

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-03-15

Diarienummer N160-0233/24

Handläggare: Charlotte Nyberg

charlotte.nyberg@aldrevardomsorg.goteborg.se

Svar på remiss - motion om att inrätta särskild central funktion för att motverka välfärdsbrottslighet

Förslag till beslut

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden:

1. tillstyrker motion om att inrätta särskild central funktion för att motverka välfärdsbrott.
2. översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till stadsledningskontoret.
3. förklarar beslutet omedelbart justerat.

Sammanfattning

Förvaltningen ser positivt på motionens syfte att möjliggöra samverkan över förvaltningsgränser och att samordna arbetet i förvaltningarna för att motverka välfärdsbrottslighet genom att inrätta en särskild central funktion.

Förvaltningen bedömer att det finns behov av resurser för att höja kunskapsnivån, för omvärldsbevakning och för utbildningsinsatser. Det finns även behov av resurser för utredningar avseende möjligheter för att förebygga, kontrollera och agera för att motverka välfärdsbrott. Förvaltningen har därutöver behov av att kunna samråda och få rådgivning inom området av en funktion med kompetens inom området. Det finns också behov av samordning och tillgång till resurser inom olika kunskapsområden inom Göteborgs Stad för att kunna kontrollera och agera vid specifika händelser. Förvaltningen bedömer att vissa uppgifter bäst utförs av förvaltningen utifrån verksamhetsspecifik kompetens och möjlighet att göra riskbedömningar samt konsekvensanalyser utifrån sitt ansvarsområde.

Förvaltningen ser därutöver behov av att tydliggöra hur välfärdsbrottslighet kan kopplas ihop med det brottsförebyggande arbetet centralt och lokalt.

Sammantaget anser förvaltningen att dessa behov bäst tillgodoses genom inrättandet av en särskild central funktion i Göteborgs Stad, ett "kunskapscentrum för att motverka välfärdsbrottslighet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) definierar välfärdsbrottslighet som att en extern aktör, företag eller privatperson, otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning. Förvaltningens verksamheter kan vara utsatta för välfärdsbrottslighet enligt denna definition i första hand genom felaktiga utbetalningar av hemvårdsbidrag eller

felaktig utbetalning av ersättning till utförare av hemtjänst. SKR:s bedömning är att det finns välfärdsbrottslighet i princip alla verksamheter där det är möjligt att göra en vinst, för en individ eller ett företag. Det är positivt att alltmer fokus sätts på frågan och att det pågår arbete på många olika nivåer för att komma åt välfärdsbrottsligheten (Christina Kiernan, samordnare på SKR den 6 mar 2024).

De av förvaltningens verksamheter som kan beröras avser hemvårdsbidrag och privat hemtjänst. Hemvårdsbidrag omfattar cirka 32 miljoner kronor och privat hemtjänst cirka 110 miljoner. Det är svårt att bedöma möjlig omfattning av felaktiga utbetalningar utifrån att enskilda personer eller utförare medvetet lämnar felaktiga uppgifter för egen vinning. Förvaltningen bedömer att risken för felaktiga utbetalningar av hemvårdsbidrag är låg och att felaktiga utbetalningar av ersättning till utförare är relativt låg.

Av *Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll* (KF 2016-09-08 § 17) framgår bland annat att nämnders styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ska med rimlig grad säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt, och bidrar till en god ekonomisk hushållning utifrån ett helhetsperspektiv. Rimlig grad av säkerhet innebär att nämnderna i sitt arbete med styrning, uppföljning och kontroll ska göra en avvägning mellan kontrollkostnad och kontrollnytta. Vad gäller kontrollnytta ska inte bara ekonomiska faktorer vägas in utan även vikten av att upprätthålla förtroendet för verksamheten hos allmänheten och för den verksamheten riktar sig till samt hos andra intressenter.

Förslagets eventuella kostnadskonsekvenser är svåra att bedöma då de är beroende av vilka uppgifter som åläggs särskild och central funktion. Förslaget anger inte att några resurser tillförs vilket innebär att kostnaden kommer att tas från det befintliga gemensamma utrymmet. En central funktion behöver därför tillföra resurser som annars måste finansieras av nämnden utifrån både nationella och lokala ambitioner att öka fokus på att motverka välfärdsbrottslighet.

Förvaltningen bedömer att avsättning av resurser och i vilken omfattning samverkan med central funktion och andra förvaltningar ska ske måste göras utifrån förvaltningens riskområden där kontrollnytta vägs mot kontrollkostnad. I de fall finansiering helt eller delvis inte ryms inom nämndens ram eller kan lösas genom omprioritering får nämnden bereda det i den ordinarie budgetprocessen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

SKR beskriver konsekvenser av välfärdsbrott och otillåten påverkan:

”Välfärdsbrott påverkar vårt demokratiska system på flera sätt, dels försvinner offentliga resurser till personer och verksamheter som de inte är avsedda för och används för brottsliga ändamål, dels påverkar de medborgarnas tillit till vårt demokratiska system och parallella samhällsstrukturer riskerar att uppstå”. (*SKR Välfärdsbrott och otillåten påverkan Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet, Rostami, Amir & Sarnecki, Jerzy (red), Det svenska tillståndet. En antologi om brottsutvecklingen i Sverige, 2022*).

Välfärdsbrottslighet kan få sociala konsekvenser ur ett samhälls- och verksamhetsperspektiv men ytterst påverkas även individen. Enskilda personer har rätt till

att få de insatser och det stöd de behöver för att inte fara illa. Enskilda personer som behöver ansöka om hjälp från andra kan ha upplevelsen av att befinna sig i en känslig och kanske till och med krisartad situation i livet där hen är beroende av andra. Det är viktigt att förebyggande åtgärder och kontrollåtgärder som arbetas fram för att motverka välfärdsbrottslighet inte leder till att enskilda personer drar sig för att söka hjälp eller upplever att hen inte blir trodd i beskrivningen av sina behov.

Bilagor

1. Motion av Axel Josefson (M), Nina Miskovsky (M) och Mattias Tykesson (M) om att inrätta en särskild central funktion för att motverka välfärdsbrottslighet
2. Remissutskick, 2024-01-29

Samverkan

Information ges i förvaltningsövergripande samverkansgrupp (FSG) den 17 april 2024.

Ärendet

Nämnden har att svara på remiss avseende motion av Axel Josefson (M), Nina Miskovsky (M) och Mattias Tykesson (M) om att inrätta en särskild central funktion för att motverka välfärdsbrottslighet. Remissvaret ska ha kommit in till stadsledningskontoret senast den 29 april 2024.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Motion i kommunfullmäktige har remitterats för yttrande till ett antal bolag samt nämnder varav äldre samt vård- och omsorgsnämnden är en. Motionen av Axel Josefson (M), Nina Miskovsky (M) och Mattias Tykesson (M) avser förslag att kommunstyrelsen ges i uppdrag att inrätta en särskild central funktion för att motverka välfärdsbrottslighet.

I arbetet med svar till yttrande uppger stadsledningskontoret att Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) definition av välfärdsbrottslighet bör beaktas: "Välfärdsbrottslighet är när en extern aktör, företag eller privatperson, otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning".

Förvaltningen har därutöver valt att använda definition av felaktig utbetalning (FUT) som härrör sig från FUT-delegationens¹ tolkning. "En felaktig utbetalning kan utifrån denna ske på tre sätt: ett misstag av den enskilda handläggaren, en sökande lämnar omedvetet felaktiga uppgifter, en sökande lämnar medvetet felaktiga uppgifter". Av dessa tre sätt är det den tredje punkten som utgör välfärdsbrott. Inom Göteborgs Stad har begreppet vidgats till att avse även felaktig utbetalning av ersättning enligt avtal och kontrakt med utförare utifrån att utförare medvetet lämnat felaktiga uppgifter.

Förslag särskild central funktion

I motionen beskrivs i bakgrund till förslag att inrätta en särskild central funktion att det ligger ett stort ansvar att motverka välfärdsbrott på kommuner då de bland annat bedriver en bred myndighetsutövning inom flertalet områden. Välfärdsbrottslighet kan beröra många verksamheter och olika typer av brott.

I motionen konstateras att det finns ett etablerat arbete inom flertalet verksamheter för att säkerställa att välfärdsbrott inte sker. För att utveckla arbetet ytterligare föreslås att inrätta en särskild central funktion för att möjliggöra samverkan över förvaltningsgränser. Funktionen ska också samordna arbetet mot välfärdsbrottslighet i förvaltningarna och bland annat ta fram förslag på hur välfärdsbrott på ett tydligare sätt kan kopplas ihop med det brottsförebyggande arbetet i Göteborgs Stad. I motionen beskrivs ett antal uppgifter för den särskilda centrala funktionen.

Förvaltningens verksamheter som kan vara berörda av välfärdsbrottslighet

I kommunfullmäktiges budget för 2022 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att föreslå åtgärder för att samordna och stärka samverkan inom stadens för att motverka välfärdsbrott som exempelvis assistansfusk, fusk vid utbetalningar av ekonomiskt bistånd, nödbistånd och andra sociala bidrag. Stadsledningskontoret föreslog åtgärder i ett

¹ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) är ett myndighetsövergripande samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga trygghetssystemen och har i uppdrag att beskriva läget och komma med förslag för att minska felaktiga utbetalningar

tjänsteutlåtande, diarienummer 0123/22, ”Redovisning av uppdrag att föreslå åtgärder för att samordna och stärka samverkan inom staden för att motverka välfärdsbrott”.

Förvaltningen har utgått från det som i redovisningen identifierats som områden i behov av utökad samordning och samverkan och som ligger inom nämndens ansvarsområde, det vill säga hemvårdsbidrag och hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).

Förvaltningen har utöver ovanstående även ansvar för upphandling av ramavtal för vård- och omsorgsboende för äldre och kan vid behov även direktupphandla olika tjänster. Vissa tjänster avropas på ramavtal som upphandlats av förvaltningen för inköp och upphandling (INK). Dessa områden kan vara berörda av välfärdsbrottslighet.

Myndighetsutövning

Förvaltningen ansvarar för myndighetsutövning och fattar beslut om enskildas rätt till stöd och hjälp enligt 4 kap.1 § socialtjänstlagen (SoL). Om den enskilde beviljas insatser debiteras den enskilde en avgift för insatsen, förutom för avlösning i hemmet samt ledsagning som är avgiftsfria insatser.

Hemvårdsbidrag är ett kommunalt bidrag som fastställts av Göteborgs Stads kommunfullmäktige och prövas och beviljas av myndighetsutövningen enligt 4 kap. 2 § SoL. Hemvårdsbidrag kan utgå till en person som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och som vårdas i hemmet av anhöriga eller andra närstående. Med felaktig utbetalning (FUT) kopplat till välfärdsbrottslighet avses att en sökande medvetet lämnar felaktiga uppgifter för att otillbörligen utnyttja kommunala medel för egen vinning. Hemvårdsbidrag är den enda utbetalningen till enskild inom nämndens ansvarsområde som kan vara aktuell för felaktig utbetalning.

Underrättelseskyldighet

Inom ramen för handläggning av ärenden kan myndighetsutövningen och andra funktioner inom förvaltningen få kännedom om brott som omfattas av underrättelseskyldighet i 3 § lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och 32 c § folkbokföringslagen (1991:612) samt anmälningsskyldighet enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612). Det innebär att berörda myndigheter ska underrättas om folkbokföringsbrott och bidragsbrott.

Privata utförare av hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem (LOV)

Personer som beviljats hemtjänst, oavsett ålder, har enligt Göteborgs Stads valfrihetssystem enligt LOV rätt att välja utförare av sin hemtjänst. Myndighetsutövningen inom förvaltningen följer upp att insatser som beviljats tillgodoser den enskildes behov i utförandet av hemtjänst. Myndighetsutövningen betalar ut ersättning till privata utförare för beviljad tid utifrån den enskildes beslut. Samma gäller för myndighetsutövningen inom förvaltningen för funktionsstöd.

Enheten för kontrakt och uppföljning (EKU) handlägger ansökan om att bli privat utförare. Om utföraren godkänns och får kontrakt med Göteborgs Stad följer EKU även upp att kontraktsvillkoren uppfylls. Privata utförare av hemtjänst behöver fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna genom exempelvis betala skatter och socialförsäkringsavgifter. Därtill ska utförandet av hemtjänst för den enskilde följa gällande lagstiftning, föreskrifter och riktlinjer i Göteborgs Stad. Privata utförare ska även följa lagstiftning, föreskrifter och krav kring arbetsvillkor för sina medarbetare.

Välfärdsbrottslighet i detta sammanhang kan innebära att privata utförare av hemtjänst otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning genom att medvetet lämna felaktiga uppgifter avseende ersättning för beviljad tid. Möjliga scenarier är att inte utföra enskildas beviljade insatser, att inte utföra insatser fullt ut eller att utnyttja sina medarbetare löne- och arbetstidsmässigt. Andra tänkbara scenarier är att påverka enskilda personer att beskriva behov av hemtjänst som inte speglar de verkliga behoven eller att påverka handläggare att besluta om mer hemtjänst än det finns behov av. I dessa fall görs felaktiga utbetalningar av ersättning till en utförare.

Förvaltningens arbete för att motverka välfärdsbrottslighet

Kommunfullmäktige har fattat beslut om olika uppdrag till socialnämnderna, nämnden för funktionsstöd samt äldre samt vård- och omsorgsnämnden för att vidta åtgärder för att samordna och stärka samverkan inom staden för att motverka välfärdsbrott (Redovisning av uppdrag att föreslå åtgärder för att samordna och stärka samverkan inom staden för att motverka välfärdsbrott, den 23 februari 2023 § 28, diarienummer 0123/22). Uppdraget utgår från förslag i stadsledningskontorets redovisning och arbetet samordnas av Trygghet och samhälle på stadsledningskontoret. Åtgärderna ska redovisas i förvaltningarnas delårsrapporter 2024.

Exempel på åtgärder:

- Kvalitetssäkra socialtjänst (handlägnings-)processen utifrån risker för välfärdsbrottslighet (här ingår även hemvårdsbidrag).
- Utveckla processen för handläggning av hemvårdsbidrag. Arbetet har lett till att äldre samt vård- och omsorgsnämnden respektive nämnden för funktionsstöd den 12 december 2023 har hemställt till kommunfullmäktige om revidering av Göteborgs Stads regel för hemvårdsbidrag.
- Utveckla kontroller av privata utförare genom rutiner för informationsöverföring inom och mellan förvaltningar samt utveckla hantering av tips.
- Ta fram rutin för underrättelse om felaktig folkbokföring och bidragsbrott.
- Säkerställa att nämnden har rutiner för att hantera otillåten påverkan.

Förvaltningens brottsförebyggande arbete

Riksdagen har beslutat om en ny lag för att säkerställa att det brottsförebyggande arbetet i kommunerna sker på ett effektivt och kunskapsbaserat sätt. Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete trädde i kraft i juli 2023. Regeringen har betonat att det brottsförebyggande arbetet ska prioriteras och i det lokala arbetet har kommunerna en särskilt viktig roll. Det innebär bland annat att kommuner regelbundet ska ta fram en kunskapsbaserad lägesbild över brottsligheten och utifrån den besluta om åtgärdsplaner samt ta ett visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet.

Förvaltningens säkerhetsenhet samordnar förvaltningens brottsförebyggande arbete och identifierar vilka aktiviteter som kan genomföras utifrån nämndens ansvarsområde.

Utgångspunkten är Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022-2026 där olika nämnder och styrelser ges särskilt ansvar eller ansvar för att bidra till måluppfyllelse under programmets fem olika målområden.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen bedömer att det redan finns ett etablerat arbete för att motverka välfärdsbrottslighet i flera förvaltningar och att ytterligare åtgärder ska redovisas till kommunfullmäktige i delårsrapport 2024.

Förvaltningen ser positivt på motionens syfte att möjliggöra samverkan över förvaltningsgränser och att samordna arbetet i förvaltningarna för att motverka välfärdsbrottslighet genom att inrätta en särskild central funktion.

Förvaltningen bedömer att det finns behov av resurser för att höja kunskapsnivån, för omvärldsbevakning och för utbildningsinsatser. Det finns även behov av resurser för utredningar av möjligheter för att förebygga, kontrollera och agera för att motverka välfärdsbrott. Förvaltningen har därutöver behov av att kunna samråda och få rådgivning inom området med en funktion med kompetens inom området. Det finns också behov av samordning av och tillgång till resurser inom olika kunskapsområden inom Göteborgs Stad för att kunna kontrollera och agera vid specifika händelser. Sammantaget finns behov av samverkan och samordning för att motverka välfärdsbrottslighet.

Förvaltningen ser därutöver behov av att tydliggöra hur välfärdsbrottslighet kan kopplas ihop med det brottsförebyggande arbetet centralt och lokalt.

Dessa behov kan sammantaget bäst tillgodoses genom att en särskild central funktion inrättas i Göteborgs Stad, ett "kunskapscentrum för att motverka välfärdsbrottslighet".

I motionen beskrivs det att uppgifter för den särskilda och centrala funktionen kan vara att genomföra stickprovskontroller, oannonserade hembesök och inspektioner samt ta fram rutiner för att säkerställa att delegerade beslut i förvaltningarna inte påverkas av hot och påverkan av allmänheten. Förvaltningen bedömer att dessa uppgifter bäst utförs av förvaltningen utifrån verksamhetsspecifik kompetens och möjlighet att göra riskbedömningar samt konsekvensanalyser utifrån sitt ansvarsområde.

Idag bedriver stadsledningskontoret ett centralt arbete med att försvåra, kontrollera och motverka brott mot Göteborgs Stad. Arbetet bedrivs genom funktioner så som kunskapscentrum mot organiserad brottslighet, arbete mot ekonomisk och välfärdsbrottslighet samt arbete mot otillåten påverkan och tystnadskultur. Därutöver har arbete bedrivits i olika nätverk mellan förvaltningar där olika förvaltningar har haft ett samordnande uppdrag över tid, till exempel nätverk Sund konkurrens. Syftet har varit både kunskapshöjande insatser och samverkan.

Förvaltningen bedömer att det är viktigt att en särskild och central funktions uppdrag tydliggörs gentemot befintliga centrala funktioner, alternativt att dessa samorganiseras. Detta för att undanröja otydligheter och risk för dubbelarbete.

Förvaltningen anser att det är viktigt att inrättandet av en central funktion tar utgångspunkt i att den behöver innebära en nytta och möjlig effektivisering för berörda förvaltningar och att det behöver vara en utgångspunkt i den centrala funktionens löpande arbete. Det finns erfarenheter av centrala funktioner som i allt för stor utsträckning har arbetat utan tydlig koppling till berörda förvaltningar avseende hur prioriteringar görs.

Förvaltningen vill klargöra att en central funktion behöver beakta att den inte driver på en ökad administration i berörda förvaltningar utan snarare avlastar och stödjer i arbetet med att minska administration genom effektiva arbetssätt och systemstöd.

Det är även av vikt att samordning av att försvåra, kontrollera och motverka brott mot Göteborgs Stad kopplas ihop med centrala funktioner för trygghets- och brottsförebyggande arbete.

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen

Simon Andrén Cederholm
Avdelningschef

Babbs Edberg
Förvaltningsdirektör