

**Aktiverande styrdokument**Datum:  
2023-11-03Diarienummer:  
KSN-2023-01293Beslutsfattare:  
KommunstyrelsenDokumentansvarig:  
Avdelningschef trygghet, säkerhet och beredskap

# 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
<b>Indikatorer</b>			
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
<b>Indikatorer</b>			
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 arbetssätt 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
<b>Indikatorer</b>			
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