

Kommunledningskontoret
Helena Meier

Kommunstyrelsen

Antagande av riktlinjer för arbetet mot välfärdsbrottslighet

Ärendet

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, delar in tillvägagångssätten för att begå välfärdsbrott i två kategorier; 1) manipulation med beslutsprocess genom att lämna felaktiga uppgifter eller försvåra myndighetsutövning och 2) bristfällig leverans i form av felaktig volym, felaktig kvalitet eller brott mot exempelvis arbetsmiljölagstiftning eller miljölagstiftning. Baserat på kommunstyrelsens arbetsutskotts uppdrag den 15 januari 2024 (§ 1) har kommunledningskontoret tagit fram ett förslag till riktlinjer för kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet, som tar sitt avstamp i SKRs systematisering av hur sådana brott begås. Förslaget är att riktlinjerna ska omfatta även Djursholms AB.

Samtliga nämnder och Djursholms AB har fått ta del av förslaget till riktlinjer. Socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och tekniska nämnden har yttrat sig över förslaget och därvid tillstyrkt det.

Kommunledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige antar föreslaget styrdokument *Riktlinjer för arbetet mot välfärdsbrottslighet*.

Sammanfattning av de föreslagna riktlinjerna

De föreslagna riktlinjerna utgår från tre särskilda målsättningar och fyra framgångsfaktorer för Danderyds kommun. De tre *målsättningarna* är att

1. alla nämnder har verksamhetsanpassade arbetssätt och metoder som avvärjer alla former av välfärdsbrottslighet
2. Danderyd är en tydlig aktör på den offentliga arenan i att förebygga, förhindra och minimera välfärdsbrottslighet som lär av andra och lär andra genom att dela med sig av sina erfarenheter, metoder och arbetssätt.
3. arbetet mot välfärdsbrottslighet är en integrerad del i kommunens uppdrag enligt lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

De identifierade *framgångsfaktorerna* för Danderyd som kommun är

1. god personkännedom som bygger förtroende och ger andra förutsättningar att göra bedömningar än enbart skriftliga underlag

Kommunledningskontoret
Helena Meier

2. de politiska och tjänstemannaorganisationerna ger förutsättningar för gemensamma arbetssätt som tar tillvara medarbetarnas kompetens och ett nämnd- och förvaltningsoberoende förhållningssätt
3. öppen och tydlig kommunikation om välfärdsbrottslighet som ett sätt att motverka fortsatt välfärdsbrottslighet.
4. alla misstankar om brott mot kommunens verksamhet polisanmäls (om sekretess inte förhindrat det).

De föreslagna riktlinjerna har *fyra fokusområden*; upphandling, felaktiga utbetalningar, myndighetsutövning och en ”ren organisation” där nämnderna ska arbeta med risk- och kostnadsanalyser, ha definierade processer för uppföljning och i avtal och beslut säkerställa att kommunen kan agera vid misstankar om välfärdsbrottslighet. Riktlinjerna preciserar kommunstyrelsens strategiskt samordnande ansvar och nämndernas ansvar att i verksamhetsplanen årligen ta fram åtgärder för att förebygga välfärdsbrottslighet, analysera/upptäcka beteenden som kan vara del i välfärdsbrottslighet och utreda välfärdsbrottslighet.

Fullmäktige föreslås lägga ett gemensamt ansvar på socialnämnden och kultur- och fritidsnämnden att stärka arbetet kring föreningsbidrag. För socialnämnden föreslås ett specifikt ansvar utredning, uppföljning och omprövning av välfärdsinsatser.

Bakgrund

Kommunstyrelsen uppdrog den 18 juni 2023 (§ 139)¹ till kommunledningskontoret att utveckla och säkerställa metoder som ska stärka kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet.

Kommunledningskontorets administrativa chef utsågs av kommundirektören att vara ansvarig chef för uppdragets genomförande. Kommundirektören beslutade också att projektet skulle rapportera till styrgruppen för kommungemensamma projekt. Till projektet knöts en arbetsgrupp med företrädare för kommunledningskontorets ekonomiavdelning och administrativa avdelning, bildningsförvaltningen, socialförvaltningen och det dåvarande tekniska kontoret, nu samhällsutvecklingsförvaltningen. Deltagarna var utsedda av förvaltningscheferna och chefer inom kommunledningskontoret.

Ungefär samtidigt som utredningsarbetet inleddes gjorde PWC, som är expertstöd till kommunfullmäktiges revisorer, en förstudie om kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet. Resultatet från förstudien arbetades sedermera in i kommunledningskontorets utredning. Ett förslag från revisorerna om att komplettera internrevisionsreglementet så att dess ändamål omfattar välfärdsbrottslighet har föranlett kommunfullmäktige att den 19 februari 2024 (§ 21) besluta om följande tillägg: ”*Riskerna för välfärdsbrottslighet och andra brott mot kommunens verksamhet förebyggs och minimeras.*”

¹ KS 2023/0302

Kommunledningskontoret
Helena Meier

Kommunledningskontorets utredning ledde fram till att kommunstyrelsens arbetsutskott den 15 januari 2024 (§ 1) gav kommunledningskontoret i uppdrag att ta fram ett förslag om ett styrdokument för arbetet mot välfärdsbrottslighet, som gemensam grund för alla nämnder.

Kontoret fick vid samma tillfälle i uppdrag att a) utveckla arbetsmetoder och chefstöd för att förebygga och förhindra infiltration genom anställda och b) utveckla metoder för att i upphandling kunna utesluta anbudsgivare som påvisar beteenden som kan kopplas till välfärdsbrottslighet och företagskriminalitet. Dessa uppdrag redovisades till kommunstyrelsens arbetsutskott vid samma tillfälle som förslagen i detta tjänsteutlåtande men i ett separat ärende².

Representanter för förvaltningarna har medverkat i arbetet med förslag om styrdokument.

Kommunledningskontorets utredning

Ekonomiska effekter av välfärdsbrottslighet

Det synes inte finnas någon empirisk beräkning av vad brott mot kommunernas välfärdssystem kostar. I SOU 2019:59³, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, görs uppskattningen att det årligen genomförs felaktiga utbetalningar inom dessa system på totalt 18 miljarder kronor⁴ i hela landet. De felaktiga utbetalningarna inom ekonomiskt bistånd beräknas till 556 miljoner kronor och motsvarar 5,1 % av allt utbetalt ekonomiskt bistånd i Sverige. Omräknat till Danderyd skulle svinnnet uppgå till cirka en halv miljon kronor enbart inom försörjningsstöd.⁵

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i en rapport⁶ 2023 bedömt att den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen år 2021 uppgick till 13,0–16,3 miljarder kronor⁷. De välfärdssystem som omfattas av rapporten är ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten eller en arbetslöshetskassa och som avser en enskild person.

Val av form av styrdokument

Enligt kommunfullmäktiges beslut den 20 maj 2022 (§ 87) om riktlinjer för kommungemensamma styrande och stödjande dokument⁸ ska riktlinjer

² KS 2024/0240, Slutrapportering av särskilt uppdrag om arbete mot välfärdsbrottslighet

³ [SOU 2019_59 \(regeringen.se\)](#), tabell 4.1

⁴ Siffrorna som används i utredningen är från 2018

⁵ Det totala försörjningsstödet uppgick 2022 till drygt 10,8 miljoner kronor och 2023 till drygt 9,9 miljoner kronor.

⁶ Uppdrag enligt 13 § förordningen om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystem

⁷ [Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen \(esv.se\)](#), ESV 2023:22

⁸ KS 2021/0470

Kommunledningskontoret
Helena Meier

användas som styrdokument när det finns ett behov av en, på politisk nivå beslutad, detaljerad vägledning för hur kommunen ska agera inom ett ansvarsområde. Kommunledningskontoret bedömer att det är en sådan styrning som behövs för arbetet mot välfärdsbrottslighet.

Alternativen är

- policy
 - ett kommunövergripande förhållningssätt inom ett visst angivet område
- plan
 - långsiktiga avsikter i en fråga av principiell beskaffenhet eller större vikt för kommunen, inklusive kommunövergripande mål, inriktningar och aktiviteter.

Kommunledningskontoret bedömer att den styrning som behövs inte stannar vid att definiera ett kommunövergripande förhållningssätt. Att kommunen ska motverka välfärdsbrottslighet låter sig sägas utan att det definieras som ett förhållningssätt. En plan bedömer kommunledningskontoret inte ger nämnderna erforderligt utrymme att arbeta mot välfärdsbrottslighet baserat hur sådan ser ut inom nämndernas olika ansvarsområden och hur nämnderna utifrån det behöver arbeta.

Strategi är inte ett självständigt styrdokument utan utgör tidsatta aktiviteter och mer detaljerade åtgärder för att nå målen i en av fullmäktige beslutad plan. Strategier är således underordnade sådan styrning som sker genom planer och antas inom ramen för frågor som hanteras i en beslutad plan.

Riktlinjer som berör flera eller alla nämnder kan beslutas av kommunfullmäktige eller av kommunstyrelsen inom ramen för dess samordnade ansvar enligt 6 kap. 1 § kommunallagen. När det gäller det framtagna förslaget till riktlinjer för arbetet mot välfärdsbrottslighet bedömer kommunledningskontoret att styrningen går utöver kommunstyrelsens samordnande ansvar. Riktlinjerna bör därför beslutas av kommunfullmäktige.

Kommunalrättsligt kan kommunfullmäktige ge uppdrag enbart till kommunstyrelsen och de övriga nämnderna, inte till tjänstemannaorganisationen. Samtliga förslag avser således vad nämnderna ska göra, inte vad en förvaltning eller en tjänstemannafunktion ska göra.

Kommunledningskontorets förslag till riktlinjer för arbetet mot välfärdsbrottslighet

De styrande delarna av förslaget till riktlinjer är samlade enligt vad som följer nedan. Kommunledningskontoret kommer inte uttömmande redovisa innehållet under vardera rubriken utan förklara vad som är avsett med den föreslagna styrningen, rubrik för rubrik.

Kommunledningskontoret
Helena Meier

Målsättning

I denna del av riktlinjerna beskrivs hur det är i Danderyd när riktlinjerna har fått avsedd effekt. Då har alla nämnder verksamhetsanpassade arbetssätt och metoder som avvärjer välfärdsbrottslighet. Kommunen är en tydlig aktör på den offentliga arenan mot välfärdsbrottslighet, som lär av andra och lär andra genom att dela med sig. Arbetet mot välfärdsbrottslighet är integrerat i det samlade brottsförebyggande arbetet.

Framgångsfaktorer

Under den kartläggning som gjordes med anledning av kommunstyrelsens beslut i juni 2023 identifierade arbetsgruppen framgångsfaktorer som är kopplade till just Danderyd. I riktlinjerna läggs fast hur dessa framgångsfaktorer tas till vara och stärker kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet. Den första framgångsfaktorn är den goda personkännedom som finns om såväl de personer som tar del av kommunens välfärdstjänster som föreningar som får föreningsstöd och leverantörer. Nästa är att strukturen på Danderyds kommun politiska och tjänstemannaorganisationer ger förutsättningar för gemensamma arbetssätt och att ta tillvara medarbetarnas samlade kompetens. Det är också en framgångsfaktor att Danderyds kommun identifierar att det stärker arbetet mot välfärdsbrottslighet i stort att kommunicera öppet om upptäckt brottslighet, när kommunikation kan ske utan att det motverkar polismyndighetens arbete, liksom att i alla fall än de där sekretess utgör ett hinder, polisanmäler brott kommunens verksamhet.

Fokusområden

Kommunledningskontoret har identifierat fyra områden som välfärdsbrottslingar använder för att begå brott och som Danderyd aktivt bör välja rikta in sitt arbete mot våldsbrottslighet på; upphandling och avtal, felaktiga utbetalningar, myndighetsutövning och infiltration i den kommunala organisationen.

Revisionsföretaget KPMG har på uppdrag av SKR tagit fram ett stödmaterial som beskriver att sätten begå välfärdsbrott i två kategorier; 1) *manipulera beslutsprocesser* genom att se till att på felaktiga grunder få stöd eller leveransavtal och försvåra myndighetsutövning och 2) *bristfälliga leveranser* genom fusk med volym och kvalitet eller brott mot exempelvis arbets- och miljölagstiftning. Det är dessa tillvägagångssätt som ska förebyggas och förhindras inom de fyra fokusområdena.

Grunderna för arbetet i Danderyds kommun

I detta avsnitt formuleras hur Danderyds kommun ska arbeta mot välfärdsbrottslighet med stöd av såväl övergripande riskanalyser som verksamhets-specifika risk- och kostnadsanalyser vid upphandling och riskanalyser vid myndighetsutövning och annan prövning av välfärdsinsatser.

Kommunledningskontoret
Helena Meier

Processer för uppföljning och säkerställda förutsättningar för att följa upp och agera

Hur uppföljning ska ske, i vilken form och i vilken omfattning måste avgöras för varje verksamhet och grunda sig på genomförda riskanalyser. Förslaget är därför att fullmäktige inte ska peka ut hur nämnderna ska göra, vad de ska göra och hur ofta de ska göra det utan i stället ställa krav på att nämnderna tar fram för varje verksamhet relevanta uppföljningsprocesser, som ska vara integrerade med sedvanliga uppföljning. Åtgärder mot välfärdsbrottslighet är inte arbete vid sidan av, det måste vara en naturlig del såväl i prövning av rätten till välfärdstjänster och föreningsbidrag som i anskaffning av varor och tjänster och anställning av personal.

Den som letar kommer troligen att hitta och då måste det finnas förutsättningar att agera. Kommunfullmäktige föreslås därför ställa krav på att nämnderna ska ta fram villkor och klausuler som ger nämnderna verktyg att agera för att till exempel återta ett beslut om en beviljad insats eller häva ett avtal.

Preciserade ansvar på nämndnivå

På många områden kommer det finnas ett behov av system och rutiner som inte är kopplade till specifika verksamheter. Kommunledningskontoret bedömer att kommunstyrelsen behöver ta ett strategiskt samordnande ansvar för systemstöd för olika typer av kontroller och en gemensam plattform för lärande och kunskapsutbyte. Kommunstyrelsen behöver också ansvara för att det finns kommungemensamma, inarbetade rutiner för att hantera misstänkt brottslighet, i form av vad man kan kalla en förstärkningskompetens. Den ska kunna stötta verksamheterna utifrån i förväg definierade processer och med kompetenser som nämnderna inte har i sin löpande verksamhet såsom särskild HR- och ekonomikompetens, säkerhetsfunktion, juridisk kompetens och kriskommunikation. Ansvaret för att utreda ligger dock alltid hos ansvarig nämnd och dess förvaltning.

För nämnderna⁹ måste arbetet mot välfärdsbrottslighet vara en integrerad del i hur de fullgör sina ansvar och planeras på årsbasis på motsvarande sätt som verksamheten i övrigt. Förslaget är därför att nämnderna i sina verksamhetsplaner ska planera åtgärder för att dels förebygga välfärdsbrottslighet, dels analysera och upptäcka beteenden som kan vara del i välfärdsbrottslighet och dels utreda misstänka brott. För detta behöver nämnderna avsätta resurser.

En viktig del i att förebygga missbruk eller överutnyttjande av insatser i välfärdssystemen är att behovet av insatsen i sig följs upp och omprövas. I förslaget till riktlinjer ingår att socialnämnden ska säkerställa att det finns rutiner för detta med vilka intervall det ska ske, beroende på typ av insats.

⁹ Avser även kommunstyrelsen i de ansvarsområden som inte innefattas i dess uppsikts- och samordningsansvar.

Kommunledningskontoret
Helena Meier

Detta förslag har varit remitterat till socialnämnden för yttrande innan kommunfullmäktige föreslås anta riktlinjerna. Detsamma gäller det förslag om att socialnämnden och kultur- och fritidsnämnden ska samverka om att stärka arbetet kring föreningsbidrag, som är en uppgift för båda nämnderna. Det förslaget har varit remitterat till båda nämnderna. Remissyttrandena redovisas nedan.

Kommunledningskontoret bedömer att den samberedning som har skett mellan förvaltningarna tillgodoser behovet av verksamhetsspecifik kunskap i att ta fram förslag om riktlinjer. Riktlinjerna berör inte nämndspecifika ansvar på ett sådant sätt att förslaget i övrigt måste beredas i nämnderna.

Vid sidan av de nämnder som förslaget remitterades till på grund av förslagen om särskilda uppdrag till dem har tekniska nämnden yttrat sig. Även dess yttrande redovisas nedan.

Effekter för nämnderna

Förslagen i riktlinjerna följer den ordinarie styrningen med verksamhetsplaner och uppföljning av processer och arbetsrätt i internkontrollen. Det innebär att nämndernas ansvar att besluta "hur" de "vad" som kommunfullmäktige lägger fast, ska vara en del i den ordinarie verksamhetsplaneringen med början år 2025. Allt kan inte göras på en gång. Nämnderna behöver analysera vilka risker för välfärdsbrottslighet det finns inom olika verksamheter och med de analyserna som grund värdera risker och avgöra vilka åtgärder respektive nämnden behöver vidta när. Denna grundplanering bör ske under 2025. I ansvaret för att kommunfullmäktiges beslut verkställs blir det en fråga för kommunstyrelsen att följa upp det i internkontrollen.

Finansiering

Hur arbetet mot välfärdsbrottslighet finansieras fastläggs årligen av fullmäktige och nämnderna i besluten om budget för det kommande året.

Yttranden från socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och tekniska nämnden

Socialnämnden har den 11 juni 2024 (§ 60) avgett följande yttrande över de särskilda uppdrag som nämnden föreslås få.

"Socialnämnden ställer sig positiv till om kommunfullmäktige beslutar om det specifika ansvaret om utredning, uppföljning och omprövning av välfärdsinsatser. Att kommunfullmäktige i ett styrdokument betonar vikten av dessa frågor ger en tyngd i det arbete som socialnämnden genom förvaltningen redan gör på detta område."

Kultur- och fritidsnämnden behandlade förslaget den 11 juni 2024 (§ 32) och anförde därvid följande om dess särskilda uppdrag.

"Kultur- och fritidsnämnden tillstyrker förslaget om ett särskilt uppdrag för kultur- och fritidsnämnden att samverka med socialnämnden kring föreningsbidrag. Det stärker nämndens arbete om kommunfullmäktige i ett

Kommunledningskontoret
Helena Meier

styrdokument för kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet betonar att föreningsbidrag inte ska missbrukas för sådan brottslighet”

I sitt yttrande den 28 augusti 2024 (§ 88) anför tekniska nämnden följande.

”Tekniska nämnden tillstyrker förslaget om riktlinjer för arbetet mot välfärdsbrottslighet.

Det är positivt att styrdokumentet har ett nämndövergripande perspektiv och att det omfattar alla nämnder. Kommunens uppdrag inom samhällsutvecklings- och stadsbyggnadsområdena är en del av den kommunala välfärden och riskerar att utsättas för de brottsmetoder som förekommer inom det som kallas välfärdsbrottslighet. Samarbete över nämnd- och förvaltningsgränser är nödvändigt för att tillvarata kompetens och utveckla arbetet mot denna typ av brottslighet.

Det är också positivt att styrdokumentet beskriver tydligt definierade uppföljningsprocesser. Dessa processer säkerställer att leveranser och tjänster uppfyller avtalskrav och att eventuella avvikelser snabbt kan åtgärdas. Att ha tydligt formulerade formella och materiella krav kopplade till avtal med leverantörer och utförare är centralt för att upprätthålla hög kvalitet och integritet i upphandlingsprocessen.

Tekniska nämnden ställer sig bakom införandet av styrdokumentet och ser det som ett viktigt verk.”

Kommunledningskontorets förslag

Kommunledningskontoret bedömer att kommunstyrelsen nu kan lägga fram förslaget till riktlinjer för arbetet mot välfärdsbrottslighet, för antagande av kommunfullmäktige.

Om riktlinjerna antas av kommunfullmäktige vid dess sammanträde den 14 oktober 2024 får nämnderna tid att planera det fortsatta arbetet mot välfärdsbrottslighet, i enlighet med riktlinjerna, i verksamhetsplaner och budget för år 2025.

Konsekvenser för barn och unga

Förslaget om att anta ett styrdokument för kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet har inte direkta konsekvenser för barn och unga. Indirekt ska de bidra till att säkerställa att kommunala medel används för att fullgöra kommunens uppdrag inom välfärdsområdet, vilket är positivt för barn och unga.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om att anta ett styrdokument för kommunens arbete mot välfärdsbrottslighet har inte direkta, beräkningsbara ekonomiska konsekvenser. Kommunledningskontoret har i sin utredning sett uppgifter om att välfärdsbrottsligheten kostar 10-20 miljarder kronor per år totalt för hela landet.

Att göra risk- och kostnadsanalyser, ta fram uppföljningsprocesser, arbetsätt, metoder och rutiner kommer att medföra kostnader samtidigt som ett

Kommunledningskontoret
Helena Meier

effektivt arbete mot välfärdsbrottslighet ska innebära att skattemedel inte försvinner in i den kriminella ekonomin. Att motverka välfärdsbrottslighet har vinster i förtroendet för kommunal verksamhet och samhället i stort, som är svåra att mäta ekonomiskt.

Johan Lindberg
Kommundirektör

Björn Wallgren
Ekonomichef

Handlingar i ärendet

1. Tjänsteutlåtande, Antagande av riktlinjer för arbetet mot välfärdsbrottslighet
2. Förslag till riktlinjer för arbetet mot välfärdsbrottslighet
3. Yttrande den 11 juni 2024 från socialnämnden
4. Yttrande den 11 juni 2024 från kultur- och fritidsnämnden
5. Yttrande 30 augusti 2024 från tekniska nämnden

Expedieras

- Samtliga nämnder och Djursholms AB