxarbetet. Inom

samhällsbyggnadskontoret finns en verksamhetsstrateg som arbetar med det brottsförebyggande arbetet. Utgångspunkten är Paxarbetet och att stärka sårbara och riskfyllda processer inom samhällsbyggnadskontoret. Verksamhetsstrategens roll är både strategisk och stödjande till områdena och enheterna. Bland annat ingår att öka kunskapen bland kontorets medarbetare. Det finns många utmaningar och risker med välfärdsbrottslighet inom samhällsbyggnadskontorets ansvarsområden, däribland avfallskriminalitet samt behovet av att främja sunt företagande och sunt samhällsbyggande. Samhällsbyggnadskontoret har också identifierat risker i bristande användning av tekniska konsulter.

Tekniska konsulter används i relativt stor utsträckning. Mellan januari till september 2024 var kostnaden för externa konsulter drygt 19,5 miljoner kronor. Omfattningen av externa konsulter varierar mellan områdena och enheterna. Det finns olika typer av tekniska konsulter: De som används som en personalresurs under en längre tid inom en enhet, och de som under en kort tid används för specifika projekt. De tekniska konsulterna avropas från ramavtal som är upprättat mellan Telge Inköp och konsultföretag, med Södertälje kommun som en av flera avropsberättigade kommuner. I sällsynta fall kan en teknisk konsult direktupphandlas i samarbete med Telge Inköp.

Intervjuade beskriver att det framför allt finns två risker med användandet av externa konsulter som skulle kunna innebära välfärdsbrottslighet: Otillräcklig uppföljning av utfört arbete och kostnader samt otillräcklig kontroll och uppföljning av risker för korruption, otillräcklig påverkan och bisysslor. Samhällsbyggnadskontoret tillämpar ett årshjul mot korruption och otillbörlig påverkan, vilket bland annat innefattar verksamhetsnära och kontorsövergripande riskanalys. Följande risker nämns som exempel på risker för korruption och otillåten påverkan som gäller för samtliga medarbetare, inklusive externa konsulter:

- ▶ Subtila tillvägagångssätt som påverkar beslutsfattande eller handläggning
- ▶ Korruption genom erbjudanden och relationer
- ▶ Infiltration genom strategiska placeringar
- ▶ Rekrytering och fortlöpande under anställning

Det finns ett introduktionsprogram för konsulter på samhällsbyggnadskontoret. I introduktionsprogrammet delges konsulten bland annat information om kommunens värdegrund, vad det innebär att arbeta i en offentlig förvaltning, SKR:s utbildning om jäv och mutor, kommunens riktlinjer för motverkan av korruption, mutor, jäv och oegentligheter, visseblåsning samt kommunens Paxarbete. Intervjuade inom samhällsbyggnadskontoret framhäver vikten av att utbilda upphandlade externa konsulter i samma utsträckning som anställda i kommunen. Det görs bland annat genom introduktionsprogrammet idag, men det finns luckor där detta arbete kan stärkas enligt intervjuade. Däribland deltar inte alla tekniska konsulter på enheternas APT och andra interna möten där bland annat information om samhällsbyggnadskontoret Paxarbete och välfärdsbrottslighet sprids. Det saknas fastställda rutiner för när den tekniska konsulten ska delta på sådana tillfällen, och det skiljer sig därför mellan olika enheter.

Därutöver beskriver intervjuade att det finns möjlighet att utveckla avtalsuppföljningen, det vill säga uppföljning av utfört arbete och kostnader för de tekniska konsulterna. I ramavtalen finns en punkt om uppföljning, kontroll och prevention. Där framgår bland annat att konsulten förbinder sig att medverka vid inledande möte med beställaren för att klargöra och fastställa samarbetsformer och rutiner. Konsulten ska också medverka vid avtalsuppföljning två gånger per år. Därtill ska beställaren under hela avtalsperioden fortlöpande kunna kontrollera ställda krav avseende registrerings-, skatte- och avgiftsskyldigheter. Det ställs inga krav på att konsulten ska genomgå kommunens introduktionsprogram, delta i utbildningar eller medverka vid exempelvis APT. Det ställs inte

heller krav på kontroll av konsultens bisysslor. Därför görs ingen kontroll av de tekniska konsulternas bisysslor eller eventuella bakgrundskontroller. Intervjuade beskriver att det vore önskvärt att ställa sådana krav i ramavtalet.

Därtill beskriver intervjuade att det finns möjligheter att stärka uppföljningen av de krav som ställs i ramavtalet. Intervjuade inom ledningsstaben beskriver att uppföljningen behöver tydliggöras och systematiseras och känner sig osäkra på vilken uppföljning som görs av respektive enhet idag. Revisionen har i två tidigare granskningar riktat kritik mot tekniska nämndens avtalsuppföljning och konstaterat att den interna kontrollen inte är tillräcklig.³

4.2 Verksamheterna har identifierat risker för otillräcklig hantering av hot, påtryckningar och jävssituationer

Kommunstyrelsen har för sin verksamhet inrättat ett personalutskott. Utskottets främsta uppgift är att bereda och diskutera ärenden som rör kommunen som arbetsgivare, men fattar även vissa beslut utifrån delegationsordningen. Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att kommunstyrelsen har ett huvudmannaskap som arbetsgivare för den samlade kommunförvaltningen, i vilken alla förvaltningens medarbetare ingår. Förvaltningen är organisatoriskt indelad i ett antal kontor och arbetar dels på direkt uppdrag av kommunstyrelsen, dels ställs den till övriga nämnders förfogande enligt vad som framgår av styrdokument. Då nämnderna inte har uppgiften som arbetsgivare (anställningsmyndighet) utgår all delegation i arbetsgivarärenden från kommunstyrelsen. Av delegationsordningen framgår beslut kring bisysslor. Enhetschef, områdeschef, kontorschef och stadsdirektör är delegater att godkänna bisyssla i enlighet med gällande anvisningar. Kontorschef och stadsdirektör är delegat att förbjuda bisyssla i enlighet med gällande anvisningar och i samråd med HR.

Kommunens riktlinjer för hur bisysslor ska hanteras antogs av personalutskottet 2013. Av dessa framgår att kommunen inte accepterar bisysslor som är förtroendeskadliga, arbetshindrande eller konkurrerande. Kontoren ansvarar för att gå igenom riktlinjerna årligen på APT. Samtliga medarbetares bisysslor ska kontrolleras vid flera tillfällen. Chef ska årligen begära skriftlig uppgift om bisyssla. Medarbetaren ska lämna skriftlig uppgift om bisyssla på kommunens blankett. Ansvarig chef ska begära in kompletterande uppgifter från medarbetaren vid behov för att ta ställning till om bisysslan är tillåten eller inte. Vid tveksamheter ska ansvarig chef rådgöra med HR-avdelningen.

Ytterligare kontroller ska göras av de befattningar som kontorschef beslutar vara särskilt känsliga gällande bisyssla, så kallade SKB-märkta anställningar. Chefen ska informera berörda om vilka rutiner som gäller. I samband med nyanställning ska anställande chef fråga om bisysslor och den nyanställda ska lämna skriftlig uppgift om bisyssla i anställningsavtalet. HR-avdelningen ska årligen begära registerutdrag om bolagsuppdrag ur offentliga register för de som innehar SKB-märkta uppdrag. Detta ska sedan skickas till kontorschef. Kontroller ska även ske om en redan anställd medarbetare föreslås få ett nytt SKB-märkt uppdrag. Ansvarig chef ska begära skriftlig uppgift av medarbetare som inte haft ett SKB-uppdrag tidigare, samt ny begäran för medarbetare som tidigare har haft ett SKB-märkt uppdrag, där nytt uppdrag kan innebära en ökad risk för problem med bisyssla.

En genomgång av personalutskottets protokoll från 2023 och 2024 visar att utskottet i huvudsak behandlar informationsärenden. Dessa innefattar bland annat information om kommunens arbete med bakgrundskontroller, och en återkommande punkt där HR-direktören informerar och ger en lägesrapport om avtalsrörelsen. Bakgrunden är att Södertälje kommun hösten 2022 införde bakgrundskontroller av kommunkoncernens alla

³ Se exempelvis "Granskning av tekniska nämndens uppföljning och kontroll av avtal" (2022-06-02) samt "Granskning av kommunens avtalsförvaltning" (2024-06-13).

drygt 7 000 anställda med viss regelbundenhet, samt kontroll av slutkandidater i rekryteringar. Efter kritik från Justitieombudsmannen (JO) i oktober 2023 pausades alla bakgrundskontroller inom kommunkoncernen. Våren 2024 avslutades avtalet med företaget som genomfört bakgrundskontrollerna. Tidigare arbetssätt kring bakgrundskontroller har även kritiserats av några fackförbund. Kontroller som sker i nuläget är utdrag ur belastningsregistret vid anställning av personer som ska arbeta i verksamheter med koppling till barn och ungdomar.

Samtliga intervjuade har uppmärksammat risken för hot, påtryckningar och jävsituationer, och poängterat vikten av att kunna genomföra bakgrundskontroller av anställda för att minska dessa risker. Flertalet intervjuade har även lyft riskerna för en otillräcklig hantering av bisysslor, och att detta hänger ihop med övrig hantering av påtryckningar och bakgrundskontroller av anställda. Intervjuade beskriver att chefer informerar medarbetare om att de ska anmäla bisysslor i samband med APT. Kontroll för personkopplingar har lagts till i intervjumallar på bland annat myndighet ungdom efter att de haft fall där personal har varit släkt med kriminella.

4.3 Vår bedömning

Södertälje kommun har vidtagit flera åtgärder för att säkerställa ändamålsenliga kontrollåtgärder för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott. Det finns många effektiva komponenter i nuvarande kontrollåtgärder, men det finns även brister och utrymme för förbättringar.

Paxarbetet är en central del av kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet och involverar hela kommunkoncernen, däribland granskad styrelse och nämnders verksamheter. Paxarbetet genomsyrar kontorens arbete mot välfärdsbrottslighet på olika sätt och i olika utsträckning. Gemensamt är att samtliga kontor är väl medvetna om riskerna med välfärdsbrottslighet. Den ambition som finns att skala upp och vässa arbetet bedömer vi vara positiv, men det är viktigt att säkerställa att alla kontor och enheter är aktiva och att arbetet integreras i nämndernas internkontrollprocesser som tidigare konstateras. Det är av vikt att ständigt vidareutveckla Paxarbetet då kommunen hela tiden ställs inför nya risker kopplat till välfärdsbrottslighet som måste hanteras.

Vi bedömer att Telge Inköp, i samarbete med kontoren i kommunen, skapar goda förutsättningar för att säkerställa efterlevnad av principer för offentlig upphandling i kombination med att motverka välfärdsbrottslighet. I avtalen ställs krav på insyn och uppföljning och inför en upphandling genomförs gedigna kontroller. Vi ser positivt på att Telge Inköp, tillsammans med omsorgskontoret och socialkontoret, börjat använda egna uteslutningsgrunder enligt 19 kap. LOU. Det skapar ännu bättre förutsättningar att motverka välfärdsbrottslighet. Telge Inköp bidrar därtill med kompletterande avtalsuppföljning under avtalstiden. Vi bedömer dock att upphandlingspolicyn och riktlinjerna behöver uppdateras för att inkludera specifika krav på att motverka välfärdsbrottslighet.

Socialkontoret har identifierat kända svagheter i förmågan att upptäcka och granska välfärdsbrottslighet inom HVB-hem. Det inkluderar bland annat att kontoret måste genomföra egna kontroller av hemmen då andra aktörers kontroller inte är tillräckliga, samt att det finns ett behov av att stärka individuppföljningen av placeringar i HVB-hem. Vi bedömer att det är viktigt att systematisera och implementera mallar och rutiner för att motverka välfärdsbrottslighet genom kontroller och uppföljning. Särskilt för att upptäcka signaler som kan indikera välfärdsbrottslighet genom individuppföljningen.

Vi bedömer att omsorgskontoret har välutvecklade arbetsrutiner för upphandling och uppföljning av privata hemtjänstutförare. Det är viktigt att fortsätta utveckla och implementera åtgärder och kontroller för att motverka välfärdsbrottslighet. Däribland

kontroller av anställda bland de privata utförarna samt, liksom omsorgskontoret, upptäcka signaler som kan indikera välfärdsbrottslighet genom individuppföljningen.

Tekniska nämnden tillämpar ett årshjul mot korruption och otillbörlig påverkan, och samhällsbyggnadskontoret har identifierat risker med användningen av tekniska konsulter. Det bedöms vi är positivt, samtidigt som vi vill framhäva vikten av att förtydliga krav i ramavtalen, utveckla och implementera fastställda rutiner för när tekniska konsulter ska delta i interna möten och utbildningar, samt att stärka uppföljningen av utfört arbete och kostnader utifrån krav i ramavtalen.

Därtill kan vi konstatera att verksamheterna har identifierat risker för otillräcklig hantering av hot, påtryckningar och jävssituationer samt otillräckliga kontroller av anställdas bisysslor. Kommunens riktlinjer för hur bisysslor ska hanteras antogs av personalutskottet 2013 och innefattar inte skrivelser om välfärdsbrottslighet. Intervjuade har poängterat vikten av att kunna genomföra bakgrundskontroller av anställda för att minska dessa risker. Vi bedömer att det är positivt att granskad styrelse och nämnders verksamheter är medvetna om problematiken kring hot, påtryckningar, jävssituationer och en otillräcklig uppföljning av bisysslor. Vi vill dock poängtera vikten av att säkerställa tillräcklig informationsspridning och kontroller framgent.

5. Uppföljning och utvärdering

Enligt COSO-modellen har övervakande aktiviteter till ändamål att utvärdera och följa upp kontrollen i organisationen. Tillsyn kan till exempel bestå av internrevision, självutvärdering, oberoende externa utredningar och genom att löpande föra statistik i syfte att utvärdera och följa upp kontrollen i organisationen.

I detta kapitel redogör vi för iakttagelser och lämnar bedömningar kopplat till nedanstående revisionsfrågor:

- ▶ Sker tillräcklig uppföljning av riskanalyser och kontrollåtgärder?
- ▶ Sker tillräckliga utvärderingar av kontrollåtgärder?

5.1 Uppföljning och utvärdering av riskanalyser och kontrollåtgärder sker i olika former

Åtterrapporering till nämnderna sker bland annat genom muntliga föredragningar på sammanträden vid behov, genom de två tertialrapporterna samt genom årsrapporten. Uppföljning sker också inom ramen för *Program för uppföljning av verksamhet där privata utförare finns*, där nämnderna åtterrapporerar i samband med årsbokslut. Uppföljningen anpassas efter respektive verksamhet. Uppföljning sker även inom ramen för Paxarbetet, där nämnderna bland annat tar del av kontorens Paxarbete vid muntliga föredragningar samt i vissa fall genom tertialrapporterna eller årsrapporten. Därutöver följs nämndernas internkontrollplaner upp årligen. De nämnder som upprättar en uppföljningsplan tar även del av uppföljningen av de externa utförarna årligen.

Det finns dock ingen samlad struktur för hur och i vilken utsträckning nämnderna ska ta del av uppföljning och utvärdering av Paxarbetet. Vissa nämnder tar därför i högre utsträckning del av uppföljning av verksamheternas arbete. Intervjuade inom säkerhetsavdelningen beskriver att det är ett utvecklingsområde framgent att systematisera uppföljningen av Paxarbetet till samtliga nämnder, och att uppföljning och utvärdering ska ske årligen.

5.2 Vår bedömning

Granskad styrelse och nämnder tar del av uppföljning och uppföljning inom ramen för Paxarbetet kring välfärdsbrottslighet i olika utsträckning. Vi bedömer att uppföljningen av Paxarbetet kring välfärdsbrottslighet behöver systematiseras, och att uppföljning och utvärdering ska ske årligen. Ytterligare kontroller och uppföljning bör implementeras utifrån utvärderingen. Det är viktigt för att säkerställa en god intern kontroll och transparens.

6. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
<p>Kontrollmiljö</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Har ansvariga nämnder och bolag säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för välfärdsbrott? <ul style="list-style-type: none"> ○ Finns ändamålsenliga rutiner, riktlinjer och vägledningar för att säkerställa rättssäkra och korrekta beslut? ○ Finns en ändamålsenlig visseblåstjänst? ○ Genomförs kompetenshöjande insatser? 	<p>Delvis. Paxarbetet genomsyrar kontorens arbete mot välfärdsbrottslighet på olika sätt och i olika utsträckning. Gemensamt är att samtliga kontor är väl medvetna om riskerna med välfärdsbrottslighet. Vi konstaterar dock att Paxarbetet framför allt utvecklas operativt på kontornivå och att kommunfullmäktiges mål och arbetet genom Pax mot välfärdsbrottslighet inte bryts ned i granskad styrelse eller nämnders verksamhetsplaner.</p> <p>Delvis. Det finns kommunövergripande styrande dokument och rutiner som sätter ramar för det korruptionsförebyggande arbetet, men inga dokument så som en policy eller handlingsplan som explicit rör välfärdsbrottslighet. Granskade styrelse och nämnder har inte heller fastställt styrande dokument som rör välfärdsbrottslighet. Kontoren har dock upprättat en omfattande mängd rutiner, metodstöd, mallar, checklistor, processkartor etc. som stöd vid utredning och kontroller för att säkerställa korrekta utbetalningar.</p> <p>Delvis. Visselblåsarfunktionen är ändamålsenlig och skyddar visseblåsaren, men det finns behov av att tydligare marknadsföra funktionen för att öka antalet anmälningar.</p> <p>Ja. Kompetenshöjande insatser genomförs, bland annat genom informations spridning om regelverk, riskanalyser och kontroller i form av utbildningar och föreläsningar.</p>
<p>Information och kommunikation</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare på ett ändamålsenligt sätt? ▶ Finns ett ändamålsenligt samarbete mellan aktuella verksamheter i kommunen? 	<p>Delvis. Se svar ovan. Det är väsentligt att säkerställa fortsatt återkommande kompetenshöjning för nyanställda, övriga kommunanställda och specifikt tekniska konsulter.</p> <p>Delvis. Det finns ett ändamålsenligt samarbete för att motverka välfärdsbrottslighet mellan aktuella aktörer, särskilt genom extern samverkan med myndigheter och andra externa aktörer inom ramen för Paxarbetet. Det interna samarbetet kan dock förbättras genom att minska avståndet mellan enheter och stab, samt genom att klargöra vilken typ av information som får delas mellan verksamheter och nämnder samt när informationen ska delas.</p>
<p>Riskbedömningar</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Genomförs ändamålsenliga riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna för välfärdsbrottslighet? 	<p>Delvis. Kommunen har generella riktlinjer för att inkludera riskområdet korruption i internkontrollplanerna och genomföra riskanalyser årligen, vilket är positivt. Vi noterar även att ytterligare risker kopplade till välfärdsbrottslighet nämns i intervjuer som inte har analyserats i internkontrollprocessen. Det kvarstår ett behov av att se över risk- och väsentlighetsanalyser och internkontrollarbetet årligen inom ramen för Paxarbetet, samt inkludera styrelser och nämnderna i processen för att minska riskerna för välfärdsbrottslighet.</p>
<p>Kontrollmoment</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns ändamålsenliga kontrollsystem för att effektivt förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrottslighet? <ul style="list-style-type: none"> ○ På vilket sätt rapporteras och följs 	<p>Delvis. Granskad styrelse och nämnder har vidtagit flera åtgärder för att säkerställa ändamålsenliga kontrollåtgärder för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott. Detta görs främst inom ramen för kommunkoncernens Paxarbete, som genomsyrar kontorens arbete mot välfärdsbrottslighet på olika sätt och i olika utsträckning. Det finns många effektiva komponenter i nuvarande kontrollåtgärder, men vi noterar att det finns brister och förbättringspotential inom granskad styrelse och nämnders verksamhetsområden.</p>

anställdas bisysslor upp?	Samtliga verksamheter har identifierat risker för otillräcklig hantering av hot, påtryckningar och jävssituationer samt otillräckliga kontroller av anställdas bisysslor. Vi vill poängtera vikten av att säkerställa tillräcklig informationsspridning och kontroller om dessa risker framgent.
Uppföljning och utvärdering ▶ Sker tillräcklig uppföljning av riskanalyser och kontrollåtgärder? ▶ Sker tillräckliga utvärderingar av kontrollåtgärder?	Delvis. Granskad styrelse och nämnder tar del av uppföljning och uppföljning inom ramen för Paxarbetet kring välfärdsbrottslighet i olika utsträckning. Vi ser ett behov av att stärka uppföljningen. Delvis. Vi bedömer att uppföljningen av Paxarbetet kring välfärdsbrottslighet behöver systematiseras, och att uppföljning och utvärdering ska ske årligen. Ytterligare kontroller och uppföljning bör implementeras utifrån utvärderingen.

Södertälje den 4 december 2024

David Leinsköld
Verksamhetsrevisor, EY

Bianca Cattermole
Verksamhetsrevisor, EY

Bilaga 1 - Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Säkerhetschef/säkerhetsskyddschef, kommunstyrelsens kontor
- ▶ Socialdirektör, socialkontoret
- ▶ Verksamhetsstrateg avtal och upphandling, socialkontoret
- ▶ Resultatsenhetschef myndighet ungdom, socialkontoret
- ▶ Gruppledare myndighet ungdom, socialkontoret
- ▶ Verksamhetsstrateg kvalitet och utveckling, socialkontoret
- ▶ Omsorgsdirektör, omsorgskontoret
- ▶ Kvalitetschef, omsorgskontoret
- ▶ Strateg, omsorgskontoret
- ▶ Strateg, omsorgskontoret
- ▶ Myndighetschef, omsorgskontoret
- ▶ Enhetschef handläggare, omsorgskontoret
- ▶ Enhetschef administration, omsorgskontoret
- ▶ Enhetschef ledningsstaben, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Verksamhetsstrateg, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Områdeschef genomförande, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Enhetschef byggprojektledning, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Enhetschef gata och trafik, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Enhetschef exploateringschef, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Enhetschef plan, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Enhetschef strategi, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ VD, Telge Inköp
- ▶ Inköpare, Telge Inköp
- ▶ Gruppchef entreprenad, Telge Inköp

Granskad dokumentation

- ▶ Mål och budget 2024 med plan för 2025 och 2026
- ▶ Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2024
- ▶ Kommunstyrelsens internkontrollplan 2024
- ▶ Program för uppföljning av verksamhet där privata utförare finns - giltig till och med 2026
- ▶ Riktlinjer för intern kontroll
- ▶ Anvisningar - intern kontroll och metodstöd riskanalys
- ▶ Riktlinjer för motverkan av korruption - mutor, jäv och oegentligheter
- ▶ Riktlinjer för representation och gåvor
- ▶ Investeringspolicy för Södertälje kommunkoncern
- ▶ Södertälje kommuns och dess bolags uppförandekod för leverantörer - Telge Inköp
- ▶ Äldreomsorgsnämndens uppföljning av den interna kontrollen 2023 och internkontrollplan 2024
- ▶ Äldreomsorgsnämndens delegationsordning
- ▶ Äldreomsorgsnämndens verksamhetsplan 2024
- ▶ Äldreomsorgsnämndens kvalitetsrapport 2023, årsrapport 2023, delårsrapporter 2024 och månadsrapporter 2023-2024
- ▶ Genomlysning av hemtjänsten i Södertälje kommun, samt sammanträdesprotokoll från kommunstyrelsen
- ▶ Riktlinjer för risk- och avvikelshantering 2024, omsorgsnämnden och äldreomsorgsnämnden
- ▶ Uppföljningsplan för omsorgsnämnden och äldreomsorgsnämnden 2024, samt äldreomsorgsnämndens tjänsteskrivelse

- ▶ Checklista egenkontroller
- ▶ Uppföljarnas arbetsprocess
- ▶ Hemtjänstavtal
- ▶ Förfrågningsunderlag och kravspecifikation - hemtjänst
- ▶ Omsorgskontorets upphandlingsrutin
- ▶ Underlag kvalitetsuppföljning av Eveo och Saand 2023
- ▶ Tillämpningsanvisningar ersättningar
- ▶ Phoniro Care granskning augusti 2024
- ▶ Omsorgskontorets presentation - Motverka välfärdsbrott och otillåten påverkan
- ▶ Ramavtalsuppföljning Södertälje och Telge Inköp
- ▶ Rapport - Kvalitetsuppföljningar ordinärt boende 2023
- ▶ Stödprocess till uppföljares arbetsprocess
- ▶ Individavtal - HVB utan ramavtal och HVB stödboende utan ramavtal vuxen
- ▶ Socialnämndens årsrapport 2023, delårsrapporter 2024 och månadsuppföljning 2023-2024
- ▶ Socialnämndens tjänsteskrivelse - program för uppföljning av privata utförare
- ▶ Socialkontorets kompetensförsörjningsplaner 2023-2024
- ▶ Socialnämndens delegationsordning 2024
- ▶ Socialnämndens uppföljning av internkontrollplan 2023 och internkontrollplan 2024
- ▶ Socialnämndens verksamhetsplan 2024
- ▶ Handlingsplan Pax Välfärd 2023-2024
- ▶ Anvisning för tillsyn och uppföljning av kvalitet, externa utförare, vård- och omsorgsplaceringar inom socialkontoret
- ▶ Bisysslor processbeskrivning/anvisningar för granskning, dokumentation och uppföljning - Södertälje kommun
- ▶ Uppgift om bisyssla - Södertälje kommun
- ▶ Bisyssla - checklista för bedömning av förtroendeskadlighet
- ▶ Checklista för att säkerställa korrekt direktupphandling - Socialkontoret, barn och ungdom
- ▶ Checklista - Ekobrottsmyndigheten
- ▶ Gemensam rutin socialkontoret och omsorgskontoret - direktupphandling
- ▶ Rutin för att söka och upprätta avtal - placeringar - Socialkontoret, barn och ungdom
- ▶ Förstudie - Direktupphandling och säkerställande av kvalitet vid HVB-placering
- ▶ Presentation och broschyr av Pax - fördjupad myndighetssamverkan i Södertälje mot organiserad brottslighet, fusk och bedrägerier
- ▶ Rapport - Pax - erfarenheterna som formar ett sammanhållet arbete 2022
- ▶ APT-material, bisysslor, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Pax, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Internkontrollplan 2024, tekniska nämnden
- ▶ Introduktionsprogram för administrativa medarbetare på samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Introduktionsprogram för chefer på samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Introduktionsprogram för konsulter på samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Preboarding - vad ska vi tänka innan medarbetaren tillträder? Samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Verksamhetsplan 2024, tekniska nämnden
- ▶ Internkontrollplan 2024, Telge Inköp