

Utredningsuppdrag kring arbetslivskriminalitet

Slutrapport

På uppdrag av Inköps- och upphandlingsförvaltningen,
Göteborgs Stad



Sweco Sverige AB
Uppdrag
Uppdragsnummer
Kund

RegNo 556767-9849
Utredningsuppdrag
30078147
Inköps- och
upphandlingsförvaltningen,
Göteborgs Stad

Upprättad av
Datum
Ver
Dokumentreferens

Helene Norberg
2024-12-20
3
INK-Arbetslivskriminalitet

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
Om uppdraget.....	8
Metodik för uppdraget	9
Läsanvisning	9
2 Hantering av riskbranscher inom inköp och upphandling i Göteborgs stad.....	11
Om arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet	11
Vad är välfärdsbrottslighet?	11
Vad är arbetslivskriminalitet?	13
Göteborgs Stads arbete mot osund konkurrens	17
Förutsättningar för kommunövergripande arbete – organisation, roller och arbetssätt idag mot osund konkurrens.....	17
Stadsledningskontorets arbete mot osund konkurrens.....	18
Kontrollfunktionen för sund konkurrens	19
Samlad placerings- och inköpsfunktion	22
Socialförvaltningarna och förvaltningen för funktionsstöd	23
3 Verksamheternas uttryckta förutsättningar och behov	25
3.1 Byggsektorn	25
Dagens arbetssätt	25
Behov och risker	27
Utformning av kontroller och vad som upptäcks	28
Utvecklingsarbete för arbetsplatskontroller	29
Utvecklingsbehov för kommunövergripande arbetssätt.....	29
3.2 Vård och omsorg	30
Uppdrag, organisering och arbetssätt av uppföljning och kontroll	30
Behov av utveckling, stöd och samordning	33
4 Förslag för arbetet framåt	36
4.1 Arbete inom workshops.....	36
Workshop 1 – Önskade lägen utifrån nuläge och behov	36
Workshop 2 - Att utveckla en verksamhet i ett gemensamt sammanhang.....	39
Workshop 3 – Förutsättningar och förslag för att nå målet.....	42
4.2 Utformning av kommunövergripande arbetssätt och utvecklade arbetsplatskontroller	43
Förslag på INK:s ansvar, arbetssätt och samverkan	43
Förutsättningar som krävs för arbetssättet	45
5 Referensförteckning	47

6	Bilaga 1: Intervjuguide Bygg.....	48
	Kontroller för att motverka arbetslivskriminalitet-generellt	48
	Hur ser arbetssättet ut idag?	48
	Utveckla arbetsplatskontroller mot arbetslivskriminalitet.....	48
	Hur arbetar ni idag?	48
	Risk 48	
	Extern/intern kontroll	48
	Vad ger det för resultat?.....	49
	Vad skulle ni behöva göra ytterligare?.....	49
	Vad skulle krävas för att göra detta?	49
	Utveckling av kommunövergripande arbetssätt	49
	Stöd och arbetsfördelning	49
	Hur skulle ett kommunövergripande arbetssätt kunna se ut?.....	49
	Vad skulle ett sådant arbetssätt kräva?	50
	 Bilaga 2: Intervjuguide Vård och omsorg.....	51
	Kontroller för att motverka välfärdsbrottslighet - generellt?	51
	Utveckla verksamhetsbesök mot välfärdsbrottslighet	51
	Hur arbetar ni idag?	51
	Risk 51	
	Extern/intern aktör	51
	Resultat? 51	
	Uppdrag, organisering och arbetssätt.....	52
	Utvecklingsbehov?	52
	Vad skulle krävas för att göra detta?	52
	Utveckling av kommunövergripande arbetssätt	52
	Behov av utveckling, stöd och samordning	52
	Hur skulle ett kommunövergripande arbetssätt kunna se ut?.....	53
	Vad skulle ett sådant arbetssätt kräva?	53

Sammanfattning

Inköps- och upphandlingsnämnden har fått i uppdrag att ta fram ett kommunövergripande arbetssätt för hanteringen av riskbranscher inom inköp och upphandling, samt att utöka och utveckla arbetet med arbetsplatskontroller. Denna rapport redovisar förslag på hur arbetet med dessa uppdrag ska utföras. Den baseras på skrivbordsstudier, intervjuer med förvaltningar och bolag, samt workshops med arbetsgruppen för sund konkurrens på inköps- och upphandlingsförvaltningen.

Företag som brottsverktyg har ökat under senare år. Det finns flera orsaker till denna ökning, exempelvis att företag som brottsverktyg ger möjlighet att skapa en legal fasad, att genom penningtvätt få in brottsvinster i den legala ekonomin och att genom identitetsmissbruk skapa förutsättningar för än mer omfattande bedrägerier. Arbetslivskriminalitet är en vanlig form av välfärdsbrott där vit och svart arbetskraft ofta används parallellt, löner betalas tillbaka och det sker handel med både arbetskraftstillstånd och identiteter. Den registrerade arbetskraften möjliggör samtidigt andra brott mot välfärdssamhället, till exempel bedrägerier med arbetsmarknadsprogram, lönegarantier, fusk med arbetslöshetskassa och sjukersättning. Arbetslivskriminalitet omfattas således av både sådana handlingar som kan klassas som arbetskraftsexploatering (utnyttjande av arbetskraft genom exempelvis låga löner, orimliga arbetstider eller bristfällig/dålig arbetsmiljö) och sådana som utgör olika former av ekonomisk brottslighet och bedrägerier. Båda dessa bidrar till en osund konkurrens. År 2021 beräknades skattebortfallet kopplat enbart till odeklarerade löneinkomster i Sverige till cirka 26 miljarder kronor, vilket kan sägas vara en direkt vinst för de inblandade företagen.

Mot bakgrund av Kommunfullmäktiges uppdrag till inköps- och upphandlingsnämnden om kommunövergripande hantering av riskbranscher och utveckling av arbetsplatskontroller, behöver nu i viss utsträckning stadens decentraliserade arbetssätt utvecklas till en kommunövergripande helhet. I enlighet med dagens riktlinjer så är varje nämnd och styrelse i staden en egen upphandlande myndighet som ansvarar för sin egen interna kontroll i frågor som rör inköp och upphandling. Inköps- och upphandlingsförvaltningen, INK ansvarar formellt för kontroll och uppföljning av privata utförare med centrala ramavtal, men har även ett bredare uppdrag. Sedan oktober 2022 har INK en kontrollfunktion för sund konkurrens, som genomför leverantörs- och arbetsplatskontroller av upphandlande leverantörer, främst inom riskbranscherna vård och omsorg, bygg- och anläggning samt lokalvård, efter överenskommelse med förvaltningar och bolag. Kontrollfunktionen för sund konkurrens stödjer även

förvaltningar och bolag med kunskapshöjande insatser, metodutveckling, kunskapsåterföring, kunskapsutveckling och stöd vid hantering av brister. Inom vård och omsorg ansvarar Samlad placerings- och inköpsfunktion, Spink, för kontroll och uppföljning av privata utförare som direktupphandlas för socialtjänstens verksamheter, medan INK ansvarar för dem som upphandlats på ramavtal. Även placerande socialsekreterare som ansvarar för individuppföljningen i det enskilda ärendet kontrollerar och följer upp privata utförare av socialtjänst, med syfte att säkerställa att socialtjänstens insatser är av god kvalitet.

I de intervjuer som gjorts inom uppdraget framkommer att stadens förvaltningar och bolag inom byggbranschen är väl medvetna om vikten av skrivbords- och arbetsplatskontroller. De har rutiner för att göra enklare skrivbordskontroller av både entreprenörer och underleverantörer, med stöd av exempelvis UC och Creditsafe. Projektledarna är en vanlig källa till information om att det finns behov av att göra kontroller. Det blir även allt vanligare att jobba i team mellan inköpsfunktion och projektledare, även om det hos många fortfarande är ett begränsat samarbete.

Samtliga inom byggbranschen förespråkar att kontrollerna för sund konkurrens ska vara separata från andra kontroller, oannonserade och göras av extern aktör. Det betonas samstämmigt att det är bra med kontroller med externa specialister på arbetslivskriminalitet. Kostnaderna för kontrollerna anses generellt sett vara möjliga att lägga på projekten.

INK med upphandlad underleverantör är de som gjort kontrollerna hos de flesta. Två intervjuade bolag, är medlemmar i Rättvist byggande, och för dem gör Rättvist byggande både arbetsplatskontroller, skrivbordskontroller samt tar in anmälningar på och kontrollerar underentreprenörer. Bolagen som är medlemmar i Rättvist byggande är nöjda med de arbetsplatskontroller som INK gjort, men de anser att de behöver göra fler kontroller än vad INK kan erbjuda, och behöver därför ett komplement. Det är en tydligt uttryckt åsikt att det staden erbjuder är bra men inte tillräcklig omfattning. Det finns även en önskan att staden utvecklar och tydliggör ett gemensamt arbetssätt, med tillhörande information, kompetensutveckling, stöd, mallar, samordning, struktur, processbeskrivningar och arbetsfördelning.

Baserat på det bedömda behov av arbetsplatskontroller som har uppskattats vid intervjuerna, för de aktörer inom byggverksamhet som ingått i denna studie, så summerar antalet till ett behov på cirka 120 kontroller. Det är emellertid värt att beakta att det finns inget enhetligt sätt att bedöma detta behov, vilket pekar på vikten av att utveckla metodiken för riskbedömning.

Inom vård och omsorg har Spink utvecklat strukturer och processer för kontroller, verksamhetsbesök och riskbedömningar. Spink har gjort ett omfattande strukturellt arbete i många avseenden, men det kvarstår utvecklingsarbete för att få mer ändamålsenliga kontroller som kan ge önskade effekter och komplettera nationella aktörer. Även fördelning av uppdrag, roller och ansvar mellan verksamheternas kvalitetskontroller och de kontroller som Spink och INK gör behöver definieras tydligare.

Det kommunövergripande förslag på arbetssätt för att hantera riskbranscher inom inköp och upphandling, som har arbetats fram har följande utformning:

- INK samordnar kommunövergripande metodik, arbetsfördelning, utvecklingsarbete, gemensamma processer, strukturer och rutiner på detta område. INK bistår vid metodutveckling och säkerställer att kunskap och metoder sprids effektivt i staden.
- INK tillhandahåller kontroller av leverantörer till förvaltningar och bolag, såväl skrivbordskontroller som arbetsplatskontroller. Kontroller inom byggsektorn genomförs därutöver av förvaltningar och bolag genom att de kan avropa från INK:s centrala ramavtal för att täcka sina behov av kontroller. Resultaten från dessa kontroller återförs till INK, som också kan ge stöd vid hantering av dessa resultat.
- För leverantörskontroller och verksamhetsbesök inom vård och omsorg genomförs ett systematiskt utvecklingsarbete för att utforma, förankra och implementera både metodik, processer och ansvarsfördelning, i syfte att hantera arbetslivskriminalitet och välfärdsbrott i upphandlade verksamheter. Detta utvecklingsarbete görs i samverkan mellan INK, Spink, EKU, SLK samt övriga berörda, exempelvis socialsekreterare, Link med flera.
- Leverantörskontroller, arbetsplatskontroller och verksamhetsbesök inom andra sektorer eller branscher görs av INK, och vid behov kompletteras genom eget avrop på centralt ramavtal.
- INK bistår med kunskapshöjande insatser för att utveckla arbetet för sund konkurrens inom Göteborgs Stad. Vid behov görs kunskapshöjande insatser utifrån ett vidare perspektiv kring organiserad brottslighet, i samverkan med SLK. Identifierade yrken och funktioner såsom projektledare, socialsekreterare, inköpare erbjuds kompetensutveckling kring välfärdsbrottslighet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet och i förekommande fall avtalsutformning och -uppföljning, och hur denna kan avspegla verksamhetens behov vid kontroller.

1 Inledning

Om uppdraget

I budgeten för Göteborgs Stad år 2024 har Inköps- och upphandlingsförvaltningen, härafter INK, fått följande uppdrag:

”Inköps- och upphandlingsnämnden får i uppdrag att ta fram ett kommunövergripande arbetssätt för hanteringen av riskbranscher inom inköp och upphandling.”

”Inköps- och upphandlingsnämnden får i uppdrag att utöka och utveckla arbetet med arbetsplatskontroller. Arbetet ska göras i samverkan med de nämnder och bolagsstyrelser som gör många entreprenadupphandlingar”.

Dessa uppdrag ska redovisas i ett underlag med förslag avseende arbetssätt och styrning. Förvaltningen tolkar det som att de två uppdragen från Kommunfullmäktige hänger ihop. För att metoden ska bli kommunövergripande behöver antalet arbetsplatskontroller utökas. Därtill anser förvaltningen att det krävs lämplig styrning, acceptans och samverkan i staden för att metoden ska implementeras och fungera effektivt.

När arbetsplatskontrollerna utökas behöver enligt förvaltningen dessutom kontrollfunktionens andra stödjande delar, samtidigt utvecklas och utökas. Det handlar då om stöd vid hantering av brister, kunskapshöjande insatser, metodutveckling och samordning.

Med anledning av uppdraget har INK upphandlad ett konsultuppdrag för en utredning i två delar med följande innehåll:

Del 1 Utredning av:

1. Uppskattat behov av antal arbetsplatskontroller inom bygg
2. Risker och möjligheter med kontroller genomförda av intern respektive extern part
3. Bild av arbetet mot välfärdsbrott inom vård och omsorg

Del 2: Tillsammans med arbetsgrupp, ta fram förslag på kommunövergripande arbetssätt för hantering av riskbranscher inom inköp och upphandling.

När det gäller del 1, punkt 1 så ska det inom konsultuppdraget undersökas hur många byggprojekt som görs, och hur många arbetsplatskontroller som behövs, givet att leverantörer återkommer hos byggande förvaltningar och bolag.

Beträffande punkt 2 så ska behovet av personal undersökas, för att göra det uppskattade antalet arbetsplatskontroller. Därutöver ska möjligheter respektive hinder för kunskapsuppbyggnad och utveckling av arbete mot välfärdsbrott analyseras, utifrån vem som gör vad när det gäller arbetsplatskontrollerna.

För analyser inom punkt 3 ska Spink, social-, äldre-, vård- och omsorgsförvaltningen, stadsledningskontoret samt funktionsstödsförvaltningen intervjua angående hur arbetet är organiserat, samt vilka uppdrag respektive förvaltning har angående kontroll och uppföljning av leverantörer.

Inom del 2 av konsultuppdraget ska analys göras och förslag tas fram på arbetssätt och styrning för att motverka arbetslivskriminalitet och osund konkurrens.

Denna rapport sammanställer ovannämnda konsultuppdrag. Den ligger till grund för det underlag som ska redovisas till nämnden, med förslag avseende arbetssätt och styrning för att vidareutveckla kontrollfunktionens arbete.

Metodik för uppdraget

Inom uppdraget har skriftligt material samlats in, studerats och sammanställts i relevanta delar. Det har dels varit skriftligt material från nationell nivå såsom SOU:er, och rapporter av olika slag, dels material i form av uppföljningar, riktlinjer, anvisningar, sammanställningar, tjänsteutlåtanden, presentationer mm. från uppdragsgivaren om nuläge och förutsättningar av olika slag på detta område i Göteborgs stad.

Därefter har intervjuer gjorts med representanter från förvaltningar och bolag som arbetar med upphandlade aktörer inom byggsektorn respektive inom vård och omsorg¹. De personer som har intervjuats vid dessa bolag och förvaltningar har funktioner som exempelvis inköpsansvarig (-ledare, -chef), upphandlare, inköpare, controller, projektledare, projektkoordinator, byggchef, verksamhetschef, avdelningschef, enhetschef, socialsekreterare och jurist. Intervjuerna har varit semistrukturerade och anpassade till aktuell verksamhet. Se bilaga 1 och 2 för intervjuguider. Totalt har 26 tjänstepersoner och chefer intervjuats vid 17 tillfällen. Ett urval av personer har föreslagits från Inköp och upphandlingsförvaltningen, och dessa har kontaktats. I de flesta fall har dessa tagit med sig lämpliga kollegor eller föreslagit namn på ytterligare kollegor som bedömts som lämpliga att intervjua.

Läsanvisning

Denna rapport behöver inte läsas rakt igenom från början till slut. Den är skriven för olika målgrupper, och dess olika avsnitt tillgodoser olika målgruppers behov

¹ Representanter från följande förvaltningar och bolag har intervjuats: Stadsfastighetsförvaltningen, Bostads AB Poseidon, Liseberg AB, Göteborgs Stads Bostad AB, Familjebostäder i Göteborgs AB, Higa AB, Stadsmiljöförvaltningen, Kretslopp och vatten, Framtiden Byggutveckling, Göteborgs Hamn AB, Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen, Stadsledningskontoret, SPINK (Samlad Placerings- och Inköpsfunktion), Förvaltningen för funktionsstöd.

av att sätta sig in i denna fråga. Exempelvis chefer, politiker, tjänstepersoner inom bygg respektive vård och omsorg, upphandlare inom förvaltningar och bolag, projektledare för byggprojekt, socialsekreterare, medarbetare på INK med flera kan ha olika ingångar i detta ämne och behöva förstå vissa frågor och perspektiv mer och andra mindre, av det som tas upp i denna rapport. Så det är upp till var och en att själva bedöma vilka avsnitt som ger den information som just ni behöver.

2 Hantering av riskbranscher inom inköp och upphandling i Göteborgs stad

Inom detta avsnitt beskrivs kortfattat de utmaningar som kräver hantering och kontroller inom inköp och upphandling. Därefter redovisas hur Göteborg stad i nuläget arbetar för att hantera och kontrollera dessa utmaningar.

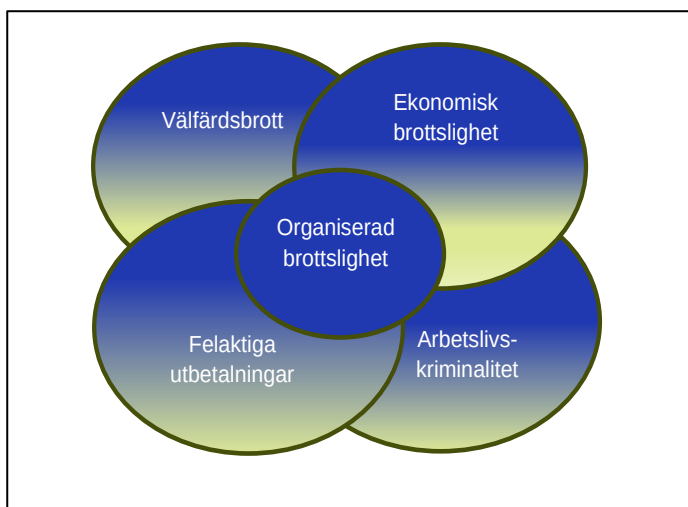
Om arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet

Vad är välfärdsbrottslighet?

SKR:s definition på välfärdsbrottslighet är när en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning. Denna definition kan vidareutvecklas till att definieras såsom:

”Välfärdsbrottslighet är när en extern **eller intern** aktör – organisation eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning.”

Välfärdsbrottslighet är en del av närliggande brottslighet, såsom fusk, felaktiga utbetalningar, ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet som riktar sig mot välfärdssektorn.



Både myndigheter och kommuner behöver generellt sett bli bättre på att identifiera, kontrollera och följa upp risker för välfärdsbrottslighet. Vanliga svårigheter är otillräckliga verktyg, bristande resurser, sekretess mellan berörda aktörer och bristande samordning, trots ett stort antal studier och förslag på vad som skulle behövas. De statliga myndigheterna har generellt sett arbetat mer och under en längre tid mot välfärdsbrott än kommunerna.

Ekonomisk och organiserad brottslighet riktar medvetet in sig på de svaga punkterna i systemen. Nya mer sofistikerade upplägg utvecklats kontinuerligt som kräver nya angreppssätt. Företag som brottsverktyg har ökat under senare år. En orsak till denna ökning är att företag som brottsverktyg har en relativt låg upptäcktsrisk, det ger möjlighet att skapa en legal fasad och möjligheter att kvalificera sig för förmåner som sjukpenning, pension etc. Samtidigt ger företag också möjlighet till penningtvätt och att få in brottsvinster i den legala ekonomin. Företag som brottsverktyg ger även större möjligheter till omfattande bedrägerier och kan därutöver kombineras med identitetsmissbruk. Delar av den kommunala välfärdssektorn – främst HVB-hem, personlig assistans och hemtjänst – räknas till riskbranscherna för ekonomisk brottslighet. Även övriga upphandlade verksamheter, särskilt dem som upphandlas med LOV, inom kommunala verksamheter är betydande riskverksamheter,

För kommunerna är det självklart viktigt att förhindra oseriösa aktörers tillträde till marknaden för välfärdstjänster, men det kan samtidigt i praktiken vara svårt att utestänga företag vid upphandlingar. Enligt Brå behöver centrala lagar utvecklas; exempelvis behövs en lag som innefattar företags brott mot välfärdssystemen, och uteslutningsgrunderna vid upphandlingar och valfrihetssystem behöver bli mer tillämpbara.² Det är särskilt svårt att neka tillträde till marknaden i LOV. Det är lättare att utesluta i LOU där det finns såväl obligatoriska som frivilliga uteslutningsgrunder.

Det är i praktiken dock ofta oklart vilka brott som ska leda till uteslutning vid upphandling, liksom vilka företrädare som ska kontrolleras. Det saknas även belastningsregisterutdrag som anpassats för kontroll. Det krävs kontroll i ett flertal olika myndighetsregister för att fastställa om det finns skäl för uteslutning. Därutöver är dagens system med sanningsförsäkringar troligen otillräckligt. Det har mot denna bakgrund framförts förslag på att Bolagsverket ska ansvara för ett system för samordnad registerkontroll av samtliga uteslutningsgrunder enligt lag, som ska vara tillgänglig för aktörer som tillämpar upphandlingslagarna och LOV.³

Det utreds även för närvarande förslag på ändringar sekretesslagstiftningen, för att öka myndigheters möjligheter att utbyta information med varandra, i syfte att förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet.⁴ I utredningen föreslås en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet.

² "Välfärdsbrott mot kommuner och regioner", Brå 2022:1

³ SOU 2023:43, En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter.

⁴ SOU 2024:63, Ökat informationsutbyte mellan myndigheter

Därutöver behöver enligt Brå, olika aspekter av tillstånds- och tillsynsprocesserna förstärkas, bland annat att även den juridiska personens lämplighet ska bedömas.

Regeringen gav i januari år 2024 Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i uppdrag att under 2024–2026 stärka och utveckla sitt arbete med att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet och förekomsten av oseriösa aktörer inom omsorgen.⁵ I uppdraget ingår också att beskriva hur myndigheten, inom ramen för sitt uppdrag, kan utveckla åtgärder som bidrar till kommunernas arbete mot välfärdsbrottslighet samt vidta åtgärder som syftar till detta.

Det har även framförts förslag om en utökad anmälningsskyldighet för kommunerna gällande att anmäla väsentliga förändringar i egen verksamhet. Kommuner ska enligt detta förslag bli skyldiga att anmäla till IVO när de gör väsentliga förändringar i egen anmälningspliktig verksamhet.⁶ Det har i samma utredning också lagts fram förslag att kommunerna ska vara skyldiga att anmäla vissa förhållanden hos en privat utförare. Kommunens anmälningsskyldighet ska enligt förslaget omfatta tre situationer. En är om det finns anledning att anta att en enskild bedriver yrkesmässig verksamhet enligt socialtjänstlagen eller LSS utan tillstånd. En annan situation är om det kan ifrågasättas om en tillståndshavare är lämplig att bedriva sådan verksamhet. En tredje situation är om kommunen uppmärksammar allvarliga brister i utförandet av verksamheten.

Vad är arbetslivskriminalitet?

Ett vanligt område för välfärdsbrott är arbetslivskriminalitet där vit och svart arbetskraft ofta används parallellt, löner betalas tillbaka och det sker handel med både arbetskraftstillstånd och identiteter. Den registrerade arbetskraften möjliggör samtidigt andra brott mot välfärdssamhället, till exempel bedrägerier med arbetsmarknadsprogram, lönegarantier, fusk med arbetslöshetskassa och sjukersättning.

Arbetslivskriminalitet sträcker sig över ett brett spektrum. Det beskrivs varken i något sammanhållet regelverk eller i någon enskild myndighets ansvarsområde. Men det brukar kunna sammanfattas som:

- människoexploatering och människohandel för tvångsarbete,
- arbetsmiljöbrott,
- brott mot utlänningslagen,
- bokföringsbrott
- bidragsbrott,
- bedrägerier,
- skattebrott eller försvårande av skattekontroll.

Arbetslivskriminalitet omfattas av både sådana handlingar som kan klassas som arbetskraftsexploatering (utnyttjande av arbetskraft genom exempelvis låga löner, orimliga arbetstider eller bristfälligt/dålig arbetsmiljö) och sådana som utgör

⁵ Socialdepartementet, Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen, Regeringsbeslut, 2024-01-11

⁶ SOU 2024:25, En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten

olika former av ekonomisk brottslighet och bedrägerier. Båda dessa bidrar till en osund konkurrens.

Samverkan mot arbetslivskriminalitet

Flera berörda myndigheter arbetar tillsammans för att motverka arbetslivskriminalitet. De samordnas av Arbetsmiljöverket och samarbetar inom regionala center mot arbetslivskriminalitet, som finns i flera städer, bland annat Göteborg. De berörda myndigheterna är:

- Ekobrottsmyndigheten - bekämpar ekonomisk brottslighet som kan vara kopplad till arbetslivskriminalitet.
- Arbetsförmedlingen - förhindrar att arbetslösa utnyttjas och att arbetsgivare följer regler och lagar.
- Försäkringskassan - ser till att socialförsäkringssystemet inte missbrukas.
- Migrationsverket - övervakar att arbetskraftsinvandring sker på ett lagligt och rättvist sätt.
- Jämställdhetsmyndigheten – arbetar för att motverka diskriminering och främja jämställdhet på arbetsmarknaden.
- Skatteverket – arbetar för att förhindra skattefusk och ekonomisk brottslighet.
- Polismyndigheten – utreder och bekämpar brott som rör arbetslivskriminalitet.
- Åklagarmyndigheten – leder förundersökningar och väcker åtal i fall av arbetslivskriminalitet.

Dessa myndigheter samlas inom regionala center mot arbetslivskriminalitet för att planera, genomföra och följa upp det gemensamma arbetet. De genomför bland annat inspektioner i samverkan för att säkerställa en säker arbetsmiljö. De genomför även informationsinsatser för att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter, och ska också stärka kunskapen hos allmänheten om vikten av att motverka arbetslivskriminalitet.

Många av myndigheterna har utvecklat stödmaterial för att bistå i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Exempelvis Ekobrottsmyndigheten har givit ut en vägledning⁷ och en checklista⁸ för att förebygga arbetslivskriminalitet genom upphandling, med syftet att stärka upphandlare i arbetet med att kontrollera leverantörer och underleverantörer.

Omfattningen av arbetslivskriminalitet

Delegationen mot arbetslivskriminalitet gör i ett delbetänkande från 2023⁹ en bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige och delar då in den i följande tre sakområden:

- utnyttjande av arbetskraft
- skatter och avgifter

⁷ Ekobrottsmyndigheten, "Förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling", [vagledning-forebygg-arbetslivskriminalitet-genom-upphandling.pdf](#)

⁸ Ekobrottsmyndigheten, "Vet du vem du gör affärer med?" [Checklista: Undvik oseriösa aktörer.](#)

⁹ SOU 2023:8, Arbetslivskriminalitet, arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet

- otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen.

Delegationen bedömer att det är relativt många personer som hör till riskgrupperna för att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Till riskgrupper hör:

- asylansökande och deras anhöriga,
- personer med beviljat uppehålls- och arbetstillstånd,
- gäststuderande och deras anhöriga,
- personer med beviljat uppehållstillstånd som är varaktigt bosatta i annat EU-land och deras anhöriga.

Dessa grupper omfattar cirka 245 000 personer, och de branscher som av myndigheterna har identifierats som riskbranscher för arbetslivskriminalitet är också de branscher som sysselsätter många personer som ingår i dessa riskgrupper.

Delegationen bedömer vidare att de odeclarerade löneinkomster som kan kopplas till arbetslivskriminalitet uppgick till mellan 81 och 94 miljarder kronor år 2021. Det motsvarar ett skattebortfall på cirka 26 miljarder kronor, vilket kan sägas vara en direkt vinst för de inblandade företagen.

Arbetslivskriminalitet ger därutöver upphov till en rad negativa effekter på grund av osund konkurrens. Ungefär 16 procent av företagarna uppgav i Skatteverkets attitydundersökning år 2021 att de i stor utsträckning är utsatta för konkurrens från andra företag inom branschen som skattefuskar. Vidare instämde 9 procent av företagen i att svarta löner ofta förekommer i branschen.

Därutöver tillkommer missbruk av stöd, förmåner och andra ersättningar inom välfärdssystemen inom ramen för arbetslivskriminalitet. Arbetsgivare som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet kan bland annat använda sig av falska arbetsgivar- och inkomstuppgifter för att erhålla felaktiga ersättningar från välfärdssystemen.

Exempel på insatser i omvärlden

Finland

I Finland bedrivs ett omfattande arbete mot människohandel och arbetskraftsexploatering som involverar många aktörer i samhället. Det finns en särskild handlingsplan mot människohandel och arbetskraftsexploatering som har fått jämförelsevis mycket större uppmärksamhet än det fram till nyligen har fått i Sverige.

Trots att riskgruppen för arbetskraftsexploatering bedöms vara mindre i Finland finns det ett större antal fällande domar om olika former av arbetskraftsexploatering än i Sverige. Några skäl till detta är att finns hög kompetens på området i Finland, exempelvis specialiserade arbetarskyddsinspektörer med mandat att granska utländska arbetstagares arbetsvillkor.

Danmark

I Danmark framhålls arbetet med arbetsklausuler i offentlig upphandling som ett framgångsrikt arbetssätt för att försäkra sig om att arbetstagare får de

arbetsvillkor som de har rätt till enligt lag och avtal. Arbetsklausuler används i upphandlingsavtal för att säkerställa en lägstanivå gällande villkor om lön och andra anställningsvillkor. I Danmark har det även inrättats en statlig kontrollenhet med uppgift att kontrollera efterlevnaden av arbetsklausuler i offentlig upphandling.

Köpenhamn inkluderar arbetsklausuler om vilka anställningsvillkor som ska garanteras arbetstagarna, i alla sina upphandlingsavtal. Kommunen har en egen enhet som på ett framgångsrikt sätt arbetar med uppföljning av arbetsklausulerna i upphandlingsavtalen.

Kommunens företrädare framhåller att detta är en del i arbetet mot social dumping, som det möjliggör för dem att säkerställa att de får vad de betalar för samtidigt som det försvårar för aktörer som konkurrerar med undermåliga villkor att vinna upphandlingar.

Jämförande lärdomar

Det är med nuvarande svenska straffbestämmelser svårt att ställa en arbetsgivare till svars för människoexploatering eller människohandel för tvångsarbete, eftersom det i regel krävs att den som utsatts medverkar i utredningen för att åklagaren ska kunna väcka åtal. Det föreslogs därför i SOU 2021:88 att det ska införas en straffrättslig bestämmelse som gör det möjligt att döma till ansvar enbart utifrån hur utländsk arbetskraft behandlas i arbetet.¹⁰

Det finns tydligare brottsrubriceringar för arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland än i Sverige. I Finland infördes redan år 2004 brottsrubriceringen "ockerliknande diskriminering i arbetslivet" i strafflagen och i Danmark infördes brottet "människoutnyttjande" i strafflagen år 2022.

Mot bakgrund av att upphandling har en nyckelroll för att förebygga arbetslivskriminalitet i Sverige, framhåller Delegationen mot arbetslivskriminalitet att det är viktigt att använda de verktyg som finns i upphandlingsregelverket för att bekämpa arbetslivskriminalitet. Om det inte sker någon uppföljning av klausuler om anställningsvillkor finns det en risk att företag som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet finansieras med skattemedel.

I syfte att begränsa utrymmet för aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet förespråkar Delegationen därför vikten av att upphandlande myndigheter, kommuner och enheter, i egenskap av avtalsparter, följer upp att krav om arbetsrättsliga villkor i upphandlingsavtalen efterlevs.

Delegationen mot arbetslivskriminalitet föreslår även i ett annat delbetänkande från 2024 att det ska inrättas en myndighetsgemensam webbaserad tipsportal för tips om arbetslivskriminalitet.¹¹ En myndighetsgemensam tipsportal förenklar för dem som vill lämna tips om arbetslivskriminalitet och ger förutsättningar för bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder.

¹⁰ SOU 2021:88, Ett förbättrat system för arbetskraftsexploatering m.m.

¹¹ SOU: 2024:14, "Arbetslivskriminalitet, myndighetssamverkan, gemensamtipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete", Delbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet

Göteborgs Stads arbete mot osund konkurrens

Göteborgs Stad gjorde inköp för totalt 29 miljarder kronor under år 2023. Antalet leverantörer är stort; cirka 13 000 både stora och små. Det är ett 40-tal bolag och 23 förvaltningar som gör inköp och upphandlingar inom 12 kategorifamiljer. Byggnader är den största kategorifamiljen, mätt i pengar, med inköp på 8,3 miljarder kronor. Andra stora kategorifamiljer är Väg, Mark och Markanläggning med inköp på 4,3 miljarder samt Vård & Omsorg på 3,4 miljarder.¹² Samtliga av dessa kategorifamiljer är identifierade riskbranscher. Andra riskbranscher är lokalvård och transport. Grundläggande kontroller bör dock göras överallt. Kriminalitet kan finnas överallt där möjlighet ges.

Förutsättningar för kommunövergripande arbete – organisation, roller och arbetssätt idag mot osund konkurrens

Det uppdrag som givits till nämnden för inköp och upphandling avspeglar ambitionen att arbeta strukturerat och kommunövergripande mot välfärdsbrottslighet inom riskbranscher. En viktig förutsättning för arbetet är dock att staden är decentraliserad inom inköp. Det innebär att förvaltningar och bolag själva har ett stort ansvar att organisera, genomföra och följa upp allt inom inköp till de egna verksamheterna.

I enlighet med dagens riktlinjer så är varje nämnd och styrelse i staden en egen upphandlande myndighet som ansvarar för sin egen interna kontroll i frågor som rör inköp och upphandling. Nämnder och styrelser ansvarar också för att det i varje förvaltning/bolag finns en ändamålsenlig organisation med kompetens för inköp och upphandlingsfrågor. Denna organisation ska kontrollera leverantörer, göra leverans- och fakturakontroller och säkerställa att avtalsvillkoren följs under hela avtalsperioden. Den ansvarar även för att använda samordnade ramavtal, delta i kategoristyrningsarbetet och underrätta Inköps- och upphandlingsnämnden vid väsentliga avtalsbrott eller andra allvarliga brister hos en leverantör.

Även om strukturen i Göteborgs stad präglas av decentralisering, så finns det även samordnande centrala strukturer, vilka kan vara effektiva att nyttja när det handlar om arbete mot välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet. Inköps- och upphandlingsnämnden har, genom sitt reglemente, ett huvudansvar för att leda och driva stadens gemensamma inköpsprocess, samt för att samordna tecknande av gemensamma ramavtal. Inköps- och upphandlingsnämnden ansvarar också för årliga uppföljningar av stadens samlade inköp och upphandlingar, och stödjer förvaltningar och bolag i frågor som rör kontroll och uppföljning inom inköp- och upphandlingsfrågor.

Mot bakgrund av Kommunfullmäktiges uppdrag till inköps- och upphandlingsnämnden om kommunövergripande hantering av riskbranscher och utveckling av arbetsplatskontroller, behöver nu i viss utsträckning det

¹² Göteborgs Stad, "Stadenövergripande Spondrapport 2023, Inköps- och upphandlingsförvaltningen

huvudsakligen decentraliserade arbetssätt hållas samman och delvis utvecklas till ett kommunövergripande. Det kommer då behöva byggas en gemensam struktur och gemensamma arbetssätt, som behöver vara i samklang med den decentraliserade strukturen och kulturen.¹³

Det finns redan digitala tjänster som kan underlätta för ett mer samordnat arbetssätt, framför allt den tjänst som nu är på väg att införas i Staden "Stöd vid upphandling, leverantörs- och avtalshantering", ULA. Tjänsten är ett digitalt samordnande och stödjande verktyg för både upphandling, leverantörshantering och avtalshantering. ULA kommer göra det enklare att ha en mer enhetlig hantering gentemot leverantörer, ge möjlighet att agera gemensamt mot leverantörer och dela information vid avvikelser. En annan digital tjänst är "Stöd vid uppföljning av inköp" som ger grundläggande data kring stadens inköp och som stödjer uppföljning av inköp. Ytterligare en digital tjänst är "Stöd vid inköp och beställning" som beskriver en process där grundläggande krav på kontroll av leverans och fakturakontroll ingår.

Det uppdrag fullmäktige har givit ska leda till ökad samordning och i denna rapport kommer att analyseras och ges förslag på vad och hur. I utvecklingen av kommunövergripande arbetssätt kommer kontrollfunktionen för sund konkurrens på INK ha en viktig roll tillsammans med stadens övriga arbete mot osund konkurrens.

Stadsledningskontorets arbete mot osund konkurrens

Stadsledningskontoret, SLK, driver Kunskapscentrum för organiserad brottslighet, vilket är ett nätverk av 12 samverkande myndigheter som syftar till att samverka för konkreta åtgärder mot organiserad brottslighet, gängkriminalitet och otillåten påverkan.

Inom kontroller av utförare eller avtalsparter vid upphandling, kan det framkomma uppgifter eller signaler som tyder på att aktören är en del av organiserad brottslighet. Vid dessa misstankar ska Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet kontaktas för råd inför vidare hantering.

Under 2019 tog SLK, genom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet, över samarbetsprojektet Osund konkurrens. SLK ska inom detta projekt sammankalla, samordna och följa upp stadens arbete inom osund konkurrens. SLK ska också verka strategiskt, rådgivande och stödjande gentemot stadens förvaltningar och bolag, samt samverka med externa myndigheter och näringslivet.

Förvaltningar och bolag ansvarar för att inrätta en kontaktfunktion, inventera vilka "verktyg" (lagar, rutiner, praxis) man förfogar över, säkerställa att det finns resurser och kompetens för att arbeta med denna fråga samt bidra med nomineringar på verksamheter.

I Göteborgs stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program för 2022–2026 står bland annat att "Göteborgs Stad ska förstärka sina kontrollfunktioner och samverka internt och externt för att motverka ekonomisk brottslighet och att

¹³ Presentation, Direktörs- och ansvarigträff GBP 4 oktober 2024 "Hur vi tillsammans stärker stadens arbete mot välfärdsbrott inom byggbranschen" Henrik Karlsson, Inköps- och upphandlingsförvaltningen

oseriösa aktörer kommer åt stadens resurser.” Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för detta arbete, men det är samtidigt alla nämnders och styrelsers ansvar.

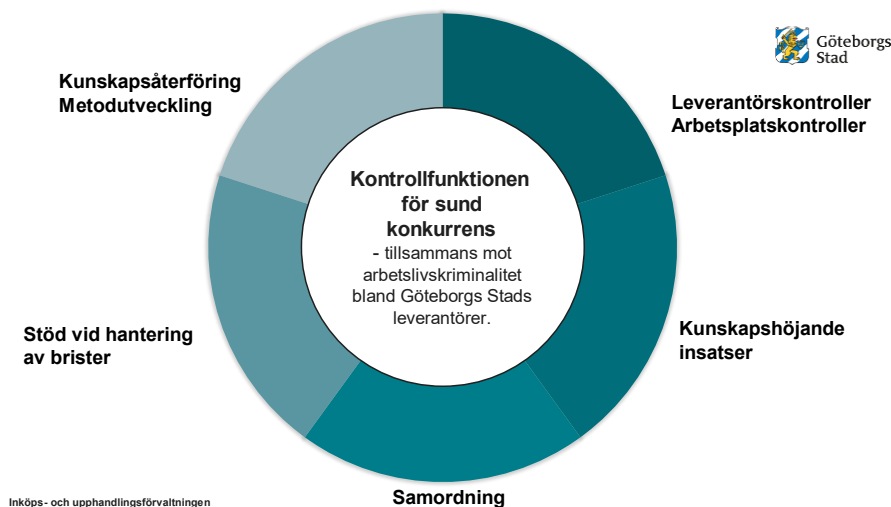
Kontrollfunktionen för sund konkurrens

INK ansvarar formellt för kontroll och uppföljning av privata utförare med ramavtal. Men INK har även ett bredare uppdrag. Sedan oktober 2022 har INK en kontrollfunktion för sund konkurrens, som genomför leverantörs- och arbetsplatskontroller av upphandlande leverantörer, främst inom riskbranscherna vård och omsorg, bygg- och anläggning samt lokalvård. Det är en del i arbetet med hållbara inköp. Syftet är att bekämpa arbetslivskriminalitet och minska risk för osund konkurrens.

Det finns en anvisning för arbetsplatskontroller för INK som tydliggör roller och ansvar mellan INK och övriga förvaltningar och bolag.¹⁴ INK koordinerar och genomför arbetsplatskontroller och skrivbordskontroller, efter överenskommelse med förvaltningar och bolag i Staden med avseende på sund konkurrens och i vissa fall arbetsrättsliga villkor. Grunden för kontrollerna är förvaltnings- eller bolags avtal med leverantören samt gällande lagar och regler. Efter överenskommelse med respektive förvaltning eller bolag utförs kontrollerna självständigt av Inköp och upphandlingsförvaltningens Kontrollfunktion samt av Inköp och upphandlingsförvaltningen upphandlad leverantör. När kontrollen är klar sker leverans till respektive förvaltning eller bolag i form av en rapport. Resultat från enskilda kontroller kommuniceras efter avstämning med respektive förvaltning/bolag. Resultat och erfarenheter sprids främst på aggregerad nivå. Enskilda förvaltningar och bolag kan nämnas som goda exempel. Förvaltningar och bolags åtagande är att prioritera allvarliga brister, vidta åtgärder, införa avtalsklausuler och utse en kontaktperson för samverkan.

I de fall brister upptäcks vid kontrollerna som bryter, eller misstänks bryta, mot gällande lag lämnar INK informationen vidare till berörd myndighet.

¹⁴ Göteborgs Stad, "Anvisning för samordnade kontroller i riskbranscher"



Kontrollfunktionen för sund konkurrens stödjer även förvaltningar och bolag med kunskapshöjande insatser, metodutveckling, kunskapsåterföring, kunskapsutveckling, stöd vid hantering av brister och stöd för ökad samordning av kommunövergripande perspektiv, för ökad effektivitet och ändamålsenlighet i arbetet för sund konkurrens.

Funktionen är i nuläget i en uppbyggnadsfas och har växt från en heltidstjänst till fyra mellan år 2022–24. År 2023 gjordes 21 arbetsplatskontroller. För 2024 förväntas cirka 20–25 genomföras med extern personal, och cirka 10 med egen personal för de kontroller som är passande för detta. År 2023 kontrollerades 219 företag och 470 personer. Vid samtliga kontroller under 2023 konstaterades avvikelser; totalt 173 stycken. Exempel på avvikelser, brister och åtgärder var allvarliga revisorskommentarer, årsredovisning inte godkänd, ej giltiga A1-intyg, inloggade personer saknas, personer utan ID06 och id-handling, brister i leverans, överfakturerings mm. Ibland kan även avtalen vara bristfälliga. Det kan även från Göteborgs sida vara otydligt vad som förväntas av leverantörerna i avtalet, kraven kan vara för otydliga för att kunna ligga till grund för uppföljning, det saknas möjligheter att vidta åtgärder eller andra brister som gör att det krävs ökad tydlighet, uppdaterade krav mm i upphandlingar och avtal.

Kontrollfunktionen för sund konkurrens arbetar utforskande och testar, utvärderar och utvecklar genom att tänka och skapa nytt för att stödja och stärka rutiner och arbetssätt över hela staden. Det går även att dra lärdom av andra, men anpassning till Göteborgs stads förutsättningar är vanligen nödvändigt.

Välfärdsbrottslighet är ett område i ständig förändring som kräver kontinuerlig uppdatering. Den samordnade kontrollfunktionen håller sig därför uppdaterad på det arbete som görs inom myndigheter och andra relevanta organisationer. Exempelvis SOU:er samt checklistor och stödmaterial från de myndigheter som har uppdraget att arbeta mot arbetslivskriminalitet.

Skrivbordskontroller och övrigt stöd görs löpande för kontroller av leverantörer på ramavtal som INK upphandlat, samt efter överenskommelse till förvaltningar och bolag. Skrivbordskontroll innefattar bland annat, beroende på bransch:

- Kontroll hos relevanta myndigheter (Skatteverket, Arbetsmiljöverket, Migrationsverket)
- Kontroll av styrelse, verkliga huvudmän m.fl.
- Domar från allmän- och förvaltningsdomstol
- Utökad kontroll av utländska bolag
- Uppföljning av arbetsrättsliga villkor innefattande kontroll av bland annat lönespecifikationer, anställningsavtal och tidredovisning
- Kontroll avseende anställdas kompetens och utbildning.
- Kontroller gällande misstänkt över- eller felfakturerings

Arbetsplatskontroller innefattar bland annat, beroende på bransch:

- Kontroll av vilka personer och bolag som är på plats
- ID06-kort och legitimation
- Elektronisk personalliggare. Hårdvara och mjukvara samt registrerade personer
- Ingen kontroll av arbetsmiljö men noterar uppenbara avvikelser av arbetsmiljö och skyddsutrustning på arbetsplatsen

Ytterligare erfarenheter från kontrollfunktionens arbete visar att viss kontroll sker mest ändamålsenligt ute hos respektive förvaltning och bolag, även där ramavtalet finns hos INK. Det kan vara enklare för den aktuella verksamheten att bedöma om de har fått det som är beställt, att fakturan stämmer och att kvaliteten är enligt överenskommelse. Att sådan kontroll ska ske är dessutom förvaltningars och bolags ansvar enligt stadens Riktlinje för inköp och upphandling.

Det är dock INK:s uppfattning att det inte görs tillräckligt med kontroller ute i verksamheterna för att kunna hantera välfärdsbrottsligheten. Det saknas resurser och ofta även kompetens för dessa uppgifter. Ibland kan bristande kontroller också bero på att medarbetare i staden vill undvika att hamna i obehagliga situationer. Det finns också tillfällen när ändamålsenlig kontroll inte görs eller åtgärder mot felaktigheter inte vidtas på grund av brister hos staden – exempelvis otillräcklig beställarkompetens eller annan brist.

Kontrollfunktionen för sund konkurrens bedömer att det även finns större behov för dem att utreda leverantörer eller företeelser som berör fler förvaltningar och bolag. Behov finns även av många fler arbetsplatskontroller, och även utredningar som berör vård och omsorg. Funktionen är dock i dagsläget inte resurssatt för att kunna hantera dessa uppgifter.

Både kontrollfunktionen för sund konkurrens samt förvaltningar och bolag behöver således göra mer, för att kontrollera och följa upp de affärer och de avtal de ansvarar för. Kompetens, arbetssätt och kultur behöver utvecklas för att göra detta arbete. Fler kontroller medför möjligheter att få effekt hela vägen från upphandlingsunderlag och avtal till uppföljning och att agera på felaktigheter, men även mer arbete och ett större resursbehov. Det är därutöver viktigt att dela information för att undvika oseriösa leverantörer, och att skapa effektiva kanaler för denna delning.

Samlad placerings- och inköpsfunktion

Där skötseln av socialtjänstens angelägenheter genom avtal har lämnats över till en privat aktör, så är det fortfarande den beslutande nämndens ansvar att såväl kontrollera verksamhetens kvalitet på övergripande nivå, som följa upp enskilda ärenden på individnivå.

Samlad placerings- och inköpsfunktion, Spink, ansvarar för kontroll och uppföljning av privata utförare som direktupphandlas för socialtjänstens verksamheter. INK ansvarar för kontroll och uppföljning av privata utförare som upphandlats på ramavtal för dessa verksamheter. Kontroll och uppföljning av privata utförare av socialtjänst, med syfte att säkerställa att socialtjänstens insatser är av god kvalitet, sker även genom att placerande socialsekreterare ansvarar för individuppföljning i det enskilda ärendet.¹⁵

Spinks arbetssätt

Vid behov av placering skickar placerande socialsekreterare en placeringsförfrågan till Spink. Spink ansvarar för att matcha placeringsförfrågan mot de utförare som finns i Spinks så kallade utförarregister. Utifrån matchning skickar Spink en eller flera rekommendationer om utförare av insatsen till placerande socialsekreterare. Placerande socialsekreterare kontaktar därefter rekommenderade utförare för matchning och placering.

I Spinks utförarregister finns utförare i både egen och privat regi. Utförare med ramavtal kontrolleras av INK innan de läggs in i registret. Utförare som Spink rekommenderar på direktupphandling kontrolleras av Spink innan de läggs in i registret. Samtliga utförare i utförarregistret omfattas av Spinks systematiska leverantörsuppföljning som består av följande fyra delar:

- Basuppföljning – mediebevakning, kredit- och affärsinformation, arbetsgivaravgifter, IVO:s tillstånd,
- Synpunktshantering – synpunkter från förvaltningarna, vanligen från placerande socialsekreterare, kategoriseras utifrån innehåll och åtgärdas i enlighet med fastställda kategorier från "kommunicerat och dokumenterat" till beställningsstopp.
- Verksamhetsbesök – utifrån prioritetsordning, ibland händelsestyrda, i egen och privat regi. Mallar används och resultat dokumenteras.
- Rating – egenutvecklat, systematiserar socialsekreterares upplevelse av utförare, både för privat och egen regi. Exempelvis rating för HVB barn och unga, korttidsboende vuxna.

Arbetsfördelning och samarbete inom kontroll och uppföljning på socialtjänstens verksamhetsområden

INK bevakar ramavtalen och IVO:s e-tjänst för information kring HVB, stödboenden mm. och vad IVO:s tillsyn visat för dessa hem. I ramavtalen anges att så kallat beställningsstopp kan komma att införas och/eller att avtalet kan sägas upp i förtid om IVO:s tillstånd återkallas eller om det framkommer tydliga brister.

¹⁵Göteborg Stad, "Uppföljning av privata utförare 2023", 2024-01-12.

Spink kontrollerar direktupphandlade leverantörer på socialtjänstens verksamhetsområden, genom fördjupad kontroll eftersom det handlar om riskbranscher. Ett antal faktorer kontrolleras såsom skatter, skulder, eventuella skattetillägg, träffar på intern varningslista, domar, IVO:s tillstånd, tillsynsrapporter mm. Kompetens kontrolleras genom begäran till leverantören att inkomma med utbildningsbevis och CV för berörda personer, så som verksamhetsansvarig med flera. Aktörerna bevakas löpande utifrån Creditsafe och under avtalstiden sker även kontroll och uppföljning på förekommen anledning utifrån tips, uppgifter i media eller annan bedömning.

För vård- och omsorgsbranschen görs regelbundet, systematiska och fördjupade avtalsuppföljningar i samarbete mellan INK, Spink och lokal inköpssamordnare vid socialförvaltningarna. Representanter från INK och Spink har därutöver kontinuerliga avstämningsmöten och löpande samarbete kring avtalsfrågor, synpunkter från ärendehanteringssystemen mm. Synpunkter på leverantörer inkommer i majoriteten av fallen via Spinks ärendehanteringssystem för synpunkter och vidarebefordras därefter till INK:s ärendehanteringssystem.

Spink, INK, de fyra socialförvaltningarna samt förvaltningen för funktionsstöd systematiserar, samordnar och rapporterar tillsammans uppföljningen av privata utförare vad gäller kvalitet, ekonomi, resultat och leverans. Rapporten förmedlas till socialförvaltningarna och förvaltningen för funktionsstöd som underlag till förvaltningarnas årsrapporter.

Socialförvaltningarna och förvaltningen för funktionsstöd

Inom arbetet med upprättande av placeringsavtal är flera personer i förvaltningarna involverade så som socialsekreterare, administratör/socialadministratör och lokal inköpssamordnare (Link). De sistnämnda arbetar med att stödja förvaltningarna i avtalshantering.

Socialsekreterare ansvarar för att följa upp att ingångna avtal följs. För att säkerställa att rutiner omkring upprättande av placeringsavtal följs genomför förvaltningarna egenkontroller. Dessa skiljer sig åt mellan förvaltningarna, men i flera förvaltningar genomförs stickprovskontroller av ett bestämt antal ärenden per månad eller år. Socialsekreterarna genomför också uppföljning på individnivå utifrån underlaget som ligger till grund för placeringen. Dessa uppföljningar ser olika ut beroende på insats, verksamhet och lagstiftning. Vid brister ska förvaltningarna lämna synpunkter på utförare i egen och privat regi till Spink via Spinks ärendehanteringssystem.

Förvaltningen för funktionsstöd fick ett uppdrag av Kommunfullmäktige år 2023 att stärka förvaltningens arbete med att motverka fusk, välfärdsbrott och otillåten påverkan. Med hjälp av analysmetoden "Crime proofing" har regelverk och processer analyserats och åtgärder utvecklats och genomförts. Styrande dokument har tagits fram, och befintliga har reviderats. Ett FUT-team har startat som tar emot och utreder tips, och kompetenshöjande insatser har genomförts.¹⁶

¹⁶ Förvaltningen för funktionsstöd, "Rapport: Struktur och systematik för att motverka välfärdsbrott, Uppdrag från kommunfullmäktige, 2024-08-31

Förvaltningen för funktionsstöd har bedömt att en motion om att inrätta en särskild central funktion för att motverka välfärdsbrottslighet bör avstyrkas.¹⁷ Förvaltningen förordar i stället en funktion med uppdrag att utreda frågor kopplat till privata utförares och föreningars ekonomiska och finansiella ställning. En samlad funktion med ett sådant uppdrag skulle, enligt Förvaltningen för funktionsstöd, effektivisera arbetet mot välfärdsbrott, i stället för att bygga upp kompetens och utföra uppdrag på flera förvaltningar och bolag.

¹⁷Göteborgs Stad, Tjänsteutlåtande, Diariennr N161-0215/24

3 Verksamheternas uttryckta förutsättningar och behov

I detta avsnitt redovisas ett sammanställt resultat från intervjuer med representanter från förvaltningar och bolag som arbetar med upphandlade aktörer inom byggsektorn respektive inom vård och omsorg.

3.1 Byggsektorn

Dagens arbetssätt

Generellt sett använder förvaltningar och bolag Creditsafe och/eller UC samt Skatteverket i utvärderingsfasen före upphandling. Creditsafe är det som vanligen används inom stadens processer med kontroller. Skatteverket anses viktiga att använda, men det framförs i intervjuerna att de ofta har alltför långa handläggningstider. Ramavtalsupphandlingar kontrolleras av INK, som därför gör kontrollerna för dem.

De intervjuade uttrycker att de får ganska bra information med de kontroller som de gör, men de anser att det nog inte är tillräckligt. Det finns en medvetenhet om att kriminella har lärt sig att använda företag som en fasad och det skulle behövas nya metoder för att inte kriminella aktiviteter ska ske i det fördolda. Några tycker inte att Creditsafe eller liknande är tillräckligt. Exempelvis Higab kompletterar med Acta Publica, och fler, exempelvis Framtiden Byggutveckling funderar på att skaffa det. Några använder även Kap13.se där man gör en slagning på bolags organisationsnummer och får fram om bolaget eller någon företrädare har dömts för brott eller omfattas av beslut från myndighet som kan innebära uteslutning från offentlig upphandling, enligt främst 13 kap. 1 § LOU (obligatoriska uteslutningsgrunder) och i vissa fall 13 kap. 3 § LOU (vissa frivilliga uteslutningsgrunder).

Projektledarna som är på plats regelbundet på arbetsplatserna, är en vanlig källa till information för upphandlarna om att något inte står rätt till, och att det finns behov av att göra kontroller på någon entreprenör på byggarbetsplatsen. Det blir även allt vanligare att arbeta i team mellan inköp och projektledare, där den sistnämnda i ökande grad ansvarar för uppföljning och kontakt med inköp för

kontroller. Hos många förvaltningar och bolag är det dock fortfarande endast begränsat samarbete.

De kontroller som görs med fokus på arbetslivskriminalitet och sund konkurrens kontrollerar bara just det. Det kan dock ofta vara missförhållanden inom andra områden som ger anledning till att kontroller för sund konkurrens görs, såsom bristande avfallshantering, oordning, säkerhetsbrister etc. Men kontrollerna för sund konkurrens är ändå separata och görs inte samtidigt med andra kontroller, även om de som gör dem också kan ha kompetens att anmärka på exempelvis säkerhetsrisker när de ser dem. Det görs dock många andra olika kontroller, byggmöten, förbesiktningar, byggledning som också har till uppgift att säkra att jobbet görs på rätt sätt i olika avseenden.

Vissa av de intervjuade organisationerna framför att de har utvecklat kravbilden i upphandlingsdokument och avtal, men behöver arbeta mer med uppföljningen för att kontrollera att kraven verkligen följs, och agera om de inte gör det. Ibland kan det också vara tvärtom; att arbetet kontrolleras, men när det uppdagas anmärkningsvärda avvikelser, så går inte det att agera på dem, för att det inte finns i kravbilden. Inom initiativet "Gemensam byggprocess" som drivs av Stadsledningskontoret, har nyligen tagits fram kommunövergripande mallar med gemensamma krav. Dessa mallar har tagits fram utifrån behov som identifierats i samarbete mellan INK, Framtiden AB, Framtiden Byggutveckling AB och Stadsfastighetsförvaltningen.

Flera av de intervjuade uttrycker att de har som rutin att underentreprenörer kontrolleras av inköpare (eller i förekommande fall Rättvist byggande) innan de blir kontrakterade. Det finns en medvetenhet hos de flesta att riskerna finns där. Några poängterar att utvecklingen bör gå mot att entreprenörerna själva tar mer ansvar för att kontrollera och rapportera in användningen av underentreprenörer. Hos många entreprenörer behöver medvetenheten och kunskapen om arbetslivskriminalitet öka. Det finns exempel på entreprenörer som blivit irriterade och tyckt att de haft tillräckligt bra kännedom om sina underentreprenörer, och att kontrollerna varit onödiga, men som sedan varit positiva och sett att de behövdes. De finns också andra sätt att lösa dessa behov av kontroller, exempelvis Göteborgs Hamn skriver i förfrågningsunderlagen att de "föredrar två led", även om de inte kräver det.

Higab är medlemmar i Rättvist byggande, och för dem gör Rättvist byggande både arbetsplatskontroller (med SRS som underleverantör), skrivbordskontroller samt tar in anmälningar på och kontrollerar underentreprenörer. Rättvist byggande har fyra delar i sin arbetsmodell: föranmälan av underentreprenörer, arbetsplatskontroller, utbildning och kommunikation samt avtal och avvikelshantering. Även Bostadsbolaget är med i Rättvist byggande som pilot. De arbetar därför redan nu in alla krav från Rättvist Byggande i förfrågningsunderlagen. INK ser en risk att om kontroller inte sker inom stadens regi så förlorar staden synkroniseringsvinster, så som bygga egen kunskap, och dela information mellan förvaltningar och bolag i staden.

De som är medlemmar i Rättvist byggande är nöjda med de arbetsplatskontroller som INK gjort, med Moxy ID som underleverantör och specialist på arbetsplatskontroller. De använder inte Rättvist byggande för att de är missnöjda med INK utan för att de behöver fler kontroller än vad INK har resurser till att

erbjuda. Även övriga som fått arbetsplatskontroller gjorda av INK, med Moxy ID som underleverantör, är positiva till tjänsterna. I några fall har det framkommit kritik på att rapporterna från underleverantören redigeras, medan andra varit mycket positiva till levererade rapporter. De företag som är underleverantör åt INK varierar; en ny upphandling är nyligen gjord, som resulterat i att en annan leverantör kommer att stå för dessa tjänster från och med år 2025.

När det gäller skrivbordskontroller poängterar alla behoven att göra egna kontroller internt i organisationen. För att kunna ta ansvar för den egna affären behöver man kontrollera de upphandlade aktörerna och följa upp de egna avtalen. Men, det finns även de som gärna vill kunna ta ansvar för sin affär genom att kontrollera och följa upp, men som inte tycker att den egna kompetensen kring arbetssätt och metoder är tillräcklig, utan de behöver mer externt stöd.

Behov och risker

Flertalet av de intervjuade vet inte exakt hur många projekt som är i gång, men de flesta kan ge en uppskattning. Antalet projekt är dock inte det enda som är relevant för bedömning av behovet av kontroller. Vissa projekt är omfattande och kan pågå i flera år, medan andra kan vara en åtgärd på en eftermiddag.

Det finns en mängd olika perspektiv som behöver beaktas vid bedömning av hur många kontroller som kan vara lämpligt att göra. Hur många stora projekt som pågår, hur många i mer riskabla verksamheter än andra, hur många led av underentreprenörer, hur många entreprenörer som man inte har erfarenhet av, hur många som andra förvaltningar/bolag i staden nyligen har kontrollerat mm.

Baserat på det bedömda behov av arbetsplatskontroller som har uppskattats vid intervjuerna så summerar antalet till ett behov på cirka 120 kontroller per år. Det är emellertid värt att beakta att det finns nästan lika många sätt att räkna fram vars och ens egen bedömning som antal intervjuade. Därutöver är inte alla förvaltningar och bolag med i denna undersökning, så både behovet och variationen är troligen underskattade. Detta pekar på vikten av att utveckla indikatorer för risk och en modell för riskbedömning som kan användas av förvaltningar och bolag när de bestämmer hur många och vilka som ska kontrolleras med arbetsplatskontroller och fördjupade skrivbordskontroller. Denna modell för riskbedömning behöver dessutom hållas uppdaterad, eftersom kriminalitet är en föränderlig verksamhet där nya svagheter att nyttja uppkommer så snart en lucka har täppts till.

Flertalet av de intervjuade pekar på att den största risken är mängden underentreprenörer. Andra risker att hålla uppsikt på sägs vara arbetsintensiva verksamheter med lågkvalificerad arbetskraft, såsom rivningsfirmor, ombyggnation, renhållning av gator, underhåll av grönytor etc. Även utländska entreprenörer och underentreprenörer sägs vara mer riskabla. Vissa typer av verksamheter anses riskabla såsom mark och anläggning, fasad och måleri. Vissa yrkeskategorier sägs innebära mer risk än andra, till exempel betongarbetare och murare har nämnts. Många vill gärna kontrollera stora projekt eftersom de handlar om mycket pengar, men de flesta säger samtidigt att de största företagen är noga, och att största riskerna snarare finns i de många små projekten med de relativt sett små entreprenörerna. Hos vissa landar denna diskussion i att man kontrollerar några stora, några mellanstora och några små

utifrån en bredd av lika typer av områden; lite fasad, lite tak, lite fönster, lite stammar. Hos andra landar den i strategier som mer baseras på erfarenheter av risker.

Behov av arbetsplatskontroller kommer ofta från en känsla snarare än en genomförd riskbedömning. Detta kan vara nog så viktigt och ska inte förkastas, men kan behöva kompletteras med en mer systematisk riskbedömning. Även de som säger sig gilla systematik och struktur i bedömningsarbetet, framhåller samtidigt att det ligger mycket erfarenhet bakom den känsla de pratar om. På arbetsplatsen syns ofta var det inte står rätt till. Tex slarv med städning och avfallshantering. Detta pekar på vikten av att projektledare med flera som är på byggplatserna behöver utbildas i arbetslivskriminalitet. Där kan viktiga signaler ges, som kan komplettera skrivbordskontrollerna.

Nätverk och information behövs för att sprida information om de som missköter sig och inte lever upp till uppställda krav. I detta sammanhang nämns ULA som inger förhoppningar om att få del av information om vilka entreprenörer staden har avtal med, och om de är seriösa.

Utformning av kontroller och vad som upptäcks

Samtliga intervjuade ger en mycket samstämmig bedömning att användning av en extern part för kontroller är bra och nödvändigt. Både INK tillsammans med en upphandlad part, och Rättvist byggande tillsammans med SRS är bra och utför kontrollerna mycket professionellt. Vikten av att genomföra dessa arbetsplatskontroller av en professionell extern part, betonas starkt. Det finns en mycket samstämmig bild att dessa kontroller inte ska göras med interna resurser. Det uttrycks att det skulle vara för nära verksamheten, och det skulle bli partiskt, heterogent, inkompetent och även riskera att bli svårhanterligt i uppkomna situationer. Kontrollerna skulle tappa det professionella anslag som de kännetecknas av idag. Det betonas att det är bra med kontroller med specialister på arbetslivskriminalitet. Därutöver har de ofta även kompetens för att se brister gällande arbetsmiljö och säkerhet. De fokuserar på arbetslivskriminalitet, men de har kompetens att se andra brister, och om de ser något så rapporteras det också. På SRS finns dessutom kompetens inom språk för att kontrollera nationalitet. Kostnaderna för kontrollerna anses generellt sett inte vara något problem; de läggs på projekten, och det accepteras.

Det är av största vikt att kontroller ska vara oannonserade. Vid intervjuerna har diskuterats hur stor kretsen ska vara som känner till när kontrollen ska vara, och här gör man lite olika. I vissa fall känner projektledarna till aktuellt datum, men inte alltid eftersom de inte vill känna att de "gått bakom ryggen" på sina dagliga kollegor. Ofta får de välja om de vill vara med.

Det är viktigt att det är god ton vid kontrollerna. Det är kontroller av leverantörer som förvaltningar och bolag vanligen vill ha bra affärsrelationer med även fortsättningsvis. De externa parterna har berömts av samtliga för att de haft en mycket god ton och samtidigt varit strukturerade, effektiva och professionella. Någon har nämnt att INK tidigare haft en tråkig ton som kändes som att man ville hitta något, men också att det är en attityd som nog inte längre finns kvar.

Vid kontrollerna upptäcks så gott som alltid många saker som är lagkrav, som att någon inte är inloggad, har glömt ID06, eller inte har hjälm just då, även om det kan vara någon som brukar vara inloggad, ha hjälm eller ID06. Det kan också upptäckas mer allvarliga saker om UE som inte är anmälda, inte gjort utbildning om säkerhet, entreprenörer som inte betalat skatt, dålig inhägnad, skatteskulder, ingen revisor, revisorsbyten, domar kopplade till verksamheten. I något fall har en grovt kriminell identifierats i en byggställning vid en kontroll.

Utvecklingsarbete för arbetsplatskontroller

Merparten av de intervjuade anar att det finns sådant som inte syns, varken på arbetsplats- eller skrivbordskontroller, och som kan vara svårt att komma åt. Denna typ av utmaningar behöver projektledare ha högre kompetens för att kunna bidra till att upptäcka. Stora behov av kompetensutveckling i arbetslivskriminalitet för projektledare, nämns ofta vid intervjuerna. De är viktiga funktioner för att kunna bedöma var riskerna finns.

Det finns också önskemål om kompetensutveckling kring exempelvis hur man gör fördjupade skrivbordskontroller, och hur man ska kontrollera A1-intyget där flera myndigheter är inblandade. Andra frågor som dyker upp är att bolag utan myndighetsutövning gör bedömningen att de inte får använda Acta Publica pga. GDPR. De önskar därför undersöka om det är möjligt att INK kan ge eftersökt information från Acta Publica till verksamheter i staden.

Det finns en allmän önskan att INK ska göra fler kontroller tillsammans med en extern kontrollpart. Det finns också en efterfrågan att INK ska samordna arbetet mot arbetslivskriminalitet inom byggsektorn. Många lyfter dock att det också krävs en viss flexibilitet, och kanske olika nivåer på kontrollbehov och exempelvis antal viten, beroende på bedömd risk i affären. För till exempel mindre projekt får det kontrollerande arbetet inte kosta mer än det ger.

Det är annars en genomgående synpunkt att INK har mött behoven bra, och det uttrycks en önskan att kontroller ska göras av INK eller annan extern part. Det anses viktigt att utförande av kontrollerna kommer i gång i större skala, och att detta inte får stoppas av att INK inte har tid. De med ambitioner och kännbara behov tar in andra för att de inte kan vänta på att INK bygger upp resurserna, inte för att de inte vill att INK ska vara den som gör detta.

Det är en tydligt uttryckt åsikt att det staden erbjuder är bra men inte tillräckligt. Det finns en önskan om att förvaltningar och bolag själva ska få ökade möjligheter att avropa en part som Moxy ID eller annan likvärdig part.

Utvecklingsbehov för kommunövergripande arbetssätt

Det finns en brett spridd önskan att staden utvecklar och tydliggör ett gemensamt arbetssätt. Det finns även behov av att ha bättre kännedom om varandras entreprenörer. Samverkan behövs kring var riskerna finns och staden är inte där idag. Information, kompetensutveckling, stöd, mallar, samordning, struktur, processbeskrivning och arbetsfördelning efterfrågas från INK, så man gör lika. Framför allt behövs en tydlighet. Det efterfrågas en samordnad, tydlig bild, som delas för att undvika att splittrat förhållningssätt med olika tolkningar.

Att arbetssätt och processer bör standardiseras men vara anpassningsbara önskas av merparten. Vissa saker önskas vara låsta och andra inte tvingande. För att uppnå detta förespråkar man att INK och SLK lyssnar in och anpassar kraven till att vara uppföljningsbara för olika typer av projekt. Det finns skillnader i hur långt man kommit på olika områden inom olika förvaltningar och bolag. När det gäller till exempel avtalsuppföljning så är vissa bättre än andra, medan en del ställer många krav men följer inte upp tillräckligt.

Det är en ovärderlig tjänst att INK erbjuder detta och stödet uppskattas mycket. Efterfrågan är hög på att INK och extern part som har expertkompetensen ska göra kontrollerna. Det föreslås av flera att de bör kunna handla upp dessa kontroller från ramavtal som kan avropas av förvaltningar och bolag i Staden. Det har även framförts att skrivbordskontroller skulle kunna handlas upp, liksom avtalsuppföljning och miljökontroller. Förvaltningarna och bolagen poängterar dock att även om kontroller görs av extern part så är arbetet med resultatet varje förvaltnings/bolags ansvar. De betonar att de inte ska släppa ifrån sig sitt ansvar för sin affär, men de anser att de behöver hjälp för att göra mer och kunna ta det ansvaret. De efterfrågar även stöd och hjälp i form av rådgivning vid olika typer av kontroller; som en servicefunktion som kan svara på frågor och hjälpa till. I övrigt så uttrycks det behov av att få information från myndighetskontakter på detta område, och även omvärldsbevakning i övrigt.

3.2 Vård och omsorg

Uppdrag, organisering och arbetssätt av uppföljning och kontroll

Spink

Spink anser att de i stora drag har kommit långt både när det gäller att bygga upp sin organisation och arbeta utifrån sitt uppdrag. Spink har utvecklat egna strukturer och processer för sitt uppdrag, där verksamhetsbesök är en central del. Tidigare gjordes ca 70 verksamhetsbesök per år. År 2023 gjordes 100 st. men nu är strategin att inte höja ambitionsnivån genom att göra många, utan att göra besök mer på indikation.

Verksamhetsbesöken ska delvis också ändra innehåll. Tidigare har de haft tudelat syfte; de har både syftat till att ge information till placeringshandläggarna inför matchning, och därutöver att kontrollera verksamheten. Framöver kommer dessa två syften att skiljas åt. Det är en erfarenhet att det blir fel annars. Placeringshandläggarna har daglig kontakt med verksamheterna, samarbetar med dem och ska känna dem väl, och det blir fel om de även ska kontrollera.

Prioriteringsnycklar för riskbedömning vidareutvecklades inför 2023. Spink hävdar att man ser mer nu när riskbedömningen har utvecklats. Prioriteringar inför verksamhetsbesöken nästa år är privata leverantörer på direktupphandling där synpunkter har inkommit, samt icke tillståndspliktiga verksamheter.

Spink framhåller att de har kommit långt i många avseenden, men upplever samtidigt att det inte är tydligt och klart vad deras roll är, hur deras kontroller bäst ska genomföras och vilka möjligheter de har att kontrollera, givet att de inte är

IVO och inte polis. IVO har för närvarande i uppdrag att utveckla sin metodik och det Spink gör behöver komplettera IVO. Om IVO utvecklas behöver Spink följaktligen matcha den utvecklingen. Trots att Spink har kommit långt så kvarstår svårigheten att veta vad och hur de ska kontrollera. De anser inte att de har fångat så mycket hittills på de kontroller de gjort, och har ambitionen att öka kvaliteten på verksamhetsbesöken inför kommande år, snarare än mängden besök.

Spink säger att de gör annan typ av kontroll på stadens egna verksamheter. Dessa verksamhetsbesök präglas mer av dialog med ansvarig chef och kvaliteten kontrolleras genom individbaserade data och synpunkter.

Medan det inom byggsektorn finns en samstämmighet att kontroller för arbetslivskriminalitet bör göras av en extern part, finns en lika samstämmig bild av att kontroller inom socialtjänsten bör göras av en intern part. Externa parter som gör kontroller anses inte vara lämpligt inom socialtjänsten. Moxy ID har gjort kontroller på HVB i annan kommun. Men Spink framhåller att det är tveksamt eftersom det krävs att den som kontrollerar är insatt i verksamheten och dess händelser. Kontrollanter måste jobba nära placerade socialsekreterare. Därför passar det inte med extern part för kontroller inom socialtjänsten, enligt de intervjuade.

Spink uttrycker att de har ett omfattande, lärorikt och gott samarbete med INK. Spink, INK, EKV och SLK arbetar tillsammans för att utveckla arbetet mot välfärdsbrott och arbetslivskriminalitet. Det finns även flera nätverk i staden på detta område där erfarenheter och lärdomar utbyts. Inom organisationen finns även medarbetare som är uppdaterade på SOU:er och andra förslag som framförs på detta område. Kontakter och nätverk med andra kommuner, myndigheter och SKR är också viktigt. Därutöver är Acta Publica en värdefull källa till information.

EKU

Enheten för kontrakt & uppföljning, EKV inom Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen har ett ramavtal inom LOU på särskilt boende, men kärnan i uppdraget är LOV och beslut om vilka som ska bli godkända och inte inom hemtjänsten. EKV handlägger även upphandlingar inom LOV åt Funktionsstödförvaltningen.

EKU gör basuppföljning varje år och fördjupad uppföljning vid behov. Fördjupade uppföljningar baseras ofta på behov som uppmärksammas vid en basuppföljning. Därutöver görs händelsestyrda uppföljningar. Behovet av dessa kontroller baseras ofta på vad som framkommer i socialsekreterarens uppföljningar och reaktioner från anhöriga. Att därefter agera på det som framkommer vid dessa kontroller är verksamhetsansvariges ansvar.

EKU följer upp alla aktörer inom LOV fördjupat varje år, men framhåller vikten av att ha rätt kontroller och inte ett visst antal eller viss tidsintervall. Det krävs ofta tillgång till specialister för bedömning av verksamhetsspecifika krav.

Det som EKV anser vara svårt att upptäcka är exempelvis kopplingar mellan bolag och ägarförhållanden, penningtvätt och företag som infiltrerats med kriminella anställda. EKV tycker att de ofta behöver vara kluriga för att hitta

välfärdsbrott och arbetslivskriminalitet, och de använder Acta Publica sedan i somras som stöd i arbetet och får även stöd av INK.

Avtal har hävts på grund av dålig ekonomi, dålig kvalitet i verksamheten och dess tjänster, olagliga scheman men inte direkt välfärdsbrott. Det är viktigt att ta tag i de brister som framkommer vid verksamhetsbesöken och ge aktörerna möjlighet att göra något åt dem. Det är också förebyggande med verksamhetsbesöken.

Funktionsstödsförvaltningen

För de flesta av Funktionsstödsförvaltningens upphandlade tjänster är det INK, EKU eller Spink som upphandlar och kontrollerar. Den stora majoriteten av inköp och upphandling görs inom ramavtal som hanteras av INK. Förvaltningens direktupphandlingar går via Spink. De tjänster som upphandlas och kontrolleras av dem själva är daglig verksamhet utanför staden där LOV inte gäller samt placerade barn där familjehem behöv avlastning.

Funktionsstödsförvaltningen uttrycker att de upplever att det är rörigt och oklart vem som ska göra vad gällande upphandling och kontroller inom vård och omsorg. De anser att det skulle behövas ett tydligt dokument om vem som gör vad.

Funktionsstödsförvaltningen anser vidare att det finns egna behov av kontroller för att kontrollera kvaliteten utifrån det egna uppdraget och de egna pengarna. De betonar socialsekreterarnas roll för uppföljning och verksamhetsnära frågor. Det framförs också att förvaltningen har olika perspektiv jämfört med Spink och INK. Förvaltningen anser att de har fokus på brukaren och den verksamhet man ansvarar för, medan både Spink och INK har mer fokus på uppföljning av avtal, vilket uppfattas som att de inte har fokus på faktiska förhållanden, utan mer på administrativa. Exempelvis om personalen på pappret har god utbildning så räcker det, men Funktionsstödsförvaltningen menar att det som spelar roll är hur denna kompetens nyttjas i verksamheten och gagnar de placerade individerna.

Assistansbolag bedöms vara den verksamhet som har den högsta risken. Därefter kommer hemtjänst. Förvaltningen uttrycker att det finns mycket som behöver kontrolleras gällande timlistor och konstigheter i administrationen.

IVOs kontroller anses vara långt ifrån tillräckliga. Förvaltningen uttrycker att om den kontroll som IVO gör hade varit som den bör vara, så skulle mycket av det som Göteborgs stad gör inte behövas.

SLK

SLK har uppdraget att fokusera på organiserad brottslighet, och att samarbeta med polisen på detta område. Detta uppdrag finns i viss utsträckning hos INK, Spink och EKU, men inte hos andra förvaltningar. Det krävs därför samverkan mellan SLK och verksamheterna, för att de som har ansvaret för verksamheten, dess kvalitet och de avtal som tecknats, ska kunna komma åt den organiserade brottsligheten och den kompetens, systematik och "grävande" som krävs för detta.

SLK anser att det finns en större medvetenhet om organiserad brottslighet hos de byggande förvaltningarna än inom vård och omsorg. En förklaring till detta,

enligt SLK, är att de byggande förvaltningarna har arbetat längre med arbetsplatskontroller för att upptäcka kriminalitet.

SLK har initierat en arbetsgrupp kring vård och omsorg som syftar till att informera varandra om oseriösa aktörer, men som för närvarande är vilande. Det finns ambitioner att den ska arbeta mer med metodutveckling framöver. SLK betonar att varje bransch måste ta fram sina egen metodik för riskbedömningar. SLK anser också att Göteborgs stad behöver bygga upp mer intern förmåga på detta område och inte förlita sig i så hög grad på externa kompetenser.

Behov av utveckling, stöd och samordning

Spink

Spink pekar på behoven av mer utvecklad lagstiftning för informationsdelning, bättre samordning nationellt samt ett system eller struktur för utbyte av information. Det skulle behövas en nationell struktur för den typ av information som finns i Acta Publica. Att utbetalningsmyndigheten har kommit är en bit på väg.

Spink efterlyser en ökad strategisk tydlighet kring "Vad kan och ska Göteborgs stad göra i relation till myndigheternas uppdrag?". Rollfördelning mellan kommuner och myndigheter är enligt Spink för oklar. Exempelvis IVO:s uppdrag i relation till Göteborgs stads uppdrag när det gäller att kontrollera de upphandlade verksamheterna inom vård och omsorg. Det behövs enligt Spink en tydlighet i vad som ska göras, en rollfördelning mellan kommuner och myndigheter, och ett tydligt ställningstagande från nationella nivån till stadens politik om vad som förväntas.

Det efterlyses även stöd och samordning inom Göteborgs stad kring vilka kontroller som ska göras och hur. Även strukturerna för arbetet, metodiken, rollfördelningen, kommunikationen, samverkan, dokumenthanteringen etc. behöver förtydligas. Kontrollerna kan även komma att behöva ett systemstöd med systemförvaltning, rutiner och manualer.

INK har fokuserat på arbetsplatskontroller. Enligt Spink behövs det nu ett fördjupat fokus även på skrivbordskontroller. Därutöver behöver samverkansstrukturer och nätverk kartläggas. Vem som gör vad i dagens nätverk är inte tydligt, och inte heller INK:s respektive SLK:s samordningsroll i dessa nätverk.

EKU

EKU tar stöd av INK, SLK och Spink vid behov. EKU har för närvarande flera svåra fall där det behövs stöd och råd för att testa uteslutningsgrunder och praxis i domstol. Syftet är att redan i ansökan få bort oseriösa aktörer. Motparten har advokat och det är oklart om det går att hitta metodik och utredning som har stabil rättslig grund. EKU har fått stöd av SLK som har bistått med kontakter, när det krävts samverkan med myndigheter. EKU har tidigare haft svårt att få information från IVO, men när SLK hjälpte till så gick det att få fram den information de sökte. IVO såg samma problem som EKU sett med den aktuella aktören, men IVO har inte heller fått det att räcka ända fram juridiskt, så det är inte lätt för dem heller.

Det som bör samordnas ytterligare är att olika organisationer granskar på samma sätt; lika ofta, med samma metodik och med samma verktyg. EKU har förhoppningar inför ULA och att modulen för LOV utvecklas i programmet.

På frågan om det skulle vara positivt med en extern part som gör kontroller, anser EKU liksom övriga tillfrågade inom vård och omsorg, att eftersom de har ansvar att kontrollera de egna verksamheterna och även grundkompetens för det som utförs, så kan man ta de privata också. Det finns en mycket samstämmig bild hos de intervjuade inom vård och omsorg, att kontroller på plats inte bör göras av extern part.

Funktionsstödsförvaltningen

Funktionsstödsförvaltningen anser att det som ska samordnas behöver definieras, liksom även vilka moment som ska centraliseras och när olika verksamheters kompetenser behöver nyttjas genom samverkan. Ett förslag som förs fram av Funktionsstödsförvaltningen är att centralisera specialistkompetens på att utreda, analysera och ge tillgång till information som alla behöver ta del av, exempelvis Acta Publica. Samtidigt, betonar Funktionsstödsförvaltningen att samverkan behöver användas för att dra nytta av respektive verksamhetskompetens.

Respektive roll för INK och SLK tillhör också sådant som behöver tydliggöras och definieras enligt Funktionsstödsförvaltningens intervjuade representanter. Mot bakgrund av att SLK i sitt uppdrag ska ha överblick och ansvar för uppsiktsplikten, så menar de att INK har en svårare ställning eftersom det kan vara kontroversiellt för övriga förvaltningar att ledas och samordnas av en jämbördig förvaltning. Särskilt när det handlar om tunga fackförvaltningar.

Funktionsstödsförvaltningen argumenterar även i denna fråga för att arbeta mer nerifrån och upp i kontrollerna. Kontroller med socialsekreteraren behövs för att få en hel bild av individens behov och hur det tillgodoses. Det är för mycket avtalsuppföljning på policynivå och för lite om faktiska förhållanden som kontrolleras idag enligt Funktionsstödsförvaltningen. Är socialsekreteraren som känner till ärendena med på kontrollerna, så blir kontrollerna bättre. Funktionsstödsförvaltningen framhåller att de som har tillgång till berörda ärenden behöver vara med på kontrollerna för att de ska bli relevanta. Man måste kunna se både individerna och helheten för att bedöma om verksamheten fungerar väl. Annars blir det bara bedömning av formalia men utan kännedom om faktiska förhållanden. Exempelvis kontroll av kompetens och utbildning, men inte hur denna kompetens används i verksamheten.

Samtidigt så skulle det behövas mer kontroller på policynivå och inte enbart på individnivå när det gäller de egna boendena. Funktionsstödsförvaltningen upplever att de skulle behöva stöd med deras arbete för att kontrollera de egna verksamheterna. Det finns behov av att lika systematiskt kontrollera de egna boendena, och inte bara de upphandlade. Tex. att anställda på boenden inte har kopplingar till gängkriminalitet, att kompetensen finns på plats och inte bara på papper och att kvaliteten är den förväntade. Detta är känsligt men borde göras. Egna boende kvalitetkontrolleras bara på individnivå. Att göra utdrag ur polisregistret på anställda skulle behövas. Andra kommuner har valt denna väg

och intervjuade på Funktionsstödsförvaltningen argumenterar för att Göteborgs stad också borde göra det.

Det skulle behövas kompetensutveckling för att kunna kontrollera på ett ändamålsenligt sätt. Funktionsstödsförvaltningen anser att de behöver stöd med att kontrollera det som upphandlas mer utifrån faktiska förhållanden, och de som drivs i egen regi vad det gäller de anställda. Det skulle behövas ett FUT team, dvs. en grupp som arbetar med felaktiga utbetalningar, gentemot både privatpersoner och företag. Det finns motioner om det, men det är svårt att agera på det som upptäcks, eftersom det inte är prioriterat hos polis.

SLK

Förvaltningarna är på olika nivåer när det gäller kontrollarbete. SLK anser att de som har kontrollfunktioner Spink, EKU, INK och FUT-funktioner har kommit relativt långt. SLK menar att andra ser felfaktureringar men vet ej varför. SLK uttrycker att det skulle behövas workshops för att involvera ledningarna så att de driver frågor kring kontroller av upphandlade aktörer.

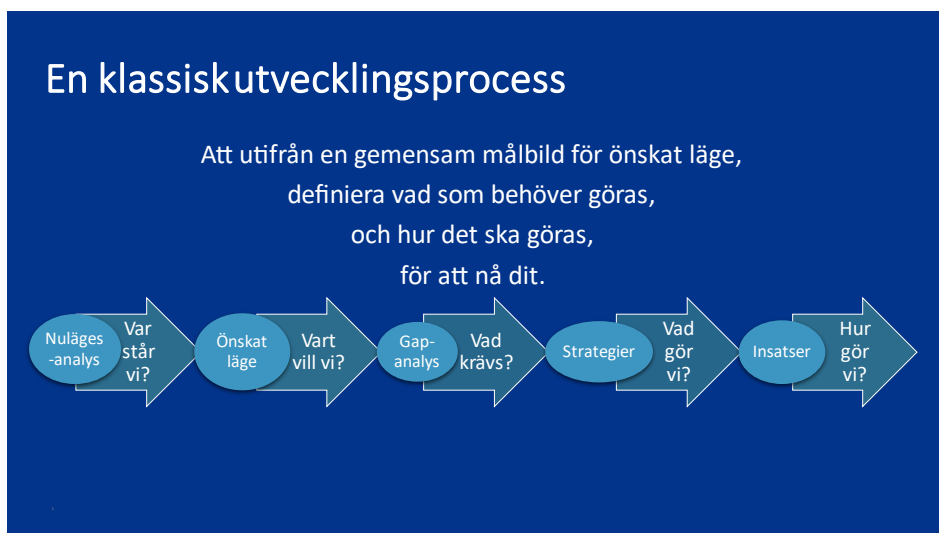
Staden behöver ställa om enligt SLK, och arbeta systematiskt och kunskapshöjande kring organiserad brottslighet. Det behövs stöd i form av rådgivning och kompetensutveckling som behöver vara nära verksamheterna, enligt SLK. Arbetet med att kontrollera och följa upp är alltför personberoende idag, och det centrala stödet är för långt ifrån verksamheterna. Dagens arbete anses även vara splittrat, exempelvis gör INK ramavtal, samtidigt som ÄVO har egna ramavtal som de kontrollerar. Göteborgs stad vill ha det decentraliserat, men de centrala funktionerna behövs för att hantera organiserad brottslighet. Varje förvaltning är sin egen och SLK ser framför sig att denna utveckling snarast kommer intensifieras med fackförvaltningar. Samtidigt arbetar dock socialförvaltningarna för att samordna och centralisera.

.

4 Förslag för arbetet framåt

4.1 Arbete inom workshops

I detta avsnitt redovisas det utvecklingsarbete som gjorts under hösten 2024 för att utöka och utveckla arbetsplatskontroller, samt uppnå ett kommunövergripande arbetssätt för hanteringen av riskbranscher inom inköp och upphandling. Detta arbete har utformats i enlighet med en klassisk utvecklingsprocess, vilken illustreras enligt nedan:



Den utvecklingsprocess som har genomförts under tre workshops baseras på ovanstående processteg, från det nuläge som framkommit i intervjuer och skriftligt material, till en beskrivning av ett önskat läge, vad som krävs för att nå dit, vad som behöver göras, av vem och hur. Inom arbetet genomfördes tre workshops vilka redovisas översiktligt nedan.

Workshop 1 – Önskade lägen utifrån nuläge och behov

På Workshop 1 redovisades och diskuterades slutsatserna från intervjuerna. Därefter genomfördes en övning i två grupper för att visualisera hur dessa gruppers önskade lägen skulle kunna se ut, utifrån intervjuresultaten. Dessa

önskade lägen syftade inte till att beskriva ett allmänt drömscenario, utan snarare en konkret beskrivning där identifierade utmaningar hanterats och möjligheter tillvaratagits.

Nuläge och behov – slutsatser och diskussion utifrån intervjuer

Metodik för arbetsplatskontroller har definierats i relativt hög grad. De intervjuade är generellt sett mycket positiva till de arbetsplatskontroller som gjorts av INK. De som använder Rättvist byggande/SRS är mycket nöjda med dem, men även med INK. De som använder Rättvist byggande gör inte det på grund av att de inte är nöjda med det arbete som INK och Moxy ID har gjort, utan för att INK inte har resurser att bistå med alla de kontroller som behövs.

Det beräknade bruttotalet för antal arbetsplatskontroller inom bygg uppskattas till cirka 120, utifrån väldigt grova skattningar. Dessa skattningar baseras inte på riskbedömningar, eftersom metodik för systematiska riskbedömningar inte finns tillgänglig. Inte heller tar denna skattning hänsyn till att vissa företag används av flera förvaltningar och bolag, eftersom det inte är identifierat exakt vilka entreprenörer som ingår i denna skattning. Samtliga förvaltningar och bolag som kan komma att behöva arbetsplatskontroller har inte heller deltagit i denna studie.

Mot bakgrund av ovanstående är en slutsats att metodiken för riskbedömning behöver utvecklas. I dagsläget väljs de som ska kontrolleras utifrån mycket olika kriterier. Några kriterier som kan ligga till grund för kontrollerna är exempelvis de stora entreprenaderna eftersom det är mest pengar där, de små eftersom de ofta kan vara mest oseriösa, eller vissa moment i byggprocessen med mycket okvalificerad arbetskraft. Men det kan även vara ett visst antal kontroller som är tillräckligt stort för att avskräcka fusk och kriminalitet, eller en spridning av kontrollerna, eftersom det kan finnas kriminalitet överallt.

Det finns en samstämmig uppfattning att arbetsplatskontrollerna bör utföras av en, för berörd verksamhet, extern part. Kontrollanternas behöver ha specialistkompetens om såväl verksamhet som brottslighet. Kontrollerna ska vara oannonserade och ofta vill inte projektledaren veta när de ska utföras, eller vara med.

Det bör beaktas vid kontrollerna att de entreprenörer som kontrolleras är förvaltningarnas och bolagens affärspartners i ofta långsiktiga arbetsrelationer. I detta avseende är de externa kontrollanternas mycket professionella. En viktig aspekt att betona är även att entreprenörerna ofta inte har den uppsikt de tror de har över sina underentreprenörer. Flera nämner att leverantörer som tidigare ansett kontrollerna vara onödiga, blir tacksamma när avvikelser framkommer. Vid intervjuerna har uttryckts att tonen vid kontrollerna inte bör vara att hitta fel. Att kunna se skillnad på stort och smått, och att oavsett vad rapportera professionellt är viktigt.

Det finns en önskan om att förvaltningarna ska kunna handla upp kontroller själva på INK:s ramavtal. Berörda förvaltningar inom bygg behöver avropa själva för att kunna genomföra de arbetsplatskontroller som behövs.

Det önskas stöd med att standardisera arbetssätt och process, men dessa behöver samtidigt vara anpassningsbara på valda punkter, exempelvis viten utifrån projektens storlek och risk. Här behöver INK och SLK lyssna in.

Projektledaren och socialsekreterare är viktiga för riskbedömningar. Uppifrån och nerifrån behöver mötas. De som kan verksamheten och är närvarande i den, kan ofta se risker och behov av att kontrollera. För detta krävs dock att kompetensen om organiserad och ekonomisk brottslighet ökar hos både inköpare och Projektledare/Socialsekreterare med flera. Ansvar ligger hos verksamheten och de är måna om att kunna ta ansvar för sin affär.

Det anses mindre lämpligt med externa verksamhetsbesök inom vård och omsorg. Enligt de intervjuade för kontroller vara i nära samarbete med verksamheten utifrån individperspektiv. Sekretess är också en faktor som påverkar.

Det behövs mer utveckling av metoder, processer och samverkan för verksamhetsbesök inom vård och omsorg. De intervjuade inom detta område efterfrågar ett utvecklingsarbete kring vem som gör vad och hur, externt och internt. Även anställda på olika nivåer inom vård och omsorg kan behöva kontrolleras, och även anställda i egna verksamheter. Göteborgs stads uppdrag i relation till myndigheternas är alltför otydligt. I dagsläget tas därför ansvar för sådant som egentligen ligger på nationell nivå. Exempelvis för upphandlade aktörer som har tillstånd av IVO och borde vara kontrollerade.

I detta pågående utvecklingsarbete bör även ledningarna i förvaltningar och bolag involveras, för att skapa större medvetenhet och driv i utvecklingsarbetet.

Reflektioner från INK

Några reflektioner från kontrollfunktionen för sund konkurrens på INK utifrån intervjuerna är att stöd för kompetensutveckling av skrivbordskontroller behöver öka generellt, men specifikt för ökad förståelse för att skrivbordskontroller innebär mer än en kontroll i UC eller Creditsafe. Det behövs kompetens i vad och hur man gör för att kontrollera djupare.

Därutöver behöver förståelsen för vad avtalsuppföljning egentligen är fördjupas. Att det inte bara är en skrivbordsprodukt "uppifrån" med avsaknad av verklighetsförankring, utan att det är i avtalen som det ska specificeras vad som ska åstadkommas för de berörda individerna och hur det ska åstadkommas. Det är också där det kan gå att spara på kvaliteten och där det kan bli osund konkurrens. Det innebär också att det är i avtalsuppföljningen som det kan kontrolleras och vidtas åtgärder för att säkra både kvaliteten på tjänsterna och att resultaten för individernas utveckling uppnås. Särskilt inom vård och omsorg behöver insikterna öka kring vad som ska kontrolleras, och hur, samt att det är möjligt inom avtalsuppföljningen att agera på missförhållanden. Men det gäller att utforma avtal och kontroller på ett ändamålsenligt sätt. Göteborgs stad är ingen domstol men har avtalen att utgå ifrån och att agera på vid kontroller.

När det gäller byggsektorn så har detta arbete kommit längre, men det behövs i vissa avseenden vidareutvecklas även här. Särskilt när det gäller riskbedömningar och vad som ska kontrolleras. Kompetensen behöver utvecklas eller i alla fall struktureras och tydliggöras, för att kunna identifiera riskindikatorer. Detta påverkar även bedömningen att det kan synas vara mindre avvikelser som hittas på kontrollerna. Insikterna behöver öka kring vilka småsaker som kan vara indikatorer på annat som är större.

Det som bör centraliseras bör identifieras, liksom det som bör göras decentraliserat. Detta är en del i det utvecklingsarbete som behöver göras kring vem som ska ansvara för och göra vad.

INK:s önskade läge från workshop 1

I det önskade läget är arbetet mot arbetslivskriminalitet såväl decentraliserat som centraliserat. I förvaltningar och bolag finns kompetens och görs kontroller som håller oseriösa aktörer borta. Inom bygg- och anläggning har projektledarnas kompetens inom arbetslivskriminalitet utvecklats och de är i hög grad delaktiga i det kontrollerande arbetet. Lokala inköpare gör skrivbordskontroller. Även INK gör kontroller och stödjer förvaltningar och bolag. Därutöver kan förvaltningar och bolag själva avropa arbetsplatskontroller inom bygg- och anläggningsverksamheter från ett centralt ramavtal.

Arbets sättet inom byggsektorn har legat till grund för utvecklingsarbetet inom vård och omsorg. En betydande del av arbetet har handlat om att involvera socialsekreterarna i avtalsutformning och -uppföljning för att säkra kvalitet och insatser utifrån identifierade behov. Socialsekreterarna, liksom projektledarna, har kompetens kring arbetslivskriminalitet, välfärdsbrottslighet och organiserad brottslighet, och att se när avvikelser kan vara symptom på detta.

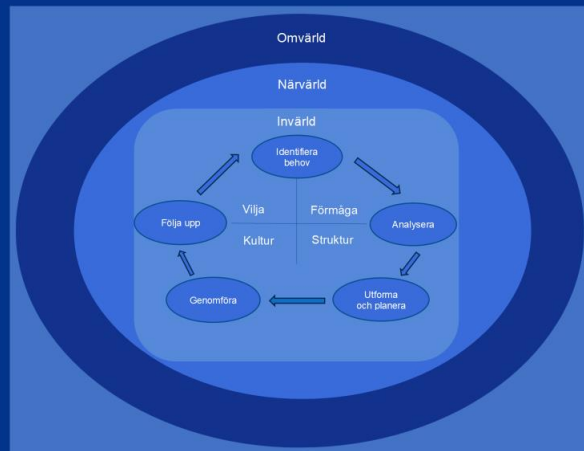
Ett utvecklingsarbete har gjorts för att konkretisera, tydliggöra och fastställa organisering, processer och rutiner för ett samordnat kommunövergripande arbete mot arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet inom inköp och upphandling. Beslut har tagits i kommunfullmäktige och de nya arbetssätten har inarbetats i riktlinjer och vägledning.

Workshop 2 - Att utveckla en verksamhet i ett gemensamt sammanhang

Arbetet på workshop 2 utgick från ytterligare perspektiv på omvärld, närvärld och invärld, samt de steg som krävs under utvecklingsprocessen, för att uppnå ett kommunövergripande arbetssätt för hanteringen av riskbranscher inom inköp och upphandling.

Nedanstående figur illustrerar de steg som behöver tas i utvecklingsprocessen som helhet och i ett sammanhang. Från att identifiera behov och analysera dem, till att utforma, planera, genomföra och följa upp. Ett utvecklingsarbete behöver utformas för att genomföras med framgång, utifrån både omvärldens, närvärlden och invärldens föränderliga förutsättningar.

Att utforma ett utvecklingsarbete i ett sammanhang



Som stöd i denna typ av utvecklingsprocesser har Ekonomistyrningsverket utvecklat ett verktyg för att bistå verksamheter som är behov av att kunna beskriva verksamhetens förutsättningar, genomförande och förväntade resultat systematiskt inför planering eller uppföljning.¹⁸

Verksamhetslogistiskt schema



Verksamhetslogiken synliggör avsikter och antagna samband mellan uppdrag, behov, aktiviteter, resultat och effekter. Omvärlden, närvärlden och invärlden analyseras, och verksamheten definieras utifrån behov, syfte, resurser, aktiviteter, prestationer, samt förväntade effekter på lång och kort sikt.

Under workshop 2 arbetades i grupper utifrån ESV:s metodik för verksamhetslogik med betoning på huvudaktiviteter för vad som ska göras, hur det ska göras och vem som ska göra, med syftet att skapa en gemensam bild av

¹⁸ Ekonomistyrningsverket, "Vägledning, Verksamhetslogik", ESV 2016:31

ett önskat läge och de huvudaktiviteter som görs där. Det grupperna kom fram till redovisas nedan.

Slutsatser och rekommendationer från workshop 2

Slutsatser och rekommendationer för vägen framåt, och vem som ska göra vad och hur, utifrån det arbete som gjordes på workshop 2 är:

- INK: Förankra hos ledningsgrupper, kommunicera, bistå med stödmaterial och metodik för till exempel riskbedömningar och skrivbordskontroller.
- INK: Öka kompetensen kring organiserad och ekonomisk brottslighet. Kompetensutveckla om och utveckla vad som behöver kontrolleras och varför. Öka kompetensen för varför arbetsplatskontroller, verksamhetsbesök och skrivbordskontroller behövs. Samverka med SLK för input. Samla kunskap om riskentreprenörer till en helhetsbild som görs tillgänglig för hela staden.
- INK: Ta rollen som systemägare. Tydliggör, metodutveckla och driv processutformning i samverkan med förvaltningar och bolag. Tydliggör roller, ansvar, syfte (aktiviteter, prestationer, effekter) utifrån verksamhetslogiken och dess sammanhang, för att se till att rätt saker görs på rätt sätt för att nå resultat och önskade effekter. Ta in och sprid resultat från kontroller och uppföljningar.
- INK: Tappa inte nerifrån och upp perspektivet. Systematisera samverkan mellan inköpsfunktioner och projektledare samt socialsekreterare. Definiera relationerna mellan avtalsutformning, avtalsuppföljning arbetsplatskontroller/verksamhetsbesök och kvalitetskontroll. Och kompetensutveckla för det bland socialsekreterare, projektledare samt berörda chefer.
- INK angående bygg: Utvidga ramavtal för arbetsplatskontroller för bland annat byggsektorn. Gör tillräckligt antal kontroller för att upprätthålla den egna kompetensen och vara en kvalificerad systemägare. Kompetensutveckla och arbeta nära förvaltningar och bolag för skrivbordskontroller. Koppla ihop avtal med arbetsplatskontroller, uppföljning och åtgärder. Överväg och utred om det är ändamålsenligt med olika nivåer på kontroller, avtal och avtalsuppföljning, beroende på bedömd risk.
- INK angående vård och omsorg: Utred och diskutera oannonserade verksamhetsbesök inom vård och omsorg under Spinks regi, med utvidgad roll för Spink i dessa sammanhang. Ge stöd i utvecklingen av arbetssätt och utformningen av dessa verksamhetsbesök. Definiera roller, ansvar, metodik och verksamhetslogik i en utvecklingsprocess. Skapa samverkanstrukturer, rutiner, manualer. Säkra nerifrån perspektivet. Det finns vana att granska de egna, men den metodiken kan också utvecklas till exempel genom kontroller för anställda. Kontrollanter ska jobba nära socialsekreterarna. Definiera gränserna mellan verksamhetsbesök och kvalitetsuppföljning. Definiera stadens roll

i nationellt perspektiv i relation till berörda myndigheters ansvar, givet situationen.

I läxa till workshop 3 gavs uppgiften att definiera de stödjande och utvecklande processer som krävs för att genomföra identifierade huvudaktiviteter.

Workshop 3 – Förutsättningar och förslag för att nå målet

På workshop 3 redovisades läxan om vilka utvecklande och stödjande aktiviteter eller processer, som behövs för att genomföra de identifierade huvudaktiviteterna. Samt vem som ska göra vad i dessa utvecklande och stödjande aktiviteter. I diskussionen framfördes bland annat några centrala perspektiv vilka sammanfattas nedan.

Deltagarna uttryckte att stödjande och utvecklande processer och aktiviteter behöver utvecklas på flera områden. Även ansvarsfördelningen behöver förtydligas på vissa håll; till exempel behövs fortsatt tät samverkan med SLK.

Ett område som behöver stödjande utvecklingsprocesser är vård och omsorg. Detta utvecklingsarbete bör drivas tillsammans med Spink, och handlar bland annat om att förbättra avtalsskrivning och avtalsuppföljning. Arbetet med avtalen behöver utvecklas för att kunna följa upp och kontrollera både ansvariga verksamheter, och att individernas behov tillgodoses. Kontakter och ökat samarbete behövs även med IVO.

Kompetensutveckling kring arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet behövs på flera håll, bland annat hos socialsekreterare och projektledare inom bygg. Dessa grupper är viktiga för att följa hur avtalen efterlevs i den dagliga verksamheten, och för att kunna se signaler på behov av oannonserade verksamhetsbesök och arbetsplatskontroller. Även metodik för delar av skrivbordskontrollerna efterfrågas, och behöver även vidareutvecklas successivt utifrån en föränderlig omvärld.

Resultat av kontroller behöver delas i ökad grad, och bli en del i riskbedömningar. För detta förväntas ULA vara betydelsefullt. Delad information skapar möjligheter att genomföra en utvecklingsprocess för att identifiera och bedöma risker på ett mer systematiskt sätt.

Deltagarna framförde även att nätverk behöver ses över och bemannas med rätt personer, rätt frågor och rätt strategisk nivå för respektive nätverks syfte.

4.2 Utformning av kommunövergripande arbetssätt och utvecklade arbetsplatskontroller

Förslag på INK:s ansvar, arbetssätt och samverkan



Samordning

INK samordnar hur arbetssättet fungerar som helhet, vem som gör vad, och där så krävs även hur.

INK samordnar ramavtalsupphandlingar för kontroller inom byggsektorn som täcker behoven. INK samordnar det utvecklingsarbete som behövs för kontroller, verksamhetsbesök samt avtalsutformning och -uppföljning inom vård och omsorg.

INK samordnar även Göteborgs stads verksamheters samverkansbehov kring inköp och upphandling med berörda myndigheter, såsom exempelvis med IVO, för utformning av kontroller utifrån behov som synkroniserats med deras utvecklingsarbete.

INK samordnar vidare metodik, rutiner, mallar, utformning av gemensamma processer och strukturer, metodstöd, kompetensutveckling, informationsdelning, nätverk, ansvarsfördelning, samt den kultur och de förhållningssätt som ska präglade detta arbetssätt.

Metodik, rutiner, mallar mm. kan samordnat behöva utvecklas för en högrisknivå och en basnivå med lägre risk för att undvika onödiga kostnader vid låg risk.

Leverantörskontroller, arbetsplatskontroller och verksamhetsbesök

INK tillhandahåller kontroller av leverantörer till förvaltningar och bolag, såväl skrivbordskontroller som arbetsplatskontroller. Urval av dessa kontroller görs av

INK i samråd med berörda förvaltningar och bolag utifrån strategiska behov och risker.

Kontroller inom byggsektorn genomförs därutöver av förvaltningar och bolag genom att de kan avropa från INK:s centrala ramavtal för att täcka sina behov av kontroller. Resultaten från dessa kontroller återförs till INK.

För leverantörskontroller och verksamhetsbesök inom vård och omsorg genomförs ett systematiskt utvecklingsarbete för att utforma, förankra och implementera både metodik, processer och ansvarsfördelning, i syfte att hantera välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet i upphandlade verksamheter. Detta utvecklingsarbete görs i samverkan mellan INK, Spink, EKU, SLK samt övriga berörda, exempelvis socialsekreterare, Link med flera.

Leverantörskontroller, arbetsplatskontroller och verksamhetsbesök inom andra sektorer eller branscher görs av INK, och vid behov avropas kontroller från gemensamt ramavtal.

Kunskapshöjande insatser

INK bistår med kunskapshöjande insatser för att utveckla arbetet för sund konkurrens inom Göteborgs Stad. Vid behov görs kunskapshöjande insatser utifrån ett vidare perspektiv kring organiserad brottslighet, i samverkan med SLK.

Identifierade grupper som behöver kompetensutveckling är upphandlare och inköpare inom förvaltningar och bolag, för vilka fördjupade skrivbordskontroller är av värde.

Projektledare med flera erbjuds kompetensutveckling om arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet, och dess symptom i byggbranschen.

Socialsekreterare och andra tjänstepersoner inom vård och omsorg erbjuds kompetensutveckling kring välfärdsbrottslighet, arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet och dess symptom inom vård och omsorg.

Socialsekreterare och andra tjänstepersoner inom vård och omsorg erbjuds även kompetensutveckling kring metodik för avtalsutformning och -uppföljning, och hur denna kan avspegla verksamhetens behov vid kontroller.

Kunskapsåterföring, metodutveckling

Metoder och kunskaper för att förebygga, kontrollera och agera mot välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet utvecklas kontinuerligt.

Metoden anpassas kontinuerligt utifrån de utmaningar som dyker upp i arbetet med att motverka oseriösa aktörer inom inköp och upphandling. INK återkopplar till respektive förvaltning/bolag efter genomförd kontroll med lärdomar och rekommendationer kring om något behöver justeras i avtalsformuleringar, arbetssätt mm.

INK samordnar arbetet över hela Göteborgs Stad, och säkerställer att kunskap och metoder sprids effektivt inom stadens förvaltningar och bolag.

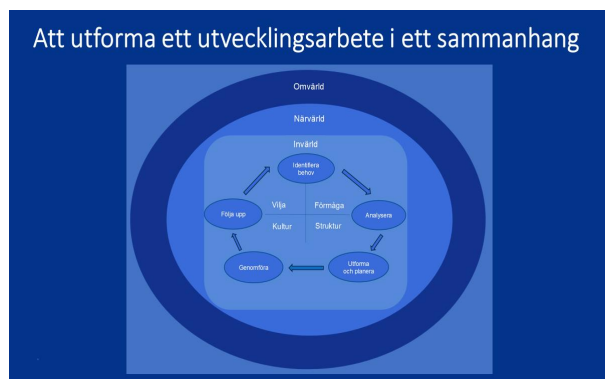
INK arbetar nära lokala inköpare på förvaltningar och bolag inom byggsektorn, och andra berörda sektorer som behöver metodik för att för arbete mot välfärdsbrott och arbetslivskriminalitet inom inköp och upphandling.

Utveckling av metodik för kontroller inom vård och omsorg görs förslagsvis i en specifik utvecklingsprocess för detta område i samverkan mellan INK, Spink, berörda förvaltningar och vid behov SLK.

Stöd vid hantering av brister

INK stöttar förvaltningar och bolag vid hantering av brister som upptäcks vid kontroller. Den förvaltning/bolag som äger det upphandlade avtalet som kontrollen utgår ifrån måste själv vidta avtalsrättsliga åtgärder, men INK ger rekommendationer och ger råd genom processen.

Förutsättningar som krävs för arbetssättet



Struktur

Metodik för fördjupade skrivbordskontroller behöver utvecklas, för samtliga verksamheter.

Metodik för riskbedömningar behöver utvecklas, och kontinuerligt hållas uppdaterade, för samtliga verksamheter. Detta kräver nätverk och informationsdelning, såväl internt som externt utanför staden.

En ny process i arbetssättet utformas, där förvaltningar och bolag självständigt upphandlar arbetsplatskontroller, men återskärmar resultaten till INK.

Utvecklad metodik krävs för kontroller inom vård och omsorg. Därutöver krävs utvecklad avtalsutformning och -uppföljning, som kan bidra till kontrollernas utformning.

Samverkan, rollfördelning och informationsdelning mellan INK och SLK behöver vara tydlig och fortsätta i en tät kontakt.

Nätverk behöver ses över, anpassas till rådande behov och utformas med tydlighet.

Kultur

En samverkanskultur med ändamålsenlig och effektiv informationsdelning krävs, framför allt mellan INK och förvaltningar och bolag. INK behöver vara nära förvaltningars och bolagens upphandlingsorganisationer. INK får inte kännas långt borta med sin kompetens och sitt stöd när det behövs.

Även samverkanskultur att arbeta i gemensamma processer krävs. Exempelvis mellan inköpare och personer i berörda verksamheter där upphandlingsunderlag och avtal ska utformas och följas upp, så de avspeglar verksamhetens reella behov.

Kompetens

Kompetens krävs av lokala upphandlare för att förebygga, kontrollera och agera vid välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet. Det handlar då om såväl fördjupade skrivbordskontroller som utformning av förfrågningsunderlag, avtalsskrivning och -uppföljning.

Det krävs därutöver kollegor på arbetsplatserna och i berörda verksamheter, som har kompetens att se risker, dvs. har kompetens kring organiserad brottslighet, arbetslivskriminalitet och välfärdsbrott i ett övergripande perspektiv och kan se symptomen.

Motivation

Allt utvecklings- och förändringsarbete kräver motivation. Om genomförandet av ett utvecklingsarbete brister, är det inte sällan på grund av brister i motivationen någonstans i organisationen. Arbetslivskriminalitet och välfärdsbrott är ett område som för närvarande kännetecknas av hög motivation och förändringsvilja. Det var dock inte länge sedan som dessa frågor var känsliga för att de sågs som en jakt på människor i sårbara situationer som gick emot socialarbetares yrkesetik och medborgares medmänsklighet.

Även med fokus på att agera mot de som exploaterar och inte de som exploateras, så kan de som exploateras drabbas, åtminstone utifrån sina egna perspektiv. Organisationen behöver ha handlingsberedskap för hur dessa situationer kan och bör hanteras.

5 Referensförteckning

Brottsförebyggande rådet, "Välfärdsbrott mot kommuner och regioner", Brå 2022:1

Ekobrottsmyndigheten, "Förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling", [vagledning-forebygg-arbetslivskriminalitet-genom-upphandling.pdf](#)

Ekobrottsmyndigheten, "Vet du vem du gör affärer med?" [Checklista: Undvik oseriösa aktörer.](#)

Förvaltningen för funktionsstöd, "Rapport: Struktur och systematik för att motverka välfärdsbrott, Uppdrag från kommunfullmäktige", 2024-08-31

Göteborgs Stad, "Anvisning för samordnade kontroller i riskbranscher"

Göteborgs Stad, "Stadenövergripande Spendrapport 2023, Inköps- och upphandlingsförvaltningen

Göteborgs stad, "Uppföljning av privata utförare 2023", 2024-01-12.

Göteborgs stad, Tjänsteutlåtande, Diariennr N161-0215/24

Socialdepartementet, Uppdrag om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen, regeringsbeslut, 2024-01-11

SOU 2021:88, Ett förbättrat system för arbetskraftsexploatering m.m.

SOU 2023:43, En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter.

SOU 2023:8, Arbetslivskriminalitet, arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. Delbetänkande av delegationen mot arbetslivskriminalitet

SOU 2024:25, En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten

SOU 2024:63, Ökat informationsutbyte mellan myndigheter

SOU: 2024:14, Arbetslivskriminalitet, myndighetssamverkan, gemensamtipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete, Delbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet

6 Bilaga 1: Intervjuguide Bygg

Kontroller för att motverka arbetslivskriminalitet-generellt

Hur ser arbetssättet ut idag?

Hur arbetar ni med att hantera riskbranscher inom inköp och upphandling idag?
Vilka kontroller görs, före, under och efter upphandling? Och hur görs de, i
översiktliga termer?

Vad fungerar bra med dagens arbetssätt? Vad skulle behöva utvecklas?

Utveckla arbetsplatskontroller mot arbetslivskriminalitet

Hur arbetar ni idag?

Hur många projekt har ni?

Hur många arbetsplatskontroller gör ni?

Risk

Hur gör ni riskbedömning inför arbetsplatskontroller? Vad är viktiga faktorer?
T.ex. riskabla leverantörer, riskabla verksamhetsområden, projektets
omfattning, antal underentreprenörer, prioriterade geografiska områden, etc.

Vad ser ni för risker och möjligheter med arbetsplatskontroller genomförda av
intern respektive extern part?

Extern/intern kontroll

För- och nackdelar med extern respektive intern kontroll?

Hur säkrar ni kunskapsuppbyggnad, informationsinsamling och enhetlig
hantering av leverantörer när externa aktörer används?

Samordnar ni arbetsplatskontrollerna av arbetslivskriminalitet och osund
konkurrens, med andra typer av kontroller?

Vad ger det för resultat?

Vad ger de kontroller ni gör för resultat? Vad upptäcker ni?

Finns det sådant av vikt som ni anar att ni inte upptäcker? Vad i så fall?

Vad skulle ni behöva göra ytterligare?

Vad skulle ni behöva göra ytterligare för att:

- Arbeta på mest ändamålsenliga sätt med riskbedömningar vid upphandlingar?
- Kontrollera alla de upphandlingar som bedöms ha hög risk?
- Fånga det som är viktigt men inte upptäcks idag?
- Få en så effektiv kontroll och uppföljning som möjligt?
- Utveckla och sprida lärande kring kontroller?

Vad skulle krävas för att göra detta?

Hur många kontroller? Givet att leverantörer återkommer?

Utveckling av metodik och arbetssätt kring kontrollerna?

Behov av personal och kompetens?

Utveckling av organisation?

Utveckling av processer?

Utveckling/förändring i vem som ansvarar för att utföra kontrollerna?

Intern/extern part?

Utvecklingsbehov av stöd och samordning av arbetsplatskontrollerna?

Utveckling av kommunövergripande arbetssätt

Stöd och arbetsfördelning

Hur skulle arbetsfördelningen kunna utvecklas mellan er och den samordnade kontrollfunktionen, beträffande vem som gör vad gällande kontroller före, under och efter upphandling?

Hur skulle ett kommunövergripande arbetssätt kunna se ut?

Hur anser ni, i ett övergripande perspektiv, att ett kommunövergripande arbetssätt för hantering av riskbranscher borde se ut?

Skulle ni, inför utveckling av ett kommunövergripande arbetssätt, förorda någon förändring i *hur* dagens arbetssätt, -metoder, och -processer ser ut?

Skulle ni förorda någon förändring i dagens arbets- och ansvarsfördelning i kontrollarbetet, dvs. *vem* som gör *vad*?

Skulle ni förorda någon förändring i *vem* som ger *vad* när det gäller stöd, samordning och styrning?

Vad skulle ett sådant arbetssätt kräva?

Vad skulle krävas för att, genom ett kommunövergripande arbetssätt, hantera riskbranscher och i större utsträckning förebygga, upptäcka, förhindra och agera mot arbetslivskriminalitet? Gällande utformning av:

- Samverkan
- Stöd
- Samordning
- Ansvarsförhållanden
- Styrning
- Annat??

Bilaga 2: Intervjuguide Vård och omsorg

Kontroller för att motverka välfärdsbrottslighet - generellt?

Hur arbetar ni med att hantera riskbranscher inom inköp och upphandling idag?
Vilka kontroller görs, före, under och efter upphandling? Och hur görs de, i översiktliga termer?

Utveckla verksamhetsbesök mot välfärdsbrottslighet

Hur arbetar ni idag?

Hur många upphandlade aktörer har ni, som ni bedömer vara aktuella för verksamhetsbesök?

Hur många verksamhetsbesök gör ni?

Risk

Hur gör ni riskbedömning inför verksamhetsbesök? Vad är viktiga faktorer?
T.ex. riskabla leverantörer, riskabla verksamhetsområden, omfattning på verksamheten, prioriterade geografiska områden, underleverantörer etc.

Vad prioriterar ni att kontrollera och vad prioriterar ni inte?

Hur ser er metod ut för att göra verksamhetsbesök som motverkar välfärdsbrottslighet, idag?

Extern/intern aktör

Gör ni verksamhetsbesöken själva eller via extern part?

Vad ser ni för risker och möjligheter med verksamhetsbesök genomförda av intern respektive extern part?

Resultat?

Vad ger de kontroller ni gör för resultat? Vad upptäcker ni?

Finns det sådant av vikt som ni anar att ni inte upptäcker? Vad i så fall?

Uppdrag, organisering och arbetssätt

Vilka uppdrag har respektive förvaltning när det gäller kontroll och uppföljning av leverantörer? Vad avgör hur uppdraget ser ut?

Vad fungerar bra med dagens utformning av uppdrag, arbetsfördelning, samordning, organisation, processer och arbetssätt?

Vad skulle behöva utvecklas?

Har ni liknande arbetssätt, -metoder och -processer för verksamhetsbesök och andra kontroller som den samordnade kontrollfunktionen?

Samordnar ni verksamhetsbesök och kontrollerna av välfärdsbrottslighet och osund konkurrens, med andra typer av kontroller?

Utvecklingsbehov?

Vad skulle ni behöva göra ytterligare för att:

- Arbeta på mest ändamålsenliga sätt med riskbedömningar vid upphandlingar?
- Kontrollera alla de typer av upphandlingar som bedöms ha hög risk?
- Fånga det som är viktigt men inte upptäcks idag?
- Få en så effektiv kontroll och uppföljning som möjligt
- Utveckla och sprida lärande kring kontroller?

Vad skulle krävas för att göra detta?

Hur många kontroller? Givet att företag återkommer?

Utveckling av metodik och arbetssätt kring kontrollerna?

Behov av personal och kompetens?

Utveckling av organisation?

Utveckling av processer?

Utveckling/förändring i vem som ansvarar för att utföra kontrollerna?

Utvecklingsbehov av stöd och samordning av verksamhetsbesöken?

Utveckling av kommunövergripande arbetssätt

Behov av utveckling, stöd och samordning

Vad är bra och vad är utvecklingsbart gällande arbetsfördelningen mellan förvaltning, Spink och INK. beträffande vem som gör vad gällande kontroller före, under och efter upphandling?

Vilket stöd får ni från samordnade kontrollfunktionen idag?

Vilket stöd anser ni att ni behöver från den samordnade kontrollfunktionen?

Hur skulle ett kommunövergripande arbetssätt kunna se ut?

Hur anser ni, i ett övergripande perspektiv, att ett kommunövergripande arbetssätt för hantering av riskbranscher borde se ut?

Skulle ni, inför utveckling av ett kommunövergripande arbetssätt, förorda någon förändring i *hur* dagens arbetssätt, -metoder, och -processer ser ut?

Skulle ni förorda någon förändring i dagens arbets- och ansvarsfördelning i kontrollarbetet, dvs. *vem* som gör *vad*?

Skulle ni förorda någon förändring i *vem* som ger *vad* när det gäller stöd, samordning och styrning?

Vad skulle ett sådant arbetssätt kräva?

Vad skulle krävas för att, genom ett kommunövergripande arbetssätt, hantera riskbranscher och i större utsträckning förebygga, upptäcka, förhindra och agera mot välfärdsbrottslighet? Gällande utformning av:

- Samverkan
- Stöd
- Samordning
- Ansvarsförhållanden
- Styrning
- Annat??