

Kontroll och uppföljning av privata utförare

2024-06-12



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 nämnderna 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.



Stadsrevisionens uppdrag

Stadsrevisionens uppdrag är att granska kommunens verksamhet. Granskningen sker på uppdrag av kommunfullmäktige som utser förtroendevalda revisorer som ansvarar för granskningen av nämnderna och kommunstyrelsen. Bland de förtroendevalda utser kommunfullmäktige även lekmanrevisorer. Lekmanrevisorerna ansvarar för granskningen av de bolag som kommunen äger.

I revisionsrapporterna presenterar yrkesrevisorerna den granskning som sker löpande under året och som rapporteras direkt till kommunfullmäktige. Tillsammans med redogörelserna ligger de till grund för revisorernas samlade ansvarsprövning och uttalande till kommunfullmäktige.

Du hittar alla stadsrevisionens redogörelser och rapporter på www.goteborg.se/stadsrevisionen, men du kan också beställa dem från revisionskontoret via stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Diarienummer: SRV-2024-00077

Innehåll

1	Samlad bedömning.....	5
1.1	Rekommendationer	6
2	Granskningens utgångspunkter.....	6
2.1	Syfte och revisionsfrågor	7
2.2	Avgränsningar	8
2.3	Revisionskriterier	8
2.4	Metod	9
3	Granskningens resultat.....	9
3.1	Inköp och upphandling.....	9
3.1.1	Brottsförebyggande åtgärder	9
3.1.2	Uppföljning	12
3.1.3	Samverkan	14
3.1.4	Bedömning	15
3.2	Personlig assistans.....	16
3.2.1	Brottsförebyggande åtgärder	17
3.2.2	Uppföljning	19
3.2.3	Samverkan	20
3.2.4	Bedömning	21
3.3	Konsulentstöd familjehemsvård och insatsen skyddat boende	22
3.3.1	Konsulentstöd familjehemsvård	22
3.3.2	Insatsen skyddat boende.....	22
3.3.3	Brottsförebyggande åtgärder	23
3.3.4	Uppföljning	25
3.3.5	Samverkan	30
3.3.6	Bedömning	30
3.4	Hemtjänst enligt lagen om valfrihet	31
3.4.1	Brottsförebyggande åtgärder	31
3.4.2	Uppföljning	36
3.4.3	Samverkan	37
3.4.4	Bedömning	37

1 Samlad bedömning

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

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna har en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Med ändamålsenlig kontroll och uppföljning avses att systematiskt motverka välfärdsbrott.

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.

När det gäller inköps- och upphandlingsnämnden bedömer vi att det finns ett systematiskt arbetssätt när det gäller brottsförebyggande åtgärder vid upphandling av privata utförare för insatserna konsulentstött familjehemsvård och skyddat boende. Kombinationen av avtalskonstruktion med viten vid förekomst av avvikelser och systematiska uppföljningar av privata utförare är ett exempel på nämndens brottsförebyggande arbete.

I likhet med inköps- och upphandlingsnämnden bedöms även socialnämnd Syd-väst ha en systematik i sitt arbetssätt för att motverka välfärdsbrott när det gäller insatserna konsulentstött familjehemsvård och skyddat boende. Framför allt handlar det om den uppföljning och kontroll som bedrivs av Spink¹ i samverkan med förvaltningen och inköps- och upphandlingsförvaltningen. Vissa förbättrande åtgärder bedöms kunna vidtas.

Vår bedömning är att nämnden för funktionsstöd har begränsade förutsättningarna för att systematiskt motverka välfärdsbrott när det gäller insatsen personlig assistans, bland annat med därför att det saknas ett avtalsförhållande mellan nämnden och den privata utföraren. Samtidigt konstaterar såväl Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) som Brottsförebyggande rådet (Brå) att assistansersättningen är den mest organiserade typen av brott. Vår bedömning är därför att nämnden bör utreda möjligheterna till en mer effektiv och ändamålsenlig kontroll.

Bedömningen är att äldre samt vård- och omsorgsnämnden har ett systematiskt arbetssätt med syfte att motverka väldfärdsbrottslighet. På samma vis som inköps- och upphandlingsnämnden har äldre samt vård- och omsorgsnämnden möjlighet att via avtalen ställa krav på de privata utförarna vid upphandling av hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem. Samtidigt bedöms att vissa förbättringar kan göras när det gäller kontroll och uppföljning.

¹ Göteborgs Stad har en samlad organisation som arbetar med placeringar och upphandlingskompetens inom sektor individ- och familjeomsorg samt funktionshinder. Organisationen kallas Spink - samlad placerings- och inköpsfunktion.

Granskningen har visat att när information, utredningskapacitet och ansvar för besluts- och kontrollfunktioner tillhör olika avdelningar begränsas möjligheten till informationsutbyte av såväl sekretessregler som krav i dataskyddsförordningen. Hinder för att ta del av uppgifter i verksamhetssystem över verksamhets- och myndighetsgränser försvårar nämndernas förutsättningar för att genomföra en effektiv och ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare och därmed även arbetet mot välfärdsbrottslighet.

Vår bedömning är att det finns en risk för att tillämpningen och tolkningen av regelverken är alltför restriktiv. Detta styrks av bland annat Brå som menar att offentlighet- och sekretesslagens sekretessbrytande paragraf² kan användas i större utsträckning. Brå menar att lagstiftaren har lämnat åt domstolarna att utveckla praxis för var gränserna går för tillämpningen av exempelvis uteslutningsgrunderna i lagen om offentlig upphandling och lagen om valfrihetssystem, sekretessbrytande regler samt vissa åtgärder (såsom häva avtal). I dagsläget finns oklarheter, vilket gör att kommuner och regioner agerar olika.³

Bedömningen är att nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden bör utreda om tillämpningen av sekretessregler är alltför restriktiv för att kunna genomföra effektiva kontroller, exempelvis att ta del av uppgifter i system och över avdelnings- och myndighetsgränser.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi 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.

2 Granskningens utgångspunkter

Med välfärd avses de offentligt finansierade trygghetssystem som gör att exempelvis sjuka, arbetslösa eller gamla kan få stöd och hjälp av samhället. När en extern aktör, företag eller privatperson otillbörligen utnyttjar offentliga medel för egen vinning benämns det som välfärdsbrott. Flera undersökningar visar att

² Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 10 kap. 2§.

³ Exempelvis; Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2022:9 *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning*. Brottsförebyggande rådets rapport 2022:1 *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*.

denna typ av brottslighet ökar och är en av de tre mest aktuella hoten från den organiserade brottsligheten.⁴

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 (2023:13) om korruption i kommuner och regioner, beskrivs att korruption på olika sätt kan kopplas samman med välfärdsbrottslighet. Det vanliga är i form av otillåten påverkan, det vill säga när det finns 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.⁵ Enligt en statlig utredning från 2019 bedöms de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen uppgå till cirka 18 miljarder kronor varje år.⁶

När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal lämnats över till en privat utförare ska detta kontrolleras och följas upp.⁷ Nämnden eller bolagsstyrelsen har kvar huvudmannaskapet för verksamheten och därigenom också det övergripande ansvaret för verksamheten.⁸

Av fullmäktiges budget för 2023 framgår att de krav som ställs vid upphandling ska följas upp systematiskt. Oseriösa aktörer ska uteslutas och Göteborgs Stad ska ställa krav som garanterar att inköp- och upphandlingsverktyget inte leder till löne- eller villkorsdumpning för arbetstagare. Nuvarande praxis på området ska utmanas.⁹ Vad fullmäktige mer specifikt avser framgår inte.

Inom ramen för stadens brottsförebyggande arbete har stadsledningskontoret en central roll, bland annat genom att ge stöd till stadens verksamheter, utveckla styrdokument, ta fram centrala lägesbilder och samordna stadens Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet.¹⁰ I nära samverkan med inköp- och upphandlingsförvaltningen ska stadsledningskontoret arbeta med att bryta oseriösa aktörers möjligheter att komma in i stadens avtal

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna har en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Med ändamålsenlig kontroll

⁴ Nationellt underrättelsecentrum (Nuc) presenterar en myndighetsgemensam lägesbild av organiserad brottslighet. Polismyndigheten (2021)

⁵ Statskontoret 2023:13 *Nya utmaningar och gamla problem*.

⁶ Av dessa uppskattas felaktiga utbetalningar av assistansersättning utgöra 8,6–14,3 procent (2018). SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, sidorna 19 och 91.

⁷ Kommunallagen 10 kap. 8§.

⁸ Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll 2 kap. 5§.

⁹ Kommunfullmäktige 2023-02-23.

¹⁰ Tolv myndigheter i samverkan.

och uppföljning avses att systematiskt motverka välfärdsbrott. Syftet har brutits ned i följande revisionsfrågor.

- Arbetar nämnderna systematiskt med brottsförebyggande åtgärder innan privata utförare anlitas?
- Genomförs det systematiska och ändamålsenliga uppföljningar och kontroller av privata utförare?
- Finns det en fungerande samverkan?

2.2 Avgränsningar

Granskningen omfattar 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).

2.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har använts för att bedöma granskningens iakttagelser:

- kommunallagen 6 kap. §6 och 10 kap. §§7–9
- socialtjänstlagen
- lagen om offentlig upphandling – 13, 14 och 15 kap
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOF 2011:9) om ledningssystem för ett systematiskt kvalitetsarbete
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2018:2) om konsulentverksamheter
- Göteborgs Stads budget för år 2022/2023
- Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling
- Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och intern kontroll – §§ 5–6, 10–11 och 15
- Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026
- Göteborgs Stads handlingsplan för hur inköps- och beställarkompetensen i alla Stadens nämnder och styrelser kan förstärkas – kapitel om beställarkompetens i staden
- Göteborgs Stads förfrågningsunderlag hemtjänst – krav på utförare, tjänsten med mera
- Göteborgs Stads riktlinje för familjehemsvården.

2.4 Metod

Vi har genomfört intervjuer och granskat ramavtal, placeringsavtal, direktupphandlingsavtal och fakturor samt uppföljningsdokumentation och rutinbeskrivningar.

3 Granskningens resultat

Resultatet av granskningen inleds med iakttagelser och bedömningar av inköps- och upphandlingsnämndens kontroll och uppföljning av privata utförare. Därefter följer resultatet för nämnden för funktionsstöd som svarar för insatsen personlig assistans. Socialnämnd sydväst ansvarar för insatserna konsulentstödda familjehem och skyddat boende och följer därpå. Rapporten avslutas med våra iakttagelser och bedömningar avseende äldre samt vård- och omsorgsnämndens kontroll och uppföljning av privata utförare som driver hemtjänst enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

3.1 Inköp och upphandling

Inköps- och upphandlingsnämnden är huvudansvarig för stadens gemensamma inköpsprocess och är också inköpscentral för stadens nämnder och bolag. I nämndens *Anvisning för samordnade kontroller i riskbranscher* framgår att Göteborgs Stad är en stor köpare inom riskbranschen vård och omsorg. Det som kännetecknar en riskbransch är att arbetslivskriminalitet och välfärdsbrott är mer utbredd än i andra branscher. I den här granskningen har inköps- och upphandlingsnämnden granskats utifrån sitt ansvar att upphandla konsulentstött familjehemsvård och insatsen skyddat boende. Med det avses att upphandla ramavtal med privata utförare som stadens socialnämnder genomför sina beställningar gentemot. Det vill säga, med ramavtalet som grund upprättar socialnämnderna, i sin tur, placeringsavtal med privata utförare när väl en placering sker.

Nämnden har sedan år 2018 ansvarat för att sluta ramavtal med privata utförare av konsulentstött familjehemsvård. Sedan hösten 2023 ansvarar den för ramavtalet med privata utförare av insatsen skyddat boende. Behovet av ett ramavtal avseende skyddat boende uppstod då Göteborgs Stad överskred direktupphandlingsgränsen för sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt lagen om offentlig upphandling. Ytterligare en orsak till behovet av ramavtal är att insatsen skyddat boende inte är tillståndspliktig, varför ett ramavtal med kravspecifikationer är ett sätt att säkerställa kvalitetsnivån. Från och med den 1 april 2024 krävs tillstånd för privata aktörer som yrkesmässigt vill bedriva skyddat boende.

3.1.1 Brottsförebyggande åtgärder

Nedan följer en redovisning av nämndens brottsförebyggande åtgärder innan och under avtalsperioden.

3.1.1.1 Före avtalsperioden

Inköps- och upphandlingsnämnden har granskats med avseende på hur privata utförare har kontrollerats vid själva anbudsförfarandet när det gäller både konsulentstött familjehemsvård och skyddat boende.

Inköps- och upphandlingsförvaltningen har mallar för såväl förfrågningsunderlag vid upphandling som för avtal efter genomförd upphandling. I upphandlingsdokumentet anges att nämnden arbetar aktivt med att säkerställa att oseriösa leverantörer/privata utförare inte förekommer i stadens ramavtal. I det arbetet ingår en kontinuerlig uppföljning och prövning av leverantörernas/de privata utförarnas seriositet. Jämte upphandlingsdokumentet tillämpas olika vägledande dokument för kontroll, till exempel gällande arbetsrättsliga villkor och sund konkurrens. Upphandlingsdokumenten och de vägledande dokumenten lägger grunden för att kontrollera anbudsgivarnas lagefterlevnad utifrån lag om offentlig upphandling.

I upphandlingsdokumenten som tillämpas för såväl konsulentstött familjehemsvård som för insatsen skyddat boende framgår kvalificeringskraven som nämnden ställer på de privata utförarna men även de förpliktigande uteslutningsgrunderna enligt lagen om offentlig upphandling. Exempel på kvalificeringskrav är att skatter och socialförsäkringsavgifter är betalda samt att verksamheten är registrerad. Vidare ställs krav på ekonomisk och finansiell ställning samt kreditvärdighet vilket kontrolleras med hjälp av Creditsafe.¹¹ Beträffande konsulentstött familjehemsvård ställs krav på att privata utförare ska ha tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg. Vid tillfället för granskningen saknades motsvarande krav för insatsen skyddat boende. Av avtalsmallen framgår dock att om tillståndsplikt införs under ramavtalsperioden ska leverantören ansöka om tillstånd. För de som inte ansöker eller inte beviljas tillstånd kommer ramavtalen att sägas upp.

Enligt lagen om offentlig upphandling *ska* leverantör uteslutas från att delta i en upphandling om leverantör är dömd för brott såsom exempelvis organiserad brottslighet, bestickning, bedrägeri och penningtvätt. En leverantör ska också uteslutas om vederbörande inte har fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter och socialförsäkringar. Vidare *får* upphandlande myndighet utesluta en leverantör från att delta i en upphandling om det föreligger missförhållanden i övrigt i fråga om leverantörs verksamhet, exempelvis att leverantör åsidosatt miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter eller brister i yrkesutövning. Dessutom *kan* en upphandlande myndighet, sedan februari 2022, tillämpa egna uteslutningsgrunder för icke direktivstyrda upphandlingar, det vill säga för upphandlingar under beloppsgränsen för EU:s tröskelvärden samt sociala tjänster. Inköps- och upphandlingsnämnden har tillämpat möjligheten i upphandlingsdokumentet för insatsen skyddat boende. En förutsättning för att andra uteslutningsgrunder ska gälla är att de är angivna i upphandlingsdokumentet vid anbudsförfrågan. Vid upphandlingen av skyddat boende utvidgades personkretsen för uteslutning genom att ange att om leverantör/företrädare deltar/*kan kopplas* till en kriminell organisation, kriminellt nätverk eller en

¹¹ 2022-11-17.

terroristverksamhet är det grund för uteslutning. Uteslutningsgrunderna gäller även om Inspektionen för vård och omsorg i sin tillsyn funnit brister i insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar som rört annan verksamhet som leverantören eller dess företrädare ansvarar för. Ytterligare grund för uteslutning av såväl leverantör som företrädare är om det förekommer flera brister gällande exempelvis inbetalning av skatter och avgifter, dokumentation samt efterlevnad av regler och föreskrifter. Med *Upprepade brister* menas att rutinerna inte är tillräckliga. Denna uteslutningsgrund täcker även brister som rör företrädare eller nyckelpersoner hos leverantören i tidigare eller annan verksamhet.

Förvaltningsrätten har prövat nämndens beslut att utöka grunderna för uteslutning i en dom, meddelad i juni 2023, rörande insatsen skyddat boende. Detta efter att en leverantör överklagat en uteslutning. Förvaltningsrättens dom innebär att nämnden, genom att specificera att uteslutningsgrunden inte endast omfattade det anbudslämnade bolaget utan även brister som företrädare eller nyckelpersoner haft i tidigare verksamhet, kunde utesluta en anbudsgivare där en företrädare i ett tidigare bolag varit ansvarig för ett förfarande med osanna fakturor.¹² Enligt inköps- och upphandlingsförvaltningen är detta viktigt i arbetet med sund konkurrens då det är vanligt att oseriösa aktörer startar om sin verksamhet i en ny juridisk person med syfte att undgå uteslutning. Med andra ord, det ska inte gå att "bli av med en ryggsäck av uteslutningsgrunder genom att lämna anbud i ett annat bolag än där bristen inträffat"¹³ menar förvaltningen.

Nämndens arbete med bakgrundskontroller av privata utförare förtydligas också i deras myndighetssamarbete för att identifiera otillbörligheter i samband med upphandlingar. Förvaltningen hämtar in information från årsredovisningar samt hos olika myndigheter såsom Skatteverket, Kronofogden, Inspektionen för vård och omsorg och Arbetsmiljöverket. Arbetssättet finns beskrivet i de checklistor och rutiner för kontroll av utförarnas seriositet som revisionskontoret tagit del av, exempelvis:

- checklista för leverantörskontroll
- kontroll av ideella föreningar
- kontroll av inköp från utländska företag
- metodhandbok om granskning av leverantörer
- genomgång av företagsformer.

Utöver ovan nämnda dom har revisionskontoret tagit del av två beslut från förvaltningen från början av år 2022 som rör uteslutning av två leverantörer inom konsulentstödd familjehemsvård i samband med anbudsförfarandet. I det ena beslutet har nämnden, som grund för sin uteslutning, tagit del av Skatteverkets beslut och Förvaltningsrättens prövning av Skatteverkets beslut angående osanna fakturor. I det andra beslutet har nämnden tagit del av Adda inköpscentrals¹⁴ hävning av avtalet med leverantören, Inspektionen för vård och omsorgs beslut om identifierade brister samt Förvaltningsrättens beslut att fastställa

¹² Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 19 juni 2023 i mål 4448–23.

¹³ <https://upphandling24.se/utesluter-med-nya-nitton/>.

¹⁴ Adda AB ägs av Sveriges Kommuner och Regioner samt av en majoritet av Sveriges kommuner, som också är Addas huvudsakliga kunder. Adda erbjuder offentlig sektor såväl avtal som tjänster inom upphandling och inköp.

Inspektionen för vård och omsorgs beslut. Enligt nämndens beslut har båda leverantörerna gjort sig skyldiga till allvarligt fel i yrkesutövningen och till att redbarheten kan ifrågasättas, därav uteslöts de från upphandlingen.

3.1.1.2 Under avtalsperioden

I avtalen för konsulentstött familjehemsvård och skyddat boende ställs krav på att privata utförare ska ha rutiner och tillhandahålla dokumentation som möjliggör att inköps- och upphandlingsförvaltningen löpande kan kontrollera och utvärdera att ställda krav uppfylls. Vidare anges att begärda uppgifter ska vara förvaltningen till handa inom angiven tid, i annat fall äger inköps- och upphandlingsnämnden rätt att erhålla vite vid försening.

Fortlöpande kontroller, hänförliga till sund konkurrens, sker under hela avtalsperioden av såväl utföraren som eventuella underleverantörer. Exempelvis bevakas samtliga leverantörer dagligen via kreditupplysningen Creditsafe och kontroller av om skatter och socialförsäkringsavgifter betalats görs också. Vid intervjuer med företrädare för inköps- och upphandlingsförvaltningen anges att uppföljning enligt krav i avtal utgör en grundläggande nivå. Vid avvikelser samt för leverantörer inom så kallade riskområden, till exempel vård och omsorg, genomförs ytterligare kontroller exempelvis genom granskning av styrelsemedlemmar och genom att ta del av domar.

3.1.2 Uppföljning

Nämnden hanterar cirka 2200–2500 avtal som är indelade i 200 kategorier av olika typer av varor och tjänster. Enligt förvaltningens rutin ska avtalsuppföljning av de olika kategorierna ske två gånger under en avtalsperiod om fyra år. Avtalen ska följas upp efter 12 och 30 månader. Årligen ska två prioriteringsmöten genomföras med syfte att analysera de kategorier av avtal som ligger i fas för uppföljning. Detta ska ske utifrån bedömningsgrunderna hög omsättning, sårbarhet/risker, kontraktsvillkor samt privata utförare. Om avtalskategorin bedöms leva upp till en eller flera bedömningsgrunder ska en mer fördjupad systematisk avtalsuppföljning genomföras. Avtalskategorin vård och omsorg som utförs av privata utförare omfattas av en sådan fördjupad uppföljning då den utgör en riskbransch.

Avtalsuppföljningen sker dels inom den ordinarie förvaltningen av ramavtalen, dels genom mer fördjupade systematiska ramavtalsuppföljningar. Dessutom sker uppföljning av specialist på förekommen anledning, så som vid tips (direkt till förvaltningen eller via stadens visselblåsarfunktion), medicuppgifter eller vid planerade arbetsplatskontroller. Av avtalen för konsulentstött familjehemsvård och skyddat boende framgår att privata utförare kostnadsfritt ska medverka till avtalsuppföljning minst en gång per år om inte annat har överenskommit. Uppföljningen ska utgå från ramavtal eller utifrån ett slumpmässigt urval och kan omfatta alla krav som ställs på privata utförare.

Innevarande avtalsperiod för konsulentstött familjehemsvård gäller 2022–2026. En fördjupad uppföljning av privata utförare inom detta område pågår

och förväntas bli klar i augusti 2024. Då ramavtalet för skyddat boende är så nytt har vi inte kunnat ta del av någon uppföljning. Granskningen omfattar därför avtalsuppföljning av konsulentstödd familjehemsvård avtalsperioden 2018–2022.

Inköps- och upphandlingsnämndens uppföljning av privata utförare av konsulentstödda familjehem för avtalsperioden juni 2018 till och med maj 2022 har skett under två tidsperioder och omfattar 18 privata utförare med vilka nämnden slutit 33 avtal. Revisionskontoret har för den avtalsperioden tagit del av två uppföljningsrapporter.¹⁵ Inom ramen för den första perioden kontrollerades kvalificeringskrav såsom skatter, socialförsäkringsavgifter samt krav på ekonomisk och finansiell ställning och ramavtalsvillkor som provision¹⁶ och statistik över exempelvis placeringar. I den andra perioden var fokus på försålda volymer per privat utförare och beställare, det vill säga vilken beställare som har beställt vad hos vilken privat utförare.

I uppföljningarna gjordes en fördjupad granskning av dels yrkesutövning genom kreditupplysningsföretag, dels en förfrågan till Skatteverket om beslut om ändrad beskattning samt skattetillägg. Det fanns vid tillfället indikationer på två oegentligheter som rörde oanmält ägarbyte och misstänkt fel i affärsverksamhet avseende driften av närstående bolag, dessa utreddes närmare.

I gällande avtal noteras att om ett eller flera klagomålsärenden av allvarlig karaktär inrapporteras till inköps- och upphandlingsförvaltningen ger det nämnden rätt att ensidigt säga upp ramavtalet med omedelbar verkan. Det finns även möjlighet att besluta om beställningsstopp under tiden som utredning pågår. Synpunkter och klagomål på privata utförare inom konsulentstödd familjehemsvård från de beställande socialförvaltningarna lämnas till Göteborgs Stads samlade placerings- och inköpsfunktion (Spink)¹⁷ som förmedlar dem till inköps- och upphandlingsförvaltningen. Enligt inköps- och upphandlingsförvaltningen ska socialtjänsten hantera synpunkterna i dialog med berörda privata utförare, Spink samt inköps- och upphandlingsförvaltningen. I nämndens uppföljningsrapporter som gäller privata utförare inom konsulentstödd familjehemsvård för avtalsperioden 2018–2022 analyserades särskilt inkomna synpunkter och klagomål. Merparten av klagomålen på de privata utförarna gällde matchning och förmedling av olämpliga familjehem och brister i familjehemsutredningar, vilka är centrala delar i avtalet enligt inköps- och upphandlingsförvaltningen. I ramavtalet framgår vilka bedömningsmetoder utförarna ska tillämpa vid rekrytering och utredning av familjehem.¹⁸ Av rapporterna framgår också att ett enkätutskick

¹⁵ Inköps- och upphandlingsnämnden 2020-04-17 och 2021-05-06 Avtalsuppföljningsrapport Konsulentstödda familjehem Dnr: 122/18, 123/18, 124/18.

¹⁶ Stadens inköp finansierar inköps- och upphandlingsnämnden genom provisionsintäkter från försäljningen på de ramavtal som tillhandahålls. Provisionens storlek är fastställd av fullmäktige och är för närvarande 1,2 procent av den omsättning leverantören redovisar på ramavtalet. Leverantören redovisar själv omsättningen på ramavtalet till INK varje kvartal. Leverantören ansvarar för att omsättningen redovisas per enhet/förvaltning/bolag som beställt enligt ramavtalet.

¹⁷ Göteborgs Stad har en samlad organisation som arbetar med placeringar och upphandlingskompetens inom sektor individ- och familjeomsorg samt funktionshinder. Organisationen kallas Spink - samlad placerings- och inköpsfunktion.

¹⁸ Leverantör ska för bedömning vid rekrytering av familjehem/jourhem använda sig av Socialstyrelsens framtagna standardiserade metod BRA-fam (bedömning vid rekrytering av familjehem). Vidare ska leverantörens utredningsunderlag minst uppfylla kraven i "Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2012:11 om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem,

gjorts till socialförvaltningarna. Resultaten visade, enligt nämnden, en viss skepsis och misstro hos socialtjänstens handläggare mot de upphandlade privata utförarna då flera av dem uppfattades som relativt okända. Därtill visade resultaten att privata utförare ofta anlitas utanför ramavtalen. Orsaken uppges vara svårigheter att matcha nämndernas behov med vad upphandlade privata utförare kunde erbjuda. Ett förbättringsområde som identifierades var ett behov av att teckna avtal med flera familjehemsleverantörer för att säkra tillgång till ett brett urval av utredda familjehem. I föregående avtalsperiod (2018–2022) uppgick antalet privata utförare till strax under 20 och för innevarande avtalsperiod, (2022–2026) till 70.

Avtalsuppföljningsrapporterna har, enligt företrädare för förvaltningen, legat till grund för åtgärder och lärdomar inför kommande upphandling av konsulentstött familjehemsvård. Ett sådant exempel är att skärpa kraven på de privata utförarnas åtaganden när det gäller utredning och förmedling av ett lämpligt familjehem. Förvaltningen har inför nämnden redovisat avtalsuppföljningsrapporter avseende konsulentstödda familjehem vid nämndmötena i juni 2020 och september 2021, vilket framgår av protokollen. I avtalsuppföljningsrapporterna framgår exempelvis i vilken omfattning som Göteborgs Stad köpt in tjänsten hos olika privata utförare.

3.1.3 Samverkan

Företrädare för inköps- och upphandlingsförvaltningen uppger att det finns en risk för att information om eventuella brister kopplade till gjorda placeringar inte når inköps- och upphandlingsförvaltningen. Informationsutbytet mellan inköps- och upphandlingsnämnden och socialnämnderna försvåras av gällande sekretesslagstiftning och av en osäkerhet kring hur den ska tillämpas.

Ett exempel som anges vid intervjuer med inköps- och upphandlingsförvaltningen är att de har svårigheter att kontrollera om provisionsintäkterna¹⁹ är korrekta och till vilket ramavtal och vilken privat utförare de hör, eftersom de privata utförarnas fakturor till 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.

Ett annat exempel som anges vid intervjuerna är att det förekommer att fakturor från privata utförare till beställare saknar uppgifter såsom ramavtalsnummer, vilket är ett krav enligt ramavtalet. Enligt samma ramavtal är det beställaren som kan komma att begära komplettering om en faktura saknar kravställd information, med andra ord inte inköps- och upphandlingsförvaltningen. På frågan om förvaltningen följer upp socialnämndernas följsamhet gentemot ramavtalet uppges att det är socialnämndernas ansvar såvida inte fullmäktige beslutar

stödboende och hem för vård eller boende" och dess eventuella kommande uppdateringar och förändringar.

¹⁹ Stadens inköp finansierar inköps- och upphandlingsnämnden genom provisionsintäkter från försäljningen på de ramavtal som tillhandahålls. Provisionens storlek är fastställd av fullmäktige och är för närvarande 1,2 procent av den omsättning leverantören redovisar på ramavtalet. Leverantören redovisar själv omsättningen på ramavtalet till INK varje kvartal. Leverantören ansvarar för att omsättningen redovisas per enhet/förvaltning/bolag som beställt enligt ramavtalet.

något annat. Inköps- och upphandlingsförvaltningen lyfter dock möjligheten att de i ett eventuellt utvecklingsarbete skulle kunna peka på identifierade förbättringsområden. De intervjuade uppger att vid uppföljning har reglerna uppfattats som ett hinder utifrån ovan beskrivna exempel. Inköps- och upphandlingsförvaltningen ser dock att uppföljningen kan utvecklas genom ytterligare fakturakontroller.

Uppföljning av privata utförare har organisatoriskt legat på flera avdelningar inom inköps- och upphandlingsförvaltningen. Exempelvis har kontroll av arbetsrättsliga villkor, kontroll av provisionsintäkter och systematisk avtalsuppföljning skett i olika delar av organisationen. Enligt uppgift har det inte alltid varit självklart till vem frågor ska ställas, om det är till avtalscontrollers, jurister eller specialister. Från och med 1 januari 2024 är förvaltningen organiserad annorlunda och uppföljningen av privata utförare kommer att göras av färre avdelningar.

3.1.4 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att inköps- och upphandlingsnämnden arbetar systematiskt med brottsförebyggande åtgärder vid upphandling av privata utförare av konsulentstött familjehemsvård och skyddat boende. Till dessa åtgärder kan de kontroller som nämnden gör av anbudslämnarna nämnas; såsom att inhämta information från Skatteverket, Kronofogden, Inspektionen för vård och omsorg samt Arbetsmiljöverket. Nämnas bör också att nämnden sedan år 2022 tillämpar möjligheten att använda egna uteslutningsgrunder enligt lagen om offentlig upphandling. I samband med anbudsförfarandet om skyddat boende kom nämndens egna uteslutningsgrunder att prövas av Förvaltningsrätten som gav nämnden rätt.

Vidare bedömer revisionskontoret att nämnden arbetar systematiskt med kontroller och uppföljning under löpande avtalsperiod vad gäller konsulentstött 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 konsulentstött familjehemsvård omhändertas och åtgärdas. Synpunkter och klagomål hanteras i dialog mellan berörda privata utförare och ansvariga inom socialtjänsten, Spink och inköps- och upphandlingsförvaltningen.

Revisionskontoret bedömer att nämnden genom avtalen tillförsäkras information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamheten som lämnas över till privata utförare. Uppföljningsrapporterna inom konsulentstött familjehemsvård har hanterats av nämnden och därmed har allmänheten getts insyn i verksamheten.

När det gäller kontroll och uppföljning av privata utförare indikerar 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.

I arbetet med en ny organisation, gällande från år 2024, har otydligheter om uppföljningsansvaret av privata utförare hanterats genom att begränsa antalet avdelningar med fokus på detta. När det gäller nämndens uppföljningar är det vår bedömning att de har varit ändamålsenliga då de resulterat i att oegentligheter har upptäckts samt att åtgärder vidtagits.

Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att inköps- och upphandlingsnämnden i huvudsak har en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare i syfte att systematiskt motverka välfärdsbrott.

3.2 Personlig assistans

Med personlig assistans avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med grundläggande behov.

Kommunen beslutar om personlig assistans när de grundläggande behoven uppgår till 20 timmar i veckan. I dessa fall beslutar kommunen även om övrig tid, det vill säga stöd som personen behöver som inte är integritetsnära. Detta utgör vanligtvis den största delen av beslutet. Det innebär att totalbeslutet för en individ vanligtvis uppgår till mellan 30–70 timmar, med ytterligheter åt båda hållen. Försäkringskassan tar över först när de i en enskild utredning gör bedömningen att 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. Den enskilde kan också välja att driva assistansen i egen regi (egenanordnad), det vill säga att på egen hand anställa en assistent.²⁰ Inom Göteborgs Stad är insatsen personlig assistans organiserad inom nämnden för funktionsstöd. Ansökningar om insatsen omhändertas och beslutas vid förvaltningens elva myndighetsenheter medan utbetalning och kontroll av assistansersättning sker vid ekonomiavdelningen. Rätten till personlig assistans är en rättighetslagstiftning som bygger på tillit och på att den som ansöker om

²⁰ Försäkringskassan, *Vägledning 2003:6*, version 31, sidan 162.

assistansersättning lämnar uppgifter som speglar de verkliga förhållandena. Men lagens utformning innehåller inte några större möjligheter till kontroll.²¹

Stadens kostnader för insatsen personlig assistans uppgick under 2023 till cirka 195,7 miljoner kronor. Antalet privata utförare var cirka 115.

3.2.1 Brottsförebyggande åtgärder

I det här avsnittet redogörs för de brottsförebyggande åtgärder som nämnden för funktionsstöd gör innan avtal har slutits och vilka kontroller och uppföljningar som görs under avtalsperioden.

3.2.1.1 Före avtalsperioden

Avtalsförhållandena är mellan den sökande och den assistansutförare som den sökande har valt. Det finns alltså inget avtal mellan kommunen och utföraren. Däremot ska det framgå av avtalet att det är kommunen som ska betala ersättning för utförd insats till vald utförare.

Personlig assistans är en tillståndspliktig verksamhet och i samband med tillståndsgivningen genomför Inspektionen för vård och omsorg vissa kontroller. Bland annat granskas att rätt personer sitter i assistansbolagets styrelse och att bolaget har F-skattsedel. Förvaltningen för funktionsstöd genomför inga egna bakgrundskontroller och tar inte heller del av Inspektionen för vård och omsorgs kontroller. Enligt Inspektionen för vård och omsorg har avslagen för de utförare som sökt tillstånd att bedriva personlig assistans ökat under de senaste åren. I landet som helhet avslogs närmare 60 procent under 2022. Detta förklaras med att antalet återkallelser av tillstånd inom samma verksamheter har ökat. Flera av dessa aktörer söker tillstånd på nytt utan att ha kommit till rätta med bristerna som låg till grund för återkallelsen, och får då avslag.²² Sedan år 2021 är kommuner (och Försäkringskassan) skyldiga att till Inspektionen för vård och omsorg anmäla förhållanden som tyder på att en enskild bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans utan tillstånd, eller att en tillståndshavare inte är lämplig att bedriva sådan verksamhet.²³ Av granskningen framkommer att förvaltningen vänder sig till Inspektionen för vård och omsorg en gång i månaden för att ta reda på vilka utförare som blivit av med sina tillstånd. Myndighetens svarstider är dock långa varför det kan dröja upp till en månad innan svar ges. Vid misstanke om missförhållanden görs en anmälan till såväl Polismyndigheten som Inspektionen för vård och omsorg.

Vid utbetalning av ersättning till en ny assistansutförare uppger förvaltningen att de begär in tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg samt utförarens anställningsavtal. Därutöver kontrollerar förvaltningen att den utförande

²¹ Inspektionen för socialförsäkringen, RAPPORT 2022:9 *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning*.

²² Inspektionen för vård och omsorg 2022.

²³ Enligt en granskning genomförd av Inspektionen för socialförsäkringen (Rapport 2022:9 *Felaktiga utbetalningar av assistansersättning*) är kommunernas anmälningar dock inte särskilt många vilket förklaras med att kommunerna i regel inte känner till sin anmälningsskyldighet.

assistenten inte varit sjuk mer än tio dagar, några ytterligare kontroller av nya utförare sker inte.

De vi intervjuat uppger att det är svårt att upptäcka fusk, särskilt om brukaren samverkar med en oseriös utförare. Oseriösa utförare kan också utöva påverkansförsök på brukarna. Det kan handla om att påverka så att behoven hamnar inom ramen för kommunens ansvar för att därefter överdriva behoven. När insatsen väl beviljats tillkommer kostnader för tillfälliga utökningar (exempelvis för förflyttningar) och dubbelassistans. Som nämndes inledningsvis innebär detta att kommunens kostnader för personlig assistans därmed uppgår till ett betydligt högre belopp än kostnaden för de första 20 timmarna. Av våra intervjuer framkommer att enskilda medarbetare tar olika initiativ för att ha kunskap och kontroll över oseriösa aktörer exempelvis när de visar sig i nya bolagskonstellationer.

3.2.1.2 Under avtalsperioden

Enligt såväl Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) som Brå utgör assistansersättningen den mest organiserade typen av bidragsbrott.²⁴ Nämnden för funktionsstöd har identifierat flera situationer där risken för fusk med assistansersättningen bedöms som högst och sammanfattar dessa i två riskområden, oseriösa assistansbolag och sjuklönekostnaden. Andra risker är inlåsnings effekter då närstående utför assistansen, förekomst av hot och otillåten påverkan, fusk med intyg/fakturor/tidrapporter, löner som betalas till fel personer samt att assistans inte utförs enligt beslut.²⁵

Granskningen visar att förvaltningen har begränsade möjligheter att genomföra kontroller av utförarens seriositet även under avtalsperioden. Det handlar inte bara om avsaknaden av avtal mellan kommunen och utföraren. Sekretesslagstiftningen och dataskyddsförordningen utgör hinder för att begära in uppgifter från andra verksamheter och myndigheter, exempelvis Skatteverket och Försäkringskassan. Detta begränsar möjligheten för kontroll av dubbelfakturerings.

Vid förvaltningen arbetar cirka 30 personer med fakturakontroller vid utbetalning av ersättning för samtliga köpta insatser enligt en skriftlig rutin.²⁶ I januari 2023 infördes en lagändring som innebär att fler insatser kan räknas som grundläggande behov vilket har resulterat i att antalet ärenden har ökat. För att betala ersättning till utföraren måste förvaltningen dels ha en fullmakt från brukaren som styrker vilken utförare som ska genomföra insatsen med rätt att fakturera kommunen, dels medicinska underlag och/eller intyg som styrker den enskildes behov.

Rutinen för fakturakontroll syftar till att säkerställa att rätt betalning sker avseende rätt brukare, utförare och utfört uppdrag. Det ska finnas ett pågående beslut för fakturerad period, faktura och tidrapport ska innehålla samtliga kravställda uppgifter och dessa ska också jämföras med beslutet. Förvaltningen

²⁴ Inspektionen för socialförsäkringen och Brottsförebyggande rådet, *Bidragsbrott och skattebrott, välfärdens dubbla kriminalitet*, Rapport 2011:12 sidan 65

²⁵ Nämnden för funktionsstöd 2021-01-20 och 2021-08-25.

²⁶ Dokument reviderad: 2022-08-26.

saknar dock möjlighet att kontrollera att inrapporterad tid faktiskt har utförts och måste lita på vad som framgår av tidrapporterna. En brukare kan beviljas dubbelassistans exempelvis för att kunna utföra någon form av aktivitet. Någon särskild kontroll av att aktiviteten eller dubbelassistansen har utförts görs inte.

Förvaltningen uppger att det förekommer att det kan gå upp till tre år från det att beslutet fattades till att utföraren fakturerar kommunen vilket innebär att kontrollen blir extra resurskrävande.

Sjuklönekostnaden för assistenter ingår inte i assistansersättningen. Kommunen ansvarar för och bekostar sjuklöner för assistenter oavsett utförare utan att ha något inflytande över rehabilitering eller kunna genomföra annan kontroll för assistenter som är sjuka i hög utsträckning. Enligt förvaltningen finns det en risk för att arbetsgivare inte tar sitt ansvar att förebygga sjukskrivningar när kostnaderna betalas av kommunen. Därutöver saknar förvaltningen tydliga rutinbeskrivningar för ersättning vid semester och karenser.

Systemstödet saknar en spärr som innebär att ersättning inte kan betalas ut innan de kravställda kontrollerna har gjorts. Förvaltningen uppger att de sedan årsskiftet 2022/2023 genomför slumpvisa stickprovskontroller på en faktura per stadsområde för respektive ersättning (assistans, tillägg och sjukersättning). De vanligaste avvikelserna är att

- beslut och/eller fullmakt saknas i Treserva
- underlag till fakturan saknas eller är felaktiga
- dubbelfakturerings skett
- beslut om höga sjuklönekostnader saknas
- tillstånd saknas
- fakturan avser ett avslutat ärende.

Vi har översiktligt granskat 26 fakturor med tillhörande underlag från assistansbolag som förvaltningen hanterat under 2023. Syftet har varit att bedöma om faktura och tidrapport innehåller samtliga kravställda uppgifter. Den översiktliga granskningen visar inte på några avvikelser.

3.2.2 Uppföljning

Det kommunala kostnadsansvaret för de första 20 timmarna gäller oavsett om beslutet fattats av kommunen eller Försäkringskassan, uppföljningsansvaret däremot omfattar endast de egna besluten.

Förvaltningen har Lex Sarah anmält sig själva med anledning av en hög uppföljningsskuld när det gäller samtliga insatser som ligger inom nämndens område. Bland annat handlar det om en omfattande omsättning av socialsekreterare. En del av uppföljningen utgörs av årliga hembesök med syfte att bedöma brukarens fortsatta behov och insatsens utförande. Huvudregeln är att hembesök ska föregås av en överenskommelse och kommunikation med brukaren samt syfta till att kontrollera att insatsen utförs på ett korrekt sätt. De intervjuade lyfter att hembesöken kan vara ett tillfälle för att upptäcka fusk. Exempel på det är i de fall bostadens utformning varit styrande för beslutet att bevilja personlig

assistans. Risken som föreligger är att brukaren inte bor i den angivna bostaden utan endast är där vid tillfället för det planerade hembesöket. Detta är dock något som är svårt att bevisa, särskilt vid föranmälda besök. Det är dock inte tillåtet att genomföra oanmälda hembesök eller hembesök i syfte att utreda fusk eller oegentligheter. Om förvaltningen får signaler om avvikelser kan ytterligare uppföljning genomföras.

I granskningen efterfrågade vi en sammanställning över samtliga privata assistansutförare för vilka assistansersättning utbetalas. En sådan sammanställning saknades men upprättades med hjälp av fakturor och köpfiler, enligt förvaltningen går det dock inte att avgöra om listan innefattar samtliga utförare vars 20 första timmar kommunen ersätter.

3.2.3 Samverkan

Förvaltningen uppger att när det gäller det förebyggande arbetet mot välfärdsbrott har såväl samarbetet som kommunikationen blivit bättre i och med den nya nämndorganisationen. Bland annat har ett mer enhetligt arbetssätt utvecklats inom staden. Även den interna förvaltningssamverkan upplevs som god, samtidigt framkommer att den organisatoriska uppdelningen mellan beslutsfattande och kontroll utgör ett visst hinder för en effektiv uppföljning. Från förvaltningens sida finns en önskan om ett gemensamt styrande dokument samt en mer utvecklad och bredare samverkan med andra myndigheter, exempelvis Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg.

Vid årsskiftet 2023/2024 inledde förvaltningen en ny samverkan med Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i form av ett pilotprojekt om en regelverksanalys för att förebygga välfärdsbrott, så kallad Crimeproofing. Analysmodellen kan användas i verksamheter som har identifierat risker för brott eller överutnyttjande kopplat till ett regelverk. Det handlar om att förebygga fel och brott mot välfärdssystemen genom att analysera risker med regelverk eller andra system som styr, exempelvis gynnande beslut, tillstånd, avtal eller utbetalningar.

Nämnden har också tillsammans med äldre samt vård- och omsorgsnämnden fått i uppdrag av fullmäktige att stärka arbetet mot välfärdsbrott som en del i det stadenövergripande brottsförebyggande arbetet. Enligt förvaltningen har ett team, bestående av olika kompetenser, skapats med syfte att arbeta mot felaktiga utbetalningar. Detta är inte att likställa med de funktioner för felaktiga utbetalningar (FUT) som finns inom socialförvaltningarna men uppges vara nära besläktade. Arbetet går ut på att medarbetare, men även utomstående, uppmanas att vid misstanke om välfärdsbrott anmäla detta till teamet för vidare utredning. I arbetet förväntas de risker för välfärdsbrott som uppmärksammas i samband med Crimeproofing-analyserna utgöra stöd. I ett lärande syfte jämförs resultatet av analysen avseende personlig assistans med äldre samt vård- och omsorgsförvaltningens resultat av sin analys kopplat till hemvårdsbidrag. En sammanställning av resultat och jämförelser har redovisats till Brå under maj månad. Det finns en förväntan om att resultatet ska beaktas i samband med att stödmaterial för handläggning successivt uppdateras.

En rutin för teamets arbete uppges vara under framtagande och ett möte med motsvarande team inom en av socialförvaltningarna är planerat.

Inom ramen för den nya samverkan med Brå skapades delvis nya kontakter med andra kommuner som parallellt genomförde Crimeproofing-analyser inom Brås projekt. Stadens nätverk och informationsutbyte med andra förvaltningar och till viss del även andra kommuner beskrivs bidra till att förebygga och upptäcka risker och brister inom personlig assistans.

3.2.4 Bedömning

Bedömningen är att nämndens förutsättningar för att bedriva effektiva och ändamålsenliga kontroller och uppföljningar i syfte att motverka välfärdsbrottslighet är begränsade. Samtidigt är personlig assistans en riskutsatt bransch varför nämnden bör utreda möjligheterna till en mer effektiv och ändamålsenlig kontroll.

Vi bedömer att nämnden skulle få en bättre helhetsbild över sina åtaganden inom personlig assistans genom att sammanställa och kontinuerligt uppdatera vilka assistansutförare man ersätter. Vidare menar vi att i den mån det är möjligt bör nämnden införa kontroll av att beviljad dubbelassistans har utförts i enlighet med beslutet. De rättsliga möjligheterna att tidsbegränsa fakturering för utförd insats bör redas ut.

Nämnden bör tydliggöra rutinbeskrivningarna för utbetalning av ersättning vid semester och karens.

Revisionskontoret ser positivt på de utvecklingsprojekt och den samverkan som pågår med olika verksamheter och organisationer. Enskilda medarbetares olika initiativ för att hindra oseriösa aktörer bedömer vi bidrar till att motverka välfärdsbrottslighet. Vi menar att nämnden bör överväga om dessa initiativ kan systematiseras inom ramen för den interna kontrollen.

Avslutningsvis bör nämnden utreda om de rättsliga möjligheterna för att utbyta information används fullt ut samt om tillämpningen och tolkningen av sekretesslagstiftningen och dataskyddförordningen är allt för restriktiv. Med hänvisning till att de organisatoriska gränserna mellan avdelningar kan försvåra informationsöverföring på grund av sekretess bör nämnden utreda om förändringar behöver vidtas.

Mot bakgrund av våra iakttagelser lämnar revisionskontoret följande rekommendationer:

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.

3.3 Konsulentstött familjehemsvård och insatsen skyddat boende

Socialnämnderna ansvarar för insatserna konsulentstött familjehemsvård och skyddat boende. I den här granskningen ingår socialnämnd Sydväst där även stadens mottagande enhet för socialförvaltningarnas placeringsförfrågningar, Spink, är placerad. Avsnittet är disponerat på följande sätt. Efter en kort beskrivning av insatsformerna konsulentstött familjehemsvård och skyddat boende redogör vi för våra iakttagelser när det gäller de brottsförebyggande åtgärder som genomförs innan avtal sluts. Därefter beskriver vi de kontroller och uppföljningar som görs under avtalsperioden, samt den samverkan som sker med andra aktörer.

3.3.1 Konsulentstött familjehemsvård

Enligt socialtjänstlagen²⁷ ska socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem. 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. Ett enskilt hem som vid upprepade tillfällen tar emot barn för tillfällig vård och fostran benämns jourhem. När socialnämnden anlitar privata konsulentverksamheter inom familjehemsvården för barn och unga, är det verksamhetens personal (benämns som konsulenter) som har uppdraget att ge handledning, utbildning och stöd till familjehemmet. Myndighetsutövande uppgifter får inte utföras av annan än socialnämnden. Socialnämnden har samma ansvar för barn och unga som är placerade i konsulentstödda familjehem som för de som är placerade i ett hem som kommunen själv har rekryterat.

Stadens kostnader för insatsen konsulentstött familjeverksamhet uppgick 2023 till cirka 167,2 miljoner kronor, antalet privata utförare var 119.

3.3.2 Insatsen skyddat boende

Enligt socialtjänstlagen ska kommuner ge brottsoffer och våldsutsatta det stöd och de insatser som behövs.²⁸ Socialtjänsten ansvarar för att erbjuda en vuxen våldsutsatt stöd och hjälp i form av ett lämpligt, tillfälligt boende som motsvarar dennes behov av skydd med utgångspunkt i nämndens utredning, inklusive en aktuell riskbedömning.²⁹ Skyddat boende saknar en formell definition men Socialstyrelsen rekommenderar begreppet *insatsen skyddat boende* vilket är en icke juridisk bindande definition och innefattar både ett reellt boende och insatser till hjälp för den som är utsatt.³⁰ Skyddat boende är inte reglerat i lagstiftningen, det krävs inte heller tillstånd för att bedriva skyddat boende som verksamhet. Däremot omfattas samtliga aktörer som arbetar på uppdrag av socialnämnden, av socialtjänstens regelverk (i tillämpliga delar) vilket innebär att de

²⁷ Socialtjänstlagen 6 kap.

²⁸ Socialtjänstlagen 5 kap. 11 §.

²⁹ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer (2022:39) kap.6 §11.

³⁰ Socialstyrelsens termbank, 22 september 2023.

inbegrips i Inspektion för vård och omsorgs tillsynsansvar. Fram till oktober 2023 saknade staden ramavtal för denna typ av insats.

Både kvinnor och män som utsatts för våld i hemmet kan få beslut om insatsen skyddat boende. Därutöver de som vill lämna en kriminell gruppering/nätverk, våldsbejakande extremistisk miljö eller hederskontext.³¹

Stadens kostnader för insatsen skyddat boende uppgick 2023 till drygt 131,5 miljoner kronor, antalet privata utförare var 66.

3.3.3 Brottsförebyggande åtgärder

Det här avsnittet redogör för våra iakttagelser rörande socialnämndens brottsförebyggande åtgärder innan avtal har slutits samt för de kontroller och uppföljningar som görs under avtalsperioden.

3.3.3.1 Före avtalsperioden

Spink är mottagande enhet för socialförvaltningarnas placeringsförfrågningar och arbetar med placeringar och upphandlingskompetens inom sektor individ- och familjeomsorg samt funktionshinder. Organisatoriskt och ansvarsmässigt tillhör Spink socialförvaltning Sydvest men arbetar på uppdrag av de fyra socialförvaltningarna och förvaltningen för funktionsstöd. Spink ska verka på en operativ och strategisk nivå och fungera som en länk mellan inköps- och upphandlingsförvaltningen och förvaltningarna i frågor rörande inköp och upphandling.

För att säkerställa att utförare matchar brukarens behov samt att utföraren genomgått kontroller 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)³² och utförare i kommunal regi. Direktupphandling kan vara nödvändigt exempelvis vid akuta placeringar, platsbrist eller när behoven inte kan tillgodoses av en upphandlad utförare. Med stöd av nationella öppna placeringstjänster och med system utvecklade för att matcha

³¹ Lagrådsremissen Ett fönster av möjligheter (Stockholm juni 2023) innehåller förslag som syftar till att förbättra skyddet och stödet till personer som behöver skyddat boende samt stärka barnrättsperspektivet för medföljande barn. Av utredningen framgår att socialnämnder vanligtvis anlitat en ideell organisation eller en privat aktör för insatsen skyddat boende. Endast nio procent drivs i kommunal regi. Utredaren föreslår bland annat att skyddat boende ska regleras och bli en ny placeringsform med såväl tillståndsplikt som kvalitetskrav. Regeringen föreslår att reformen ska träda i kraft den 1 mars 2024.

³² Partnerskapet ska bygga på ett gemensamt samverkansbehov där båda parter har ett gemensamt engagemang och ansvar för att uppnå det gemensamt formulerade målet. Det ska råda en ömsesidig samverkansrelation som bygger på tillit med syftet att uppnå ett visst samhälleligt mål, och inte på ett kommersiellt avtal. Målet eller målen som ska uppnås ska vara allmännyttiga, och en utgångspunkt är att det inte ska finnas några färdiga lösningar eller tjänster som kan köpas. Båda parter ska bidra med resurser till verksamheten. Det behöver inte handla om pengar utan den idéburna parten kan exempelvis bidra med ideellt arbete och den offentliga parten med lokaler eller administrativa resurser. Ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) saknar idag en rättslig definition. Samverkansformen aktualiseras normalt i en situation där upphandlingsreglerna inte är tillämpliga. Om det handlar om ett offentligt kontrakt ska LOU tillämpas. Vid ingåendet av ett IOP bör man även beakta ifall samverkan innebär en upphandling av en koncession enligt reglerna i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner. Om så är fallet ska dessa regler följas. Kommunen och mottagaren av finansieringen måste också förvissa sig om att det idéburna partnerskapet är förenligt med statsstödsregelverket. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/riktade-vagledning/hur-kan-kommuner-finansiera-eller-anskaffa-skyddat-boende/ideburet-offentligt-partnerskap-iop/>

placeringsbehov med lämplig vårdgivare har Spink bedömt vilka utförare för direktupphandling som ska ingå i registret.³³

Inför att nya utförare för direktupphandling ska godkännas och föras in i utförarregistret genomför Spink olika kontroller utifrån en upprättad registerrutin. Exempelvis sker kontroller mot Creditsafe och rättsdatabaser (kontroll av bolag och ledande personer i bolaget). I de fall verksamheten är tillståndspliktig begärs aktuellt tillstånd samt tillsynsrapporter från Inspektionen för vård och omsorg. Spink begär också in tillsynsrapporter för icke tillståndspliktig verksamhet för vilka Inspektionen för vård och omsorg utövar tillsyn. De ramavtalsupphandlade utförarna som ingår i registret är kontrollerade av inköps- och upphandlingsförvaltningen.

Vid en placeringsförfrågan söker Spink i första hand alltid utförare i egen regi, därefter utförare med IOP följt av utförare med ramavtal och sist tillfrågas utförare som får direktupphandlas. När lämpliga utförare hittats rekommenderar Spink förvaltningen tre utförare (vid direktupphandling). Därefter upprättas ett placeringsavtal mellan utföraren och den placerande nämnden. Vid direktupphandling ansvarar Link (lokal inköpsamordnare) för att upprätta placeringsavtal och säkerställa dokumentation vid direktupphandling. Av avtalet framgår båda parternas åtaganden och skyldigheter, bland annat förvaltningens rätt att omedelbart häva avtalet vid allvarliga missförhållanden.

3.3.3.2 Under avtalsperioden

Spink genomför basuppföljning av alla privata utförare i utförarregistret vilket innebär löpande kontroll, exempelvis genom daglig bevakning via Creditsafe och mediabevakningstjänsten Retriever. Halvårsvis begärs uppgifter om återkallade tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg. De intervjuade i socialförvaltningen uppger att denna kontroll inte är en garanti för att giltiga tillstånd finns på plats. Det nämns exempel på utförare som betalar familjehem för tillstånd eller köper dotterbolag som har tillstånd för att kunna använda dem för andra bolag. Andra exempel som ges är att yrkestitlar som ska utgöra garant för de utbildningskrav som tillståndsgivningen kräver säljs till oseriösa utförare. Det kan även vara så att den kravställda kompetensen finns inom bolaget vid tillfället för tillståndsgivningen men att anställningen senare avslutas utan att detta anmäls till Inspektionen för vård och omsorg. Enligt Spink är kontrollen i sig en egenkontroll av att arbetssättet är fungerande, kontrollerna har visat att Spink haft kännedom om samtliga indragna tillstånd. Vidare uppges att Spink dessutom får information om indragna tillstånd via utföraren, inköps- och upphandlingsförvaltningen, placerande förvaltningar och mediebevakning.

Socialstyrelsens föreskrift och allmänna råd anger att, efter samtycke, bör registeruppgifter hämtas från Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan. Fullmäktiges riktlinje för familjehemsvård anger att registeruppgifter från Socialtjänsten och Polisen ska inhämtas i samband med en placering och därefter återkommande under hela placeringsperioden. Riktlinjen har reviderats i början av

³³ Exempel som nämns är Skandinavisk Sjukvårdsinformation SSIL och Inspektionen för vård- och omsorg.

2024, vi noterar att vissa förtydliganden gjorts avseende konsulentstödda familjehem, exempelvis vad gäller uppföljning och insyn samt att Transportstyrelsen har lagts till som ytterligare en myndighet att inhämta registerutdrag ifrån.

Enligt gällande ramavtal ska utföraren visa upp registerutdrag för beställande förvaltning. I placeringsavtalen förtydligas kraven, bland annat att utföraren ska ha registerutdrag som inte är äldre än sex månader för samtliga av familjehemets medlemmar som är över 15 år. I de fall utföraren inte följer detta ska förvaltningen begära in registerutdragen.

Inför varje placering inhämtar förvaltningen registerutdrag på alla som är 15 år och äldre och är skrivna på samma adress som det tilltänkta familjehemmet. Därefter inhämtar förvaltningen registerutdrag löpande en gång per år under tiden för placeringen.

När Spink genomför verksamhetsbesök ställs kontrollfrågor avseende registerutdragen. Någon specifik kontroll av att registerutdrag finns, exempelvis genom att begära att få se arbetsgivarens anteckning om att utdrag har inhämtats, görs inte.

3.3.3.3 Rekommendationsstopp

Vid avvikelse eller misskötsel kan Spink besluta om rekommendationsstopp. Det innebär att Spink under en tid av max sex månader inte rekommenderar den aktuella utföraren till socialförvaltningarna, därefter görs en ny lämplighetsbedömning. Finns det en pågående placering hos en nyligen borttagen utförare ansvarar Spink för att informera beslutet till berörd förvaltning.

Spinks basuppföljning har under 2023 lett till att 54 verksamheter tagits bort från utförarregistret av orsaker som ekonomiska brister, information från Inspektionen för vård och omsorg eller utifrån en samlad bedömning av flera faktorer. Därtill har flera verksamheter tagits bort av administrativa orsaker eller på grund av förtida upphörande av ramavtal. Det finns också leverantörer som är avpublicerade från utförarregistret utifrån ekonomiska brister i väntan på uppföljning och vidare bedömning.³⁴

3.3.4 Uppföljning

Socialnämndens ansvar att följa upp privata utförares verksamhet, sker delvis via inköps- och upphandlingsförvaltningen och Spink. Verksamhet som utförs av privat utförare där nämnden är huvudman följs upp på tre nivåer:

- placerande socialsekreterare ansvarar för att individuppföljning genomförs
- nämnden för inköp- och upphandling ansvarar för uppföljning av ramavtal
- Spink ansvarar för uppföljning och kontroll av direktupphandlade leverantörer som Spink rekommenderar.

³⁴ Uppföljning av privata utförare 2023 Socialförvaltningen Sydväst 20240112.

Spink har i uppdrag att tillsammans med inköps- och upphandlingsnämnden och socialnämnderna systematisera och samordna leverantörsuppföljningen vad gäller kvalitet, ekonomi, resultat och leverans. Uppföljningen sammanställs i en rapport som förmedlas till socialförvaltningarna och förvaltningen för funktionsstöd. Syftet med sammanställningen är att skapa en bra överblick och insyn för berörda förvaltningar/nämnder, identifiera förbättringsområden samt utgöra underlag till förvaltningarnas årsrapporter.

Representanter från Spink och inköps- och upphandlingsförvaltningen har kontinuerliga avstämningsmöten och löpande samarbete kring avtalsfrågor och synpunkter. Samarbete och erfarenhetsutbyte kring leverantörer avseende bland annat krav och villkor i avtal sker exempelvis löpande i kontakt mellan placeringshandläggare på Spink och ansvarig upphandlare på inköps- och upphandlingsförvaltningen. Ansvariga upphandlare på inköps- och upphandlingsförvaltningen och jurist på Spink träffas på regelbundna avstämningsmöten för att diskutera inkomna synpunkter i Spinks ärendehanteringssystem avseende ramavtalsleverantörer. Gemensamma diskussioner förs kring förslag på åtgärder kring uppföljning och hantering samt ansvarsfördelning av synpunkter.

3.3.4.1 Placeringsavtalen

Socialnämndens socialsekreterare ansvarar för att följa upp samtliga delar i placeringsavtalen samt för att utreda och följa upp inkomna avvikelser. För detta finns en dokumenterad uppföljningsrutin, stöd kan hämtas från den lokala inköpssamordnaren. För anmälan av avvikelser finns ett specifikt formulär.

3.3.4.2 Synpunktshantering

Spink är mottagare av förvaltningarnas synpunkter på utförare i såväl egen som privat regi. Under 2023 inkom 112 synpunkter varav 96 avsåg privata utförare. Av dessa gällde 22 konsulentstött familjehemsvård och 11 skyddat boende. Som en följd av inkomna synpunkter beslutade Spink om rekommendationsstopp för två direktupphandlade utförare av konsulentstött familjehemsvård. Inköps- och upphandlingsförvaltningen beslutade om beställningsstopp avseende en ramavtalsleverantör för konsulentstött familjehemsvård, därutöver en skriftlig varning även det avseende konsulentstött familjehemsvård.

Företrädare för Spink bedömer att det föreligger en viss underrapportering varför informationsinsatser och en kvalitetssäkring av processen har varit prioriterad för 2023. En översyn av synpunktshanteringen har påbörjats med syfte att förbättra möjligheterna att omhänderta och agera på inkomna synpunkter.³⁵

3.3.4.3 Verksamhetsbesök

För att kontrollera kvaliteten i verksamheten genomför Spink verksamhetsbesök hos ett urval av utförarna. Antalet besök skiljer sig mellan åren och varierar beroende på om det tillkommer många nya utförare, målsättningen är att genomföra minst 70 planerade besök per år.

³⁵ Uppföljning av privata utförare 2023, socialförvaltningen Sydväst 20240112.

I början av varje år uppdateras en prioriteringsfil i syfte att säkerställa en systematik för prioriteringsordningen av årets verksamhetsbesök. Prioriteringen sker utifrån olika parametrar, exempelvis ges de utförare som staden köpt stor andel av under föregående år en högre prioritet. För insatsen skyddat boende som saknat såväl ramavtal som tillståndsplikt har behovet av besök bedömts högt. Under året kan information eller förändrade förutsättningar, exempelvis i form av uppkomna brister eller kritik mot en särskild utförare leda till en omprioritering av vilka som ska besökas. Spink uppger att en bättre struktur och systematik för händelsestyrda verksamhetsbesök har införts under hösten 2023.

Inför besöken begär Spink in tillsynsrapporter från Inspektionen för vård och omsorg och kontrollerar att skatter och avgifter är betalda. Vid besöken ska en särskild checklista och dokumentationsmall användas. För år 2023 hade Spink planerat in 13 besök hos konsulentstödda familjehem och 10 vid skyddade boenden. Vi har tagit del av dokumentationen från de verksamhetsbesök som genomförts fram till och med oktober 2023 vilket rörde sex utförare och nio verksamheter. Tre av utförarna var privata. Dokumentationen från besöken har gjorts i avsedd mall och är i form av intervjuanteckningar samt i stora drag utifrån gällande checklista. Det går dock inte att utläsa att legitimationskontroll av verksamhetens deltagande personal har gjorts, vilket checklistan föreskriver. Enligt Spink pågår det ett utvecklingsarbete för att öka kvaliteten på själva processen men också med syfte att styra om resurser för att öka andelen verksamhetsbesök hos privata utförare.

Utförarna har en skyldighet att dokumentera avvikelser och ha rutiner för risk- och avvikelshantering enligt ledningssystemet för systematiskt kvalitetsarbete. Detta framgår av placeringsavtalen. När Spink gör planerade och händelsestyrda leverantörsbesök efterfrågas alltid rutiner för risk- och avvikelshantering. Syftet har då varit att kontrollera utförarens arbete med ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Verifieringen sker genom dialog, någon systematisk kontroll av att det finns en nedtecknad och upprättad rutin genomförs inte. Förvaltningen uppger att inköps- och upphandlingsförvaltningen ibland begär in rutiner vid den systematiska ramavtalsuppföljningen.

Kontrollerna vid verksamhetsbesök uppges vara under utveckling för att tydligare specificera vad Spink kontrollerat och hur det ska dokumenteras.

Handläggarna vid såväl socialförvaltningen som Spink gör bedömningen att uppföljningarna är viktiga, särskilt vid nya/okända leverantörer, men också för att kunna fånga signaler i ett tidigt skede. Flera oseriösa utförare uppges bedriva familjehemsvård utan adekvat kompetens vilket är ett skäl till att besöken anses nödvändiga, bland annat för att kunna fånga kulturen på plats och bedöma den enskilda situationen.

Företrädare för Spink beskriver att uppföljningsprocessen är komplex. Det handlar dels om att kvaliteten hos både utföraren och familjen ska säkerställas, dels om att flera myndigheter och förvaltningar samt enheter inom förvaltningarna med olika uppföljningsansvar är involverade. Till det kommer att kommunens uppföljningsansvar i relation till Inspektionen för vård och omsorg enligt förvaltningen är otydlig. I uppföljningsrapporten av privata utförare 2023 framgår att förvaltningarnas egenkontroller för dels säkerställandet av att placeringsavtal följs, dels för fakturahantering skiljer sig åt mellan förvaltningarna.³⁶

Enligt Spink ska en översyn av uppföljningsprocessen genomföras och det finns en förhoppning om att de åtgärder som föreslås i den statliga utredningen *För barn och unga i samhällsvård* kan leda till en ökad tydlighet när det gäller ansvarsfördelningen mellan socialnämnden och privata verksamheter med konsulentstöd.³⁷

3.3.4.4 Insatsen skyddat boende

När det gäller insatsen skyddat boende skickar socialförvaltningen planeringsunderlag och uppdrag till utföraren. De intervjuade uppger att redan dagen efter placeringen sker en uppföljning, fysiskt eller digitalt, av placeringen. Därefter görs regelbundna uppföljningar utifrån placeringsavtalets samtliga delar. Förvaltningen uppger att det vid anlitaandet av nya utförare genomförs tätare uppföljningar. Besök i de skyddade boendena beskrivs som nödvändiga för att fånga kulturen på plats, träffa personalen och utifrån det bedöma situationen. När det gäller insatsen skyddat boende uppger de intervjuade att de är trygga med de kontroller som Spink genomför.

3.3.4.5 Arvoden och omkostnadsersättning

Familjehemmen kan få två typer av ersättning: *arvode* som räknas som lön för det arbete och den tid som uppdraget innebär och *omkostnadsersättning* som ska täcka barnets normala och löpande behov för försörjning och livsföring i övrigt. Den ekonomiska ersättningen till familjehemmet betalas som regel ut via konsumenten som ska betala arbetsgivaravgifter och göra skatteavdrag på utbetalat arvode. Enligt fullmäktiges beslut ska Sveriges Kommuner och Regioners rekommendationer om ersättningsnivåer följas.³⁸ I vissa speciella fall kan ersättning för extra utrustning till barnet, exempelvis cykel eller surfplatta, betalas ut. I dessa fall finns inga rekommenderade schabloner. Staden har upprättade rutiner och överenskommelser om de olika kostnadsnivåerna.

Enligt Skatteverkets rättsliga vägledning bör individens behov som ligger till grund för tilläggskostnader motiveras med tillförlitlig dokumentation i det enskilda fallet. För att en ersättning för extra utrustning ska behandlas som en kostnadsersättning ska det finnas ett beslut hos kommunens socialnämnd. Om ersättningen betalas ut av ett konsultföretag ska det finnas ett underlag som visar att omkostnadsersättningen avser sådan extra utrustning som barnet

³⁶ Uppföljning av privata utförare 2023, Socialförvaltning Sydväst 2024-01-12.

³⁷ SOU 2023:66.

³⁸ Göteborgs Stads riktlinje för familjehemsvården i Göteborgs Stad.

behöver och som också tillhör barnet vid en eventuell flytt från familjehemmet. Generellt gäller att det ska finnas underlag i form av kvitto, som styrker inköpet av den extra utrustningen.³⁹ Kontroll av omkostnadsersättning och tilläggskostnader över det fastställda schablonbeloppet hanteras enligt förvaltningen av Skatteverket.

Socialförvaltningen har ansvar för att kontrollera rimlighet i de fakturor som förvaltningen betalar. Förvaltningen har också rätt att begära kopior på verifieringar och övrigt underlag som ligger till grund för utförarens arbete. Enligt intervjuerna är de privata utförarna inte alltid villiga att lämna denna information. Förvaltningen uppger att inför en ny upphandling ska en översyn av vilka krav kommunen kan ställa vid fakturering när det gäller redovisning av bland annat arvode och omkostnadsersättning göras.

3.3.4.6 Avtalsuppföljning

Socialnämnd Sydväst har i dagsläget cirka elva placeringar i konsulentstött familjehemsvård. Vi har begärt socialförvaltningens dokumentation avseende sex direktupphandlade konsulentstödda familjehem.

- För en saknades all dokumentation.
- För två av placeringarna saknades direktupphandlingsdokumentation.
- Ett placeringsavtal gick ut i september 2022 men förlängdes i juni 2023 för att gälla under perioden oktober 2022 till och med november 2023. Avtalet förlängdes således retroaktivt. Huruvida det fattats beslut om förlängningen framgår inte. Vid tillfället för vår begäran hade avtalet inte kommit tillbaka till förvaltningen från utföraren, enligt rutinen ska det ha återkommit inom 2–3 veckor.
- Fyra placeringar pågick trots att avtalen gått ut.
- Uppgift om leverantörskontroll saknas för tre placeringar, för en av dessa finns en kommentar ”familjeenheten tog hand om spink”. Vad det innebär framgår inte.
- Uppgift om tillståndskontroll saknas för fyra placeringar.
- Ett stickprov visade att det var ett diarienummer för placeringsavtalet och ett annat för tillhörande direktupphandlingsdokument.

Efter avstämning med förvaltningen framkommer att förvaltningen tidigare identifierat brister i avtalshanteringen när det gäller utförda insatser av privata utförare. Förvaltningen uppger att ett utvecklingsarbete har påbörjats i syfte att säkerställa att avtal och fullständig dokumentation finns på plats. Som en del i detta utvecklingsarbete har avtalshanteringen flyttats från avdelningsnivå till en centraliserad avtalsfunktion inom förvaltningen. Förändringen genomfördes under 2023 och bedöms enligt förvaltningen bidra till minskad risk för brister i dokumentation. Utvecklingsarbetet är pågående.

³⁹ https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/370021.html?date=2018-06-19&&pk_vid=4c7d1198044f63eb153907038812ed0c den 4 januari 2024.

3.3.5 Samverkan

De intervjuade beskriver att etablerandet av Spink har resulterat i stärkt kompetens. Därutöver att det finns ett bra samarbete och en god dialog mellan inköps- och upphandlingsförvaltningen, Spink och socialförvaltningen. Då samverkan med förvaltningen för funktionsstöd identifierats som ett utvecklingsområde har en processledare för gränssnittsfrågor tillsatts. Förvaltningen har också identifierat ett behov av att stärka samarbetet med Västra Götalandsregionen.⁴⁰ För att få bättre kontroll över de familjehemsverksamheter som staden använder uttrycker de intervjuade att en central lista över samtliga familjehem hade varit en fördel.

Inför pågående upphandlingar har inköps- och upphandlingsförvaltningen, i samråd med jurist på Spink, gjort en översyn av ramavtalsvillkoren och kopplade viten. Två nya skrivningar har tillkommit avseende viten som beställaren kan kräva ut. Den ena gäller ”påföljder vid fel i uppdrag” och den andra om ”påföljder vid försenad dokumentation”. Förändringarna förväntas ge bättre möjligheter till effektivare åtgärder. Med grund i en nulägesanalys har en handlingsplan med åtgärder för att öka beställarkompetensen i socialförvaltningarna tagits fram och arbetet med åtgärderna har påbörjats.

3.3.6 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att socialnämnd Sydväst i samverkan med Spink har ett systematiskt arbetssätt för att motverka välfärdsbrott när det gäller konsulentstödd familjehemsvård och insatsen skyddat boende. Samtidigt är det vår bedömning att möjlighet till förbättring finns.

Nämnden bör vidta åtgärder för att verifiera att utförarna bedrivit ett systematiskt kvalitetsarbete, dokumenterar avvikelser och har rutiner för risk- och avvikelshantering. Nämnden behöver också säkerställa att förvaltningen genomför och dokumenterar legitimationskontroller vid verksamhetsbesök.

Revisionskontoret ser positivt på den planerade översynen av kravställningar i samband med fakturering. I översynen bör nämnden se till att stärka arbetet med att kräva in sammanställningar över ersättningsarna som ska bekostas.

Revisionskontoret bedömer att den noterade avsaknaden av upphandlingsdokumentation innebär en risk för att det inte går att säkerställa att ärendet har hanterats av Spink och att väsentliga kontroller därmed har genomförts. Nämnden behöver därför se till att upphandlingsdokumentation upprättas och hanteras korrekt. Utvecklingsarbetet som påbörjats i syfte att säkerställa att avtal och fullständig dokumentation finns på plats, bland annat genom att centralisera avtalsfunktionen bedöms som en bra åtgärd.

Avslutningsvis bedömer vi att nämnden bör efterfråga ett tydliggörande från kommunstyrelsen gällande uppföljningsansvaret av privata utförare i relation till såväl myndigheter som stadens övriga nämnder.

⁴⁰ Årsrapport 2022 sidan 40 om Barn och Unga.

3.4 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 mot beslutat förfrågningsunderlag enligt denna lag. Valfrihetssystemet infördes 2018 i Göteborg och fullmäktige har sedan dess genomfört två revideringar av förfrågningsunderlaget. Det har bland annat handlat om beslut om en ny ersättningsmodell och att verksamheten från och med 2019 blev tillståndspliktig. I april 2023 reviderades kraven på utförarna av hemtjänst. Vid detta tillfälle beslutade fullmäktige också att äldre samt vård- och omsorgsnämnden ska ansvara för nästkommande revidering.⁴¹

Vid revidering av förfrågningsunderlag ska aktuella och pågående utförare ta ställning till om de vill ingå nytt kontrakt med Göteborgs Stad och om så är fallet ska nytt kontrakt tecknas inom tre månader. Om utförare inte vill ingå nytt kontrakt ska de brukare som valt utföraren ges möjlighet att välja annan utförare. Stadens kostnader för hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem uppgick 2023 till cirka 962,8 miljoner kronor (varav funktionsstöd stod för drygt 97,3 miljoner kronor). Antalet privata utförare uppgick till 11.

3.4.1 Brottsförebyggande åtgärder

Det här avsnittet inleds med våra iakttagelser när det gäller de brottsförebyggande åtgärder som äldre samt vård- och omsorgsnämnden gör innan avtal sluts med privata utförare. Därefter följer iakttagelserna rörande åtgärder under avtalsperioden. När det gäller bistånd om hemtjänst för personer med funktionsnedsättning upp till 65 år är det nämnden för funktionsstöd som utreder, beställer och ersätter utförarna. Av det skälet har vi även genomfört intervjuer vid förvaltningen för funktionsstöd och avsnittet avslutas med våra iakttagelser avseende det.

3.4.1.1 Före avtalsperioden

Den upphandlande myndigheten ska annonsera på den nationella webbplats som upprättats för ändamålet. Förfrågningsunderlaget ska tillsammans med annonsen finnas tillgängligt på webbplatsen. Den upphandlande myndigheten får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Vilka omständigheter som får medföra uteslutning av den sökande framgår av lagstiftningen, exempelvis om den sökande är föremål för konkurs eller liknande, är dömd för brott eller gjort sig skyldig till allvarligt fel som avser yrkesutövningen, inte fullgjort sina skyldigheter i fråga om socialförsäkringsavgifter och skatt, i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna

⁴¹ Kommunfullmäktige 2023-04-27 § 20.

begärda upplysningar eller lämnat felaktiga upplysningar som begärts med stöd av lagen.⁴²

Av fullmäktiges beslutade förfrågningsunderlag framgår utförarens skyldighet att hålla Göteborgs Stad informerad om händelser i organisationen som kan påverka utförandet av tjänsten, samarbetet och vad som avtalats. Vidare ska utföraren på eget initiativ meddela Göteborgs Stad om kritik angående verksamheten lämnats av Inspektionen för vård och omsorg, Arbetsmiljöverket eller annan myndighet. Kopia på eventuella tillsynsrapporter eller förelägganden ska omgående skickas till Göteborgs Stad. Utföraren ska också överlämna årsrapport, ekonomisk redovisning, årlig kvalitetsrapport samt underlag till Göteborgs Stads patientsäkerhetsarbete. Utföraren är skyldig att medverka i uppföljning och tillhandahålla uppgifter om verksamheten som Göteborgs Stad anser vara nödvändiga.

Handläggningen av ansökningar för att bli privat utförare av hemtjänst genomförs av enheten för kontrakt och uppföljning med hjälp av stadens upphandlingsverktyg TendSigns LOV-modul. Ifyllt ansökan och bilagor laddas ner i en ärendebas och diarieförs. Därefter genomförs kontroller av att kraven för att bli godkänd uppfylls, detta dokumenteras i en så kallad kontrollista (checklista) alternativt via en tjänsteanteckning som diarieförs. Vi har tagit del av kontrollistor för de privata utförare som kommunen hade avtal med vid tillfället för granskningen. Granskningen visar vissa brister, exempelvis saknas uppgift om ansvarig handläggare i vissa fall. I ett par fall saknas uppgift om förvaltningen kontrollerat om utföraren gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen, i ett annat fall uppges att en viss kontroll inte gjorts. Skäl till detta anges ej. Därutöver noteras att datum för utförd kontroll saknas i vissa listor och att en del kontroller har genomförts genom dialogmöten med utförarna.

Efter genomförda kontroller ska förvaltningsdirektören besluta om att godkänna eller inte godkänna ansökan. Så snart en ansökan har godkänts ska myndigheten utan dröjsmål teckna avtal med leverantören.⁴³ I avtalet ska det framgå att samtliga krav som ställdes vid ansökan är gällande. De krav som kan följas upp först efter att verksamheten är i gång ska också framgå. Efter avtalets upprättande behöver utföraren genomföra ett antal aktiviteter för att bli valbar för brukarna. Det handlar om att:

- delta i uppstartsmöte om Göteborgs Stads organisation och om kommunal hälso- och sjukvård.
- utse en kontaktperson för it som ska delta i en heldagsutbildning för att kunna hantera de it-stöd Göteborgs Stad ställer krav på att utföraren ska hantera.
- skicka in försäkringsbrev för Göteborgs Stads bedömning.

Vi har granskat de avtal som kommunen har med privata utförare av hemtjänst. Avtalsmallen är skapad i det ovan nämnda upphandlingsverktyget och är enligt enheten för kontrakt och uppföljning inte fullt ut användarvänlig och optimal för ändamålet. Av avtalen ska det tydligt framgå att samtliga krav som gäller för

⁴² Prop. 2008/09:29 och lagen om valfrihetssystem (2008:962) kap. 6–8.

⁴³ Prop. 2008/09:29 och lagen om valfrihetssystem (2008:962) kap. 6–8.

att bli godkänd, tillsammans med de krav som kan följas upp först när verksamheten är i gång, gäller under hela avtalsperioden. Upphandlingsverktyget styr vilka krav som i avtalet ska bekräftas vara uppfyllda genom att uppgift avseende detta ska fyllas i. Det innebär att det för den oinvidde läsaren framstår som att vissa krav saknar uppgift om de är uppfyllda eller ej. Som tidigare nämnts är de kontroller som genomförs vid ansökningstillfället dokumenterade och diarieförda. Därutöver intygar utföraren genom den elektroniska signeringen att samtliga krav godkänns och ska uppfyllas.

I de fall en utförare inte lever upp till kravet om ekonomisk stabilitet och finansiell ställning kan en moderbolagsgaranti eller en förklaring från utförarens revisor godtas som garant för att kravet ändå uppfylls. Förvaltningens anvisningar anger att vid utfärdandet av en moderbolagsgaranti är det viktigt att säkerställa att garantin är korrekt skriven. I granskningen har vi tagit del av en sådan moderbolagsgaranti och konstaterar att den inte följer anvisningen då den är formulerad så att det framstår som att moderbolaget går i god för moderbolaget i stället för det aktuella dotterbolaget. Enligt uppgift från förvaltningen har moderbolagsgarantin bedömts och godkänts av enheten för kontrakt och uppföljning med stöd av förvaltningsjurist. De personer som gjort bedömningen och godkännandet finns idag inte kvar vid förvaltningen, det finns inte heller någon dokumentation som styrker förvaltningens bedömning att moderbolagsgarantin är korrekt skriven.

3.4.1.2 Under avtalsperioden

Under avtalsperioden genomför enheten för kontrakt och uppföljning regelbunden bevakning via Bisnode infotorg⁴⁴ och årliga basuppföljningar. Vid indikation på att en utförare brister i att uppfylla krav görs en så kallad händelsestyrd uppföljning. Nya utförare följs upp efter nio månader och innebär att utföraren gör en självskattning av hur väl de lever upp till kraven som ställs på dem som utförare och den tjänst som de bedriver. De ska även inkomma med redovisning av personalredogörelse och eventuella synpunkter/klagomål och avvikelser. Utifrån resultatet av självskattningen och inkomna uppgifter hålls intervjuer med utförarens anställda samt dialogmöte med ansvarig chef. Vid dessa tillfällen kontrolleras också att kraven på lokalen uppfylls, att chef och rutiner finns på plats samt att anställda fått introduktion om hur rutiner och avvikelser ska hanteras.

3.4.1.2.1 Kontroll av utförda tjänster

Olika utredningar visar att fusk inom hemtjänstverksamhet kan handla om att utförare fakturerar för fler utförda timmar än vad som beviljats, att brukarens behov överdrivs eller att utföraren inte genomför de insatser som brukaren beviljats. Utförare kan fuska med tidsregistrering, både digitalt och manuellt.

En risk för fusk som de intervjuade lyfter är kopplad till de privata utförarnas möjlighet att erbjuda brukarna tilläggstjänster. Det finns inga regler för vad en sådan tjänst ska innehålla men det är en överenskommelse mellan utföraren och brukaren där brukaren betalar utföraren direkt för tjänsten. En tilläggstjänst kan

⁴⁴ Bisnode infotorg är en tjänst i vilken Creditsafe ingår för kontroll av kreditvärdighet.

vara en tjänst som ingår i biståndsbeslutet, exempelvis kan brukaren önska mer omfattande hjälp med städning än vad som beslutats. Det är viktigt att det är tydligt vad som utförs inom ramen för den avgift som brukaren betalar till Göteborgs Stad och vad som är överenskommet mellan utförare och brukare om att utföra tilläggstjänster. Utföraren har möjlighet att manuellt lägga in extra tid i tidredovisningssystemet, ett skäl skulle kunna vara att personalen behövt stanna hos brukaren längre än vad som har beslutats. Förvaltningen saknar möjlighet att i systemen kontrollera hur de extra timmarna har använts. Det går inte att se hur mycket tid som beviljats, endast hur mycket tid som har utförts. Det går inte heller att utläsa vad som registrerats manuellt. Enligt de intervjuade medför det en risk för att en oseriös utförare kan begära ersättning för manuellt inlagda extratimmar av kommunen men som använts för att utföra en tilläggstjänst och får på det viset betalt både av kommunen och brukaren.

Ersättningsunderlaget som ligger till grund för utförarnas fakturor innehåller individuppgifter medan fakturorna visar en samlad summa för alla brukare. Enligt stadens bestämmelser ska ersättningsunderlaget inte bifogas fakturan. De intervjuade uppger att kontrollen mer är att likna vid en rimlighetsbedömning än en faktisk kontroll då den detaljeringsgrad och spårbarhet som krävs för en effektiv uppföljning saknas.

I systemstödet finns dock rapporter som visar vilken insats som utförts och vilken tid som har använts för att utföra insatsen, om personalen stämplat in hos brukaren eller om tiden är inlagd manuellt i efterhand. Därutöver är det möjligt att göra en jämförelse om hemtjänstens utförda tid stämmer överens med den tid som är beviljad. Tillgången till dessa rapporter är dock begränsad med hänvisning till sekretess och dataskyddsförordningen vilket innebär att enhetschefer inte kan ta del av underlagen på ett enkelt sätt. Enheten för kontrakt och uppföljning behöver beställa utdrag från systemförvaltare för att kunna genomföra kontroller. Enligt uppgift pågår för närvarande ett arbete så att fler än administratör och systemförvaltare ska få behörighet att ta del av dessa uppgifter.

En annan svårighet som lyfts i granskningen är att tiden för att genomföra kontroller av ersättningsunderlag och betala ersättning till leverantörerna är begränsad till ett par dagar. Därför godkänns fakturor även om det finns misstanke om någon felaktighet, rättelse kan ske först vid nästa fakturakontroll (nästa månads-skifte).

Enligt en utredning som genomförts av stadsledningskontoret är fusk med tidsregistrering svårt att upptäcka hos privata utförare om inte oanmälda besök görs. I stadens avtal för hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem framgår att staden kan komma att genomföra oanmälda hembesök hos utförarens brukare. Hembesök är emellertid något som ska hanteras med stor försiktighet. Som huvudregel ska frågan om hembesök diskuteras med den enskilde före hembesöket, så att denne kan ta ställning till och acceptera integritetsintrånget eller inte. Samtycket som den enskilde lämnar måste dessutom vara reellt. Den enskilde får alltså inte känna sig tvingad till att samtycka till hembesöket. Mot bakgrund av detta får oanmälda hembesök endast genomföras i undantagsfall, exempelvis om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation. Justitieombudsmannen har riktat skarp kritik mot nämnder i Göteborg som genomfört oanmälda

hembesök. Justitieombudsmannen refererar till såväl socialtjänstlagen som regeringsformen, av den senare framgår att ”var och en är skyddad mot bland annat husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida. Med intrång avses bland annat intrång i någons bostad som inte sker i undersökningssyfte. Skyddet får endast begränsas genom lag.”⁴⁵ Enligt uppgift från förvaltningen genomförs inte oanmälda hembesök.

Huvudregeln är att alla transaktioner ska attesteras av kontroll- och beslutsattestant. Utbetalningar ska även godkännas av betalningsattestant. Av intervjuerna framkommer att enhetschefer både kontroller och attesterar fakturorna, det vill säga dualitetsprincipen nyttjas inte. Enligt uppgift har förvaltningen uppmärksammat dessa brister under våren 2023 och ett arbete har genomförts för att säkerställa följsamhet mot gällande krav.

3.4.1.2.2 *Hemtjänst som hanteras av nämnden för funktionsstöd*

Som nämndes inledningsvis följer avslutningsvis iakttagelser när det gäller insatser för hemtjänst som nämnden för funktionsstöd utreder, beställer och ersätter. Enheten för kontrakt och uppföljning vid äldre samt vård- och omsorgsnämnden är mottagare för avvikelser, genomför bakgrundskontroller och uppföljningar även för denna målgrupp. Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen tar även fram underlaget för de kostnader som funktionsstöd ska ersätta.

De intervjuade vid förvaltningen för funktionsstöd uppger att den nya nämndsorganisationen har medfört att kontroll och uppföljning är mer delat mellan förvaltningar och att såväl dataskyddsförordningen som sekretessbestämmelser försvårar informationsutbytet. Vidare finns det en uppfattning om att underlagen försämrats jämfört mot tidigare och att ansvarsfrågan blivit otydligare. Tidigare hade funktionsstöd högre behörighet i systemet. Idag kan enhetscheferna och administratörerna vid förvaltningen för funktionsstöd inte ta del av ersättningsunderlagen alls. Kostnaderna för insatserna redovisas i klumpsummor vilket enligt de intervjuade innebär svårigheter att genomföra en effektiv och ändamålsenlig kontroll av utförda insatser. Enligt uppgift från enheten för kontrakt och uppföljning pågår även här ett arbete för att behörigheter ska kunna ges till förvaltningen för funktionsstöd så att de kan ta del av ersättningsunderlag på individnivå.

Av våra intervjuer med förvaltningen för funktionsstöd framkommer också att systemstöden begränsar möjligheten att sammanställa avvikelser över tid och att det saknas möjlighet att utläsa om flera avvikelser är kopplade till en och samma utförare. Under granskningens gång har debiteringen ändrats från utförd till beviljad tid, vilket uppges försvåra kontrollmöjligheterna ytterligare.

För att ha kontroll över hur lång tid genomförda insatser tar ska hemtjänstpersonalen skanna ett kvittensmärke (QR-kod) hos brukaren vid såväl ankomst som när de lämnar bostaden. Av förfrågningsunderlaget och därigenom även upprättade avtal framgår vilken reglering som gäller avseende detta. Enligt enheten för kontrakt och uppföljning ansvarar utföraren för att samtliga brukare har en uppsatt QR-kod samt att respektive brukare inte har flera QR-koder. Vidare uppges

⁴⁵ JO 2022/23 s. 379. 2021-10-18 Diarienummer: 1188–2020.

att det i undantagsfall kan förekomma att enskilda brukare har invändningar mot att ha ett kvittensmärke. Inträffar detta ska utföraren kontakta handläggare vid förvaltningen för bedömning och vidare hantering. Enligt förvaltningen för funktionsstöd har deras uppföljning visat att brukarna ges möjlighet att välja om de vill ha en QR-kod eller ej, samt att vissa brukare inte fått frågan om att sätta upp ett sådant kvittensmärke. Saknas detta kvittensmärke måste tidsregistreringen läggas in manuellt.

3.4.2 Uppföljning

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden har fattat beslut om en plan för uppföljning. I planen framkommer att alla utförare, oavsett regi, ska följas upp på enhetsnivå. Resultat av uppföljningen ska värderas utifrån en skala; uppfyller krav, anmärkning, avvikelse eller stor avvikelse. Uppföljningen genomförs av enheten för kontrakt och uppföljning som inhämtar underlag från verksamheten.

Som tidigare nämnts genomförs årliga basuppföljningar, särskilda uppföljningar av nya utförare och händelsestyrd uppföljning. Händelsestyrd uppföljning kan förekomma om ledande personer byts ut eller om det framkommer brister i tillgänglighet. Det kan också handla om att det uppstår någon särskild händelse eller att andra myndigheter lyfter klagomål, avvikelser eller brister. Slutligen genomförs riktade uppföljningar utifrån olika fokusområden, exempelvis krav i avtalen eller ett politiskt beslut.

Resultaten av uppföljningarna kan enligt förfrågningsunderlaget leda till anmärkning, avvikelse, stor avvikelse samt varning eller hävning av kontrakt. Vid stor avvikelse ska rättning ske omedelbart. Varning kan ges vid stor avvikelse oavsett om avvikelserna åtgärdats eller om det bedöms att utföraren inte klarar att åtgärda stor avvikelse. I detta fall kan hävning av kontraktet komma att bli aktuellt. Varning gäller fram till dess att stor avvikelse är åtgärdad och en åtgärdsplan (om sådan bedöms nödvändig för att stor avvikelse inte ska upprepas) är godkänd. Under den tid som varningen gäller är utföraren inte valbar som utförare för nya uppdrag. Hävning av kontrakt kan bli aktuellt om utföraren dömts för brott, gjort allvarliga fel i yrkesutövningen, om stor avvikelse inte åtgärdas eller vid kontraktsbrott av väsentlig betydelse (exempelvis att giltigt tillstånd saknas eller att oriktiga uppgifter har lämnats vid ansökan).⁴⁶ I dagsläget har staden hävt fyra avtal sedan starten 2018 varav ett upphävdes 2023.

Vid avvikelse ska utföraren upprätta en åtgärdsplan som ska godkännas av enheten för kontrakt och uppföljning. Enheten för kontrakt och uppföljning begär in åtgärdsplanerna och genomför systematiska kontroller av att utförarna vidtar åtgärderna. Som tidigare nämnts genomförs ibland kontroller på plats, exempelvis av att lokalerna är ändamålsenliga.

Revisionskontoret har tagit del av de senaste utförarrapporterna för tio utförare som kommunen anlidade vid tillfället för granskningen. Samtliga utförare utom en hade 1–4 avvikelser vardera. De flesta avvikelserna avsåg att utföraren inte når upp till den kravställda nivån på godkänd omvårdnadsutbildning men även

⁴⁶ Lagen om valfrihet 7 kap. §1.

arbetsvillkor. Tre av utförarna fick 1–2 anmärkningar. Krav på åtgärdsplan har framställts av förvaltningen.

Uppföljningen ingår i nämndens ordinarie uppföljningsprocess och tillförs delårs- och/eller årsrapportering. I den årliga uppföljningen ingår även att följa upp det systematiska kvalitetsarbetet genom exempelvis inlämnade kvalitetsrapporter och brukarenkäter.

3.4.3 Samverkan

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden har fullmäktiges uppdrag att utveckla sina interna processer, prioritera det gemensamma arbetet mot fusk, stärka den interna samverkan, färdigställa och implementera handläggarstöd och rutiner samt utveckla samverkan med förvaltningen för funktionsstöd och socialförvaltningarna. Av nämndens delårsrapport framgår att det har bildats en arbetsgrupp med representanter från myndighetsavdelningen vid förvaltningen (beslutar om insatser) och enheten för kontrakt och uppföljning. Gruppen samordnas av stadsledningskontoret. Gruppen har kommit fram till att uppdraget ska delas upp så att myndighetsavdelningen ska ansvara för att utveckla processen för handläggning av hemvårdsbidrag och enheten för kontrakt och uppföljning ska svara för att utveckla processen gällande kontroll och uppföljning av utförare av hemtjänst. Av årsrapporten framgår att det pågående arbetet kring välfärdsbrott och hemvårdsbidraget samordnas tillsammans med representanter från förvaltningen för funktionsstöd.

3.4.4 Bedömning

Bedömningen är att äldre samt vård- och omsorgsnämnden i huvudsak har en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare i syfte att systematiskt motverka välfärdsbrott. Samtidigt bedömer revisionskontoret att det finns möjlighet till förbättring.

För att upptäcka oseriösa utförare krävs både insikt och kunskap om problemet och att olika åtgärder vidtas inom ramen för nämndens ordinarie arbete. Det krävs också att handläggare av tjänsten har kunskap om vad som utgör tecken på välfärdsbrott och vad som de bör vara uppmärksamma på vid genomförande av exempelvis individuppföljningar. Revisionskontoret ser därför positivt på de utbildningsinsatser som vidtagits för att säkerställa tillräcklig dokumentation vid de kontroller av krav som ska genomföras vid ansökningstillfället. Med hänvisning till att brister konstaterats i senare kontroller bedömer vi att nämnden behöver säkerställa att dessa insatser är tillräckliga.

Vår bedömning är att förvaltningens begränsade möjligheter att ur systemstödet kunna lyfta ut enskilda fakturor för vidare utredning innebär risker. Nämnden behöver därför utreda förutsättningarna för att vidta åtgärder kopplade till själva systemet alternativt säkerställa tillräckliga resurser så att kontrollen kan genomföras med den flexibilitet som krävs. Revisionskontoret bedömer också att nämnden bör se till att tillförlitliga kontroller av manuell registrering kan genomföras, alternativt införa begränsningar av manuell registrering.

I granskningen hänvisas till sekretesslagstiftningen och dataskyddsförordningen som ett hinder för överföring av uppgifter mellan enheter och myndighetsgränser och därmed en begränsning av kontrollmöjligheter. Det pågående arbetet med behörigheter för kontrollfunktioner vid såväl äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen som förvaltningen för funktionsstöd bedöms vara en ändamålsenlig åtgärd för att minska denna begränsning. Samtidigt är det vår bedömning att det finns behov av ytterligare åtgärder. Revisionskontoret menar att nämnden 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. Med hänvisning till att de organisatoriska gränserna mellan avdelningar kan försvåra informationsöverföring på grund av sekretess bör nämnden utreda om förändringar behöver vidtas.

I avtalen mellan upphandlande myndighet och utförare regleras villkoren under vilka utförare kan antas och uteslutas varför de utgör en central del i arbetet med att motverka våldfärdsbrott. Med hänvisning till att nämnden ansvarar för revideringen av förfrågningsunderlaget till upphandling av utförare av hemtjänst menar revisionskontoret att nämnden har goda förutsättningar för att arbeta brottsförebyggande.

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendationer:

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.