



Program för arbete mot välfärdsbrott 2024-2026



Innehållsförteckning

Program för arbete mot välfärdsbrott	3
Inledning och bakgrund	3
Syfte och mål med programmet	4
Programmets strategiska utvecklingsområden	4
Omfattning och metod	5
Definitioner och begrepp	5
Ansvar för och genomförande av programmet	7
Två processer för upphandling	7
Nämnder och bolagsstyrelsers egen riskbedömning och kontroll	7
Avtalsuppföljning	7
Processer för stöd, bidragsgivning och finansiering	8
Kunskaphöjande åtgärder och stöd behövs	8
Interna oegentligheter kan också vara välfärdsbrottslighet	8
Intern och extern samverkan krävs, för att motverka välfärdsbrott	8
Åtgärder utvecklas vidare utifrån förutsättningar, inom ordinarie verksamhetsplanering, och kan behöva omfördelning av resurser	9
Rapportering	9
Målens åtgärder, indikatorer samt ansvariga	9
	14
Bilaga 1: Kunskapsunderlag	15
Om välfärdsbrott i statliga utredningar	15
Arbete mot välfärdsbrott i kommuner	19
Centrala lagar	23
Exempel bland andra kommuner	26
Nuläge och identifierade utvecklingsbehov för Järfälla	29
Analys och slutsatser	33



Program för arbete mot välfärdsbrott

Inledning och bakgrund

Bakgrunden till detta program är den välfärdsbrottslighet som har identifierats som ett växande problem inom svenska kommuner, och de stora summor av pengar som är inblandade i denna typ av kriminalitet. Problembilden finns mer utförligt beskriven i form av ett kunskapsunderlag i en bilaga till detta program, där också källhänvisningar finns att tillgå. I denna inledning ges en kortfattad översikt, med syftet att skapa förståelse för varför ett program för arbete mot välfärdsbrott behövs.

Det är omfattande belopp som, genom felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet, varje år försvinner från de svenska offentligt finansierade verksamheterna. Ekonomistyrningsverket bedömde år 2021 att det handlar om över 18 miljarder kronor per år, vilket kan riskera att leda till bristande tillit till samhällssystemen, och i förlängningen vara systemhotande.

I de studier som tagits fram under senare år framkommer att nya brottsupplägg utvecklas kontinuerligt, och kräver nya angreppssätt. Särskilt företag som brottsverktyg har ökat under senare år, vilket ställer nya krav på kommunala verksamheters upphandling. En orsak till ökningen som förs fram i dessa studier är att företag som brottsverktyg har en relativt låg upptäcktsrisk, det ger möjlighet att skapa en legal fasad och möjligheter att kvalificera sig för förmåner som sjukpenning och pension. Samtidigt ger det också möjlighet till penningtvätt och att ta in brottsvinster till den legala ekonomin.

En slutsats i det arbete kring välfärdsbrott som gjorts av berörda myndigheter är att ekonomisk och organiserad brottslighet riktar medvetet in sig på de svaga punkterna i välfärdssystemen. En vanlig grogrund för välfärdsbrott som framkommit i analyser och utvärderingar är fel i register över exempelvis personnummer, vilket kan ge konsekvenser för många av välfärdsutbetalningarna. Ytterligare ett vanligt område för välfärdsbrott är arbetslivskriminalitet där vit och svart arbetskraft ofta används parallellt, löner betalas tillbaka och det sker handel med både arbetskraftstillstånd och identiteter. Den registrerade arbetskraften möjliggör samtidigt andra brott mot välfärdssamhället, t.ex. bedrägeri med arbetsmarknadsprogram, lönegarantier, fusk med arbetslöshetskassa och sjukersättning.

SKR, Ekobrottsmyndigheten, Brå och andra aktörer som arbetar med denna fråga, framhåller att kommuner generellt sett behöver bli bättre på att identifiera, kontrollera och följa upp risker för välfärdsbrottslighet. Vanliga svårigheter som identifierats inom dessa aktörers arbete är otillräckliga verktyg, bristande resurser, sekretess mellan berörda aktörer och bristande samordning. De statliga myndigheterna har generellt sett arbetat mer mot välfärdsbrott än kommunerna, och har särskilt under senare år intensifierat sitt arbete och etablerat en systematisk samverkan.

Att kommuner hamnat på efterkälken i utvecklingsarbetet riskerar, enligt studier på detta område, att leda till övervältringseffekter där kriminalitet förflyttas till kommuner, i takt med att de statliga myndigheternas arbete ger minskade möjligheter för kriminella vinster. Den slutsats som framhålls av de aktörer som arbetar med denna fråga är att det för kommunerna nu är viktigt att arbeta systematiskt mot välfärdsbrott. Det handlar om att fokusera särskilt på de riskområden som har



identifierats i ett flertal studier och rapporter. Det handlar också om att förhindra oseriösa aktörers tillträde till marknaden för välfärdstjänster, att förbättra kommuners arbete med uppföljning och avtalskontroll, och att då också integrera kvalitetsuppföljningen, eftersom synbara missförhållanden ofta kan vara kopplade till underliggande brottslighet.

De slutsatser som dragits inom det arbete som gjorts för att ta fram detta program är att även Järfälla kommun behöver fokusera på riskområden som kräver kontroll och uppföljning vid sidan av mer standardiserade kontroller och avtalsuppföljning. Vanliga ursaksgrunder är dyra avtal och upphandlade verksamheter inom riskområden, såsom exempelvis LSS, hemtjänst, IFO, byggverksamhet, städning samt ekonomiskt bistånd och finansiering/bidrag till organisationer av olika slag. Åtgärder för att motverka välfärdsbrottslighet är komplexa och kräver kommunövergripande processutveckling. Det krävs därutöver omvärldsbevakning och samarbete med interna och externa parter, såsom relevanta avdelningar, förvaltningar, kommuner och statliga myndigheter, eftersom välfärdsbrottslighet är ett område i kontinuerlig utveckling som går över organisations och sektorsgränser.

Syfte och mål med programmet

Mot ovanstående bakgrund har Järfälla kommun upprättat ett program för att motverka välfärdsbrottslighet inom kommunala verksamheter. Syftet med programmet är att säkerställa att de skattemedel som finansierar de kommunala verksamheterna går till det de är avsedda för. I förlängningen syftar även programmet till att tilliten till välfärdssystemen inte ska undergrävas.

Programmet bidrar till måluppfyllelsen av i Kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål ”*Det ska inte förekomma fusk, slöseri eller oegentligheter i våra välfärdssystem*”. Detta program är dock bredare och täcker även in exempelvis arbetslivskriminalitet inom byggverksamhet.

Programmets strategiska utvecklingsområden

I detta program anges utvecklingsområden och åtgärder för arbete mot välfärdsbrott som har förutsättningar att uppnå följande målsättningar:

- Processer och rutiner inom upphandling av externa aktörer som skapar en god förmåga för kommunen att kunna förebygga, förhindra och agera mot samtliga former av välfärdsbrott; felaktiga utbetalningar, fusk, arbetslivskriminalitet, ekonomisk och organiserad brottslighet, otillåten påverkan och interna oegentligheter, inom eller relaterat till de kommunalt upphandlade verksamheterna.
- Processer och rutiner vid stöd, bidrag eller annan finansiering, till enskilda privatpersoner, föreningar eller organisationer av något slag, som skapar god förmåga att förebygga, förhindra och agera vid samtliga former av välfärdsbrott; felaktiga utbetalningar, fusk, arbetslivskriminalitet, ekonomisk och organiserad brottslighet, otillåten påverkan och interna oegentligheter, riktat mot eller relaterat till kommunens stöd, bidrag eller annan finansiering.
- En höjd kunskapsnivå inom den kommunala organisationen, som skapar god förmåga att kunna förebygga, förhindra och agera mot välfärdsbrottslighet i alla dess olika former.

Den nytta Järfälla kommun kan förvänta sig av programmet och dess åtgärder är att felaktiga utbetalningar återkrävs och fortsättningsvis inte betalas ut, och att skattemedel går till de företag och andra organisationer som följer gällande villkor, förordningar och lagar, och därigenom skapar en sund konkurrens på upphandlade marknader.

Omfattning och metod

Detta program gäller under perioden 2024–2026 och riktar sig till samtliga nämnder och bolagsstyrelser inom kommunen.

Programmet gör det möjligt för kommunens olika förvaltningar och verksamheter att ta fram egna mål på sina områden, utan ytterligare kommunövergripande överväganden. Programmet utgör således ”infrastrukturen” för ett helhetsperspektiv och organisering av ett sammanvägt systematiskt arbete.

Inom arbetet med att ta fram programmet har ett omfattande arbetsmaterial tagits fram, vilken redovisas i form av ett sammanfattat kunskapsunderlag som bilaga till detta program. Detta kunskapsunderlag syftar till användas internt för att sprida och öka kompetensen inom detta komplexa område med många utmaningar av olika slag att hantera. Kunskapsunderlaget bygger på en sammanställning av ett stort antal rapporter och utredningar inom området och 23 interna intervjuer med representanter från samtliga förvaltningar. Därutöver har representanter från andra kommuner intervjuats, och kontakter tagits med SKR, Ekobrottsmyndigheten, Brå, Polisen och Skatteverket. Tre workshops har hållits med en arbetsgrupp bestående av interna representanter från samtliga förvaltningar, med syftet att i samverkan identifiera prioriterade områden och utveckla strategier för att motverka välfärdsbrottslighet i Järfälla kommun.

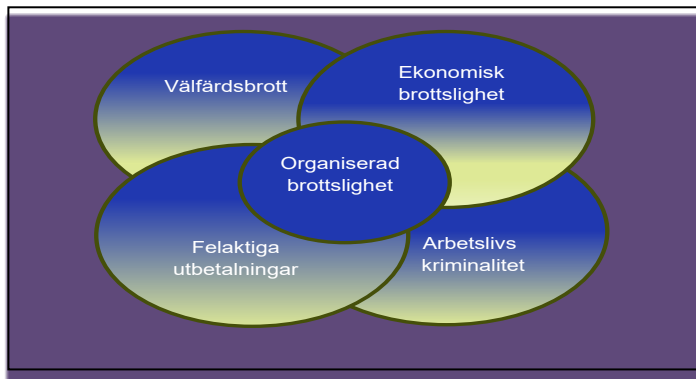
Definitioner och begrepp

Med ”Välfärdsbrott” i detta program avses när en extern eller intern aktör – organisation eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning.

Begreppet välfärdsbrott innefattar allt från oavsiktliga fel till systematisk och organiserad välfärdsbrottslighet i stor skala. Ett sätt att redogöra för de olika typerna av felaktiga utbetalningar är genom den s.k. compliance-pyramiden, vilken illustrerar att det finns olika orsaker och motiv bakom felaktigheterna. Beroende på orsaken eller motivet bör felaktigheterna hanteras på olika sätt, såväl när det gäller att förebygga och förhindra som att agera.



Välfärdsbrott är en del av närliggande brottslighet, såsom fusk, oavsiktligt felaktiga utbetalningar, ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet som riktar sig mot välfärdssektorn.



Med ”*Felaktiga utbetalningar*” från välfärdssystemen menas förmån eller stöd som beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt eller lågt belopp. Med förmån avses en ekonomisk förmån i form av bidrag, ersättning, pension och lån till fysiska personer.

”*Ekonomisk brottslighet*” inbegriper välfärdsbrott, men även annan brottslighet av ekonomisk art som riktar sig mot andra aktörer än offentliga. Vanliga brott inom ekonomisk brottslighet är bokföringsbrott, skattebrott, penningtvättbrott, brott mot aktiebolagslagen, marknadsmissbruk, insiderbrott, EU-bedrägerier samt annan brottslighet där företag används som brottsverktyg.

”*Arbetslivskriminalitet*” är fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet, såsom exempelvis användning av svart arbetskraft, regelöverträdelse av arbetsmiljölagsstiftning etc. Företag och organisationer är brottsverktyg för denna kriminalitet, och när de arbetar på uppdrag av offentlig sektor så handlar det om välfärdsbrottslighet.

”*Organiserad brottslighet*” utgör en kriminell affärsverksamhet där brotten begås systematiskt och för vinnings skull. Det rör sig om en nätverksbaserad vinstinriktad brottslig verksamhet i som också kan ha vilja och förmåga att skydda och underlätta brottsligheten genom otillåten påverkan. Ofta tjänar organisationen på att hålla en låg profil, och verkar på den illegala marknaden utan att synas, men det kan även finnas synligare delar av kriminella gäng.

”*Otillåten påverkan*” är ett samlingsbegrepp för handlingar som syftar till att påverka en tjänsteperson eller förtroendevald att agera på ett annat sätt än denne tänkt, till exempel fatta ett annat beslut inom ramen för myndighetsutövning eller välja att inte polisanmäla händelser. Otillåten påverkan innehåller ofta trakasserier, hot, skadegörelse, våld och korruption

”*Överutnyttjande*” är också ett vanligt begrepp i dessa sammanhang. Överutnyttjande definieras som utbetalningar eller nyttjande av tjänst som inte är felaktigt enligt gällande regelverk, men som inte kan anses ligga i linje med intentionerna bakom systemet.

”*Kontroll*” är förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar, och som är en aspekt i hela besluts- och genomförandeprocessen.



”Brottsförebyggande arbete” är reglerat i en ny lag från 1 juli 2023, vilken anger kommunernas roll för detta arbete. Syftet med den nya lagen är att kommunerna mer effektivt och träffsäkert ska minska brottsligheten genom ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Enligt den nya lagen ska kommunerna kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en lägesbild. Utifrån lägesbilden ska de sedan ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion.

Ansvar för och genomförande av programmet

Samtliga nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att integrera arbete mot välfärdsbrott i sina verksamheter och har därigenom ansvar att bidra till programmets målpuppfyllelse.

Två processer för upphandling

Kommunstyrelsens ansvar är att utveckla, implementera och genomföra två kommunövergripande processer med tillhörande rutiner, checklistor, upphandlingsdokument, avtal och övriga dokument vid upphandling enligt LOU och LOV.¹ En process med rutiner och checklista utformas utifrån en grundläggande basnivå på kontroll, och en process med rutiner och checklista utformas för fördjupad kontroll vid upphandlingar där ökad risk bedöms föreligga. Ökad risk kan vara vid stora avtal och/eller branscher där välfärdsbrottslighet förekommer. Den fördjupade kontrollen kan inkludera exempelvis kontroller av en utökad grupp av företrädare, underentreprenörer, domslut, kapacitetsberäkning enligt Ekobrottsmyndighetens metod etc.

Dessa processer genomförs i samråd med nämnder, bolagsstyrelser² och deras förvaltningar, bolag och verksamheter. Framtagen dokumentation skapas i samverkan med aktuella verksamheter, och utformas med hänsyn till verksamhets specifika behov. Upphandlade aktörer kontrolleras före, under och efter upphandling, i syfte att förebygga, förhindra och agera mot välfärdsbrottslighet.

Nämnder och bolagsstyrelserns egen riskbedömning och kontroll

Berörda verksamheter ansvarar inom ovannämnda process för att komplettera ovannämnda process för fördjupad kontroll med egna riskbedömningar och kontroller före, under och efter upphandlingar utifrån specifika verksamhetsbehov. Detta kan exempelvis göras genom tips, nätverkande med andra kommuner och myndigheter samt egna kontroller. Specifika verksamhetsbehov kan vara till exempel behov att kontrollera ID06, företrädare och verksamhetsansvariga inom HVB-hem eller riktigheten i personnummer.

Avtalsuppföljning

Kommunstyrelsen ansvarar för att en process för avtalsuppföljning utformas och genomförs, med en basnivå och en fördjupad uppföljning vid ökad risk. Avtalsuppföljning bör ingå i internkontrollen för kommunstyrelsen och för respektive nämnd. Nämnder och berörda bolagsstyrelser ansvarar inom dessa två processer för

¹ Lag 2016:1145) om offentlig upphandling, Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

² I detta dokument avses de bolagsstyrelser som är berörda.



att i enlighet med ovanstående stycke även följa upp kvaliteten som levereras av leverantörerna inom sina verksamheter, och samverka utifrån sina perspektiv i avtalsuppföljningen tillsammans med berörda verksamheter inom Kommunstyrelsen, såsom till exempel upphandlingsenhet, ekonomifunktion och vid behov övriga kompetenser.

Processer för stöd, bidragsgivning och finansiering

Samtliga berörda nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att processer, rutiner och dokumentation utvecklas och används, i syfte att förebygga, förhindra och agera mot välfärdsbrottslighet, vid stöd, finansiering eller bidragsgivning till externa aktörer – privatpersoner eller organisationer av något slag - från egna verksamheter. Detta inbegriper exempelvis stöd till föreningar och andra organisationer, ekonomiskt bistånd, skolpeng till fristående skolor mm. Även för dessa processer görs kontroller och uppföljning för basnivå och fördjupade kontroller och uppföljning vid bedömning av ökad risk.

Kunskapshöjande åtgärder och stöd behövs

Brist på kunskap om hur välfärdsbrottslighet bedrivs är ett av de största problemen för kommunernas förutsättningar för arbetet mot välfärdsbrott.

Kommunstyrelsen stödjer därför nämnder/bolagsstyrelser, förvaltningar och deras verksamheter i deras arbete genom att erbjuda kunskapshöjande insatser om arbete mot välfärdsbrottslighet i alla dess former. Exempelvis kan juridiskt stöd behövas kring vad som särskilt behöver beaktas och vad som är juridiskt möjligt i olika sammanhang. Kommunstyrelsen bedriver också omvärldsanalys inom sitt lagstadgade brottsförebyggande arbete, utvecklar regelbundet en aktuell lägesbild avseende välfärdsbrott, upprättar en intern kunskapsbank för arbete mot välfärdsbrott, och erbjuder kunskapshöjande material, utbildningsaktiviteter, seminarier och dialogforum. Kommunstyrelsen ansvarar även för att upprätta en tipsfunktion för allmänheten att nyttja vid misstänkt välfärdsbrottslighet.

Därutöver behövs externt stöd, till exempel det kunskapshöjande material som erbjuds från till exempel SKR, Ekobrottsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet och Skatteverket.

Interna oegentligheter kan också vara välfärdsbrottslighet

När det gäller interna oegentligheter leder och stödjer kommunstyrelsen samtliga nämnder och berörda bolagsstyrelser, genom att ta fram verklighetsnära obligatoriska utbildningar.

Kommunstyrelsen ansvarar även för att utforma och implementera en kommunövergripande rutin för hantering av otillåten påverkan, i samråd med samtliga nämnder.

Intern och extern samverkan krävs, för att motverka välfärdsbrott

En decentraliserad organisation som har en centraliserad upphandling innebär en utmaning vid upphandling av välfärdstjänster, mot bakgrund av att företag är ett vanligt brottsverktyg. Verksamhet, ekonomi- och upphandlingsfunktionen har olika perspektiv och det är i en kombination av dessa som det vanligen blir synligt om något inte står rätt till.



Samtliga nämnder och berörda bolagsstyrelser ansvarar därför för att utveckla den samverkan som krävs inom Järfälla kommun, för att upprätta väl fungerande processer i syfte att förebygga, förhindra och agera vid välfärdsbrottslighet.

Till grund för den interna samverkan etableras en kommunövergripande grupp mot välfärdsbrott. Denna grupp har syftet att:

- dela information och lärdomar från verksamheternas arbete med riskbedömningar och kontroller för att förebygga, förhindra och agera mot välfärdsbrott,
- identifiera och analysera behov av utveckling av åtgärder, rutiner, arbetssätt, upphandlingsdokumentation, avtalsutformning, uppföljning, rapportering, utbildning eller annat, utifrån förändringar i risker, lagrum eller andra förutsättningar.

Samtliga nämnder och berörda bolagsstyrelser ansvarar även för att samverka med syftet att utbyta information och lärdomar kring välfärdsbrottslighet inom nätverk och med representanter från relevanta myndigheter och kommuner, i enlighet med underrättelseskyldigheten, och vid såväl upphandling som vid stöd, bidragsgivning och annan finansiering.

Åtgärder utvecklas vidare utifrån förutsättningar, inom ordinarie verksamhetsplanering, och kan behöva omfördelning av resurser

Checklistor för kontroller, upphandlingsdokument, avtalsutformning, rutiner för avtalsuppföljning, urval av riskområden, behov av kunskapshöjande aktiviteter mm. utvecklas och förändras över tid utifrån rådande riskbedömningar, lagrum och övriga förutsättningar. Samtliga behov av åtgärder som behövs för att uppnå målsättningarna inom detta program integreras inom ordinarie verksamhetsplanering och dess budgetering.

Programmets åtgärder kommer troligen behöva att resurser omfördelas. Inom upphandlingsenheten behövs till exempel förstärkta resurser för att utveckla och genomföra de rutiner och processer som krävs för att arbeta mot välfärdsbrottslighet i alla dess former. Främst för fördjupade kontroller vid ökad risk före, under och efter upphandling. Även inom andra berörda verksamheter behöver resurser fördelas till utökad kontroll och uppföljning. Stödfunktioner såsom till exempel juridik kan också behöva omfördela fokus för sitt stöd, både till verksamheter och upphandlingsfunktionen, för att bistå i arbetet mot välfärdsbrott.

Rapportering

Varje år ska respektive nämnd och bolagsstyrelse rapportera hur arbetet mot välfärdsbrott har fortgått inom nämndens/styrelsens verksamhetsområde. Rapporteringen baseras huvudsakligen på nedanstående indikatorer inom respektive åtgärd.

Målens åtgärder, indikatorer samt ansvariga

Nedan beskrivs de åtgärder för arbetet mot välfärdsbrott som ska bidra till att nå målen.

Den operativt ansvariga organisationen ansvarar för att planera och implementera åtgärderna med tillhörande resurser inom sin ordinarie verksamhetsplanering. De



ansvarar även för att identifiera och efterfråga det stöd som behövs från andra verksamheter, exempelvis juridiskt stöd.

Utvecklingsområde 1 – Processer och rutiner inom upphandling av externa aktörer enligt LOU och LOV			
Mål:			
<p>Processer och rutiner inom upphandling av externa aktörer som skapar en god förmåga att kunna förebygga, förhindra och agera mot samtliga former av välfärdsbrott; felaktiga utbetalningar, fusk, arbetslivskriminalitet, ekonomisk och organiserad brottslighet, otillåten påverkan och interna oegentligheter, inom eller relaterat till de kommunalt upphandlade verksamheterna.</p>			
Åtgärd	Ansvarig nämnd/ bolagsstyrelse	Operativt ansvarig organisation	Klart senast
<p>Utveckla och genomför en process för en basnivå med rutiner, dokumentation och checklista, för att systematiskt leta och kontrollera före, under och efter upphandling enligt LOU och LOV i syfte att förebygga, förhindra och kunna agera mot välfärdsbrottslighet.</p> <p>Uppföljningsindikator:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Process, rutiner, dokumentation och checklista utvecklat och implementerat. 	Kommunstyrelsen	Ekonomi-avdelningen	Mars 2024
<p>Utveckla och genomför en process med rutiner, dokumentation och checklistor för fördjupade kontroller vid stora avtal och ökad risk av något slag, vid upphandling enligt LOU eller LOV, för att förebygga, förhindra och kunna agera mot välfärdsbrottslighet, i samråd med respektive verksamhet.</p> <p>Uppföljningsindikator:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Process, rutiner, dokumentation och checklista utvecklat och implementerat. 	Kommunstyrelsen	Ekonomi-avdelningen, i samråd med verksamhetsansvariga	December 2024
<p>Utveckla och genomför process med rutiner och checklista för egen riskbedömning och kontroll inom verksamhetsområden som har upphandling enligt LOU eller LOV genom exempelvis tips, nätverkande och egna kontroller.</p> <p>Uppföljningsindikator:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Process med rutiner och checklista för riskbedömning framtagen och implementerad 	Samtliga nämnder och bolagsstyrelser	Samtliga verksamheter	December 2024
<p>Utveckla och genomför process och rutiner för avtalsuppföljning vid upphandling enligt LOU eller LOV, med uppföljning vid en basnivå respektive fördjupad uppföljning vid ökad risk.</p> <p>Inom processerna ingår att respektive verksamhet bedömer risk och kontrollerar kvaliteten på leveranserna enligt åtgärd ovan, och med denna input samverkar vid avtalsuppföljningen.</p> <p>Uppföljningsindikator:</p>	Kommunstyrelsen	Ekonomi-avdelningen, i samverkan med verksamhetsansvariga	Juni 2024 (basnivå) December 2024 (ökad risk)



- Process och rutiner framtagna och genomförs i samverkan med berörda parter.			
Skapa kommunövergripande rutiner och dokumentation för direktupphandlingar, gällande kontroller och avtalsuppföljning, samt utformning av upphandlingsdokument och avtal, som skapar förutsättningar för att förebygga, förhindra och agera mot välfärdsbrott. Uppföljningsindikator: - Framtagna rutiner för kontroller och uppföljning samt upphandlingsdokument och avtalsmallar, för direktupphandlingar, som ger förutsättningar att förebygga, förhindra och agera mot välfärdsbrott.	Kommunstyrelsen	Ekonomi-avdelningen	Juni 2024
Utveckla kommunövergripande arbetssätt och rutiner för att agera vid fusk och olika former av välfärdsbrottslighet vid upphandling. Uppföljningsindikator: - Rutin för att agera, utvecklad och dokumenterad i samverkan med verksamheter.	Kommunstyrelsen	Ekonomi-avdelningen	Juni 2024

Utvecklingsområde 2 – Processer och rutiner vid stöd, bidrag eller finansiering, till enskilda privatpersoner, föreningar eller organisationer.

Mål:

Processer och rutiner vid stöd, bidrag eller annan finansiering, till enskilda privatpersoner, föreningar eller organisationer av något slag, som skapar god förmåga att förebygga, förhindra och agera vid samtliga former av välfärdsbrott; felaktiga utbetalningar, fusk, arbetslivskriminalitet, ekonomisk och organiserad brottslighet, otillåten påverkan och interna oegentligheter, riktat mot eller relaterat till kommunens stöd, bidrag eller annan finansiering.

Åtgärd	Ansvarig nämnd	Operativt ansvarig organisation	Klart senast
Utveckla och implementera processer, rutiner och dokumentation för kontroller och uppföljning på basnivå respektive vid ökad risk, i syfte att förebygga, förhindra och kunna agera mot välfärdsbrottslighet, vid stöd, finansiering eller bidragsgivning till externa aktörer – privatpersoner eller organisationer – från egna verksamheter. Ovanstående inbegriper exempelvis ekonomiskt bistånd, stöd till föreningar och andra organisationer, skolpeng till fristående skolor eller annan finansiering av något slag. Uppföljningsindikatorer: - Utvecklade och implementerade processer, rutiner, dokumentation och checklistor för kontroll och uppföljning på basnivå respektive ökad risk, vid stöd, bidrag, finansiering, som ger	Berörda nämnder och bolagsstyrelser.	Berörda verksamheter, i samverkan med Ekonomi-avdelningen	Juni 2024



förutsättningar för respektive verksamhet att förebygga, förhindra och agera mot välfärdsbrott.			
Säkerställ rutin för hur tjänstepersoner ska agera vid otillåten påverkan. Uppföljningsindikator: - Utvecklad och implementerad rutin.	Kommunstyrelsen	HR-avdelningen	Juni 2024
Utveckla och implementera IT-stöd för automatiserade processer, där det är möjligt, ändamålsenligt och effektivt, för att kontrollera och leta felaktigheter. Denna åtgärd kan även vara aktuell inom utvecklingsområde 1. Uppföljningsindikator: - Minst en automatiserad process, med syftet att kontrollera och leta felaktigheter, per år som utvecklats och implementerats.	Kommunstyrelsen	IT-avdelningen, i samverkan med berörda verksamheter	Juni2024

Utvecklingsområde 3 – En höjd kunskapsnivå inom den kommunala organisationen om välfärdsbrott.

Mål:

En höjd kunskapsnivå inom den kommunala organisationen, som skapar god förmåga att kunna förebygga, förhindra och agera mot välfärdsbrottslighet i alla dess olika former.

Åtgärd	Ansvarig nämnd	Operativt ansvarig organisation	Klart senast
Utveckla regelbundet en aktuell lägesbild och omvärldsanalys avseende välfärdsbrott, inom ramen för kommunens brottsförebyggande arbete. Uppföljningsindikator: - Aktuell lägesbild upprättad och nyttjas.	Kommunstyrelsen	Trygghets- och säkerhetsavdelningen	December 2024
Utveckla indikatorer och statistik för att följa det ekonomiska resultatet av arbetet mot välfärdsbrott i kommunen. Uppföljningsindikator: - Indikatorer utvecklade och framtagna	Kommunstyrelsen	Ekonomi-avdelningen	Maj 2024
Erbjuda inriktade utbildningar för specifika eller prioriterade områden inom till exempel ekonomi, upphandling, byggverksamhet med mera, för att höja förmågan att motverka välfärdsbrott, exempelvis inom arbetslivskriminalitet. Uppföljningsindikator: - Minst två erbjudna utbildningstillfällen per år.	Kommunstyrelsen	Berörda verksamheter på kommunstyrelseförvaltningen	December 2025
Erbjud tjänstepersoner, chefer och politiker kompetenshöjande material i form av en intern	Kommunstyrelsen	Trygghets- och säkerhetsavdelningen,	December 2024



<p>kunskapsbank samt generella utbildningsaktiviteter, om arbete mot välfärdsbrott inom kommuner.</p> <p>Uppföljningsindikator:</p> <ul style="list-style-type: none">- Minst två erbjudna utbildningstillfällen under 2024 till tjänstepersoner, chefer och politiker (vardera alternativt i samlad grupp).- Material i en intern kunskapsbank erbjuds lättillgängligt och nyttjas.		<p>med stöd av relevanta funktioner t.ex. juridik, upphandling, ekonomi</p>	
<p>Erbjud verklighetsnära utbildning, fysisk samt digital, med godkännandekrav, till tjänstepersoner, chefer och politiker angående interna oegentligheter, jäv, mutor och korruption, med prioritering på kända riskområden och -situationer.</p> <p>Uppföljningsindikator:</p> <ul style="list-style-type: none">- Utbildning erbjuden och genomgången av berörda anställda, fysiskt eller digitalt.- Utbildning erbjuden och genomgången av berörda nyanställda, fysiskt eller digitalt.	<p>Kommunstyrelsen</p>	<p>HR-avdelningen</p>	<p>Juni 2025</p>
<p>Öka samverkan och informationsutbyte med berörda myndigheter, i enlighet med underrättelseskyldigheten.</p> <p>Uppföljningsindikator:</p> <ul style="list-style-type: none">- Antal kontakter med myndigheter kring välfärdsbrottslighet kopplat till underrättelseskyldigheten.	<p>Samtliga berörda nämnder/bolagsstyrelser</p>	<p>Berörda verksamheter</p>	<p>December 2024</p>
<p>Utveckla samarbeten och nätverk med andra kommuner kring välfärdsbrott på samtliga berörda områden inom kommunala verksamheter.</p> <p>Uppföljningsindikator:</p> <ul style="list-style-type: none">- Verksamhetsområden där nätverk och samverkan finns med andra kommuner.	<p>Samtliga nämnder/bolagsstyrelser</p>	<p>Berörda verksamheter</p>	<p>December 2024</p>
<p>Etablera en intern grupp med syftet att dela information och lärdomar om välfärdsbrottslighet samt identifiera och analysera utvecklingsbehov.</p> <p>Uppföljningsindikator:</p> <ul style="list-style-type: none">- Årlig sammanställning av lärdomar och utvecklingsbehov	<p>Kommunstyrelsen</p>	<p>Trygghets- och säkerhetsavdelningen</p>	
<p>Upprätta en tipsfunktion inom Servicecenter, för allmänheten att nyttja vid misstänkt välfärdsbrottslighet, och med möjlighet till statistisk uppföljning.</p> <ul style="list-style-type: none">- Tipsfunktion etablerad och kommunicerad	<p>Kommunstyrelsen</p>	<p>Servicecenter</p>	<p>Juni 2024</p>

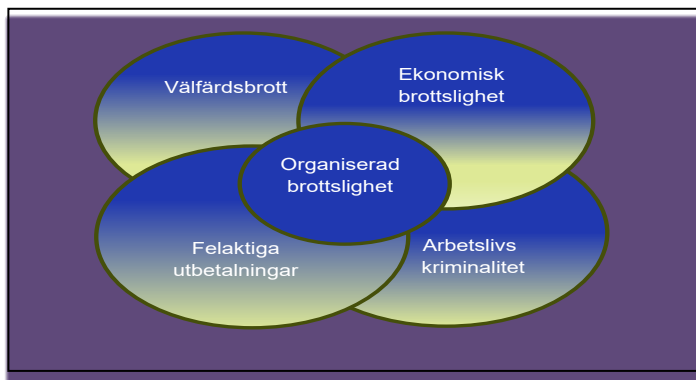
Bilaga 1: Kunskapsunderlag

Bilaga 1: Kunskapsunderlag

Om välfärdsbrott i statliga utredningar

Uppskattningar av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar i Sverige bedöms år 2021 vara runt 18,5 miljarder. Av de statliga myndigheternas studier framgår att de fyra enskilda ersättningarna med störst andel felaktiga utbetalningar är: bostadsbidrag (16–20 %), lönebidrag (8–16 %), tillfällig föräldrapenning (13–15 %) och nystartsjobb (7–15 %). Den genomsnittliga felandelen för samtliga empiriskt studerade ersättningar är 2,0 procent. Den ersättning som har störst belopp i felaktiga utbetalningar är assistansersättning. Till övervägande delen är det de sökande som orsakar felen (89%) genom att ange felaktiga uppgifter. Utvecklingsarbete bedöms finnas särskilt för kunskapen om hur företag används som brottsverktyg.³

Välfärdsbrottslighet är en del av närliggande brottslighet, såsom fusk och oavsiktligt felaktiga utbetalningar. Även ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet kan vara inriktad mot att angripa välfärdssektorn och på ett otillbörligt, olagligt och kriminellt sätt nyttja välfärdssystemens stöd, bidrag, utbetalningar och övriga tjänster. Detta gör området komplext och sektorsövergripande, vilket innebär att det också är kommunövergripande och mer eller mindre berör de flesta kommunala verksamheter.



Källa: Ekobrottsmyndigheten

Inom detta arbete har följande definition tagits fram: "Välfärdsbrottslighet är när en extern eller intern aktör – organisation eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning". Denna definition baseras på SKR:s definition, men med tillägget av att aktören även kan vara intern.

Vissa felaktigheter är oavsiktliga och kan bero på att reglerna som styr stödet eller ersättningen är alltför komplexa, eller inte är tillräckligt tydligt kommunicerade för att det ska vara "lätt att göra rätt". Det finns även förhållanden som både kan orsaka oavsiktliga fel och nyttjas för avsiktliga fel, och även förhållanden där de svaga länkarna nyttjas systematiskt för såväl ekonomisk som organiserad brottslighet.⁴

³ ESV 2023:22, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

⁴ SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.



Nya brottsupplägg kräver bättre kontroller och nya verktyg

Både statliga myndigheter och kommuner behöver generellt sett bli bättre på att identifiera, kontrollera och följa upp risker för välfärdsbrottslighet. Nya upplägg har utvecklats som kräver nya angreppssätt. Vanliga svårigheter är otillräckliga verktyg, bristande resurser, sekretess mellan berörda aktörer och bristande samordning, trots ett stort antal studier och förslag på vad som skulle behövas. De statliga myndigheterna har generellt sett arbetat mer mot välfärdsbrott än kommunerna, men Riksrevisionens drog i en rapport från 2019 slutsatsen att varken regeringen eller myndigheterna säkerställt att verksamheten bedrivs så att målen för minskad välfärdsbrottslighet kan nås.⁵

Fel i register är en grogrund för välfärdsbrott

En förutsättning för att korrekta beslut ska kunna fattas är att de uppgifter som myndigheterna använder speglar verkliga förhållanden. Om uppgifter som inte stämmer förs in i register som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen, kan det få konsekvenser för många av välfärdsutbetalningarna. Besluten om utbetalningar av olika slag bygger ofta på samma allmänna uppgifter, exempelvis uppgifter om folkbokföring och inkomst. En vanlig orsak till att felaktigheter uppstår är att uppgiftslämnaren, oavsiktligt eller avsiktligt, har lämnat felaktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden.

Digitalisering kan utveckla verksamheterna och ge snabbare och smidigare service, men det kan också skapa nya risker för välfärdsbrott.

Välfärdsbrott riktas mot de svaga punkterna

Ekonomisk och organiserad brottslighet riktar medvetet in sig på de svaga punkterna i systemen och begår ofta brott mot flera system samtidigt. Det är vanligt att folkbokföring och identitetsmissbruk är involverat. Missbruket sker ofta i sammanhang som kreditkortsbedrägerier, målvaktsupplägg, välfärdsbrott, svartarbete eller penningtvätt.

Genom att använda sig av identitetsmissbruk kan brottslingen både skapa förutsättningarna för att begå brott, minska risken för upptäckt av den bakomliggande brottslingen, utvidga sin brottslighet och minska möjligheterna till rättsskipning. I mer avancerade upplägg med välfärdsbrott finns ofta flera olika typer av felaktiga intyg – identitetshandlingar, arbetsgivarintyg, tidrapporter, närvarointyg, läkarintyg, årsstämmoprotokoll, etc.

Många av välfärdssystemen ställer krav på bosättning, sysselsättning och inkomst. Kan några av dessa krav kringgås öppnas flera möjligheter att få ersättning på oriktiga grunder från

⁵ Riksrevisionen (2019), *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning*, rapport 2019:11.



välståndssystemen. Exempelvis förekommer s.k. skenskrivningar, där många personer blivit folkbokförda på en och samma adress utan att egentligen bo där.

Företag som brottsverktyg öppnar för nya brott

Företag som brottsverktyg har ökat under senare år. En orsak till denna ökning är att företag som brottsverktyg har en relativt låg upptäcktsrisk. Det ger möjlighet att skapa en legal fasad och möjligheter att kvalificera sig för förmåner som sjukpenning, pension etc. samtidigt som det också ger möjlighet till penningtvätt och att få in brottsvinster i den legala ekonomin. Ett företag öppnar således upp för nya brottsarenor och erbjuder en legitim fasad att integrera den kriminella verksamheten i det legala näringslivet. Företag som brottsverktyg ger även större möjligheter till omfattande bedrägerier och kan därutöver kombineras med identitetsmissbruk. Genom att använda flera identiteter maximeras den ekonomiska vinsten, minskas spårbarheten och försvåras utredningarna.

Det finns ofta en stor kunskap hos de kriminella aktörerna om hur företag kan användas som fasad för brottsliga upplägg. Myndigheterna ser idag i högre grad än tidigare bättre förberedda och väl ifyllda underlag som blivit allt svårare att identifiera som felaktiga.

Upphandling inom LOV skapar riskbranscher

Ekonomisk brottslighet inbegriper välfärdsbrott och är Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde. Delar av den kommunala välfärdssektorn – främst personlig assistans och hemtjänst – räknas numera till riskbranscherna för ekonomisk brottslighet. Även övriga upphandlade verksamheter, särskilt dem som upphandlas med LOV, inom kommunala verksamheter är betydande riskverksamheter, ibland i relation med apotek, vårdcentraler, närläkare, tandvård, intygsgivare och förskrivare. Övriga utsatta branscher av betydelse för den kommunala välfärdsbrottsligheten är bygg, restaurang, transport, lokalvård, gröna näringar, tvätterier, bilverkstäder och avfall.

Arbetslivskriminalitet är ofta organiserad brottslighet

Ett vanligt område för välfärdsbrott är arbetslivskriminalitet där vit och svart arbetskraft ofta används parallellt, löner betalas tillbaka och det sker handel med både arbetskraftstillstånd och identiteter. Den registrerade arbetskraften möjliggör samtidigt andra brott mot välfärdsområdet, t.ex. bedrägeri med arbetsmarknadsprogram, lönegarantier, fusk med arbetslöshetskassa och sjukersättning.

Arbetslivskriminalitet handlar ofta om organiserad ekonomisk brottslighet med kopplingar till kriminella grupperingar i såväl Sverige som utomlands. Uppläggen är ofta både avancerade och komplexa till sin natur.

Ett stort antal SOU:er och många förslag, men mycket arbete återstår

Ett stort antal statliga offentliga utredningar har under de senaste 25 åren analyserat de många miljarder varje år som går till felaktiga utbetalningar.⁶ Det har pekats på avsiktliga fel, behov av tydligare styrning, behov av samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter, behov av lagändringar och andra åtgärder. Redan för tio år sedan framhölls att utmaningarna med välfärdsbrott kräver ett brett spektrum av åtgärder med fokus på att förebygga. Många förslag har lagts fram men det konkreta utvecklingsarbetet har tagit tid.

Analyser och förslag för att motverka den ekonomiska brottsligheten mot välfärdsystemen har dock intensifierats under senare år, liksom beslut att implementera dem. Ett fokusområde under de senaste åren har varit felaktiga uppgifter i register. Vissa av de framförda förslagen inom detta fokusområde har också genomförts, bland annat kommer en ny myndighet för säkrare utbetalningskontroll att sättas upp 2024. Arbete pågår även i samverkan mellan de statliga myndigheterna för att utveckla åtgärder mot arbetslivskriminaliteten.

⁶ Exempelvis SOU 2017:37, SOU 2019:59, SOU 2020:35, SOU 2021:57, SOU 2021:49, SOU 2022:37



En översyn av arbetet mot välfärdsbrott uttrycker dock att även om arbetet mot välfärdsbrott fått högre prioritet och att styrningen av de statliga myndigheterna i detta avseende har stärkts, så kvarstår flera brister och endast en liten del av brotten leder till lagföring.⁷ Detta gör enligt utredningen, välfärdsbrott till ett fortsatt attraktivt område för kriminella. Särskilt där företag används som brottsverktyg. En av slutsatserna i utredningen är att utmaningar inom välfärdsbrottsligheten inte kan åtgärdas enbart genom en utvecklad styrning, organisationsförändringar eller ökad samverkan. Det behövs i stället mer omfattande förändringar för att skydda välfärdssystemen. I slutbetänkandet har författarna därför även utvecklat förslag på bidragsspärr och näringsförbud som stärkta åtgärder för att bekämpa bidragsbrott, liksom ett flertal övriga förslag.

Statlig myndighetssamverkan har stärkts

Även om mycket arbete kvarstår för att nå resultat i arbetet mot välfärdsbrott, så har den stärkta styrningen resulterat i en ökad myndighetssamverkan inom detta område. Det har bland annat etablerats en myndighetsgemensam satsning för att kontrollera och agera mot den organiserade brottsligheten. Samverkansmyndigheterna har upprättat en gemensam organisation och struktur för att bedriva underrättelsearbete med nationellt liksom regionala underrättelsecentrum. De har även en struktur för att fatta beslut om och genomföra operativa insatser på nationell och regional nivå. Sekretessbrytande bestämmelser har upprättats för att möjliggöra informationsutbyte inom satsningen, vilket varit en framgångsfaktor för ett effektivt arbete.

Myndighetsgemensam lägesbild 2023

De samverkande myndigheterna ansvarar för att ta fram en myndighetsgemensam lägesbild vartannat år. I juni 2023 utkom en myndighetsgemensam rapport med en gemensam lägesbild över den organiserade brottsligheten.⁸ I denna rapport framhålls två fenomen av ekonomisk brottslighet som förstärkts under de senaste åren, och som bedöms vara systemhotande. Det ena är kriminella nätverks ökade angrepp på välfärden. Det andra är att allt fler engagerar sig i den legala sfären för att bredda sin kriminella verksamhet. Flera regionala underrättelsecentrum konstaterar att kunskapen hos kriminella aktörer ökar när det gäller brottsupplägg där näringsverksamhet i form av företag, föreningar och stiftelser används som brottsverktyg. De mest allvarliga sårbarheterna enligt lägesbilden är att felaktiga registeruppgifter används som dörröppnare för brottslighet samt att digitalisering ger nya gränsöverskridande möjligheter.

Kommuner är inte med i samverkansinitiativen

Hur omfattande välfärdsbrottsligheten är inom kommunerna saknas det säkra data om. Kommunerna deltar inte i de samverkansinitiativ som finns bland de statliga myndigheterna, och har inte heller egna motsvarande samverkansarenor, även om samverkan finns på egna initiativ mellan - ofta närliggande - kommuner. Kommunerna efterlyser en närmare samverkan med statliga myndigheter, såväl på strategisk som på operativ nivå kring specifika ärenden, där det krävs gemensamma resurser för att kunna nå framgång i utredningar. Att inte delta i den myndighetsgemensamma samverkan som finns i dessa frågor innebär också att gå miste om kunskapsutvecklingen inom området.⁹

⁷SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*

⁸ Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 2023, *Myndighetsgemensam lägesbild, Organiserad brottslighet 2023*

⁹ SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott*, sid 309.

Arbete mot välfärdsbrott i kommuner

Brottsförebyggande rådet har haft i uppdrag av regeringen att öka kunskapen om välfärdsbrott där företag eller föreningar används som brottsverktyg och som riktar sig mot kommuner och regioner. Resultatet redovisas i en rapport som baseras på en större enkätstudie till samtliga kommuner, en intervjustudie med 166 representanter från kommuner och regioner och analys av 97 ärenden.¹⁰

Viktigt men svårt att förhindra att oseriösa aktörer kommer in på marknaden

En av Brå:s slutsatser utifrån den framtagna rapporten och dess analys är att det är viktigt att förhindra oseriösa aktörers tillträde till marknaden för välfärdstjänster, men samtidigt i praktiken svårt att utestänga företag vid upphandlingar. Några vanliga utmaningar vid bedömning och tillståndsgivning, enligt Brå, är exempelvis brister i anmälan om förändrade ägar- och ledningsförhållanden, otillräcklig lämplighetsprövning, svårigheter att identifiera oseriösa aktörer, där exempelvis reella företrädare kan vara i bakgrunden med bulvaner och målvakter som frontar.

Brå anser att olika aspekter av tillstånds- och tillsynsprocesserna bör förstärkas bland annat att även den juridiska personens lämplighet ska bedömas, att den personkrets som granskas vid upphandlingar och valfrihetssystem inom välfärden bör utvidgas och att det bör utredas i vilka fall som allvarligt fel i yrkesutövningen kan användas som grund för uteslutning. Brå anser vidare att uteslutningsgrunderna vid upphandlingar och valfrihetssystem behöver skärpas och bli mer tillämpbara. Det är särskilt svårt att neka tillträde till marknaden i LOV. Det är lättare att utesluta i LOU där det finns såväl obligatoriska som frivilliga uteslutningsgrunder. Sedan år 2022 finns nya regler inom LOU om att även andra frivilliga uteslutningsgrunder kan användas för att utesluta leverantörer.

Kommunernas arbete med uppföljning och avtalskontroll behöver förbättras

Kommuner och regioner är sedan 2019 skyldiga att följa upp privata utförare samt säkerställa att avtalet gör det möjligt att få information som ger insyn i verksamheten. Den skyldigheten har enligt Brå inte fått tillräckligt genomslag och arbetet med uppföljning behöver förbättras. Brå:s undersökning visar att kommuner och regioner har ett mer utvecklat arbete för att granska företag i samband med avtalskrivning och ansökningar om föreningsbidrag, än för att följa upp avtalen och hur arbetet utförs. Väl utvecklade avtal är avgörande för uppföljningsmöjligheterna. Avtalsutformningen påverkar också möjligheterna till felaktigheter; beviljad tid kan ge risk för överdrivet behov, medan ersättning baserat på belopp per individ/styck kan riskera felaktig registrering, fabricerad aktivitet, inskrivna som inte deltar, elever som är utomlands etc.

Personlig assistans, föreningsbidrag och hemtjänst är kommunala riskområden, generellt sett

Merparten av de upptäckta felen inom kommunerna i Brå:s studie finns inom personlig assistans, föreningsbidrag och hemtjänst. De vanligaste brottsuppläggen och de som genererar störst utflöde av pengar från kommuner generellt sett är:

- Personlig assistans: använder företag som brottsverktyg, nyttjar system med delat huvudmannaskap, otillbörligt nyttjande av arbetstillstånd, brukarimport dvs skenanställningar där man får arbetstillstånd och begär assistansersättning för medföljande familjemedlem.

¹⁰ Välfärdsbrott mot kommuner och regioner - Brottsförebyggande rådet.

<https://bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2022-03-25-valfardsbrott-mot-kommuner-och-regioner.html>.



- Hemtjänst: fuskar med brukare och tidsregistrering, dubbelregistrerar personal vid verksamhet i flera kommuner, fakturerar fler timmar, nyttjar överdrivna behov, genomför inte överenskomna åtgärder.
- Fusk med föreningsbidrag: får stöd från flera håll, redovisar aktiviteter som inte utförs, redovisar deltagare som inte deltagit, begränsar möjligheter till insyn.

Föreningsbidrag är enligt Brå det område som skiljer sig mest åt mellan kommunerna, och hos många är mest eftersatt. De flesta felaktigheter inom kommunerna upptäcks genom tips och klagomål. Brå betonar vikten av och potentialen i ett mer systematiskt arbete hos kommuner för att upptäcka felaktigheter. Handböcker, rutindokument och tydliga processer behövs. Många gånger organiseras också uppföljning av välfärdsbrott genom tillsättning av specialistfunktioner.

Brå betonar vikten av att fokusera på riskområden, och välja objekt för fördjupad uppföljning vid sidan av den mer standardiserade avtalsuppföljningen. Vanliga urvalsgrunder kan vara dyra avtal och riskbranscher. Det är även av stor vikt att samarbeta, både internt och externt. Externt, för att få del av lärande och kunskapsutbyte. Internt, för att såväl ekonomi som verksamhet bör vara involverade i gemensamma uppföljningsprocesser. Den grundläggande uppföljningen tenderar att bara kretsa kring avtalspunkter, kontroller av fakturor, medan ett mer utvecklat uppföljningsarbete i högre grad också fokuserar på kvalitet. Genom att utveckla kvalitetsuppföljningen blir det också möjligt att identifiera överutnyttjande eller andra missförhållanden, och i vissa fall även brott.

Även samarbete med externa parter, såsom andra kommuner och statliga myndigheter, är viktigt för att få en helhetsbild av det aktuella ärendet men även för lärande och kunskapsutbyte.

Säkerställ information, bryt sekretessen (där det är möjligt) och agera skarpare

Information behöver säkerställas och Brå anser att det behövs ett tydligare rättsligt stöd för att få information i kontrollsyfte. Brå hänvisar till den sekretessbrytande paragrafen 10 kap 2§ OSL och anser att den kan användas mer.

Brå bedömer vidare att kommunerna behöver bli bättre på att arbeta med sanktioner och åtgärder då felaktigheter uppdagas. I de flesta kommuner hanteras felaktigheter enbart med dialog. Anmälan är undantag, även vid upprepade felaktigheter. Kommunerna bör enligt Brå i avtalen skapa möjligheter för sanktioner och agera i enlighet med dessa vid uppföljningar.

Lagar behöver utvecklas

Brå delar den bedömning som görs i en tidigare utredning (Ds 2020:28) att det behövs en lag som innefattar företags brott mot välfärdssystemen. Det kan uppnås genom att bidragsbrottslagen utvidgas till att omfatta företag, eller genom att en motsvarande lag införs om privata aktörers välfärdsbrott. Det behövs även en lag om underrättelseskyldighet rörande företags välfärdsbrott motsvarande den som finns gällande bidragsbrott.

SKR ser risk att kommunerna drar till sig kriminalitet

SKR genomförde år 2021 en intervjustudie som visar att det finns behov av ökad kunskap om vad välfärdsbrott och otillåten påverkan är och vad som behövs för att hantera problematiken.¹¹ SKR konstaterar att de senaste årens utredningar och satsningar för arbete mot välfärdsbrott nästan uteslutande har haft fokus på arbetet inom statliga myndigheter. Mycket begränsad uppmärksamhet har enligt SKR ägnats åt den del av välfärdsbrotten som

¹¹ SKR, 2021, *Välfärdsbrott och otillåten påverkan*



drabbar de kommunala verksamheterna, trots att kommuner betalar ut stora belopp såväl till individer som till föreningar och företag.

SKR ser en risk för att kommunerna hamnar på efterkälken i utvecklingsarbetet, och att detta kan leda till övervältringseffekter där kriminalitet förflyttas till kommuner i takt med att myndigheternas arbete ger minskade möjligheterna för kriminella aktiviteter. Välfärdsbrott med kopplingar till organiserad brottslighet ökar och behöver motarbetas systematiskt, såväl för att våra gemensamma skattemedel inte ska utnyttjas fel, som för att tilliten och förtroendet för samhällsinstitutionerna inte ska undergrävas.

Utöver riskbranscherna finns även andra kommunala riskområden

Som ovan redovisats har ett antal riskbranscher identifierats med företag eller andra former av organisationer som brottsverktyg. Till detta ska även läggas kommunala verksamheter som är riskområden för andra typer av välfärdsbrottslighet, såsom bidragsbrott och otillåten påverkan. Det handlar främst om ekonomiskt bistånd som i vissa kommuner kan vara en stor källa till felaktiga utbetalningar, men det kan även handla om hyreskontrakt, alkohol- och parkeringstillstånd. Vid ekonomiskt bistånd är vanliga brottsupplägg att inte redovisa alla inkomster, och att uppge alltför hög hyreskostnad genom att inte redovisa fler vuxna i hushållet (skenskilmässor).

Det behövs kompetens, verktyg, struktur, samordning och stöd inom kommunerna

I SKR:s intervjuer med kommunerna framgår att det finns ett stort behov av mer information, kompetens och kunskap för att kunna arbeta mot välfärdsbrott, både bland dem som ligger i startgroparna, och dem som kommit längre.

SKR finner att i nästan samtliga intervjuer uppges sekretesslagstiftningen vara ett hinder i arbetet mot välfärdsbrott. SKR anser att rädslan för att göra fel leder till att man håller sig långt innanför gränsen, och framhåller att systemet SSBTEK¹² i kommunen är ett bra grundläggande stöd för att göra kontroller av utbetalningar till enskilda individer. SKR drar slutsatsen att det i övrigt ofta saknas verktyg, struktur och samordning för arbetet mot välfärdsbrott. Bland annat inom det förebyggande arbetet. Det saknas också enligt SKR en systematik i arbetet för att upptäcka fusk och felaktigheter. Och om fusk och felaktigheter upptäcks saknas det systematik för att hantera det. Därutöver anser SKR att tillräcklig samordning saknas mellan kommunens verksamheter. Det finns dock undantag, och framför allt inom försörjningsstöd.

Stöd och styrning från ledningen är en avgörande framgångsfaktor för arbete mot välfärdsbrott, och där detta inte finns är det ofta en anledning till ett eftersatt arbete. Vissa kommuner i SKR:s undersökning, som har ett strukturerat förebyggande arbete kring välfärdsbrott, uppger att det är en fördel att koppla ihop välfärdsbrotten med övrigt brottsförebyggande arbetet, där det redan finns en tydlig struktur.

Mot bakgrund av det omfattande behovet att utveckla detta arbete inom kommunerna, så har SKR utarbetat ett stödmaterial för hur ett strukturerat och systematiskt arbete mot välfärdsbrott kan läggas upp. Arbetsprocessen är uppdelad i fyra steg; att skapa en gemensam syn på nuläge, risker och prioriteringar, att leta, kontrollera och förhindra på rätt ställen, vid rätt tid och på rätt sätt, att agera på rätt ställen, i rätt tid och på rätt sätt samt att dela erfarenheter och

¹² SSBTEK är en förkortning av **s**ammansatt **b**astjänst för **e**konomiskt bistånd. Tjänsten gör det möjligt för kommunen att via sitt verksamhetssystem få information från statliga myndigheter och organisationer. Informationen används till prövning av ansökan. SSBTEK bygger på samverkan mellan statliga myndigheter och organisationer och SKR. SKR samordnar förvaltning och utveckling av tjänsten tillsammans med övriga parter.

ta del av nyheter, kunskap och lärande exempel. Detta material finns att tillgå på SKR:s hemsida.¹³

Också Ekobrottsmyndigheten erbjuder stöd åt kommuner i arbetet mot välfärdsbrott. Ekobrottsmyndigheten rekommenderar att en systematisk analys görs vid upphandling enligt LOV och LOU, för att identifiera vad som är relevant att kontrollera och granska i just den aktuella verksamheten, vilket kan illustreras enligt nedan:



Vad är relevant att granska i just den här verksamheten



Svart arbetskraft - en vanlig form av välfärdsbrottslighet i kommunal byggverksamhet

Svart arbetskraft är ett stort problem i byggbranschen och många kommuner nöjer sig med att anlita ett stort och välkänt byggföretag. Men det är svårt för den som upphandlar entreprenader att kontrollera att kraven i upphandlingen följs och att företagen inte använder sig av svart arbetskraft när företagen anlitar underleverantörer i flera led. Det enda sättet att säkert förebygga svartjobb är att kontrollera vilka skatter och avgifter Skatteverket fått in och att regelbundet kontrollera vilka som faktiskt vistas på arbetsplatserna. Gärna med stöd av en personalliggare eller krav på ID06.

Enligt Skatteverkets beräkningar går minst en dryg miljard kronor till svart arbetskraft på kommunala byggen varje år. Därför jobbar Skatteverket för att få kommuner att göra regelbundna kontroller av de företag som anlitas. Skatteverket erbjuder flera möjligheter för kommuner att få gratis hjälp med kontroller av anlitade företag och deras anställda.

Otillåten påverkan kan också vara mer eller mindre systematisk och organiserad

Otillåten påverkan kan ses som olika steg från öppna eller dolda hot, utpressning, trakasserier etc. mot personer i beslutsfattande ställning, till att skapa korruption eller infiltrering. Genom otillåten påverkan och infiltrering kan nätverk och aktörer inom organiserad brottslighet få större makt och inflytande. Enligt SKR har brister identifierats inom kommunal förvaltning,

¹³<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/hotmotdemokratiochsamhallssystem/valfardsbrottslighet/motverkavalfordsbrottslighet.11320.html>



exempelvis i fall där personer har attesterat varandras fakturor och fall med omfattande problem med bland annat felaktiga bygglov.

Centrala lagar

Förvaltningslagen är utgångspunkten

Förvaltningslagen (2017:900) är en generell lag, som generellt reglerar handläggning om ekonomiska förmåner och stöd, så länge speciallagstiftning inte anger annat. De beslutande myndigheterna har en omfattande utredningsskyldighet, och det yttersta ansvaret för att underlaget i ärendet blir sådant att det kan fattas ett beslut som överensstämmer med de faktiska förhållandena. Sökanden har dock ansvaret att beskriva sin situation och lämna in de underlag som behövs. Den förmåns- och stödlagstiftning som de beslutande myndigheterna tillämpar har därutöver ofta särskilda bestämmelser om vilka uppgifter som kan hämtas in från andra än den sökande.

När en enskild får en förmån eller ett stöd från välfärdssystemen och något händer eller ändras som kan påverka förmånen eller stödet är den enskilde som utgångspunkt skyldig att anmäla ändringar. En felaktig utbetalning kan leda till olika åtgärder från den beslutande myndighetens sida, exempelvis genom indragning av förmånen, beslut om nedsättning eller återkrav. När det gäller de områden som bidragsbrottslagen omfattar är det enbart inom det arbetsmarknadspolitiska området som det i dag finns reglerade administrativa sanktioner vid misskötsamhet, men även Försäkringskassan prövar frågor om avstängning i vissa fall.

De beslutande myndigheterna är skyldiga att göra en polisanmälan om det finns misstanke om att ett brott har begåtts enligt bidragsbrottslagen. Denna bestämmelse innebär att sekretessen hos de beslutande myndigheterna bryts.

De beslutande myndigheterna har även möjlighet att göra polisanmälan vid misstanke om brott mot en kommun enligt brottsbalken. Sekretess hindrar inte att de beslutande myndigheterna lämnar ut uppgifter om det är nödvändigt för deras verksamhet. När det finns misstanke om brott mot en kommun, finns det tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser att ta stöd av.

Bidragsbrott utreds inte av Ekobrottsmyndigheten men de kan överta handläggningen av dessa brott från Åklagarmyndigheten där det ingår brott som utreds vid Ekobrottsmyndigheten, exempelvis organiserad brottslighet eller penningtvätt.

Enligt rättspraxis utgör varje ansökan om bidrag ett brott. Detta har gett effekter när till exempel ändrade förhållanden inte har anmälts och där utbetalningar kan ha gjorts med mindre belopp under många år. Därutöver beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Även användandet av osanna eller manipulerade handlingar kan vara sådana försvårande omständigheter som gör att bidragsbrottet är att betrakta som grovt.

Bidragsbrottslagen

Bidragsbrottslagen började gälla den 1 augusti 2007. Syftet med lagen var att åstadkomma ett bättre straffrättsligt skydd för välfärdssystemen och därigenom bevara förtroendet för systemen och skydda de offentliga finanserna. När lagen infördes gjordes bedömningen att den skulle omfatta de mest centrala förmånerna i hela välfärdssystemet dvs bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och som betalas ut till, eller avser, en enskild person.



En person som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon enligt lag eller förordning är skyldig att anmäla, och på så sätt orsakar att en ekonomisk förmån eller stöd felaktigt betalas ut eller tillgodoräknas, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år.

Även efter att bidragsbrottslagen trädde i kraft kan bestämmelser i brottsbalken tillämpas för vissa brott till exempel bedrägeri, urkundsförfalskning, missbruk av urkund, osann eller vårdslös försäkrans samt osant intygande eller osann urkund. Regleringen av bedrägeribrottet förutsätter dock ett aktivt vilseledande, vilket inte bidragsbrottslagen gör.

Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen infördes lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen gäller samma ekonomiska förmåner och stöd som bidragsbrottslagen och började gälla den 1 juni 2008. Syftet med lagen är att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.

Skyldigheten innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Underrättelseskyldigheten avser inte bara felaktiga utbetalningar på grund av brott. Även oavsiktliga fel begångna av antingen den enskilde eller den utbetalande aktören omfattas.

Underrättelseskyldigheten är sekretessbrytande och uppgifter som omfattas av underrättelseskyldigheten kan lämnas till Skatteverket utan hinder av sekretess.

Lag om brottsförebyggande arbete

Kommunerna har sedan 2023 ett lagstadgat ansvar att bedriva brottsförebyggande arbete. Detta arbete ska vara kunskapsbaserat, vilket innebär att respektive kommun ska ta fram en lägesbild med en kartläggning, som uppdateras minst vartannat år. Varje kommun ska dessutom ha en samordningsfunktion som ska vara kontaktpunkt i förhållande till externa aktörer och ansvara för samordningen av det brottsförebyggande arbetet inom sitt geografiska område.

Många kommuner inkluderar sitt arbete med välfärdsbrott inom det övriga brottsförebyggande arbetet.

Det finns juridiska begränsningar och omfattande utvecklingsbehov

Kommuner som arbetar mot välfärdsbrottslighet kan stöta på juridiska begränsningar. Det framförs av både Brå och SKR att det behövs juridiska förändringar för att kommuner ska kunna bedriva ett bättre arbete för att förebygga, förhindra, upptäcka och åtgärda välfärdsbrott. Exempelvis förändringar gällande krav, kontroller och tillgång till information inför tillståndsgivning/lämplighetsprövning samt möjligheter till krav på information vid avtalsuppföljning.

I Brottsförebyggande Rådets rapport, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*¹⁴ framhålls ett antal förslag och utvecklingsområden för att öka möjligheterna för kommuner och regioner att agera där ökat behov finns av:

- stärkt kontroll av lämplighet och krav på ansvar hos juridiska personen,
- ansvarig central tillståndsmyndighet för aktörers tillträde på marknader,

¹⁴ Välfärdsbrott mot kommuner och regioner - Brottsförebyggande rådet.

<https://bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2022-03-25-valfardsbrott-mot-kommuner-och-regioner.html>.



- utvecklad tillståndsprocess,
- utvidgad personkrets som granskas inom LOU och LOV,
- användning av "allvarligt fel i yrkesutövningen" som grund för uteslutning i upphandling enligt LOU och LOV,
- tillgång till arbetsgivardeklarationer och utdrag från skattekontot,
- användning av den sekretessbrytande paragrafen 10 Kap 2§ enligt rättspraxis.

Pågående arbete

Det pågår i skrivande stund (augusti 2023) en statlig utredning om offentlig upphandling som ska beröra frågan om allvarligt fel i yrkesutövning. Det pågår även en utredning om bolaget som brottsverktyg som kan hantera frågor om upphandling, tillstånd och felaktigheter i yrkesutövningen också. Dessutom hanterar finansdepartementet en departementsskrivelse med vissa sekretesslättnader, på departementet. Det har även tillsatts en utredning om kommunal anslutning till utbetalningsmyndigheten som tar utgångspunkt i bland annat ovannämnda BRÅ-rapport om välfärdsbrott. Förslag ligger även på att Ekobrottsmyndigheten tar över bidragsbrotten i SOU 2022:37, och ett system med sanktionsavgifter föreslås.

Pågående arbete om privata aktörer inom skolområdet

Fristående skolor är ett område där det kan finnas olika former av välfärdsbrottslighet. Det kan handla om att fortsätta ha rätt till skolpeng till en elev som har flyttat utomlands, att inte erbjuda en undervisning med tillräckligt god kvalitet etc.

En förutsättning för att det svenska skolsystemet ska fungera som det är tänkt är att det finns tillgång till viss information om den skollagsreglerade verksamheten. Föräldrar och elever behöver information för att kunna göra ett välgrundat skolval. Kommunerna behöver information om elevsammansättningen för att kunna fördela resurser till de olika skolorna. Huvudmännen behöver underlag för det systematiska kvalitetsarbetet. Även myndigheter, som till exempel Skolverket och Statens skolinspektion behöver tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det finns också en efterfrågan på information om skolområdet från allmänheten, media, forskare och olika utredande myndigheter och organisationer.

I början av år 2020 bedömde SCB att de behövde ändra sin tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen, mot bakgrund av att de är en särskild verksamhet för framställan av statistik,¹⁵ Ändringen innebar att uppgifter om skolor, barn och elever, personal, betyg, genomströmning m.m. behandlades som uppgifter om de enskilda huvudmännens ekonomiska förhållanden. Därmed omfattades uppgifterna av absolut sekretess. Att SCB:s bedömning var korrekt framgår av avgöranden från kammarrätterna.

Regeringen lämnade i mars 2021 en proposition till riksdagen med förslag om tillfällig sekretessbrytande bestämmelse som en tidsbegränsad lösning på problemet, fram till 1 juli 2023. För att säkra en långsiktig lösning på problemet tillsatte regeringen de så kallade skolinformationsutredningen i oktober 2021. Skolinformationsutredningen har bland annat haft i uppdrag att föreslå en långsiktig lösning för att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation.¹⁶

I utredningen föreslås en lösning som säkrar att behoven av skolinformation tillgodoses genom att Skolverket, utanför dess särskilda verksamheten för att framställa statistik, och inte SCB - ska ansvara för informationsförsörjningen på skolområdet, samt bedriva uppdragsverksamhet. Andra myndigheter och enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och

¹⁵ I enlighet med vad som avses i 24 kap. 8 § OSL

¹⁶ SOU:2023:21 *Informationsförsörjning på skolområdet-Skolverkets ansvar*



högskoleutbildning ska lämna uppgifter till Skolverket, och Skolverket ska lämna uppgifter till Skolinspektionen och SCB.

Exempel bland andra kommuner

Uppsala - samverkan, processutveckling och kultur, i kombination med kontroller, digitalisering och anmälan

Förvaltningar inom Uppsala kommun har arbetat målmedvetet inom underrättelseskyldighet. De försöker hitta sätt att få bättre och närmare relation till myndigheterna för att kunna utbyta information, genom att bygga upp lokal myndighetssamverkan.

Även uppföljning står i fokus. Vård och omsorgsförvaltningen har resursförstärkts från 1 till 2 som bara kontrollerar. Inom Uppsala kommun har de jobbat mycket med kulturförändringar när det gäller bistånd och bidrag. Det har tidigare inte varit någon uppföljning alls, eller kanske fört lite dialog kring felaktigheter. Det har varit en stor kulturförändring nu där man är medveten om att det kan ske avsiktliga oegentligheter.

Arbetslivskriminalitet är ofta svårt att upptäcka vid många led av underentreprenader. Vid upphandling av byggtjänster ställs därför krav i avtalen på maximalt två underentreprenörsled, vid upphandling av en mark- och anläggningsentreprenad. Detta förfarande är implementerat fullt ut nu för samtliga upphandlingar av mark- och anläggningsentreprenader, efter att ha gett positiva resultat i utvärdering av projektfasen. De företag som lämnat anbud i upphandlingar har också varit positiva till att kommunen ställt kraven och upplever inte att det innebär några problem för deras verksamhet. Genom att skärpa kraven på det här sättet minskas risken för att seriösa företag med schyssta arbetsvillkor konkurreras ut.

När det gäller robotar och AI inom ekonomiskt bistånd, så har Uppsala kommun koppat digitala ansökningar mot folkbokföringsregistret och även fordonsregistret. Handläggarna träffar alltid den sökande fysiskt första gången, och ibland andra gången om något är misstänkt. Därefter är allt digitalt.

I Uppsala ville kommunen även utveckla mer digitala processer även på assistans och hemtjänst men man hade inte tillräcklig digitaliseringsnivå på de andra flödena i de relevanta processerna, t.ex. beviljat, tidrapportering, fakturering, arbetsgivare. När det har utvecklats kan man mer effektivt se om det finns oegentligheter.

En lärdom är att arbete mot välfärdsbrott handlar mycket om processutveckling. Det räcker inte att upphandlingsavdelningen centralt gör sina insatser och socialtjänsten sina. Det behövs processutveckling gemensamt kring roller, ansvarsfördelning samt hur de olika processerna samverkar.

En viktig fråga för Uppsala kommun som också är högt på agendan för närvarande är vad som faktiskt görs när man finner oegentligheter. Processerna utvecklas för närvarande, och man samlar en kunskapsbank med en checklista över vad som ska göras när något upptäcks.

Malmö – ett lönsamt arbete mot fusk inom ekonomiskt bistånd

I Malmö var antalet som har ekonomiskt bistånd under många år ungefär dubbelt så högt som i andra motsvarande städer. Under de senaste tre åren har Arbetsmarknads- och socialförvaltningen arbetat systematiskt med att förbygga välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd. För ett par år sedan var antalet hushåll med ekonomiskt bistånd runt 10 000 och nu är det 6000.

Framgångsfaktorn i arbetet var att stärka kontrollsystemen. Tidigare fanns varken kunskapen att identifiera fel, vilken information som skulle samlas in eller att riskbedöma. Brukarnas



berättelser ifrågasattes inte. Bedömningsunderlagen är idag kompletterade, eftersom det behövs ytterligare underlag än vad SSBTEK ger. Det finns även anställda specialister som jobbar med att förebygga och förhindra de felaktiga utbetalningarna, vilket har bidragit med mycket kompetens.

Mycket av det utvecklingsarbete som gjorts som har gett resultat har, utöver kontroller, handlat om underrättelseskyldigheten och att informera berörda aktörer. Det finns också en större kunskap om hur lagen om underrättelseskyldighet från myndigheterna ska tolkas och en större samverkan med myndigheterna. Det görs även samordnade kontroller med Skatteverket, polis och socialtjänst i samverkan. Arbete pågår för att ytterligare utveckla processerna och samverkansytorna med de externa parterna.

Det pågår även arbete inom upphandling för att i ökad utsträckning kunna kontrollera och förebygga. En ny enhet för inköp och upphandling byggs för närvarande på förvaltningen.

Vissa brottsupplägg kan vara svåra att upptäcka med de vanliga rutinerna. Organiserad kriminalitet med avancerade brottsupplägg kan kräva anonyma anmälningar för att upptäckas. Det kommer kontinuerligt nya brottsupplägg, men flera av de statliga myndigheterna har kommit längre, så det är bra att ha nära kontakt med dem i det brottsförebyggande arbetet. Exempel på sådant som är svårt att upptäcka är ofta svartjobb, dubbla identiteter, tillgångar utomlands, pension från andra länder, bitcoin, konton i andra länder. Det finns därutöver många externa möjliggörare såsom privata kliniker som skriver intyg som göra att allt kan vara korrekt på pappret.

Det skulle vara önskvärt att i större utsträckning använda riskfaktorer utifrån stora datamängder. Redan idag kan dock ärendena riskkategoriseras, och en lista med tydliga risker som syns i systemet har nyligen tagits fram. Ambitionen är att bygga ett system utifrån detta material, och staden har sammanställt ett underlag med riskfaktorer som skulle kunna sammanställas i förvaltningens verksamhetssystem (Lifecare/Procapita) om det funnits funktionalitet för det. Detta underlag är lämnat till företaget som äger och utvecklar systemet för att undersöka om de har möjlighet att bygga nödvändiga sökfunktioner. Ett sådant "filter" skulle i så fall kunna användas av kommuner för att identifiera ärenden där det kan finnas risk för felaktiga utbetalningar. Dessa behöver inte handla om bidragsbrott, utan kan även vara handläggningsmissstag eller oavsiktliga fel som innebär att bistånd utbetalas med för högt belopp.

En av de mest betydelsefulla lärdomarna är vikten av att utveckla en grundprocess som förebygger och förhindrar välfärdsbrott. Malmö stad behövde utveckla rutiner, arbetsätt och processen, och samla information om något inte verkade stämma. Detta behövdes också en kulturrese för att våga ifrågasätta och utveckla förhållningssättet att det är individens ansvar att visa att det som kan ifrågasättas stämmer. En lärdom är att om rätt frågor ställs, så slutar de som fuskar att söka. Ungefär hälften söker inte igen, även om de haft bistånd i 20 år, för det sprider sig att villkoren skärpts. Andra lärdomar är att svårigheter finns kvar; till exempel det som är sekretessbelagt såsom vilka banker de har utomlands.

Linköping – samverkan, kultur- och kunskapsutveckling, med det brottsförebyggande arbetet som drivkraft

Linköping är med i projektet Municipal, vilket är ett nationellt pilotprojekt som polisen driver för att kartlägga omfattningen av och riskerna för välfärdsbrott. Detta har möjliggjort samverkan med myndigheter och deltagande kommuner. Inom kommunen försöker man, utifrån de lärdomar som har gjorts av andra, att identifiera de förvaltningar och funktioner som riskerar välfärdsbrott.

Det område med risk för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet, som först identifierades var inom ekonomiskt bistånd. Där gjordes därför en satsning på 5 anställda



resurser som hade i uppdrag att kontrollera och utreda detta. Väldigt snart när dessa hade börjat så såg de att det var många miljoner för vilka det kunde ställas återkrav. Att bygga en ny kultur som också betonar vikten av att även kontrollera och förebygga fusk och kriminalitet har varit en viktig del i arbetet.

En annan viktig del i utvecklingsarbetet mot välfärdsbrott har varit att jobba väldigt mycket med kunskapshöjande aktiviteter. Kunskapen om välfärdsbrott var låg och medvetenheten om vad det handlar om och vad som krävs för att motverka det, behövde utvecklas. De som arbetar med säkerhetsfrågor har kroat arm med inköpschefen. Säkerhetschefen styrde över medel för det brottsförebyggande till upphandling enligt LOU och LOV för att göra det möjligt med ett utvecklingsarbete för att förebygga, förhindra och kontrollera inom upphandling. Ett brottsförebyggande program är på gång och inom detta ligger även välfärdsbrott.

Ett område som har varit svårt att hantera är de begränsningar som kraven på sekretess ställer – eller upplevs ställa. När det gäller hur man kan arbeta givet sekretessbestämmelserna, så har man från kommunledningsförvaltningen jobbat tillsammans med förvaltningar för att komma framåt i utvecklingsarbetet.

Ett annat svårt område är LSS. Inom Linköpings kommun arbetar man i dagsläget relativt lite med välfärdsbrott inom LSS, trots att det bedöms som ett riskområde för välfärdsbrottslighet. Men, den brottslighet som står bakom dessa brott är ofta nätverk och organiserad brottslighet. Mot den bakgrunden har en del av medlen för det brottsförebyggande arbetet styrts över för att upptäcka, förebygga och kontrollera brottslighet inom LSS.

En viktig lärdom av arbetet mot välfärdsbrottslighet är att identifiera alla områden som behöver utvecklingsarbete. Linköpings kommun bedömer att de behöver höja nivån på arbetet mot välfärdsbrott inom både avtalsuppföljning, samverkan mellan verksamheter och controllers centralt, HR-frågor, LSS och arbetslivskriminalitet. Vissa prioriterade riskområden inom kommunens verksamheter har kopplat ihop sig med controllers centralt. Dessa områden har fått medel för att resurssätta det utvecklingsarbete som krävs.

Helsingborg - arbete mot arbetslivskriminalitet inom upphandling, genom forskningsbaserad samverkansmetodik

Inom Helsingborgs stad har ett intensivt arbete mot välfärdsbrottslighet bedrivits sedan 2021, med fokus på upphandling som verktyg mot arbetslivskriminalitet.

Ambitionen är att arbeta både systematiskt och reaktivt utifrån tips. Oseriösa aktörer ska inte komma in i verksamheterna, och det är lättare att kontrollera och hindra dem innan avtal tecknas. Arbetet ska bidra till en sund konkurrens. En intern utredning hösten 2021 visade att riskerna var särskilt stora inom upphandling. En handlingsplan togs fram och stadsledningen avsatte medel inom budgeten för stadens trygghetssatsning. Våren 2022 började inköpsenheten inom stadsledningsförvaltningen att skissa på en struktur och ett arbetssätt med rutiner, instruktioner och mallar för skärpt granskning av leverantörer.

Några av inköpsenhetens första steg var att kontakta Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Malmö och Göteborg. Att lära av andra upplevs av Helsingborg, liksom många andra, vara en framgångsrik strategi inom arbetet mot välfärdsbrott. En inarbetad myndighetssamverkan fanns redan på plats, vilket bidrog till att relativt snabbt komma igång med fördjupad granskning av leverantörer och underleverantörer. Regelbundna kontakter tas med Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Kronofogden, Polisen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, stadens övriga bolag med flera.

Kontrollerna görs enligt en checklista som i dagsläget innehåller kontroller på skulder, betalningsanmärkningar, F-skatt, moms, arbetsgivaravgift, kapacitetsberäkning, eventuella domar mot företrädare och bolag, andra bolagsengagemang, konkurser, verklig huvudman, näringsförbud, utstationeringsregister, ID06-kort, Svensk handels varningslista, revision,



anmärkning revisionsberättelse mm. Checklistan är inte statisk utan kontroller kan både läggas till och tas bort från checklistan, utifrån erfarenheter och hur oseriösa aktörer agerar. Cirka 30-40 procent av dem som kontrolleras får följdfrågor och fördjupad kontroll i något avseende.

Internt sprids den uppbyggda kunskapen och ligger till grund för utveckling av nya arbetssätt, genom samverkan mellan stadens förvaltningar. Enheten för trygghet och säkerhet håller i fortlöpande möten med andra förvaltningar och ordnar workshops för att sprida kunskap om hur välfärdsbrott kan se ut, och därmed öka möjligheten att förhindra dem. En utbildning anordnades också under våren 2023 för staden och dess bolag, där en extern föreläsare gav djupare kunskap inom området och varför de olika kontrollerna behöver göras.

Forskningsbaserade processer har tillvaratagits för att stärka nya arbetssätt för samverkan. Helsingborg har tagit hjälp av forskare på KTH som arbetar med systeminnovation och social innovation för att hitta gemensamma principer och förhållningssätt för arbetet, snarare än att spika en viss organisation för samverkan. Workshops och löpande avstämningar mellan kollegor på olika förvaltningar har systematiskt bidragit till att dela erfarenheter och lärdomar. Arbetssätt och rutiner tas fram genom "learning by doing", vilket säkerställer att man inte skapar en pappersprodukt som brister i mötet med verkligheten.

Så här långt inom utvecklingsarbetet är strukturerna för kunskapsspridning och checklistan för kontroll, så som den bör se ut i dagsläget, klart. Arbetet med en sanktionstrappa är påbörjat. Helsingborg har även påbörjat ett arbete med stadens digitaliseringsenhet, med syftet att försöka få till automatiserade kontroller av alla leverantörer. Genom att ha automatiserade kontroller kan man fokusera på de företag/leverantörer där den automatiserade kontrollen hittar avvikelser eller parametrar som sticker ut, och därigenom få ett mer effektivt arbetssätt. Det återstår att börja arbeta med är kontroller av riskupphandlingar och att göra säkrare direktupphandlingar.

Nuläge och identifierade utvecklingsbehov för Järfälla

Upphandling enligt LOU och LOV

På upphandlingsenheten ligger upphandlade företag på Credit Safe på bevakning.¹⁷ Även underleverantörer bevakas. Sammantaget bedöms Järfälla kommun ha delvis bra rutiner men det är förmodligen inte tillräckligt för att förebygga och förhindra välfärdsbrott, enligt de intervjuade. Samtliga intervjuade interna tjänstepersoner och chefer poängterar att mer kontrollerande, förebyggande och uppföljande arbete behöver göras inom upphandling enligt både LOU och LOV. Samverkan skulle behöva fördjupas med dem i verksamheterna som sköter kvalitetskontrollerna, vilket är en viktig del i avtalsuppföljningen. Det är ofta vid kvalitetskontrollerna som det märks om något inte står rätt till.

Det behövs även utökad och fördjupad kontroll av exempelvis företagsledning, styrelse, ägarförhållanden och brottsregister. Järfälla måste bli tuffare i både upphandlingarna och även arbeta mer med avtalsuppföljning, avtalsvillkor samt uppföljning och kontroll. Det behöver finnas en kommunövergripande tydlighet kring vad som ska göras. Inom upphandling är det dock idag kraftigt underbemannat så det finns inte tid och möjlighet att göra vad som krävs.

Det mest riskabla området inom upphandling bedöms vara LOV det vill säga, upphandling av externa entreprenörer inom valfrihet. Styrelse, ledning och andra företrädare tillhör det som skulle behöva belysas mer. I en tid när företag är brottsverktyg med målvakter som skyltar, så kan bolaget företrädas av andra bolag/personer med kriminell anknytning, utan att den informationen kommer fram i standardbevakningar.

¹⁷ Credit Safe är ett företag som levererar kreditupplysningar.



Järfälla kommuns upphandlingsenhet ingår i nätverk inom upphandling för kommunerna i norra Stockholmsregionen vilket är Norrtälje ner till Lidingö och Värmdö. Där informerar deltagarna varandra och byter information löpande. Det finns även chattforum i teams. Det behöver däremot utvecklas mer intern samverkan och kanaler mellan varandra inom kommunen. Det efterfrågas infokanaler för intern kommunikation, och flera pekar på att samverkanskulturen brister.

Arbetslivskriminalitet

Det bedöms finnas stora risker för arbetslivskriminalitet inom t.ex. fastighets- och byggbranschen. Idag görs vissa kontroller på organisationens företrädare, men mer kontroller skulle behövas. Det är dock ofta svårt att kontrollera och förebygga byggverksamhet eftersom det vanligen är långa underentreprenadskedjor. För att komma till rätta med problematiken med arbetslivskriminalitet, behövs bland annat en ökad närvaro och mer aktivt arbetsmiljöarbete, vilket ofta kan synliggöra även andra missförhållanden och även välfärdsbrottslighet.

De upphandlare som arbetar med byggverksamhet begär in kontroller på alla underentreprenörer, men de intervjuade anger samtidigt att det ändå inte kan uteslutas att det begås arbetslivskriminalitet. Upphandlingsenheten är delaktig i processen, men kontroller av till exempel brottsbelastning görs inte systematiskt. Byggentreprenader i Järfälla följs upp i förhållande till projektet, men avtalsuppföljning i övrigt brister generellt sett i kommunen och de intervjuade anger att det inte görs uppföljning på förhållandena i avtalet i tillräcklig utsträckning inom kommunens verksamheter.

De intervjuade framhåller att kommunen behöver stärka sitt kontrollarbete och göra kredit och skattekontroller på alla underentreprenörer. Man gör inte heller tillräckligt med kontroller på ID06, vilket är en identifikation som alla som vistas på byggarbetsplatsen ska ha. Stora byggprojekt med många underentreprenörer är det som är svårast att kontrollera. Järfälla kommun har rätt att få del i information om underentreprenörerna, men det kan vara svårt att få all relevant information.

En kontrollmöjlighet är att göra oanmälda besök på byggarbetsplatsen. Exempelvis Botkyrka skriver in i avtalen att de kommer att göra oanmälda kontroller, men de anger att de är osäkra på om de egentligen får göra dessa kontroller. En annan är att begränsa underleverantörsleden till två led som Uppsala kommun gör. Det har varit oklart om detta har varit praktiskt och juridiskt möjligt, men i Uppsala har det fallit väl ut, trots att byggbranschen har gått mer och mer mot att inte ha egna hantverkare, över hela branschen. Liksom på många andra områden inom välfärdsbrottsproblematiken anger kommuner att man behöver våga pröva, och ny rättspraxis behöver tas fram.

Den sammantagna bedömningen av de intervjuade är att Järfälla behöver ha en tydlig kravställning, ett mer aktivt arbetsmiljöarbete och en väl utvecklad process för avtalsuppföljning. Kommunen behöver ha effektiva processer med rutiner för att kontrollera de centrala momenten under hela processen från upphandling till färdigt projekt. Kommunen behöver hitta en bra nivå där dessa kontroller kan ingå som en naturlig del i rutinerna. Flera av de intervjuade anser docka att Järfälla kommun inte i dagsläget har resurser för mer omfattande kontroller.

Bidrag, stöd och upphandling inom socialförvaltningen

Socialförvaltningen har gjort en nulägesanalys där det befintliga arbetet mot välfärdsbrott analyseras.¹⁸ I denna analys redovisas vad som idag faktiskt görs på förvaltningen och dess

¹⁸ Socialförvaltningen, Järfälla, 2023-04-18, "Välfärdsbrott, En nulägesanalys gällande socialförvaltningens arbete med att förebygga välfärdsbrott".



olika enheter, samt dras slutsatser om vad som ytterligare behöver göras. På enheten för försörjningsstöd har man arbetat systematiskt med välfärdsbrott sedan 2018 för att i dagsläget ha två medarbetare som arbetar 50 procent var med detta, enligt befintliga rutiner. Även på administrativa enheter arbetar medarbetarna med förebyggande åtgärder genom att kontrollera avvikelser i angivna inkomster, mellan registrerade respektive beviljade timmar etc. Ett arbete har påbörjats med att följa upp de organisationer som har beviljats föreningsbidrag. Detta har inte gjorts tidigare.

De **slutsatser** som dras i rapporten är:

- Tydliga rutiner för hur man ska upptäcka och agera vid misstanke om fusk behövs. Det behöver finnas en tydlighet gällande vilka åtgärder som ska sättas in om välfärdsbrott upptäcks.
- Utökat *internt* samarbete mellan exempelvis de som upptäcker fusk och de som följer upp avtal och förnyar upphandlingsdokument. Bättre samarbete mellan handläggarna och FUT- handläggare och administratörer.
- Utökat *externt* samarbete med Inspektionen för vård och omsorg (IVO), andra kommuner, Försäkringskassan m.fl.
- Kontroll av fakturor, kontoutdrag görs strukturerat men nya metoder behöver införas. Enheterna behöver omvärldsbevaka med och lära av andra kommuner.
- Uppföljning av direktupphandlade platser, främst inom LSS, grupp- och servicebostad bör följas upp varje år. I nuläget har det framkommit att dessa avtal ligger på tillsvidareavtal.
- Det behövs ta ett samlat grepp gällande föreningsbidrag, både när det gäller uppföljning och även när det gäller att utforma tydliga rutiner för ansökningsprocessen så den blir enhetlig och rättssäker. Tydligare kontroller behöver göras när en ansökan kommer in, exempelvis på de personer som ansöker. Uppföljning av föreningsbidrag bör göras en gång per år och ej bara stickprov. Detta arbete har i skrivande stund inletts.
- Kontroll av assistansfakturor behöver stärkas då endast stickprov görs idag.
- Socialförvaltningens kansli och tillsynsverksamhet behöver säkerställa att rutin finns på plats ifall det skulle inträffa en otillåten påverkan på tillståndshandläggare.

Vid intervju inom arbetet med denna rapport framkommer att Socialförvaltningen har ett mycket aktivt nätverk där de delar tips om både oseriösa aktörer och aktiva åtgärder.

Järfälla har upphandlade utförare enligt LOV på ett flertal av socialförvaltningens tjänster som inte är boendeinsats. Utförare enligt LOV är ett komplement till förvaltningens verksamheter i egen regi för att möjliggöra en valfrihet för den enskilde. Socialförvaltningen har tagit över verksamheter när det i något avseende inte har varit en tillfredställande verksamhet, och riskerna med upphandlade verksamheter uppges ha ökat.

Det kan vara svårt att kontrollera personalen inom personlig assistans när de är egna företagare som ofta är anhöriga. Detta är ett område som skulle behöva undersökas mer. Socialförvaltningen har samarbete med Försäkringskassan gällande personlig assistans.

Verksamhet eller tjänster inom individ- och familjeomsorgen (IFO) är ytterligare ett riskområde, enligt förvaltningens bedömning. Det finns idag ett utvecklat arbete med felaktiga utbetalningar (FUT) men mer fokus kan behöva läggas på upphandling och avtalsuppföljningar. Det är viktigt att upphandlingsenheten gör fördjupade kontroller för att förebygga att kriminella nätverk skapar koncerner, men det skulle också enligt förvaltningens bedömning, behövas mer samverkan kring kontroller vid upphandlingar och av avtal. Vid kontrollerna har verksamheten sin kompetens och upphandlingsenheten sin, och bådas perspektiv och kunskap behövs.



Socialförvaltningens sammanfattande bedömning är att man gör mycket arbete mot välfärdsbrott redan idag, men det kan alltid utvecklas ytterligare. De riskområden som socialförvaltningen framhåller som borde prioriteras om ambitionsnivån ska höjas för att motverka välfärdsbrott är ökade kontroller av avtal med HVB-hem och kontroller av personnummer.

Finansiering och stöd till föreningar och företag, inklusive skolor

När det gäller stöd till föreningar så görs det stickprovskontroller av Kultur-, demokrati- och fritidsförvaltningen, men de är relativt få i relation till alla aktiviteter som förvaltningen stödjer. Inga felaktigheter påträffas dock genom dessa kontroller, och bedömningen som förvaltningen gör är att det i det stora hela är bra. För ett antal år sedan så upptäcktes missförhållanden och sedan dess har man stramat åt den förebyggande kontrollen av bidragsgivningen och har tagit fram styrdokument för hur bidragsgivningen ska gå till. När någon ny aktör dyker upp ökas kontrollen på den men i övrigt är åsikten att det idag inte finns så mycket att tjäna på att kontrollera mer.

Även Socialförvaltningen stödjer föreningar och anser att man inom sin förvaltning behöver skapa rutiner och kontroller för en enhetlig och rättssäker ansökningsprocess samt stärka uppföljningen av föreningsbidragen. Detta arbete har i skrivande stund inletts.

Inom skolområdet så köps det utbildningstjänster för 2 miljarder till fristående aktörer, och därutöver för 400 mkr till fristående aktörer i andra kommuner. Dessa aktörer bedöms enligt vanliga kreditbedömningar. Som visats ovan finns det förslag på att skapa vissa möjligheter för kommunen att få information om fristående aktörer på skolområdet, även om Skolinspektionen ansvarar för kvalitetsuppföljningen. Idag begränsas ekonomi- och kvalitetskontroller inom Järfälla kommun enbart till förskolorna. Det är inte heller möjligt att säkra att barnen verkligen går kvar i skolan. Om de flyttar så ska detta anmälas och för detta finns ett automatiskt system om de flyttar till en annan kommun, men flyttar de utomlands så syns det inte någonstans. I Stockholms stad visade det sig vid kontroller att många elever som flyttat utomlands inte hade meddelat hemkommunen, och Stockholms stad fick snabbt in många miljoner kronor på återkrav från det som upptäcktes.

Interna oegentligheter och otillåten påverkan

Flera av de intervjuade lyfter problematiken med gränsdragningen mellan politik och tjänstepersoner. När relationerna är alltför sammanlänkade mellan politik och tjänstepersonerna, och när politiker lovar saker i media utan att ha tjänsteorganisationen inkopplad.

Att anställa släktingar eller ge favörer till dem man (politiker eller tjänsteperson) känner i upphandlingar eller vid anställningar är också riskområden. Det finns många tjänstepersoner och politiker som bor i kommunen och som känner många, vilket ökar risken för jäv och vänskapskorruption. Vissa av förvaltningarna vittnar om att de haft problem med oegentligheter inom internkontrollen, framför allt om jäv och otillåten påverkan av olika slag.

En viktig del inom arbetet med interna risker som nyligen har förstärkts är bakgrundskontroller av olika kategorier av personal och utifrån relevanta områden för respektive personalkategori. Personalkategorier som kan vara riskområden och för vilka det görs bakgrundskontroller är personal inom bland annat chefer, utbetalande funktioner, HR, socialtjänst, skola, förskola, äldreomsorg, fritidsgårdar m.fl. Rekryteringsprocessen ses över nu i Järfälla, eftersom det finns olika rutiner och arbetsätt inom den kommunala organisationen, och det kan innebära risker. Ett framåtblickande önskvärt läge är att man samarbetar mer över förvaltningsgränserna inom kommunen, inom denna fråga.



Otillåten påverkan är en problematik som förekommer här och där. Den kan dyka upp gällande t.ex. bygglov, i skolan från föräldrar, vid föreningsbidrag och inom socialtjänsten. Detta hanteras inom respektive förvaltning och är generellt sätt inte något som delas till central HR-funktion eller kommunstyrelsens förvaltning i övrigt. Inom detta område, liksom flera andra, så konstateras det att kommunen har en decentraliserad kultur där man inte arbetar tillsammans med frågor som skulle kunna vara gemensamma. Dels för att sprida lärdomar till varandra, dels för att processerna för att förebygga, förhindra och följa upp välfärdsbrott ofta skulle vara mer ändamålsenliga om de gjordes i samverkan.

Visselblåsarfunktionen är viktig för arbetet mot interna oegentligheter. Inom denna kan framkomma interna oegentligheter som annars kanske inte skulle framkommit.

Inom ekonomi och redovisning framförs att organisationen är så slimmad att det innebär risker för verksamheterna. Det behövs en 4-ögons princip, både när en faktura ska läggas upp och när den ska betalas. Det finns bara två personer där den ena gör upplägget och den andra sköter betalningen. Vilket är en risk vid sjukdom och semester, då samma person behöver göra båda funktionerna samtidigt.

Lägesbild, samverkan och kunskaphöjning

Inom Järfälla kommun efterfrågas utbildningar på olika områden. Efterfrågan gäller kunskap om välfärdsbrott men även kring mutor, jäv, korruption och vad som är accepterat beteende i Järfälla kommun för en tjänsteperson respektive en politiker. Det efterfrågas även centralt stöd för utvecklingsarbetet mot välfärdsbrott. Det finns behov av processer där förvaltningarna behöver samverka, exempelvis för att utveckla kommunövergripande processer för att förebygga, kontrollera och agera, kring kontroll vid upphandling, samt vid avtalsuppföljning, där upphandlingsfunktionens och verksamheternas kompetenser behöver komplettera varandra. Kommunstyrelseförvaltningens roll att, tillsammans med verksamheterna, samordna dessa behov är betydelsefull, för att skapa förutsättningar för att förebygga, förhindra och agera vid välfärdsbrott.

Även vid omvärldsanalys med goda exempel på arbete mot välfärdsbrott och övrig kunskapsuppbyggnad på detta område, skulle kommunövergripande samverkan öka effektivitet och måluppfyllelse. Goda exempel från andra kommuner efterfrågas från flera håll. Att lära av andra är ett väl beprövat koncept för framgångsrikt utvecklingsarbete mot välfärdsbrott, eftersom ny mark behöver brytas. Det finns kommuner som har kommit relativt långt, ofta på olika områden och med olika fokus, från vilka det finns många lärdomar att använda, och för denna kunskapsuppbyggnad är Kommunstyrelseförvaltningen viktig. Det finns inom vissa verksamheter därutöver utvecklingsmöjligheter att dela lärdomar om välfärdsbrott i nätverk med närliggande kommuner. Socialförvaltningen samverkar mycket med andra kommuner i Stockholmsregionen och får många tips därifrån. Andra verksamheter exempelvis byggverksamhet och ekonomifunktionerna bedöms ha outnyttjade möjligheter att tillvarata.

Att nyttja underrättelseskyldigheten och få mer information från myndigheterna, vittnar många andra kommuner om som en viktig förutsättning för arbetet mot välfärdsbrott. Detta anges även i arbetsgruppen som ett betydelsefullt inslag i ett framtida önskat läge.

Analys och slutsatser

Välfärdsbrott kan vara hela spektrat från att ha glömt att anmäla ändrade förhållanden, till systematisk organiserad brottslighet. Det innebär att åtgärderna behöver prioriteras och varieras i motsvarande grad. Prioriteringar behövs, men den organiserade brottsligheten är systemöverskridande och hittar de luckor som finns att nyttja så samtidigt behövs en grundläggande basnivå av förebyggande arbete. Det behöver vara "lätt att göra rätt" men



samtidigt "svårt att göra fel". Det behövs tydliga strukturer som stärker arbetet mot välfärdsbrott och en kommunövergripande helhet.

Järfällas kontrollerande, förebyggande och uppföljande arbete inom upphandling behöver utvecklas. Det behövs tydliga strukturer som stärker arbetet mot välfärdsbrott och en kommunövergripande helhet. Det behöver utvecklas processer med rutiner för att alla momenten ska vara med. Och denna processutveckling bör ske i samverkan mellan samtliga ingående parter. Verksamhet, ekonomi och upphandlingsenheten har alla olika perspektiv och kompetens som behöver ingå i kontroller under upphandlingsprocessens olika steg.

Det behöver utvecklas en grundläggande basnivå som innehåller ett utvecklat arbete för att kontrollera, förebygga och följa upp inom upphandling enligt LOU. Det behövs processer och rutiner för att förstärka kontrollen, hitta riskerna, förebygga, förhindra, följa upp och agera. Dessa processer och rutiner behöver utvecklas och drivas i samverkan mellan upphandlingsenheten centralt och verksamheterna i förvaltningarna. Det gäller såväl för att förebygga och kontrollera vem som handlas upp, som att följa upp avtalen och att det som handlats upp också levereras med överenskommen kvalitet. Detta kan inte göras utan medverkan av verksamheten, och övriga kompetenser som behövs, och det finns en insikt hos kommunens verksamheter att det finns ett gap mellan verksamhet och upphandling, framför allt gällande avtalsuppföljning.

Inom riskbranscher och vid upphandling inom LOV så krävs det mer förebyggande och kontrollerande arbete än den grundläggande basnivån. Detta kan krävas även upphandling inom LOU, där det kan finnas förhöjd risk eller gäller stora avtal. I dessa upphandlingar krävs utökade kontroller av företrädare, styrelse och ledningsgrupp för det upphandlade bolaget, och samtliga av deras underleverantörer, i samtliga led neråt i kedjan. Detta bör göras genom kontroll via belastningsregistret och/eller bakgrundskontroll inom relevanta områden för den upphandlade tjänsten. Det behöver också göras kapacitetsberäkningar enligt Ekobrottsmyndighetens metodik. Det krävs även skärpta avtal med skäl för viten och hävning av avtal vid välfärdsbrottslighet, vilket ska tydliggöras redan i upphandlingsdokumenten.

Utöver att kontrollera vid upphandling och avtalsskrivning, behövs även kontroller under avtalstiden, exempelvis kontroller av ID06, oanmälda besök och annan närvaro, kvalitetskontroller och i vissa fall spaning. Gemensamma uppföljningsprocesser i samverkan med aktuell förvaltning, ekonomi och övrig kompetens behövs.

Riskbranscher är identifierade av både Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Brå och SKR. En god omvärldsbevakning och ett aktivt nätverkande krävs dock därutöver, för att även över tid identifiera vad som är riskområden i Järfälla inom respektive verksamhet och vid varje givet tillfälle. Socialtjänsten får information via nätverk med andra kommuner i regionen, och det finns outnyttjad potential att dela och få tips om olämpliga leverantörer även inom andra riskområden, exempelvis byggverksamhet.

Samverkan internt krävs för att finna effektiva och ändamålsenliga kommunövergripande metoder för upphandling, kontroll och uppföljning. Den interna samverkan som behövs för att på ett effektivt sätt kunna motverka välfärdsbrott, kräver en kulturell utveckling för Järfälla, liksom för många andra kommuner. Det är viktigt att specificera roller och ansvarsområden inom denna samverkan. Det finns alltid risk för energikrävande konfliktytor när slimmade organisationer behöver samverka för att nå önskade resultat. Det brukar också vara viktigt att betona ett "tillsammans-arbete" snarare än ett styrande och ledande förhållningssätt.

Samverkan är ett slitet ord, och dess fördelar är vanligen inte specificerade. Ofta är det inte heller tydliggjort vad som krävs, för att uppnå en fungerande samverkan som kan ge resultat. I detta fall är samverkan nödvändigt. Inte bara så där i största allmänhet bra, utan det är just nödvändigt att uppnå ett effektivt samarbete mellan upphandlings-, ekonomi- och verksamhetskompetenser för att kunna göra skillnad på möjligheterna att förebygga, förhindra,

kontrollera och följa upp. Därutöver kan även ytterligare kompetenser behöva bidra utifrån sina perspektiv, såsom juridik och HR.

Allt detta kräver utformning och praktisk utveckling av processer, rutiner, arbetssätt och i vissa fall även anpassning av organisation. Det kräver kompetens, motivation, förändringsvilja, samverkanskultur och kompetent förändringsledning. Det vill säga, allt det som alltid krävs vid utvecklingsarbete. Ett arbete mot välfärdsbrott kommer inte att ske av sig självt. Det kommer att kräva resurser och engagemang, men däremot brukar satsade resurser på detta område ge tillbaka; såväl i form av minskade utbetalningar, minskade bidragsansökningar och återkrav som minskad risk att stödja organiserad brottslighet med ena handen och lägga resurser på att försöka agera mot den med andra.

För att göra arbetet hanterbart föreslås att arbeta systematiskt och stegvis. Börja med att välja ut några eller någon riskbransch och arbeta tillsammans mellan upphandling, ekonomi, juridik och aktuella tjänstepersoner inom verksamheten för att fördjupa det kontrollerande och förebyggande arbetet. Exempelvis inom HVB-hem, LSS, byggverksamhet och de registerdata som används baserat på personnummer. Ta stöd av andra kompetenser vid behov.

Förstärk samtidigt de förebyggande kontrollerna vid upphandling, samt utveckla och implementera rutiner och processer för avtalsuppföljning och kontroll, till en kommunövergripande godtagbar basnivå, i samverkan mellan samtliga relevanta parter. Varje förvaltning förstärker avtalskontrollen inom sina verksamheter till denna godtagbara kommunövergripande basnivå. Även vid finansiering och stöd till föreningar och företag, inklusive skolor, så gäller också en kommunövergripande basnivå. Vid bedömning att risken är förhöjd, gäller samma kontroller av företrädare, lednings och styrelse även för dessa, som för företag vid upphandling. När det gäller skolor hämtas information om kvalitet och annan uppföljning inom ramarna för nuvarande lagstiftning.

Identifiera och utveckla således en kommunövergripande basnivå, med systematik för förebyggande kontroller i samverkan, och där även avtalsuppföljning i samverkan har utvecklats. Sätt in den kommunövergripande fördjupade systematiken vid misstanke om risker eller vid stora avtal, vid såväl upphandling enligt LOU som LOV eller LUF, föreningsbidrag, IOPer, finansiering av skolverksamhet samt övriga stöd till organisationer. Följ utvecklingen där ny rättspraxis skapas.

Bygg också upp kunskap om välfärdsbrottslighet på Trygghets- och säkerhetsavdelningen, som samlar in och sprider aktuella lägesbeskrivningar och övrigt kunskapshöjande material för att kommunen och dess medarbetare ska kunna ha en aktuell omvärldsbevakning och inte vara steget efter, på detta område som vanligen uppvisar en hög förändringstakt. Att lära av andra är ett effektivt arbetssätt när man bryter ny mark, och centralt stöd efterfrågas när det gäller kunskapsuppbyggnad om välfärdsbrottslighet. Det kan också ibland behövas en central punkt i kommunen som är dörröppnare till myndighetssamarbete.

När det gäller interna oegentligheter såsom korruption, mutor, jäv och bisyssla, så finns redan en plan med anvisningar att tillgå. Nyttja den och förstärk kunskapen genom en obligatorisk utbildning till samtliga chefer, tjänstepersoner och politiker om mutor, jäv, korruption, bisyssla liksom även politikerrollens relation till tjänstepersonsrollen och andra vanliga dilemman i en kommunal organisation. Gör denna obligatorisk till samtliga nyanställda. Utbildningsmaterialet kan med fördel vara kortfattat, digitalt och praktiskt anknutet till vardagliga situationer. Det bör kompletteras med frågor som ska ha godkända svar. Säkra även att förutsättningar finns i organisationen för att risker inte ska kunna utnyttjas; exempelvis att det inte finns tillfällen då 4-ögonsprincip vid fakturahantering kan undgå, och kommunicera betydelsen av visseblåsarfunktionen för att upptäcka och kunna åtgärda oegentligheter.

På sikt utveckla även digitalisering och AI som en metod för att upptäcka felaktigheter på ett resurseffektivt sätt. Samverkan mellan relevanta förvaltningar t.ex. socialförvaltningen och IT/digitalisering kan skapa möjligheter. Att använda AI som en metod för att motverka



välfärdsbrott nyttjas av vissa kommuner redan idag men det kräver att grundprocesserna är digitaliserade. Först då finns möjligheter att utifrån datamängderna till exempel identifiera riskgrupper och avvikelser. Flera kommuner vittnar om att de är på gång men ännu inte har digitaliserat sina processer fullt ut ännu, för att nyttja de möjligheter som AI kan ge för att identifiera och kontrollera i syfte att motverka välfärdsbrott.

Det har vid flera tillfällen under detta arbete för att motverka välfärdsbrott diskuterats var resurserna för detta arbete ska finnas. Det är viktigt att ett utvecklingsarbete för att uppnå ett kommunövergripande systematiskt arbete mot välfärdsbrott, inte ska göras som ett projekt med egna resurser vid sidan av det ordinarie arbetet, utan inom det ständigt pågående utvecklingsarbetet av processer och rutiner inom linjeorganisationen för de ordinarie verksamheterna, med att handla upp varor och tjänster, tillse att de har förutsättningar att levereras och följa upp att de har levererats på ändamålsenligt sätt. Detta kan komma att kräva tillskott av resurser. Inom upphandling, men även inom verksamheterna och framför allt för att förebygga, förhindra och följa upp inom riskverksamheter.

De kommunala tjänsterna, är ett tillitsbaserat system som finns till för människor när de har det som svårast, för utbildning av barn och unga och för tjänster som bygger upp och sköter om ett gemensamt samhälle. Att ändra på det förhållningssättet kan vara en krävande resa, men det är nödvändigt för att förhindra att de resurser som ska gå till just människor som har det svårast, till barn och ungas utbildning och till att bygga upp och sköta om städer och samhällen inom kommunens geografiska område, går rakt ner i kriminella aktörers fickor i stället.