



För kännedom

Fullmäktige
Partiernas gruppledare

**Kommunstyrelsen
Socialnämnden
Kultur- och utbildningsnämnden
Miljö- och byggnämnden
Överförmyndarnämnden**

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

I egenskap av förtroendevalda revisorer i Kiruna kommun har vi genomfört en förstudie vilken omfattat kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Syftet med förstudien är att revisorerna ska få ett underlag för att kunna ta beslut om en eventuell fördjupad granskning ska genomföras inom området. Förstudien kan ses som en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området. I vårt arbete har vi biträtt av sakkunniga från PwC.

De iakttagelser vi gjort kommer att utgöra grund för vår fortsatta risk- och revisionsplanering. Vi vill dock redan nu dela med oss av våra noteringar i syfte att ge styrelse och nämnder ett underlag för fortsatt arbete inom området.

Av genomförd förstudie framgår att Kiruna kommun genom såväl kommunstyrelse som nämnder har möjlighet att stärka, intensifiera och utveckla arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Det handlar dels om att upprätta kommunövergripande styrdokument, dels utveckla arbetet med riskanalyser för att identifiera prioriterade områden där åtgärder kan vidtas. Kommunen kan även stärka kännedomen om den samordning som finns inom kommunen i nuläget. Vi ser vidare positivt på att det finns en visselblåsarfunktion inom kommunen men vi noterar att den inte är känd av alla och att det upplevs finnas problem med att hitta den på kommunens intranät.

Sammanfattningsvis ser vi följande huvudsakliga risker i kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott:

- Att det inte genomförs dokumenterade riskanalyser på kommunövergripande nivå eller inom alla verksamheter, i syfte att identifiera prioriterade områden med hög risk för välfärdsbrott.



- Att det inte finns upprättade styrdokument som tydliggör hur kommunen avser att arbeta med frågor kopplat till välfärdsbrott.
- Att det upplevs finnas en viss otydlighet kring styrning och samordning inom arbetet mot välfärdsbrott.
- Att visselblåsarfunktionen upplevs som svår att hitta på intranätet samt att den inte är känd inom hela organisationen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och nämnderna att analysera vad som ovan framförts samt vidta ändamålsenliga åtgärder med anledning av detta.

Vi emotser ett yttrande från kommunstyrelsen och respektive nämnd över vilka åtgärder som vidtas med anledning av våra iakttagelser och rekommendationer. Svar önskas senast till 2025-02-28.

För Kiruna kommuns revisorer

Thore Johansson, ordförande

Ann-Kristin Nilsson

Bilaga: "Förstudie - kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott", PwC, november 2024

Deltagare

KIRUNA KOMMUN 212000-2783 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

2024-11-06 19:34:42 UTC

Namn returnerat från Svenskt BankID: THORE JOHANSSON

Datum

Thore Johansson
Förtroendevald revisor

Leveranskanal: E-post

Signerat med Svenskt BankID

2024-11-06 19:31:36 UTC

Namn returnerat från Svenskt BankID: YVONNE ANN-KRISTIN
NILSSON

Datum

Ann-Kristin Nilsson
Förtroendevald revisor

Leveranskanal: E-post

Kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott

Förstudie

Kiruna kommun

November 2024

Daniel Brandt, projektledare

Sofie Plomér Sundqvist, projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kiruna kommun genomfört en förstudie om kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Syftet med förstudien är att revisorerna ska få ett underlag för att kunna ta beslut om en eventuell fördjupad granskning ska genomföras inom området. Förstudien kan ses som en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området.

Av genomförd förstudie framgår att Kiruna kommun genom såväl kommunstyrelse som nämnder har möjlighet att stärka, intensifiera och utveckla arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Det handlar dels om att upprätta kommunövergripande styrdokument, dels utveckla arbetet med riskanalyser för att identifiera prioriterade områden där åtgärder kan vidtas. Kommunen kan även stärka kännedomen om den samordning som finns inom kommunen i nuläget. Vi ser vidare positivt på att det finns en visselblåsarfunktion inom kommunen men vi noterar att den inte är känd av alla och att det upplevs finnas problem med att hitta den på kommunens intranät.

Våra iakttagelser och kommentarer till frågeställningarna redovisas löpande i rapporten. Utifrån genomförd förstudie är vår rekommendation att revisorerna under nästkommande år genomför en fördjupad granskning avseende styrning och ledning inom kommunens arbete mot välfärdsbrott. Inom ramen för den granskningen bör verifiering ske av att arbetet med att ta fram olika styrande och stödjande dokument slutförts. Granskningen bör även säkerställa att de kontroller som finns genomförs inom de olika verksamhetsområdena samt att planerade informationsinsatser har utförts vad gäller visselblåsarfunktionen.

Sammanfattningsvis ser vi följande huvudsakliga risker i kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott:

- Att det inte genomförs dokumenterade riskanalyser på kommunövergripande nivå eller inom alla verksamheter, i syfte att identifiera prioriterade områden med hög risk för välfärdsbrott.
- Att det inte finns upprättade styrdokument som tydliggör hur kommunen avser att arbeta med frågor kopplat till välfärdsbrott.
- Att det upplevs finnas en viss otydlighet kring styrning och samordning inom arbetet mot välfärdsbrott.
- Att visselblåsarfunktionen upplevs som svår att hitta på intranätet samt att den inte är känd inom hela organisationen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Avgränsning	4
Metod	4
Iakttagelser och kommentarer	6
Riskanalys för att medvetandegöra och upptäcka risker	6
Styrdokument och rutiner	8
Samordning av kommunens insatser	12
Samordning med andra myndighetsaktörer	13
Visselblåsarfunktion	14

Inledning

Bakgrund

Inom kommunsektorn ser vi en ökning av antalet välfärdsbrott utifrån att sektorn innehar resurser som är intressanta för kriminella aktörerna att komma åt. I förlängningen riskerar detta att leda till sämre samhällsservice samtidigt som förtroendet för staten, myndigheter och näringslivet skadas. Dessa hot påverkar i sin tur centrala skyddsvärden som invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa och får även konsekvenser för kommunsektorns möjligheter att upprätthålla samhällsviktiga funktioner samt att människors tilltro till demokratiska processer och rättssäkerheten urholkas.

SKR definierar begreppet välfärdsbrott som när en aktör - företag, förening eller privatperson - otillbörligen utnyttjar kommuners och regioners välfärdssystem för egen vinning. Enligt SOU 2019:59 kostar välfärdsbrott samhället 18 miljarder kronor årligen. Osäkerhetsintervallet uppgår dock till 11-27 miljarder kronor. Ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet. Angrepp på utbetalande system och brottslighet i form av undandragande av skatter och avgifter innebär årligen miljardförluster för staten.

I kommunen hanteras flera viktiga välfärdssystem. Kommuner gör utbetalningar till exempelvis externa assistansutförare, till enskilda i form av ekonomiskt bistånd eller till civilsamhället i form av olika stöd, såsom stöd till föreningslivet. Vidare gör kommunen årligen upphandlingar och inköp för betydande belopp. I alla dessa delar finns det risk för oegentligheter och för att kommunen utnyttjas. Det kan röra sig om både välfärdsbrott i mindre skala, men också välfärdsbrott i en mer organiserad och systematisk skala. Välfärdsbrottslighet finns inom hela välfärdssystemet och har särskilt uppmärksammats inom områden som hemtjänst och assistans. Oegentligheter har även konstaterats inom flera kommunala områden. Det finns också risk för att personer på insidan, det vill säga anställda i kommunen, agerar som så kallade möjliggörare. En möjliggörare kan exempelvis tipsa vänner, släkt eller bekanta om brister på insidan och ge tips på upplägg i syfte att utnyttja systemet. Det kan också handla om en anställd som har otillåten bisyssla i t.ex. ett företag som tillhandahåller hemtjänst i kommunen.

PwC har i flera granskningar uppmärksammat riskerna inom dessa områden och har utifrån detta tagit fram ett checklista tillsammans med SKR som kommuner och regioner kan ta stöd av i arbetet med att förebygga välfärdsbrott.

Syfte och revisionsfrågor

Förstudien ska ge en bild av kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Syftet med förstudien är att ge revisorerna ett underlag för att kunna ta beslut om en eventuell fördjupad granskning ska genomföras inom området. Förstudien kan således ses som en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys.

Förstudien ska besvara följande frågeställningar:

- Hur arbetar kommunen med riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott?
 - Har kommunen identifierat och bedömt inom vilka områden riskerna och hoten finns?
- Finns det fastställda styrdokument som stöd i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott?
- Samordnas kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott, eller ligger ansvaret på respektive verksamhetsdel?
- Hur ser kommunens samverkan ut med andra myndighetsaktörer i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott samt utbyta erfarenheter med andra?
- Hur fungerar kommunens visseblåsarfunktion och är den känd?

Avgränsning

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

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

I alla dessa fyra områden finns det risk för vad vi kallar för interna oegentligheter, eller möjliggörare, det vill säga personer på insidan som missbrukar sin anställning eller sitt uppdrag i kommunal, statlig eller privat sektor för att hjälpa kriminella nätverk. Se Brå:s rapport 2024:2 om "Möjliggörare för kriminella nätverk".

Metod

Förstudien har genomförts via intervjuer och samtal med följande funktioner:

Kommunövergripande

- Enhetschef vid kommunledningsförvaltningen tillika brottsförebyggande samordnare.
- Kommunjurist

Personlig assistans

- Vikarierande avdelningschef för social omsorg

Ekonomiskt bistånd

- Enhetschef vid individ- och omsorgsförvaltningen

Föreningsstöd

- Avdelningschef för fritid och service
- Kulturstrateg
- Handläggare inom omsorgen

Hemtjänst

- Avdelningschef för hemtjänsten

Totalt har fem intervjuer genomförts. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Utöver intervjuerna har relevant dokumentation inhämtats och analyserats.

Förstudien har kvalitetssäkrats av Erik Jansen i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Iakttagelser och kommentarer

I följande avsnitt redovisas de iakttagelser och kommentarer som vi gjort kopplat till respektive frågeställning.

Risکانالyser för att medvetandegöra och upptäcka risker

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

Iakttagelser

I kontakt med kommunen framkommer att samtliga nämnder inklusive kommunstyrelsen årligen ska upprätta internkontrollplaner. Någon specifik intern kontroll för välfärdsbrott ska däremot inte finnas, utan området beskrivs utgöra en delmängd i ordinarie internkontrollarbete.

I kommunens *Riktlinjer för att motverka mutor, korruption och jäv*¹ anges att varje verksamhet är ålagd att göra en riskanalys och en rimlig avvägning mellan risker för korruption och kontrollfunktioner. Lämpliga åtgärder, som bör inarbetas i internkontrollplaner, uppges vara stickprovskontroller av verifikat, leveranser eller myndighetsbeslut.

Vi har inom ramen för förstudien tagit del av kommunstyrelsens, miljö- och byggnämndens, socialnämndens samt överförmyndarnämndens riskbedömning för 2024. I kommunstyrelsens riskbedömning återfinns risker med bäring på granskningsområdet, såsom risken för korruption, felaktiga utbetalningar och otillåtna inköp. I överförmyndarnämndens riskbedömning lyfts arbetet mot korruption och godtycklighet som ett område. I miljö- och byggnämndens samt socialnämndens riskbedömning saknas tydliga risker kopplat till välfärdsbrott.

Vi noterar att samtliga nämnder utom kommunstyrelsen är i behov av att utveckla riskbedömningen. Detta kan härledas till vad som framkommit i protokoll från kommunstyrelsens arbetsutskott där det anges att den kommunövergripande enhetligheten i arbetet med den interna kontrollen kan komma att brista under året. Detta till följd av att kommunledningsförvaltningen ännu inte är klara med uppdraget att revidera reglementet för intern kontroll. Arbetet uppges vara försenat varvid ett förslag till revidering först väntas lämnas för politisk behandling under året.

Kommunledningsförvaltningen har däremot testat att tillämpa det nya arbetssättet på kommunstyrelsens internkontrollplan för 2024, vilket vi ser som positivt då den nya formalian tydligare visar kopplingen mellan bruttolista, riskanalys och internkontrollplan.

Vid genomgång av kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner för 2024 framkommer att endast ett fåtal planer innehåller någon eller några åtgärder med bäring på granskningsområdet. Som exempel kan behovet av att uppdatera och förankra

¹ Riktlinjerna är beslutade av kommunstyrelsen 2018-02-26 § 65.

riktlinjerna för att motverka mutor, korruption och jäv nämns vilket lyfts i flera planer. Miljö- och byggnämndens samt socialnämndens internkontrollplaner innehåller inga åtgärder som tydligt kan knytas till arbetet med välfärdsbrott.

I kontakt med kommunen anges vidare att det finns vissa verksamhetsspecifika rutiner och styrdokument som har bäring på området, främst inom överförmyndarnämndens verksamhet samt inom det strategiska brottsförebyggande rådets arbete. För det strategiska brottsförebyggande rådets verksamhet finns det en nulägesbeskrivning upprättat som innehåller en kartläggning av den upplevda tryggheten och säkerheten i kommunen samt av vilka områden som bedöms som särskilt utsatta. I kartläggningen uppmärksammas risken för välfärdsbrott.

Vid intervjuer bekräftas att det inte har genomförts några kommunövergripande eller verksamhetsspecifika riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott. I sakgranskningen lyfts dock att viss analys har utförts hos överförmyndarnämnden vilket resulterat i att verksamheten ska rapportera eventuella försök till oegentligheter till nämnden under rubriken "Otillbörlig påverkan".

Kommentar

Enligt SKR:s rapport *Välfärdsbrott och otillåten påverkan* (år 2021) är riskanalyser som syftar till att identifiera svagheter i organisationen ett av de viktigaste verktygen i det förebyggande arbetet mot välfärdsbrott. I den checklista som PwC tagit fram i samarbete med SKR lyfts identifiering och analysering av risker som ett viktigt steg i att förebygga och motverka välfärdsbrott. Checklistan lyfter särskilt behovet av att genomföra riskanalyser på olika nivåer inom organisationen.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet för år 2023 lyfts behovet av att utvidga definitionen av brott mot välfärdssystemen till att omfatta fler samhällsaktörer än vad som traditionellt varit fallet, såsom statliga, regionala, kommunala eller privata aktörer som kan bidra till att motverka uppsåtliga och systematiska angrepp på kollektivt förvaltade medel, oavsett målsägare. Bruket av förfalskade, manipulerade och osanna dokument, intyg och handlingar beskrivs vidare i lägesbilden som omfattande varvid en felaktig eller falsk uppgift som blivit registrerad hos en myndighet kan komma att ligga till grund för ett beslut eller registrering hos en annan myndighet. Det uppges därför vara av vikt att ha en kommunövergripande helhetsbild kring frågorna.

Vi noterar att det inom Kiruna kommun inte upprättats någon kommungemensam eller verksamhetsspecifik riskanalys som särskilt berör risken för välfärdsbrott, även om det inom kommunledningsförvaltningen genomförs riskanalyser som tangerar områden som är extra känsliga för oegentligheter. Vi ser dock positivt på att överförmyndarnämnden upprättat verksamhetsspecifika rutiner inom området samt berört otillbörlig påverkan i dess riskanalys och rapportering. Vi ser även positivt på att det skett en kartläggning av säkerhet och trygghet inom kommunen.

Sammantaget indikerar svaren i förstudien på ett behov av att intensifiera och utveckla arbetet med riskanalyser kopplat till välfärdsbrott, på såväl kommunövergripande nivå som inom respektive verksamhet. Vi ser positivt på att det pågår ett arbete med att revidera reglementet för intern kontroll samt med att utveckla tillvägagångssättet för riskbedömningar.

Styrdokument och rutiner

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

lakttagelser

Kommunövergripande

I den myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet från 2019 framgår att det har blivit enklare för kriminella aktörerna att skaffa sig en ökad brottslig förmåga med hjälp av så kallade möjliggörare. En möjliggörare är en person som innehar en roll eller en position vars insyn eller mandat utnyttjas för kriminella syften. Enligt rapporten skulle en möjliggörare till exempel kunna utgöras av en handläggare inom offentlig sektor. I motsvarande lägesbild för år 2023 anges att kriminella aktörer och grupperingar avsiktligt på egen hand eller via möjliggörare utnyttjar de tillitsbaserade myndighetssystem för exempelvis brott mot välfärdssystemen. Handlingsutrymmet beskrivs i lägesbilden som stort i och med att falska och osanna uppgifter kan lämnas digitalt och ofta anonymt.

I Kiruna kommun finns det inte några specifika kommunövergripande styrdokument som stöd i arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. I kontakt med kommunen framgår att arbetet mot välfärdsbrott bedrivs inom ramen för kommunens ordinarie processer med kvalitetsgranskningar. Vidare anges att ansvar kring kontering och attest regleras i respektive nämnds och kommunstyrelsens attestreglemente². Generellt gäller att alla utbetalningar hanteras av minst två personer, konterare och verksamhetschef. Större belopp kring 1 miljon kronor eller mer involverar därutöver en attest från ekonomichefen.

I kontakt med kommunen anges vidare att alla löne- och arvodesutbetalningar föregås av ett underlag som verksamheten tillhandahåller. För rekvisitioner finns det en framtagen rutin och blankett medan utanordningar hanteras via en e-tjänst som involverar handläggare, dennes chef samt ekonomiavdelningen. Därtill anges att kontroller genomförs vid upphandlingar av anbudsgivaren och av avtalsparten. Kontrollerna omfattar bland annat utdrag från Skatteverket samt avstämningar med kreditupplysningsföretag.

Vidare framkommer i kontakt med kommunen att det inom överförmyndarnämndens verksamhet införts verksamhetsspecifika rutiner kopplat till granskningsområdet. Som

² Vi noterar att respektive nämnds attestreglemente är daterat till 2024 med undantag för överförmyndarnämndens reglemente som är gällande från 2021.

nämnt i tidigare avsnitt har verksamheten infört en särskild rapportpunkt gällande otillbörlig påverkan. Inom verksamheten ska det även finnas en framtagna rutin för felaktigt utnyttjande av välfärdssystemen, varigenom handläggare vid misstanke ska kontakta berörd myndighet och lämna upplysningar.

Enligt SKR:s rapport (2021) använder gärningspersoner inom företag framförallt sig av mutor och andra otillbörliga erbjudanden för att otillbörligt påverka en annan part. Som nämnt i tidigare avsnitt så finns det inom kommunen framtagna riktlinjer för att motverka mutor, korruption och jäv. Riktlinjerna redogör för tillämpliga lagar på området samt ger vägledning vid hantering av eventuella mutor eller jäv på arbetsplatsen.

I intervjuer lyfts även kommunens styrdokument kopplat till inköp och representation som viktiga inom arbetet med att förebygga välfärdsbrott samt planerna för arbetet mot hot och våld respektive otillåten påverkan. De intervjuade bekräftar att det inom kommunen inte finns några kommunövergripande styrdokument som direkt berör arbetet mot välfärdsbrott. Det ska dock finnas en rutin för polisanmälan inom kommunen, dock upplevs den inte vara lätt att hitta på intranätet.

Ekonomiskt bistånd

Inom ovanstående verksamhetsområde finns det inga riktlinjer eller handlingsplaner upprättade som särskilt berör arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott.

Vid intervju framkommer att det inom verksamheten finns framtagna mallar för nybesök samt för kallelse till möte om ansökan om ekonomiskt bistånd där det framgår vilka underlag som ska lämnas in. Det finns även ett informationsblad som sökanden ska skriva under där det anges vilka kontroller som genomförs samt att felaktiga uppgifter kan leda till polisanmälan för misstänkt bidragsbrott.

I intervjun anges vidare att det vid tillfället för intervjun inte finns några skriftliga rutiner framtagna för arbetet med ekonomiskt bistånd men de uppges vara under framtagande och väntas finnas på plats under hösten 2024. Vidare framkommer att endast vissa handläggare har behörighet att genomföra utbetalningar och att systemet kräver att det är två personer som attestesterar utbetalningarna för att de ska gå iväg. Vid införandet av det nya datasystemet ska även en genomgång ha gjorts av behörigheter för att identifiera eventuella risker.

De intervjuade berättar att handläggarna vid nya ansökningar begär in kontoutdrag för de senaste 3 månaderna samt kontoöversikt. Varje månad kräver handläggarna även att sökanden lämnar in kontoutdrag för att ansökan ska kunna behandlas. Vid indikation om att sökanden även har konton i en annan bank än redovisat så begärs en kontoöversikt in även från den banken. Samtliga ärenden går igenom var tredje månad.

Därtill har socialförvaltningens förstehandläggare och enhetschef för individ- och familjeomsorgen vuxen genomgått en introduktionsutbildning inom ämnet för cirka 1,5 år

sedan. Handläggare har även fått information om ämnet från Socialstyrelsen och internt inom kommunen samt att mutor och korruption utgör ett ämne i introduktionspaketet till nyanställda. Inom vuxengruppen sker även samrådsmöten varje vecka där handläggarna bland annat diskuterar hot och våld, intern och extern samverkan samt avvikelser. Vuxengruppen uppges ha gjort polisanmälningar gällande bidragsfusk som ska ha lagts ner.

Personlig assistans

I kontakt med företrädare för socialförvaltningen anges att förvaltningen hämtar in underlag som granskas inför varje utbetalning till privata anordnare.

Vid intervju bekräftas att inrapporterad tid från privata utförare kontrolleras. Vidare anges att det är brukarna som upphandlar personlig assistans och inte kommunen.

Den intervjuade är osäker på om verksamheten har tagit fram några styrande dokument inom området. Vi har inte vid förfrågan till kommunen erhållit några dokument eller fått några indikationer på att det finns. I intervju framkommer vidare att det i introduktionsmaterialet till nyanställda finns information om kommunens riktlinjer mot mutor och korruption.

Föreningsbidrag

I Kiruna kommun är det kommunstyrelsen, kultur- och utbildningsnämnden samt socialnämnden som beviljar föreningsbidrag varvid det finns tre separata styrdokument, i form av:

- *Riktlinjer för bidrag till fritids- och idrottsföreningar*³ som reglerar kommunstyrelsens och den övergripande hanteringen av föreningsbidrag.
- *Riktlinjer för Föreningsbidrag*⁴ som berör socialförvaltningens handläggning av bidrag.
- *Bidragsregler för fritids- och kulturverksamhet* som avser kultur- och utbildningsnämndens verksamhet⁵.

Inom socialförvaltningen finns det även framtagna *Rutiner för handläggning av föreningsbidrag*⁶.

Baserat på den granskning som revisionen genomförde år 2023 av den interna kontrollen vid bidragsgivning till föreningar pågår det nu ett arbete med att se över organisationen och nu gällande styrdokument. I granskningen lyfts brister kopplat till bland annat kontroller av ansökningar och utbetalningar. I kommunstyrelsens svar på granskningen lyfts förslaget om att införa en central hantering av föreningsbidrag, som lämpligen skulle falla på kultur- och utbildningsförvaltningen som i dagsläget handlägger flertalet av bidragen. Detta som ett led i att hålla samman dokumenten och skapa en

³ Riktlinjerna är antagna av kommunstyrelsen 2017-05-15 § 136.

⁴ Riktlinjerna är antagna av socialnämnden 2022-11-22 § 158.

⁵ Riktlinjerna är antagna av kultur- och utbildningsnämnden 2014-12-04

⁶ Rutinerna är gällande från 2023-05-22, är inte politiskt beslutade.

samlad och tydlig bild av vilka bidrag som finns i kommunen. Som ett led i detta ska även ett samlat dokument för fritidsbidrag upprättas och implementeras i organisationen samt att riktlinjerna ska revideras för att tydliggöra arbetet med kontroller.

Av intervjuer framgår att det nu pågår ett arbete utifrån tidigare genomförd granskning men att det inte är helt klart ännu. I sakgranskningen anges att ägarskapet för det system som används för att hantera bidrag har flyttats över från ekonomiavdelningen till fritid- och serviceenheten. Hanteringen och uppföljningen av bidrag ligger däremot på respektive förvaltning som hanterar respektive bidrag.

I intervjuer framkommer vidare att det finns framtagna rutiner för när en förening byter betalningsuppgifter där det framgår vilka kontroller som ska genomföras. Det pågår även ett kommunövergripande arbete med att revidera styrdokumentet. I kontakt med socialförvaltningen framgår att förvaltningen avvaktar den pågående kommunövergripande revideringen innan förtydliganden genomförs avseende vilka kontroller som sker inom deras verksamhet.

Vid intervjuer framgår även att verksamheterna arbetar med att synkronisera sina processer och systemstöd som ett led i att centralisera hanteringen av föreningsbidrag. Med centraliseringen uppges risken för att samma förening söker samma stöd från flera förvaltningar minimeras. De intervjuade berättar vidare att de har god kännedom om föreningar inom kommunen och deras verksamheter vilket fungerar som en kontroll. Andra kontroller som genomförs är kontroller av föreningarnas behörigheter i systemstödet, utbetalningsuppgifter, engagemang i föreningsstyrelser samt kontroller i system av att exempelvis samma barn inte deltar på flera aktiviteter samtidigt. Vid projektbidrag genomförs även uppföljningar av projektet innan utbetalning sker. Föreningsbidrag följs även upp via föreningarnas delårsrapporter och årsredovisningar. Därutöver används dubbel attest vid utbetalningar. Inga analyser ska ha genomförts för att kartlägga eventuella risker för möjliggörare.

De intervjuade berättar därtill att det inte genomförts någon utbildning inom kommunen om välfärdsbrott vilket beskrivs som önskvärt. De intervjuade uppger att det finns kompetens inom området men att det inte finns tid för att utföra alla kontroller.

Hemtjänst

I kontakt med förvaltningen framkommer att kommunen inte har några privata utförare av hemtjänst. Vid intervju framgår att det inte finns några styrdokument inom hemtjänsten som berör arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott. Det ska däremot finnas en framtagen rutin för hantering av enskildas medel men den är inte antagen ännu. Inga kontroller uppges genomföras av hanteringen av medel.

Den intervjuade berättar att kontroller vanligtvis genomförs av utförd tid. Dock har ett nytt system införts för tidrapportering som inte har fungerat bra varvid en del tidrapportering har behövts genomföras analogt sedan en tid tillbaka, vilket har försvårat kontrollerna. Tidrapporteringen uppges vidare inte atteras utan bygger på självregistrering.

I kommunen uppges det vidare finnas tankkort som är knutna till respektive bil. Den intervjuade är osäker på om det finns något beloppsgräns för dessa.

Vidare upplevs det finnas ett behov av utbildning inom området samt att resurserna i nuläget inte bedöms som tillräckliga för att kunna arbeta med frågan.

Kommentar

Vi ser att det inte finns några kommunövergripande eller överlag nämndspecifika styrdokument som specifikt rör välfärdsbrott, men att det finns andra styrdokument och rutiner som har bäring på området. Vi noterar att det kan finnas ett behov av att tydliggöra, aktualisera och vid behov revidera eller komplettera rutiner inom respektive verksamhetsområde utifrån perspektivet välfärdsbrott. I intervjuerna som genomförts i samband med SKR:s rapport *Välfärdsbrott och otillåten påverkan (2021)* framgår att de kommuner som kommit längst i arbetet med att bekämpa välfärdsbrott har kopplat ihop välfärdsbrotten med det brottsförebyggande området genom att upprätta särskilda styrdokument.

Vi ser även att det finns ett behov av att genomföra utbildningar inom området.

Samordning av kommunens insatser

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

lakttagelser

Vid intervju framkommer att arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott dels ligger på det strategiska brottsförebyggande rådet där representanter från samtliga nämnder deltar samt bolagen och externa aktörer. Dels sker viss samverkan inom den strategiska ledningsgruppen där alla förvaltningschefer ingår samt i andra forum där förvaltningscheferna medverkar för att diskutera operativa frågor.

Några av de intervjuade upplever däremot styrningen inom frågan som otydlig och flera lyfter att den inte sker på ett samordnat sätt eller att de saknar kunskap om inom vilka forum frågan diskuteras.

Därutöver nämns det i intervjuer att den brottsförebyggande samordnaren är inbjuden till alla förvaltningars ledningsgrupper för att tala om otillåten påverkan.

I sakgranskningen beskrivs nätverkandet inom det brottsförebyggande området fungera bra.

Kommentar

Vi ser att det finns forum inom kommunen där arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott kan samordnas. Vi noterar däremot att styrningen och samordningen inom frågan inte upplevs som tydlig och förankrad ute i verksamheterna.

I sammanhanget kan nämnas att det finns kommuner som inrättat centrala samordningsfunktioner i syfte att effektivisera och stärka arbetet som sker i förvaltningar och bolag, men även i syfte att stärka samordningen med nationella myndigheter.

Samordning med andra myndighetsaktörer

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

lakttagelser

I Kiruna kommun sker den externa samverkan inom ramen för det strategiska brottsförebyggande rådet där välfärdsbrott utgör en delmängd av de frågor som rådet fokuserar på.

I kontakt med kommunen framkommer att forumet har stöpts om sedan årsskiftet och att det sedan dess har haft ett par möten. Rådet har under året tagit fram en plan för det brottsförebyggande arbetet inom kommunen under åren 2024-2026. Planen innefattar aktiviteter såsom att informera förvaltningar och bolag om skyldigheten att polisanmäla försök till välfärdsbrott samt informera om vikten att identifiera och markera mot försök till påverkan av myndighetsutövning. Rådet har även som aktivitet under året att upprätta samverkansavtal med Polismyndigheten samt under kommande år genomföra löpande samverkansmöten med näringsliv, föreningsliv och andra aktörer.

Av intervjuer framgår att det finns nätverk med närliggande kommuner vad gäller hemtjänst, föreningsbidrag och användare av vissa systemstöd där frågor kopplat till arbetet mot välfärdsbrott skulle kunna lyftas. Handläggare inom ekonomiskt bistånd ska vidare samverka med Försäkringskassan, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen, Frälsningsarmen med flera. Länsstyrelsen uppges även bjuda in till samverkansmöten. Huruvida välfärdsbrott diskuteras i dessa forum framgår inte tydligt av intervjuerna.

I sakgranskningen anges att nätverkandet inom det brottsförebyggande området fungerar bra.

Kommentar

Kommunen samverkar med andra myndighetsaktörer via det strategiska brottsförebyggande rådet samt via Länsstyrelsen. Kommunens verksamheter har även nätverk med närliggande kommuner vad gäller hemtjänst, föreningsbidrag och användare av vissa systemstöd. Handläggare inom ekonomiskt bistånd har även etablerat forum för samverkan med externa myndighetsaktörer. Samverkan beskrivs dock inte vara formaliserad med ett särskilt fokus just på välfärdsbrott.

Visselblåsarfunktion

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

lakttagelser

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

I den nya visselblåsarlagen ställs det krav på hur inkomna rapporter om missförhållanden ska hanteras. Vidare innebär den nya lagen att det ska införas särskilda kanaler för rapportering av missförhållanden och att uppgifter om visselblåsares identitet ska omfattas av sekretess. Detta är nytt jämfört med tidigare reglering, och innebär ett bättre skydd för den enskilde och tydligare krav på hur uppgifter som rapporteras ska hanteras. Det ska även finnas ett skydd mot repressalier som riktas mot personer som bistår vid rapporteringen, mot personer som har koppling till den rapporterade personen eller mot juridiska personer som den rapporterade personen äger, arbetar för eller på annat sätt har koppling till i ett arbetsrelaterat sammanhang. Däremot gäller inte skyddet för personer som rapporterar i egenskap av till exempel elev, patient eller medborgare i allmänhet, det vill säga personkategorier som inte har någon form av arbetsmässig relation till verksamhetsutövaren.

Lagen gäller vid rapportering, i ett arbetsrelaterat sammanhang, av information om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram. Det kan gälla ett handlande eller en underlåtenhet att göra något. Kravet på allmänintresse innebär att rapportering om förhållanden som enbart rör personens egna arbets- eller anställningsförhållanden normalt sett inte omfattas av skyddet. Sådana frågor bör istället hanteras enligt de vanliga mekanismer som finns inom arbetsrätten och arbetsmiljörätten.

Rapporterna ska kunna lämnas skriftligt, muntligt och vid fysiskt möte. Den rapporterade personen ska få en bekräftelse på att rapporten tagits emot inom sju

dagar. Återkoppling ska sedan ges i skäligh omfattning och senast inom tre månader efter bekräftelsen.

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

Behovet av visselblåsarfunktion

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

Visselblåsarfunktion och andra rapporteringskanaler

I Kiruna kommun finns det framtagna *Riktlinjer för genomförande av visselblåsardirektivet*⁷, vilka beskriver hur visselblåsarfunktionen fungerar och vem som kan använda den. Motsvarande information återges även på kommunens hemsida.

Av informationen framgår att arbetstagare, volontärer, praktikanter, personer som annars utför arbete under kommunens kontroll och ledning samt egenföretagare kan rapportera om missförhållanden som förekommer i verksamheter inom kommunen eller i kommunala bolag. Rapporteringen ska beröra missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att det kommer fram och inte rapportering av sådant som endast avser den rapporterande personens egna arbets- eller anställningsförhållanden.

Kommunen tillhandahåller ett webbaserat system för rapportering och återkoppling till den rapporterande personen. Alla inkomna rapporter och meddelanden hanteras av en extern part på ett sätt som uppges säkerställa konfidentiell behandling av identitet. Rapporterna ska vara krypterade varvid inga IP-adresser kan spåras.

Efter att en rapport mottagits och en bekräftelse returnerats till den rapporterande personen skickas ärendet till en särskilt utsedd kommitté i kommunen som har uppdrag att behandla ärendet. Om kommittén inte kan behandla ärendet anlitas extern utredare.

Den rapporterande personen får en återkoppling om den utförda utredningen och de slutsatser som dragits av utredningen, det vill säga hur kommunen avser att gå vidare med den information som rapporterats och utretts. En sådan återkoppling ska ske senast tre månader från det att mottagandet av rapporten bekräftats.

⁷ Riktlinjerna är antagna av kommunstyrelsen 2022-05-23 § 153 och omfattar hela kommunkoncernen.

Om missförhållandena i en rapport inte omfattas av den nya visselblåsarlagen men ändå bedöms vara allvarliga, skickas nödvändiga uppgifter från rapporten till chefen för respektive förvaltning (eller bolag) för vidare utredning.

En uppgift som lämnas i en rapport om missförhållanden kan omfattas av sekretess så länge det kan antas att syftet med uppföljningen motverkas av att uppgiften röjs.

I en tidigare revisionsgranskning har revisionen bedömt att visselblåsarfunktionen i allt väsentligt uppfyller kraven i visselblåsarlagen men att det finns vissa förbättringsåtgärder vad gäller informationen på kommunens hemsida samt kännedomen om funktionen inom kommunen. Vid tidpunkten för förstudien kan vi inte se av riktlinjerna att de har reviderats sedan tidigare granskning. I sakgranskningen anges att kommunen gjort bedömningen att riktlinjerna inte behövde revideras, däremot uppges texten på hemsidan ha justerats utifrån granskningen.

Vid intervjuer framkommer att det pågår ett arbete med att ta fram en internutbildning om visselblåsarfunktionen samt att verksamheterna har uppmanats att informera om funktionen på arbetsplatsträffar. Några av de intervjuade upplever det som svårt att hitta visselblåsarfunktionen på kommunens intranät samt att inte alla känner till att funktionen finns. Timvikarier inom hemtjänsten uppges inte få information om funktionen.

Av sakgranskningen framkommer att visselblåsarfunktionen endast ligger på kommunens externa hemsida då alla som ska kunna använda kanalen inte har åtkomst åt intranätet. Ett uppdrag ska dock ha lämnats till enheten för kommunikation om att upprätta en hänvisning från intranätet till den externa hemsidan.

De intervjuade berättar vidare att det inkommit enstaka visselblåsarärenden som kommunen hanterat. Extern hjälp uppges även tillfrågas vid behov.

Därtill beskriver de intervjuade att medarbetare ombeds rapportera misstankar om brott till närmaste chef. Något kommungemensamt avvikelssystem finns inte i dagsläget, utan det finns ute på förvaltningarna eller så registreras avvikelserna i verksamhetssystemet.

Kommentar

I Kiruna kommun finns en formaliserad visselblåsarfunktion men det upplevs fortsatt finnas vissa osäkerheter kring vart den finns att tillgå samt om att den finns överlag. Vi ser positivt på att en intern utbildning planeras inom kommunen samt att verksamheterna uppmanats om att prata om funktionen på arbetsplatsträffar. Vi ser även positivt på att det finns andra rapporteringskanaler inom kommunen.

2024-11-04

Daniel Brandt

Erik Jansen

Projektledare

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kiruna kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 18 augusti 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.