



Missiv till ansvariga nämnder

Revisorerna har avslutat granskningen av kontroll och uppföljning av privata utförare. Granskningen syftade till att bedöma om nämnden för funktionsstöd, inköps- och upphandlingsnämnden, socialnämnd Sydväst och äldre samt vård- och omsorgsnämnden har en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Med ändamålsenlig kontroll och uppföljning avses att systematiskt motverka välfärdsbrott.

Vi, förtroendevalda revisorer, hänvisar till de sakkunnigas revisionsrapport och ställer oss bakom bedömningarna och rekommendationerna i rapporten.

Vi vill betona vikten av att nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden vidtar lämpliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnas i revisionsrapporten.

Med anledning av rekommendationerna kommer vi också vilja ha ett yttrande från nämnderna. Alla yttranden som ni ombeds skicka in under granskningsåret ska sammanställas och skickas in vid ett samlat tillfälle. Skicka yttrandet till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 20 juni 2025.

Göteborg den 12 juni 2024

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Bengt Bivall
förtroendevald revisor*

* Vice ordförande Torbjörn Rigemar ersatte ordförande Jonas Ransgård vid mötet. Bengt Bivall ersatte sedan Torbjörn Rigemar under beslutspunkten för revisionsrapporten, på grund av Rigemars jävsförhållande till nämnden för funktionsstöd.

Rapportsammandrag

Sammanfattande bedömning

Revisionskontoret har på revisorsgruppens uppdrag granskat kontroll och uppföljning av privata utförare vid nämnden för funktionsstöd, socialnämnden Sydväst, inköps- och upphandlingsnämnden och äldre samt vård- och omsorgsnämnden.

Den samlade bedömningen är att de granskade nämnderna i huvudsak har en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Samtidigt är bedömningen att nämnderna har olika förutsättningar för att kunna bedriva ett effektivt och ändamålsenligt arbete med att systematiskt motverka välfärdsbrott. Vid personlig assistans föreligger inte ett avtalsförhållande mellan nämnden för funktionsstöd och assistansutföraren, vilket försvårar nämndens möjligheter till effektiva kontroller. Med det sagt bedömer vi att nämnden kan utveckla de kontroller som sker av assistansutförarnas fakturor. Vi anser också att äldre samt vård och omsorgsnämnden kan utveckla kontrollen av fakturor från de privata utförarna av hemtjänst.

Granskningen visade också att sekretesslagstiftning och dataskyddsförordningen försvårade kontrollen och uppföljningen av privata utförare för nämnden för inköp och upphandling och i ännu högre grad för nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden. Det finns en risk för att nämnderna tolkar regelverket för sekretess och dataskydd alltför restriktivt. Vi bedömer därför att nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden bör utreda om tillämpningen av sekretessregler är alltför restriktiv för att effektiva kontroller av privata utförare ska kunna genomföras.

Revisionskontoret lämnar följande rekommendationer:

Nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att utreda om tillämpningen av sekretessregler är alltför restriktiv för att kunna genomföra effektiva kontroller.

Nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att stärka kontrollen och uppföljningen av privata utförare.

Rapportsammandraget baseras på rapporten *Kontroll och uppföljning av privata utförare* som finns på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

Granskningens utgångspunkter

När en extern aktör, företag eller privatperson otillbörligen utnyttjar offentliga medel för egen vinning benämns det som välfärdsbrott. Flera undersökningar visar att denna typ av brottslighet ökar och är en av de tre mest aktuella hoten från den organiserade brottsligheten.

De som begår välfärdsbrott är ofta beroende av personer som inom ramen för sin profession fattar myndighetsbeslut, utfärdar intyg eller sitter på värdefull information. Det innebär att anställda inom offentlig verksamhet löper risk att utsättas för påverkansförsök. I Statskontorets rapport *Nya utmaningar och gamla problem* beskrivs att korruption på

olika sätt kan kopplas samman med välfärdsbrottslighet. Det vanliga är i form av otillåten påverkan, det vill säga när en extern part som med olika medel försöker påverka beslut, exempelvis bidragsbeslut.

Eftersom privata utförare är den enskilt största leverantören av välfärdstjänster är upphandling ett centralt inslag i driften av offentligt finansierad välfärd. Statskontoret pekar ut kommunala och regionala upphandlingar som det område som är mest utsatt för korruption. Enligt en statlig utredning från 2019 bedöms de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen uppgå till cirka 18 miljarder kronor varje år.

När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal lämnats över till en privat utförare ska detta kontrolleras och följas upp. Nämnden eller bolagsstyrelsen har kvar huvudmannskapet för verksamheten och därigenom också det övergripande ansvaret för verksamheten.

Mot bakgrund av ovanstående har granskningen syftat till att bedöma om nämnderna har en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Som inledningsvis nämnts omfattar granskningen nämnden för funktionsstöd, nämnden för inköp och upphandling, socialnämnd Sydväst och äldre samt vård- och omsorgsnämnden. Granskningen har avgränsats till följande insatser:

- personlig assistans
- skyddat boende
- konsulentstödda familjehem
- hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).

lakttagelser och bedömningar

Nämnden för inköp och upphandling

Nämnden för inköp och upphandling är med i granskningen då nämnden ansvarar för att upphandla konsulentstödd familjehemsvård och insatsen skyddat boende. Med grund i de ramavtal nämnden handlar upp upprättar socialnämnderna placeringsavtal med privata utförare. Revisionskontoret bedömer att nämnden för inköp och upphandling i huvudsak har en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. I anslutning till upphandlingarna gör nämnden ett antal kontroller av anbudslämnarna, såsom att inhämta information från Skatteverket, Kronofogden, Inspektionen för vård och omsorg samt Arbetsmiljöverket. Sedan 2022 tillämpar nämnden också möjligheten att använda egna utslutningsgrunder enligt lagen om offentlig upphandling.

Nämnden arbetar systematiskt med kontroller och uppföljning under avtalsperioden vad gäller konsulentstödd familjehemsvård. Kombinationen av avtalskonstruktionen med viten vid förekomst av avvikelser och systematiska uppföljningar av privata utförare bedöms också vara ett sätt att arbeta brottsförebyggande.

Resultat från genomförda uppföljningar av privata utförare inom konsulentstödd familjehemsvård omhändertas och åtgärdas. Synpunkter och klagomål hanteras i dialog mellan berörda privata utförare och ansvariga inom socialtjänsten, Spink och inköps- och upphandlingsförvaltningen.

Samtidigt visar granskningen att gällande sekretesslagstiftning, och hur den tillämpas, kan vara försvårande för informationsutbytet mellan inköps- och upphandlingsförvaltningen och socialförvaltningarna. Det får bland annat till följd att förvaltningen har svårigheter att kontrollera att de privata utförarnas inbetalda provisioner är korrekta och till vilka ramavtal de hör, eftersom de privata utförarnas fakturor till beställaren, det vill säga socialförvaltningarna, är sekretessbelagda för inköps- och upphandlingsförvaltningen. Det innebär att förvaltningen får förlita sig på de privata utförarna och deras inbetalda provisioner för att få en uppfattning om omfattningen som de sålt till socialnämnderna. För att stärka kontrollen och uppföljningen av privata utförare menar revisionskontoret att nämnden bör uppmärksamma socialnämnderna om dessa svårigheter.

Personlig assistans

I Göteborgs Stads ansvarar nämnden för funktionsstöd för personlig assistans. Kommunen beslutar om personlig assistans när de grundläggande behoven uppgår till 20 timmar per vecka. Försäkringskassan tar över först när de grundläggande stödbehoven överskrider 20 timmar per vecka. I dessa fall fortsätter kommunens finansieringsansvar för de 20 första timmarna. I kommunens basansvar ingår att svara för kostnaderna för tillfälliga utökningar samt för assistenternas sjukersättning för de första fjorton dagarna. Den som beviljats assistans väljer själv vilken utförare som ska genomföra assistansen. Det kan vara kommunen eller en privat utförare med tillstånd att bedriva verksamhet.

Revisionskontoret bedömer att nämndens förutsättningar för att bedriva effektiva och ändamålsenliga kontroller och uppföljningar i syfte att motverka välfärdsbrottslighet är begränsade. Det finns flera skäl till detta, det kanske främsta att avtalsförhållandet är mellan den sökande/brukaren och den assistentutförare som den sökande har valt. Det finns alltså inget avtal mellan kommunen och utföraren. Personlig assistans är vidare en tillståndspliktig verksamhet och i samband med tillståndsgivningen genomför Inspektionen för vård och omsorg vissa kontroller. Däremot gör förvaltningen för funktionsstöd inga kontroller innan assistentutförare anlitas. Möjligheterna att kontrollera utföraren är begränsade också under tiden den anlitas, både på grund av att det saknas ett avtalsförhållande och för att sekretesslagstiftningen och dataskyddsförordningen försvarar för förvaltningens att ta del av nödvändiga uppgifter.

Förvaltningen kontrollerar assistentutförarnas fakturor för utförd assistans. Revisionskontoret har översiktligt granskat om fakturorna från assistansbolag innehåller de uppgifter innehåller kravställda uppgifter. Vi noterar inga avvikelser härvidlag men bedömer att nämndens kontroller och uppföljningar kan utvecklas. För att få en bättre helhetsbild över sina åtaganden inom personlig assistans bör nämnden sammanställa vilka assistentutförare man ersätter. I den mån det är möjligt bör nämnden också kontrollera att beviljad dubbelassistans har utförts korrekt. Avslutningsvis bedömer revisionskontoret att nämnden bör utreda om de rättsliga möjligheterna för att utbyta information används fullt ut samt om tillämpningen och tolkningen av sekretesslagstiftningen och dataskyddsförordningen är allt för restriktiv.

Följande rekommendationer lämnas till nämnden:

Nämnden för funktionsstöd rekommenderas att utreda om tillämpningen av sekretessregler är alltför restriktiv för att kunna genomföra effektiva kontroller.

Nämnden för funktionsstöd rekommenderas att stärka kontrollen och uppföljningen av privata utförare av personlig assistans.

Konsulentstödd familjehemsvård och insatsen skyddat boende

Socialnämnderna ansvarar för insatserna konsulentstödd familjehemsvård och skyddat boende. I den här granskningen ingår socialnämnd Sydväst där även stadens mottagande enhet för socialförvaltningarnas placeringsförfrågningar, Spink, är placerad. Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt. När socialnämnden anlitar privata konsulentverksamheter inom familjehemsvården för barn och unga är det verksamhetens personal (konsulenter) som har uppdraget att ge handledning, utbildning och stöd till familjehemmet. Vad gäller stödformen skyddat boende ska kommuner, enligt socialtjänstlagen, ge brottsoffer och våldsutsatta de stöd och de insatser som behövs, i det ingår att erbjuda en vuxen våldsutsatt stöd och hjälp i form av ett lämpligt, tillfälligt boende som motsvarar dennes behov av skydd.

För att säkerställa att utförare matchar brukarens behov samt att utföraren kontrollerats ska socialförvaltningarna vända sig till Spink med sina placeringsförfrågningar. Spink har ett upprättat utförarregister med ramavtalsupphandlade privata utförare, direktupphandlade privata utförare, utförare med IOP (Idéburet offentligt partnerskap) och utförare i kommunal regi. Inför att nya utförare för direktupphandling ska godkännas och föras in i utförarregistret genomför Spink olika kontroller utifrån en upprättad registrerrutin. De ramavtalsupphandlade utförarna som ingår i registret är kontrollerade av inköps- och upphandlingsförvaltningen.

Under avtalsperioden gör Spink olika typer av kontroller av de privata utförarna i utförarregistret. Utöver att göra dagliga kontroller av leverantörerna genom systemet Creditsafe begär man halvårsvis uppgifter om återkallade tillstånd från IVO. När en förvaltning gör en beställning ska utföraren visa upp registerutdrag för samtliga av familjehemmets medlemmar. Om en utförare inte sköter sig kan Spink besluta om ett rekommendationsstopp till förvaltningarna.

Vad gäller uppföljningen av de privata utförarnas verksamhet görs den både av Spink och av socialförvaltningarna. Spink är ansvarig för synpunktshantering och kan utifrån de synpunkter som inkommer från socialförvaltningarna besluta om rekommendationsstopp. Inkomna synpunkter har också lett till att nämnden för inköp och upphandling har stoppat beställningarna från en ramavtalsleverantör av familjehemsvård. Spink gör också verksamhetsbesök hos utförarna för att säkerställa att utförarna följer lever upp till avtalskraven. Vad gäller socialförvaltningen Sydvästs kontroller i egenskap av beställare från Spinks utförarregister, kontrollerar förvaltningen rimligheten i fakturorna från utförarna.

Revisionskontoret bedömer att socialnämnden Sydväst i samverkan med Spink har systematiska arbets sätt för att motverka välfärdsbrott inom stödformerna konsulentstödd familjehemsvård och skyddat boende. Samtidigt är det vår bedömning att det finns möjlighet till förbättringar. Nämnden bör bland annat vidta åtgärder för att verifiera att utförarna bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete och säkerställa att legitimationskontroller görs och dokumenteras vid verksamhetsbesök.

Hemtjänst enligt lagen om valfrihet

Enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem som trädde i kraft den 1 januari 2009 har den enskilde rätt att själv välja den leverantör för tjänster inom hälsovård och socialtjänst som en myndighet godkänt och tecknat avtal med. Äldre samt vård- och omsorgsnämnden ansvarar för att tillhandahålla äldreomsorg i Göteborgs Stad. Nämnden ansvarar också för att ta emot och pröva ansökningar från privata utförare.

När förvaltningen handlägger ansökningarna om att bli privat utförare av hemtjänst – det vill säga innan man sluter avtal med en utförare – ska vissa kontroller göras. Över lag sker dessa kontroller på ett systematiskt sätt, men granskningen visar på vissa brister, exempelvis att förvaltningen inte kontrollerat om utföraren gjort sig skyldig till allvarliga fel i sin yrkesutövning och att förvaltningen inte har följt sin anvisning för hur moderbolagsgarantier ska hanteras.

Under avtalsperioden kontrollerar förvaltningen både utförarnas ekonomiska status och de utförda tjänsterna. De senare kontrollerna sker bland annat genom att förvaltningen granskar fakturorna från utförarna. En effektiv fakturakontroll försvaras av att förvaltningen saknar möjlighet att kontrollera hur extra fakturerade timmar har använts hos brukarna; timmar som utföraren har lagt in manuellt i tidredovisningssystemet. Förvaltningens fakturakontroll försvaras också av att vissa underlag till fakturan, enligt stadens bestämmelser, inte ska bifogas fakturan. Medan handläggarna som kontrollerar fakturor har möjlighet att ur systemet ta fram rapporter som möjliggör jämförelser mellan den utförda tiden och den beviljade är tillgången till dessa rapporter på grund av sekretess- och dataskyddsskäl begränsad.

Förvaltningen följer också upp de privata utförarna på enhetsnivå. När dessa uppföljningar visar på avvikelser ska utföraren upprätta en åtgärdsplan, som ska godkännas av förvaltningen. Vid stora avvikelser ska rättning ske omedelbart. Revisionskontoret har tagit del av utförrapporterna för tio privata utförare. Rapporterna visade att nio utförare hade avvikelser och att förvaltningen ställt krav på åtgärdsplaner.

Revisionskontoret bedömer att äldre samt vård- och omsorgsnämnden i huvudsak har en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare, men att den kan förbättras. Vi bedömer att nämnden behöver utreda förutsättningarna för att ändra systemet för fakturakontroller, alternativt avsätta ytterligare resurser så att kontroller kan genomföras med tillräcklig flexibilitet.

Vi noterar att förvaltningen upplever att sekretesslagstiftning och dataskyddsförordningen försvårar ett utbyte av uppgifter mellan enheter och över myndighetsgränser. Detta försvårar i sin tur, enligt förvaltningen, en effektiv kontroll. Revisionskontoret bedömer att nämnden, liksom nämnden för funktionsstöd, bör utreda om de rättsliga möjligheterna för att utbyta information används fullt ut samt om tillämpningen och tolkningen av sekretesslagstiftningen och dataskyddsförordningen är allt för restriktiv.

Följande rekommendationer lämnas till nämnden:

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att utreda om tillämpningen av sekretessregler är alltför restriktiv för att kunna genomföra effektiva kontroller.

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att stärka kontrollen och uppföljningen av privata utförare av hemtjänst.