

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-09-14

Diarienummer N609-1785/22

Handläggare:

Amanda Andersson, Karin Pettersson

E-post: karin.pettersson@grundskola.goteborg.se  
amanda.2.andersson@grundskola.goteborg.se,

## Redovisning av uppdrag om kartläggning av rutiner för att motverka välfärdsbrott inom grundskolans verksamhetsområde

### Förslag till beslut

I grundskolenämnden,

Grundskolenämnden noterar förvaltningens redovisning och förklarar uppdraget fullgjort.

### Sammanfattning

Grundskolenämnden beslutade den 26 april 2022 att ge förvaltningen i uppdrag att kartlägga och vid behov justera de styrande dokument och strukturer som förvaltningen har för att motverka, upptäcka och beivra välfärdsbrottslighet.

I enlighet med nämndens uppdrag har förvaltningen kartlagt vilka styrande dokument och strukturer förvaltningen har för att motverka, upptäcka och beivra välfärdsbrottslighet. Resultatet redovisas i aktuellt tjänsteutlåtande.

### Bedömning ur ekonomisk dimension

Under de senaste åren har välfärdsbrott uppmärksammats alltmer och flera undersökningar visar att välfärdsbrottslighet ökar i omfattning. Välfärdsbrott drabbar kommuner, regioner och statliga myndigheter. Enligt Polismyndigheten har kopplingen mellan välfärdsbrott och kriminella nätverk ökat de senaste åren vilket innebär att välfärdsbrott kan finansiera den organiserade brottsligheten<sup>1</sup>.

Brottslighet generellt leder till stora samhällsekonomiska kostnader. Ett brottsförebyggande arbete kan bidra till kostnadsbesparingar i den offentliga ekonomin. I betänkandet av utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar (SOU 2021:49) framkommer att det inte med säkerhet går att uppskatta välfärdsbrottslighetens omfattning och inte heller dess ekonomiska konsekvenser, men enligt flera bedömare uppgår kostnaden till flera miljarder kronor per år.

### Bedömning ur ekologisk dimension

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

### Bedömning ur social dimension

Om oegentligheter sker systematiskt finns det risk för att verksamhetens kvalitet påverkas negativt. Ytterligare en risk är att staden blir en plattform för oseriösa aktörer vars

---

<sup>1</sup> Polismyndigheten (2020) Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten

verksamhet inte ser till elevernas bästa. Det är grundläggande och av yttersta vikt att grundskoleförvaltningen arbetar aktivt med att säkra att skattemedel används på ett korrekt sätt.

Välfärdsbrott innebär inte enbart att skattemedel utnyttjas på ett felaktigt sätt utan också att tillit och förtroende för hela det demokratiska samhällssystemet undergrävs. För att systemen ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs att de bidrag och förmåner som utbetalas kommer rätt person eller organisation till del med rätt belopp.

## **Samverkan**

Information har getts i facklig samverkansgrupp (FSG) den 5 december 2022.

## **Bilagor**

1. Protokollsutdrag grundskolenämnden, 2022-04-26 § 123

## Ärendet

Grundskolenämnden beslutade den 26 april 2022 § 123 att ge förvaltningen i uppdrag att kartlägga och vid behov justera de styrande dokument och strukturer som förvaltningen har för att motverka, upptäcka och beivra välfärdsbrottslighet. Förvaltningen redovisar nu uppdraget till nämnden.

## Beskrivning av ärendet

Enligt yrkandet som ligger till grund för uppdraget från nämnden behöver frågorna om välfärdsbrottslighet komma högre upp på agendan i Göteborg. Då skolan är den till omsättning sett största kommunala verksamheten bör grundskoleförvaltningen se över de strukturer och rutiner som finns på plats för att motverka, upptäcka och beivra välfärdsbrottslighet. Vid behov ska dessa även justeras.

I enlighet med nämndens uppdrag har förvaltningen kartlagt vilka styrande dokument och strukturer förvaltningen har för att motverka, upptäcka och beivra välfärdsbrottslighet.

## Tillvägagångssätt

Under de senaste åren har frågan om välfärdsbrott fått mycket fokus, bland annat genom statliga utredningar, myndighetsrapporter och mediabevakning. Därmed har det funnits mycket aktuellt material att ta del av som omvärldsbevakning.

En viktig del i utredningsarbetet har varit att skapa en uppfattning om kunskap och erfarenheter inom grundskoleförvaltningen och i Göteborgs Stad. Ett antal nyckelpersoner har identifierats och bidragit genom dialog utifrån respektive kunskaps- och ansvarsområden:

- Enhetschef, enheten utredning och juridik, grundskoleförvaltningen
- Förvaltningsjurist och skoljurist, enheten utredning och juridik, grundskoleförvaltningen
- Planeringsledare, enheten utredning och juridik, grundskoleförvaltningen
- Enhetschef, placeringsenheten, grundskoleförvaltningen
- Planeringsledare, enheten analys och beslutsstöd, grundskoleförvaltningen
- Ekonomicontroller/inköpsamordnare, ekonomienheten, grundskoleförvaltningen
- Kommunikatör, kommunikationsenheten, grundskoleförvaltningen
- Enhetschef, enheten juridik och tillsyn, förskoleförvaltningen
- Planeringsledare, Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet, Trygghet och samhälle, stadsledningskontoret

Utifrån dialogerna har ett antal styrande dokument samt aktuella områden identifierats och dessa har sedan granskats med utgångspunkt i att motverka, upptäcka och beivra välfärdsbrottslighet.

## Utredningens inriktning

En viktig utgångspunkt i arbetet har varit att definiera och avgränsa vad välfärdsbrott inom grundskoleförvaltningens ansvarsområde innebär. I uppdraget från nämnden står det angivet att alltifrån utbetalning av skolpeng till efterlevnad av krav vid upphandling kan bli föremål för välfärdsbrottslighet där oseriösa aktörer ser möjligheter att sko sig på det offentligas bekostnad.

När det gäller välfärdsbrott finns det ännu ingen allmän vedertagen definition. En definition som använts inom Göteborgs Stad är att välfärdsbrott innebär brott som begås mot välfärdssystemen och andra skattefinansierade eller skattesubventionerade system, såsom till exempel bidragsbrott och bedrägerier<sup>2</sup>. Brottsförebyggande rådet, Brå, anger att välfärdsbrottslighet i första hand inkluderar bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemet, men även stöd och ersättningar till föreningsliv och organisationer<sup>3</sup>.

Nämnden har även gett förvaltningen i uppdrag att tillsätta en extern granskning av eventuell förekomst av tystnadskultur, försök till otillåten påverkan och explicita samt implicita hot mot personal i Göteborgs Stads grundskolor och administrativa avdelningar. Utredningen ska vara klar den 30 november 2022 och resultatet kommer att presenteras muntligt på nämndens sammanträde den 13 december 2022. Med anledning av den granskningen har utredningen om välfärdsbrott avgränsats till att inte inkludera tystnadskultur och otillåten påverkan.

En annan avgränsning som har gjorts är att inte inkludera oseriösa aktörers tillträde till marknaden, eftersom det är Skolinspektionen som ger tillstånd för att starta en fristående skola.

Utredningen granskar inte heller löneutbetalningar till förvaltningens anställda. Risker för oegentligheter inom löneadministrationen hanteras genom stadens och förvaltningens riskhantering och kontroll.

Under arbetet har ett tydligt fokus på pengaflöden vuxit fram. Fyra huvudsakliga riskområden har identifierats inom förvaltningen:

- Utbetalning av elev- och fritidshemspeng till enskilda huvudmän
- Utbetalning av tilläggsbelopp till enskilda huvudmän
- Inköp och upphandling i grundskoleförvaltningen
- Fritidshemsavgifter till grundskoleförvaltningen

## **Kommuners skyldigheter och ansvar gentemot externa aktörer**

I kommunallagen står att kommunen har ansvaret för att kontrollera och följa upp verksamhet som har lämnats över till en privat utförare. I skollagen beskrivs kommunens skyldigheter kring skolplikten och i lagen om offentlig upphandling, LOU, regleras offentliga organisationers inköp och upphandling. Dessa lagtexter beskriver kommunernas skyldigheter och ansvar gentemot externa aktörer, både vid överlämnande av verksamhet till privata aktörer och vid inköp av varor och tjänster. Som en del av detta ansvar behöver kommunerna ta fram egna regelverk, rutiner och internkontrollsystem för att minska riskerna för att externa aktörer på ett otillåtet sätt nyttjar välfärdsmedel.

### **Kommunallagen**

I kommunallagen står följande om kommuners ansvar vid överlämnande av verksamhet till privata utförare:

---

<sup>2</sup> Göteborgs Stad: Lägesbild Släktbaserade kriminella nätverk (2022-04-06)

<sup>3</sup> Brå rapport 2015:8 Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg

*10 kap. 8 § När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten.*

*10 kap. 9 § Om en kommun eller en region sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen eller regionen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.*

Beskrivningen kring kommuners ansvar för uppföljning av privata utförare är kort och allmänt formulerad, därför finns kompletterande lagtexter kring hur uppföljningen och insynen ska utföras. För grundskolenämndens del är det främst skollagen som förtydligar uppföljningsarbetet, bland annat genom tillsyn och insyn.

### **Skollagen**

I skollagen beskrivs två möjligheter att erhålla information från och granska privata utförare av skolverksamhet. Det ena är insynsmöjligheten och den andra är tillsyn. Hemkommunen har också skyldighet att bevaka så att barn folkbokförda i kommunen verkligen går i skolan och får den utbildning de har rätt till.

### *Tillsynsansvar*

Med tillsyn avses i skollagen en självständig granskning som syftar till att kontrollera om verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att huvudmannen ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Beroende på vilken verksamhet det gäller utövas tillsynen av Skolinspektionen, kommunen eller Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Det finns även bestämmelser om tillsyn i annan lagstiftning än skollagstiftningen, i dessa fall är det andra myndigheter som utövar tillsynen (*Skolverket samt 26 kapitlet 2–5 §§ skollagen*).

Skolinspektionens uppdrag är att genom inspektion och tillståndsprovning se till att skolhuvudmän, kommunen eller den som driver en fristående skola, sköter sina verksamheter enligt lagar och förordningar. Skolinspektionen ställer krav på och bidrar till att skolhuvudmännen följer skollagens krav och att de utvecklar sina verksamheter och genomför förbättringar.

Kommunerna har själva ansvar för tillsyn över fristående fritidshem som inte hör ihop med en skola och pedagogisk omsorg med enskild huvudman som kommunen har förklarat ha rätt till bidrag.

### *Insynsansvar*

Rätten för lägeskommunen att få insyn i de fristående skolorna i kommunen regleras för grundskolan i 10 kap. 41 § skollagen. Motsvarande bestämmelse finns även för övriga skolformer. Enligt förarbeten till bestämmelsen (prop. 2013/14:112) avses att kommunen ska få den insyn och information som krävs för att den ska kunna uppfylla sitt övergripande och yttersta ansvar för att barn ska erbjudas utbildning från förskoleklass till vuxenutbildning. Kommunen behöver få information om den utbildning som de fristående och internationella skolorna bedriver och planerar att bedriva för att kunna planera sin egen skolverksamhet. Därutöver gäller att insynsrätten i en fristående grundskola möjliggör för kommunen att få den information som krävs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet att se till att skolpliktiga barn fullgör sin skolplikt.

Skollagens tidigare möjlighet till kommunal insyn i friskolornas ekonomiska förhållanden har helt eller åtminstone nästan helt försvunnit. Det som möjligen kan ge en viss insyn i efterhand är den skyldighet som finns för aktiebolag att publicera årsredovisning respektive balansräkning och resultaträkning.

### **Skolpliktsansvar**

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Barn som vistas utomlands varaktigt, alltså under en längre tid, har inte skolplikt. Barn som lever under sådana förhållanden att det är uppenbart att man inte kan begära att de ska gå i skolan har inte heller skolplikt.

Skolplikten gäller inte för barn som är asylsökande, har ansökt om eller fått ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller som är papperslösa, trots att de räknas som bosatta i Sverige enligt skollagen. De har ändå samma rätt till utbildning som barn med skolplikt (7 kap. 2–3 §§ och 29 kap. 2 § skollagen).

Ansvar för att en elev fullgör sin skolplikt är tredelat. Vårdnadshavarna ska se till att barnet kommer till skolan. Skolorna ska ha ett främjande och förebyggande närvaroarbeta samt anmäla längre och omfattande frånvaro till huvudmannen, utreda och åtgärda frånvaron. Huvudmannen ska i övrigt ge skolorna goda förutsättningar samt stödja i svåra ärenden. Hemkommunen har skyldighet att bevaka så att barn folkbokförda i kommunen verkligen går i skolan och får den utbildning de har rätt till. Detta gäller oavsett om eleven går i en kommunal eller i en fristående skola. Hemkommunen har också ansvar för att vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs (7 kap. 20–22 § skollagen).

För att hemkommunen ska kunna ta sitt ansvar behöver huvudmannen meddela hemkommunen när en elev har längre eller omfattande frånvaro (7 kap. 19 a och 22 §§ skollagen). När en elev är frånvarande utan att skolan säkert vet var eleven befinner sig ansvarar skolan för att på alla sätt försöka säkerställa var eleven befinner sig.

### **Lagen om offentlig upphandling, LOU**

När offentlig sektor köper varor, tjänster eller byggtreprenader sker det oftast genom en offentlig upphandling. Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess som ska se till att offentliga inköp öppnas för konkurrens och att offentliga medel används så effektivt som möjligt. LOU är det övergripande regelverket för offentlig upphandling i Sverige och gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet (Konkurrensverket).

## **Nationell styrning**

Under 2021 publicerade Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) en rapport om välfärdsbrott och otillåten påverkan. Rapporten fokuserar på kommunala verksamheter. I uppdraget ingick att ta fram information om vilka utmaningar kommunerna möter samt att utifrån resultatet av intervjuer med kommunrepresentanter ge förslag på insatser som SKR kan fokusera på. I rapporten föreslås följande insatser och aktiviteter:

- Beskriva och skapa förståelse för helheten.
- Tydliggöra kopplingen till arbetet med att värna demokratin.
- Tydliggöra kopplingen till arbetet med att bekämpa organiserad brottslighet.
- Sprida goda exempel.

- Stödja kommunernas arbete för att skapa en fungerande struktur och tydliga processer.
- Göra utbildningsinsatser.
- Sprida relevant information.
- Stödja kommunernas arbete mot hot, hat och otillåten påverkan.
- Utöka samverkan på nationell nivå.

Brottsförebyggande rådet (Brå) publicerade under 2022 en rapport med fokus på välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Rapporten handlar om felaktiga utbetalningar från kommuner och regioner till företag och föreningar. En kartläggning har gjorts av de typer av felaktigheter som kommuner och regioner upptäckt. De spänner från brottsliga upplägg till mer omfattande former av överutnyttjande. Brå lämnar följande bedömningar och förslag:

- Förhindra oseriösa aktörers tillträde till marknaden.
- Öka incitamenten för kommuner och regioner att agera.
- Förbättra kommuners och regioners arbete med uppföljning.
- Säkerställ informationsdelning.
- Behov av nationella register.
- Utveckla sanktioner och åtgärder.
- Använd rättsväsendet.

Den förra regeringen överlämnade den 16 juni 2022 en remiss till Lagrådet om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete. Förslaget innebär att brottsligheten ska motverkas med såväl effektiv brottsbekämpning som förebyggande åtgärder. I samhällets samlade brottsförebyggande arbete har kommunerna en särskilt viktig roll. För att säkerställa att arbetet bedrivs på ett effektivt och kunskapsbaserat sätt ska kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete enligt förslaget regleras i lag. Enligt den nya lagen ska kommunerna ta fram en lägesbild över brottsligheten och utifrån denna ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion. Enligt propositionsförteckningen kommer riksdagen besluta om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete i januari 2023 och den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Brå har under 2022 haft i uppdrag att genomföra förberedande åtgärder avseende lagförslaget om kommuners ansvar att arbeta brottsförebyggande<sup>4</sup>. I slutredovisningen som presenterades i oktober 2022 gjorde Brå bedömningen att kommunerna, liksom Brå och andra aktörer som ger stöd till kommunerna, behöver bli bättre rustade inför den nya lagen. För att få förväntad effekt av lagstiftningen behöver ett långsiktigt, mångsidigt och gemensamt stöd till kommunerna byggas ut.

## Stadens styrning

I Göteborgs Stads budget 2022 finns ett uppdrag om att föreslå åtgärder för att samordna och stärka samverkan inom staden för att motverka välfärdsbrott som exempelvis

<sup>4</sup> Brå rapport Förberedande åtgärder avseende införandet av ett lagstadgat ansvar för kommunerna för brottsförebyggande arbete, Slutredovisning

assistansfusk, fusk vid utbetalningar av ekonomiskt bistånd, nödbistånd och andra sociala bidrag. Ärendet är planerat att redovisas för kommunstyrelsen i december 2022.

## **Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026**

I Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026 står att alla som lever, verkar eller vistas i staden ska vara trygga och säkra. Göteborgs Stad ska arbeta kunskapsbaserat med aktuella läges- och problembilder för att öka tryggheten och tilliten samt förebygga och minska brottsligheten i staden. Målområde 5 i programmet handlar om att minska möjligheten att begå brott och fokus är på omständigheterna, situationerna och platserna för brott. Strategi 5:1 innebär att Göteborgs Stad på ett systematiskt sätt ska vidta brottsförebyggande åtgärder i verksamheter, på platser och vid tjänster där brott riskerar att begås. Ansvaret för strategin finns hos samtliga nämnder och styrelser. Strategi 5:2 innebär att Göteborgs Stad ska förstärka sina kontrollfunktioner och samverka internt och externt för att motverka ekonomisk brottslighet och att oseriösa aktörer kommer åt stadens resurser. Denna strategi har alla nämnder och styrelser ansvar för och kommunstyrelsen har ett särskilt utpekad ansvar.

### **Slutrapport -Skatteverkets pilotprojekt felaktig folkbokföring**

Under 2021 gav regeringen ett uppdrag till Skatteverket att tillsammans med flera myndigheter och kommuner kartlägga kopplingar mellan fel i folkbokföring och felaktiga utbetalningar inom välfärden. Skatteverket beslutade att inleda samverkan med Göteborg Stad samt Södertälje kommun. Syftet var att:

- kartlägga strategiska adresser som misstänks användas för systematiska fel i folkbokföringen kopplad till organiserad brottslighet samt personer och företag som möjliggör detta,
- stärka kontrollen av dessa adresser för att minska systematiska fel i folkbokföringen och förhindra välfärdsbrottslighet kopplat till detta.

I stadsledningskontorets slutrapport om Skatteverkets pilotprojekt om felaktig folkbokföring<sup>5</sup> står det att för att möta krav och behov behöver staden dels arbeta med kunskapshöjande insatser, dels stödja en fungerande samverkan inom staden och med andra myndigheter. Störningsjouren har under 2022 fått en samordnande roll i stadens arbete mot oriktiga hyresförhållanden. Lokalpolisen i Nordost har startat upp ett pilotprojekt i syfte att samverka för att effektivare motverka välfärdsbrottslighet, felaktig folkbokföring samt arbeta med normförskjutningar. I pilotprojektet deltar socialförvaltning Nordost och stadsledningskontoret, genom kunskapscentrum mot organiserad brottslighet, från staden. Stadsledningskontoret är sedan 2021 adjungerande i det regionala underrättelsecentret (RUC) som leds av polisen Västra regionen. Det är några exempel på intern och extern samverkan som inletts under projektet. Genom att skapa kompetensöverföring och kunskap om arbetssätt kan fel i folkbokföring och felaktiga utbetalningar förhindras.

## **Inköp och upphandling**

Varje nämnd och styrelse i staden är en egen upphandlande myndighet och ansvarar för sin egen interna kontroll i frågor som rör inköp och upphandling. Därutöver har

---

<sup>5</sup> Slutrapport Skatteverkets pilotprojekt felaktig folkbokföring (Dnr 1680/20), 2022-08-30



stadsrevisionen, genom ett särskilt uppdrag från kommunfullmäktige, ansvar för att löpande följa stadens upphandlings- och inköpsverksamhet.<sup>6</sup>

### **Stadens ansvarsfördelning för inköp och upphandling**

Inköps- och upphandlingsnämnden har ett huvudansvar för stadens gemensamma inköpsprocess och ska i nära samverkan med stadens förvaltningar och bolag arbeta aktivt med att effektivisera processen. Nämnder och styrelser har i sin tur ansvar för att ha en ändamålsenlig organisation för inköp och upphandlingsfrågor.

Göteborgs Stad har tagit fram en handlingsplan för hur inköps- och beställarkompetensen i alla stadens nämnder och styrelser kan förstärkas. Syftet är att uppnå ökad effektivitet, utveckling samt ordning och reda inom stadens inköp.

### **Kontroll och uppföljning**

Inköp och upphandlingsverksamhet är ett område som är känsligt för oegentligheter. Stadens inköp omsätter stora summor och har en stor påverkan på hur väl staden når sina målsättningar. Därför är det viktigt att säkerställa en god intern kontroll och uppföljning inom området. Uppföljning ska ske så väl på stadens gemensamma inköp och upphandlingar som på förvaltningar och bolags egna avtal och inköp.

#### *Inköps- och upphandlingsnämnden ansvarar för att:*

- årliga övergripande uppföljningar av stadens samlade inköp och upphandlingar sker, uppföljningarna rapporteras som ett underlag till det politiska budgetarbetet
- informera kommunstyrelsen om allvarliga avvikelser inom stadens gemensamma inköpsprocess och vid behov föreslå åtgärdsplan
- bedriva en aktiv avtalsförvaltning och uppföljning av ingångna ramavtal
- genom information och utbildning stödja stadens förvaltningar och bolag i frågor som rör kontroll och uppföljning inom inköp- och upphandlingsfrågor

#### *Nämnder och styrelser ansvarar för att:*

- säkerställa egen internkontroll i frågor som rör inköp och upphandling
- förvaltningen eller bolaget följer upp egna avtal för att säkerställa att villkor i avtalen följs under hela avtalsperioden, gäller även avtal som ingåtts genom avrop på ramavtal
- förvaltningar och bolag följer upp sina inköp, exempelvis med leverans- och fakturakontroll
- till Inköps- och upphandlingsnämnden lämna begärda uppgifter
- underrätta Inköps- och upphandlingsnämnden vid väsentliga avtalsbrott eller andra allvarliga brister hos en leverantör
- vid upphandlingar kontrollera leverantörens seriositet i syfte att motverka osund konkurrens
- avrop på Inköps- och upphandlingsnämndens ramavtal eller tilldelning av kontrakt från ett dynamiskt inköpssystem görs på ett korrekt sätt
- leverantörer som inte tilldelas kontrakt efter tilldelningsbeslut kontaktas och informeras om varför de inte tilldelades kontraktet
- vid behov besluta om egna styrande dokument som komplement till lagstiftning och denna riktlinje

---

<sup>6</sup> Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling (KF 2022-05-19 § 11)

## **Förvaltningens bedömning**

### *Intern kontroll*

Grundskolenämnden ansvarar för att det finns en organisation och anvisningar för hur arbetet med intern kontroll ska bedrivas. Nämnden ska försäkra sig om att den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig. Vid misstanke om brott ska nämnden utan dröjsmål vidta åtgärder. Nämnden ska årligen fastställa en samlad riskbild som innehåller identifierade risker och planerade åtgärder. Utifrån den samlade riskbilden ska nämnden även fastställa en internkontrollplan utifrån särskilt utvalda områden där nämnden ska följa upp att befintlig kontrollstruktur fungerar som det är tänkt. Uppföljning av den samlade riskbilden och intern kontrollplan ingår som del i den löpande uppföljningen och beskrivs i årsrapporten. En god intern kontroll bygger på ett systematiskt arbete med att identifiera risker och vidta lämpliga åtgärder inom processer och ansvarsområden.

Styrande dokument som finns som stöd i arbetet med intern kontroll är grundskolenämndens riktlinje för intern kontroll och grundskolenämndens anvisning för arbetet med intern kontroll.

### *Visselblåsarfunktion*

Inom Göteborgs Stad finns det en intern rapporteringskanal, en så kallad visselblåsarfunktion, där det är möjligt att anmäla misstankar om missförhållanden inom Göteborgs Stad. Funktionen ska användas vid misstanke om att det finns handlanden eller underlåtenheter som kan anses utgöra ett missförhållande som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram och åtgärdas. Det kan exempelvis vara överträdelse av lagar, EU-direktiv eller interna regler och riktlinjer.

## **Utbetalning av elev- och fritidshemspeng till enskilda huvudmän**

### *Ersättningsregler och skolplikt*

När det gäller utbetalning av elev- och fritidshemspeng beslutar grundskolenämnden om ersättningsregler för kommunala och fristående skolor. Ersättningsreglerna förtydligar hur ersättningarna ska beräknas och regleras till kommunala och enskilda huvudmän.

Under 2022 betalas cirka 1,6 mdkr i elev- och fritidshemspeng ut till drygt 40 fristående skolor. När det gäller utbetalning av elevpeng bedömer förvaltningen att risken för välfärdsbrott är relativt låg. En elev kan enbart ha en skolplacering och vid dubbla placeringar ger IT-systemet en felsignal.

Däremot finns det utmaningar när det gäller elever med omfattande frånvaro. Det finns en risk att grundskolenämnden betalar ut pengar för elever som inte befinner sig i skolan och eventuellt inte befinner sig i Sverige. Inför 2023 kommer ersättningsreglerna att förtydligas när det gäller skolplikt. Förtydligandet handlar om ersättning kopplat till elever med omfattande frånvaro och anmälan till huvudmannen om utredning av elevs frånvaro. Förtydligandet om skolplikten i ersättningsreglerna förväntas bidra till minskade möjligheter att kunna erhålla felaktigt grundade ersättningar från kommunen.

Förvaltningens samarbete och kontakt med de enskilda huvudmännen är överlag god. Några gånger per år träffas representanter från förvaltningen och representanter från de enskilda huvudmännen. Ett möte är planerat i januari 2023 gällande budget 2023 och förvaltningen kommer bland annat informera om uppdateringar i ersättningsregler med möjlighet till diskussion för att ytterligare belysa regelverket och dess konsekvenser.

För att ge skolan ett tydligt stöd i att genomföra en skolpliktsutredning som ger tillräckligt underlag för fortsatt handläggning och eventuella beslut, har grundskoleförvaltningen utarbetat anvisningar och mall för skolpliktsutredning. Skolpliktsutredningen syftar dels till att få kännedom om var skolpliktiga barn i kommunen fullgör sin skolplikt, dels få kännedom om vilka elever som inte fullgör sin skolplikt.

Enligt grundskoleförvaltningens anvisningar ska huvudmannen bevaka den frånvarande elevens skolplikt under tre månader i syfte att få eleven att fullgöra sin skolgång. Om huvudmannen får indikationer på var eleven befinner sig ska uppgiften kontrolleras skyndsamt. I övriga fall ska skolan åtminstone upprepat söka kontakt med vårdnadshavare för att hävda vårdnadshavarnas ansvar för elevens skolplikt.

För en kommunal skola i Göteborgs Stad gäller att skolan efter tre månader ska avsluta elevens skolplacering. För en fristående skola eller en skola i en annan kommun gäller att ersättningen till skolan upphör efter tre månader. Därefter tar grundskoleförvaltningen över ansvaret för skolpliktsbevakningen. Kommunen är skyldig att anmäla till Skatteverket om en elevs skolplikt upphört på grund av omfattande frånvaro. Skolan kan i många fall vara den första instans som uppmärksammar detta. Skatteverket i sin tur ansvarar för att folkbokföringsregistret är korrekt.

För att säkerställa att en skola inte får ersättning för en elev som inte befinner sig i skolan efter de tre månaderna när skolplaceringen har upphört har vissa justeringar genomförts i förvaltningens rutiner. Bland annat har ett tillägg om att skolpliktsutredning gällande elever med långvarig frånvaro ska anmälas i en förändringsfil samt att skolans skolpliktsutredning ska skickas till grundskoleförvaltningen.

### *Fritidshem*

När det gäller inskrivning av elever på fritidshem på fristående skolor bedömer förvaltningen att risken för välfärdsbrott är relativt låg. Dock är fritidshemsinskrivningarna svårare att kontrollera än skolplacering eftersom det inte föreligger skolplikt för fritidshem. För att undersöka om det fanns skolor som avvek från snittet för fritidshemsplaceringar gjordes en avvikelseanalys av andelen elever i årskurs 4–6 som var inskrivna på kommunala respektive fristående fritidshem. Undersökningen visade att det på totalen var obetydliga avvikelser. Däremot fanns det större avvikelser på en handfull fritidshem på fristående skolor, därmed inte sagt att dessa enheter skulle fuska med inskrivningarna. Ur kontroll- och uppföljningssynpunkt borde närvaron i hemkommunens samtliga skolor kunna följas upp, liksom förskoleförvaltningens uppföljningssystem, för att kontrollera om barn är inskrivna på fritidshem men inte närvarar.

### **Utbetalning av tilläggsbelopp till enskilda huvudmän**

#### *Tilläggsbelopp för omfattande behov av särskilt stöd*

Resurser för extra anpassningar och särskilt stöd ska i de allra flesta fall bekostas av grundbeloppet i elevpengen. För en del elever är behovet stort och stödåtgärderna så omfattande att de kan betraktas som extraordinära, då kan tilläggsbelopp vara aktuellt.

Under läsåret 2021/22 publicerade Skolverket en vägledning som rör tilläggsbelopp, vilken varit till hjälp för förvaltningens utvecklingsarbete. Vägledningen vänder sig både till huvudmän som ansöker och hemkommuner som fattar beslut. Av vägledningen framgår att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov och att

tilläggsbeloppet ska avse extraordinära stödåtgärder, det vill säga insatser utöver det särskilda stödet.

Grundskoleförvaltningen har sett över rutiner för att hantera ansökningar om tilläggsbelopp med siktet inställt på att ha en så effektiv och rättssäker hantering som möjligt. Exempel på de förändringarna och förtydliganden som grundskoleförvaltningen har gjort gällande elever med omfattande stödbehov är:

- Infört digital ansökan och handläggning, vilket förenklat administrationen i allmänhet och hanteringen av handlingar som omfattas av sekretess i synnerhet.
- Tydligare och konsekvent efterfrågan av dels en utredning som klart visar att eleven har ett sådant omfattande behov av särskilt stöd som berättigar till tilläggsbelopp, dels en beskrivning av de extraordinära insatser som riktas till eleven.
- Besluten gäller för ett läsår i stället för en termin, i de fall det är möjligt.
- Utförligare motiveringar till respektive beslut.

#### *Tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och obligatorisk lovskola*

När elever i fristående skolor har rätt till modersmålsundervisning meddelar skolan det till grundskoleförvaltningen. För de flesta elever på fristående skolor ges modersmålsundervisning av Språkcentrum (Utbildningsförvaltningen), som sedan fakturerar grundskoleförvaltningen för dessa kostnader. En fristående skola kan också erhålla medel från förvaltningen ifall de anordnar modersmålsundervisning i egen regi. Totalt kostar modersmålet för fristående skolor cirka 26 mnkr varav 85 procent betalas till Språkcentrum.

För den obligatoriska lovskolan uppger de fristående skolorna hur många elever och timmar som de har haft lovskola, förvaltningen betalar då ut pengar utifrån en schablonersättning.

#### *Risk för att förvaltningen utsätts för välfärdsbrott gällande tilläggsbelopp*

Grundskoleförvaltningen betalar årligen ut drygt 21 mnkr i tilläggsbelopp (inklusive obligatorisk lovskola) till fristående skolor för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Risken för att fristående skolor medvetet skulle ansöka om för mycket tilläggsbelopp har minskat betydligt tack vare Skolverkets förtydligande vägledning och grundskoleförvaltningens tydligare och mer konsekventa efterfrågan av utförliga utredningar och beskrivning av extraordinära insatser för eleven.

Med tydligare nationell vägledning av tilläggsbelopp har grundskoleförvaltningen inte bara kunnat göra ansökningsförfarandet mer likvärdigt och rättssäkert gentemot elever, utan även bidragit till att minska risken för välfärdsbrott.

Rutinerna kring utbetalningar för modersmål och obligatorisk lovskola grundar sig på tillit gentemot de fristående skolorna som ansvarar för att rapportera in hur många elever som de har rätt till ersättning för. Förvaltningen gör inte någon kontroll på att skolorna verkligen bedriver egen modersmålsundervisning eller lovskola. Även om det finns en risk att förvaltningen kan betala ut för mycket pengar handlar det inte om några större summor jämfört med t.ex. felaktig utbetalning av elevpeng.

## **Inköp och upphandling i grundskoleförvaltningen**

Under 2021 köpte förvaltningen in varor och tjänster för cirka 1 mdkr kronor från externa företag och organisationer. I summan ingår inte ersättningar till fristående skolor, förvaltningsinterna kostnader eller köpta varor och tjänster från andra nämnder (exempelvis lokalhyror).

### *Grundskoleförvaltningens arbete för korrekta inköpsrutiner*

#### **Inköpsorganisation**

Göteborgs Stads nämnder och styrelser ansvarar för att ha en ändamålsenlig organisation för inköp och upphandlingsfrågor. Grundskoleförvaltningen har utformat ett eget styrdokument kring inköpsorganisation (Grundskoleförvaltningens anvisning för organisering av inköpsorganisation) där syftet är att tydliggöra hur förvaltningens organisation ska utformas för att göra korrekta inköp enligt LOU samt vilka roller och ansvar som finns inom organisationen.

Inom förvaltningens inköpsorganisation finns det economiccontrollers som arbetar med inköp samt områdesadministratörer som stödjer verksamheterna med löpande inköpsfrågor. Inköpsorganisationens ansvar är att skapa ordning och reda på förvaltningens inköpsrutiner och säkerställa att inköp och upphandling utförs på ett korrekt sätt. I dagsläget utvärderas befintlig inköpsorganisation för att kunna föreslå förbättringar.

#### **Intern utbildning i inköp och upphandling**

Ett inköp är en komplex process och en beställare behöver besitta fyra kompetenser för att utföra inköpet rätt: operativ inköpskunskap, systemkunskap, verksamhetskunskap och ekonomikunskap.

I stadens utbildningsportal finns en digital beställarutbildning som krävs för att få beställarbehörighet i Proceedo (inköp- och fakturasystem). Det finns även en central utbildning för nya chefer. Kompletterande utbildningar ges av economiccontrollers och återfinns också i utbildningsportalen.

Förvaltningens ekonomienhet håller regelbundna utbildningar för medarbetare och chefer. Utbildningen kompletterar den obligatoriska digitala beställarutbildningen och lyfter LOU, inköpsrutiner, viktiga redovisningsprinciper och gemensamma förhållningssätt.

#### **Intern kontroll**

Enligt förvaltningens styrande dokument kring inköp och upphandling gör områdesadministratörer på central administration leverantörskontroller och kvalitetssäkrar direktupphandlingarna. Economiccontroller för inköp gör stickprov på ramavtalstrohet och följer upp dessa. Internkontroll görs årligen. Därefter görs djupare utredningar på vissa områden där man kunnat se upprepade avvikelser. Jämförelser görs åren emellan och arbetssätt ses över för kommande år för att minska felaktigheter.

### *Risk för att förvaltningen utsätts för välfärdsbrott gällande inköp och upphandling*

Ett nytt förslag på inköpsorganisation håller på att arbetas fram och beslut om den kommer att fattas under 2023. Den nya inköpsorganisationen ska bidra till att skapa tryggare beställare, korrekta inköp, ändamålsenlig inköpsorganisation, en överblick över helheten samt ett fungerande flöde från behov till betalning.

Vid framtagandet av förslag till förvaltningens nya inköpsorganisation förväntas följande förbättringar:

- Minskad risk för skadestånd och vite
- Bättre affärspart gentemot leverantörerna
- Bättre kontroll och uppföljning
- Ökad kompetens för samtliga beställare
- Ökad kvalitet i inköpen
- Bättre stöd för verksamheten
- Färre beställare
- Processen blir effektivare

Komplexiteten kring ett inköp gör att det behövs fler trygga personer som arbetar med inköp för att förvaltningen ska nå en ändamålsenlig inköpsorganisation.

Inköp kommer alltid vara förknippat med risk och det lyfts alltid i förvaltningens riskanalyser. Trots en väl fungerande inköpsorganisation i förvaltningen med tydlig ansvarsstruktur, höga kunskapskrav på beställare och ett väl utvecklat internkontrollarbete bedömer utredarna att det är en medelstor risk att förvaltningen utsätts för någon form av välfärdsbrott.

De faktorer som påverkar förvaltningens riskbild är följande:

- Inköpens totala omfattning uppgår till cirka 1 mdkr per år
- Förvaltningen gör väldigt många inköp
- Trots minskat antal beställare är det fortfarande cirka 850 beställare i förvaltningen vilket ger en förhöjd risk
- Jäv - beställare/upphandlare har nära kopplingar till tänkbara leverantörer eller underleverantörer i den bransch som är aktuell för en upphandling som hen medverkar i
- Om inköpare påverkas av att ställa för höga eller för specifika krav på leverantörers produkter och tjänster kan det leda till att färre företag kan lämna anbud
- Det kan vara tidskrävande och svårt att följa upp leverantörer vid direktupphandling och förnyad konkurrensutsättning (FKU), krav på god omvärldsbevakning och leverantörskontroller
- Otillåten påverkan (hot och trakasserier)
- Bristande objektivitet vid inköp: beställare handlar återkommande från samma leverantör då ”man blivit kompiss med säljaren/leverantören”

Som en kvalitetsåtgärd i arbetet med förvaltningens upphandlingar är det ekonomienheten som ansvarar för arbetet med FKU. Ofta är dessa inköp dyra och det kräver god rutin, mycket erfarenhet och branschkännedom för att göra FKU på ett korrekt sätt.

Förvaltningens verksamheter (exempelvis enheten fastighet och säkerhet) arbetar nära ekonomienheten för att kvalitetssäkra FKU:erna.

För att göra mer ändamålsenliga uppföljningar av inköpen från externa leverantörer, och därmed minska risker för oegentligheter, kommer förvaltningen att köpa in ett nytt system för att möjliggöra bättre spendanalyser (en bild över en organisations inköps- och leverantörsmönster). Idag görs spendanalyser på ett mer manuellt sätt genom stickprovskontroller i Proceedo. Det ger inte den önskade helhetsbilden av förvaltningens

inköp och leverantörsmonster. Med det nya systemet kommer förvaltningen kunna göra bättre analyser, uppföljningar och jämförelser både övergripande och per enhet.

### **Fritidshemsavgifter till grundskoleförvaltningen**

Vårdnadshavare med barn i kommunal fritidshemsverksamhet betalar en avgift som är baserad på hushållets bruttoinkomst. Om vårdnadshavarna studerar och har studielån eller studiebidrag eller saknar annan inkomst betalar de inte någon avgift för fritidshemmet. Om vårdnadshavare har försörjningsstöd betalar de inte heller någon avgift, de måste månadsvis bifoga intyg från socialtjänsten om att de har försörjningsstöd.

Folkbokföringen är central i det svenska välfärdssystemet. Det finns flera bosättningsbaserade ersättningar och bidrag som betalas ut av exempelvis Försäkringskassan, Centrala Studiestödsnämnden (CSN), Arbetsförmedlingen samt kommunen. Det finns personer som medvetet använder sig av felaktig folkbokföring i syfte att få bidrag som de inte har rätt till.

Det går inte att utesluta att det finns personer med felaktig folkbokföring som saknar skattepliktig inkomst och som därmed inte betalar avgift för fritidshem, men som har vad som brukar kallas osynliga inkomster på grund av felaktig folkbokföring. Det skulle påverka grundskoleförvaltningens intäktsavgifter och även om summan är relativt liten kan det klassas som välfärdsbrott. Ett fortsatt arbete för att minska folkbokföringsfel och utveckla det systematiska kontrollarbetet i staden skulle i längden kunna ha positiva effekter för grundskoleförvaltningen.

### **Förvaltningens slutsatser**

Inom de områden som har identifierats och granskats är bedömningen att det finns risker och att det kan förekomma fusk men att det generellt sett inte är satt i system. Inom respektive område finns det styrande dokument och strukturer som till viss del motverkar, upptäcker och beivrar välfärdsbrottslighet. Det pågår ett kontinuerligt utvecklings- och förbättringsarbete för att justera styrande dokument och strukturer. Det går dock inte helt att förlita sig på styrande dokument, arbetet behöver kompletteras med systematisk kontroll och uppföljning genom att:

- Förstärka och nyttja möjligheten till insyn i förhållande till enskilda huvudmän.
- Möjliggöra uppföljning för att säkerställa närvaron inom fritidshemsverksamheten.
- Muntligen informera och tydliggöra för fristående skolor gällande ersättningsregler och skolpliktsansvaret.
- Effektivisera avslut av ersättningar när skolplikt upphör.
- Fortsätta arbetet med spendanalyser av förvaltningens inköp för att minska risker för oegentligheter.
- Fortsätta utvecklingsarbetet med likvärdig och rättssäker tilläggsbeloppshantering.
- Stärka förvaltningens samverkan inom staden gällande välfärdsbrott, framför allt inom utbildningskedjan.
- Vid behov stärka samverkan och ta hjälp av myndigheter gällande välfärdsbrott. Leva upp till skyldighet att anmäla felaktig folkbokföring till Skatteverket.

Utifrån utredningens kartläggning och ovanstående punkter bör en utvecklad kontroll och uppföljning kunna hanteras inom befintliga avdelningars verksamhetsuppdrag och ansvar. Däremot kan den nya lagen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete, om

den träder i kraft, innebära att förvaltningen behöver lägga mer resurser på att på ett systematiskt och strukturerat sätt ta fram lägesbilder och åtgärdsplaner för ett lokalt brottsförebyggande arbete.

## **Protokollsutdrag skickas till**

Grundskoleförvaltningens ledningsgrupp

## **Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen**

Helena Sjöberg  
Tf. förvaltningsdirektör

Anders Samuelsson  
Tf. avdelningschef Styrning och ledning