

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of smaller triangles in light grey, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Granskning av arbetet mot välfärdsbedrägerier och avtalstrohet

Rapport

Vadstena kommun

2026-02-19

32 sidor

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	7
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	8
4	Revisionskriterier	9
5	Metod	10
6	Resultat av granskningen	11
6.1	<i>Risikanalys och internkontrollplan</i>	11
6.2	<i>Rutiner och riktlinjer gällande välfärdsbedrägerier och avtalstrohet</i>	14
6.3	<i>Kontrollaktiviteter innan och efter utbetalning av ersättning</i>	19
6.4	<i>Uppföljning av avtalsefterlevnad och avtalstrohet</i>	21
6.5	<i>Kontrollsystem för hantering av välfärdsbedrägerier</i>	25
6.6	<i>Utbildning gällande välfärdsbedrägerier och avtalstrohet</i>	26
6.7	<i>Kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder</i>	28
7	Samlad bedömning och rekommendationer	30

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Vadstena kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete mot välfärdsbedrägerier och för avtalstrohet. Uppdraget utgår från revisorernas risk- och väsentlighetsdiskussioner.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot välfärdsbedrägerier och för säkerställande av avtalsföljsamhet. Granskningen inriktas på processerna kring upphandling, avrop mot avtal, risker för otillbörlig påverkan på kommunala tjänstepersoner samt uppföljning av externa utförare som utför uppdrag för kommunen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot välfärdsbedrägerier och för säkerställande av avtalsföljsamhet.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har beaktat risken för välfärdsbrott i sina respektive riskanalyser och internkontrollplaner. Kommunen har även rutiner och riktlinjer där risken för denna typ av oegentligheter beaktas. Som en förebyggande och kompetenshöjande insats har utvalda politiker och tjänstepersoner erbjudits utbildning i välfärdsbedrägerier. Samtidigt anser vi att det finns brister i kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens kontroll avseende utbetalningar och avtalsefterlevnad som behöver åtgärdas. Vi bedömer också att kommunstyrelsen behöver se över kommunens system för hantering av misstankar om välfärdsbedrägerier, samt inkludera risken för välfärdsbrott i sin uppsikt av övriga nämnder.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga per revisionsobjekt.

Nej

Endast delvis

I allt väsentligt

Ja



Har nämnderna säkerställt att en riskanalys med inriktning på välfärdsbedrägerier, risk för mutor och bestickning och avtalstrohet genomförts?	Bedömning
Kommunstyrelsen	I allt väsentligt
Samhällsbyggnadsnämnden	I allt väsentligt

Har risken för välfärdsbedrägerier, mutor och bestickning och bristande avtalstrohet beaktats i dokumenterade riktlinjer och rutiner som är styrande för intern kontroll, och kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder?	Bedömning
Kommunstyrelsen	I allt väsentligt
Samhällsbyggnadsnämnden	Endast delvis

Har nämnderna säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs innan avtal ingås?	Bedömning
Kommunstyrelsen	Endast delvis
Samhällsbyggnadsnämnden	Endast delvis

Har nämnderna säkerställt att kontrollaktiviteter identifieras och utförs inför utbetalning enligt faktura för att säkerställa fakturans riktighet mot avtal och beställning?	Bedömning
Kommunstyrelsen	Endast delvis
Samhällsbyggnadsnämnden	Endast delvis

Har nämnderna säkerställt att uppföljning sker av avtalsefterlevnad?	Bedömning
Kommunstyrelsen	Endast delvis

Har nämnderna säkerställt att uppföljning sker av avtalsefterlevnad?	Bedömning
Samhällsbyggnadsnämnden	Endast delvis

Har kommunen ett ändamålsenligt system för att fånga upp och hantera misstankar om välfärdsbedrägerier och finns etablerad samverkan med andra myndigheter?	Bedömning
Kommunstyrelsen	Endast delvis

Har utbildning avseende förebyggande arbete mot välfärdsbedrägerier och risk för avtalsbrott tillhandahållits medarbetare och chefer?	Bedömning
Kommunstyrelsen	Endast delvis

Har kommunstyrelsen i sin uppsikt över övriga nämnder beaktat risken för välfärdsbrott?	Bedömning
Kommunstyrelsen	Endast delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Färdigställa och implementera allt påbörjat arbete med att upprätta rutiner och riktlinjer avseende motverkande av välfärdsbrott (t.ex. rutiner och riktlinjer som fortfarande är utkast).
- Säkerställa att samtliga berörda förtroendevalda och medarbetare är väl införstådda med fastställda rutiner och riktlinjer.
- Dokumentera vilka förebyggande kontrollaktiviteter som ska genomföras innan och efter utbetalning och följ upp att kontrollerna genomförs på korrekt sätt – framför allt vad gäller kontroll mot avtal. Detta eftersom det är

väsentligt att säkerställa att det avtal eller liknande finns innan utbetalning och attest sker, då avtal innebär att rätten till inköp finns.

- Se över förekomsten av avtal och säkerställa att de avtal som ingåtts följs. Detta för att tillse att samtliga inköp och upphandlingar görs i enlighet med beslutade rutiner och riktlinjer.
- Analysera behovet av att öka antalet inköp som sker inom ram för avtal och därmed minska andelen inköp som sker avtalslöst.
- Säkerställa att det är väl känt i hela organisationen hur misstanke om välfärdsbrott inom eller mot kommunen ska hanteras.
- Tillse att organisationens förebyggande och hantering av välfärdsbrott får större utrymme i samverkansforum där externa parter ingår (t.ex. BRÅVA och RegBrå).
- Förtydliga sitt ansvar för uppföljning av övriga nämnders arbete med att motverka välfärdsbrott.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Med utgångspunkt i kommunövergripande rutiner och riktlinjer för motverkande av välfärdsbrott och säkerställande av avtalstrohet, utveckla specifik dokumentation för samhällsbyggnadssektorn (då det tenderar att vara ett riskområde för kommuner).
- Erbjuder nämndens politiker och tjänstepersoner på förvaltningen kompetenshöjande insatser avseende investerings- och byggprojekt, där det framgår vilka risker denna typ av projekt medför och därmed stärka den interna kontrollen i dessa projekt.
- Dokumentera vilka förebyggande kontrollaktiviteter som ska genomföras innan och efter utbetalning, samt följa upp att kontrollerna genomförs på korrekt sätt.

- Se över förekomsten av avtal och säkerställa att de avtal som finns följs. Detta för att tillse att samtliga inköp och upphandlingar görs i enlighet med beslutade rutiner och riktlinjer.
- Analysera behovet av att öka antalet inköp som sker inom ram för avtal och därmed minska andelen inköp som sker avtalslöst.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Vadstena kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete mot välfärdsbedrägerier och för avtalstrohet. Uppdraget utgår från revisorernas risk- och väsentlighetsdiskussioner.

Välfärdsbedrägerier, eller välfärdsbrottslighet, definieras av SKR som när en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning.

I betänkandet – Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35)¹ konstateras att förutsättningarna för ett mer sofistikerat och medvetet missbruk av välfärdssystemen har utvecklats under de senaste två decennierna. Faktorer som framhålls vara bidragande till detta är digitaliseringen av välfärden, ökad rörlighet av arbetskraft samt ett ökat inslag av privata utförare i välfärdssystemen och ett utökat antal upphandlingar av varor och tjänster. Pandemin och den nuvarande ekonomiska situationen med en svag ekonomisk utveckling för många företagare har ytterligare bidragit till risken för välfärdsbrott och otillbörlig påverka på kommunala tjänstepersoner. Vikten av att er hålla kommunala avtal ökat väsentlig för många små och medelstora företag.

Vadstena kommun har en rad externa utförare inom samhällsbyggnadssektorn och inom kommunstyrelsens ansvarsområden som utför tjänster åt kommunen. Kommunen gör en rad upphandlingar årligen och kommunen köper in en mängd varor och tjänster under året. Både centrala upphandlingar, inköp och upphandlingar inom samhällsbyggnadssektorn är nationellt identifierade riskområden där kommunen riskerar att bli föremål för otillbörlig påverkan vilket kan leda till välfärdsbrott.

Risker som kan föreligga i en kommun är oklara riktlinjer och kontrollrutiner för bedömning av företags/organisationens/den enskildes kvalificering samt för beviljande av ersättning och utbetalning, samt i att följa upp avtal. Det är av stor vikt att kommunen har system för att både förebygga, upptäcka och hantera misstankar om bedrägerier mot välfärdssystemen samt fullgoda rutiner för att säkerställa att rutiner

för upphandling, inköp, attest och bokning i ekonomisystemet innehåller fullgoda internkontrollmoment.

Revisionen har i sina riskdiskussioner identifierat välfärdsbedrägerier som ett område där fördjupad granskning ska genomföras under 2025 som en uppföljande del av den granskning som genomfördes under 2024. Den fördjupade granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har ett ändamålsenligt system för styrning och intern kontroll avseende förebygga välfärdsbrott och säkerställa fullgoda processer för upphandling, avtal skrivande och följsamhet mot ingångna avtal.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen är att bedöma om ansvariga kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot välfärdsbedrägerier och för säkerställande av avtalsföljsamhet. Granskningen inriktas på processerna kring upphandling, avrop mot avtal, risker för otillbörlig påverkan på kommunala tjänstepersoner samt uppföljning av externa utförare som utför uppdrag för kommunen.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att en riskanalys med inriktning på välfärdsbedrägerier, risk för mutor och bestickning och avtalstrohet genomförts?
- Har risken för välfärdsbedrägerier, mutor och bestickning och bristande avtalstrohet beaktats i dokumenterade riktlinjer och rutiner som är styrande för intern kontroll, och kommunstyrelsen uppsikt över övriga nämnder?
- Har kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs innan avtal ingås?
- Har kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att kontrollaktiviteter identifieras och utförs inför utbetalning enligt faktura för att säkerställa fakturans riktighet mot avtal och beställning?
- Har kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att uppföljning sker av avtalsefterlevnad?

- Har kommunen ett ändamålsenligt system för att fånga upp och hantera misstankar om välfärdsbedrägerier och finns etablerad samverkan med andra myndigheter?
- Har utbildning avseende förebyggande arbete mot välfärdsbedrägerier och risk för avtalsbrott tillhandahållits medarbetare och chefer?
- Har kommunstyrelsen i sin uppsikt över övriga nämnder beaktat risken för välfärdsbrott?

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen omfattar intern kontroll rörande processerna kring risker för välfärdsbrott, mutor och bestickning, ersättningar inom ramen för pågående uppdrag, inköp av varor och tjänster och uppföljning av externa utförare. Granskningen omfattar även kommunstyrelsens uppsiktsplikt över övriga nämnder med inriktning på åtgärder för att upptäcka och förebygga välfärdsbrott.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen, 6 kap. 6 §. Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- Kommunallagen, 5 kap. 3 § samt 10 kap. 8 §. Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats till en privat utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten.
- Den nationella handlingsplanen mot korruption och otillåten påverkan¹ ska utgöra ett stöd till den offentliga förvaltningen och bidra till arbetet att förebygga och upptäcka korruption.

¹ Regeringskansliet, *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027*.

- Kommunala regler och rutiner för uppföljning av avtal och externa utförare.

5 METOD

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, uppföljning av genomförda inköp, avtalstrohet, beslut om ersättningar till enskilda och organisationer och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner och förtroendevalda.

Som en del i granskningen har vi genomfört följande moment.

- Baserat på ett urval av fakturor, granskat dessa utifrån:
 - Beslut om upphandling
 - Avtalsskrivning
 - Följsamhet mot avtal
 - Följsamhet mot attestreglemente och delegeringsordning
- Tagit del av kommunens egna uppföljningar av:
 - Avtalstrohet
 - Externa utförare

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av samtliga i granskningen intervjuade personer.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 RISKANALYS OCH INTERNKONTROLLPLAN

Kommunens riskanalys ingår inte i själva internkontrollplanen utan tas fram centralt inför nämndernas arbete med att upprätta plan för intern kontroll. Kommunen använder sig av Sveriges kommuner och regioners (SKR) mall för riskanalys i detta arbete. Underlaget tas fram av kommunledningsgruppen.

6.1.1 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens ansvar i riskanalys- och internkontrollarbetet är tvådelat. Som kommunstyrelse ansvarar de för framtagandet av kommunövergripande risker som samtliga nämnder ska arbeta med, samt för uppföljningen av nämndernas internkontrollarbete. Samtidigt ansvarar kommunstyrelsen för att identifiera riskområden och risker som är specifika för kommunstyrelsens olika verksamhetsområden. Det tude-lade ansvaret för internkontroll och riskanalys återspeglas i kommunstyrelsens riska-nalys inför 2025, där det har gjorts en uppdelning mellan kommunövergripande och kommunstyrelsespecifika riskområden. Till de kommunövergripande riskområdena hör *digitala arvoden* och *informationssäkerhet*, medan *medelsförvaltning*, *inköp* och *anställning* anses vara kommunstyrelsespecifika riskområden².

Inom varje riskområde har det identifierats ett antal risker som det sedan har gjorts en sammanvägd bedömning av. Bedömningen avser hur sannolikt det är att risken skulle inträffa och hur väsentliga konsekvenserna av det inträffade skulle bli. Risker som har bedömts både som sannolika och väsentliga har tagits med in i kommunstyrelsens internkontrollplan³ för 2025.

De riskområden i internkontrollplanen som är mest relevanta givet granskningens syfte är *medelsförvaltning* och *inköp*. Inom ramen för det förstnämnda riskområdet finns det tre prioriterade risker och inom ramen för det andra finns det två. De fem identifierade riskerna är: *falska fakturor*, *attest av egna kostnader*, *utbetalning som inte avser leverantörsfaktura sker utan korrekt underlag och attest*, *leverantör utan F-skattsedel anlitas trots uppgift på faktura* och *direktupphandling inom kommunstyrelsen över 100 tkr rapporteras inte enligt inköpsrutinen*.

Till varje risk finns det angivet hur risken ska kontrolleras, vilken kontrollmetod som ska användas, med vilken regelbundenhet kontrollen ska ske och vilken del av kommunstyrelseförvaltningen som ansvarar för kontrollen. Flera av riskerna i

² Riskanalys 2025. Ej daterad.

³ Antagen av kommunstyrelsen 9 december 2024, § 199.

internkontrollplanen kan kopplas till motverkande av välfärdsbedrägerier och säkerställande av avtalstrohet.

När internkontrollen diskuteras under intervju framkommer att internkontrollen ska följas upp en gång per år av kommunstyrelsen, men oftare än så om något skulle framkomma i kontrollen. Av intervju framgår även att kommunstyrelsen sällan är involverade i framtagandet av riskanalys och intern kontroll. Kommunstyrelsen beslutar oftast i enlighet med förvaltningens förslag.

6.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** har säkerställt att en riskanalys med inriktning på avtalstrohet, välfärdsbedrägerier, risk för mutor och bestickning har genomförts.

Genom granskningen konstaterar vi att kommunstyrelsen har beaktat avtalstrohet, välfärdsbedrägerier, risk för mutor och bestickning i sin riskanalys. Flera av de identifierade riskområdena har sedan lyfts in som risker i internkontrollplanen för 2025, vilket innebär att arbetet med riskerna ska kontrolleras och följas upp minst en gång per år.

6.1.3 Samhällsbyggnadsnämnden

I samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplan⁴ för 2025 framgår, likt kommunstyrelsen, olika riskområden och risker. Utöver de kommungemensamma riskområdena (*digitala arvoden* och *informationssäkerhet*), har nämnden identifierat *delegationsbeslut*, *debitering* och *välfärdsbrottslighet* som riskområden. Av internkontrollplanen framgår att de nämndspecifika riskområdena har valts ut eftersom förvaltningen bedömt att det finns stora risker där. Riskerna inom respektive område har värderats efter sannolikhet och väsentlighet. Riskerna som kategoriserades som prioriterade i riskvärderingen är de som finns med i planen.

Riskområdena som är mest relevanta givet granskningens syfte är delegationsbeslut, debitering och välfärdsbrottslighet. Inom ramen för det förstnämnda riskområdet har det identifierats två prioriterade risker och inom ramen för de övriga två har det identifierats en prioriterad risk per riskområde. De fyra riskerna är: *beslut fattas med*

⁴ Antagen av samhällsbyggnadsnämnden 17 december 2024, § 125.

stöd av felaktig delegationsordning, anmälan av delegationsbeslut till nämnden sker inte, debitering av avgift efter beslut i nämnd inte sker och otillåten påverkan av medarbetare vid myndighetsbeslut eller avtalsskrivningar.

Till varje risk finns det angivet hur risken ska kontrolleras, vilken kontrollmetod som ska användas, med vilken regelbundenhet kontrollen ska ske och vilken del av samhällsbyggnadsförvaltningen som ansvarar för kontrollen. Flera av riskerna i nämndens internkontrollplanen kan alltså kopplas till motverkande av välfärdsbedrägerier och säkerställande av avtalstrohet.

Enligt internkontrollplanen skulle det ske en halvårsuppföljning av kontrollpunkterna efter sommaren 2025. Vid nämndens uppföljning av internkontrollplanen hade inga avvikelser eller misstänkta försök till välfärdsbrottslighet uppmärksammas. Av intervjuvar framgår att samhällsbyggnadsnämnden sällan är involverade i framtagandet av riskanalys och internkontrollplan. Oftast beslutar nämnden i enlighet med förvaltningens förslag.

6.1.4 Bedömning

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden **i allt väsentligt** har säkerställt att en riskanalys med inriktning på avtalstrohet, välfärdsbedrägerier, risk för mutor och bestickning har genomförts.

Genom granskningen konstaterar vi att samhällsbyggnadsnämnden har beaktat avtalstrohet, välfärdsbedrägerier, risk för mutor och bestickning i sin riskanalys. Flera av de identifierade riskområdena har sedan lyfts in som risker i internkontrollplanen för 2025. De utvalda riskerna ska sedan följas upp av nämnden på halvårsbasis. Att nämnden har lyft in perspektivet i sin internkontrollplan och följer upp den regelbundenhet möjliggör deras insyn i förekomsten av välfärdsbrott och hur förvaltningen hantarerar dem – något som styrker vår bedömning.

6.2 RUTINER OCH RIKTLINJER GÄLLANDE VÄLFÄRDSBEDRÄGERIER OCH AVTALSTROHET

6.2.1 Kommunstyrelsen

Vadstena kommun har flera rutiner och riktlinjer som tangerar hur välfärdsbedrägerier ska motverkas och hur avtalstrohet ska säkerställas.

Kommunen är del av *Inköpssamverkan* för kommuner i västra Östergötland⁵. Inköps-samverkan har en gemensam upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer som kommunerna ska följa. Implementeringen av policyn i den egna organisationen möjliggjordes i och med att kommunfullmäktige beslutade att godkänna Inköps-samverkans förnyade avtal i december 2018⁶. Av det undertecknade avtalet framgår att Motala kommuns upphandlingskontor ska:

- erbjuda Vadstena kommun att samordna upphandlingar vid behov
- teckna gemensamma ramavtal
- ta fram avtalsunderlag
- handha elektronisk databas med träffade ramavtal
- följa upp prisjusteringar
- handlägga förlängningar, ändringar och tillägg av gemensamma ramavtal
- bistå med rådgivning vid upphandlingsrättsliga frågeställningar.

Vadstena kommuns åtagande gentemot Inköps-samverkan innefattar bland annat att anmäla sina behov av upphandlingar och utse minst en referensperson som finns tillgänglig för kontakt med upphandlingskontoret⁷. När Vadstena gör direktupphandlingar ska de dokumenteras i en blankett från Inköps-samverkan och skicka en kopia av blanketten till Upphandlingskontoret i Motala kommun.

Vadstena kommun har även upprättat egna rutiner och riktlinjer gällande välfärdsbedrägerier. Sedan 2013 har kommunen en *Policy mot mutor och jäv*⁸ där beskrivs hur mutor och jäv regleras av svensk lagstiftning. I policyn definieras också vad som betraktas som mutbrott och jäv, samt i vilka situationer det finns risk att utsättas för otillbörlig påverkan. Policyn har inte reviderats sedan den antogs.

⁵ Utöver Vadstena kommun ingår Boxholms, Mjölby, Motala, Ydre och Ödeshögs kommun i Inköps-samverkan för västra Östergötland.

⁶ Beslutat av kommunfullmäktige 2018-12-19, § 233. Avtalet undertecknades av kommundirektör och KSO från Vadstena och Motala kommun i januari 2019.

⁷ Samma om ovan.

⁸ Antagen av kommunstyrelsen 2013-03-13, § 63.

Inköpshandboken är framtagen som ett stöd för anställda involverade i inköpsprocessen. I Inköpshandboken finns det återgivet hur lagar, styrande dokument och avtal reglerar inköpsprocessen. Handboken innefattar även en roll- och ansvarsbeskrivning för inköpsorganisationen. Därtill finns det en instruktion för direktupphandling, där det visualiseras när en direktupphandling får göras samt hur förfarandet skiljer sig åt beroende på om det finns avtal och hur stor upphandlingen är. Av Inköpshandboken framgår att de enda som får göra inköp i kommunen är ”personer som är utsedda som inköpsansvariga och beställare”⁹.

Kommunen har också ett attestreglemente som är daterat 2014. I det framgår att reglementet ”gäller för kommunens ekonomiska transaktioner, inklusive interna transaktioner, medelsförvaltning samt medel som kommunen ålagts eller åtagit sig att förvalta och/eller förmedla”¹⁰. Kommunens nämnder ansvarar sedan ”för den interna kontrollen och tillser därmed att bestämmelserna i detta reglemente följs och att tillämpliga attestmoment utförs”¹¹. Attestreglementet klargör också vilka attester som krävs, närmare bestämt *mottagningsattest*, *beslutsattest* och *behörighetsattest*. Attestreglementet har inte reviderats sedan det antogs 2014. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av kommunstyrelsens attestförteckning, av vilken det framgår vilka medarbetare som har behörighet att utföra beslutsattester och manuella behörighetsattester¹².

Sedan förra granskningen¹³ genomfördes har Vadstena kommun tagit fram och påbörjat framtagandet av ett antal styrdokument som också har bäring på området avseende välfärdsbedrägerier. November 2024 antog kommunfullmäktige informationssäkerhetspolicy¹⁴. I policydokumentet sätts ramarna för kommunens arbete med informationssäkerhet. Från och med november 2025 finns även en riktlinje för informationssäkerhetsarbetet¹⁵ i kommunen som anställda behöver förhålla sig till. Av riktlinjen framgår bland annat hur roller och ansvar ska fördelas, samt hur organisationen för informationssäkerhet ser ut.

Av interna riktlinjer och policys för rekrytering framgår hur kommunen ska arbeta för att säkerställa att potentiella anställda har rätt kompetens för tjänsten och saknar dold agenda. Här har kommunen tagit fram en *policy för rekrytering av nya*

⁹ s. 7 i Inköpshandboken

¹⁰ § 1, Attestreglemente för Vadstena kommun (2014).

¹¹ § 2, Attestreglemente för Vadstena kommun (2014).

¹² Gäller från 2025-05-02.

¹³ KPMG, 2024. *Granskning av arbetet mot välfärdsbedrägerier och avtalstrohet*. Granskningen avsåg socialnämnden och kultur- och utbildningsnämnden.

¹⁴ Antagen genom KF 2024-11-27, § 117.

¹⁵ Antagen genom beslut av KS 2025-10-10. Paragraf framgår ej av underlaget vi tagit del av.

*medarbetare, riktlinje för rekrytering och riktlinje för bakgrundskontroll*¹⁶. Policy för rekrytering av nya medarbetare ger de övergripande ramarna för rekrytering till Vadstena kommun. Syftet med policyn är att ge verktyg till de medarbetare som är involverade i rekryteringsprocessen, men också att ge politiker och tjänstepersoner insyn i hur kommunen arbetar med att tillsätta vakanta tjänster.

*Riktlinje för rekrytering*¹⁷ var ett utkast under perioden som granskningen avser och antogs av kommunstyrelsen i början av 2026, enligt uppgift. I utkastet beskrivs att riktlinjen syftar till att beskriva kommunens rekryteringsprocess. Av utkastet till riktlinje framgår att extern rekrytering är huvudalternativet, men att intern rekrytering också kan vara aktuellt under vissa omständigheter. Exempelvis ifall antalet medarbetare i en viss verksamhet eller förvaltning bedöms behöva hållas ner på grund av ekonomiska eller organisatoriska skäl. Utkastet tydliggör också vilka som har ansvar och mandat för anställning, samt hur anställningsförfarandet ska gå till. Här påpekas också att det gäller förbud mot jäv vid rekrytering i enlighet med kommunallagen.

*Riktlinjen för bakgrundskontroll*¹⁸ var också ett utkast under merparten av granskningsperioden och antogs enligt kommunen i december 2025. Efter sitt ikraftträdande avser den anställning och praktik till tjänster som inte redan omfattas av lagkrav¹⁹. Några av de tjänsteområden som omfattas av riktlinjen är tjänster inom IT, ekonomi, säkerhet och myndighetsutövning, samt samtliga chefstjänster. Riktlinjen syftar bland annat till att ”minimera risken för välfärdsbrottslighet, oegentligheter, missbruk av förtroende och skada på kommunens anseende eller säkerhet”²⁰. Av riktlinjen framgår även en rad kontrolltyper, samt under vilka omständigheter de ska tillämpas.

Inom ramen för granskningen har vi även tagit del av *Riktlinjer vid hot, våld och otillåten påverkan* vilken antogs i november 2025²¹ enligt kommunen. Av dokumentet framgår att syftet med riktlinjen är att förebygga och hantera hot, våld och otillåten påverkan mot medarbetare, förtroendevalda och de som utför uppdrag åt kommunen (t.ex. upphandlade konsulter). Riktlinjen behandlar bland annat hur medarbetare och kommunen som organisation ska agera ifall någon utomstående försöker påverka myndighetsutövningen eller tillskansa sig kommunala medel på olovligt sätt.

¹⁶ Av dokumenten framgår inte beslutande instans eller paragraf.

¹⁷ I faktakontrollen framkom att riktlinjen antagits av kommunstyrelsen 2026-01-12.

¹⁸ I faktakontrollen framkom att riktlinjen antagits 2025-12-08.

¹⁹ Tjänsteområden som är undantagna från riktlinjen p.g.a att lagkrav redan finns är arbete inom förskola, fritidshem, skola och annan verksamhet som riktar sig till barn under 18 år, boenden för barn, arbete med insatser för barn med funktionshinder, samt säkerhetsklassade tjänster.

²⁰ s. 1, Utkast till *Riktlinje för bakgrundskontroll*.

²¹ I faktakontrollen framkom att riktlinjen antagits 2025-11-10.

6.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i **allt väsentligt** har beaktat risken för välfärdsbedrägerier, mutor, bestickning och bristande avtalstrohet har dokumenterats i riktlinjer och rutiner.

Bedömningen grundar sig i att vi, genom granskningen, kan konstatera att kommunstyrelsen har beaktat risker relaterade till välfärdsbrottslighet i flera av sina riktlinjer och rutiner. Vi anser att bedömningen styrks den utveckling som kommunen har gjort jämfört med tidigare genomförd granskning. Numera har kommunen inte enbart fokus på att motverka de mest uppenbara riskerna för välfärdsbrott (som jäv, felaktigt genomförda inköp och bristande attestkedja). Nu pågår även en process med att inkludera aspekter som informationssäkerhet och rekrytering i arbetet mot välfärdsbedrägerier och för säkerställandet av avtalstrohet. Med tanke på välfärdsbrottens utveckling och komplexitet ser vi detta som ett steg i rätt riktning.

6.2.3 Samhällsbyggnadsnämnden

Samhällsbyggnadsnämndens verksamheter ska förhålla sig till samtliga rutiner och riktlinjer som återges i avsnitt 6.2.1. Vi har efterfrågat nämndspecifik dokumentation som förtydligar hur just samhällsbyggnadsnämnden och deras verksamheter ska motverka välfärdsbedrägerier och säkerställa avtalstrohet inom sitt ansvarsområde, som inom bygglov till exempel. Som svar fick vi att nämnden saknar verksamhetsspecifik dokumentation för detta område. Däremot har vi fått ta del av nämndens attestförteckning, vilken listar nuvarande tjänsteinnehavare som får utföra beslutsattester och manuella behörighetsattester²².

I intervju framkommer att nämnden övertagit kommunstyrelsens ansvar för investeringsprojekt under 2025 med vissa undantag. Alla investeringsprojekt som påbörjades innan årsskiftet 2024/2025 kommer förbli kommunstyrelsens ansvar, medan alla projekt som påbörjats den 1 januari 2025 och framåt är samhällsbyggnadsnämndens ansvar. Exempelvis ansvarar kommunstyrelsen fortsatt för investeringar inom ramen för ett pågående skolprojekt. I intervju framkommer att samhällsbyggnadsnämnden står inför två kommande, större investeringsprojekt. Dels byggandet av en ny

²² Gäller från 2025-01-01.

brandstation, dels byggandet av ett nytt särskilt boende. I intervju beskrivs det sistnämnda byggprojektet som ett av de mest omfattande i kommunens historia.

Enligt uppgift har inte nämnden fått genomgå utbildning avseende investeringsprojekt och vilka risker det kan medföra för kommunen. Det saknas även dokumenterade rutiner och riktlinjer kring detta i nuläget.

6.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden **endast delvis** har beaktat risken för välfärdsbedrägerier, mutor, bestickning och bristande avtalstrohet i riktlinjer och rutiner.

Vår bedömning grundar sig i att samhällsbyggnadsnämnden saknar egna rutiner och riktlinjer kring välfärdsbedrägerier, mutor, bestickning och bristande avtalstrohet. Detta trots att nämnden ansvarar för verksamheter där risken för välfärdsbedrägerier, mutor, bestickning och bristande avtalstrohet är stor. Exempelvis vad gäller bygglov där medarbetare kan ha ett intresse av att gynna sig själva eller närstående och/eller löper risk att bli utsatta för påtryckningar av utomstående.

Denna risk är på inget sätt unik för Vadstena kommun. Däremot löper mindre kommuner högre risk att drabbas eftersom kontrollsystemen i mindre kommuner tenderar att vara svagare. Vi bedömer även att nämnden och förvaltningen behöver utveckla och stärka sin kunskap avseende investerings- och byggprojekt samt avseende vilka risker som är förknippade med dessa. Detta för att kunna hantera och granska kommande projekt och kostnaderna utifrån en för respektive projekt upprättad riskanalys.

6.3 KONTROLLAKTIVITETER INNAN OCH EFTER UTBETALNING AV ERSÄTTNING

Vad gäller kontrollaktiviteter innan och efter utbetalning av ersättning hänvisas vi till kommunövergripande dokument. Dokumenten det rör sig om är *Blankett för dokumentation av direktupphandling*²³ och *Rutinbeskrivning för process vid direktupphandling*²⁴. Av dokumenten framgår vilka förebyggande kontrollaktiviteter som utförs innan avtal ingås med leverantörer eller olika parter. I blanketten ska den inköpsansvariga bland annat uppge vad det är som ska köpas in, avtalets löptid, leverantörer, deras organisationsnummer, samt kriterier/krav för utvärdering av anbud (där det är aktuellt). Rutinbeskrivningen för processen vid direktupphandling visar hur direktupphandlingsförfarandet skiljer sig åt beroende på vilka omständigheter som föreligger (förekomsten av avtal och inköpets storlek). Inom ramen för granskningen har vi även tagit del av kommunen processkarta för utbetalningar²⁵. Där beskrivs processen från att leverantören godkänns och läggs upp i ekonomisystemet till utbetalningen godkänns i huvudboken. Av processkartan framgår dock inte att, hur eller i vilket stadie av utbetalningsprocessen det ska göras kontroll gentemot befintliga avtal.

Enligt en sammanställning av kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet framkommer att ett antal kontroller ska göras innan och efter utbetalning. Alla leverantörer som vill skicka elektroniska fakturor till kommunen ska först godkännas av ekonomiavdelningen. Detta för att minska risken för att falska fakturor kommer in i systemet. När en ny leverantör läggs upp i systemet, ska F-skatt, moms och arbetsgivaravgifter kontrolleras mot Skatteverkets register. Angivet bankgironummer ska kontrolleras mot Bankgirocentralens register. Vadstena kommun har också upphandlat ett externt system som skickar varningar om leverantörens uppgifter förändras eller om leverantören hamnar på någon officiell varningslista²⁶. I kommunens fakturasystem har en inställning som gör att leverantörsfakturor inte passera systemet om utbetalningen först inte har godkänts av två personer. Vid inköp över 100 000 kr ska det upprättas dokument som visar offertförfrågningar och beslut. Upphandlingar över upphandlingsgränsen ska göras via Inköpssamverkan eller extern upphandlingskonsult som kommunen har avtal med.

Flera intervjupersoner återkommer till att Vadstena kommun är en liten kommun med begränsad omfattning på verksamheterna. Följaktligen är majoriteten av

²³ Framtagen av Inköpssamverkan. Ej daterad.

²⁴ Del av *Inköpshandbok*. Reviderad 2020.

²⁵ *Processkarta utgifter*. Ej daterad.

²⁶ På varningslistor hamnar företag som riktar felaktiga betalningskrav mot andra organisationer. Exempelvis har Konsumentverket, Finansinspektionen och Svensk Handel offentliga varningslistor.

styrdokumenten upprättade centralt i kommunen. Kommunstyrelsen gör samtliga utbetalningar för alla kommunens nämnder då kommunen har en central ekonomifunktion som är organiserad under kommunstyrelsens verksamhetsområde. Kommunstyrelsen och samtliga nämnder har de kommunövergripande dokument som nämns ovan i avsnittet att förhålla sig till.

6.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **endast delvis** har säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs innan avtal ingås.

Vår bedömning grundar sig i att det i stor utsträckning saknas dokumenterade rutiner och riktlinjer kring vilka kontrollaktiviteter som ska genomföras för att tillse att avtal eller motsvarande finns innan utbetalning och attestering av fakturor sker. Den dokumentation som finns avhandlar kontroll av leverantörer och fakturor. Däremot saknas beskrivningar av hur och varför avtalskontroller ska genomföras innan leverantörer och fakturor godkänns. Upprättad processbeskrivning bör förtydligas genom att kompletteras med ett moment tidigt i processen där en kontroll av att avtal finns genomförs.

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden **endast delvis** har säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs innan avtal ingås.

Genom vår granskning kan vi konstatera att samhällsbyggnadsnämnden saknar nämndspecifika rutiner och riktlinjer för kontroll av avtal och utbetalningar. Vi anser att detta är problematiskt då den verksamhet som samhällsbyggnadsnämnder bedriver tenderar att vara kostnadsdrivande samtidigt som de ansvarar för komplexa projekt och upphandlingar, innehållandes många delkostnader och leverantörer. Därför bedömer vi att nämnden bör ta fram egna rutiner och riktlinjer för vilka kontrollaktiviteter som ska genomföras innan och efter utbetalning. Särskilt nu när nämnden ska ta över kommunstyrelsens ansvar för byggprojekt.

6.4 UPPFÖLJNING AV AVTALSEFTERLEVNAD OCH AVTALSTROHET²⁷

En väsentlig del i att förebygga förekomsten av välfärdsbrott, mutor och otillåten påverkan på organisationen är att ha etablerade rutiner för hur de varor och tjänster som kommunen konsumerar ska upphandlas och köpas in. Att ha tydliga riktlinjer, som är rimliga utifrån kommunens organisatoriska och ekonomiska förutsättningar, möjliggör systematik i upphandlings- och inköpsarbetet, minskar risken för felaktig hantering och gör det enklare att upptäcka eventuella avvikelser. Det är också viktigt att det finns en tydlig attestkedja som säkerställer att rätt personer bekräftar att det är rätt vara eller tjänst som är köpt och levererad, att det finns ett korrekt avtal i botten, att rätt pris är fakturerat samt att rätt person beslutar att fakturan ska betalas.

Efter att beloppsgränsen för att genomföra direktupphandlingar höjdes, har antalet direktupphandlingar i offentlig verksamhet ökat²⁸. I samband med att denna förändring genomfördes höjdes även beloppsgränsen vid vilket skälet för direktupphandlingen ska dokumenteras. I och med höjningen är beloppsgränsen 100 000 kr. Summan omfattar hela den juridiska personen och ska beräknas över en avtalsperiod. Därför är det väsentligt att nämnderna, förvaltningarna och kommunen som helhet har kontroll på vilka direktupphandlingar som sker, inom vilka varu- och tjänsteområden de gjorts samt det samlade upparbetade värdet av gjorda inköp. Vid överträdelser riskerar kommunen att få betala ut ersättning till eventuellt missgynnade varu- och tjänsteleverantörer.

Utifrån ett internkontrollperspektiv är det väsentligt att det av dokumentation och underlag går att säkerställa att²⁹:

- Rätt person tagit del av beslut om att upphandling ska ske
- Rätt person tagit beslut om att avtal ska ingås
- Rätt person tecknat avtalet
- Rätt person beställt vara eller tjänst
- Rätt person kontrollerat att fakturan är rätt och att rätt vara eller tjänst är levererad till rätt pris
- Rätt person beslutat att fakturan ska betalas och bokas upp i ekonomisystemet

²⁷ Texten i 6.4 är hämtad från KPMG:s tidigare rapport på samma område. Eftersom samtlig information i kapitlet fortfarande är giltig, har vi bedömt att det inte är nödvändigt att uppdatera innehållet.

²⁸ Beloppsgränsen höjdes nationellt, inte enbart i Vadstena kommun.

²⁹ Detta framgår av god sed för ekonomistyrning samt Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

Av Konkurrensverkets rekommendationer³⁰ framgår att en upphandlande myndighet bör ta fram riktlinjer för hur och när direktupphandlingar kan göras i organisationen. Riktlinjerna ska vara väl kända av samtlig personal med inköpsansvar. Som en del av granskningen har tagit del av kommunens instruktion och riktlinjer för hur direktupphandlingar ska genomföras och dokumenteras. Samtlig personal med inköpsansvar bör ha kännedom om dokumenten och dess innehåll.

I Konkurrensverkets rekommendationer står det att riktlinjer för direktupphandlingar ska innefatta:

- *”När en direktupphandling får genomföras*
- *Att gällande avtal ska användas innan en ny direktupphandling genomförs*
- *Vem som har rätt att genomföra en direktupphandling och till vilka beloppsgränser*
- *Hur kommunens olika förvaltningar ska samordna sina direktupphandlingar*
- *Om, när och hur konkurrensutsättning ska ske vid direktupphandling*
- *När skriftliga avtal ska upprättas*
- *Hur direktupphandlingar ska dokumenteras och hur kommunen ska skapa en helhetsbild av vilka direktupphandlingar som genomförts*
- *Vad som gäller avseende sekretess*
- *Vilken dokumentation som ska arkiveras och diarieföras”*

6.4.1 Genomförande av stickprovskontroll

Som en del i granskningen av avtalsefterlevnad och avtalstrohet har vi begärt ut samtliga fakturor bokförda på kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden under perioden februari till april 2025. I ett första steg gjorde vi ett bredare urval på cirka 30–40 leverantörer per nämnd utifrån utdragen i ekonomisystemet. Utifrån detta gjorde vi sedan ett urval av fakturor. Vi eftersträvade en spridning genom att välja både fakturor om både mindre och större belopp, utbetalningar till privatpersoner, samt inköp gjorda via Avtalssamverkan och SKR. Totalt granskade vi 15 fakturor per nämnd. Syftet med stickprovet har varit att se huruvida inköp och avrop gjorts utifrån gällande avtal, att rätt vara eller tjänst är inköpt samt att attestkedjan fungerar enligt attestreglemente och delegeringsordning.

Majoriteten av de fakturor som bokförts under perioden är direktupphandlingar på belopp under upphandlingsgränsen. Detta innebär att de flesta fakturor vi tagit del av inte varit del av en upphandling. Flera av fakturorna är på belopp under 100 000 kr, vilket innebär att kommunen (enligt sina egna styrdokument) inte behöver ha

³⁰ Konkurrensverket, 2026. [Direktupphandling](#) (Hämtad: 2026-01-13).

avtal till grund för inköpet. Dessa omständigheter har bidragit till att vi har haft begränsad möjlighet att granska kommunens attestkedja i sin helhet. Därmed kan vi inte uttala oss om i vilken utsträckning den fungerar eller inte.

6.4.2 Kommunstyrelsen

I ett första skede begärde vi att få se avtal för 43 leverantörer som förekom i utdraget från ekonomisystemet. Utifrån detta valde vi ut femton fakturor, varav nio är på ett belopp under 100 000 kr och sex är på ett belopp över 100 000 kr. Fakturabeloppet på samtliga fakturor överensstämmer med informationen som finns återgiven i ekonomisystemet.

Vid vår kontroll av urvalet noterar vi följande information.

Sammanställning av kommunstyrelsens avtal och fakturor	Ja	Totalt
Fakturor under 100 000 kr	9	15
Fakturor över 100 000 kr	6	15
Fakturor med avtal	5	15
Fakturor över 100 000 kr med avtal	3	6
Fakturor under 100 000 kr med avtal	2	9
Fakturor med avtal som tecknats av Vadstena kommun	4	5
Fakturor med avtal som tecknats av Inköpssamverkan eller SKR	1	5
Fakturor vars belopp överensstämmer med utdrag ur ekonomisystemet	15	15
Avvikelse gentemot utdrag från ekonomisystemet (kr)	-	0 kr

6.4.3 Samhällsbyggnadsnämnden

I ett första skede begärde vi att få se avtal för 38 leverantörer. Utifrån detta valde vi ut femton fakturor, varav tolv är på ett belopp under 100 000 kr och tre är på ett belopp över 100 000 kr. Beloppen på tolv av femton fakturor överensstämmer med informationen som finns återgiven i ekonomisystemet. För resterande tre är beloppen högre i fakturorna än vad som angivits i ekonomisystemet. Sammantaget innebär detta en avvikelse på cirka 400 000 kr (inkl. moms) mot de belopp som angivits i ekonomisystemet.

Vid vår kontroll av urvalet noterar vi följande information.

Sammanställning av samhällsbyggnadsnämndens avtal och fakturor	Ja	Totalt
Fakturor under 100 000 kr	12	15
Fakturor över 100 000 kr	3	15
Fakturor med avtal	7	15
Fakturor över 100 000 kr med avtal	0	3
Fakturor under 100 000 kr med avtal	7	12
Fakturor med avtal som tecknats av Vadstena kommun	4	7
Fakturor med avtal som tecknats av Inköpssamverkan eller SKR	3	7
Fakturor vars belopp överensstämmer med utdrag ur ekonomisystemet	12	15
Avvikelse gentemot utdrag från ekonomisystemet (kr)	-	400 tkr ³¹

Mot bakgrund av avvikelsens storlek kontaktade vi kommunens ekonomiavdelning. Samtliga avvikelser kan förklaras av att fakturorna varit på flera rader och att endast en av dem hamnat i vårt stickprov. Vi har fått ta del av hela konteringarna för dessa tre fakturor, vilka styrker att denna förklaring stämmer.

6.4.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden **endast delvis** har säkerställt att uppföljning sker av avtalsefterlevnad.

Vår bedömning grundar sig i att flera fakturor från både kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden saknar avtal. I de fall där avtal saknas har vi inte heller tagit

³¹ Avrundat utifrån en sammanlagd negativ avvikelse på 399 334 kr. I samband med faktakontroll framkom att utdraget vi erhållit endast var del av hela fakturans kontering, något som inte framgick i samband med att vi tog del av utdraget från ekonomisystemet.

del av annan dokumentation som kan styrka att inköp eller upphandling godkänts innan de genomförts. Att det i flera fall saknas avtal eller annan dokumentation som kan styrka att avtal eller annan överenskommelse funnits på plats innan inköp genomförts och godkänts, gör det svårt för oss att bedöma kommunens trohet mot tecknade avtal och verifiera att beslut om inköp fattats enligt antaget attestreglemente. Avsaknaden av avtal innebär en ökad risken för att kommunen eller enskilda medarbetare otillbörligt gynnar utomstående verksamheter. Samtidigt försvåras även bevisning av överfakturering och avsteg från de överenskommelser som gjorts.

Kommunen har egna upprättade riktlinjer för hur direktupphandlingar över 100 tkr ska hanteras och dokumenteras. Det är väsentligt att dessa följs samt att en kontroll av att så har skett byggs in i processbeskrivningen för hur kontroll av faktura ska ske innan beslutsattest sker.

6.5 KONTROLLSYSTEM FÖR HANTERING AV VÄLFÄRDSBEDRÄGERIER

6.5.1 Kommunstyrelsen

Sedan förra granskningen genomfördes har Vadstena kommun etablerat en avdelning för trygghet och säkerhet som, bland annat, hanterar välfärdsbrottslighet. Som nämnt i avsnitt 6.2.1 har kommunen även tagit fram och/eller påbörjat framtagandet av ett antal styrdokument som kopplar till välfärdsbedrägerier. En informationssäkerhetspolicy och riktlinje för informationssäkerhetsarbetet finns numera på plats. Det har även tagits fram policy och riktlinjer rekrytering av nya medarbetare. Policyn för rekrytering av nya medarbetare är daterad till oktober 2025, medan det står att riktlinjen för bakgrundskontroll gäller från och med januari 2026. Den version av utkastet till riktlinje för rekrytering som vi tagit del av är odaterat.

I utkastet till riktlinjen för bakgrundskontroll framgår vilka kontroller som ska genomföras innan någon anställs, när kontrollerna ska tillämpas och vem som ansvarar för att utföra dem. De kontrolltyper som listas är: *identitetskontroll, utbildningsverifiering, anställningshistorik, referenstagning, utdrag ur belastningsregister, ekonomiskontroll, sociala medier och internetkontroll, juridisk kontroll och bolagsengagemang.*

Av intervju framkommer även att Vadstena kommun samverkar med andra aktörer och nätverk av aktörer för att motverka välfärdsbedrägerier. Avdelningen för trygghet och säkerhet ansvarar bland annat för *Brottsförebyggande rådet i Vadstena* (BRÅVA), genom vilket kommunen samverkar med polis, räddningstjänst, länsstyrelse och näringsliv. Kommunens samordnare för det brottsförebyggande är Vadstena

kommuns representant i det regionala nätverket för brottsförebyggande arbete, där även kommunpoliserna sitter med. I intervjuer framkommer att kommunen i vissa fall också samverkar med Skatteverket gällande välfärdsbrottslighet.

Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av dokumenterade riktlinjer, rutiner eller avtal som tydliggör hur eventuell samverkan avseende välfärdsbedrägerier ska gå till i praktiken.

6.5.2 Bedömning

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns ett ändamålsenligt system för att fånga upp och hantera misstankar om välfärdsbedrägerier och finns etablerad samverkan med andra myndigheter.

Bedömningen grundar sig i att systemet för att fånga upp och hantera misstankar om välfärdsbedrägerier inte är fullt ändamålsenligt och att den samverkan som sker med externa parter i låg utsträckning fokuserar på välfärdsbedrägerier. De policys och riktlinjer som kommunen tagit fram avseende exempelvis informationssäkerhet och rekrytering ger en god grund att stå på. Genom vår granskning kan vi dock konstatera att fokuset i dessa dokument främst är förebyggande, medan det saknas tydlighet kring hur misstankar om välfärdsbedrägerier ska fångas upp och hanteras. Vi bedömer att gällande policys och riktlinjer bör förtydligas och förstärkas avseende fokus på risker för välfärdsbedrägerier och välfärdsbrott.

Vad gäller samverkan med andra myndigheter bedömer vi att det till största del handlar om att förebygga brottslighet inom kommunens gränser, men mindre om hur välfärdsbrott inom eller gentemot kommunens organisation ska hanteras.

6.6 UTBILDNING GÄLLANDE VÄLFÄRDSBEDRÄGERIER OCH AVTALSTROHET

6.6.1 Kommunstyrelsen

Under 2024 genomfördes en liknande granskning av socialnämndens och kultur- och utbildningsnämndens arbete för att motverka välfärdsbedrägerier och säkerställa avtalstrohet. Av de intervjuer som genomfördes med förvaltningsledning och presidium för respektive nämnd, framgick att det vid tidpunkten inte genomförts några

specifika utbildningsinsatser avseende förståelse av vad välfärdsbedrägerier är och hur förvaltning och nämnd kan arbeta för att förebygga och motverka förekomsten av dessa. Av intervjuerna som genomfördes inom ramen för tidigare granskning framkom att både förtroendevalda och tjänstepersoner skulle delta i en utbildning på temat arrangerad av SKR under hösten 2024 eller våren 2025.

Av uppgift framkommer att två utbildningar i välfärdsbrottslighet har hållits sedan förra granskningen. I november 2024 hölls en grundläggande utbildning i välfärdsbrottslighet för samtliga chefer i kommunen. Under kommunens omvärldsdag i februari 2025 genomfördes ytterligare en utbildning i välfärdsbrottslighet. Vid detta utbildningstillfälle deltog följande grupper av både politiker och tjänstepersoner enligt den information vi tagit del av:

- Kommunstyrelseledamöter och ersättare
- Presidier för kommunfullmäktige, socialnämnden, kultur- och utbildningsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden
- Ordförande och VD för Vadstena Fastighets AB
- Representanter för revisionen
- Kommundirektör, biträdande kommundirektör, ekonomichef, HR-chef, IT-chef och chef för kommunikation, näringsliv och turism
- Ekonomer, säkerhetssamordnare, utredare för lokalt brottsförebyggande råd och HR-konsulter

Flera av de vi intervjuat uppger att utbildningarna i välfärdsbrottslighet bidragit till ökad medvetenhet kring vad välfärdsbedrägerier är och att detta resulterat i att kommunen fått en gemensam utgångspunkt i det fortsatta arbetet.

I sin omvärldsbevakning har kommunen noterat att SKR lanserat stödmaterial³² för arbetet mot välfärdsbrottslighet, vilket Vadstena har utgått ifrån i sitt framtagande av egna rutiner och riktlinjer. Enligt uppgift har Vadstena kommun utbytt erfarenheter med de närliggande kommunerna Norrköping och Linköping som kommit längre i sitt arbete med välfärdsbedrägerier och avtalstrohet.

³² SKR, 2025. [Stöd i arbetet mot välfärdsbrottslighet](#) (Hämtad: 2025-12-18).

6.6.2 Bedömning

Vår bedömning är att utbildning kring välfärdsbedrägerier och risk för avtalsbrott i **allt väsentligt** tillhandahållits medarbetare och chefer.

Efter granskning kan vi konstatera att utbildning kring välfärdsbedrägerier och risk för avtalsbrott har tillhandahållits till politiker i samtliga presidier och utvalda medarbetare. Vi bedömer att detta är ett nödvändigt initiativ för att minimera risken för välfärdsbedrägerier och avtalsbrott. Samtidigt ser vi att det är av stor vikt att kunskapen sprids vidare till resterande medarbetare och politiker för att höja kunskapsnivån i organisationen som helhet.

6.7 KOMMUNSTYRELSENS UPPSIKT ÖVER ÖVRIGA NÄMNDER

Enligt 6 kap. 1 § kommunallagen är det kommunstyrelsens ansvar att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, samt ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamheter. Av kommunstyrelsens reglemente framkommer att ”styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige”³³. Vad kommunstyrelsens uppsiktsplikt omfattar förtydligas av reglementets § 10, där det bland annat framgår att styrelsen ska övervaka att kommunens löpande förvaltning sköts lagligt och ekonomiskt och ska följa hur den interna kontrollen sköts i nämnderna.

Varken i reglementet eller övrig dokumentation avseende välfärdsbedrägerier och avtalstrohet, står något uttryckligen om att kommunstyrelsens ska beakta risken för välfärdsbrott i sin uppsikt över övriga nämnder. Av intervju framkommer att välfärdsbrott vanligtvis inte är något kommunstyrelsen bevakar i uppsikt över nämnderna.

Kommunstyrelsen kan dock få insyn i övriga nämnders arbete med risken för välfärdsbrott genom deras internkontrollplaner. När styrelsen utser kommunövergripande riskområden, väljer de vad nämnderna ska fokusera på i sitt arbete. För 2025 utsågs digitala arvoden och informationssäkerhet som kommunövergripande

³³ Antagen genom KF 2024-11-27, § 114. Citat från § 1.

riskområden, vilket tangerar frågan om välfärdsbrott. Utöver dessa riskområden har nämnderna själva haft möjlighet att lägga till egna områden, där samhällsbyggnadsnämnden valt välfärdsbrottslighet som ett riskområde. Att inkludera välfärdsbrottslighet i internkontrollplanen underlättar kommunstyrelsens insyn i övriga nämnders arbete med frågan.

6.7.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **endast delvis** har beaktat risken för välfärdsbrott i sin uppsikt över övriga nämnder.

Bedömningen grundar sig i att välfärdsbrott i dagsläget inte är en uttalad del av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder. Detta försvårar kommunstyrelsens insyn i övriga nämnders arbete mot välfärdsbrott, samtidigt som det blir upp till nämnderna själva att välja hur och i vilken omfattning de arbetar med frågan. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att den interna kontrollen i kommunens verksamheter är tillräcklig. I sin uppsikt ska styrelsen säkerställa att övriga nämnder bedriver verksamheten ändamålsenligt, i linje med kommunfullmäktiges beslut och gällande lagstiftning. Uppsikten syftar bland annat till att säkerställa att övriga nämnder hanterar omvärldshändelser som kan påverka verksamhetens resultat på ett adekvat vis. Risken för förekomsten av välfärdsbedrägerier och välfärdsbrott är en mycket påtaglig och aktuell risk, vilket innebär att det är rimligt och väsentligt att kommunstyrelsen under 2026 i sin uppsikt fokuserar på hur övriga nämnder hanterar denna. Uppsikten bygger dock på att kommunstyrelsen har utsett det till ett kommunövergripande riskområde.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden i Vadstena kommun har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot välfärdsbedrägerier och för säkerställande av avtalsföljsamhet.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende arbetet mot välfärdsbedrägerier och för säkerställande av avtalsföljsamhet.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Färdigställa och implementera allt påbörjat arbete med att upprätta rutiner och riktlinjer avseende motverkande av välfärdsbrott (t.ex. rutiner och riktlinjer som fortfarande är utkast).
- Säkerställa att samtliga berörda förtroendevalda och medarbetare är väl införstådda med fastställda rutiner och riktlinjer.
- Dokumentera vilka förebyggande kontrollaktiviteter som ska genomföras innan och efter utbetalning och följ upp att kontrollerna genomförs på korrekt sätt – framför allt vad gäller kontroll mot avtal. Detta eftersom det är väsentligt att säkerställa att det avtal eller liknande finns innan attest sker, då avtal och motsvarande innebär att kommunen har rätt att göra inköp.
- Se över förekomsten av avtal och säkerställa att de avtal som ingåtts följs. Detta för att tillse att samtliga inköp och upphandlingar görs i enlighet med beslutade rutiner och riktlinjer.
- Analysera behovet av att öka antalet inköp som sker inom ram för avtal och därmed minska andelen inköp som sker avtalslöst.
- Säkerställa att det är väl känt i hela organisationen hur misstanke om välfärdsbrott inom eller mot kommunen ska hanteras.

- Tillse att organisationens förebyggande och hantering av välfärdsbrott får större utrymme i samverkansform där externa parter ingår (t.ex. BRÅVA och RegBrå).
- Förtydliga sitt ansvar för uppföljning av övriga nämnders arbete med att motverka välfärdsbrott.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Med utgångspunkt i kommunövergripande rutiner och riktlinjer för motverkande av välfärdsbrott och säkerställande av avtalstrohet, utveckla specifik dokumentation avseende samhällsbyggnadssektorn (då det tenderar att vara ett riskområde för kommuner).
- Erbjuder nämndens politiker och tjänstepersoner på förvaltningen kompetenshöjande insatser avseende investerings- och byggprojekt, där det framgår vilka risker denna typ av projekt medför och därmed stärka den interna kontrollen i dessa projekt.
- Dokumentera vilka förebyggande kontrollaktiviteter som ska genomföras innan och efter utbetalning, samt följa upp att kontrollerna genomförs på korrekt sätt.
- Se över förekomsten av avtal och säkerställa att de avtal som finns följs. Detta för att tillse att samtliga inköp och upphandlingar görs i enlighet med beslutade rutiner och riktlinjer.
- Analysera behovet av att öka antalet inköp som sker inom ram för avtal och därmed minska andelen inköp som sker avtalslöst.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Vilhelm Rundquist

Certifierad kommunal revisor

Projektledare och granskare

Ellen Broqvist

Verksamhetsrevisor

Granskare

Ludwig Reismer

Certifierad kommunal revisor

Kvalitetssäkrare