



Datum
2021-12-02
Vår referens
Henrik Heyman
Ekonom
henrik.heyman@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Återrapportering - Handlingsplan - Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden STK-2021-1170

Sammanfattning

I ärendet redogörs för de insatser som gjorts inom ramen för handlingsplanen *Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden* som beslutades av kommunstyrelsen 19 augusti 2020 (STK-2019-1285). En stor mängd åtgärder har vidtagits och påbörjats inom de områden som omfattas av handlingsplanen, exempelvis:

- Arbetet med att göra utredningar och kontroller inför utbetalning av ekonomiskt bistånd och assistansersättning har utvecklats med personalförstärkningar och nya arbetssätt för att förebygga, upptäcka och utreda misstänkta felaktigheter.
- Under året har upphandling av IT-stöd för hantering av bidrag och bokningar till/från föreningslivet genomförts. Med hjälp av extern konsult har en mer djupgående granskning av bidrag till ett antal större föreningar genomförts i syfte att förbättra och hitta effektivare gemensamma processer hos de bidragsgivande förvaltningarna.
- Inom området inköp och upphandling har ett flertal åtgärder vidtagits eller påbörjats för att minska risken för handel med osäkra eller tvivelaktiga leverantörer. Förutom kompetenshöjande insatser och förbättrade rutiner vid kontroll av leverantörer handlar det om olika sätt att öka handel mot befintliga ramavtal, vilket minskar behovet av direktupphandlingar som inte sällan är förknippade med risker för fel.
- För att förebygga, förhindra, upptäcka och hantera fall av interna oegentligheter och otillåten påverkan har kunskapshöjande aktiviteter och initiering av kommunikationsinsatser genomförts i syfte ta fram ändamålsenligt metodstöd för förvaltningar och bolag.

Samverkan med relevanta myndigheter har utvecklats och kommer fortsatt utvecklas.

Från och med 2022 kommer de åtgärder som påbörjats successivt implementeras, utvärderas och vidareutvecklas.

Förslag till beslut

1. Kommunstyrelsen godkänner uppföljningen av handlingsplan "Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden".

2. Kommunstyrelsen uppmanar nämnder och helägda bolag att i relevanta delar och erforderlig omfattning bedriva fortsatt utvecklingsarbete inom de områden som omfattas av och redogörs för i handlingsplanen.
3. Kommunstyrelsen uppdrar åt stadskontoret att bedriva fortsatt utvecklingsarbete och uppföljning samt stödja nämnder och helägda bolag i arbetet med att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 211213 Återrapportering - Handlingsplan - Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-12-13

Kommunstyrelsen 2022-01-12

Beslutet skickas till

Samtliga nämnder och bolag

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade vid sitt sammanträde 19 augusti 2020 (STK-2019-1285) att godkänna handlingsplanen *Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden*. Vidare beslutade kommunstyrelsen att uppmana nämnder och helägda bolag att i relevanta delar och erforderlig omfattning bedriva fortsatt utvecklingsarbete inom de områden som omfattas av och redogörs för i handlingsplanen, samt att uppdra åt stadskontoret att bedriva fortsatt utvecklingsarbete och uppföljning samt stödja nämnder och helägda bolag i arbetet med att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden.

Det här är en återrapportering kring vad som genomförts, vad som återstår och utmaningar i det fortsatta arbetet.

Handlingsplanen består av fyra delområden och togs fram i samverkan enligt nedan (i fetstil samordnande förvaltning):

Otillåten påverkan och interna oegentligheter: **Stadskontoret** (säkerhet, ledningsstab, juridik) grundskoleförvaltningen (HR), arbetsmarknads- och socialförvaltningen (boende och etablering, överförmyndare), funktionsstödsförvaltningen (juridik, kvalitet och utveckling)

Inköp och upphandling: **Stadskontoret** (upphandling, ekonomiredovisning, ekonomisk styrning, säkerhet) hälsa, vård och omsorgsförvaltningen (ekonomi), Skatteverket (insatsen förebygga), arbetsmarknads- och socialförvaltningen (boende och etablering)

Enskilda: **Arbetsmarknads- och socialförvaltningen** (strategisk avdelning, analys, controller, ekonomiskt bistånd), funktionsstödsförvaltningen (myndighet och socialpsykiatri, kontroll), MKB (oriktiga hyresförhållanden och bosocial utveckling), polisen (bedrägerisektion), Skatteverket (insatsen förebygga samt folkbokföring), Försäkringskassan (kontrollenhet),

Migrationsverket, Arbetsförmedlingen

Företag och föreningar: **Fritidsförvaltningen** (föreningsavdelningen), miljöförvaltningen (Tryggare Malmö), stadskontoret (omvärld och näringsliv, företagande och entreprenörskap), Skatteverket (insatsen förebygga), arbetsmarknads- och socialförvaltningen (arbetsmarknad, tillstånd), Arbetsförmedlingen.

Mål

Det övergripande målet för arbetet är att skapa strukturer och processer som förebygger, upptäcker och åtgärdar brott och oegentligheter inom välfärdssystemet, genom:

- Rätt stöd/bistånd/bidrag till/avtal med rätt person/verksamhet/företag/förening.
- De förebyggande processerna inom områdena otillåten påverkan och interna oegentligheter, inköp och upphandlingar, enskilda samt rörande företag och föreningar ska förbättras.
- Stadens medarbetare ska veta vad otillåten påverkan och interna oegentligheter innebär och vilket ansvar som utifrån det vilar på dem.
- Att förebygga genom att säkerställa så att medborgare/brukare/företag som nyttjar kommunens tjänster eller har transaktioner med kommunen får korrekt och användarvänlig info som underlättar för dem att göra rätt.
-

Samverkan med myndigheter och andra organisationer

Samverkan på olika nivåer med relevanta myndigheter och andra organisationer är en förutsättning för framgång inom de olika delarna av handlingsplanen, och många av dessa medverkade också vid dess framtagande.

Under året har denna samverkan fortsatt och har som mål att utbyta erfarenheter och kunskaper som är relevanta för att förebygga, förhindra, upptäcka och hantera brott i välfärden, men också att tillsammans hjälpas åt att identifiera områden där samverkan är helt nödvändig. Inledningsvis har det handlat mycket om att lära om varandras uppdrag, hur respektive organisation arbetar med dessa frågor, vilken information som finns och får/kan/ska delges andra och hur den kan användas. Detta görs genom att ta fram uppdrag för operativa arbetsgrupper för att utveckla nya former för samarbete kring gemensamma områden. Det kan exempelvis handla om att få grepp om olika upplägg eller tillvägagångssätt som används för att på felaktiga grunder eller genom bedrägligt beteende avsiktligt tillskansa sig bidrag eller förmåner.

Här kan nämnas ett regeringsuppdrag¹ till Skatteverket kring att förebygga felaktigheter i folkbokföringen, där Malmö är en av åtta medverkande kommuner. Förutom risk för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kan det även handla om sådan problematik som:

¹ Skatteverket har fått i uppdrag av regeringen att genomföra ett pilotprojekt för att samverka med ett antal frivilliga kommuner för att minska felaktig folkbokföring. Regeringsuppdraget ska bedrivas i områden där Skatteverket och kommunerna bedömer att problematiken är som störst, med tonvikt på bland annat trångboddhet och otillåten handel med hyreskontrakt. Mer information: <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2020/12/uppdrag-till-skatteverket-att-motarbota-felaktig-folkbokforing/>

- att skolan inte vet var ett barn bor och att kommunen har svårt att följa upp en orosanmälan
- otillåten handel med hyreskontrakt,
- handel med folkbokföringsadresser och
- svårigheter att följa upp förekomsten av trångboddhet.

En del i det här är just en sådan operativ arbetsgrupp med deltagande från arbetsmarknads- och socialförvaltningen, miljöförvaltningen (Tryggare Malmö), MKB Fastighets AB, Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

För att bygga upp kunskap deltar också Malmö stad i olika nätverk i Sveriges kommuner och regioners (SKR) regi och erfarenhetsutbyte sker också löpande med andra kommuner som kommit långt inom olika områden i handlingsplanens delar. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Länsstyrelsen är också viktiga källor för kunskapsinhämtning, nätverkande och som dialogpartner.

Genomförande av handlingsplanen – status inom de olika delområdena

Nedan redogörs för statusen i arbetet med att genomföra handlingsplanens fyra delområden; otillåten påverkan och interna oegentligheter, inköp och upphandling, enskilda samt företag och föreningar.

Otillåten påverkan och interna oegentligheter

I handlingsplanen beskrivs sex områden:

1. Metodstöd
2. Kommunikationsinsatser
3. Riktlinjer
4. Bisysslor
5. Rekryteringsprocessen
6. Inköpsprocessen

Metodstöd

Metodstöd är tänkt att vara en "verktygslåda" för att sprida kunskap om risker på området, vad som kan hända och metoder för att inventera och analysera risker. Det handlar alltså mycket om att förebygga och förhindra, men det behövs också stöd för att upptäcka och hantera när det kan finnas misstanke om oegentligheter.

Utmaningen är att hitta metoder som fungerar och håller över tid. Stadskontoret har inhämtat kunskaper genom litteraturstudier och kontakter och nätverkande med myndigheter och andra organisationer. Genom föreläsningar och andra utbildningsaktiviteter med ledande experter inom berörda områden har kunskap och erfarenheter från Malmö stad och andra organisationer delats med förvaltningar och bolag.

Kring *otillåten påverkan*, som definieras som hot, våld, trakasserier, skadegörelse och korruption, gjordes en kommungemensam internkontrollgranskning under 2020 som syftade till att ta reda

på om det finns medvetenhet om förekomst och beredskap att hantera fall av försök till otillåten påverkan i nämnder och bolag². Granskningen visade att det finns många goda exempel på fungerande rutiner och systematik i arbetet med frågorna i nämnderna och bolagen, erfarenheter att ta till vara i det fortsatta arbetet på kommunövergripande nivå. Granskningen i sig bidrog till att lyfta frågan och höja beredskapen i nämnder och bolag, vilket förbättrade förutsättningarna för att de åtgärder som genomförts och planeras får avsedd och önskad effekt.

Nästa steg är att anpassa, paketera och tillgängliggöra kunskapen och att hitta sätt att utveckla och hålla frågorna levande. Detta kan ske genom handböcker, presentationsmaterial, filmer etc., men även genom att ändamålsenliga nätverk med nödvändiga kompetenser etableras. Nätverk blir en viktig del i att hålla frågorna levande och att tillsammans dra lärdom och utveckla arbetet utifrån erfarenheter från sådant som hänt, både internt och i andra organisationer.

Kommunikations- och utbildningsinsatser

I samverkan med förvaltningar och bolag har en kortare animerad film tagits fram. Ambitionen är att filmen ska väcka intresse för och höja kunskap kring det ansvar som följer med att arbeta i offentlig sektor, bidra till eftertanke och minska risk för korruption och oegentligheter. Inte minst handlar det om att förebygga att fel begås utan uppsåt. Tanken är att filmen ska kunna användas som underlag för diskussioner på arbetsplatser och i ledningsgrupper.

Den information som finns på stadens intranät har visat sig vara i behov av vissa justeringar vad gäller innehåll och formuleringar. En del ändringar har gjorts och fler kommer att göras och det är viktigt att den information som finns hålls uppdaterad och kan kompletteras efterhand som nya erfarenheter vinn.

Översyn av riktlinjer

Det har konstaterats att de riktlinjer som finns publicerade i stadens intranät är giltiga, men till viss del är något föråldrade med bland annat hänvisningar till relativt gamla rättsfall. I förhållande till arbetsinsats har utveckling av metodstöd (ovan) bedömts ha större effekt för att förebygga och förhindra att fel begås eller inte upptäcks, varför arbete med detta prioriterats under året. Vad i riktlinjerna som skulle kunna behöva justeras bedöms bli tydligare i takt med att frågor kring bekämpning av oegentligheter och korruption aktualiseras.

Bisysslor

Bisysslor har pekats ut som en stor risk kopplat till korruption och oegentligheter. Ur Statskontorets skrift *Offentliganställdas bisysslor: En studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner*:

Av tidigare granskningar framgår också att offentliganställdas bisysslor är ett område där risken för korruption och oegentligheter är förhöjd³.

Inom ramen för kommunens gemensamma arbete med intern kontroll genomförs en

² Uppföljning av intern kontroll 2020 STK-2021-84

³ I Statskontorets rapport hänvisas till exempelvis Brå 2007:21. Korruptionens struktur i Sverige. ”Den korrupte upphandlaren” och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk, s. 130–143 och Statskontoret 2015:23. Myndigheters arbete för att förebygga och upptäcka korruption.

kommungemensam granskning av hantering av bisysslor under 2021. Återrapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige kommer att göras under våren 2022. Syftet med granskningen är att undersöka i hur stor utsträckning bisysslor anmäls, om interna rutiner i förvaltningar och bolag finns och följs, om dokumentation görs, och vad som kan behöva åtgärdas om det visar sig finnas brister⁴. En tidig signal är att medarbetarna har fler bisysslor än som anmäls enligt de rutiner som finns. Granskningsresultatet kommer sannolikt bidra med kunskap om vad som kan göras för att åtgärda detta.

Rekryteringsprocessen

I handlingsplanen anges behov att utreda om det finns behov att komplettera rekryteringsprocessen kopplat till tjänster med särskilt känsliga arbetsuppgifter. Det finns risk för ekonomisk skada för kommunen och att beslutsprocesser kan påverkas för att gynna enskilda eller organisationer otillbörligt, vilket i sin tur negativt påverkar förtroendet för kommunen och offentlig sektor i stort. Erfarenheter från andra organisationer och rapportering i medierna⁵ visar på konstaterad förekomst, men inte omfattning.

Det här behöver utredas ytterligare. Avvägning behöver göras av risk (sannolikhet och konsekvens) mot vad tillkommande kontroller skulle innebära. Det behöver klargöras vad som får göras (juridiskt) och om och i så fall vilka kontroller som skulle kunna göras för att minska risken att individer som kan skada organisationen får anställning.

Det är också viktigt att öka medvetenhet om risker och vad som skulle kunna hända i syfte att uppnå ökad vaksamhet och beredskap.

Risker kopplade till inköpsprocessen

De risker som avses här är inköp för kommunens pengar men som inte tillför organisationen värde, utan görs för att direkt eller indirekt gynna den som gör inköpet och/eller leverantör/betalningsmottagare.

Ett sätt att upptäcka förekomst är att genom automatiserade kontroller av fakturor, transaktionslistor och betalningsströmmar hitta avvikande inköpsmönster som kan indikera att saker inte står rätt till. Genom litteratur och utbildningsinsatser har kunskap börjat byggas upp kring hur sådana kontroller kan göras, vilka ”de röda flaggorna” är, vilka tillvägagångssätt som förekommer och är vanliga, men även kring agerande vid misstanke om oegentligheter.

Dessa kunskaper behöver bli en del av metodstöd och det får fortsatt bevakas vilka tekniska lösningar som kan vara till stöd för att upptäcka avvikande inköpsmönster.

Inköp och upphandling

⁴ Statskontoret menar i sin rapport *Offentligt anställdas bisysslor - En studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner* att det är vanligt att kommunerna har cirka 12–13 procent anställda med bisysslor. En revisionsrapport från Uppsala kommun våren 2020 pekar i samma riktning.

⁵ <https://sverigesradio.se/artikel/7556737>, <https://www.hemhyra.se/nyheter/skapade-falsk-kotid-bostadsformedlare-doms-i-unikt-rattsfall/>, <https://www.lt.se/2016-02-19/handlaggare-for-bygglovmissstanks-ha-fuskat>. Exempelen syftar till att visa på förekomst. Det är inte klarlagt huruvida just dessa fall hade kunnat förhindras med utökade kontroller inför anställning.

Insatser inom området inköp och upphandling syftar till att identifiera och genomföra möjliga åtgärder för att motverka att Malmöbornas resurser gynnar tvivelaktiga leverantörer eller går till osäkra affärer.

Begreppet tvivelaktiga leverantörer innefattar leverantörer där Malmö stad känner till, eller fått indikationer om, ett tvivelaktigt agerande. Ett sådant agerande kan avse exempelvis skattebrott eller arbetsmiljöbrott.

Begreppet tvivelaktiga leverantörer kan även innefatta leverantörer vars företrädare har agerat tvivelaktigt tidigare eller leverantörer som har samröre med tvivelaktiga underleverantörer. Osäkra leverantörer kan avse tidigare okända leverantörer, eller som i vart fall inte kan anses utgöra säkra leverantörer. Stadens inköpsverksamhet bör vara rustat för att agera redan när det föreligger indikationer som talar för att en leverantör anses osäker.

Osäkra affärer avser de fall där avsteg görs från stadens rutiner och riktlinjer för inköp, eller där leverantörer agerar inom branscher som har identifierats som riskbranscher för osunda marknadsförhållanden.

Stadskontoret avser att återkomma med ärende kring förslag till förändringar i riktlinjer till Malmö stads inköspolicy kopplat till några av de åtgärder som redovisas nedan.

Certifierade beställare

Syftet med insatsen är främst att skapa förutsättningar för att de som gör inköp i Malmö stad har den kunskap som krävs för att inköpen ska ske på korrekt sätt. Detta minskar risken för inköp från oseriösa aktörer. Dessutom kan gemensamma strukturer för utbildning och support bidra till en mer effektiv inköpsverksamhet.

I en inledande fas har en kartläggning genomförts för att få en bild av hur inköp sker idag i stadens förvaltningar. Fokus har varit på hur beställarfunktionerna ser ut samt vilka åtgärder som skulle kunna stärka stadens beställarorganisation. Kartläggningen har skett genom semistrukturerade intervjuer med bland annat inköpsamordnare, verksamhetschefer, ekonomi och/eller redovisningsansvariga i stadens förvaltningar.

Utredningen visar att kontrollen är god när det gäller dels inköp som sker via e-handel, dels större inköp som sker genom annonserade upphandlingar över direktupphandlingsgränsen (s.k. annonserade upphandlingar). Bristande kontroll har däremot identifierats i de inköp som sker utanför e-handelssystemet, då beställaren antingen måste avropa från ett upphandlat ramavtal eller genomföra en direktupphandling. Direktupphandlingarna avser oftast köp av olika tjänster som verksamheten inte kan avropa från ramavtal, men kan också vara en följd av att kunskap om ramavtalen saknas.

Utifrån genomförda intervjuer har en nulägesbeskrivning tagits fram och förankrats hos berörda tjänstepersoner i staden. I nästa steg ska en rad åtgärdsförslag för att stärka stadens beställarorganisation förankras och beslutas. Därefter kommer en detaljerad projektplan tas fram och åtgärderna kommer att genomföras under 2022 och framåt.

Gemensam avtalsdatabas

En förstudie har genomförts i syfte att utreda förutsättningarna för en gemensam avtalsdatabas i Malmö stad, med huvudsyfte att minska brott i välfärden. Genom att tillgängliggöra stadens inköpsavtal för den som har ett inköpsbehov minskar risken att göra fel till exempel genom att få en tydlig överblick över gällande avtal. För att uppnå detta behöver avtalsdatabasen vara så komplett som möjlig och systemlösningen behöver ha ett värde för Malmö stads medarbetare. Det kräver att hela staden medverkar och avsätter resurser till att samla alla stadens inköpsavtal i systemet och insatsen därmed också kan uppfylla sitt syfte.

En arbetsgrupp, referensgrupp och styrgrupp har utsetts för att förankra och sprida information om insatsen. Insatsen har också presenterats för olika nätverk i staden, såsom inköpssamordnare, ekonomichefer och systemförvaltare.

Förstudien har analyserat vilka systemlösningar som finns i Malmö stad idag och hur andra myndigheter såsom Stockholms stad och Göteborgs stad arbetar med avtal. Förstudien har också kartlagt vilken funktionalitet som stadens anställda ser behov av i en avtalsdatabas och de effekter som dessa kan ge. Slutligen har marknaden analyserats och där stadens behov ställts mot de lösningar som finns tillgängliga på marknaden. Utifrån det material som inhämtats har ett beslutsförslag tagits fram som innefattar 17 rekommendationer.

Beslutsförslaget ska under hösten förankras innan ett upphandlingsarbete kan påbörjas. Upphandling planeras ske under 2022.

Bättre möjligheter för inköpsanalys

Inköpsanalys (eller spendanalys) kan sägas vara ett sätt att rita upp sin inköpskarta, som sedan används som hjälpmedel för att formulera inköpsstrategier. Syftet med en inköpsanalys är alltså att förstå det historiska inköpsmönstret och exempelvis se hur stora en organisations inköpskategorier är, graden av avtalstrohet, vilka delar av organisationen som köper från de olika leverantörerna och mycket annat. Därifrån kan sedan avstamp tas inför framtiden för att exempelvis göra förutsägelser om framtida volymer, lägga budgetar på ett bättre sätt, planera inköpsprojekt, öka avtalstroheten och så vidare.

I arbete med att förbättra inköpsanalyser har konstaterats att staden har tillgång till följande information/data:

- 1. Varor som köps via e-handeln/marknadsplats.**

Här finns detaljerad statistik kring vad, vem och när något köps.

- 2. Varor och tjänster som köps på avtal men som inte går via e-handeln/marknadsplats**

Här finns statistik som visar vilket belopp som betalats ut till leverantören. För att se vad som köpts måste varje enskild faktura granskas. Från de flesta avtalsleverantörerna finns statistik att tillgå.

- 3. Varor och tjänster som köps utan avtal**

Här finns statistik som visar vilket belopp som betalats ut till leverantören. För att se vad som köpts måste varje enskild faktura granskas.

Efter att ha konstaterat ovan har fokus legat på att få tag i *bättre* och *mer* data i synnerhet

avseende inköp som inte görs via e-handel/marknadsplats. De uppgifter/data det handlar om är framförallt fakturarader, det vill säga information om vad som köpts och á-priser (artikelnivå), men även avtalsnummer. Detta kommer vidareutvecklas under 2022.

En teknisk lösning för att sammanställa och presentera data från *elektroniska fakturor* förvaltningsvis, och därmed förenkla analyser, har tagits fram.

Ökad e-handel

Som ett led i att kvalitetssäkra stadens inköp bör fler avtal läggas i stadens e-handelssystem. Inköp som sker via Malmö stads e-handelssystem säkerställer att beställningar av varor och tjänster görs från leverantörer som har tecknat avtal med Malmö stad. Samtidigt innebär det bättre möjlighet till inköpsanalyser och en förenklad, och automatiserad fakturahantering där inköpsorder kan matchas direkt mot faktura och därmed spåras i ekonomisystemet.

Projektet för ökad e-handel har i förstudien kartlagt nuvarande ekonomisystemavtal, en enkät har ställts till frekventa beställare och en workshop har genomförts med upphandlare. Lärdomar och slutsatser från förstudien har resulterat i en vägledning riktad till upphandlare, främst på stadskontoret. Vägledningen beskriver hur respektive upphandlingsprojekt ska angripa frågorna kring e-handel i upphandlingens respektive fas; planering, upphandling, avtal och uppföljning.

Utgångspunkten i vägledningen är att alla varor och tjänster som upphandlas ska avropas via e-handelssystemet. Endast om det är säkerställt att inköp via e-handelssystemet inte är möjligt i det aktuella avtalet medges avsteg från huvudregeln. Vägledningen och det nya arbetssättet kommer att implementeras successivt i samband med att nya upphandlingar görs och nya avtal tecknas.

Leverantörskontroller

Malmö stad hanterar i genomsnitt 5 000⁶ nya leverantörer årligen, där merparten endast skickar en eller ett par fakturor. Gemensam avtalsdatabas, större andel inköp genom e-handel, certifierade beställare och bättre möjligheter för inköpsanalyser kommer minska antal leverantörer och därmed antal leverantörskontroller. Ett stort antal leverantörskontroller behöver ändå göras och därför har en kommungemensam rutin tagits fram. Rutinen ska skapa förutsättningar för en god leverantörskontroll som stödjer verksamheterna vid upphandlingar och inköp. En god leverantörskontroll säkerställer att Malmö stad gynnar en sund konkurrens och minskar risken för att inköp görs från oseriösa aktörer, vilket i förlängningen bidrar till att minska risken för brott i välfärden.

Under våren och sommaren 2021 arbetade en projektgrupp med insamling och kartläggning av befintliga skrivningar, rutiner och riktlinjer i staden. I detta arbete har projektet haft kontakt med andra kommuner och myndigheter samt gjort en del omvärldspaning på området. En kommungemensam rutin har därefter tagits fram. Rutinen visar ett arbetssätt och metod för kontroll och innehåller bland annat en verktygslåda och vägledning för den som utför

⁶ I handlingsplanen nämns siffran 13 000 nya leverantörer per år. Det har visat sig att den siffran även omfattar medarbetare som läggs upp som leverantörer i ekonomisystemet i samband med ersättning för personliga utlägg. Likaså registreras leverantör som byter betalsätt (exempelvis nytt bankgiro) ofta som ny leverantör. Även 5 000 är ett mycket stort antal utifrån risker och behov av kontrollåtgärder.

kontrollen.

Successivt införande kommer att ske under våren 2022. Rutinen kommer löpande följas upp, anpassas och justeras.

Enskilda

Bidrag och stöd till enskilda avser här i första hand ekonomiskt bistånd (arbetsmarknads- och socialnämnden) och assistansersättning (funktionsstödsnämnden).

Handlingsplanen utgår i den del som handlar om enskilda från fyra övergripande områden; förebygga, kunskapsutveckla, samverka och kontrollera. Här beskrivs utvecklingen inom dessa.

Inom såväl arbetsmarknads- och socialförvaltningen som funktionsstödsförvaltningen har särskilda resurser avsatts för att på olika sätt arbeta med att uppmärksamma, förebygga och hantera ekonomisk brottslighet i välfärden.

Förebygga

Inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen har återkommande utbildningsinsatser som riktar sig till samtliga medarbetare i förvaltningen samt fördjupade utbildningar som riktar sig framförallt till beslutsfattare inom ekonomiskt bistånd tagits fram och lanserats under 2021. Utbildningarna syftar till att stärka kunskapen kring de underrättelseskyldigheter (kring felaktiga utbetalningar samt felaktigheter i folkbokföringen) som trätt i kraft de senaste åren samt förvaltningens arbete i frågorna. De fördjupade utbildningarna syftar till att stärka beslutsfattande socialsekreterares kunskaper kring området för att förebygga felaktiga utbetalningar i ett tidigt skede och säkerställa att rätt bistånd utgår till rätt person.

Inom funktionsstödsförvaltningen har en särskild grupp med representanter från förvaltningens olika avdelningar bildats där de återkommande går igenom ärenden, tillvägagångssätt, juridiska frågeställningar samt aktualiserar nya utredningar. Samverkan över avdelningsgränserna bidrar till att felaktigheter förebyggs. I snitt har förvaltningen mellan tre och fem granskningsärenden igång som kommer från olika impulser som kommer via personal, tips utifrån, kontrollgruppen och frågor från bolag. Impulserna kan vara ganska svårvärderade under arbetets gång.

Kunskapsutveckla

Utöver ovan beskrivna informations- och utbildningsinsatser sker ett kontinuerligt kunskapsutbyte i dialog med berörda myndigheter samt förvaltningar och bolag inom Malmö och i andra kommuner. Kunskapsutveckling sker också genom deltagande i relevanta lokala och nationella nätverk, exempelvis ett nationellt nätverk kring felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd och andra liknande nätverk via SKR. Utifrån identifierade riskområden förs en kontinuerlig dialog med verksamheten för att möjliggöra ett systematiskt arbete med att identifiera och genomföra nödvändiga utbildningsinsatser.

Samverka

I samverkan med statliga myndigheter och andra samarbetspartners har det framgått att det finns stora behov av att få veta mer om respektive verksamhet. Det har också framkommit att det

finns ett fortsatt behov av att verka för att de lagstadgade underrättelserna myndigheter emellan görs. Tydliggörande av kontaktvägar, vilken information som är relevant för vem och bättre förståelse för varandras uppdrag och arbetssätt är förutsättningar för att utveckla effektiva och hållbara processer. De som avsiktligt begår välfärdsbrott, enskilda såväl som företag, har ofta god kännedom om var det finns brister i kontrollsystemen. Inte sällan beror brister på att flera olika organisationer är involverade ("stuprör"). Genom en väl utvecklad samverkan minskas utrymmet att tillskansa sig stöd, bidrag eller andra förmåner på felaktiga grunder.

På operativ nivå sker kontinuerlig samverkan med Försäkringskassan, Polis och Skatteverket. Syftet med samverkan är dels att säkerställa att viktig information utifrån lagstadgade underrättelseskyldigheter lämnas och tas emot på erforderligt sätt, dels för kunskapsutbyte inom berörda områden.

Samverkan sker även inom staden, bland annat deltar arbetsmarknads- och socialförvaltningen i miljöförvaltningens arbete med *Tryggare Malmö*.

Kontrollera

Inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen och funktionsstödsförvaltningen har särskilt avsatta resurser tillsatts med ett tydligare ansvar att kontrollera och identifiera misstänkta bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. En särskild arbetsgrupp tar emot impulser om misstänkt felaktiga utbetalningar. Gruppen samordnar dels att informationen kommer berörda handläggare tillhanda och beaktas i fortsatt biståndshandläggning, dels att nödvändiga utredningar inleds. Dessa kan leda till polisanmälningar för misstänkt bidragsbrott och återkrav. Till och med september hade knappt 40 polisanmälningar gjorts om ett samlat värde på drygt 4 mnkr. I genomsnitt görs cirka 50 återkrav per månad enligt Socialtjänstlagen 9 kap 1 §⁷. Här kan det röra sig om att sökande oavsiktligt lämnat fel uppgifter, men också ärenden där det finns misstanke om bidragsbrott. Till och med september var värdet av dessa sammanlagt 8 mnkr.

Funktionsstödsförvaltningen gör månatligen stickprov på utbetalningar till olika bolag utöver det arbete som sker utifrån olika former av impulser. De förbättrade och fördjupade kontrollerna har lett till ett stort antal krediteringar och bestridanden av fakturor från assistansbolag. Det kan handla om såväl oavsiktliga som uppsåtliga fel. I ett par fall har polisanmälningar om misstänkt bidragsbrott gjorts.

Företag och föreningar

Med företag och föreningar avses här företag och föreningar som erhåller bidrag från kommunen eller som genom så kallade IOP⁸ (idéburet offentligt partnerskap) ingått avtal med

⁷ SoL 9 kap 1 § Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § betalats ut obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om någon i annat fall än som avses i första stycket tagit emot sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket. Lag (2015:970).

⁸ Ur ärendet Återrapportering av inventering av idéburet offentligt partnerskap i Malmö stad (STK-2016-1105):

kommunen för att bedriva viss verksamhet. De förvaltningar inom kommunens som betalar ut bidrag till föreningar och företag är fritidsförvaltningen, kulturförvaltningen, arbetsmarknads- och socialförvaltningen, funktionsstödsförvaltningen och stadskontoret. Dessa förvaltningar samarbetar i de här frågorna i det s.k. bidragsnätverket, ett samarbete som fördjupats och utvecklats under senare år.

Gemensamt boknings- och bidragssystem samt gemensamma granskningsprocesser och uppföljningssystem.

Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde 2019-04-25 om att ett gemensamt boknings- och bidragssystem för stadens bidragsgivande förvaltningar ska införas. Med ett gemensamt bidragssystem och föreningsregister skapas en gemensam grundkontroll av de föreningar som får bidrag från staden. Det blir dessutom möjligt att kontrollera i vilken utsträckning och för vad föreningarna har fått bidrag från andra förvaltningar än den egna. Med gemensamma regler och rutiner för bokning av lokaler bör förvaltningarna även samordna systematisk kontroll och uppföljning.

Bokningsdelen avser föreningar och andra som bokar kommunala idrottsanläggningar driftsattes i november. Nya bokningar kommer successivt läggas in i det nya systemet. Exempelvis har de flesta föreningar redan säsongsbokningar i nuvarande system. Bidragsdelen kommer driftsättas 1 januari 2022 för fritidsförvaltningens föreningar. Det bedöms ta drygt nio månader innan alla föreningar finns i systemet. Planen är sedan att övriga förvaltningar går in i systemet under året, beroende på när ansökningstillfällena ligger.

Målsättningen är att kunna se en mycket bra helhet under hösten 2022, att det då ska vara möjligt för de bidragsbetalande förvaltningarna att följa varandras utbetalningar, föreningsansökningar etcetera.

Fritidsförvaltningen har upphandlat konsulter som har i uppdrag att granska ett antal föreningar där kriteriet är att föreningen har beviljats minst 1 mnkr från Malmö stad och att minst två förvaltningar är bidragsgivande. Alla bidragsgivande förvaltningar har tillsatt handläggare som sitter i en gemensam arbetsgrupp. Utifrån granskningsresultaten kommer förslag presenteras kring hur gemensam granskningsprocess bör se ut. Konsultrapport beräknas vara klar i början av 2022.

Gemensamt system och rutiner kommer att möjliggöra fortsatt förbättringsarbete. Dels kommer informationstillgången bli bättre (mer och kvalitativt bättre information), dels genom att nya kunskaper och erfarenheter tillkommer som resultat av det arbete som konsulterna gör och som bidragsnätverket bidrar till och är delaktiga i. Efter hand som gemensamma system och rutiner kommer på plats frigörs dessutom successivt mer tid för utvecklingsarbete inom övriga utvecklingsområden inom handlingsplanen, exempelvis kring arbetsmarknadsfrågor.

IOP är en överenskommelse mellan en eller flera organisationer inom idéburen sektor och en eller flera offentliga aktörer. Det är en modell som bygger på samverkan och partnerskap när varken traditionella föreningsbidrag eller upphandling är den mest lämpliga formen för syftet med samverkan. Istället för att en offentlig instans beställer och granskar och en eller flera idéburna organisationer utför, syftar partnerskapet till att ge idéburna organisationer möjlighet att på ett självständigt och självstyrande sätt vara en aktör [...] i utvecklingen av välfärden, utan att bli en underleverantör till det offentliga.

Partnerskap riktar sig till idéburna organisationer som bedriver en verksamhet som inte konkurrerar med företag, vare sig på privata marknader eller på uppdrag av offentlig sektor.

Enklare och tydligare kommunikation gentemot föreningslivet

Respektive förvaltning arbetar kontinuerligt med att utveckla kommunikationen mot föreningslivet. Erfarenheter från införande av nytt system och nya rutiner, samt den förbättrade tillgången till information och gemensam kunskap som byggs upp kommer användas i arbetet med bättre och mer likvärdig kommunikation gentemot föreningslivet.

Tryggare Malmö

Samarbetet med *Tryggare Malmö* har förbättrats, förtydligats och utvecklats successivt. Exempelvis sker detta genom kontakter i samband med granskningar av föreningar som mottar bidrag från kommunen och det förekommer att föreningar spärras för bidrag efter tillsyn från *Tryggare Malmö*.

Sedan tidigare har fritidsförvaltningen etablerat kontakter med Polisen och Skatteverket. Informationsutbyte med Skatteverket sker i båda riktningarna och granskningar av föreningar har ibland föranletts av impulser från myndigheten.

Företag och föreningar – övriga delar

I handlingsplanen beskrivs behov att utreda hur och på vilket sätt de bidragsgivande förvaltningarna ska kunna jobba med idéburet offentligt partnerskap (IOP) och andra närliggande typer av avtal samt att det eventuellt finns ett behov av resurser i form av juridisk hjälp. En övergripande bedömning är att de risker som i nuläget finns för välfärdsbrottlighet kopplat till IOP, i förhållande till övriga delar av handlingsplanen, är relativt begränsade. Den juridiska hjälp som finns bedöms för närvarande vara tillräcklig. Genom befintlig internkontrollprocess bevakas förändringar i riskbilden.

Det finns också en del som handlar om att samarbetet mellan Arbetsförmedlingen, arbetsmarknads- och socialförvaltningen och fritidsförvaltningen avseende arbetsmarknadsåtgärder där föreningar utgör arbetsgivare behöver utvecklas. Det här är något som bidragsnätverket (se ovan) kommer att vidareutveckla. Under 2021 har utveckling av samarbete och förståelse för uppföljning och kontroll prioriterats. Under 2022 kommer samarbete kring arbetsmarknadsfrågor med arbetsmarknads- och socialförvaltningen för att framför allt få bättre dialog med Arbetsförmedlingen fördjupas.

Övrigt

Lagstiftningsfrågor

I handlingsplanen påtalas behov att utreda begränsningar i berörda myndigheters lagstiftning avseende möjligheterna till samarbete och informationsutbyte i syfte att förebygga och motverka felaktigheter. Medarbetare vid flera av de myndigheter Malmö stad samverkar med ger uttryck för att sekretesslagstiftningen medför svårigheter i arbetet med att förhindra välfärdsbrottlighet. Enligt rapporten *Välfärdsbrott och otillåten påverkan - Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet*⁹ från SKR uppges sekretesslagstiftningen av många kommuner vara ett hinder i arbetet mot välfärdsbrott.

⁹ Rapporten är resultatet av en intervjustudie som bygger på att kommuner och regioner till SKR lyft fram att de upplever ökat problem med välfärdsbrott och otillåten påverkan.

Det noteras också ett behov av att lyfta LOU¹⁰:s begränsningar att motverka affärer med tvivelaktiga leverantörer gentemot lagstiftaren. Det bör undersökas vilka möjligheter som finns att tillsammans med andra upphandlande myndigheter, liksom Upphandlingsmyndigheten, uppmärksamma lagstiftaren på behovet av att förenkla för upphandlande myndigheter att exempelvis utesluta leverantörer och häva avtal.

Det kan också finnas andra områden där lagstiftningen kan försvåra arbetet mot välfärdsbrottslighet. Här behövs fortsatt kunskapsutveckling och diskussion kring om och hur dessa frågor ska drivas mot lagstiftaren.

Utredning om visselblåsarfunktion

Många kommuner och andra organisationer har inrättat s.k. visselblåsarfunktioner för att fånga upp oegentligheter som inträffar trots befintliga system och processer inom ramen för den interna kontrollen. En visselblåsarfunktion är både ett sätt att fånga upp oegentligheter, men den kan också fungera förebyggande i det att den kan avvärja försök till oegentligheter. När handlingsplanen togs fram pågick en utredning om inrättande av en visselblåsarfunktion i Malmö stad¹¹. Av denna anledning förslogs inte denna åtgärd inom ramen för handlingsplanen.

Den 28 oktober 2021 beslutade kommunfullmäktige införa en visselblåsarfunktion senast den dag som kommer att stadgas i den nya lagen¹² (enligt nuvarande förslag den 17 juli 2022). Av ovan nämnda skäl kommer sannolikt kommande visselblåsarfunktion ha betydelse för det fortsatta arbetet med att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden.

Budgetuppdrag 2021

I Malmö stads budget 2021, inom området *Trygghet och delaktighet*, ges följande uppdrag:

Kommunstyrelsen, tillsammans med berörda nämnder och relevanta myndigheter, ges i uppdrag att växla upp arbetet med att komma åt strukturer kring välfärdsfusk och den svarta ekonomin i Malmö.

Återrapportering av detta uppdrag kommer göras genom särskilt ärende.

Ansvariga

Jonas Rosenkvist Avdelningschef
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör

¹⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

¹¹ STK-2019-543 Utredning om visselblåsarfunktion i Malmö stad

¹² Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden