

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2023-11-01

Diarienummer:
KSN-2023-01293

Handläggare:
Andreas Falk

Handlingsplan mot välfärdsbrott

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** anta Handlingsplan mot välfärdsbrott i enlighet med ärendets bilaga 1.

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade den 15 juni 2022 § 157 att uppdra till kommunledningskontoret att ta fram förslag till handlingsplan mot välfärdsbrott för beslut i kommunstyrelsen under våren 2023.

Ett förslag till handlingsplan har tagits fram i samarbete mellan kommunledningskontoret och förvaltningar och bolag i kommunkoncernen. Inför handlingsplanens antagande i kommunstyrelsen under hösten 2023 har handlingsplanen remitterats till berörda nämnder och bolag. Handlingsplanen har även remitterats till fem externa aktörer så som branschorganisationer, idrottsorganisationernas samarbetsorgan och bildningsförbunden för yttrande.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

I processen att ta fram handlingsplanens remissversion har alla kommunala förvaltningar och bolag besvarat en enkätundersökning och riktade intervjuer har genomförts med nyckelförvaltningar och bolag. De föreslagna åtgärderna i handlingsplanen har tagits fram i samarbete med förvaltningarna och bolagen som under ledning av kommunledningskontoret har genomfört två större möten med ett femtiotal representanter från förvaltningar och bolag samt tre till fem workshops i tre olika tematiserade arbetsgrupper. En extern referensgrupp bestående av nio statliga myndigheter har fått insyn i arbetet och beretts möjligheter att lämna synpunkter och input.

Vid framtagandet av handlingsplanen har studiebesök och intervjuer med företrädare för andra kommuner och experter skett kontinuerligt tillsammans med en omfattande omvärldsbevakning. Materialet har sammanställts i en förstudie som bör läsas tillsammans med handlingsplanen och som återges i ärendets bilaga 2.

Efter beslut i kommunstyrelsen den 14 juni 2023 § 132 remitterades handlingsplanen till 19 remissinstanser varav 14 av dessa var nämnder och bolagsstyrelser samt fem externa remissinstanser.

Föredragning

Uppsala kommuns Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete beslutades av fullmäktige augusti år 2022. I samband med att programmet behandlades i kommunstyrelsen fick kommunledningskontoret i uppdrag att ta fram förslag till handlingsplan mot välfärdsbrott för beslut i kommunstyrelsen under våren 2023.

Välfärdsbrottslighet innebär ett angrepp mot Uppsala kommuns och samhällets gemensamma skydds nät. Det drabbar främst de individer som är i störst behov av samhällets insatser, som exempelvis barn, äldre, personer med funktionsnedsättning eller personer som har en sjukdom som gör att de är förhindrade att arbeta. Den eller de som felaktigt utnyttjar välfärdssystemet tömmer inte bara systemet på dess resurser utan undergräver även förtroendet för de gemensamma skydds näten. Välfärdsbrottslighet finansierar annan grov brottslighet och får konsekvenser för tryggheten i Uppsala kommun genom att den drabbar enskilda.

Det överordnande syftet och målet i förslaget till Handlingsplan mot välfärdsbrott är att kommunens ekonomiska medel ska användas till det de är avsedda att användas till. Genom handlingsplanen skapas förutsättningar för ett rättssäkert, proportionerligt och likformigt arbete mot välfärdsbrott i hela kommunkoncernen.

Handlingsplanen föreslås gälla under perioden 2024–2026 och rikta sig till samtliga nämnder och bolagsstyrelser inom Uppsala kommun. Handlingsplanen beskriver de åtgärder Uppsala kommunkoncern ska prioritera i arbetet mot välfärdsbrott under åren 2024–2026 för att nå målen i programmet för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete.

Handlingsplanen är tematiserad i tre utvecklingsområden – *kunskapshöjning, lägesbild och samverkan* samt *upptäcka och förebygga*. Varje utvecklingsområde har konkreta åtgärder knutna till sig som ska utveckla och stärka kommunens arbete mot välfärdsbrott. Dessa åtgärder är formulerade så att de ska vara relevanta och kunna implementeras av samtliga nämnder och bolagsstyrelser anpassat till respektive verksamhet.

Exempel på föreslagna åtgärder är att utveckla beräkningen av den ekonomiska omfattningen av felaktiga utbetalningar i kommunen. Detta är nödvändigt för att mäta omfattningen av välfärdsbrottsligheten som drabbar kommunen och följa utvecklingen av välfärdsbrott mot kommunen. Förutsättningar för att göra detta saknas i dagsläget. Ytterligare ett exempel på åtgärd är att utveckla stödet för att genomföra systematiska kontroller för att upptäcka fel och oegentligheter, exempelvis genom digitalisering.

Förslaget till Handlingsplan mot välfärdsbrott återges i ärendets bilaga 1. Handlingsplanens förstudie med fördjupad information finns i bilaga 2.

I den remissomgång som genomförts har få yttranden från nämnder innehållit förslag på ändringar eller tillägg.

Flera nämnder har i yttranden uttryckt en önskan om att läggas till som delansvariga på flera åtgärder, vilket omhändertagits i föreliggande handlingsplan i förhållande till remissversionen. Det har också förtydligats att även nämnder som inte uttryckligen ges samordnings- eller delansvar kan och bör delta i arbetet med respektive åtgärd.

Arbetsmarknadsnämnden framför i yttrande att stävjande av välfärdsbrott är en angelägen fråga i vilken arbetet bör intensifieras. En viss revidering av klartiderna i föreliggande handlingsplan har gjorts i förhållande till remissversionen och start- och slutår har förtydligats. Några åtgärder, inom exempelvis IT, som ligger till grund för att utveckla kommunens arbete på området behöver viss tid för att tas fram.

Kulturnämnden föreslår en åtgärd där man undersöker möjligheten till en kommungemensam kontrollfunktion för föreningsbidrag under utvecklingsområde 3, *Upptäcka och förebygga*. En åtgärd överensstämmande med förslaget har lagts till i handlingsplanen.

Omsorgsnämnden och äldrenämnden lyfter att kommunens arbete mot otillåten påverkan bör intensifieras. I den föreliggande handlingsplanen har åtgärder i arbetet mot otillåten påverkan lagts till i samtliga tre utvecklingsområden.

Otillåten påverkan behandlas dock inte som ett enskilt utvecklingsområde i handlingsplanen. Denna avgränsning beror på att otillåten påverkan som fenomen kan överlappa, men inte är synonymt med, välfärdsbrott. Exempelvis kan otillåten påverkan förekomma i myndighetsutövning som rör vårdnad och umgänge utan att ha samma ekonomiska utgångspunkt som välfärdsbrottsbrottsligheten. En av åtgärderna är att ta fram en samlad vägledning eller rutin för hur Uppsala kommun arbetar mot otillåten påverkan.

Ekonomiska konsekvenser

Att anta handlingsplanen medför inga direkta ekonomiska konsekvenser. Implementering sker inom respektive nämnds och bolagsstyrelses budgetram.

Handlingsplanen mot välfärdsbrott syftar till att stärka Uppsala kommuns ekonomi på sikt.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 1 november 2023
- Bilaga 1, Handlingsplan mot välfärdsbrott
- Bilaga 2, Förstudie

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Aktiverande styrdokument

Beslutsfattare:
Kommunstyrelsen

Dokumentansvarig:
Avdelningschef trygghet, säkerhet och beredskap

Datum:

Diarienummer:
KSN-2023-01293

Handlingsplan mot välfärdsbrott

Översiktsplan

Mål och budget

Verksamhetsplaner och affärsplaner

Program

Handlingsplaner och övriga planer

Innehåll

Inledning	3
Syfte	3
Definitioner och begrepp	3
Bakgrund.....	5
Slutsatser från förstudie	6
Omfattning.....	6
Ansvar, genomförande och spridning	7
Målen åtgärder, indikatorer samt ansvariga	8
Utvecklingsområde 1 Kunskapshöjning	8
Utvecklingsområde 2 Lägesbild och samverkan	9
Utvecklingsområde 3 Upptäcka och förebygga	10
Uppföljning	11
Relaterade dokument.....	11

Inledning

Programmet för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete identifierar välfärdsbrott som ett område där kommunens arbete behöver utvecklas och samordnas bättre. Den välfärdsbrottslighet som Uppsala kommun riskerar att utsättas för skadar förtroendet för samhället, dränerar Uppsala kommun på resurser, finansierar annan grov brottslighet och får konsekvenser för tryggheten genom att den drabbar enskilda.

Välfärdsbrottslighet innebär ett angrepp mot samhällets gemensamma skyddsnät. Det drabbar främst de individer som är i störst behov av samhällets insatser, som exempelvis barn, äldre, personer med funktionsnedsättning eller personer som har en sjukdom som gör att de är förhindrade att arbeta. Den eller de som felaktigt utnyttjar välfärdssystemet tömmer inte bara systemet på dess resurser utan undergräver även förtroendet för samhällets institutioner

Syfte

Programmet för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete syftar till att utveckla kommunens arbete inom trygghet och säkerhet samt att stärka förmågan att förebygga brott. Denna handlingsplan förtydligar programmets implementering, genomförande av målsättningar och åtgärder samt uppföljning av dessa inom området välfärdsbrott.

Uppsala kommuns välfärdsresurser är en del av samhällets välfärd och våra åtgärder gör nytta för såväl Uppsala kommun som samhället i stort. Handlingsplanens överordnande syfte är att medlen används till det de ska användas till.

Genom handlingsplanen skapas förutsättningar för ett rättssäkert, proportionerligt och likformigt arbete mot välfärdsbrott i hela kommunkoncernen.

Handlingsplanen ger en samlad bild av vilka åtgärder som behövs för att programområdet ska utvecklas. Den förtydligar nämnders och bolagsstyrelserns ansvar och roller för genomförande av programmets måluppfyllelse i relation till deras reglemente och ägardirektiv.

Handlingsplanen har tagits fram av kommunledningskontoret i gemensam tjänstemannaberedning med representanter för förvaltningar och bolag där samtliga delar av kommunkoncernen fått möjlighet att delta. Handlingsplanen har remitterats till nämnder och bolagsstyrelser samt fem externa remissinstanser. Den fokuserar på åtgärder som tydliggör ambitionsnivån och visar på nödvändiga förändringar. Åtgärderna underlättar för nämnder och bolagsstyrelser att identifiera sina delar av ett programområde och integrera det i sin verksamhets- och affärsplanering.

Definitioner och begrepp

I handlingsplanen används Sveriges Kommuner och Regioners definition av **välfärdsbrottslighet**: *“Välfärdsbrottslighet är när en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning.”* Denna

definition belyser att välfärdsbrottslighet inte enbart inbegriper bidragsbrott begångna av enskilda individer utan även omfattar köp av varor, tjänster och entreprenader, stöd till civilsamhället i form av olika bidrag samt felaktigt utnyttjande av allmännyttiga tjänster såsom hyresrätter. Sveriges Kommuner och Regioners definition nämner inte explicit andra juridiska personer som kan nyttja kommunala medel – exempelvis föreningar – men dessa inkluderas i handlingsplanen eftersom de är en extern aktör.

Brottsförebyggande arbete syftar till att minska, begränsa eller eliminera brottslighet och dess verkningar för såväl fysiska som juridiska personer. Brottsförebyggande arbete riktas mot sådana företeelser som enligt lag är brott. Det omfattar bland annat arbete på individnivå samt genom kommunens myndighetsutövning. Det omfattar även arbete mot organiserad brottslighet, korruption, brott mot välfärdsystemen, miljöbrott, brott mot företag och brott som sker på eller med hjälp av internet.

Ett till välfärdsbrottslighet angränsande, och i viss mån överlappande område, är **arbetslivskriminalitet**. Arbetslivskriminalitet är när företag eller organisationer medvetet bryter mot regler i arbetslivet. Det kan vara att brott mot regler om arbetsmiljö, att företag eller organisationer tar del av bidrag som de inte har rätt till, inte betalar skatter och avgifter eller låter människor arbeta som inte har arbetstillstånd i Sverige. Åtgärderna i handlingsplanen riktas även mot vissa aspekter av arbetslivskriminalitet, exempelvis genom att åtgärder riktas mot kontroller av företag som gör affärer med Uppsala kommun.

Begreppet **felaktiga utbetalningar** inbegriper utbetalningar som blivit felaktiga på grund av välfärdsbrott men ska inte ses som synonymt till vare sig välfärdsbrott eller fusk. En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal. Felaktig utbetalning kan uppstå på grund av att någon medvetet lämnat felaktiga uppgifter, inte följer avtal eller inte anmält ändrade förhållanden men kan också uppstå då utbetalningen ska verkställas, exempelvis i utbetalningsmomentet om fel kontonummer angetts av misstag. En utbetalning kan även vara felaktig om den grundar sig på uppgifter som var aktuella vid beslutstillfället men där förutsättningarna ändrats och dessa inte beaktats inför en utbetalning

Företag som brottsverktyg är ett fenomen som de senaste åren getts större uppmärksamhet av såväl forskare som myndigheter. För att begå välfärdsbrott mot kommuner och regioner används ofta företag, vilka behövs för att kunna ta emot pengar och göra affärer. Även föreningar används och där finns det särskilda utmaningar då dessa sällan är bokföringsskyldiga. I den myndighetsgemensamma lägesbilden av organiserad brottslighet från 2021 identifieras kriminellas användning av företag för tillträde till den legala samhällssfären som en av de allvarligaste sårbarheterna.

Kommunerna betalar ut stora belopp till privata aktörer; tillsammans med regionerna köper kommunerna in tjänster för mer än 150 miljarder på årsbasis. Tjänsterna utförs inom en rad verksamhetsområden, exempelvis utbildning, barnomsorg och hemtjänst och kan upphandlas inom LOU, respektive utföras inom valfrihetssystem, LOV. Båda dessa modeller innebär risker med oseriösa aktörer som via företag både otillbörligen nyttjar välfärdens medel, och tar sig in på marknaden och bidrar till osund konkurrens.

Det finns flera definitioner av **organiserad brottslighet**. Gemensamt för dem är att de tar fasta på att brottsligheten sker på ett systematiskt, organiserat och varaktigt sätt.

Vanligt är även att definitionen tar fasta på att någon form av specialisering och arbets- och uppgiftsfördelning existerar. För denna handlingsplans syften används Ekobrottsmyndighetens definition som i sin tur bygger på en definition utarbetad från Europeiska unionen. "Organiserad brottslighet är ett samlingsnamn för brottslighet där minst två personer varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete, i syfte att uppnå ekonomisk vinst eller skaffa sig makt." Brottsligheten kännetecknas också ofta av att den kan – men inte måste – innehålla inslag av otillbörlig påverkan på politiker, medier, offentlig förvaltning eller rättsliga myndigheter, våldsanvändning eller hot, användning av kommersiella och affärsmässiga strukturer samt internationella kopplingar.

Otillåten påverkan avser trakasserier, påtryckningar, korrupcion, hot, våld och skadegörelse som syftar till att påverka anställda och förtroendevalda i myndighets- och tjänsteutövning. Begreppet är brett och i detta sammanhang inbegriper det även mutor och jäv. Handlingsplanen kommer inte behandla otillåten påverkan som ett eget utvecklingsområde då otillåten påverkan går utöver handlingsplanens ramar och omfattning. Däremot finns ett par riktade åtgärder på temat. Otillåten påverkan aktualiseras ofta i arbetet mot välfärdsbrott men förekommer i en bredare kontext där annan myndighetsutövning är aktuell.

Bakgrund

Det saknas en allmänt vedertagen uppskattning av välfärdsbrottslighetens omfattning. Flera statliga utredningar, bland annat Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen från år 2019 (KUT-delegationen), har berört utbetalningar från offentliga försäkrings- och bidragssystem och uppskattat att omkring 2 - 4 procent kan bero på brott och oegentligheter. För att få en uppfattning om vad den siffran innebär kan nämnas att kommuner och regioner köper verksamhet från privata utförare för 157 miljarder kronor per år och den lägre uppskattningen 2 procent motsvarar cirka 3,1 miljarder.

De sammantagna felaktiga utbetalningarna från välfärden beräknades enligt KUT-delegationen vara upp till 18 miljarder kronor årligen. Enligt delegationen är dock inte siffran exakt, det finns ett osäkerhetsintervall på 11–27 miljarder kronor.

Under sommaren 2022 beslutade kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i Uppsala kommun "att uppdra till kommunledningskontoret att ta fram förslag till handlingsplan mot välfärdsbrott för beslut i kommunstyrelsen under våren 2023" (KSN-2022-01078). Kommunledningskontoret har därför, under 2022 och 2023, arbetat med att ta fram ett sådant förslag till handlingsplan. Arbetet har skett i nära samarbete med förvaltningarna och bolagen.

För att ge en god förståelse för handlingsplanens innehåll har kommunledningskontoret även sammanställt en förstudie, som bör läsas tillsammans med handlingsplanen. Målen och åtgärderna i handlingsplanen har sin utgångspunkt i förstudien och slutsatserna i den. Här nedan följer de sammanfattade slutsatserna från förstudien.

Slutsatser från förstudie

I Uppsala kommun identifieras liknande problembild och utvecklingsbehov som visas i studier av välfärdsbrott på nationell och kommunal nivå.

På en övergripande nivå bör arbetet mot välfärdsbrott i en kommun främst fokusera på att förebygga, det vill säga verka för att fel och oegentligheter inte ska förekomma. Ju färre händelser som behöver hanteras av kommunen eller via rättsväsendet, desto mer tid och resurser kan användas för att ge kommuninvånarna den samhällsservice de har rätt till. Förebyggande åtgärder svarar också upp mot kraven i lagen om kommuners brottsförebyggande ansvar.

I vissa fall kommer förebyggande åtgärder dock inte att vara tillräckliga, och då behövs åtgärder som möjliggör och förenklar upptäckt av fel och oegentligheter. Effektivare åtgärder för att upptäcka välfärdsbrott kan också bidra till att mer tid kan läggas på förebyggande åtgärder.

Som ett sista steg behöver även upptäckta fel och oegentligheter förhindras och/eller åtgärdas. I vissa fall kan det handla om att enbart göra rättelser som innebär att felaktigheterna inte fortsätter, medan det i andra fall kan handla om mer omfattande åtgärder såsom uppsägning av avtal, återkrav av felaktigt utbetalt belopp eller polisanmälan.

Förstudiens slutsatser och dess följder för handlingsplanen är således att Uppsala kommuns arbete mot välfärdsbrott bör handla om att förebygga, upptäcka, förhindra och åtgärda. Det är också viktigt att Uppsala kommuns *totala* arbete mot välfärdsbrott stärks; välfärdens resurser ska värnas i hela koncernen.

Omfattning

Handlingsplanen gäller under perioden 2024–2026 och riktar sig till samtliga nämnder och bolagsstyrelser inom Uppsala kommun.

Handlingsplanen beskriver de åtgärder Uppsala kommunkoncern ska prioritera i arbetet mot välfärdsbrott under åren 2024–2026 för att nå målen i programmet för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete. Uppsala kommun arbetar tillsammans med andra aktörer för att genom samverkan och samarbete uppfylla målen i programmet för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete.

Flera mål i programmet för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete har en koppling till åtgärderna i handlingsplanen mot välfärdsbrott. Dessa är *Mål 2 – Uppsala kommun minskar brottsligheten och ökar tryggheten med kunskapsbaserad systematik och ändamålsenlig samverkan*, *Mål 4 – Uppsala kommun samverkar lokalt och inkluderande för att förebygga brott och skapa trygga, socialt hållbara bostadsområden* och *Mål 6 – Uppsala kommun arbetar tillsammans med näringslivet för ett starkt brottsförebyggande- och trygghetskapande arbete*. I programmet för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete fastslås att Uppsala kommun ska arbeta proaktivt och kunskapsbaserat för att främja trygghet och förebygga brott; handlingsplanen mot välfärdsbrott bidrar till denna inriktning.

Handlingsplanen kompletterar övriga styrdokument inom kommunen och knyter även an till *Mål och budget 2023 med plan för 2024 - 2025*. Detta genom att bidra till att nå Fokusmål 1 *Uppsala ska säkra en stark ekonomi och värna välfärden* samt Fokusmål 4 *Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor*.

Handlingsplanen mot välfärdsbrott behandlar inte otillåten påverkan som ett enskilt utvecklingsområde. Denna avgränsning i handlingsplanens omfattning beror på att ämnets bredd riskerar att orsaka otydliga kopplingar mellan utvecklingsområdena, åtgärderna och handlingsplanens syfte. Inom ramen för handlingsplanen och arbetet med förstudien har detta problemområde beaktats i relation till arbetet mot välfärdsbrott.

Därmed inte sagt att otillåten påverkan kan bortses ifrån i arbetet mot välfärdsbrott. Eftersom välfärdsbrott och otillåten påverkan ofta överlappar har åtgärder riktade mot otillåten påverkan tagits med under utvecklingsområdena *Kunskapshöjning* och *Lägesbild och samverkan*. Otillåten påverkan är ett omfattande område som bör omhändertas i en egen arbetsprocess. Därför finns en åtgärd i utvecklingsområde *Upptäcka och förebygga* som syftar till att fram en samlad vägledning/rutin för hur Uppsala kommun arbetar mot otillåten påverkan. Otillåten påverkan bör beaktas i riskanalyser och är ett potentiellt framtida utvecklingsområde.

Ansvar, genomförande och spridning

Kommunstyrelsen fattar beslut om handlingsplanen och är huvudansvarig för genomförande, samordning, uppföljning och spridning. Alla nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att integrera arbete mot välfärdsbrott i sina verksamheter och har verksamhetsansvar i att på så sätt bidra till handlingsplanens samordning, uppföljning och måluppfyllelse.

Majoriteten av målen och indikatorerna är utformade så att alla kommunens verksamheter ska kunna bidra till måluppfyllelsen, om än i olika stor utsträckning.

Innehållet i handlingsplanen kommuniceras efter politiskt beslut via kommunens webbsida, internt och externt.

Målen åtgärder, indikatorer samt ansvariga

Nedan beskrivs de åtgärder som ska bidra till att målen i handlingsplanen nås. Här anges även samordnare och delansvariga för respektive åtgärd, samt det år då åtgärden ska vara genomförd eller, om åtgärden är ett kontinuerligt arbete, när åtgärden senast ska påbörjas. Samordnare för respektive åtgärd ansvarar för att åtgärden budgeteras för och planeras in i verksamheten på lämpligt sätt i förhållande till relaterade åtgärder och verksamheten i övrigt, samt att åtgärden genomförs och rapporteras för uppföljning i enlighet med vad som anges i handlingsplanen. Samordnares roll kan även vara att samordna flera aktörer eller verksamheters arbete för att genomföra åtgärden.

Delansvariga för en åtgärd förväntas bidra till genomförandet utifrån sina egna verksamheter och behöver därmed budgetera och planera för respektive åtgärd. Även rapportering för uppföljning ingår i delansvaret. Också nämnder och bolag som inte uttryckligen ges samordnings- eller delansvar kan delta i arbetet och har ansvar för implementeringen inom sitt respektive område. Efter tabellen med åtgärder för respektive utvecklingsområde listas de indikatorer som används för att följa upp måluppfyllelsen.

Utvecklingsområde 1 Kunskapshöjning

Kunskapen om välfärdsbrottslighetens påverkan på den egna verksamheten ska öka

Åtgärd	Samordnare	Delansvarig	Årtal
1.1 Ta fram kompetenshöjande insatser för berörda verksamheter i arbetet mot välfärdsbrott tillsammans med externa aktörer	KS		Start 2024
1.2 Genomföra löpande kunskapshöjande aktiviteter kring otillåten påverkan och hur kommunen motverkar den	KS		Start 2024
1.3 Genomföra verksamhetsanpassade kunskapshöjande aktiviteter kring välfärdsbrott	KS	Alla nämnder och bolag	Start 2024
1.4 Skapa intern kunskapsbank och stärkta interna nätverk i arbetet mot välfärdsbrott och otillåten påverkan	KS		Klart 2025
Indikatorer			
Enkät till nyckelfunktioner som upplever att de har tillräcklig information och stöd för att bedriva effektivt arbete mot välfärdsbrott			
Mått på hur många som gått utbildning			
Mått på antal kunskapshöjande aktiviteter			

Utvecklingsområde 2 Lägesbild och samverkan

Uppsala kommun förbättrar lägesbilden och stärker samverkan för att motverka välfärdsbrottslighet

Åtgärd	Samordnare	Delansvarig	Årtal
2.1 Utveckla operativ samverkan mot felaktiga utbetalningar	AMN	KS, UBN, OSN, UHAB	Start 2024 Klart 2026
2.2 Förbättra intern nämnd- och bolagsövergripande samverkan inom gemensamma problemområden	KS	Alla nämnder och bolag	Klart 2025
2.3 Utöka inhämtning av kunskap och information från externa samarbetspartners för att förbättra kommunens lägesbild och kunskapsnivå	KS		Start 2024
2.4 Utveckla indikatorer och statistik för att följa arbetet mot välfärdsbrott	KS		Start 2024 Klart 2026
2.5 Utveckla beräkningen av den ekonomiska omfattningen av felaktiga utbetalningar	KS, OSN	ÄLN, AMN, IFN, KTN	Klart 2026
2.6 Samverka med externa samarbetspartners för att stärka kommunens arbete mot otillåten påverkan	KS		Start 2024
Indikatorer			
Felaktigt utbetalda ersättningar, mätt i såväl antal felaktiga utbetalningar som felaktigt utbetalt belopp			
Antal polisanmälningar			
Antal lämnade underrättelser och anmälningar till andra myndigheter			
Deltagande i samverkansforum mot otillåten påverkan			

Utvecklingsområde 3 Upptäcka och förebygga

Uppsala kommun ökar förmågan att förebygga och agera mot välfärdsbrottslighet

Åtgärd	Samordnare	Delansvarig	Årtal
3.1 Upprätta en tipsfunktion för allmänheten vid misstänkt välfärdsbrottslighet	KS		Klart 2024
3.2 Tydliggöra och vid behov skärpa konsekvenser vid bristande efterlevnad inom avtal, kontrakt och överenskommelser, exempelvis möjligheterna till uppsägning och vitesförelägganden	KS	Alla nämnder och bolag	Klart 2026
3.3 Utveckla avtalsförfarande och upphandlingar av system för att motverka att oseriösa aktörer ges tillgång till marknaden	KS	ÄLN, OSN	Klart 2026
3.4 Utveckla stödet för att genomföra systematiska kontroller för att upptäcka fel och oegentligheter, exempelvis genom digitalisering	KS	AMN	Start 2024 Klart 2026
3.5 Utveckla bakgrundskontroll av individer och företrädare för bolag och föreningar inför exempelvis avtalstecknande, utbetalningar, anställning och konsultverksamhet	KS	Alla nämnder och bolag	Klart 2025
3.6 Utveckla arbetsätt för att omhänderta avvikelser med välfärdsbrottskoppling i exempelvis kontroller och uppföljning	KS	Alla nämnder och bolag	Klart 2025
3.7 Se över och utveckla internkontrollarbetet för att förebygga välfärdsbrott och otillåten påverkan	KS	Alla nämnder och bolag	Start 2024
3.8 Ta fram en kommungemensam kontrollfunktion för föreningsbidrag	KTN, KS		Klart 2025
3.9 Ta fram en samlad vägledning/rutin för hur Uppsala kommun arbetar mot otillåten påverkan	KS	Alla nämnder och bolag	Klart 2025
Indikatorer			
Enkät kring stödinsatser			
Antal genomförda uppföljningar med/utan anmärkningar			
Utfärdade viten			
Antalet avtal som hävs med anledning av brister			
Välfärdsbrott är inkluderat i nämnders och bolags riskanalyser			

Uppföljning

Kommunstyrelsen är ansvarig för handlingsplanen och har därmed det övergripande ansvaret för uppföljning och utvärdering av handlingsplanen. Alla nämnder och bolagsstyrelser ska årligen redovisa resultatet av sitt arbete med att uppfylla de uppställda målen i handlingsplanen till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen följer årligen upp program och handlingsplan i ordinarie programuppföljning. Kommunstyrelsen kan revidera handlingsplanen vid behov. Revidering ska ske genom gemensam beredning.

Relaterade dokument

- Mål och budget 2023 med plan för 2024 - 2025
- Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete
- Policy för Hållbar utveckling
- Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag
- Uppsala kommuns policy och riktlinjer mot mutor
- Riktlinjer för upphandling och inköp
- Riktlinjer för bisyssla i Uppsala kommun
- Riktlinje för representation och gåvor

Kommunledningskontoret
Rapport

Datum:
2023-05-24

Diarienummer:
KSN-2023-01293

Handläggare:
Jenny Viström, Andreas Falk

Förstudie till Uppsala kommuns handlingsplan mot välfärdsbrott

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
Definition	4
Konsekvenser	4
Ett systemperspektiv	5
2. Genomförande och material	6
3. En nationell lägesbild – vilka är de huvudsakliga problemen och vilka områden bör prioriteras?	7
Från misstag och felaktigheter till organiserad brottslighet	7
Företag som brottsverktyg	7
Assistansersättning	8
Föreningsbidrag.....	8
Bristande kontroller och kombinerad brottslighet	8
Arbetslivskriminalitet	9
Samverkan är central men behöver stärkas.....	9
Välfärdsbrottslighetens ekonomiska omfattning	10
4. Välfärdsbrott mot kommuner	11
Företag – upphandling och avtal	11
Felaktiga utbetalningar – ersättning för personlig assistans, ekonomiskt bistånd och föreningsbidrag.....	12
Behov av information, verktyg, kunskap och kompetens	13
Behov av samordning och samverkan	13
Målkonflikter och brister i stöd hos ledningen	14
5. Välfärdsbrott i Uppsala kommun	15
Problemets omfattning och karaktär	15
Nuläge och pågående arbete	16
Framgångsfaktorer.....	16
Utvecklingsbehov	17
6. Slutsatser och implikationer för handlingsplanen	19
Förebygga, upptäcka, förhindra och åtgärda.....	19
Generella utvecklingsbehov	19
Prioriterade riskområden	20
Potentiella följder av handlingsplanen	20
7. Framtidsspaningar	21
Källor.....	23

Sammanfattning

Under sommaren 2022 beslutade kommunstyrelsen “att uppdra till kommunledningskontoret att ta fram förslag till handlingsplan mot välfärdsbrott...”. För att ge en god förståelse för handlingsplanens innehåll har denna förstudie sammanställts, som bör läsas tillsammans med den föreslagna handlingsplanen.

Med välfärdsbrott avses här “... när en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning.” Definitionen belyser att välfärdsbrott både inbegriper bidragsbrott begångna av enskilda individer och exempelvis köp av varor och entreprenader, och stöd till civilsamhället.

Det finns flera studier avseende välfärdsbrott på nationell nivå. Sammantaget visar dessa att några delar av välfärdssystemen löper högre risk än andra att drabbas av välfärdsbrott, till exempel assistansersättning och föreningsbidrag. Dessutom är det vanligt att legala verktyg används för illegala syften, såsom företag och identiteter. Det är svårt att beräkna omfattningen på välfärdsbrott men en aktuell beräkning visar att två procent av utbetalningarna från de statliga välfärdssystemen 2021 var felaktiga.

Välfärdsbrott mot kommuner karaktäriseras av samma riskområden som på den nationella nivån. Kommunernas arbete mot välfärdsbrott är dock inte lika utvecklat som de nationella myndigheternas vilket beror på att de flesta satsningar som gjorts på området inte inkluderat kommunerna. Några generella utvecklingsbehov på kommunal nivå är kunskaps- och kompetenshöjning, och stärkt samordning. Välfärdsbrottslighetens omfattning bedöms vara åtminstone lika stor för kommunerna som för de statliga myndigheterna.

I Uppsala kommun identifieras ungefär samma problembild och utvecklingsbehov som visas i studier av välfärdsbrott på nationell och kommunal nivå.

Förstudiens slutsatser och dess implikationer för handlingsplanen är att Uppsala kommuns arbete mot välfärdsbrott bör handla om att förebygga, upptäcka, förhindra och åtgärda. Det är framför allt viktigt att *förebygga* välfärdsbrott eftersom det både minskar antalet felaktigheter och svarar upp mot kraven i den kommande lagen om kommuners brottsförebyggande ansvar. Det är också viktigt att Uppsala kommuns *totala* arbete mot välfärdsbrott stärks; välfärdens resurser bör värnas i hela koncernen.

När det gäller åtgärder i kommande handlingsplan så har förstudien identifierat några generella utvecklingsbehov. Det handlar om:

- Kunskapshöjning och erfarenhetsutbyte.
- Riskanalyser för att identifiera verksamhetsspecifika risker.
- Förbättrad intern samordning, och stärkt samverkan med externa aktörer.
- Verka för att kunna beräkna den ekonomiska omfattningen av välfärdsbrott.
- Stärkta men verksamhetsanpassade bakgrundskontroller av individer och företrädare för företag.

Baserat på nuvarande kunskap om välfärdsbrottsligheten har ett antal riskområden kunnat urskiljas. Här är det särskilt viktigt att kommunen utvecklar sina arbetssätt:

- Upphandling, avtalsformulering och avtalsuppföljning
- Ersättning för personlig assistans
- Föreningsbidrag.

1. Inledning

Under sommaren 2022 beslutade kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i Uppsala kommun "att uppdra till kommunledningskontoret att ta fram förslag till handlingsplan mot välfärdsbrott för beslut i kommunstyrelsen under våren 2023" (KSN-2022-01078). Kommunledningskontoret har således, under 2022 och 2023, arbetat med att ta fram ett sådant förslag till handlingsplan. Arbetet har skett i nära samarbete med förvaltningarna och bolagen.

För att ge en god förståelse för handlingsplanens innehåll har kommunledningskontoret även sammanställt denna förstudie, som bör läsas tillsammans med den föreslagna handlingsplanen. Syftena med förstudien är att:

- sätta in Uppsala kommuns handlingsplan mot välfärdsbrott i en nationell kontext,
- beskriva vilka behov och utvecklingsområden som framkommit under den interna arbetsprocessen, samt
- identifiera de mest centrala utvecklingsområdena för Uppsala kommuns arbete mot välfärdsbrott.

I sammanhanget bör det även nämnas att *Lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete* (prop. 2022/23:43) träder i kraft den 1 juli 2023. Som namnet på lagen antyder innebär det att kommunerna får en lagstadgad skyldighet att arbeta brottsförebyggande. Både handlingsplan och förstudie bör läsas i ljuset av detta; de förstärkningar av Uppsala kommuns arbete mot välfärdsbrott som föreslås svarar upp mot flera av kraven som ställs på kommunerna i den nya lagen.

Definition

Den **definition** av välfärdsbrott som används i såväl förstudie som handlingsplan är Sveriges Kommuner och Regioners definition: "Välfärdsbrottslighet är när en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning." Denna definition belyser att välfärdsbrottslighet inte enbart inbegriper bidragsbrott begångna av enskilda individer utan även omfattar köp av varor, tjänster och entreprenader, stöd till civilsamhället i form av olika bidrag samt felaktigt utnyttjande av allmännyttiga tjänster såsom hyresrätter.

Konsekvenser

Det brukar framhållas att välfärdsbrott är skadliga för samhället, även om olika typer av välfärdsbrott drabbar aktörer på olika sätt och i olika omfattning. Primärt handlar det om att när välfärdens resurser nyttjas av individer och företag som inte har laglig rätt till dem så återstår mindre till de som faktiskt har rätt till dem. Detta kan bidra till försämrad vård, omsorg och samhällsservice, och osund konkurrens på marknaden. Dessutom skadar välfärdsbrott förtroendet för våra gemensamma välfärdssystem om de inte fungerar som det är tänkt.

Ett systemperspektiv

Som den här förstudien kommer att visa finns det goda skäl att utgå ifrån ett så kallat systemperspektiv på välfärdsbrott. Det innebär att alla välfärdssystem som finns i samhället – oavsett om ansvaret ligger på nationell, regional eller kommunal nivå – bör ses som en helhet. Orsaken till detta är att brott och felaktigheter som förekommer på ett ställe får effekter i andra delar av välfärdsystemen. Till exempel så kan ett falskt intyg ge en individ en ekonomisk förmån som den inte har rätt till, så som a-kassa, vilket i förlängningen påverkar både nivåer för sjukpenninggrundande inkomst och pension.

Systemperspektivet innebär således att alla insatser som görs för att välfärdens resurser ska tillfalla de som har rätt till dem, skapar en samhällsnytta som sträcker sig bortom den egna verksamheten och organisationen. Nyttan kan vara ekonomisk, etisk och förtroendemässig.

2. Genomförande och material

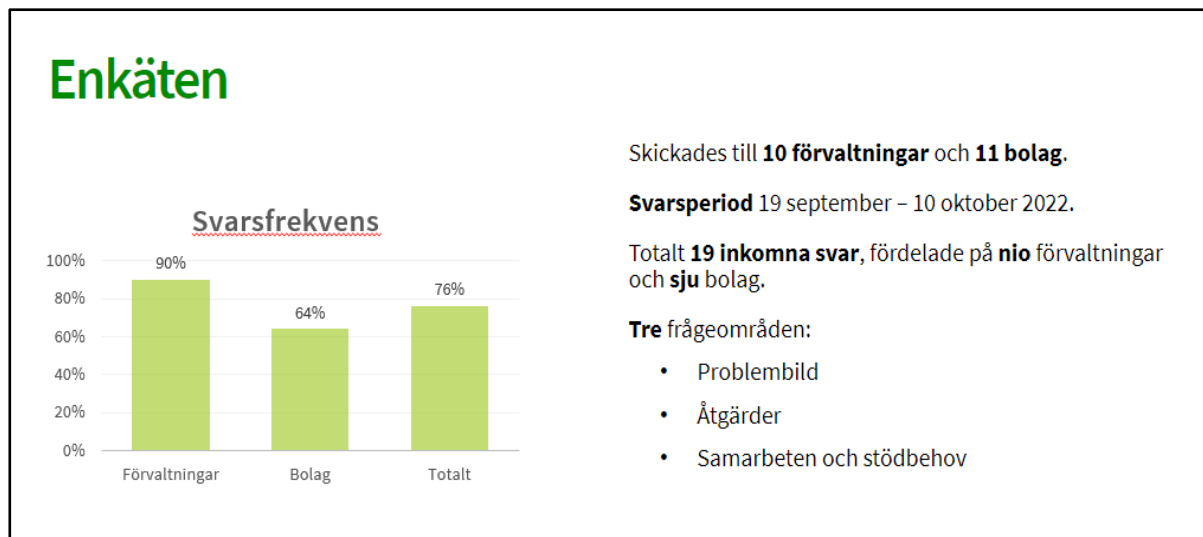
Inom ramen för förstudien har information samlats in från flera olika källor. Den nationella lägesbilden baseras på omvärldsbevakning av publikationer och nyheter från regeringen, myndigheter och andra organisationer som verkar inom området. Detsamma gäller för beskrivningen av hur kommuner drabbas av välfärdsbrott, även om kunskapsläget där inte är lika välutvecklat som på den nationella nivån.

När det gäller lägesbilden för Uppsala kommun så baseras resultaten på en intern enkätundersökning, intervjuer med förvaltningsrepresentanter, samt vad som framkommit i arbetsgrupperna som ingått i processen med att ta fram åtgärder till handlingsplanen.

Utöver detta har kommunledningskontoret även haft löpande diskussioner och avstämningar med:

- de lokala myndighetsrepresentanter som ingår i Kunskapscentrum¹,
- det kommuninterna nätverket mot välfärdsbrott (chefs nätverk), samt
- andra interna och externa aktörer med specialistkunskaper inom området.

Enkätundersökningen skickades ut till samtliga förvaltningar och bolag under hösten 2022, och intervjuerna genomfördes parallellt.



¹ I Kunskapscentrum ingår: Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Polisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten.

3. En nationell lägesbild – vilka är de huvudsakliga problemen och vilka områden bör prioriteras?

Under de senaste åren har det på nationell nivå genomförts flera utredningar, studier och beräkningar av välfärdsbrott, organiserad brottslighet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En sammantagen bild av detta visar att det är betydande belopp som utgår felaktigt från våra gemensamma välfärdssystem, samtidigt som det finns stora brister i de kontrollsystem som ska upptäcka brott och felaktigheter.

Välfärdsbrott omfattar – som framgår av definitionen ovan – en rad olika fenomen. De studier och lägesbilder som gjorts på nationell nivå visar att vissa problem är mer framträdande än andra, och därför bör prioriteras i framtida satsningar. Här nedan följer en sammanställning av vad vi för närvarande känner till om välfärdsbrott ur ett nationellt perspektiv.

Från misstag och felaktigheter till organiserad brottslighet

Välfärdsbrott innefattar, namnet till trots, inte enbart brott. Häri ryms förmåner som betalas ut på grund av rena felaktigheter, till exempel att en handläggare eller brukare av misstag anger fel kontonummer. Begreppet inkluderar även uppsåtliga tillvägagångssätt, såsom att en enskild person anger felaktiga uppgifter i syfte att få större ekonomisk ersättning än vad denne har laglig rätt till. Och sist men inte minst så inryms även systematiska och avancerade brottsupplägg som syftar till att utvinna ersättningar och förmåner från flera delar av välfärdssystemen på ett mera storskaligt sätt. Här finns det i många fall kopplingar till organiserad brottslighet, och välfärdens resurser kan i dessa fall användas för exempelvis penningtvätt eller för att finansiera annan brottslighet.

Inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet tas det vartannat år fram en lägesbild som beskriver de största riskerna och sårbarheterna. I den senaste lägesbilden från 2021 bedöms ”angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och avgifter” som ett av de största problemen.

Företag som brottsverktyg

Ett av de mest framträdande problemområdena är hur legala verktyg används för illegala syften. Företag, målvakter och identiteter är exempel på sådana legala verktyg, där företag lyfts fram som ett särskilt angeläget problemområde. Både för att företag ger sken av legal verksamhet, och för att de tar emot de största utbetalningarna från välfärdssystemen.

Den myndighetsgemensamma lägesbilden av organiserad brottslighet (2021) identifierar kriminellas användning av företag för tillträde till den legala samhällssfären som en av de allvarligaste sårbarheterna som utnyttjas av den organiserade brottsligheten. För att begå välfärdsbrott mot det offentliga används ofta företag eftersom de behövs för att kunna ta emot pengar och göra affärer. Även föreningar används på liknande sätt, och där finns det särskilda utmaningar eftersom dessa sällan är bokföringsskyldiga.

På nationell nivå görs därför bedömningen att ett prioriterat område för fortsatta satsningar är brott där företag används som brottsverktyg.

Assistansersättning

Det finns vissa förmåner som är särskilt utsatta för otillbörligt nyttjande, och assistansersättning bedöms vara en sådan. Här betalas stora belopp ut på felaktiga grunder, och problemen har varit kända en längre tid. Flera faktorer gör assistansersättningen attraktiv för oseriösa aktörer. Främst bland dessa är att utbetalningarna utgörs av betydande belopp; att en brukare är beviljad ersättning på upp till 200 000 kronor i månaden är inte ovanligt. Ansvar för ersättningen är även uppdelat mellan Försäkringskassan och kommunerna, medan kontroll och tillståndsgivning av vårdbolagen är IVO:s skyldighet. Denna uppdelning försvårar uppföljning och kontroll. Därtill kan en brukare anställa egna assistenter eller anlita en anordnare. I och med att det inte finns några hinder mot att anhöriga är assistenter blir det därför relativt enkelt att inom ett slutet nätverk missbruka ersättningen.

Sammantaget är assistansersättningen särskilt utsatt för brottslighet till följd av kombinationen av stora brottsvinster (höga utbetalningar, möjligheten till vit inkomst för kriminella aktörer, arbetstillstånd), låg risk för upptäckt (delat huvudmannansvar, bristfälliga möjligheter för IVO, kommuner och Försäkringskassan till efterkontroller) och relativt enkelt brottsupplägg (möjligheten att bedriva assistans i egen regi, anställa anhöriga som assistenter, enkelt att starta företag).

Föreningsbidrag

Ytterligare en förmån där det föreligger stora risker för felaktiga utbetalningar är föreningsbidrag. I en granskning från Skatteverket upptäcktes stora brister i vilka kontrollmöjligheter som finns avseende dessa förmåner, vilket delvis beror på brister i nuvarande lagstiftning. Granskningen visade också ”stora brister i föreningarnas räkenskaper både vad gäller hanteringen av bidragspengar och övriga uttag och utgifter. Dessa brister innebär en överhängande risk för att ideella föreningars bidragsintäkter kan ha använts för täckande av privata levnadskostnader i stället för den verksamhet man uppger sig bedriva.” Skatteverket identifierar vidare en risk att oseriösa aktörer kan använda föreningsformen som ett brottsverktyg, vilket även nämnts ovan under *Företag som brottsverktyg*. De åtgärder som rekommenderas är bland annat en generell kunskaphöjning kring regler och skyldigheter, hos de som ansöker om föreningsbidrag. Detta gäller särskilt avseende vilka krav som ställs på att ha räkenskaper och annan dokumentation i ordning.

Även Riksrevisionen pekar på risken med att föreningsbidrag nyttjas av oseriösa aktörer, och att risken har ökat över tid. Myndigheterna har dock inte anpassat sin kontroll till den höjda risken, utan förlitar sig i stor utsträckning på att de uppgifter som lämnas i ansökningar är korrekta. Riksrevisionen menar att stärkta och riskbaserade kontroller är en nödvändighet för att säkerställa att välfärdens medel inte missbrukas, till exempel genom verksamhetsbesök.

Bristande kontroller och kombinerad brottslighet

Ett övergripande problem när det gäller välfärdssystemen är att det finns brister i kontrollverktyg och att ansvaret för såväl systemen som kontrollerna kan delas mellan flera aktörer. Assistansersättningen är ett sådant exempel (se ovan) med både delat ansvar och bristande kontrollsystem, som leder till att det uppstår ”luckor”. Föreningsbidrag är ett annat exempel där en aktör kan ansöka – och beviljas – bidrag för samma sak från flera bidragsgivare, eftersom bidragsgivarna har svårt att kontrollera om otillåten dubbelfinansiering förekommer.

En ytterligare generell försvårande omständighet är att det förekommer att flera brott hänger ihop och kombineras. Det kan till exempel handla om par som skenseparerar, det vill säga att den ena folkbokför sig på en annan adress men i själva verket fortsätter att vara sammanboende med sin partner. Detta kan möjliggöra att man får ekonomiskt bistånd eller bostadsbidrag som man inte har rätt till, och/eller att man olovligen hyr ut en hyresrätt i andra hand.

Mot bakgrund av det tidigare beskrivna systemperspektivet så visar dessa exempel hur viktigt det är att samtliga aktörer som förfogar över välfärdens resurser, också har uppföljning och kontroller på plats. I det beskrivna exemplet med en skenseparation finns det minst tre aktörer som – om de har ändamålsenliga kontroller på plats – har möjlighet att upptäcka ett sådant här mer avancerat brottsupplägg. Även om det handlar om icke uppsåtliga felaktigheter är det viktigt att felen upptäcks, så att de inte ackumuleras.

Arbetslivskriminalitet

Det finns en hel del likheter mellan välfärdsbrott och det området som kallas arbetslivskriminalitet. Enligt Delegationen mot arbetslivskriminalitet syftar arbetslivskriminalitet på:

”medvetna förfaranden där en verksamhetsutövare, själv eller tillsammans med andra, bryter mot regler eller avtal i arbetslivet på bekostnad av arbetstagarna, andra företag eller det allmänna. Området arbetslivskriminalitet överlappar i betydande utsträckning med områden som organiserad brottslighet, välfärdsbrottslighet och ekonomisk brottslighet.” (Delegationen mot arbetslivskriminalitet, s. 54)

Exempel på detta är arbetskraftsexploatering, att regler om livsmedelshantering eller punktskattepliktiga varor inte följs, och att konkurrensen på marknaden snedvrids. Åtgärder mot välfärdsbrott kan med andra ord även träffa sådant som utgör arbetslivskriminalitet, och vice versa, inte minst sådant som har med företag att göra.

Samverkan är central men behöver stärkas

Något som flera studier och utredningar har visat är att samverkan är central i arbetet mot välfärdsbrott. Anledningen till detta är helt enkelt att ansvaret för välfärdens resurser delas mellan många aktörer, och att dessa aktörer besitter olika verktyg och information. Ett exempel på detta kan vara gemensam tillsyn av lokaler och verksamheter, där såväl kommun- som myndighetsrepresentanter kan bidra med kompetens och verktyg från sina organisationer.

I arbetet mot välfärdsbrott och organiserad brottslighet har det sedan länge pågått samverkan myndigheter emellan, medan samverkan mellan myndigheter och andra samhällsaktörer inte är lika utvecklad. Delegationen mot arbetslivskriminalitet uppmanar till utökad och förbättrad samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, både för att kunna utforma mer träffsäkra åtgärder och för få tillgång till dessa aktörers verktygslåda, till exempel lagstiftning. Samtidigt pekar den så kallade bidragsbrottsutredningen (SOU 2022:37) på att det finns en mängd olika samverkansforum med delvis överlappande ansvarsområden. Med anledning av detta förespråkas att samverkan ska vara genomtänkt och renodlad för ett definierat syfte.

Välfärdsbrottslighetens ekonomiska omfattning

Som nämnts ovan har det gjorts flera försök att beräkna den ekonomiska omfattningen på välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar. Flera beräkningar finns, men de dras med osäkerhetsfaktorer och det förefaller även svårt att med säkerhet veta om problemen ökar eller minskar. Klart står dock att det är stora belopp som årligen betalas ut felaktigt eller på andra sätt försvinner från välfärdssystemen. *Delegationen för korrekta utbetalningar* konstaterar i en rapport från 2019 att:

”I de nio system där de felaktiga utbetalningarna studerats i huvudsak empiriskt uppskattas felen till mellan 3,8–6,8 miljarder kronor, med en punktskattning på 5,1 miljarder kronor.”

Ett annat exempel på en beräkning kommer från *Delegationen mot arbetslivskriminalitet*, men även där finns svårigheter att beräkna omfattningen på problemen: ”Av de felaktiga utbetalningar som skedde i de olika välfärdssystemen under 2021 bedömer vi att mellan 367 och 1 424 miljoner kronor kunde kopplas till arbetslivskriminalitet.” (Mer om detta finns under *Arbetslivskriminalitet*).

Den mest aktuella beräkningen kommer från Ekonomistyrningsverket (ESV 2023) som bedömer att omkring två procent av utbetalningarna från de statliga välfärdssystemen 2021 var felaktiga. Bedömningen bygger på den totala omfattningen av flera tidigare studier som gjorts av felaktiga utbetalningar.

4. Välfärdsbrott mot kommuner

På nationell nivå har det gjorts flera satsningar mot välfärdsbrott. Det har ökat kunskapen om välfärdsbrott och förbättrat arbetet myndigheter emellan, men något motsvarande har inte skett för kommunerna. En risk som följer av detta är att det kan bli lättare att begå brott mot kommuner jämfört med myndigheter. Det innebär också att kunskapen om hur kommuner drabbas av välfärdsbrott är relativt låg, även om det mesta talar för att det liknar den nationella lägesbild som beskrivits ovan.

Det finns dessutom en generell försvårande omständighet som verkar till kommunernas nackdel, nämligen organisation och geografi. Medan en myndighet är en enhet med centrala riktlinjer och funktioner för uppföljning och kontroll, finns det 290 kommuner som dels ansvarar för ett avgränsat geografiskt område, dels är uppdelade i mindre organisatoriska delar som var och en ansvarar för olika verksamhetsområden samt uppföljning och kontroll av dessa. Därtill är de flesta myndigheter ansvariga för ett relativt smalt verksamhetsområde, medan kommunerna ansvarar för allt från utbildning och hemtjänst till brandförsvaret och bygglov. På ett övergripande plan innebär detta att en kommun behöver kunna följa upp och kontrollera inom långt fler områden än en myndighet. Samtidigt ska det även framhållas att kommunernas ansvar för en begränsad geografisk yta också är en fördel eftersom det ökar möjligheten till god lokalkännedom.

Sammantaget kan det konstateras att kommunernas arbete mot välfärdsbrott behöver stärkas, och att det finns svårigheter att överkomma. Här nedan beskrivs ett antal slutsatser från två studier som genomförts i närtid (SKR 2021, Brå 2022), som handlar om hur kommuner drabbas av välfärdsbrott, vilka hinder och brister som finns i kommunernas arbete mot välfärdsbrott, samt vilka åtgärder som behöver prioriteras.

Företag – upphandling och avtal

Kommunerna betalar ut stora belopp till privata aktörer; tillsammans med regionerna köper kommunerna in tjänster för mer än 150 miljarder på årsbasis. Tjänsterna utförs inom en rad verksamhetsområden, exempelvis utbildning, barnomsorg och hemtjänst och kan upphandlas inom LOU, respektive utföras inom valfrihetssystem, LOV. Båda dessa modeller innebär risker med oseriösa aktörer som via företag både otillbörligen nyttjar välfärdens medel, och tar sig in på marknaden och bidrar till osund konkurrens.

Genom upphandling, LOU, kan kommunen teckna avtal med privata utförare efter att kommunen utannonserat och specificerat krav för de företag som vill utföra tjänsten. Här består de främsta riskerna av att kommunen inte varit tillräckligt tydlig när den beskrivit vilka krav och villkor som gäller, vilket gör att det blir svårt för kommunen att säga upp ett ingånget avtal. Dessutom kan tjänster och inköp ske genom direktupphandling vilket också medför vissa risker. Direktupphandling kan ske utanför ramavtal, vilket gör förfarandet mer sårbart för jäv och otillåten påverkan, och kan även medföra att kommunens medel går till oseriösa aktörer eftersom det är svårare för en enskild medarbetare att kontrollera och följa upp leverantörer.

Inom valfrihetssystem, LOV, består riskerna främst av att det är den enskilde som väljer utförare, vilket gör det svårt för kommunen att ha kontroll över alla aktörer som erhåller ersättning för utförda tjänster. När LOV infördes gjordes ingen analys av hur den kunde komma att påverka brottsligheten, inte heller analyserade man tillkommande kostnader för uppföljningar och kontroller. Dessutom upplever många kommuner att det finns alltför högt ställda krav på att utesluta aktörer från både LOU

och LOV. Det är därmed mycket svårt att säga upp avtal med privata utförare, oavsett om de anlitas genom upphandling eller valfrihetssystem.

De åtgärder och utvecklingsområden som förespråkas avseende upphandling och avtal med privata utförare handlar om att kommunerna behöver stärka sin beställarkompetens i upphandling, och att formulera avtal på ett sådant sätt att de kan sägas upp, samt att följa upp systematiskt och möjliggöra utfärdande av viten. Den här typen av åtgärder kan i bästa fall avskräcka eller utestänga oseriösa aktörer från marknaden, och på så sätt förebygga felaktigheter. I annat fall bör de fungera för att öka upptäcktsrisken när fel begås, och skapa förutsättningar att agera mot felaktigheter.

Felaktiga utbetalningar – ersättning för personlig assistans, ekonomiskt bistånd och föreningsbidrag

Mycket av kommunernas arbete mot välfärdsbrott har hittills riktats mot felaktiga utbetalningar, vilket i det här sammanhanget avser sådana utbetalningar som görs inom ramen för personlig assistans, ekonomiskt bistånd och föreningsbidrag. En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal.

Som nämnts i beskrivningen av den nationella lägesbilden så är det stora belopp som årligen utgår felaktigt från välfärdssystemen. När det kommer till felaktiga utbetalningar från kommunerna så finns det i dagsläget endast begränsad kunskap om problemens omfattning och utveckling. Bedömningen är dock att kommunerna drabbas av felaktiga utbetalningar i åtminstone samma utsträckning som statliga myndigheter.

För att motverka felaktiga utbetalningar behöver de förebyggas, upptäckas och förhindras. Åtgärder som strävar mot detta kan se ut på flera sätt. Ett förebyggande arbete kan till exempel handla om att ge information och vägledning till de som söker olika bidrag, så att de gör rätt från början. Ett annat förebyggande angreppssätt som förespråkas av SKR är riskanalyser, som kan identifiera svagheter i regelverk och de egna verksamheterna.

Tips är en mycket viktig källa till information när det gäller att upptäcka välfärdsbrott i allmänhet, men felaktiga utbetalningar i synnerhet. Tipsen kan komma från bland annat allmänheten, brukare eller personal.

Det behövs även systematiska kontroller för att upptäcka fel, vilket därigenom skapar förutsättningar för att förhindra fortsatta felaktigheter. Ett sätt att arbeta systematiskt med felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd är att ha så kallade FUT-samordnare (FUT = felaktiga utbetalningar). Dessa funktioner har god kunskap om hur man upptäcker felaktigheter, men även hur man ska agera när dessa upptäcks. I kommunerna finns ett generellt behov av verktyg och rutiner för hur man hanterar upptäckta avvikelser, särskilt inom föreningsbidrag. När en handläggare får tips om oegentligheter från exempelvis polisen eller civilsamhället upplevs det ofta svårt att veta hur sådant ska hanteras.

Behov av information, verktyg, kunskap och kompetens

Det finns en stor vilja hos kommunerna att arbeta mer mot välfärdsbrott, samtidigt som det finns flera skäl till att arbetet inte kommit så långt. Som nämnts ovan har de flesta satsningar hittills riktats mot myndigheter, men det finns även andra skäl.

Ett tydligt resultat från studierna är att det finns en generell kunskapsbrist i kommunerna avseende hur välfärdsbrott kan drabba en kommun. Det finns dock många exempel på personer med såväl intresse och engagemang, som kunskap och kompetens inom detta område, men detta förefaller inte vara tillräckligt utbrett. SKR:s undersökning visar att kommunerna efterfrågar kunskap om exempelvis brottsliga tillvägagångssätt och hur man utformar träffsäkra kontroller. Även från myndighetshåll lyfts behovet av en höjd kunskapsnivå hos kommunerna. När det gäller systematiska och avancerade brottsupplägg är det framför allt statliga myndigheter som upptäcker sådana. Detta indikerar att kommunerna inte har tillgång till vare sig rätt information, eller de verktyg som krävs för att kunna kartlägga utanför sin verksamhets eller sina geografiska gränser.

Kommuner behöver även öka sina resurser för att kunna göra uppföljningar, samt stärka sin kompetens på flera områden. Bland annat vad gäller att kunna tolka företags och föreningars ekonomiska förhållanden.

Behov av samordning och samverkan

En generell utmaning för alla aktörer med ansvar för välfärdssystemen är att organisationerna har administrativa, organisatoriska och geografiska gränser, vilket gärningspersoner inte har. Detta ställer krav på att samhällets aktörer har en god intern samordning, men även att man samverkar externt med andra aktörer.

SKR:s studie visar att det i hög utsträckning arbetas i stuprör inom kommunerna när det gäller välfärdsbrott. Det kan till exempel leda till att man inte tar tag i hela problembilden, utan att man endast utför det som ligger i den egna verksamhetens uppdrag. Ibland beror detta på begränsningar i form av sekretess, men inte alltid. Det kan även bero på att det inte finns tillräcklig kunskap eller resurser i aktuella delar av kommunen. Men även i de fall kunskap och resurser finns, är det inte alltid – särskilt i stora kommuner med många anställda – man känner till att det finns. Det finns stora möjligheter för kommunernas olika verksamheter att lära av varandra internt.

En annan viktig aspekt av kommunintern samordning är den mellan brottsförebyggande arbete och välfärdsbrott. Det verkar som att de kommuner som integrerat arbetet mot välfärdsbrott i ett redan etablerat brottsförebyggande arbete, har kunnat dra nytta av den struktur som funnits för det brottsförebyggande arbetet. Dessutom har tjänstepersoner som ansvarar för brottsförebyggande arbete ofta god kunskap om brottsligheten i kommunen, vilken kan användas för att motverka välfärdsbrott.

Vad gäller extern samverkan så verkar det som att ”De kommuner som har kommit längst med att bygga upp en hållbar struktur mot välfärdsbrott har ofta en systematisk samverkan med statliga myndigheter.” (Brå, 2022) Det bör dock noteras att det finns svårigheter för myndigheterna att samverka med många kommuner; myndigheterna är inte resursmässigt anpassade för att samverka med 290 kommuner.

Målkonflikter och brister i stöd hos ledningen

En tydlig framgångsfaktor i kommuners arbete mot välfärdsbrott är uppdrag och styrsignaler som kommer från den högsta ledningen. Brister i, eller avsaknad av detta kan leda till att anställda inte vågar påtala brister i den egna organisationen, att man avstår från att informera om fusk och oegentligheter, eller att man inte driver utvecklingsarbete kring välfärdsbrott. SKR:s studie visar att det i vissa kommuner finns en oro bland medarbetarna att vissa ageranden kan slå tillbaka på en själv. I detta finns också en målkonflikt som handlar om att ett offensivt arbete mot välfärdsbrott riskerar att kommunens varumärke påverkas negativt. En kommun som bedriver ett effektivt arbete mot välfärdsbrott kommer sannolikt att få viss medial uppmärksamhet för vissa "case", eller för att välfärdsbrotten ser ut att öka om satsningarna leder till fler anmälda brott. Det här kan dock anses vara något av en kommunikativ utmaning; det bör i allra högsta grad vara positivt för kommunens varumärke att värna välfärdens resurser och sund konkurrens på marknaden.

Arbetet mot välfärdsbrott är förenat med ytterligare flera svåra avvägningar som organisationen behöver adressera. En sådan målkonflikt handlar om det sociala arbetets uppdrag att stödja och hjälpa å ena sidan, och uppföljningar och kontroller å andra sidan. En annan målkonflikt kan kopplas till att vissa kontroller kräver manuell och tidskrävande hantering, samtidigt som kommuner ofta verkar för snabb och effektiv service till medborgare och företag.

5. Välfärdsbrott i Uppsala kommun

För att få en bild av välfärdsbrottslighetens omfattning och karaktär i Uppsala kommun, samt vilka framgångsfaktorer och utvecklingsbehov som finns i kommunens pågående arbete, har information samlats in från flera håll. Den viktigaste informationskällan för att belysa framgångsfaktorer och utvecklingsbehov i pågående arbete är det som framkommit i arbetsgrupperna som ingått i processen med att ta fram åtgärder till handlingsplanen.

Som nämnts i inledningen har kommunledningskontoret även genomfört en intern enkätundersökning, fördjupade intervjuer med förvaltningsrepresentanter, samt haft löpande diskussioner och avstämningar med:

- de lokala myndighetsrepresentanter som ingår i Kunskapscentrum²,
- det kommuninterna nätverket mot välfärdsbrott (chefs nätverk), samt
- andra externa aktörer med specialistkunskaper inom området, exempelvis SKR.

Problemets omfattning och karaktär

Ett övergripande resultat av det som framkommit i förstudien, är att välfärdsbrott drabbar Uppsala kommun på samma sätt och i samma omfattning som det drabbar andra aktörer. Det innebär att beskrivningarna ovan avseende läget på såväl nationell som kommunal nivå även är giltiga för hur Uppsala kommun drabbas av välfärdsbrott. Inget som framkommit i förstudien tyder på något annat.

Med det sagt så har förstudien identifierat svårigheter avseende kartläggning av välfärdsbrott i Uppsala kommun. Vid kartläggning av brott på lokal nivå finns i normala fall många informationskällor. Som exempel kan nämnas anmälda brott, trygghetsundersökningar, data från ordningsvakter, information om skadegörelse och anlagda bränder, samt information från socialtjänsten. När det kommer till välfärdsbrott är informationsutbudet betydligt smalare. Kommunledningskontoret har dels konsulterat myndigheterna i Kunskapscentrum, dels haft dialog med polisregion Mitt avseende möjligheterna att använda anmälda brott för att kartlägga välfärdsbrott (bidragsbrott och bedrägerier) i/mot Uppsala kommun. En sammantagen bedömning är att statistiken inte är av tillräckligt god kvalitet för ändamålet. Den dras till exempel med samma problem som anmälda narkotikabrott, det vill säga att statistiken enbart återspeglar hur intensivt polisen arbetar mot problemet. I fallet med bidragsbrott och bedrägerier mot kommun är siffrorna avhängiga kommunens rutiner för polisanmälan.

Men även om anmälda brott skulle kunna användas, kan de inte beskriva hela problematiken eftersom välfärdsbrott innefattar fler företeelser än de som kommer till rättsväsendets kännedom. Felaktiga utbetalningar på grund av enstaka misstag är ett sådant exempel, som förvisso faller inom ramen för vad kommunen bör adressera i sitt arbete mot välfärdsbrott, men som inte behöver anmälas till polis. Andra sätt att kartlägga välfärdsbrott kan vara att dokumentera resultat av uppföljningar och kontroller, och/eller att beräkna den ekonomiska omfattningen av exempelvis felaktiga utbetalningar, återkrav och hävda avtal.

² I Kunskapscentrum ingår: Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Polisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten.

Det finns anledning att verka för att hitta eller utforma underlag som gör det möjligt att kartlägga välfärdsbrott i Uppsala kommun, där en beräkning av den ekonomiska omfattningen av välfärdsbrott sannolikt är mest användbar. Ett sådant underlag kan användas som stöd för prioriteringar och förbättringar i kommunens framtida arbete mot välfärdsbrott.

Nuläge och pågående arbete

Genom en intern enkätundersökning, fördjupade intervjuer, och diskussioner i de interna arbetsgrupperna har förstudien kartlagt kommunens pågående arbete mot välfärdsbrott. Fokus har varit att identifiera framgångsfaktorer, stöd- och utvecklingsbehov, samt att belysa eventuella skillnader mellan olika personalgrupper som arbetar med frågorna.

Den mest framträdande skillnaden mellan olika grupper är den mellan förvaltningar och bolag. Resultaten visar att förvaltningarna berörs av välfärdsbrott inom fler områden än bolagen, och förefaller också arbeta mer mot välfärdsbrott jämfört med bolagen. Det här resultatet är inte överraskande mot bakgrund av att ansvaret för samtliga ekonomiska förmåner – ekonomiskt bistånd, föreningsbidrag och ersättning för personlig assistans – ligger på nämnder, och att kommuner ofta har ett utvecklat arbete mot felaktiga utbetalningar. Samtidigt finns gemensamma nämndare och möjlighet att lära av varandra internt, till exempel berörs både förvaltningar och bolag av olika aspekter av relationer med företag såsom upphandling och avtal.

Ytterligare en skillnad mellan förvaltningarna och bolagen handlar om något som kan liknas vid riskmedvetenhet, där det är vanligare att förvaltningarna har kännedom om välfärdsbrott inom sina verksamhetsområden. En förklaring till detta kan vara hur välfärdsbrott definieras; det är inte givet att bolagen i det här skedet ser på sina resurser som tillhörande välfärdssystemen. Det kan även vara så att man inte känner till alla risker, till exempel att företag kan användas för brottsliga syften.

Framgångsfaktorer

Det finns flera pågående satsningar och etablerade arbetssätt mot välfärdsbrott i Uppsala kommun som gett goda resultat. Här beskrivs ett urval av dessa lite mer detaljerat.

- Inom ekonomiskt bistånd används **automatiserade kontroller** av samtliga pågående ärenden, så kallade robotar. Robotarna har utvecklats internt av robotverkstan i samarbete med arbetsmarknadsförvaltningen, och används för att kontrollera olika typer av ändringar i ärenden. Ett resultat av detta är att fler fel upptäcks, och de upptäcks dessutom tidigt. Ett resultat av *folkbokföringsroboten* är att handläggarna behöver göra manuella kontroller i endast ca 10 procent av samtliga ärenden, vilket leder till ökad kvalitet i utredningarna.
- I samband med att Uppsala kommun var pilotkommun i Skatteverkets projekt för att motverka felaktig folkbokföring skapades den så kallade *Operativa gruppen*. Syftet med denna grupp är **intern samverkan** för att motverka bland annat felaktig folkbokföring och svarta hyreskontrakt. Gruppen har analyserat olika brottsliga tillvägagångssätt och kommit fram till vilken information andra parter kan behöva för effektiv hantering av ärenden inom respektive förvaltning. Förutom handläggare från Skatteverket så ingick representanter från AMF/ekonomiskt bistånd, VoF/personlig assistans, samt Uppsalahem. Vid vissa tillfällen deltog även representanter från Försäkringskassan och Kronofogden.

- Flera förvaltningar har **dedikerade funktioner eller personer** med stort intresse och engagemang, och god kunskap om välfärdsbrott inom ett specifikt verksamhetsområde. De arbetar med till exempel tillsyn, felaktiga utbetalningar och avtalsuppföljning. Flera av dessa har också kunskap och stöd i hur man hanterar avvikelser.
- Inom Vård- och omsorgsförvaltningen (personlig assistans) görs en **kontinuerlig dokumentation** av återkrav, stoppade utbetalningar och bestridna fakturor. Detta ger en konkret siffra på utfallet av genomförda insatser, och är en av få indikatorer som Uppsala kommun hittills har för att få en uppfattning om välfärdsbrottens ekonomiska omfattning. Beräkningen visar att felen är mindre omfattande än i den beräkning av felaktiga utbetalningar inom den statliga assistanssättningen som KUT-delegationen gjorde. Samtidigt är Uppsala kommuns kontroller inte automatiserade, vilket gör att siffrorna inte är helt jämförbara.
- I syfte att förbättra den interna samordningen kring välfärdsbrott har Uppsala kommun sedan 2021 ett **internt nätverk för erfarenhetsutbyte och samordning**. Nätverket sammankallas av kommunledningskontoret och består i dagsläget (våren 2023) av chefsrepresentanter från omkring sju verksamhetsområden där man kommit en bit i sitt arbete mot välfärdsbrott. Nätverket träffas ca två gånger per termin och vid träffarna delas det information och förs diskussioner om aktuella nyheter, arbetssätt och utmaningar.
- Uppsala kommun har flera forum för **myndighetssamverkan**, exempelvis via regeringsuppdraget Municipal och genom Kunskapscentrum. Att ingå i dessa sammanhang möjliggör erfarenhetsutbyte med både myndigheter och andra kommuner, det skapar kortare kontaktvägar till rättsväsendet, och sist men inte minst så ger det kommunen möjlighet att få information om – och i vissa fall påverka – utvecklingen på området.
- Slutligen har god **omvärldsbevakning** bidragit till ökad kunskap och en bättre robusthet i såväl förstudie som de i handlingsplanen föreslagna åtgärderna.

Utvecklingsbehov

Under arbetsprocessen har ett antal centrala utvecklingsbehov identifierats. Det är i huvudsak förvaltningarna och bolagen själva som identifierat dessa utifrån vad de uppfattar som brister i deras befintliga arbete mot välfärdsbrott.

- Ett behov som de flesta representanter lyft fram är **ökad kunskap** om hur välfärdsbrott kan drabba en kommun. Många pekar också på vikten av att kunskapen ökar inte enbart hos de handläggare eller liknande som ansvarar för frågorna, utan även hos chefer och andra medarbetare. Syftena med ökad kunskap är bland annat att kunna identifiera risker, kunna utforma verksamhetsanpassade åtgärder, och att det skapas en förståelse för arbetet inom den egna verksamheten.
- Eftersom kommuner drabbas av välfärdsbrott på flera olika sätt, och inom flera verksamhetsområden, kan **riskanalys** vara ett sätt att få en mer verklighetsnära och högupplöst bild av hur den egna verksamheten kan drabbas. En sådan riskanalys kan ta avstamp i både befintlig kunskap om välfärdsbrott och kännedom om den egna verksamheten, och kan med fördel integreras i de riskanalyser som redan görs inom ramen för intern kontroll.
- Något som diskuterats i samtliga arbetsgrupper är behovet av en ökad förmåga att göra **systematiska kontroller**. Stickprov är nämligen inte tillräckligt träffsäkra, och

manuell granskning av samtliga ärenden, leverantörer och dylikt, är helt enkelt inte möjligt vare sig tids- eller resursmässigt. Exempel på områden där det finns ett behov av systematiska kontroller är exempelvis företag och dess företrädare, individer, avtal, fakturor, tidrapporter, inköp och leverantörer. I många fall kräver systematiska kontroller att informationen finns i digital form.

- En följd av genomförda kontroller är att avvikelser kan upptäckas. Vissa representanter från förvaltningarna och bolagen lyfter fram ett behov av **stärkt kunskap och stöd kring när och hur avvikelser ska hanteras** i respektive verksamhet. Bristfälliga rutiner kring detta kan få flera icke önskvärda konsekvenser, allt från att avvikelser inte hanteras alls till att hanteringen innebär säkerhetsrisker för medarbetarna.
- För att bättre kunna nyttja den kunskap och kompetens som redan finns i kommunen finns ett stort behov av **stärkt intern samordning**. Det kan till exempel handla om lättillgänglig information för anställda om vem som har kunskap om vad, och vem man kan kontakta. Därutöver efterfrågas även **mer samverkan med externa aktörer**. Exempel på sådan samverkan kan vara med myndigheter och andra kommuner, där erfarenhetsutbyte eller att ta fram gemensamma problembilder kan skapa möjligheter till såväl kompetensutveckling som att få bättre överblick över problemen.
- Som tidigare nämnts har förstudien identifierat svårigheter med att beräkna den ekonomiska omfattningen av välfärdsbrott i Uppsala kommun, samt utveckling över tid. Framtagandet av en **lägesbild avseende välfärdsbrott** är således också ett utvecklingsbehov, inte minst mot bakgrund av att kommunerna från och med den 1 juli 2023 får en lagstadgad skyldighet att förebygga brott. I den nya lagen ingår att kommunerna ska ha en uppdaterad lägesbild av brott i kommunen.

6. Slutsatser och implikationer för handlingsplanen

En övergripande slutsats är att de utvecklingsbehov som identifierats för Uppsala kommun, i stort överensstämmer med de utvecklingsbehov som studier av välfärdsbrott mot kommuner visar.

Förstudien visar också att välfärdsbrott mot Uppsala kommun sker med samma tillvägagångssätt och i ungefär samma omfattning som befintliga studier av välfärdsbrott mot myndigheter och kommuner visar. Vetskapen om detta gör det möjligt att identifiera riskområden, och att utforma träffsäkra åtgärder.

Slutligen en kort upprepning av det som i inledningen beskrivits som ett systemperspektiv, nämligen att arbetet bör ses som gemensamt, både inom kommunen och tillsammans med andra. Alla åtgärder bidrar till gemensamma positiva resultat för både kommunen i sin helhet och samhället i stort. Detta perspektiv kan således inkluderas i exempelvis utbildningar eftersom det bör bidra till att öka förståelsen för både enskilda åtgärder, och för att Uppsala kommun väljer att förstärka sitt arbete på området.

Avslutningsvis följer här en sammanfattande genomgång av vad resultaten från förstudien får för implikationer för innehållet i kommande handlingsplan mot välfärdsbrott.

Förebygga, upptäcka, förhindra och åtgärda

På en övergripande nivå bör arbetet mot välfärdsbrott i en kommun främst fokusera på att förebygga, det vill säga verka för att fel och oegentligheter inte ska förekomma. Ju färre händelser som behöver hanteras exempelvis gentemot rättsväsendet, desto mer tid och resurser kan användas för att ge kommuninvånarna den samhällsservice de har rätt till. Förebyggande åtgärder svarar också upp mot kraven i den kommande lagen om kommuners brottsförebyggande ansvar.

I vissa fall kommer förebyggande åtgärder dock inte att vara tillräckliga, och då behövs åtgärder som möjliggör och förenklar upptäckt av fel och oegentligheter. Effektivare åtgärder för att upptäcka välfärdsbrott kan också bidra till att mer tid kan läggas på förebyggande åtgärder.

Som ett sista steg behöver även upptäckta fel och oegentligheter förhindras och/eller åtgärdas. I vissa fall kan det handla om att enbart göra rättelser som innebär att felaktigheterna inte fortsätter, medan det i andra fall kan handla om mer omfattande åtgärder såsom uppsägning av avtal eller polisanmälan.

Sammanfattningsvis bör Uppsala kommuns *totala* arbete mot välfärdsbrott stärkas utifrån dessa perspektiv; välfärdens resurser ska värnas i hela kommunkoncernen.

Generella utvecklingsbehov

När det gäller kommunens nuläge och pågående arbete så har förstudien identifierat några generella utvecklingsbehov. Det handlar om:

- Kunskapshöjning och erfarenhetsutbyte – generellt om välfärdsbrott men även specifikt för vissa yrkesgrupper.

- Riskanalyser för att identifiera verksamhetsspecifika risker, förslagsvis integrerat i intern kontroll.
- Förbättrad intern samordning och samarbete, och stärkt samverkan med externa aktörer.
- Stärkta men verksamhetsanpassade bakgrundskontroller av individer och företrädare för företag.
- Verka för att kunna beräkna den ekonomiska omfattningen av välfärdsbrott och därigenom kunna följa utvecklingen över tid.

Prioriterade riskområden

Baserat på nuvarande kunskap om välfärdsbrottslighetens omfattning och karaktär har ett antal riskområden kunnat urskiljas. Inom dessa områden bedöms det särskilt viktigt att kommunen utvecklar sina arbetsätt och metoder:

- Upphandling, avtalsformulering och avtalsuppföljning
- Ersättning för personlig assistans
- Föreningsbidrag.

Potentiella följder av handlingsplanen

Ett stärkt arbete mot välfärdsbrott kommer sannolikt innebära ökad risk för **otillåten påverkan**, åtminstone inom vissa verksamheter. Även SKR pekar på sådana risker. Det kan till exempel handla om att påverka en bygglovshandläggare att fatta ett beslut som är till fördel för den enskilde. Inom ramen för förstudien och arbetet med handlingsplanen har det varit möjligt att beakta detta problemområde endast i mycket begränsad utsträckning. Otillåten påverkan är ett omfattande område som möjligen skulle kunna omhändertas i en egen, separat, arbetsprocess som liknar den som genomförts här.

När Uppsala kommun stärker sitt arbete mot välfärdsbrott kommer det att kräva flera slags **kommunikationsinsatser**. Det kommer sannolikt krävas information till olika målgrupper om de åtgärder som kommer att genomföras. Till exempel att ökade kontroller inte handlar om att misstänkliggöra eller åsidosätta kommunens övriga uppdrag, utan att säkerställa att de som har rätt till stöd får det, att verka för sund konkurrens på marknaden, att motverka oseriösa aktörer, och så vidare. Kommunikationsinsatser kan också fungera som förebyggande åtgärder i sig, om de till exempel används för att informera om en kommande insats så kan det i bästa fall fungera avskräckande. Slutligen kommer det även att behövas intern kommunikation om handlingsplanen och dess åtgärder.

7. Framtidsspaningar

Under arbetet med förstudien och handlingsplanen har en del saker framkommit som på sikt kan påverka Uppsala kommun. I nuläget inte behöver detta inte beaktas i handlingsplanen mot välfärdsbrott, men kan på sikt få stor påverkan på kommunens möjligheter att arbeta mot välfärdsbrott.

1. Den 1 januari 2024 startar den nya **Utbetalningsmyndigheten** upp sin verksamhet (SOU 2020:35). Syftet med denna myndighet är att stärka och samordna kontrollen över utbetalningarna från välfärdssystemen. Utbetalningsmyndighetens arbete kan få både positiva och negativa följder för kommunerna. På den positiva sidan har vi möjligheten att i framtiden kunna ansluta sig myndighetens verksamhet, vilket skulle bidra till att minska kommunens felaktiga utbetalningar. Regeringen har beslutat att detta ska utredas genom att:

”dels analysera de rättsliga förutsättningarna för kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet, dels lämna flera alternativa författningsförslag om sådan anslutning” (Dir. 2023:63).

Utredningens resultat ska redovisas i december 2024.

På den negativa sidan innebär den stärkta kontrollen av myndigheternas utbetalningar en så kallad övervältringsrisik, det vill säga att när det blir svårare att begå brott mot myndigheter så kan det leda till att de som systematiskt nyttjar välfärdssystemen i stället riktar in sig på kommuner och regioner. Omfattningen av detta kommer dock vara avhängigt vad ovan nämnda utredning kommer fram till.

2. I **Bidragsbrottsutredningen** (SOU 2022:37) föreslås att:

”... dagens hantering av misstänkta bidragsbrott [behöver] bli snabbare och effektivare. Vi menar därför att det – som ett komplement till det straffrättsliga systemet – bör införas ett system med administrativa sanktionsavgifter som hanteras av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna.” (s. 21)

Om förslaget om sanktionsavgifter går igenom kommer det att få stora konsekvenser för kommunerna. Det kommer sannolikt att medföra ökade kostnader i och med att förslaget innebär att kommunerna åläggs nya arbetsuppgifter, som dessutom riskerar att bli tämligen omfattande. SKR menar i sitt remissvar att utredningens bedömning av ökade kostnader för kommunerna är kraftigt underskattade.

Dessutom, om fler kommuner stärker arbetet mot bidragsbrott så kommer inflödet till rättsväsendet sannolikt att öka och riskerar att bli mycket svårhanterligt. I relation till bidragsbrottsutredningens förslag finns det således flera skäl till att kommunerna behöver bli bättre på att *förebygga* brott och felaktigheter.

3. Avslutningsvis kan det även konstateras att **arbetet mot välfärdsbrott kommer att kräva samarbete över kommungränser**. De former av välfärdsbrott som begås uppsåtligen i syfte att tillskansa sig medel från flera delar av välfärden, begränsas inte av administrativa och geografiska gränser. Det finns exempel på företag som fått sitt avtal med en kommun hävt på grund av oegentligheter, samtidigt som samma företag fått ett kvalitetspris i en annan kommun. Andra exempel är enskilda som felaktigt fått förmåner i en kommun och när det upptäckts i stället folkbokfört sig i en annan kommun och där fått samma felaktiga förmåner genom samma tillvägagångssätt.

Det finns flera omständigheter som försvårar samarbete mellan kommuner, bland annat det faktum att många kommuner ännu inte kommit så långt i sitt eget arbete mot välfärdsbrott. Dessutom finns några lagstiftningsmässiga svårigheter, såsom att gällande sekretesslagstiftning försvårar informationsutbyte både inom och mellan kommuner. Kommunerna omfattas heller inte av Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (inte att förväxla med Lagen om *underrättelseskyldighet*), eller av Förordning (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Detta medför till exempel att kommuner inte kan ingå i regionala underrättelsecenter.

Som tidigare nämnts har det under senare år skett flera satsningar mot välfärdsbrott som dock inte inkluderat kommuner i någon större omfattning. De forum som skapats för kommuner tenderar att vara tillfälliga, eller en produkt av regeringsuppdrag där endast ett fåtal kommuner deltar. Även om dessa forum bidrar med såväl kunskapshöjning som samordning, så utgör de inte ett sådant helhetsgrepp som skulle bädda för ett långsiktigt arbete mot välfärdsbrott i hela kommunsverige. Slutligen bör det även nämnas att SKR först under 2022 har tillsatt en samordnande/stödjande funktion med inriktning mot välfärdsbrott.

Källor

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Rapport 2015:8.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*. Rapport 2022:1.
- Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019). *Läckaget i välfärdssystemen, del 2. Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Rapport 6.
- Dir. 2023:63. *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet*.
- Ekonomistyrningsverket, ESV (2022). *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys*. Rapport 2022:33
- Ekonomistyrningsverket, ESV (2023). *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Rapport 2023:22
- Polismyndigheten (2021). *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021*.
- PWC (2021). *Uppsala kommun. Genomlysning av bidragsprocessen inom kulturnämnden*.
- Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*. RiR 2023:7.
- Skatteverket (2021). *Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet*.
- Skatteverket (2022). *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*.
- SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar*.
- SOU 2022:37. *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. Delbetänkande av 2021 års bidragsbrottsutredning*.
- SOU 2023:8. *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige – en bedömning av omfattningen – lärdomar från Danmark och Finland. Delbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet*.
- Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (2021). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan. Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet*.