

Organiseringen av arbetet mot välfärdsbrottslighet i ett kommunalt perspektiv

– en redogörelse av begreppet,
arbetsätten och kommunens roll

Cecilia Fredriksson



HOUSE OF GOVERNANCE
AND PUBLIC POLICY

Innehållsförteckning

<i>Abstrakt</i>	<i>i</i>
<i>Förord</i>	<i>ii</i>
Introduktion	1
Ett välfärdssystem som missbrukas och utnyttjas	2
Kommunens välfärdsuppdrag.....	2
Brott mot välfärdssystemen.....	2
Metod och material.....	5
Erfarenheter från kommuner och samarbetande myndigheter	6
Bidragande orsaker till ett utökat arbete mot välfärdsbrottsligheten.....	6
Begreppen välfärd och välfärdsbrottslighet	7
Organisationsstruktur och ansvarsfördelning.....	12
Det praktiska arbetet mot välfärdsbrottsligheten.....	14
Utmaningar i arbetet mot välfärdsbrottsligheten	20
Styrkor i arbetet mot välfärdsbrottsligheten	23
Synen på kommunens roll i arbetet mot välfärdsbrottsligheten	24
Viktiga aspekter för att underlätta fortsatt arbete	26
Spänningar i arbetet mot välfärdsbrottsligheten och förslag för fortsatt arbete.....	28
Hanteringen av välfärdsbrott som ett samlingsbegrepp	28
Den organisatoriska placeringen av arbetet	30
Målkonflikten mellan tillit och kontroll.....	30
Upprätthållandet av den kommunala idyllen.....	32
Sammanfattning	33
Referenser	34
Bilaga A Intervjufrågor till kommuner	36
Bilaga B Intervjufrågor till myndigheter och övriga organisationer.....	37

Abstrakt

Omfattningen av välfärdsbrottsligheten har ökat och utvecklats till ett systematiskt samhällsproblem. Trots att problematiken sträcker sig över förvaltningsnivåer har organiseringen av arbetet kring välfärdsbrottsligheten i den kommunala sektorn inte uppmärksammats i lika stor grad som på statlig och regional nivå. Det övergripande syftet för denna rapport är att öka förståelsen för hur välfärdsbrottsligheten förstås i ett kommunalt perspektiv och hur arbetet kring välfärdsbrottsligheten organiseras i ett kommunalt perspektiv. Studien genomfördes våren 2024 och utgår från intervjuer med representanter från i första hand stora och medelstora svenska kommuner men även ett antal myndigheter som samarbetar med kommunerna i frågan.

Rapporten presenterar en omfattande analys av välfärdsbrottslighetsarbetet. Den ger en förståelse för begreppen välfärd och välfärdsbrott och redogör för de bidragande faktorerna till det ökade arbetet med denna fråga. Den utforskar även de organisatoriska strukturerna och ansvarsfördelningen som är viktiga för att ta itu med välfärdsbrottsligheten och presenterar det praktiska arbetet som görs på detta område. Vidare identifierar rapporten utmaningar och styrkor i arbetet med välfärdsbrottsligheten, undersöker synen på kommunernas roll i arbetet och lyfter fram viktiga aspekter för att underlätta det fortsatta arbetet mot välfärdsbrottsligheten.

I de erfarenheter som de intervjuade representanterna för kommunerna och de samarbetande myndigheterna har delat med sig av synliggörs fyra tydliga spänningar i förståelsen för begreppet och arbetet mot välfärdsbrottsligheten. Dessa spänningar tar sig uttryck i hanteringen av välfärdsbrott som ett samlingsbegrepp, den organisatoriska placeringen av arbetet, målkonflikten mellan tillit och kontroll, och upprätthållandet av den kommunala idyllen. Rapporten ger viktiga insikter för kommuner och samarbetande myndigheter i det fortsatta arbetet mot välfärdsbrottsligheten.

Förord

Denna rapport är en praktiskt orienterad forskningsrapport om välfärdsbrottslighet i ett kommunalt perspektiv. Rapporten har producerats för *Center for Municipality Governance* inom ramen för Handelshögskolans samverkansavtal med Stockholms stad angående kommunalekonomisk forskning. *Center for Municipality Governance* är en del av Handelshögskolan i Stockholms *House of Governance and Public Policy*.

Ett varmt tack till Susanne Tiderman, Jonas Lauri, Stefan Nordin och Petra Wårstam Larnhed vid Stockholms stad och Kalle Kraus och Martin Carlsson Wall vid Handelshögskolan i Stockholm för förtroendet och samarbetet. Ett stort tack till de kommun- och myndighetsrepresentanter som deltog i studien och delade med sig av sina värdefulla erfarenheter.

Författaren är ekonomie doktor i företagsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och forskare vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE)¹².

Stockholm, juni 2024

Cecilia Fredriksson

¹ Från och med augusti 2024 forskare vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

² Kontaktuppgifter Cecilia Fredriksson (fredriksson.cecilia@outlook.com) Kalle Kraus (kalle.kraus@hhs.se)

Introduktion

Brotten mot välfärdssystemen har ökat och utvecklats till ett systematiskt samhällsproblem. Välfärdsbrottslighet innefattar brott som begås av individer, företag och föreningar som leder till felaktiga utbetalningar från kommuner och andra myndigheter som tillhandahåller och ansvarar för välfärdstjänster. Det är speciellt viktigt ur ett förtroende- och legitimitetsperspektiv för den offentliga sektorns inkomster och utgifter att kommuner (och andra myndigheter) aktivt arbetar mot välfärdsbrottsligheten (SOU, 2017). Välfärdsbrottsligheten beskrivs som ett hot mot den offentliga budgeten genom skattebortfall och därmed även tilliten till att medborgarnas skattemedel används på rätt sätt. Trots att kommunerna ansvarar över en omfattande del av välfärdstjänsterna och -resurserna har hanteringen av välfärdsbrottslighet i den kommunala sektorn inte uppmärksammas i lika stor grad som på statlig och regional nivå. Tidigare rapporter om välfärdsbrottslighet i ett kommunalt perspektiv från bland annat Brottsförebyggande rådet (Brå, 2022) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, 2021b) lyfter fram ett behov av ytterligare kunskap om vad välfärdsbrottslighet är och verktyg för att hantera processerna i att bekämpa välfärdsbrottslighet i kommunerna framöver.

Det övergripande syftet med denna studie är därför att öka förståelsen för välfärdsbrottslighet i ett kommunalt perspektiv. Studien har två delsyften. Dels ska studien (1) öka den konceptuella förståelsen av välfärdsbrottslighet i ett kommunalt perspektiv. Av speciellt intresse är att förstå hur begreppet tolkas och används kontextuellt i kommuner och vilka delar av begreppet som behöver ytterligare specificering för att hitta lämpliga angreppssätt och underlätta arbetet mot välfärdsbrottslighet i kommunen. Studien ska även (2) skapa en förståelse för hur arbetet kring välfärdsbrottslighet ser ut i ett kommunalt perspektiv. Av speciellt intresse är att förstå hur förekomsten av välfärdsbrottslighet ser ut, hur kommuner mäter, följer upp och styr arbetet med välfärdsbrottslighet och vilka utmaningar, utvecklingsmöjligheter och lyckade satsningar som framhävs för att hitta ändamålsenliga angreppssätt att bemöta arbetet kring välfärdsbrottslighet i kommunen.

Rapporten har tre huvudsakliga bidrag för att vidareutveckla förståelsen för välfärdsbrottslighet i ett kommunalt perspektiv. Rapportens första bidrag är redogörelsen av och diskussionen kring hur kommunerna i Sverige förhåller sig till begreppet välfärdsbrottslighet och begreppets användning i deras verksamhet. Rapportens andra bidrag är redogörelsen för hur kommunerna i Sverige konkret arbetar med välfärdsbrottslighet idag. Kommunerna som deltagit i denna studie har relativt nyligen startat arbetet (flera under hösten 2023 eller vintern 2024, vilket diskuteras utförligare nedan) vilket bidrar till en aktuell lägesbild av det snabbt framskridande arbetet mot välfärdsbrottsligheten. Rapportens tredje bidrag är att den lyfter fram spänningar i förståelsen för begreppet och arbetet mot välfärdsbrottsligheten och förslag på hur kommunerna kan bemöta dem i det fortsatta arbetet mot välfärdsbrottsligheten.

Utöver denna inledning och en avslutande sammanfattning är rapporten uppdelad i fyra avsnitt. Först presenteras en beskrivning av det kunskapsgap och forskningsproblem som studien avser undersöka. I det andra avsnittet presenteras studiens tillvägagångssätt och det empiriska materialet. Resultaten redovisas i det tredje avsnittet och i det sista avsnittet diskuteras resultaten och dess implikationer för kommunerna.

Ett välfärdssystem som missbrukas och utnyttjas

Kommunens välfärdsuppdrag

En grundläggande uppgift för kommuner är att organisera, erbjuda och ansvara för välfärdstjänster för medborgaren – direkt genom egen kommunal verksamhet eller indirekt genom privata parter och upphandlade tjänster. Svensk *välfärd* beskrivs generellt som ett samlingsbegrepp för de grundläggande och i huvudsak skattefinansierade välfärdstjänster som kommunerna enligt lag ska tillhandahålla (Nationalencyklopedin, 2024). Den svenska välfärdsmodellen beskrivs vara uppbyggd av två grundpelare; å ena sidan socialförsäkringar och sociala ersättningar och å andra sidan välfärdstjänster så som skola, vård och omsorg (SOU, 2017). I socialtjänstlagen (2001:453) framgår att kommunerna har det yttersta ansvaret för socialtjänsten och därmed bidra med hjälp och stöd genom vård- och behandlingsinsatser för barn och ekonomiskt stöd till familjer. I lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) framgår att kommuner, tillsammans med staten, har ansvar för personlig assistans där ekonomiskt bidrag ges för att andra ska sköta verksamheten.

Det grundläggande syftet med välfärdssystemen är att på lika villkor trygga medborgares hälsa och ekonomiska och sociala trygghet under hela livets gång (Andersen, 2012; Briggs, 1961). Denna trygghet tar sig ofta uttryck i att kommunala tjänster erbjuds, privata tjänster upphandlas och ekonomiskt bistånd och bidrag tilldelas för att medborgare ska få den service de behöver (till exempel hemtjänst eller personlig assistans) eller för att själva kunna arrangera verksamhet (till exempel kulturbidrag). I ett internationellt perspektiv organiseras, styrs och finansieras välfärdssystemen på olika sätt i olika länder (SOU, 2017; Stefan, 2015), vilket bidrar till svårigheter att skapa en entydig bild av dess uppbyggnad och utmaningar.

Utöver de välfärdstjänster kommunerna enligt lag ska tillhandahålla, så som social omsorg och skola, har kommunerna ytterligare skyldigheter att ansvara över exempelvis plan och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering och bostäder (SKR, 2021a). Utöver de obligatoriska uppgifterna kan kommunerna även organisera kultur- och fritidsverksamhet och tilldela bidrag till denna verksamhet.

Brott mot välfärdssystemen

Trots att de skattefinansierade välfärdssystemen ämnar stödja ett tryggt liv för medborgaren, missbrukas och utnyttjas systemen. Missbruket av välfärdssystemen är väl känt och studerat sedan tidigare, speciellt kring felaktiga utbetalningar (se till exempel SOU, 2017, 2018, 2020). Dock har det skett en ökning i brott mot välfärden i form av organiserad och ekonomisk brottslighet som inte har studerats i lika hög grad, och speciellt inte i ett kommunalt perspektiv (Brå, 2022; SKR, 2021b). Detta trots att den kommunala nivån anses speciellt sårbar för utnyttjande, bland annat genom privatiseringen av välfärdstjänster, stark tillitsbaserad förvaltning och att det är på kommunal nivå som den största delen av välfärdsresurserna fördelas i form av socialbidrag, äldreomsorg och bostadsbidrag (Gunnarson, 2023). Dessutom angrips kommunerna i allt större omfattning (Polismyndigheten, 2023).

I juridisk mening definieras brott som en gärning som är belagd med straff enligt svensk lag, i första hand Brottsbalken (1962:700) men även andra lagar och författningar som reglerar straffbestämmelser. Exempelvis bidragsbrott, det vill säga att lämna oriktiga uppgifter och orsaka risk för att en ekonomisk förmån felaktigt betalas ut eller betalas ut med ett för högt belopp, regleras i bidragsbrottslagen (Åklagarmyndigheten, 2024). Brottsbalken innehåller flera brottskategorier, exempelvis Kap. 9 om bedrägerier och annan oredlighet och Kap. 10 om förskingring, annan trolöshet och mutbrott. För att kunna dömas för brott krävs lagstöd. Kommunerna har enligt bidragsbrottslagen (2007:612) skyldighet att anmäla misstänkta brott mot välfärdssystemen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

Missbruk av och brott mot välfärdssystemen diskuteras i huvudsak under begreppet *väl-färdsbrottslighet*. Valfärdsbrottslighet har till författarens kännedom inte studerats vetenskapligt³, utan är i huvudsak ett empiriskt begrepp i en svensk kontext som används av kommunerna själva och av myndigheter som arbetar med kommunerna kring välfärdsbrottslighet. Det som övergripande hänvisas till som “välfärdsbrott” klassificeras inte som brott idag (Brå, 2023b, 2024a) och vad som innefattar välfärdsbrottslighet är inte entydigt (Brå, 2022; SKR, 2021b). Dock finns flera försök att förklara vad välfärdsbrottslighet innebär, ofta i samband av nära kopplade begrepp som organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet. Dessa nära kopplade och mer etablerade begrepp än välfärdsbrottslighet har heller inga entydiga definitioner och det anses vara svårt att särskilja dem från varandra (Brå, 2023a; Gunnarson, 2023; SOU, 2017). *Organiserad brottslighet* beskrivs som ett samlingsbegrepp för olika typ av brottslighet där minst två personer som varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete i syfte att uppnå ekonomisk vinning (Polismyndigheten, 2023). *Ekonomisk brottslighet* beskrivs som ett samlingsbegrepp för olika typer av brott där skattebrott och bokföringsbrott är de vanligaste (Ekobrottsmyndigheten, 2024). Den ekonomiska brottsligheten har även blivit ett allt vanligare inslag i den organiserade brottsligheten och både den ekonomiska och organiserade brottsligheten gör angrepp på välfärden (FAR, 2024; Gunnarson, 2023; Polismyndigheten, 2023).

Polismyndigheten (2023, s. 18) beskriver välfärdsbrottslighet som “brott mot välfärdssystemen som medför att skattefinansierade förmåner hamnar i kriminellas händer”. Enligt Brå handlar välfärdsbrott om att “offentliga utbetalningar [så som ekonomiskt bistånd] inom välfärdssystemen betalas ut på felaktiga grunder” och inkluderar bidragsbrott, avtalsbrott och “andra oegentligheter och brott så som bedrägerier” (Brå, 2024b). Brå använder begreppen “felaktigheter” och “oegentligheter” för att inte exkludera väsentliga aspekter av vad som kan inkluderas i kommunernas arbete mot välfärdsbrottslighet. De menar att brott och regelöverträdelser så som bedrägerier, bidragsbrott och annan ekonomisk brottslighet generellt är svåra att upptäcka, utreda och definiera (2022, ss. 23–24). Brå konstaterar att det ännu inte finns en

³ Genom en litteratursökning av “välfärdsbrott” via sökverktygen EBSCO Discovery Service och Google Scholar som innefattar flertalet stora databaser för vetenskaplig forskning finns fortfarande ingen publicerad vetenskaplig forskning i ämnet. Den engelska motsvarigheten “welfare crime” ger inte heller relevant resultat för vad välfärdsbrottslighet som begrepp syftar till i denna studie; se t.ex. studien av Foley (2011) som berör korrelationen mellan kriminalitet och bidragsutbetalningar och studien av Knepper (2012) som berör relationen mellan social välfärd och minskad kriminalitet.

⁴ Forskningsrapporter om organiserad brottslighet är dock vanligare, se till exempel Gunnarson (2023) och Rostami och Mondani (2024).

entydig definition av välfärdsbrottslighet, främst på grund av svårigheterna att definiera vad välfärd egentligen innefattar. Enligt SKR är välfärdsbrottslighet “när en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar medel från kommuner och regioner för egen vinning”, vilket kan ske från vilken verksamhet som helst (SKR, 2024). SKR betonar brottens koppling till välfärdssystemen specifikt och att all brottslighet som sker i kommunerna därmed inte per automatik är välfärdsbrott. Gunnarson (2023) använder begreppet *välfärdsbedrägerier* istället för välfärdsbrottslighet i sin forskningsrapport om hur organiserad brottslighet påverkar kommuner (och staten). Dock är det inte tydligt vad som innefattar välfärdsbedrägerier och fokuset för rapporten ligger i första hand på organiserad brottslighet.

Det är vanligt att diskutera välfärdsbrottslighet i anknytning till *felaktiga utbetalningar*. Den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på nationell nivå år 2021 låg mellan 13–16 miljarder kronor⁵ (Ekonomistyrningsverket, 2023b)⁶. Kommunala utbetalningar sker främst inom ekonomiskt bistånd, personlig assistans, hemtjänst, HVB-hem, föreningsbidrag och skola (SKR, 2021b). De felaktiga utbetalningarna i kommunerna varierar i omfattning och brottsupplägg och kommunerna själva har olika syn på vad som räknas som brott eller inte (Brå, 2022). Det blir även tydligt i existerande rapporter att det har skett en utveckling från brott kopplat till individuellt fusk till systematisk brottslighet där företag och föreningar i allt högre grad används som brottsverktyg (se till exempel Brå, 2022; SKR, 2021b).

Beskrivningarna av välfärdsbrottslighet ovan antyder att det är ett samlingsbegrepp för flertalet brott, så som bidragsbrott och folkbokföringsbrott, men även felaktigheter och oegentligheter som antas vara av mildare natur än brott. Dock är det inte tydligt vilka brott och oegentligheter som inkluderas i begreppet. Att välfärdsbrottslighet både kan förstås som en del av flertalet kategoriseringar inom ramen för ekonomisk brottslighet, och även kan förstås som ett samlingsbegrepp för flertalet brott eller “oegentligheter”, antyder en komplexitet för hur begreppet används i praktiken. Omfattningen av vad välfärdssystemen innefattar gör att kontexten för välfärdsbrottsligheten är svår att definiera och avgränsa.

Få rapporter har studerat välfärdsbrottslighet i ett kommunalt perspektiv. Brå (2022) har genomfört en omfattande enkät-, intervju- och ärendestudie av hur kommuner arbetar med att förebygga och åtgärda i första hand felaktiga utbetalningar av offentliga medel. Rapporten redogör bland annat för hur kommuner upptäcker felaktigheter (exempelvis genom fakturagranskning eller tips från allmänheten) och vilka strategier och metoder som används för uppföljning. Speciellt anmärkningsvärt är att 80 % av de 256 kommuner som deltog i studien inte har upptäckt eller inte har vetskap om att fusk, oegentligheter eller välfärdsbrott har begåtts i deras välfärdstjänster, så som personlig assistans, föreningsbidrag, hemtjänst och skola (Brå, 2022, s. 59). Studien fokuserar i första hand på bidragsbrott och bedrägerier av företag och föreningar, inte individer. Rapporten lyfter även fram utmaningar och goda exempel för kommuner för att utveckla sitt arbete. Rapporten studerar inte begreppet och konstaterar att studien inte syftar till att ge en representativ eller fullständig bild av välfärdsbrott. Även SKR (2021b) har genomfört en intervjustudie som speciellt fokuserar på utmaningarna i arbetet

⁵ I relation till de totala utbetalningarna på nationell nivå för 2021 på 728 miljarder kronor är andelen felaktiga utbetalningar ca 2 % (Ekonomistyrningsverket, 2023b).

⁶ Se även Ekonomistyrningsverket (2023c, 2023a).

med välfärdsbrottligheten och hur SKR som medlemsorganisation kan stödja kommunerna i deras arbete. Det kan konstateras att det finns ytterligare behov av att förstå välfärdsbrottlighet som fenomen och hur kommuner arbetar mot välfärdsbrottligheten idag.

De övergripande frågorna som diskuteras i denna rapport är därför:

- Hur förstås begreppet välfärdsbrottlighet i ett kommunalt perspektiv?
- Hur organiserar kommunerna arbetet mot välfärdsbrottligheten?

Metod och material

Materialinsamlingen har delvis bestått av myndighetsdokument (till exempel rapporter) och andra dokument och källor (till exempel nyhetsartiklar och webinarium) som har gett en inblick i välfärdsbrottlighet i kommunalt perspektiv. Dock har detta material bidragit till en begränsad förståelse för hur välfärdsbrottlighet förstås och hur kommunerna arbetar mot den. Därför har 21 intervjuer med sammanlagt 24 respondenter genomförts och som utgör det huvudsakliga materialet i denna rapport. Av de 21 intervjuerna är 15 intervjuer med respondenter från olika kommuner som i sin yrkesroll arbetar med välfärdsbrottlighet i olika delar av interna processer där välfärdsbrott kan uppdagas. Respondenterna representerar stora och medelstora svenska kommuner från landets olika delar. Givet att arbetet mot välfärdsbrottligheten är i sin begynnelse antas större kommuner med större sannolikhet kommit längre i sitt arbete på ett övergripande plan, och därmed ha fler erfarenheter och arbetsätt att dela med sig av. Sex intervjuer är med respondenter från myndigheter och andra organisationer som samarbetar med kommunerna i denna fråga (denna grupp hänvisas här efter enbart som myndigheter) och sammanlagt representerar dessa sex respondenter fem olika myndigheter. Majoriteten av intervjuerna inkluderade en respondent, tre intervjuer inkluderade två respondenter från samma organisation. Intervjuerna genomfördes i huvudsak under mars och april 2024 och främst digitalt via mötesverktyget Zoom. Tre intervjuer ägde rum fysiskt. Intervjuerna var i medeltal 70 minuter långa.

Frågorna som ställdes berörde tre teman: (1) välfärd och välfärdsbrottlighet som begrepp, (2) kommunens roll och arbetet med välfärdsbrottlighet i den kommunala verksamheten och (3) samarbetet kring välfärdsbrottlighet. Intervjuerna följde en semi-strukturerad ordning där respondenterna gavs utrymme att reflektera och följdfrågor kunde ställas. Frågeformuläret justerades en aning under insamlingen, till exempel förtydliganden av frågor eller byte av frågeordning. Med en gemensam grund skapades ett frågeformulär för kommunala representanter (se Bilaga A) och ett frågeformulär för representanter för myndigheter eller övriga organisationer som arbetar nära kommunerna (se Bilaga B).

Intervjuerna spelades in på diktafon och transkriberades av extern transkriberingsbyrå. Intervjumaterialet har analyserats och kategoriserats i olika teman och presenteras enligt dessa teman nedan i resultatredovisningen. Intervjuerna redovisas på organisationsnivå (kommun eller myndighet), dock inte med organisationsnamn med målsättningen att trygga anonymitet och att läsaren ska kunna ta med sig exempel och resonemang särkopplat en specifik kommun eller myndighet. Intervjumaterialet refereras enligt organisationstillhörighet (15 kommuner och 5 myndigheter) enligt följande:

- K för kommun, till exempel K8 eller K15
- M för myndighet, till exempel M1 eller M4

Det valda upplägget för metod och material medför även begränsningar. Denna studie har studerat förståelsen för och arbetet kring välfärdsbrottslighet på ett övergripande plan och har således inte fokuserat på enskilda verksamheter i kommunerna. En sådan inriktning kan istället belysa områdesspecifika utmaningar, arbetssätt och exempel och möjliggöra en jämförelse mellan olika verksamheter inom kommunerna. De kommuner som har inkluderats i denna studie är stora och medelstora kommuner och de tankar, arbetssätt och exempel som små kommuner kan bidra med är därmed inte representerade i denna rapport. En ytterligare begränsning för denna studie är att den inte redovisar för eller diskuterar välfärdsbrottslighetens närliggande begrepp och fenomen, så som konkurrens, infiltration eller ekonomisk och organiserad brottslighet. Dessa begränsningar som denna studie har, har till en viss del redan studerats i tidigare rapporter men kan med fördel även nyanseras i fortsatta studier, speciellt då arbetet mot välfärdsbrottsligheten i kommunerna har framskridit ytterligare.

Erfarenheter från kommuner och samarbetande myndigheter

Nedan redovisas resultaten från intervjumaterialet. Resultatredovisningen är strukturerad enligt teman som redovisas i följande ordning: bidragande orsaker till ett utökat arbete mot välfärdsbrottsligheten; förståelsen för begreppen välfärd och välfärdsbrottslighet; organisatoriska strukturer och ansvarsfördelning; det praktiska arbetet mot välfärdsbrottslighet; utmaningar och styrkor i arbetet; synen på kommunens roll i arbetet; och viktiga aspekter för att underlätta fortsatt arbete mot välfärdsbrottsligheten.

Inledningsvis kan konstateras att det praktiska arbetet nyligen har startat i flera av de deltagande kommunerna, fastän de representerar Sveriges största kommuner. Det är vanligt förekommande att styrdokument och handlingsplaner som inkluderar mer systematiskt arbete mot välfärdsbrottslighet har klubbats igenom under 2023. Även tjänster med riktat fokus mot välfärdsbrottslighet har tillsatts under 2023 och 2024 med personal som varit aktiva i rollen från några månader till några år. De som innehaft nuvarande tjänst sedan tidigare har delvis förändrad arbetsbeskrivning där välfärdsbrottsligheten blivit ett fokusområde, ofta i kombination med annat samordningsarbete. Den aktuella lägesbilden illustrerar därmed ett arbete som organisatoriskt och praktiskt är i sin begynnelse för stora och medelstora kommuner, vilket bör tas i beaktande i resultatredovisningen.

Bidragande orsaker till ett utökat arbete mot välfärdsbrottsligheten

I juli 2023 fick kommunerna ett lagstadgat uppdrag och ansvar att arbeta brottsförebyggande (Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete). Lagen nämner samhällets samlade brottsförebyggande arbete men specificerar inte vilka brott som ingår. Speciellt större kommuner har sedan tidigare arbetat med förebyggande insatser i den kommunala verksamheten, medan det för mindre kommunerna har varit mer utmanande resursmässigt att ta sig an det lagstadgade uppdraget (M5). Detta uppdrag har bidragit till en förändring i

kommunernas arbete och uppmärksamhet på brottförebyggande arbete även gällande välfärdsbrottsligheten. Respondenterna betonar att det förebyggande arbetet inte längre berör enbart traditionellt trygghetsarbete i den offentliga miljön som kommunerna tidigare har fokuserat på, så som belysning på motionsstråk och nattvandring. Idag krävs andra krafttag och annan kunskap för att förstå och arbeta mot de brott som kommunerna utsätts för, däribland brott mot välfärdssystemen.

Det utökade arbetet mot välfärdsbrottsligheten följer en större samhällstrend och det pågår statliga utredningar och arbete med lagändringar som på olika sätt direkt eller indirekt berör välfärdsbrottsligheten. Exempelvis möjligheten att göra bättre bakgrundkontroller, bekämpning av bidragsbrott och sekretessbrytande bestämmelser, dock sällan med kommunerna inkluderade. Det framhävs att det finns ett enormt politiskt tryck idag att i allt större omfattning arbeta mot välfärdsbrottsligheten. Detta är i många fall positivt eftersom det finns ett stöd och resurser ges för att organisera arbetet mot välfärdsbrottslighet. Välfärdsbrottsligheten beskrivs som "ett väldigt hett område att jobba med" (K10). Samtidigt framhävs en brist på förståelse för vad välfärdsbrottslighet är från politiskt håll.

Alla säger att vi måste ha en handlingsplan [men] man vet inte vad man efterfrågar, och man vet [...] framför allt inte vad ett sådant arbete skulle innebära rent konkret. Vad krävs av oss om vi ska jobba med detta? Det är man nog inte riktigt införstådd med. (K4)

Det upplevs således finnas en ökad förståelse för hur viktigt det är att prioritera arbetet mot välfärdsbrottsligheten, men begränsad förståelse för hur det ska skötas i praktiken.

En central och återkommande utmaning som lyfts fram i denna upptrappning i arbetet mot välfärdsbrottslighet är en stark naivitet gentemot problemet. Respondenterna konstaterar återkommande att kommuner säger att de inte har problem med välfärdsbrottslighet. Statliga myndigheter som under en lång tid arbetat med brottförebyggande insatser betonar dock att detta fenomen finns överallt, i alla kommuner, om än i olika utsträckning. Välfärdsbrottsligheten beskrivs inte enbart som ett storstadsfenomen – även mindre kommuner är utsatta och att inte se problemet betyder inte att problemet inte finns. Denna utmaning diskuteras ytterligare nedan i samband med andra utmaningar kommunerna lyfter fram, men den har en central roll i det utökade arbetet mot välfärdsbrottsligheten.

Begreppen välfärd och välfärdsbrottslighet

Beskrivning av välfärd

På ett övergripande plan beskrivs välfärden som ett väldigt brett begrepp. Välfärden anses exempelvis innefatta gemensamma resurser som ska komma det allmänna och rätt personer till gagn, kommunens ekonomiska transaktioner, alla tjänster och service som finansieras genom skattemedel och det gemensamma maskineriet som behövs för att lösa samhällsuppdraget som finansieras med skattemedel. Välfärden är på så sätt nära kopplat till kommunens grundsyfte och kärnuppdrag att erbjuda service och stöd till medborgaren (K5, K6, M3), oberoende verksamhet eller förvaltning. Samtidigt är det vanligt förekommande att hänvisa till

den kommunala kärnverksamheten, det vill säga vård, omsorg och socialtjänst och skola. Dessa områden beskrivs ofta som "mjuka" verksamheter eller förvaltningar.

Då kärnverksamheten i begreppet välfärd anses tydlig bland de deltagande kommunerna, finns trots allt gråzoner i begreppet (K13, K15). Hur långt sträcker sig begreppet och vad ska – och kan – egentligen räknas som välfärdstjänst? Ett annat sätt att tänka kring välfärden är den verksamhet som kostar kommunen mest pengar (K7, K15) och då lyfts exempelvis infrastrukturprojekt fram. Dessa områden beskrivs ofta som "hårda" verksamheter eller förvaltningar. Distinktionen mellan vad som beskrivs som "mjuka och hårda" verksamheter genomsyrar särskilt diskussionen kring välfärdsbrottsligheten och utgör en central aspekt av hur kommuner ser på förekomsten av och arbetet mot välfärdsbrottsligheten. Detta diskuteras därmed utförligare nedan kopplat till det praktiska arbetet mot välfärdsbrottsligheten specifikt. Även i diskussionen kring vad välfärden innefattar nämner kommunerna en distinktion mellan "mjuka och hårda" verksamheter som blir speciellt relevant för en förståelse för i vilka verksamheter och förvaltningar kommunens pengar finns och därmed var kommunens (välfärds)tjänster antas missbrukas och utnyttjas.

Flera respondenter konstaterar att det finns ett snävt och ett brett perspektiv på välfärden. Det snäva perspektivet beskrivs bestå av den traditionella kärnverksamheten så som vård och omsorg och en utvidgning av begreppet skulle även inkludera kommunens inköp, upphandling, avtal och tillstånd. Kommunens inköp och upphandling omfattar enorma summor skattemedel som kan utnyttjas och missbrukas av oseriösa aktörer, så som leverantörer. Tillstånd, som exempelvis bygglov, kan även de öppna upp för möjligheter att utnyttja välfärdssystemet. Om "det allmänna" styr skulle även allmängodset som bostäder, vägar, hamnar, infrastruktur och kommunikationsmedel ingå i välfärden (K1, K9, K13). En utvidgning av begreppet skulle därmed betyda att områden som traditionellt sett inte fallit under kärnverksamhet även ingår i välfärden och således få en större status i arbetet mot välfärdsbrottsligheten. Flera respondenter framhäver det så kallade breda perspektivet av vad som bör ingå i välfärden – men påpekar ändå att det riskerar bli för brett och därmed svårhanterligt i praktiken.

Beskrivning av välfärdsbrottslighet

Enligt flera myndighetsrepresentanter lanserades begreppet välfärdsbrott på statlig nivå under sent 2010-tal som ett sätt att beskriva ett antal oegentligheter och brott kopplat till välfärdssystemet (M3, M4). Begreppet används idag som att det är ett etablerat begrepp, trots att det inte är tydligt om det faktiskt är det, konstaterar en respondent (M3). Välfärdsbrottslighet beskrivs som ett begrepp som framför allt kommunerna och politikerna använder sig av – ett "politiskt modeord" (M3). Trots att begreppet beskrivs som nytt av en del av respondenterna betonas ändå att kommunernas ansvar att se till att skattepengar används på rätt sätt går långt tillbaka i tiden och är ett av kommunens huvudansvar (K4).

På ett övergripande plan beskrivs välfärdsbrottslighet som ett samlingsbegrepp för många oegentligheter och brott som beskrivs som kriminella regelöverträdelser eller felaktig användning av kommunala medel (M1, M4). Det kan vara en individ som söker försörjningsstöd och vill ha ut pengar på felaktiga grunder genom att lämna in felaktiga uppgifter om inkomst eller boendestatus, en förening som vill ha bidrag för föreningsverksamhet som inte bedrivs alls

eller enbart till en viss del, ett företag inom personlig assistans, hemtjänst eller stödboenden som vill ta emot pengar av kommunen men som inte utför de tjänster som utlovats enligt avtal eller med låg kvalitet. Som en myndighetsrepresentant betonar handlar välfärdsbrottsligheten då straffrättsligt om bidragsbrott, bedrägeribrott, bokföringsbrott eller skattebrott, beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs (M4). Begreppet välfärdsbrottslighet anses betydelsefullt att använda på kommunal nivå eftersom det är det som kommunerna faktiskt har möjlighet att påverka inom den kommunala sfären (K8). I ett större perspektiv som inkluderar exempelvis statliga myndigheter så som Skatteverket och Försäkringskassan särskiljer sig vilka brott det handlar om. I kommunernas välfärdsbrottslighet ingår inte skattebrott eller folkbokföringsbrott som det gör för statliga myndigheter och bör således separeras från kommunal välfärdsbrottslighet (K8). Välfärdsbrottsligheten beskrivs vidare som en brottslighet som uppdragas då “man lyfter på locket” (K12).

[Välfärdsbrottslighet är] en typ av upptäckt brottslighet som betyder att det är bara där du gräver, letar, gör tillsyn, som du upptäcker välfärdsbrottslighet. (K14)

Det resonemanget delas av andra respondenter; “var det än går att tjäna pengar i kommunen så finns det också risker för välfärdsbrott” (K8).

Givet de definitioner som finns tillgängliga idag och som presenterades ovan, lutar sig de kommuner som deltagit i denna studie i hög grad mot SKR:s definition av välfärdsbrottslighet. Det vill säga välfärdsbrottslighet är “när en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar medel från kommuner och regioner för egen vinning”. Dock varierar det hur kommunerna upplever att definitionen är tillräcklig – en del upplever att den är för snäv, andra upplever att den är för allmän. Någon framhäver å ena sidan att man vill ha en enhetlig definition men konstaterar å andra sidan att det kanske inte är så användbart med en enhetlig definition av välfärdsbrottslighet (K9). De flesta uttrycker dock en pragmatisk syn på definitionen; de använder sig av SKR:s definition som riktgivande grund och förstår att det finns utrymme för kommunerna själva att ytterligare specificera definitionen som används i den egna verksamheten. Detta exemplifieras i följande citat.

Vi kör på SKR:s definition [och] försöker använda den så gott det går. Men det är väl i grund och botten när någon utnyttjar antingen våra pengar eller våra resurser på ett otillåtet och felaktigt sätt. Även om det inte är exakt så som SKR skriver, så är det väl det som är grundbulten i det här för att försöka täcka in även när de använder våra tillstånd eller våra andra saker, inte bara våra pengar, utan allt det andra vi har. (K6)

Vi valde att använda oss av SKR:s definition [...] för att få någon slags enlighet och ha någonting att förhålla oss till. Så vi definierade välfärdsbrottslighet som “när en extern aktör, företag eller privatperson, otillbörligt utnyttjar kommunala medel för egen vinning”. [Det] finns fel och brister i den definitionen så klart, men det är den vi använt för att ändå få någon slags operativ definition att förhålla oss till. (K13)

Man behöver prata runt definitionen för att konkretisera förståelsen och arbetet eftersom “det är en ganska stor bild man behöver ta till sig för att förstå att jag också kan [upptäcka och drabbas av välfärdsbrottslighet]”, konstaterar en annan respondent (K5). En del av

kommunerna har en överenskommen definition som de använder sig av medan flera kommuner är i fas att ta fram och godkänna en kommunspecifik definition.

Då kommunerna vanligtvis använder sig av SKR:s definition av välfärdsbrottslighet, hänvisar de samarbetande myndigheterna inte till någon specifik definition. Polismyndighetens myndighetsöverskridande sammanfattning för organiserad brottslighet (2023) lutar sig dock mot Brås definition. Brå hänvisar till “offentliga utbetalningar inom välfärdssystemen betalas ut på felaktiga grunder” och inkluderar olika typ av brott, så som bidragsbrott, avtalsbrott och andra oegentligheter och brott så som bedrägerier.

De kriterier som bör uppfyllas för att räknas som välfärdsbrottslighet – och som respondenterna är eniga om – är att brottet ska vara *avsiktligt* och *för egen vinning* och som *begås av en individ eller organisation*⁷⁸. Organisationen, till exempel ett företag eller förening, beskrivs ofta som ett brottsverktyg i sammanhanget. Det betonas tydligt att välfärdsbrottslighet inte är misslag. Respondenterna framhäver att det inte spelar någon konceptuell roll om det är en privatperson eller en organisation som utför brotten, dock bör de angripas på olika sätt i praktiken och det beskrivs som mer utmanande att hantera företagen än privatpersonerna (K2, K5, M4). Övriga delar av välfärdsbrottslighet som används i nuvarande definitioner väcker stor osäkerhet, vilket redovisas till följande.

Gråzoner i begreppet välfärdsbrottslighet

Det finns stor osäkerhet kring och delade åsikter om vad som egentligen innefattar välfärdsbrottslighet (vilket även är fallet för välfärden som beskrivs ovan). Respondenterna upplever att det är väldigt svårt att kategorisera välfärdsbrottslighetens innehåll – vilka typer av brott är det frågan om och vem är de riktade mot? “Det blir vad man fyller det med”, som en respondent påpekar (M3). Flera respondenter betonar att välfärdsbrottsligheten gäller alla kommunens pengar, vilket i sin tur skapar osäkerhet kring att kunna dra en gräns för var välfärdsbrottsligheten slutar; “det är alltid någon som underhåller resurser från det allmänna” (K6). En respondent nämner att bidragsbrott är vanligt att prata om som synonym till välfärdsbrott, trots att bidragsbrott snarare bör ses om en del av välfärdsbrott – all välfärdsbrottslighet är inte bidragsbrott (K13). Välfärdsbrott beskrivs även som smalare än ekonomisk brottslighet (M3) men att man idag tenderar inkludera väldigt mycket i begreppet, så som korrupktion och otillåten påverkan, vilket kan skapa problem (M4). Motsvarande tendenser kan alltså observeras som för välfärden som beskrivs ovan.

En del av välfärdsbrott som respondenterna är oeniga om är *handlingens omfattning*. I vissa fall beskrivs välfärdsbrottsligheten som avvikelser och fusk snarare än brott i kommunalt perspektiv och uppfyller därmed inte kravet på straffrättslig handling (K2, M3, M4, M5). Samtidigt betonas det trots allt att det handlar om “brott” – att hänvisa till välfärdsbrottsligheten som avvikelser och fusk anses inte tillräckligt (K9, K12). Att inte se det som ett brott beskrivs

⁷ Detta särskiljer sig bland myndigheter på olika förvaltningsnivåer. Exempelvis Ekobrottsmyndigheten arbetar gentemot företag, inte individer.

⁸ Speciellt de stora kommunerna har inkluderat företag och/eller föreningar i sitt arbete mot välfärdsbrottsligheten, medan det i många kommuner fortfarande är vanligt med (mer) fokus på individnivå.

som en ovana som hänger ihop med en låg mognadsgrad i den kommunala sektor där man ser fusk istället för brott (K9).

En annan del av definitionen som upplevs begränsande är *vem som utför brotten*. Flera respondenter lyfter fram att nuvarande definitioner som använder sig av extern aktör utmärker en snävhet som bör utvecklas till att även inkludera interna aktörer. Även de *interna möjliggörarna* bör inkluderas i definitionen (K10, K12), det vill säga kommunens egen personal som möjliggör att privatpersoner, företag och föreningar kan begå brott genom exempelvis korruption och infiltration. Det konstateras att de interna möjliggörarna alltid har funnits i kommunens verksamheter, men att de nu har fått en central roll i välfärdsbrottslighetsdiskussionen (K9).

En ytterligare del av välfärdsbrottsligheten som väcker diskussion är vad som egentligen innefattar *kommunens medel*. Flera respondenter påpekar att trots att ekonomiska medel, som tenderar vara de medel som främst hänvisas till, bör även kommunens beslut inkluderas eftersom de myndighetsbeslut som fattas (exempelvis bygglov) möjliggör välfärdsbrott (K5, K8, K9). Denna möjliggörande aspekt framhävs även i de gemensamma tillsyner som görs i kommunerna. De görs ofta mot näringsverksamhet (exempelvis restauranger) och fångar bland annat upp arbetslivskriminalitet och platsar därmed inte direkt i vad som räknas som välfärd. Dock, som flera respondenter lyfter fram, kan välfärdsbrott uppdagas i förlängningen (K7, K9). Det kan exempelvis visa sig att en individ är folkbokförd på en restaurang som är föremål för tillsyn trots att inga personer bor där (vilket i första hand är kopplat till välfärdsbrott på statlig nivå), vilket i sin tur kan leda till att felaktiga utbetalningar i kommunalt stöd uppdagas.

Ett annat perspektiv som lyfts fram av flera respondenter är dock att inte tappa bort sig i begreppet – begreppet bör inte få för mycket fokus anser flera respondenter (K3, K6, K8). Några respondenter uttrycker en nöjdhet gentemot begreppet eller att begreppet inte är det huvudsakliga problemet utan problemformuleringen, kontexten i kommunen som består av så många olika verksamheter och själva tillämpningen av begreppet (K1, K7, K15). Några andra respondenter uttrycker att det vore viktigare att fokusera på de som utför brotten, det vill säga de kriminellas perspektiv, snarare än att fastna i formalia i form av interna strukturer, system och processer (K3). Detta belyses även i citatet nedan som för fram ett balanserat resonemang kring för- och nackdelar med ett gemensamt definierat begrepp.

Det är bra att ha ett begrepp men jag vet inte i slutändan om det är så nödvändigt. [...] Är begreppet ett verktyg för oss för att jobba med det här? Kanske. Men det är alltid faran när man definierar någonting, speciellt när det är någonting så här luddigt, att någonting blir utanför. Och då kommer det falla rakt mellan stolarna när någon säger "det här är inte mitt ansvar, [det här är välfärdsbrottslighet men] det här är inte det". [...] Jag är ganska säker på att man behöver ta de här helhetsgreppen och bredare perspektiven, och då kan en svag definition vara till ens fördel. [N]ågonstans tror jag [att] det kan vara en styrka i det här att bara få ta tag i problemen på ett brett sätt [eftersom] de kriminella som rör sig [...] struntar i våra definitioner. De rör sig över gränserna och är överallt. [...] SKR:s definition är ju väldigt bred och det finns nästan en styrka i [...] att det kan vara allt det här. [...] Det blir inte det att "nu har vi nått gränsen för vad vi får göra", utan man får fortsätta till nästa område och jaga även där. (K6)

Skillnader i förståelsen och användning av begreppet välfärdsbrottslighet

På ett övergripande plan upplever både kommun- och myndighetsrepresentanterna att det finns en gemensam grundförståelse för vad välfärdsbrottslighet innebär. Både mellan kommuner och mellan kommuner och samarbetande myndigheter förstår man varandra i hög utsträckning, dock på en basal nivå. Det anses finnas större skillnader då det kommer till mognad i arbetet som beskrivs som mycket mer upptrampat på statlig nivå än på kommunal nivå. Statliga myndigheter har dels kommit mycket längre i sitt arbete mot välfärdsbrottslighet och har även mer personalresurser att arbeta med dessa frågor (K2, K7, K9). En annan skillnad som lyfts fram är att kommuner exempelvis inte inkluderar företag och föreningar då man pratar om välfärdsbrott utan fokuserar på individen i första hand (K6). Detta verkar vara vanligt i mindre kommuner där arbetet inte kommit så långt än och det är lättare att tackla ärenden som berör individer snarare än organisationer.

En respondent ställer även en hypotetisk fråga om kommunerna verkligen vill ha enbart ett kommunalt perspektiv i förståelsen och arbetet mot välfärdsbrottslighet. Det handlar mindre om "hur lokalt det är, utan den stora frågan är väl hur lokalt vill vi att det ska vara?" (K6). Respondenter beskriver att trots att välfärdsbrotten vid första insikt faller under regionala eller statliga myndigheters ansvarsområden kan den indirekta effekten ändå beröra kommunen och på så sätt vara relevant på kommunnivå.

Organisationsstruktur och ansvarsfördelning

En aspekt som berör arbetet mot välfärdsbrottsligheten är hur organisationsstrukturen och ansvarsfördelningen ser ut i kommunerna. Organisationsstrukturen inkluderar var de personer som i sin yrkesroll arbetar med välfärdsbrottslighet i kommunen är placerade i förvaltningen, vilken roll dessa personer har för det övergripande arbetet och hur den kommunala förvaltningsstrukturen anses påverka arbetet mot välfärdsbrottslighet. Ansvarsfördelningen är dels kopplat till vem som har eller bör ha ansvaret, dels i vilken utsträckning arbetet önskas ske centralt eller i förvaltningarna.

Kommunrepresentanterna inom ramen för denna studie är i första hand strateger med samordnande uppgift där arbetstiteln varierar från kommun till kommun (till exempel strateger, utredare och samordnare). Enbart ett fåtal av de deltagande kommunerna har en heltidstjänst dedikerad för välfärdsbrottslighet. Vanligast är att uppdraget i olika grad delas med andra arbetsuppgifter, kopplat till exempelvis säkerhet, intern kontroll, brottsförebyggande arbete, myndighetssamverkan och ekonomisk brottslighet. Flera av kommunerna är i fas att utöka kapaciteten kring välfärdsbrottslighetsfrågorna med ytterligare tjänster. Flera av samordnarna som kommunen har anställt kommer från Polismyndigheten och har därmed en viktig sakkunskap, förståelse för den kriminella världen och nätverk för arbetet mot välfärdsbrottslighet. Eftersom de flesta kommunrepresentanterna i studien har en samordnande funktion är rollen ofta placerad centralt på kommunledningsnivå. Det förekommer även vanligt att rollen är placerad på säkerhetsavdelningen (som även kan vara en del av kommunledningen) och anses härledas till det traditionella trygghetsarbetet i kommunerna som idag inkluderar välfärdsbrottsligheten.

Ansvar för arbetet beskrivs dock i huvudsak finnas på förvaltnings- eller nämndnivå och den centrala samordnande funktionen ska finnas som stöd för förvaltningarna att utföra arbetet. Trots att de centralt placerade samordnarna har lokala kontaktnät ute i verksamheterna är det ibland svårt att överblicka arbetet, speciellt i stora kommuner med stora förvaltningar där “vänsterhanden inte alltid ser vad högerhanden gör” (K10). Detta bidrar till “organisatoriska hinder” (M1) kopplat till informationsspridning, kunskapsnivå och styrning. Det beskrivs som en utmaning att sprida information centralt långt ut i förvaltningarna, att överblicka var expertisen finns och hur den kan spridas till andra delar av kommunen. På grund av starkt självstyrande förvaltningar som inte alltid accepterar central styrning anses det även svårt att få det övergripande arbetet gjort som funktionen på central nivå anses viktigt att göra utifrån ett helhetsperspektiv (K9).

Vi [som utredare eller samordnare] möter ganska mycket motstånd för att [...] handläggare ibland tycker att vi är inne och kritiserar. Så jag tycker att det är ganska komplext att jobba med de här frågorna i kommunen och i kommunens alla verksamheter utifrån det. (K2)

Generellt upplevs det svårt att få en övergripande bild av hur exempelvis uppföljningsarbetet sker och vilka arbetssätt man använder sig av eftersom förvaltningarna har sina egna rutiner och samordningsfunktionerna inte har kommit så långt i sitt arbete än för att ha en övergripande bild (K13, K15).

Trots dessa organisatoriska hinder vill de flesta att förvaltningarna ska ha ansvaret och sköta arbetet och samordningen ske centralt. Vikten av verksamhetsnära arbete lyfts fram eftersom uppföljning anses bäst kunna utföras och brister rättas till där man ser saker och ting i sina arbetsrutiner (K6, K15). Det anses även viktigt för att arbetstagarna i kommunen ska orka med och förstå detta arbete och själva hitta arbetssätt som lämpar sig för den egna verksamheten. Den centrala funktionen bör anpassa sig efter förvaltningarna och ha en stöttande snarare än styrande funktion (K6) – till en viss nivå. Å ena sidan anser en respondent att den centrala funktionen ska “informera lagom och styra lagom” (K6). Å andra sidan konstaterar en annan respondent att “vi är väldigt dåliga på lagom” och det lätt slår över åt något håll, speciellt i relation till synen på graden av tillit gentemot graden av kontroll (M5). Trots en övergripande samsyn kring ansvars- och uppgiftsfördelning önskas det dock även ett centralt drivningsansvar i viss utsträckning, som skulle möjliggöra att centrala funktioner har “rätt” att driva på frågor som anses viktiga att jobba med (K8).

Vidare anses det även viktig att separera handläggarens eller socialsekreterarens roll med den utredande rollen. En samordnare eller utredare av välfärdsbrottslighet som är mer åtskild verksamheten och individen, företaget eller föreningen som ska få bidrag eller erbjudas en tjänst anses ha ett mer kritiskt förhållningssätt och kan ställa andra frågor som verksamhetens handläggare eller socialsekreterare inte alltid tänker på eller känner sig bekväma med att ställa (K2).

Som handläggare ska du tillgodose ett behov, du ska skapa en god relation, men du ska samtidigt göra kontroller och granska och så. Och där kanske man ibland nallar lite på de kontrollerna och granskningarna, och sen så hamnar det eventuellt hos mig [som utredare eller samordnare] eller de som jobbar med felaktiga utbetalningar, och där går man in väldigt hårt. För man behöver inte

alls jobba med det här bemötandet [till brukaren]. Jag tror att det där är svårt, att det oftast blir en krock inom kommunens olika delar i det här området. (K2)

En för verksamheten extern utredare (som sådan eller i kombination med samordnande roll) anses inte ha samma tilltro till brukaren eller kunden och möjliggör därför en värdefull distans till möjliga problem. På så sätt kan handläggarna i verksamheten ha den tilltron till brukaren eller kunden istället (K2).

Det praktiska arbetet mot välfärdsbrottsligheten

Det praktiska arbetet mot välfärdsbrottsligheten tar sig uttryck på många sätt inom ramen för kommunernas upphandling och uppföljningsprocesser. Kommunerna har kommit olika långt i dessa processer och även de som har kommit längre i sina arbetssätt har inte nödvändigtvis kunskap om vilken effekt de nyligen etablerade arbetsätten har. Generellt kan konstateras att en stor del av arbetet så här långt har skett inom en begränsad verksamhet, speciellt inom ekonomiskt bistånd. Det finns en övergripande samsyn bland kommunerna och de samarbetande myndigheterna att kommunerna har en lång resa framför sig i arbetet mot välfärdsbrottsligheten. Flera respondenter betonar dock signalvärdet i att uppmärksamma det som pågår nu, oavsett omfattning, eftersom det sänder ett viktigt signalvärde att välfärdsbrotten är allvarliga och brott som begås kan leda till straff (K5, K7, K8, K13, K14).

Områdespecifika fokus för välfärdsbrottslighet – hårda och mjuka verksamheter

Det finns en tydlig samsyn bland respondenterna att välfärdsbrottslighet kan uppdagas i alla områden och verksamheter; “var det än går att tjäna pengar i kommunen, så finns det också risker för välfärdsbrott” (K7, K8). Dock blir det en tydlig särskiljning av vilka verksamheter som kommunerna fokuserar sitt arbete på idag – de “mjuka” verksamheterna som respondenterna hänvisar till. Dessa verksamheter beskrivs bland annat som socialtjänsten, vård och omsorg, barn- och utbildning och kultur, idrott och fritid och som på så sätt arbetar med både individer, företag och föreningar. De “hårda” verksamheterna som respondenterna hänvisar till beskrivs istället som stadsbyggnad och teknik och fastighet och som på så sätt arbetar mer med företag än individer.

Respondenterna nämner speciellt personlig assistans, hemtjänst, ekonomiskt bistånd, daglig verksamhet, HVB hem, skyddade boenden, stödboenden och familjehem som problemområden idag. Dessa områden kan definieras som “mjuka” verksamheter. Riskbranscher, som kommunerna inte har arbetat med i så stor utsträckning än men ser en risk för ökad välfärdsbrottslighet, är exempelvis avfallsbrottslighet, lokalvård, föreningsbidrag, bygg och transport. Dessa områden kan istället definieras som “hårda” verksamheter. Problem- och riskområden särskiljer sig en aning beroende på hur långt i arbetet kommunerna har kommit, men den gemensamma nämnaren för alla kommuner som är en del av denna studie är att arbetet har påbörjats i den “mjuka” verksamheten. Denna verksamhet anses ha bättre och mer etablerade arbetsstrukturer för att motverka välfärdsbrott (K13).

I denna indelning lyfts även fram “hårda” och “mjuka” värderingar. Då det huvudsakliga fokuset tenderar ligga på den ekonomiska skadan då kommunen blir utsatt för välfärdsbrottlighet, lyfter även några respondenter fram den icke-ekonomiska skadan som kan ske (K9, K13). Förtroendet för välfärdssystemen, det demokratiska systemet och för kommunen som myndighetsutövare väger minst lika tungt som pengarna, om inte tyngre (K9, K13).

När det förekommer fusk [bland kommunens privata utförare] så kan det vara så att folk kanske drar sig för att söka den hjälp de behöver, för att man upplever att det här hemtjänstbolaget är bara kriminella eller hur vet jag vem som kommunen kommer att skicka till mig och kommer jag få den hjälp jag behöver? [...] Det rör allt ifrån det personliga förhållandet kontra kommunen till förtroendet för den politiska styrningen och systemet. [...] En mycket stor förtroendeskada kan komma från det [, en skada som är svår att konkretisera och mäta]. (K13)

Upphandling

En genomtänkt och robust upphandlingsprocess nämns av flera kommuner som centralt – att redan i ett tidigt skede etablera en trygg grund för uppföljningsprocessen och för att kunna säga upp avtal vid behov (K5, K6, K7, K8, K9, K13). I takt med att välfärdsbrottligheten har fått större uppmärksamhet och därmed integrerats i kommunerna i större omfattning har flera av de deltagande kommuner sett över sin avtalsskrivning och avtalsvillkoren. Andra kommuner är i planeringsstadiet för motsvarande insatser. I relation till avtalsvillkoren arbetar kommunerna speciellt med att specificera uppföljningskrav och delgivning av information, till exempel att företagen som ska tillhandahålla en tjänst eller service enligt avtal ska bistå med nödvändig information om företagsstrukturen eller -ledningen förändras under avtalets gång. En del kommuner arbetar även med frivilliga kravspecifikationer och uteslutningsgrunder för att skärpa till avtalen ytterligare, i den mån som lagen om offentlig upphandling tillåter (K1).

I upphandlingsprocessen används även leverantörskontroller (K9, K12, K13, K15), exempelvis årsredovisning, godkänd F-skattsedel, godkänd styrelse, kreditupplysning och kontroll om företrädarna har begått brott. Dock anses det mer krävande att granska företagets ägarförhållanden och huvudmän och där det saknas lämpliga verktyg för dessa viktiga kontroller (K15).

Direktupphandlingarna beskrivs som “det stora mörka hålet” eftersom de inte följer samma arbetsprocesser som för exempelvis ramavtal (K8). Samtidigt är det ytterst begränsad kunskap om hur situationen ser ut i de olika förvaltningarna. Det är ovanligt att det finns en övergripande bild av hur upphandlingsprocesserna sker och vilka summor det rör sig om (K4, K6, K8, K9, K15). Motsvarande utmaningar i arbetsprocessen beskrivs även finnas för föreningsstöd och -bidrag. I vissa kommuner har kommunstyrelsen eller olika förvaltningar mandat att ta sådana beslut och ge bidrag och stöd ur egna budgetar, trots att det i en annan del av kommunen kan finnas vetskap om oegentligheter och föreningen i fråga redan har nekats bidrag eller stöd (K4).

Uppföljning

Fakturagranskning används flitigt och en faktura beskrivs ofta som utgångspunkten i en kontrollprocess som sedan utvecklas vidare därifrån. Åtminstone en kommun använder sig av automatiserade fakturakontroller. Dock konstaterar respondenterna att dessa fakturakontroller har ett begränsat värde om fortsatta arbetsrutiner inte finns och felet inte kontrolleras djupare. Det är vid grundläggande utredningar som kommunerna hittar underlag för att ta ärendet vidare och samla tillräckliga bevis för att föra ärendet vidare till Polismyndigheten. Det påpekas även att "ett yrkeskunnigt öga, känsla och erfarenhet" ändå är ett viktigt komplement till automatiserade processer (K3).

Avtalsuppföljning och utförandekontroller av olika slag för att kontrollera och följa upp att den service och tjänst som utlovats i avtal sker och av god kvalitet, så som stickprov av slumpmässigt utvalt antal ärenden och planerade och oplanerade tillsyner. Stickprov görs bland annat genom kontroll av pengaflödet, årsredovisningar och de motkrav som ställts. Det finns dock en samsyn bland kommunerna att stickproven inte räcker till idag, de motiverade och riktade kontroller har större effekt. Ett fåtal kommuner har påbörjat arbetet att mer systematiskt göra uppföljande kontroller på plats. Det är vanligt med myndighetsgemensamma tillsynsinsatser som inte inledningsvis är kopplade till välfärdsbrott men som kumulativt kan leda till ärenden att utredare ur ett sådant perspektiv i alla fall (K6, K7, K14, K15). Olika myndigheter eller förvaltningar i den tillsynen ser olika saker och bidrar till gemensamma krafter och bekräftelse (K8).

Rutiner för uppföljning beskrivs övergripande som kontrollfunktioner som i första hand tar sig uttryck i ekonomisk och icke-ekonomisk uppföljning. Inom ramen för den *ekonomiska uppföljningen* lyfter några kommuner fram *indikatorer* eller nyckeltal som har skapats för att följa upp, skapa systematik i arbetet och fånga upp varningssignaler. Dessa indikatorer är eller planerar vara exempelvis:

- hur många upphandlingar har gjorts
- hur mycket pengar inkluderar upphandlingarna
- hur mycket pengar i felaktiga utbetalningar har kunnat stoppas
- hur många återkrav har gjorts
- hur mycket har återbetalats av återkraven
- med hur många företag har avtal brutits
- antal polisanmälningar
- antal underrättelser som skickas till samarbetande myndigheter
- utfall i domstol

Indikatorer har redan skapats eller ska skapas i några av de deltagande kommunerna (K7, K8, K10, K13). För de kommuner som arbetar med indikatorerna har dock arbetet framskridit i begränsad utsträckning och dess effekter är svåra att tydliggöra i dagsläget, även för stora kommuner. För de som arbetar eller ämnar arbeta med indikatorerna är förhoppningen att på ett enkelt sätt få regelbundna lägesbilder med hjälp av dessa indikatorer.

Dock betonas vissa begränsningar i användningen av dessa typ av mått eftersom alla insatser inte går att kvantifiera och mäta på ett enkelt sätt (K1). En respondent konstaterar att det är väldigt svårt att mäta det förebyggande arbetet som inte alltid handlar om antal eller andra kvantitativa mått, samtidigt som det finns en stark tradition av att kunna mäta för att påvisa resultat (M1). Alla brottsförebyggande insatser går inte att utföra en effektmätning på eftersom det inte alltid är tydligt vad de förebyggande insatserna som genomförts faktiskt beror på, det kan exempelvis bero på andra omvärldsfaktorer. Det kommer att bli allt viktigare i det brottsförebyggande arbetet att lita på magkänslan och ha tilltro till de åtgärder man etablerar vid sidan av indikatorerna, konstaterar respondenten vidare. Ibland är det även kontraproduktivt att försöka kvantifiera och mäta, speciellt i de så kallade "mjuka" verksamheterna där tjänsten och insatsen i sig inte alltid kan översättas till ett mätbart värde (K1).

Å andra sidan betonar flera respondenter att arbetet mot välfärdsbrottslighet i övrigt (det vill säga inte i relation till effektmätningar specifikt) har karaktäriserats av intuition i hög utsträckning. Det har varit (och är) väldigt vanligt att utredare och handläggare får en magkänsla som antyder att något inte står rätt till eftersom strukturerade arbetssätt och stödverktyg fortfarande är ovanligt i kommunerna (K2, K4, K13). "Hur utreder man magkänslan och när utreder man den?" (K4) är följdfrågor som uppstår och som de flesta kommuner idag tampas med.

Den *icke-ekonomiska uppföljningen* som används (eller ska användas) av flera av de deltagande kommunerna är *intern kontroll*. Internkontrollplaner har eller ska etablerats för att skapa rutiner för att göra saker rätt och för att följa upp dessa rutiner.

Jag tycker en styrka är att [...] uppdraget ligger i [internkontrollplanen]. [...] Många andra kommuner har tagit fram handlingsplaner mot välfärdsbrott men jag tycker att det är bra att vi inte har det. [Då uppdraget ligger i interkontrollplanen är det] ett ordinarie uppdrag för alla förvaltningar att ta ansvar för, och då är det cheferna rakt igenom i alla led som ska ta ansvar för det. En handlingsplan riskerar ofta att ligga lite på utsidan av all annan verksamhet. (K5)

Värdet med att skapa rutiner för välfärdsbrottslighetsarbetet i en internkontrollplan som är gemensam för alla förvaltningar och nämnder är att alla – både chefer och medarbetare – har ett uppdrag att jobba med frågan (K4, K5, K14). Exempelvis genom riskinvesteringar och implementering av åtgärder. Det finns stor utvecklingspotential i den interna kontrollen för att kontrollera vad som har upphandlats och motsvarar servicen, tjänsten och kvaliteten det som upphandlats (M5).

Majoriteten av respondenterna uttrycker ett tydligt behov av mer kontroll i arbetet mot välfärdsbrottsligheten. De kontrollfunktioner som redovisats ovan nämns av respondenterna men de betonar likväl att arbetet med dessa är i startskedet. Det finns en brist på kontrollverktyg och de kontrollfunktioner som finns bör utvecklas och användas i mycket större omfattning för att fånga upp de felaktiga utbetalningarna och brotten som begås i kommunens alla verksamheter. Kontrollerna idag är på en basal nivå men behöver bli både fler och djupare för att fånga upp de fel som sker i både upphandling och uppföljning. Det finns en samsyn om att kommunerna måste bli mycket bättre på att kontrollera och följa upp avtal och göra tillsyner. Att balansera behovet av ytterligare kontroll med den tillitsbaserade traditionen som finns i kommunerna beskrivs som den största utmaningen kommunerna står inför i arbetet mot

välfärdsbrottsligheten. Denna målkonflikt redovisas därmed utförligt under utmaningar nedan.

De olika kontrollfunktionerna som redovisats ovan anses ofta vara ett tillägg i ordinarie processer och flera respondenter lyfter fram hur kommunanställda i deras kommun frågar sig med vilka resurser arbetet ska genomföras. Några av respondenterna betonar dock vikten av att integrera välfärdsbrottsarbetet i ordinarie handlägningsprocesser som redan finns, snarare än att se det som ett tillägg (K5, K8, K9). På så sätt anses det bli en naturlig del av uppdraget – det sker en ständig kontroll som en del av ordinarie verksamhet och därmed blir kontrollen mindre dramatisk. Som flera respondenter betonar; kommunerna måste vända perspektivet – det är inte någonting nytt att hushålla med kommunens resurser, det är en del av kommunens arbete (K5, M5).

Vid sidan av de ovannämnda kontrollfunktionerna är det även vanligt (ibland även det vanligaste sättet) att kommunerna får in tips av allmänheten, oftast genom en visselblåsningsfunktion eller media, som gör att kommunerna påbörjar en uppföljningsprocess. Givet att kommunernas egna kontrollfunktioner är begränsade idag har tips från allmänheten en viktig roll för kommunerna idag, även för de stora kommunerna.

Ytterligare arbetsmetoder

Utöver de arbetsmetoder och kontrollfunktioner som redovisats ovan, nämner respondenterna även andra metoder som använts i olika delar av processen. Kommunerna beskriver en rad olika sätt att arbeta *kunskapshöjande*. Allt från interna och externa styrgrupper och samordningsgrupper, projekt och workshops till föreläsningar och inspirations- och temadagar använder sig kommunerna av för att sprida och höja kunskapen och kompetensen hos kommunens anställda på olika nivåer. Det förekommer vanligt att inleda arbetet med en *kartläggning* av processerna inom upphandling och uppföljning för att tydliggöra var det finns utvecklingsområden och var i systemet brottsligheten sker.

Ett vanligt förekommande verktyg för att organisera arbetet mot välfärdsbrottsligheten är användandet av *handlingsplaner*. Flera av de deltagande kommunerna har godkänt handlingsplaner det senaste året eller är i process att göra det inom kort. Dessa handlingsplaner ska innehålla uppgifts- och ansvarsfördelning och kontrollrutiner för att arbetet framskrider enligt planen. Dock betonar flera respondenter att handlingsplaner inte är ett effektivt verktyg (K3, K4, K5, K9). En handlingsplan riskerar bli frikopplad från verksamheten (jämfört med en internkontrollplan som anses integrerad i verksamheten) och målsättningen är att komma ifrån dem och att medvetenheten istället ska vara så stor att de inte ska behövas (K9). En handlingsplan anses även riskera att åsidosätta det centrala ansvaret och uppdraget kommunerna redan har i kommunallagen kring god ekonomisk hushållning, ändamålet för intern kontroll, ansvar för hur skattemedel används och brottsförebyggande arbete. Skillnaden är att begreppet “välfärdsbrottslighet” inte nämns i dessa föreskrifter som redan finns. Att ta fram ett nytt dokument anses av den orsaken onödigt (K4).

Även *checklistor* som kommunerna själva har tagit fram eller som statliga myndigheter som exempelvis Brå, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten har tagit fram används som kontrollverktyg. Dessa checklistor beskrivs som riskindikatorer som stöd för att klargöra om en

individ eller företag utnyttjar systemet och kan liknas vid varningssignaler som kommunen kan agera mot. Dessa checklistor upplevs hjälpsamma för att på ett systematiskt sätt göra kontroller, men kritiserar samtidigt för att lätt bli urholkade eftersom det sällan finns tillräckliga resurser för förvaltningarna att kontrollera alla punkter (K1). Vissa kontroller prioriteras därför snarare än andra.

I ett fåtal kommuner har det skett eller planeras användandet av *digitala lösningar*, exempelvis att hitta avvikelser i transaktionsflöden, för att komma ifrån så mycket manuellt och tidskrävande arbete som möjligt (K6, K7, K13). Det betonas dock att målet inte är att skära i personal utan att istället låta individen jobba med sina andra uppgifter, vilket antas öka trivseln bland medarbetarna (K6). Likväl som för (de automatiska) fakturagranskningarna är en utmaning i de digitala lösningarna, exempelvis kontrollrobotar, att sedan kunna agera utifrån de flaggade fallen.

Då felaktigheter har uppdagats som ett resultat av kontroller använder sig flera kommuner av en *sanktionstrappa* för åtgärder i olika steg.

FUT-utredarnas centrala roll i uppföljningsarbetet

Utredarna som ansvarar för felaktiga utbetalningar, även kallad FUT-utredarna, beskrivs som väldigt centrala i arbetet. Trots att dessa FUT-grupper ofta är små, exempelvis två eller fyra medarbetare även i större kommuner beskrivs de som en värdefull kraft för att motverka välfärdsbrottsligheten och som gör ett framgångsrikt jobb. Flera kommunrepresentanter berömer dessa team. Flera respondenter betonar att FUT-utredarna ofta arbetar med ekonomiskt bistånd som delas ut till individer och är på så sätt mindre komplext gentemot föreningsbidrag och upphandling kopplat till företag som istället anses öka komplexiteten (K14, M5). Det upplevs även viktigt att separera FUT-utredarens roll från socialsekreterarens roll. Utredarna anses ha bättre förutsättningar att kritiskt granska ärenden eftersom de är längre från servicen och individen som ska få tjänst och bidrag (K2).

Exempel

Det förekommer vanligt att kommunerna har haft ett eller flera fall av välfärdsbrottslighet eller projekt där kommunerna har testat de arbetsätt och kontrollfunktioner som finns. Ett typexempel som förekommer i kommunerna är att felaktiga utbetalningar hittas genom fakturakontroller som påvisar exempelvis avvikande timmar givet den tjänst eller service som enligt avtal ska tillhandahållas. Den återstående delen av processen karaktäriseras av vad som kan liknas ett detektivarbete där röda flaggor, varningssignaler, magkänsla och påvisade fel leder utredaren vidare. Det behöver nödvändigtvis inte börja med en fakturagranskning, även varningssignaler av olika slag kan vara startpunkten på en process. Det är som att "lägga pussel", konstaterar en respondent (K2).

I ett fall uppdagades det att ett auktoriserat städbolag som en kommun har upphandlat redan hade avvisats från en annan kommun på grund av omfattande felaktigheter så som människohandel och misshandelsbrott. Enligt kommunens avtal skulle städbolagets anställda få en viss lön, vilket de inledningsvis också fick men uppmanades sedan av chefen att betala

tillbaka en del av lönen till städbolaget. Detta fall ledde exempelvis till att ställa högre krav på tjänstgöringslistor på den personal som ska arbeta i avtalsskrivningen för att lättare kunna följa upp arbetet som görs och för vilken lön. Detta är också ett typexempel på då välfärdsbrottligheten tar sig i uttryck på ett visst sett för kommunen (i detta fall avtalsbrott och felaktiga utbetalningar), men innehåller flertalet andra brott som berör andra myndigheter, så som arbetslivskriminalitet, skattebrott och bokföringsbrott.

Ett område är lokalvård där en kommun har arbetat med traditionell avtalsuppföljning genom kontroller av städutrustning och arbetare på plats. I detta fall upptäcktes en rad felaktigheter i användning av material och obehörig personal som inte uppfyllde de avtalsvillkor som beslutats om. Projektet gav även en viktig lärdom i hur viktigt det är att arbeta kontinuerligt med avtalsuppföljning men även vilken arbetsinsats det krävs för dessa typ av uppföljningsarbete.

Ett annat uppmärksammat fall är det svenska avfallsföretaget Think Pinks avfallsdumpningar och miljöbrott som berört flertalet kommuner. Det är ett belysande exempel på dels (bristerna i) kommunernas tillsynsarbete och vilka kostnader kommunerna står inför för sneringsarbetet, dels att dessa brott även kan beröra andra verksamheter än de "mjuka" verksamheterna som kommunerna vanligtvis fokuserar på i välfärdsbrottslighetsarbetet.

Typiskt för fallen som beskrivs av respondenterna är kommunikationen och samarbetet med både kommunens egna medarbetare och andra myndigheter som ärendet berör. Givet att välfärdsbrottligheten kan ta sig uttryck på olika sätt och förgrena sig då kommunen gräver djupare, beskrivs det som komplexa och långa processer som ofta inkluderar flertalet myndigheter på olika nivåer som utreder samma ärende. Dessa fall och projekt som beskrivits har på olika sätt hjälpt kommunerna i fall eller projekt inom andra områden där arbetssätten, processen och lärdomar har kunnat tillämpas.

Utmaningar i arbetet mot välfärdsbrottligheten

Nedan redovisas de centrala utmaningar som kommunerna och de samarbetande myndigheterna lyfter fram i arbetet mot välfärdsbrottligheten. Dessa är målkonflikt mellan tillit och kontroll; sekretesshinder och informationsdelning; hämmande tystnadskultur; och polisanmälningar som inte leder någon vart. Andra utmaningar som också har lyfts fram, men i mindre utsträckning och som därmed inte redovisas utförligt här, är exempelvis ämnets komplexitet och svårigheten att organisera arbetet på grund av denna komplexitet; brist på utredarkompetens och rutiner; och en resursbrist att arbeta med problemet på ett ändamålsenligt sätt.

Målkonflikt mellan tillit och kontroll

Den största utmaningen i arbetet mot välfärdsbrottligheten är, enligt både kommunerna och de samarbetande myndigheterna, målkonflikten mellan dels det tillits- och servicebaserade systemet och värdegrunden som genomsyrar kommunens identitet, uppbyggnad och välfärdsuppdrag, dels ett utökat behov av kontroll för att stävja välfärdsbrottligheten. Att utöka kontrollfunktioner anses inte attraktivt, det anses byråkratiskt och motsägelsefullt gentemot den

tillitsbaserade värdegrunden, samtidigt som utökade kontrollfunktioner beskrivs som centralt i arbetet framöver.

Kontroll har varit [och är] ett fult ord, inte minst inom kommunal verksamhet där grunden egentligen bygger på att man ska serva, hjälpa och stödja våra medborgare. [...] Man ser det bara som ett administrativt krångel istället för att se det som att vi gör det här för att [...] genomlysna vår verksamhet och [...] möjligen hitta våra sårbarheter. [Det leder sedan till] att vi kan prioritera våra insatser där vi gör rätt saker vid rätt tillfälle och där vi kanske kan få stopp på ett visst flöde av välfärdsbrottsligheten. (K10)

Det är svårt med den allmänna kulturen för vi jobbar med tillitsfull ledning och styrning. Det är en grundbult i vår värdering som arbetsgivare och som organisation. Och helt plötsligt går man in med det som folk säger "det här är misstro". Misstänksamhet, misstro och kontroll. Och det är motsats till tillit och förtroende som vi ska jobba med. (K6).

Det framhävs av både kommuner och samarbetande myndigheter att det finns en djuprotad naivitet och brist på förståelse gentemot problemet bland tjänstemännen på alla nivåer i kommunerna. Det beskrivs som svårt att förstå att det finns pensionärer som kan vara oärliga och att kommunen försöker "jaga svaga och sjuka" (K8, K14). Medarbetare frågar sig "varför ska vi utgå från att alla blåser oss?"; "jag jobbar med gamla människor, de gör inget fel" (K1, K2). Trots att alla inte begår brott anses det ändå viktigt att förstå att det sker i kommunen och att vara uppmärksam på varningssignaler i det dagliga arbetet. Speciellt socialtjänsten beskrivs som ett utmanande område; "de är inte kontrollanter, de vill inte ifrågasätta, de vill stötta, hjälpa och integrera", "de vill inte kontrollera" (M5). En annan respondent framhäver att det inte heller är handläggarnas uppgift att arbeta på det här sättet, men att de då bör finnas andra roller som gör kontrollen eftersom den är viktig (K1). En orsak till naiviteten och brist på förståelse gentemot problemet antas finnas i en otydligt definierad roll för den kommunala tjänstemannen och vikten av exempelvis ansvarsmedvetenhet och opartiskhet. Den statliga tjänstemannens roll upplevs tydligare än den kommunala tjänstemannens roll, något som sällan diskuteras (K8). Det finns även en påtaglig rädsla och ängslighet för att agera utöver sina befogenheter, medarbetare är "livrädda" betonar flera respondenter (K3, K8). Även en rädsla för negativ publicitet lyfts fram som bidragande orsak till bristen på kontroll (K10).

Det finns en samsyn bland kommunerna och de samarbetande myndigheterna att en kulturförändring måste ske för ett ändamålsenligt arbete mot välfärdsbrottsligheten. Grundsynen har varit att säga "okej och gå vidare med livet", vilket måste förändras – de kravställningar som har byggts upp måste respekteras, betonar en respondent (K6). Lagarna som kommunerna organiserar sin verksamhet enligt skapades i ett annat samhälle med andra förväntningar (K2, M5). Det finns en genomgripande "godhet" där det måste bli en bättre balans mellan "stöttande och gränssättande", beskriver en respondent (K8). "Vi måste våga börja prata om välfärdsbrottslighet som ett systemhotande och demokratiskt problem", framhäver en annan respondent (K10). Utvecklingen som har skett de senaste åren har enligt en respondent lett till att "tilliten [gentemot kommunen] har raserats till en viss del", både ekonomiskt och demokratiskt, som kommunerna bör ta på allvar; kommunerna måste skapa en robusthet i kontrollverksamheten för att upprätthålla tilliten till kommunen (K10).

För att kunna ha ett välfärdssystem och kunna hjälpa de som behöver, då behöver vi också kontrollera. (M5)

Man vill ju tro gott om folk och de flesta sköter sig. Det är liksom grunden. Problemet är bara att de finns de som inte gör det och vi måste hitta dem. (K6)

Man måste förstå att det inte är de svaga vi jagar utan det är faktiskt folk som gör det här med gott mod och inte skäms alls. (K14)

Flera respondenter understryker att tillit *och* kontroll bör betonas som ett komplement till varandra, snarare än en motsättning – “för att det ena ska fungera behöver det andra finnas” och “man måste ha kontroll för att trygga tilliten på sikt” (K6, K7, M3, M8). Det bör finnas *en balans* mellan tillit och kontroll (K6, K9, K14, M3, M4, M5). Tilliten beskrivs även som en styrka i Sverige och det anses viktigt att inte förstöra ett bra tillitsbaserat system utan hitta en balansgång mellan tillit och kontroll (K6). Det bör även finnas en respekt för att kommunen inte är ett kontrollorgan, den primära uppgiften är att erbjuda stöd och service till medborgarna (K13). Det anses även viktigt att etablera en samsyn för vilka områden kommunerna arbetar kontrollerande för att inte misstänkliggöra vissa verksamheter eller att det blir en obalans mellan dem (K4).

Sekretesshinder och informationsdelning

En ytterligare vanligt förekommande utmaning som både kommunerna och de samarbetande myndigheterna lyfter fram är sekretesshindren och svårigheten att dela information mellan aktörer. De anses göra arbetet mycket svårare för kommunerna, främst genom att inte ha lagenligt stöd att dela information mellan förvaltningarna inom kommunen men även mellan kommunen och de samarbetande myndigheterna. Informationsgången beskrivs som enkelriktad både internt och externt och att få dela information i ärenden inom och mellan kommuner och att myndigheterna skulle få dela information till kommunerna anses kunna underlätta arbetet mot välfärdsbrottsligheten.

I relation till sekretesshindren finns även en annan utmaning som hämmat arbetet mot välfärdsbrottsligheten; en tendens att “gömma sig bakom sekretesslagstiftningen för att det är enklast [och det har funnits en kultur] att göra så” (K10). “Det finns en generell livräddhet” mot sekretessbrytande (K1) vilket leder till en tystnadskultur som grundar sig i ett incitamentproblem; “det är oerhört enkelt att bara inte göra något” och vi “förlorar ingenting på att bara inte göra något” men om det skulle bli fel kan det istället gå riktigt illa och medarbetarna vågar inte agera (K1).

Respondenterna uttrycker ett stort behov av sekretesslättnader, men som en respondent framhäver handlar det även om att modigare använda de vägar man kan. Det anses viktigt att hitta de sekretessbrytande processerna att luta sig emot istället för att säga “vi kan inte” – “vi gör det svårare än vad det är” (K5).

Att dela och förmedla information och sprida kunskap och erfarenheter upplevs generellt som en stor utmaning. Detta gäller både informationsgången centralt ut i alla förvaltningar “hela resan ut, långst ner i leden” och även tillbaka uppåt (K8, K10).

Hämmande tystnadskultur

Flera respondenter betonar förekomsten av en tystnadskultur som en utmaning. Det finns en rädsla för att bilden av den kommunala idyllen och kommunen som attraktiv arbetsgivare ska fläckas (K6, K9, K10, M3). En respondent beskriver tystnadskulturen och rädslan som en "organisatorisk nervositet" som blir speciellt påtaglig i den kommunala närheten till politiken (K6). Nära kopplat till en tystnadskultur är även infiltrationen, de interna möjliggörarna och den otillåtna påverkan som skapar utmaningar för kommunerna. Det beskrivs dock som väldigt svårt att diskutera internt eftersom det är ett så känsligt ämne ur ett imageperspektiv (K9, K10, K11, K12).

Polisanmälningar som inte leder någon vart

En viktig del i arbetet mot välfärdsbrottsligheten är att anmäla de brott som kommunen misstänker har skett. Respondenterna konstaterar att en utmaning med att organisera arbetet mot välfärdsbrottsligheten i kommunerna idag är att det finns så få fällande domar som skulle ge indikationer om vad som krävs för en framgångsrik ärendeprocess. För att få resultat anses det viktigt att ha ett straffrättsligt perspektiv, förstå hur processerna går till och hur anmälningarna ska skrivas (K5, M1). Kommunerna anser dock att de inte har den kompetensen och det juridiska stödet i praktiken (K1, K2).

Som flera respondenter framhäver, gör man inte polisanmälningar i så stor omfattning för att de inte leder någon vart; de flesta polisanmälningarna läggs ner, konstaterar de (K7, K8).

Det skapar stor frustration hos våra medarbetare. [...] De lägger ner jättemycket tid på sina utredningar och sen händer det ingenting. [Då blir] signalerna till oss från polisens sida också inte helt optimala. [Jag] har full förståelse för att poliserna har annat att göra också, välfärdsbrotten är inte de enda brotten som finns i samhället. [Men om] brotten inte beivras [...] påverkar det dels den avskräckande och förebyggande effekten, [dels] trovärdigheten. (K13)

Det verkar således finnas en stor diskrepans mellan ändamål och behov, där kommunerna är återhållsamma med att anmäla misstänkta brott samtidigt som fällande domar skulle ge riktlinjer för hur arbetet kan struktureras på ett effektivt sätt.

Styrkor i arbetet mot välfärdsbrottsligheten

Diskussionen och arbetet mot välfärdsbrottsligheten fokuserar i första hand på de utvecklingsbehov kommunerna bör bemöta. En stor del av kommunernas arbete handlar om att kartlägga risk- och utvecklingsområden för att kunna ta sig an välfärdsbrottsligheten. Men det finns även styrkor och viktiga aspekter hos kommunerna som gynnar arbetet och utvecklingen.

Det finns en samsyn bland kommunerna och myndighetsrepresentanterna att det *politiska stödet och engagemanget och drivet* som finns i många kommuner är en styrka. Politikens stöd och enighet har varit en speciellt viktig framgångsfaktor för att starta arbetet mot

välståndsbrottslighet, genom att anställa personer med dedikerat uppdrag mot välståndsbrottsligheten, fördela resurser och skapa styrdokument för verksamheterna.

Även *samarbetet* mellan kommunerna och med samarbetande myndigheterna får beröm och upplevs som en betydande styrka för att med gemensam kraft arbeta mot välståndsbrottsligheten (K6, K8, K10, K11). Dels för kunskapshöjande insatser och informationsspridning, men speciellt eftersom företag flyttar på sig både mellan kommuner och internt mellan förvaltningarna (K1, K3, K10, M2, M5). De kommuner som har ett gott samarbete med Polismyndigheten är speciellt nöjda. De har en gemensam förståelse för problemet, kan koppla an välståndsbrottsligheten till andra brott och har hittat gemensamma arbetsätt som underlättar arbetet för bägge parter. I fall där det har varit möjligt upplevs det som en stor styrka att ha hittat verksamhetsöverskridande arbetsätt där informationen från en förvaltning kan användas av en annan förvaltning (K15). Det finns en förståelse för att andra myndigheter har väldigt många kommuner att samarbeta med och hjälpa (K10), men det uttrycks även ett behov av mer stöd från samarbetande myndigheter till kommunerna. Samtidigt framhäver de samarbetande myndigheterna att de inte har kapacitet att stå kommunerna till tjänst i så stor utsträckning (M2, M5).

Speciellt de stora kommunerna upplever att det finns en styrka i *storleken*, speciellt gällande resurser och kompetens vilket möjliggör att kommunen i stor utsträckning kan arbeta självständigt och effektivt.

Som redovisades tidigare framhävs *FUT-utredarna* som en framgångsfaktor och stor styrka i arbetet mot välståndsbrottsligheten. Detsamma gäller rollen som samordnare, strateg eller utredare med *specifikt uppdrag* att koordinera och stöda välståndsbrottslighetsarbetet eller utreda ärenden själv. Dessa samordnare eller motsvarande roll kan bistå med extern och verksamhetsöverskridande information, stöd och ett externt och ofta mer kritiskt perspektiv på ärenden (K4, K7, K14). Att dessa samordnare eller motsvarande roll har tidigare erfarenhet från statliga myndigheter, så som Polismyndigheten, Försäkringskassan eller Skatteverket upplevs speciellt värdefullt i arbetet mot välståndsbrottsligheten eftersom de kan bidra med viktigt kunskap som kommunerna inte har idag.

Synen på kommunens roll i arbetet mot välståndsbrottsligheten

Det har skett en förändring i kravställningen på kommunerna och vilket ansvar de bör ha, dels i samband med den samhällsförändring som skett, dels det brottförebyggande uppdraget kommunerna fick sommaren 2023 och som kommunerna enligt lag är skyldiga att arbeta med framöver. Som flera respondenter från både kommuner och samarbetande myndigheter påpekar har kommunernas övergripande fokusområde förändrats från lokalt trygghetsskapande till något mycket större och det är viktigt att kommunen är med i den utvecklingen. Nedan följer en redovisning hur kommunerna och deras samarbetande myndigheter ser på kommunens roll i arbetet mot välståndsbrottslighet och även hur kommunerna ser på de samarbetande myndigheternas roll.

Hur kommunerna ser på sin roll

Kommunerna beskriver övergripande sin roll som väldigt viktig med stort ekonomiskt ansvar. Kommunerna är närmast verkligheten och individerna som berörs, en stor arbetsgivare och största delen av landets välfärdstjänster utförs av kommunerna (K5, K6, K9).

Vi har ett ansvar gentemot våra invånare att förvalta deras skattemedel på ett rimligt sätt och bedriva den verksamhet som de efterfrågar. [Vi har] ett väldigt stort ansvar att säkerställa att vi vet vad våra medel används till. [När] det kommer till våra egna utbetalningar och våra egna skattemedel så har vi det yttersta ansvaret. (K4)

På så sätt bör kommunen spela ledarrollen i detta arbete; “ska någon ta taktpinnen så är det kommunen” (K5). Vi är väldigt medvetna om kommunens ansvar i detta vilket gör oss modigare att våga testa oss fram och ta oss an den förebyggande rollen och det mandatet som getts, beskriver en respondent (K2).

Dock beskrivs en viktig skillnad i rollen som nu tar form; kommunerna har ansvaret för det brottsförebyggande arbetet, inte det brottsbekämpande arbetet som rättsväsendet har (K9, K10, K11, K13). Kommunen har inte de befogenheterna att bedriva ett utredande arbete som de rättsvårdande myndigheterna har (K13). Kommunerna ska anmäla misstanke om brott, inte bevisa att brott har begåtts; det är rättsväsendets uppgift (K11). En respondent beskriver att förhindra välfärdsbrott inte är grundsyftet för kommunerna, men att skapa en bättre tillvaro för kommunmedborgaren är det och arbetet med välfärdsbrottslighet blir ett verktyg för att uppnå det (K6).

Trots att kommunerna beskriver sig själva som är en guldgruva för information som andra myndigheter inte har (K2, K6, K9) får kommunerna “inte vara med och leka” (K2). I pågående arbete och utredningar på statlig nivå åsidosätts oftast kommunerna, de är “i stort sett ett svart hål” (K6). Detta upplevs märkligt givet kommunens centrala roll i välfärdssamhället och de pengar och information kommunen sitter på:

Varför vill man inte få in kommunerna? Är det för tekniskt svårt eller är det någonting annat som gör att man vill hålla kommunerna lite på kanten? [...] Är vi så många att det är svårt att [förstå det kommunala] systemet? Samtidigt är det sannolikt där problemen är störst. (K6)

Hur samarbetande myndigheter ser på kommunens roll

De myndigheter som samarbetar med kommunerna ser, liksom kommunerna själva, kommunens roll som ytterst viktig givet de ekonomiska ansvar och uppdrag att säkerställa välfärdstjänster som de har.

De har en jätteviktig roll i att stoppa att pengarna går ut. [...] Att strypa tillgången till offentliga medel. Det är den viktigaste rollen skulle jag säga. Och upptäcka och anmäla brott, utforma villkor, avtal, granskningar, tillståndprocesser [och] uppföljning av avtal. Agera med de verktyg de har [och] faktiskt se till att pengarna går till rätt personer eller företag. (M3)

Dock framkommer en samsyn bland de samarbetande myndigheterna att kommunerna skulle kunna och behöva göra och våga mycket mer än vad de gör idag. Det framhävs att kommunen har ett grundläggande ansvar att dels hushålla med pengarna, dels säkra kvalitet på service (M5). De samarbetande myndigheterna framhäver att genom ytterligare kontroller och uppföljning skulle kommunerna komma väldigt mycket längre. För att uppfylla den viktiga rollen i arbetet mot välfärdsbrottsligheten måste kommunerna bli varse om att de i allra högsta grad utsätts för välfärdsbrottslighet, vilket de inte är idag (M2).

[Varje] kommun behöver inse att det här är en verklighet som vi måste anpassa oss till. Det går inte att säga [att] vi inte har några problem, [det förnekelsestadiet har passerats. Kommunerna måste våga diskutera, våga lyfta] fram de här frågorna och säga att det här och det här behöver vi göra. (M2)

Hur kommunerna ser på de samarbetande myndigheternas roll

Som redovisats ovan ser kommunerna en stor styrka i det samarbete som sker mellan kommunerna och myndigheter på statlig nivå. De samarbetande myndigheterna bidrar till kunskapshöjande insatser i kommunerna och bidrar med stöd och hjälp i mån av möjlighet. Dock framhävs önsningar från kommunens håll att de samarbetande myndigheterna bör ta större ansvar i sin roll att sprida information till kommunerna. Speciellt i ett läge där statliga myndigheter har kommit längre i arbetet mot välfärdsbrottslighet och enbart få kommuner har skapat rutiner för arbetet. Ett fåtal kommuner som kommit längre i arbetet har inte kapacitet att bemöta det behov av kunskap som återstående delen av de 290 kommunerna har. Kommunerna uttrycker även en önskan om att de samarbetande myndigheterna skulle utöka sin kunskap om hur välfärdsbrottsligheten organiseras kommunalt. De som jobbar med dessa frågor i kommunen är ofta få och överbelastas med detta arbete lokalt och de upplever att de inte alltid har kapaciteten att vara ambassadörer för organiseringen av välfärdsbrottsligheten (K11). Det framkommer även en tydlig önskan om att inkludera kommunerna i arbetet mot välfärdsbrottslighet eftersom sannolikheten är stor att deras verksamhet berörs.

Viktiga aspekter för att underlätta fortsatt arbete

Givet de arbetssätt och de utmaningar som redovisats ovan lyfter respondenterna fram viktiga aspekter för att underlätta det fortsatta arbetet mot välfärdsbrottslighet.

Flera aspekter grundar sig i de (brist på) förutsättningar som kommunerna har att arbeta ändamålsenligt mot välfärdsbrottsligheten, exempelvis bättre och större förutsättningar för bakgrunds- och efterkontroller med effektiva verktyg (K10) och sekretesslättnader och tillgång till information mellan förvaltningar internt och mellan myndigheter externt. Kommunerna har inte tillgång till de resurser eller befogenheter som skulle behövas för att bekämpa och välfärdsbrottslighet, exempelvis den underrättelsevärld, utredningsresurser eller befogenheter som Polisen har (K13). Det blir därmed "ett ingenmansland" med brist på kunskap och brist på rätten att utreda ordentligt (K7). Att *bemyndiga kommunerna med bättre verktyg* anses krävas för kommunerna för att utvecklas i arbetet och ta sig an rollen ordentligt (K7).

En annan viktig aspekt som lyfts fram är *utökat samarbete* för kunskapshöjande insatser och erfarenhetsutbyte och även genom att kommunerna själva hittar möjligheterna i att samverka och använda lagstiftningen som finns trots att det finns vissa hinder (K10, K11, K13, M1, M4, M5). Ett annat sätt som lyfts fram är att hitta gemensamma konkreta fenomen eller arbetsområden att samarbeta kring som är bekanta i kommunernas arbete sedan tidigare, exempelvis samarbete kring tillsyn eller ekonomiskt bistånd (K2, K5). Det behöver således inte alltid beröra "välfärdsbrott" som lätt upplevs komplext och svårt att bemöta. I arbetet mot välfärdsbrottsligheten ska heller inte relationen till varandra underskattas (K5, K6).

Det mänskliga mötet, det ska inte underskattas. Alla styrdokument och regelverk i all ära, men vi är människor allihop i botten och man måste känna ett engagemang och känna att man har ett förtroende och man måste också få se resultatet till sist, annars tröttnar alla. (K6)

Det anses krävas en ökad *förståelse och medvetenhet* om vikten av detta arbete och att inse att detta berör kommunerna samt att verkligen *göra "kulturresan"* (K4, K9, K14, K5, M5). Denna resa kommer inte att vara lätt och i detta behövs vilja och stöd från den politiska ledningen (K4, K5, M2, M3). En politisk förankring med en förståelse för att obekväma beslut måste fattas och stöd då beslut har fattats beskrivs som väldigt viktigt.

[...] Man måste ha den politiska förankringen. Det måste vara djuprotat i politiken att vi ska agera och tillsätta resurser, stå bakom våra tjänstemän, backa upp dem [...] och det premieras att upptäcka obekväma saker. [...] Ibland tror jag att det kan finnas en politisk vilja att inte upptäcka det här. [Man vill inte bli sedd som] en inkompetent politiker [eller] kommunchef. Så det behöver finnas en vilja att faktiskt vända på stenarna, gräva upp gamla lik men också ta konflikter. [Man] måste backa upp sina tjänstemän för att låta dem göra det här. Sen behöver man förankra det i hela organisationen, alltså ner på tjänstemannanivå, att man ska jobba mot välfärdsbrott. Men man behöver också [...] ha en förståelse för varför och att det inte är valfritt och det är ingenting som kommer gå över. (M3)

Det krävs även *mod från politiker och tjänstemän* för att ändamålsenligt arbete mot välfärdsbrottsligheten, lyfter flera respondenter fram. Det krävs mod och mognad (K2, K3, K9, M2, M3) och våga se saker från ett brottsförebyggande perspektiv istället för bara sitt eget smala perspektiv (K14). Kommunerna måste våga lägga in skrivningar om att brottslighet kan bestraffas (M1). Även politikerna behöver fundera på vad de är villiga att offra (M5), eftersom de ofta beskrivs som måna om kommunens anseende och den kommunala idyllen och därmed försiktiga att "lyfta på locket" (K9, K11, K12, M3). Kommunerna måste våga erkänna att det finns brister och sårbarheter och att de vill jobba med dem, vid något skede slås bilden av en idyll isär så förr eller senare måste man ta tag i det (K11, M3).

Att arbeta systematiskt mot välfärdsbrottsligheten upplevs som en stor utmaning. För att inte bli överväldigad och apatisk är en viktig aspekt i arbete mot välfärdsbrottsligheten att *börja i det lilla* (K11).

[Det som] är väldigt viktigt i de här frågorna är att börja i det lilla och se de små detaljerna. Så man inte direkt [utgår från] att de är det stora och svåra som är välfärdsbrott, utan det kan vara i den lilla detaljen som man också ser en avvikelse. (K11)

Spänningar i arbetet mot välfärdsbrottsligheten och förslag för fortsatt arbete

Det övergripande syftet med denna studie har varit att öka förståelsen för välfärdsbrottsligheten i ett kommunalt perspektiv. Studien har haft två delsyften; att (1) öka den konceptuella förståelsen av välfärdsbrottslighet i ett kommunalt perspektiv och att (2) skapa en förståelse för hur arbetet kring välfärdsbrottslighet ser ut i ett kommunalt perspektiv. De övergripande frågorna som studerats i denna rapport har varit hur begreppet välfärdsbrottslighet förstås i ett kommunalt perspektiv och hur kommunerna organiserar sitt arbete mot välfärdsbrottsligheten. I de erfarenheter som kommunerna och de samarbetande myndigheterna har delat med sig av synliggörs fyra tydliga spänningar i förståelsen för begreppet och arbetet mot välfärdsbrottsligheten. Dessa fyra spänningar tar sig uttryck i (1) hanteringen av välfärdsbrott som ett samlingsbegrepp, (2) den organisatoriska placeringen av arbetet, (3) målkonflikten mellan tillit och kontroll, och (4) upprätthållandet av den kommunala idyllen. I den återstående delen av rapporten diskuteras dessa spänningar och förslag på hur kommunerna kan bemöta dem i det fortsatta arbetet.

Hanteringen av välfärdsbrott som ett samlingsbegrepp

En första spänning kan observeras i förståelsen och användningen av begreppet välfärdsbrott som ett samlingsbegrepp för flera brott. De få rapporter och utredningar om välfärdsbrottslighet som finns tillgängliga antyder att välfärdsbrott är ett samlingsbegrepp för många brott och oegentligheter. Välfärdsbrott som samlingsbegrepp tydliggörs i denna rapport. Brotten i kommunernas olika verksamheter kan således se olika ut och då är det inte ändamålsenligt att enbart referera till "välfärdsbrott". Att hänvisa till välfärdsbrott utan ytterligare specificering kan leda till utmaningar att förstå vilka brott det är frågan om och med vilka verktyg de ska bemötas.

Fastän välfärdsbrott är ett nytt samlingsbegrepp som lanserats från statligt håll är de brott som välfärdsbrottsligheten inkluderar ändå bekanta för kommunerna i denna studie sedan tidigare. För samhället i stort räknar kommunerna upp exempelvis skattebrott, folkbokföringsbrott och bedrägerier. Även bidragsbrott lyfts fram som berör kommunerna i hög utsträckning. Det indikerar att ett nytt samlingsbegrepp har bidragit till osäkerhet och otydlighet i hur kommunerna ska bemöta det. Kommunrepresentanterna som deltagit i denna studie framhåller begreppets gråzoner och vad som egentligen ska ingå i välfärdsbrottsligheten som hänvisas till idag. Hur långt ska man egentligen gå konceptuellt och var kommer en gräns för vad som är möjligt i praktiken? Ju bredare begreppet blir, desto mer verksamheter ingår som kommunen antas jobba med.

Trots att det på ett övergripande plan finns en kännedom om de brott som välfärdsbrottsligheten innefattar bland de deltagande kommunerna ska välfärdsbrottslighetens komplexitet inte underskattas. Likväl visar tidigare rapporter en oroväckande lägesbild att få kommuner i Sverige känner till att (välfärds)brott och oegentligheter pågår hos dem (Brå, 2022). Brotten mot välfärden har ökat vilket ställer stora krav på kommunerna. Då välfärdsbrottsligheten initialt innefattade individers handlingar har det idag växt till att innefatta företag och

föreningar som beskrivs som svårare att hantera. Dessutom sker brotten i allt mer systematisk omfattning. Det har även skett en snabb retorikförändring och skiftning i fokus de senaste två åren – det politiska trycket har ökat, en förändring i vem som gör det och i vilken omfattning och hur den intern förståelsen för hur strukturer, verktyg och kunskap ser ut och vad som krävs organisatoriskt av kommunerna.

Ett externt tryck i kombination med ett svårhanterat samlingsbegrepp riskerar göra fenomenet mer komplext än vad det kanske egentligen är. Man vill nysta i begreppet och skapa nya verktyg och resurser och därmed riskerar man att tappa bort sig i begreppet snarare än handling och arbete med rutiner som redan är välbekant för många kommuner. Givet att begreppet välfärdsbrottslighet redan har fått en så stor spridning bland kommuner och myndigheter rekommenderas kommande begreppsarbete fokusera på en förståelse att det är *ett samlingsbegrepp* för flertalet brott. Kommande begreppsarbete rekommenderas vidare fokusera på att *kartlägga vilka brott som förekommer i de olika förvaltningar och verksamheterna*. Eftersom brotten varierar mellan olika områden kommer välfärdsbrottsligheten ta sig olika i uttryck beroende på område. Eftersom arbetet mot välfärdsbrottsligheten i första hand påbörjats inom socialtjänsten och delvis även inom kultur- och fritidsverksamheten är det främst bidragsbrott som uppdagats i kommunerna idag. Då arbetet har påbörjats i vad som kommunerna och de samarbetande myndigheterna kallar “mjuka” verksamheterna, så som vård och omsorg, är det ännu (mer) oklart hur omfattande problemet är och vilka arbetsätt som finns inom det som kallas “hårda” verksamheter. Dessa verksamheter befinner sig fortfarande i periferin av det arbete mot välfärdsbrottsligheten som pågår i kommunerna idag. Kommunerna diskuterar vikten av att även inkludera dessa verksamheter eftersom en stor del av kommunens medel (både ekonomiska resurser och beslut) är kopplade till dem. Dock har det praktiska arbetet mot välfärdsbrottsligheten inte påbörjats eller påbörjats i ytterst begränsad omfattning i dessa verksamheter.

I enlighet med vad flera kommunrepresentanter har lyft fram finns det även till en viss del strukturer, rutiner och verktyg i kommunerna som kan användas i ett utökat arbete mot välfärdsbrottsligheten. Det handlar således inte per automatik om att skapa nya strukturer, rutiner eller verktyg utan att även använda och utveckla de som redan finns. Ett nytt samlingsbegrepp får inte förblinda användandet av existerande strukturer, rutiner och verktyg som kan användas framöver. Hur utvecklade dessa är varierar dock från kommun till kommun, exempelvis kan större kommuner antas ha mer etablerade system och resurser än mindre kommuner. Samtidigt finns en förhoppning om att alla kommuner redan har arbetsätt för exempelvis felaktiga utbetalningar där arbetet mot välfärdsbrottsligheten ofta börjar och utvecklas vidare ifrån.

Kommunerna skulle ytterligare gynnas av ett tydligare straffrättsligt perspektiv i sina processer som är viktigt för den rättsliga prövningen av brotten och fällande domar. Flera kommuner och samarbetande myndigheter betonar vikten av att det är brott som begås. Därmed framhävs även en skiftning i vilka typ av brottslighet som är viktigt för kommunerna att fokusera på och att enbart hänvisa till avvikelser, fusk, felaktigheter och oegentligheter riskerar underskatta problemets omfattning och allvar.

Summering av förslag till kommunerna

- Se välfärdsbrottsligheten som ett samlingsbegrepp för flertalet brott och oegentligheter som kan se olika ut i kommunens olika verksamheter
- Kartlägga vilka brott som förekommer i de olika förvaltningar och verksamheterna
- Investera i verktyg som i längden underlättar det uppföljande och förebyggande arbetet mot välfärdsbrottsligheten
- Inkludera ett straffrättsligt perspektiv i polisanmälningar

Den organisatoriska placeringen av arbetet

En andra spänning kan observeras i var arbetet mot välfärdsbrottsligheten organisatoriskt ska placeras. Kommunerna framhäver en tydlig ansvarsfördelning där de olika förvaltningarna och verksamheterna har det yttersta ansvaret för arbetet mot välfärdsbrottsligheten och där samordnande funktionen på central nivå ska ha en stöttande snarare än styrande roll. Speciellt utredarna som ansvarar för felaktiga utbetalningar och som är placerade i verksamheterna anses ha en betydande roll. Samtidigt betonas svårigheter att centralt skapa en helhetsöversikt över arbetssätt och att dela kunskap och erfarenheter mellan verksamheterna. Dels eftersom flera kommuner är väldigt stora, dels eftersom de centralt placerade samordnarna eller utredarna inte har översikt över arbetet i verksamheterna. De centrala samordnarna och utredarna önskar i viss mån ett centralt mandat att driva frågor för att utveckla arbetet i verksamheterna, samtidigt som de riskerar få kritik av verksamheterna att vara för styrande.

En annan spänning i var arbetet mot välfärdsbrottsligheten organisatoriskt ska placeras är vikten av dels verksamhetsnära kunskap, dels distans till ärendeprocessen. Det verksamhetsnära arbetet anses viktigt för ett ändamålsenligt arbete mot välfärdsbrottsligheten på grund av kunskapen kring felaktigheter som är typiska för olika verksamheter och som centrala funktioner har begränsad kunskap om. Samtidigt framhävs vikten av ett externt perspektiv i utredningarna. En distans till mottagaren av bidrag eller tjänst eller företagen som ska bistå med service eller tjänst anses bidra till en mer kritisk granskning av ärenden.

Summering av förslag till kommunerna

- Klargör de funktioner och roller som ska arbeta med välfärdsbrottsligheten i kommunen både centralt och lokalt för tydlig ansvarsfördelning
- Utveckla erfarenhetsutbyte mellan centrala och lokala funktioner och mellan verksamheter

Målkonflikten mellan tillit och kontroll

En tredje spänning kan observeras i målkonflikten mellan tillit och kontroll. Utifrån de erfarenheter som kommun- och andra myndighetsrepresentanter har delat med sig av framkommer det tydligt att en kulturell förändring krävs för att ta sig an den ledarroll kommunerna beskriver sig ha i välfärdsbrottslighetsarbetet. Kommunernas verksamhet och identitet är

uppbyggd på en tillit till medborgaren och kommunernas grundsyfte att tillhandahålla välfärdstjänster som stödjer kommunmedborgarna. Traditionellt sett har det även funnits ett fokus på trygghetsskapande insatser i kommunerna, men i takt med att samhället har förändrats ställs större krav på att förebygga brott genom utökade kontroller. Det är en oroväckande andel kommuner som inte ser problemet eller som ser problemet men anser att de inte berör dem eller att det inte ingår i kommunens uppdrag. Den traditionella och nuvarande organisationskulturen är med stor sannolikhet kärnan till svårigheterna och naiviteten som finns bland kommunerna idag – ett system byggt på tillit snarare än kontroll som individer och företag utnyttjar och problemet enbart växer.

Som flera respondenter har lyft fram är det dock ändamålsenligt att prata om tillit *och* kontroll, snarare än tillit *eller* kontroll. Ett antingen eller-val mellan att fortsätta arbeta som kommunerna alltid har gjort eller att bemöta de samhälleliga förändringar som sker och som i allra högsta grad påverkar kommunerna hämmar en nödvändig utveckling. Arbetssätten som används idag måste omorganiseras för att inkludera både tillit *och* fördjupad kontroll och skapa *en balans* mellan dem. Kontroll beskrivs som det mest ändamålsenliga verktyget för att motverka avsiktliga felaktiga utbetalningar och för att förebygga brottslighet mot välfärdssystemen (SOU, 2017). Dock är det viktigt att betona att kontrollerna idag är på en låg nivå och beskrivs som otillräckliga för att fånga upp de fel som sker i både upphandling och uppföljning på ett ändamålsenligt sätt. En ökning och fördjupning av kontroller skulle därmed skapa en bättre balans mellan tillit och kontroll. Flera av de kommuner som deltagit i denna studie framhäver speciellt internkontrollplaner som ett ändamålsenligt arbetsverktyg i arbetet mot välfärdsbrottsligheten eftersom de bidrar till ett verksamhetsöverskridande uppdrag och ansvar. Även att separera rollen som handläggare i verksamheten och utredare av välfärdsbrottslighet lyfts fram för att säkerställa både tillit och kontroll.

Det är dock en omställning som kräver tid och vilja att förändra i grunden för att möta de krav som ställs i arbetet mot välfärdsbrottslighet. Kommunerna bör ifrågasätta det traditionella tillitssystemet och utvärdera i vilken omfattning en ökad kontroll kan stödja arbetet. Denna omställning sker inte över en natt, men är avgörande för att ändamålsenligt forma strukturer och processer i arbetet mot välfärdsbrottsligheten. På vilka värdegrunder ska vi arbeta på ett ändamålsenligt sätt är en fråga kommunerna bör ställa sig. Viktigt är dock att ställa upp realistiska ambitioner med hänseende för att det tar tid att integrera kunskap och bygga de strukturer och verktyg som krävs – att börja i det lilla för att etablera ett (delvis) nytt sätt att arbeta.

Summering av förslag till kommunerna

- Arbeta mot en bättre balans mellan tillit och kontroll där både den tillitsbaserade värdegrunden och ett ökat behov av kontrollfunktioner får utrymme
- Bemöt målkonflikten mellan tillit och kontroll genom kunskapshöjande insatser i hela kommunen
- Börja med det lilla för att bygga grund för större kapacitet i framtiden

Upprätthållandet av den kommunala idyllen

En fjärde spänning kan observeras i upprätthållandet av den kommunala idyllen. Det finns ett starkt politiskt tryck att ta sig an arbetet mot välfärdsbrottsligheten i kommunerna där den politiska ledningen erbjuder stöd i form av resurser och uppbackning. Samtidigt finns det en utbredd "organisatorisk nervositet" och rädsla för att bilden av kommunen som attraktiv bostadsort och arbetstugare ska fläckas. Flera kommuner som deltagit i studien betonar att medarbetare är "livrädda" att göra fel och agera utöver sina befogenheter. Kommunens anställda är osäkra på om och hur de ska föra fram välfärdsbrottsligheten på grund av ämnets känsliga natur, både kopplat till kommunens image och de interna möjliggörarna och närheten till politiken. Detta bidrar till en tystnadskultur och inaktivitet som hämmar utvecklingen av arbetet mot välfärdsbrottsligheten. En tystnadskultur uppstår då det finns en rädsla för negativa konsekvenser och brist på pålitliga stödsystem och riskerar leda till ett arbete och rutiner som inte utvecklas, ökad ohälsa bland anställda och ett förtroende som urholkas. Att bemöta den "organisatoriska nervositeten" är dock viktigt för att skapa en tryggare kommun och en kommun som utvecklas i takt med att samhället förändras.

Arbetet med välfärdsbrottsligheten kan innebära att interna strukturer och processer ifrågasätts i kommunerna. Vad händer då kommunerna gräver djupare, upptäcker fler fall och riskerar få negativ publicitet? Utifrån de erfarenheter som kommun- och andra myndighetsrepresentanter har delat med sig finns ett tydligt svar på frågan – det krävs *mod*. Politiker och tjänstemän i kommunen bör ha mod att uttrycka sitt stöd för arbetet mot välfärdsbrottsligheten för att ändamålsenligt kunna arbeta mot den. Det är viktigt att våga uppmärksamma problemen som finns i samhället, men även att de finns i den egna kommunen. Det inte enbart externa aktörer som utför brott mot välfärden, även de interna möjliggörarna i kommunen stöder brottsligheten. Som flera kommunrepresentanter betonar finns det ett signalvärde i att uppmärksamma fall och erkänna brister i nuvarande rutiner som kommunerna arbetar med att lösa. Det sänder en signal till de som utför brotten att brottsligheten tas på allvar. På så sätt får uppmärksamheten även en brottsförebyggande effekt. Det sänder även en signal till kommuninvånarna att kommunen ser till att skattebetalarnas pengar går till rätt aktörer och att kommunerna på så sätt uppfyller sitt välfärdsuppdrag.

Summering av förslag till kommunerna

- Uppmärksamma att välfärdsbrottsligheten finns i kommunen
- Identifiera och motverka de interna möjliggörarna som bidrar till välfärdsbrottsligheten
- Skapa en trygg arbetsmiljö för medarbetare att lyfta fram och arbeta mot välfärdsbrottsligheten

Sammanfattning

En grundläggande uppgift för kommunerna är att upprätthålla skattefinansierade välfärdssystem och välfärdstjänster för medborgaren. Idag sker allt mer systematiska och områdesöverskridande brott mot välfärdssystemen som leder till felaktiga utbetalningar av kommunernas resurser. I de stora och medelstora svenska kommunerna som deltagit till det material som ligger till grund för denna rapport framskrider arbetet mot välfärdsbrottsligheten i rask takt. Dock illustrerar den aktuella lägesbilden ett arbete som organisatoriskt och praktiskt är i sin begynnelse, även för större kommuner. Lägesbilden av kommunernas arbete som redovisats i denna rapport är att det finns aspekter i förståelsen av och arbetet mot välfärdsbrottsligheten som tydliggjorts här, varav en del kräver ytterligare förståelse och arbete.

Denna studie tydliggör vikten av att kommunerna inser att brott mot välfärden berör alla kommuner i olika omfattning för att kunna utveckla ändamålsenliga rutiner i arbetet mot välfärdsbrottsligheten som stjälar en enorm mängd av skattebetalarnas pengar. Denna studie tydliggör även vikten av att se välfärdsbrottsligheten som ett samlingsbegrepp som inkluderar flera olika brott, som i sin tur kan se olika ut och kan behöva hanteras på olika sätt i olika verksamheter. Vidare tydliggör denna studie vikten av att skapa en bättre balans i målkonflikten mellan tillit och kontroll. Målkonflikten påverkar inte enbart hur kommunerna väljer att organisera och satsa på sitt arbete gentemot välfärdsbrottsligheten men även hur framgångsrikt arbetet mot välfärdsbrottsligheten är.

Kommunerna står inför ett utmanande arbete att bemöta den snabbt växande välfärdsbrottsligheten som dessutom tenderar öka i omfattning ju mer kommunerna arbetar mot den. Välfärdsbrottsligheten utmanar inte enbart kommunens interna arbetsprocesser och rutiner och den tillitsbaserade värdegrunden som kommunerna arbetar enligt. Välfärdsbrottsligheten ställer även högre krav på kommunens roll i välfärdssamhället. Kommunerna visar initiala tecken på att integrera arbetet mot välfärdsbrottsligheten i sin viktiga roll som tillhandahållare och ansvarig för den kommunala välfärden. I flera kommuner har tjänster specificerade för arbetet har tillsatts, handlingsplaner och internkontrollplaner har eller ska klubbats igenom och kommun- och myndighetsöverskridande samarbeten har etablerats. Det finns en tydlig målmedvetenhet att fortsätta utvecklas i arbetet mot välfärdsbrottsligheten, vilket kommer att vara väsentligt för att ta sig an den växande välfärdsbrottsligheten som påverkar vårt välfärdssamhälle.

Referenser

- Åklagarmyndigheten. (2024). *Bidragsbrott*. <https://www.aklagare.se/om-brottsligheten/olika-brottstyper/Bidragsbrott/>
- Andersen, J. G. (2012). *Welfare States and Welfare State Theory* [Working paper].
- Bidragsbrottslag, 2007:612 (2007).
- Brå. (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner: Fel och oegentligheter bland företag och föreningar* (2022:1). Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Brå. (2023a). *Ekonomisk brottslighet: Kriminalpolitik, brottsutveckling och bekämpning från 1980-talet till idag*. Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Brå. (2023b). *Klassificering av brott: Anvisningar och regler*. Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Brå. (2024a). *Begrepp och definitioner 2024*. Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Brå. (2024b). *Välfärdsbrott*. <https://bra.se/forebygga-brott/forebyggande-utifran-amne/valfardsbrott.html>
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), 221–258. JSTOR.
- Brottsbalk, 1962:700 (1962). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/brottsbalk-1962700_sfs-1962-700/
- Ekobrottsmyndigheten. (2024). *Om ekobrott*. <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-ekobrott/>
- Ekonomistyrningsverket. (2023a). *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdsystemen—En samlad analys av måluppfyllelsen för 2022* (2023:26).
- Ekonomistyrningsverket. (2023b). *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen* (2023:22).
- Ekonomistyrningsverket. (2023c). *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdsystemen – förslag på åtgärder 2023* (2023:25).
- FAR. (2024). *11 åtgärder mot ekonomisk brottslighet*.
- Foley, C. F. (2011). Welfare payments and crime. *The Review of Economics and Statistics*, 93(1), 97–112. JSTOR.
- Gunnarson, C. (2023). *Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun* [Forskningsrapport]. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS).
- Knepper, P. (2012). An International Crime Decline: Lessons for Social Welfare Crime Policy? *Social Policy & Administration*, 46(4), 359–376. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2012.00838.x>
- Lag (1993:387) Om Stöd Och Service till Vissa Funktionshindrade, 1993:387 (1993).
- Lag (2023:196) Om Kommuners Ansvar För Brottsförebyggande Arbete, 2023:196 (2023). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2023196-om-kommuners-ansvar-for_sfs-2023-196/
- Nationalencyklopedin. (2024). Välfärd. In *Nationalencyklopedin*. NE Nationalencyklopedin AB. <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/valfard>
- Polismyndigheten. (2023). *Myndighetsgemensam lägesbild: Organiserad brottslighet 2023*. Nationella operativa avdelningen.

- Rostami, A., & Mondani, H. (2024). *Kriminella entreprenörer—En studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet*. Stockholms Handelskammare.
- SKR. (2021a). *Kommunernas åtaganden*. <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommunernasataganden.3683.html>
- SKR. (2021b). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan: Från bidragsfusk till systembotande brottslighet*. Sveriges kommuner och regioner (SKR).
- SKR. (2024). *Från fusk till systembotande brottslighet—Om välfärdsbrottslighet* [Digital föreläsning]. <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/hotmotdemokratiochsamhallssystem/valfardsbrottslighet/omvalfardsbrottslighet.79330.html>
- Socialtjänstlag, 2001:453 (2001). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/
- SOU. (2017). *Kvalificerad välfärdsbrottslighet—Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (2017:37; Statens Offentliga Utredningar).
- SOU. (2018). *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen – en utvärdering* (Statens Offentliga Utredningar 2018:14).
- SOU. (2020). *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen* (Statens Offentliga Utredningar 2020:35).
- Stefan, G. M. (2015). European Welfare State in a Historical Perspective. A Critical Review. *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 7(1), 25–38. ProQuest One Academic; Publicly Available Content Database; Social Science Premium Collection.

Bilaga A Intervjufrågor till kommuner

Inledande (bakgrunds-)frågor

1. Vilken yrkesroll har du idag och hur länge har du arbetat i den rollen?
2. På vilket sätt och i vilken utsträckning arbetar du med välfärdsbrottslighet med kommunal fokus?

Välfärd och välfärdsbrottslighet som begrepp

3. Hur skulle du beskriva välfärd i kommunalt perspektiv?
4. Är något välfärdsområde mer centralt i er kommun?
5. Hur skulle du beskriva välfärdsbrottslighet i kommunalt perspektiv?
6. Vilka konkreta kriterier används för att definiera vad som räknas som välfärdsbrott?
7. I vilka välfärdsområden är välfärdsbrottsligheten speciellt tydlig i ett kommunalt perspektiv?
8. Upplever du att det finns skillnader i förståelsen och användningen av begreppet välfärdsbrottslighet, t.ex. i kommunalt eller statligt perspektiv? Om ja, på vilket sätt?
9. Vad upplever du att bör specificeras kring begreppet välfärdsbrottslighet för att lättare kunna använda begreppet i kommunens verksamhet?
10. Hur ser den interna kunskapsspridningen kring välfärdsbrottslighet ut i kommunen?
 - a. Kan den interna kunskapsspridningen utvecklas på något sätt?

Kommunens roll och arbetet med välfärdsbrottslighet i den kommunala verksamheten

11. I din kommun, vilken enhet ansvarar idag för arbetet med välfärdsbrottslighet?
12. Vilken roll har kommunerna i arbetet med välfärdsbrottslighet?
13. På vilket sätt arbetar din kommun mot välfärdsbrottsligheten och olika delar av processen?
 - a. I arbetet kring upphandling?
 - b. I arbetet kring uppföljning?
 - c. Exempel?
14. I vilken del av arbetet mot välfärdsbrottsligheten finns störst utmaningar idag?
15. I vilken del av arbetet mot välfärdsbrottsligheten känner ni er starka idag?
16. Vad krävs för ett fungerande och ändamålsenligt arbete mot välfärdsbrottsligheten enligt dig?
 - a. I arbetet kring upphandling?
 - b. I arbetet kring uppföljning?

Samarbetet kring välfärdsbrottslighet

17. Hur ser samarbetet ut kring arbetet mot välfärdsbrottsligheten internt mellan förvaltningar/verksamheter?
 - a. Vad fungerar bättre och sämre i det samarbetet?
18. Hur ser samarbetet ut kring arbetet mot välfärdsbrottsligheten externt med aktörer utanför kommunen (andra kommuner eller myndigheter)?
 - a. Vad fungerar bättre och sämre i det samarbetet?

Bilaga B Intervjufrågor till myndigheter och övriga organisationer

Inledande (bakgrunds-)frågor

1. Vilken yrkesroll har du idag och hur länge har du arbetat i den rollen?
2. På vilket sätt och i vilken utsträckning arbetar du med välfärdsbrottslighet med kommunal fokus?

Välfärd och välfärdsbrott som begrepp

3. Hur skulle du beskriva välfärd (i ett kommunalt perspektiv)?
4. Hur skulle du beskriva välfärdsbrottslighet (i ett kommunalt perspektiv)?
5. Vilka konkreta kriterier används för att definiera vad som räknas som välfärdsbrott?
6. Upplever du att det finns skillnader i förståelsen och användningen av begreppet välfärdsbrottslighet, t.ex. i kommunalt eller statligt perspektiv? Om ja, på vilket sätt?
7. Vad upplever du att bör specificeras kring begreppet välfärdsbrottslighet för att lättare kunna använda begreppet i samarbetet med kommunerna?

Samarbetet kring välfärdsbrottslighet

8. Vilken typ av kunskapsspridning kring välfärdsbrottslighet sker mellan din organisation och kommunerna?
 - a. Kan den kunskapsspridningen utvecklas på något sätt?
9. Hur ser samarbetet mellan kommuner och din organisation ut kring arbetet mot välfärdsbrottsligheten?
 - a. Vad fungerar bättre och sämre i det samarbetet?

Kommunernas roll och arbetet med välfärdsbrottslighet i ett kommunalt perspektiv

10. Vilken roll har kommunerna i arbetet mot välfärdsbrottsligheten?
11. I vilken del av arbetet mot välfärdsbrottsligheten finns störst utmaningar för kommuner idag?
12. I vilken del av arbetet mot välfärdsbrottsligheten är kommunerna starka idag?
13. Vad krävs för ett fungerande och ändamålsenligt arbete mot välfärdsbrottsligheten i ett kommunalt perspektiv enligt dig?