

Välfärdsbrott mot kommuner och regioner

Fel och oegentligheter bland företag och föreningar

Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på www.bra.se. På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till tillgangligt@bra.se

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Författare: Henrik Angerbrandt, Johanna Skinnari och Anna Jonsson

ISSN-nummer: 1100-6676

urn:nbn:se:bra-1032

© Brottsförebyggande rådet 2022

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, e-post info@bra.se, www.bra.se

Välfärdsbrott mot kommuner och regioner

Fel och oegentligheter bland företag och föreningar

Rapport 2022:1

Förord

Brå har fått i uppdrag av regeringen att genomföra en studie av välfärdsbrott mot kommuner och regioner som involverar företag eller föreningar. Brå har tidigare undersökt bidragsbrott och andra välfärdsbrott i flera rapporter (se exempelvis Brå 2005:10, Brå 2007:23, Brå 2008:6, Brå och ISF 2011:12, Brå 2015:8, Brå 2016:9), men detta är första gången vi riktar blicken mot välfärdsbrott som drabbar kommuner och regioner.

Rapporten har författats av utredarna Henrik Angerbrandt, Johanna Skinnari (projektledare) och Anna Jonsson. Utredaren Erik Madsén har också bidragit till studien genom datainsamling, bearbetningar och analys av underlag. Assistenterna Aravella Lejonstad och Leila Sultan har transkriberat intervjuerna.

Professor emeritus i sociologi Sven-Åke Lindgren och docent i sociologi Oskar Engdahl, båda vid Göteborgs universitet, har vetenskapligt granskat utkast till rapporten och lämnat värdefulla synpunkter. Det är dock Brå som i alla avseenden är ansvarig för innehållet i rapporten.

Vi vill även tacka andra som har läst och kommenterat manusutkast. En förutsättning för studiens genomförande har varit att Brå fått tillgång till ärenden och att personer besvarat enkäten och deltagit i intervjuer. Ett särskilt tack riktas till alla som på dessa sätt bidragit till projektet.

Stockholm i mars 2022

Björn Borschos
Tillförordnad generaldirektör

Daniel Vesterhav
Enhetschef

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	7
Brås bedömning och förslag	9
Inledning.....	16
Frågeställningar.....	18
Välfärdsbrott och felaktigheter	18
Avgränsningar	19
Metod och material.....	20
Disposition	24
Marknader och villkor.....	25
Aktörerna agerar på en kvasimarknad.....	25
Tillitsbaserad styrning.....	25
Skilda villkor för tillträde till olika välfärdsmarknader	26
Villkor och marknadsmodeller	31
Uteslutningsgrunder i LOU och LOV.....	45
Brottsbelastade personer kan ta sig in på marknaden	47
Avtal.....	49
Ersättningsmodeller.....	52
Viktiga poänger från kapitlet.....	54
Vilka felaktigheter upptäcker kommuner och regioner?.....	55
Olika sätt att upptäcka felaktigheter	55
Felaktigheter upptäcks främst inom vissa branscher	59
Ersättningsmodellerna medför olika incitament till fel	60
Felaktigheter och brott inom olika ersättningsmodeller.....	61
Fyra typer av oseriösa aktörer bakom företag och föreningar	72
Påtryckningar.....	76
Viktiga poänger från kapitlet.....	77
Uppföljning.....	79
Grundvillkor för uppföljning.....	79
Prioritera välfärdsbrott genom organisering.....	83

Välja objekt att följa upp.....	87
Metoder för uppföljning	91
Utmaningar även vid systematisk uppföljning	96
Viktiga poänger från kapitlet.....	105
Åtgärder och sanktioner.....	107
Sanktioner som vidtas av kommuner och regioner	108
Tillsynsmyndigheternas åtgärder	113
Brottsanmälan	115
Viktiga poänger från kapitlet.....	117
Brottsbekämpande myndigheter.....	119
Utmaningar kopplade till polisanmälningarna	119
Bevis – svåra att komma över, och ofta otillräckliga	122
Bristande resurser, särskilt för dessa stora ärenden	127
Prioriteringar	129
Viktiga poänger från kapitlet.....	131
Slutsatser	132
Varierande förutsättningar och beredskap	132
Lokal kunskap och insyn är avgörande.....	133
Öka kapaciteten för att upptäcka felaktigheter	134
Glappet mellan myndigheter samt kommuner och regioner	135
Referenser	137
Bilageförteckning	145
Bilaga 1 Felaktigheter: exempel hemtjänst	146
Bilaga 2 Felaktigheter: exempel föreningsbidrag.....	148

Sammanfattning

Den här rapporten handlar om felaktiga utbetalningar från kommuner och regioner till företag och föreningar. En kartläggning har gjorts av de typer av felaktigheter som kommuner och regioner upptäckt. De spänner från brottsliga upplägg till mer omfattande former av överutnyttjande. Analysen i rapporten görs på en systemnivå, med nedslag i områden som hemtjänst, föreningsbidrag, personlig assistans, vårdgivare etc. I rapporten analyseras också hur kommuner och regioner arbetar med att förebygga och åtgärda felaktigheter, samt hur dessa välfärdsbrott hanteras inom rättsväsendet. I rapporten beskrivs såväl utmaningar som goda exempel för kommuner och regioner att ta intryck av, för att utveckla sitt arbete mot välfärdsbrott. Undersökningen baseras på intervjuer med 166 personer, en analys av 97 ärenden och en enkät riktad till landets alla kommuner.

Ett utmärkande drag för de områden som här studeras är att företag och föreningar verkar på en särskilt skyddsvärd marknad. Därför finns vissa spärrar för privata aktörer att etablera sig på marknaden. Det handlar om lämplighetsprövningar som görs av myndigheter vid tillståndsgivning och av kommuner respektive regioner inför avtalsskrivning. Dessa spärrar fångar dock inte upp alla oseriösa aktörer, eftersom kraven för att få utesluta någon aktör är högt ställda. Det krävs inte heller tillstånd inom alla välfärdsområden; framför allt är vårdgivare undantagna. Felaktigheter kan dessutom uppkomma först efter att aktören etablerat sig på marknaden. Särskilt svårt är det att utestänga företag som använder trovärdiga målvakter och bulvaner eller som satt i system att byta ut styrelsen om företrädare bedömts vara olämpliga.

Vad gäller föreningsbidrag är motsvarigheten till lämplighetsprövningen av företagen de villkor och krav som kommuner och regioner ställer på de föreningar som vill kvalificera sig för medel. Dessa krav är generellt sett mycket lägre, eftersom föreningsbidrag syftar till att stötta en ideell verksamhet, medan resterande områden förväntas leverera en tjänst åt kommunen respektive regionen.

Kommuner och regioner kan också förebygga felaktigheter genom att ställa krav på leverantörer och underleverantörer i sina avtal. Det gäller såväl vad ersättningen avser som att säkerställa insyn och tillgång till information från de privata aktörerna i syfte att kunna följa upp verksamheterna. I vilken

utsträckning som kommuner och regioner arbetar med att utveckla avtal och uppföljning skiljer sig åt. En faktor av betydelse är hur stor roll privata aktörer spelar inom välfärdssystemen i kommunen respektive regionen, vilket varierar stort. En annan viktig faktor är om det finns beredskap och stöd inom organisationerna för att bedriva uppföljningsarbete (av både egen verksamhet och privata aktörer).

Felaktigheter upptäcks av kommuner och regioner på en rad olika sätt. Det vanligaste är via tips och klagomål. Dessa kan komma från t.ex. brukare, patienter eller boende, eller från personal, både i de aktuella verksamheterna och i konkurrerande verksamheter. Mer systematiskt uppföljningsarbete kan resultera i en ökad förmåga att upptäcka felaktigheter genom identifierade avvikelser. Inom uppföljning av vård och hemtjänst finns störst möjligheter att jämföra verksamheternas rapportering och utfall. I dagsläget inriktas uppföljningsarbetet framför allt mot större avvikelser och tydliga felaktigheter. Det krävs mer resurser och erfarenhet för att också fånga upp mindre uppenbara fall och identifiera fall i gråzonen. Uppföljningsarbetet försvåras dock av att information, utredningskapacitet och ansvar ofta är fördelat över organisationsgränser inom kommunerna och regionerna, på exempelvis handläggning, ekonomi och juridik. Vissa kommuner och regioner har därför samlat olika kompetenser i särskilda enheter eller samarbetsforum, för att möjliggöra och effektivisera uppföljningar.

De allra flesta fall av upptäckta felaktigheter hanteras av kommunen respektive regionen genom dialog med företaget eller föreningen. Syftet är att tydliggöra regelverk och förändra beteendet. Vissa kommuner och regioner använder sig också av andra åtgärder, såsom viten eller att säga upp avtal. I undantagsfall görs en anmälan till rättsväsendet, tillsynsmyndigheter eller Skatteverket. Det är vanligt att polisanmälan läggs ner. För rättsväsendet är det svårt att bevisa den brottsliga gärningen i relation till verksamheter och avtal som i många fall är komplexa, och att bevisa vem eller vilka som är gärningspersoner. Det kan vara svårt att avgöra om det är kommunen eller regionen som inte skrivit tillräckligt specifika avtal och misslyckats med uppföljningen eller om utföraren överutnyttjar systemen. En annan svårighet är att avgöra om ansvaret ska tillskrivas en individ, alternativt företaget eller föreningen som juridisk person. Det är inte heller alltid givet vem som ska ses som företrädare för företaget eller föreningen. En särskild svårighet finns vid föreningar, där företrädarna kan ha bytts ut över tid och uppgifter kring detta ofta saknas i myndighetsregister.

Brås bedömning och förslag

I det följande redogörs för Brås bedömningar och förslag, som handlar om att både förbättra förutsättningarna för och utveckla arbetet mot företags och föreningars välfärdsbrott.

Förhindra oseriösa aktörers tillträde på marknaden

Den mest effektiva åtgärden mot välfärdsbrott är att aldrig ge oseriösa aktörer tillträde till marknaden. Tillståndsplikt ger störst möjligheter att stänga ute dessa aktörer, men tillståndsprövsprocessen kan utvecklas ytterligare. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har själva lyft behovet av att harmonisera och skärpa regelverken på området och att öka möjligheterna till informationsdelning mellan myndigheter, kommuner och regioner (se t.ex. IVO 2020a, 2020b, IVO 2021). Brå ser positivt på en utveckling av tillståndsprövningen i den riktning som IVO föreslår, och anser att olika aspekter av tillstånds- och tillsynsprocesserna kan förstärkas, exempelvis genom att den juridiska personens ansvar betonas i högre grad. I dagsläget görs det i större utsträckning i alkohollagen och yrkestrafiklagen än inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Rimligen är välfärdssektorn minst lika skyddsvärd. Dock råder osäkerhet kring i vilken utsträckning det är möjligt för företag att byta ut de företrädare som bedöms vara olämpliga, och på så sätt få fortsätta bedriva verksamhet inom välfärdssystemen. Om tillsynsmyndigheterna inom välfärdssystemen skulle ha ett tydligare regelverk för att även den juridiska personens lämplighet ska bedömas, skulle detta tillvägagångssätt försvåras.

Brå ser heller ingen anledning till att vilande verksamheter ska behålla tillstånd under en längre tidsperiod, eftersom dessa kan utnyttjas för att överta oseriösa verksamheter. Transparensen kring företags tillstånd och tillsyn bör också öka. Här anser Brå att man kan ta intryck från de tillsynsmyndigheter som arbetar för att förhindra penningtvätt – och som kommunicerar sina beslut från tillsyn om sanktioner, både på webbplatser och i nyhetsbrev.

Brå noterar att aktörer som omfattas av tillståndsplikt granskas mer ingående. Det bör övervägas om fler områden – exempelvis hälso-, sjuk- och tandvård – ska omfattas av tillståndsplikt. En annan tänkbar åtgärd är att utvidga den personkrets som granskas vid upphandlingar och valfrihets-system inom välfärden. En fördel med att låta en tillståndsmyndighet ha

ansvaret för aktörernas inträde på marknaden är att företagen då granskas likvärdigt, oavsett geografisk placering av verksamheten.

Kommuner och regioner behöver också i ökad utsträckning förhindra oseriösa aktörers inträde på marknaden genom sina granskningar av företag vid upphandlingar och valfrihetssystem. Rapporten innehåller goda exempel på hur detta arbete kan bedrivas och utvecklas, men Brå ser också hur vissa regler är svårtolkade eller hindrar uteslutning av oseriösa aktörer. Ett sådant exempel är att uteslutningsgrunderna innehåller ett mycket begränsat antal brottstyper. Dessutom går det inte att få ut belastningsregisterutdrag som specifikt motsvarar dessa brottstyper, vilket medför att kommuner och regioner av proportionalitetsskäl undviker att ta in ett allmänt utdrag. Brå anser att det bör utredas i vilka fall som allvarligt fel i yrkesutövningen kan användas som grund för uteslutning. Sammantaget talar resultaten för att uteslutningsgrunderna vid upphandlingar och valfrihetssystem behöver skärpas och bli mer tillämpbara.

Öka incitamenten för kommuner och regioner att agera

Kommuner och regioner är sedan 2019 skyldiga att följa upp privata utförare samt säkerställa att avtalet gör det möjligt att få information som ger insyn i verksamheten (10 kap. 8–9 § kommunallagen). Den skyldigheten har dock inte fått tillräckligt genomslag. Få, om ens några, kommuner och regioner arbetar systematiskt inom alla områden med uppföljning som sträcker sig längre än till att hantera kraftiga avvikelser och uppenbara felaktigheter. Istället tenderar uppföljningarna att bli grunda, och sällan gå bortom en rituell kontroll av inskickade uppgifter. Detta är som mest markant gällande föreningsbidragen, som inte heller täcks av kommunallagens skrivning. Brå bedömer att väsentligt fler kommuner och regioner än idag bör öka resurserna för uppföljningsverksamheten inom dessa områden.

Av undersökningen framgår också att handläggare kan undvika att granska vissa verksamheter närmare. Det gäller i synnerhet när det finns kopplingar till organiserad brottslighet, när stora ekonomiska värden står på spel eller när aktörer hotar kommunen eller regionen med stämning. Till detta kommer att man riskerar att stå utan en viss typ av verksamhet som kommunen eller regionen är skyldig att förse medborgarna med.

Kommunernas lagstadgade ansvar för brottsförebyggande arbete håller också på att tydliggöras (SOU 2021:49, uppdrag till Brå Ju2021/04249). Enligt förslaget ska kommunerna arbeta kunskapsbaserat vilket innebär att de ska

ta fram lägesbilder med en kartläggning, inklusive orsaker till brott och förutsättningar för att förebygga dem, samt åtgärdsplaner. Kommunerna ska dessutom samordna arbetet med andra aktörer genom så kallade samverkansöverenskommelser. Ekonomisk brottslighet och välfärdsbrottslighet uppmärksammas i lagförslaget och kan framstå som en särskilt svår uppgift för kommunerna. Men när välfärdsbrottslighet kartläggs inom ramen för lägesbilsarbetet stärks förutsättningarna att agera i och med att identifierade problem och risker blir en del av den gemensamma problem-bilden i det brottsförebyggande arbetet med andra aktörer.

Förbättra kommuners och regioners arbete med uppföljning

Resultaten visar betydelsen av att i avtal säkerställa tillgång till material för uppföljning. Det gäller också att vara tydlig med vad företagen får ersättning för och inte. På så sätt kan missförstånd och överutnyttjande förebyggas. Dialogmöten mellan utbetalare och utförare kan tydliggöra såväl regelverken som kommunens eller regionens syn på företagens eller föreningarnas ansvar för eventuella felaktigheter i deras egen eller deras underleverantörers verksamhet. Att dokumentera och förmedla kommunens respektive regionens ståndpunkt är viktigt för att oseriösa aktörer i ett senare skede inte ska kunna hävda att de missförstått.

Kommuner och regioner behöver stärka sin kompetens att tolka uppgifter och dokument som visar företags och föreningars ekonomiska förhållanden. Kunskaperna behöver även öka generellt gällande vilken användbar information som är offentlig, och hos vilken myndighet den finns. Det kan dessutom finnas relevant information om företags och föreningars brister inom den egna kommunen eller regionen, som dock inte fångas upp. Felaktigheter riskerar att framstå som mindre allvarliga, och underlaget blir otillräckligt, på grund av att man inom kommunen eller regionen saknar överblick.

Brå anser att det är viktigt att verksamheterna faktiskt följs upp på det sätt som utlovats i exempelvis avtal. Det gäller även att kontrollera underleverantörer, där det tycks finnas mindre erfarenhet av och beredskap för granskning. Med begränsade resurser behöver kommuner och regioner ta fram principer för att prioritera granskningsobjekt. Rapporten innehåller lovvärda exempel där kommuner eller regioner samarbetar med granskningar för att använda resurserna mer effektivt, vilket dessutom leder till att felaktigheter som annars inte upptäckts kan synliggöras. Det kan till exempel

handla om att en och samma aktör begärt ersättning för en och samma insats från flera olika utbetalare. Idag sker samarbetet mellan olika kommuner eller regioner framför allt mellan handläggare som arbetar med samma välfärdsområden. Brå bedömer att ett ökat utbyte mellan handläggare som arbetar inom olika välfärdsområden kan öka kvaliteten på uppföljningen. Det kan vid en första anblick framstå som osannolikt att en handläggare inom en kommun kan ha väsentlig nytta av utbyte med en handläggare i en region. Samtidigt kan båda arbeta med uppföljning av valfrihetssystem eller med samma typer av granskningar av privata aktörer – om än inom olika välfärdsområden.

Säkerställ informationsdelning

I likhet med en tidigare utredning (Ds 2020:28) visar denna undersökning att det behövs ett tydligare rättsligt stöd för att behandla personuppgifter i kontrollsyfte. Brå anser att kommuner, regioner och tillsynsmyndigheter bör få ta del av utdrag från skattekontot. Uppgifter på utdrag från skattekontot kan inte ändras retroaktivt. I avtal kan kommunen eller regionen kräva att företaget eller föreningen ska skicka dessa direkt, via Skatteverkets e-tjänst för att undvika risk för manipulation. Behov finns dock även när avtal saknas, exempelvis vid personlig assistans eller inför upphandlingar och inträde i valfrihetssystem (jfr Finansdepartementet 2022, Bygghandelskommissionen 2022). Dessutom bedömer Brå att kommuner, regioner och tillsynsmyndigheter behöver få tillgång till månatliga arbetsgivardeklarationer på individnivå, för att kunna kontrollera om arbetsgivaren betalar lön och skatt för arbetstagare som exempelvis tidsredovisar utförd hemtjänst eller personlig assistans. Uppgifterna kan även behövas för att kontrollera vem arbetstagaren är. Enstaka fall finns visserligen där myndigheter begärt ut uppgifterna från Skatteverket med hänvisning till den så kallade generalklausulen (Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) 10 kap. 27 §) och därmed exempelvis kunnat förhindra felaktiga utbetalningar eller återkalla tillstånd. Det är dock inget som tillämpas systematiskt.

Möjligheterna att dela information är mer begränsade för kommuner och regioner än vid utbetalningar från statlig sektor. Skälet är att utbetalningarna framför allt sker inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst, där det ofta är fråga om känsliga personuppgifter. För att kunna stoppa och åtgärda felaktiga utbetalningar behöver man dock ibland kunna dela information om enskilda, vars personuppgifter missbrukas av en aktör för att få ut ersättning på felaktiga grunder. Individerna kan själva vara omedvetna om att de

utnyttjas. Fabricerade uppgifter kan blandas med riktiga, vilket innebär att uppgifterna kan avslöja detaljer om deras hälsotillstånd. Individerna kan dessutom drabbas på så sätt att de dels får mindre hjälp än de behöver, dels blir utsatta för undermålig, alternativt direkt skadlig, vård och omsorg. I vågskålen ligger alltså inte endast den enskildes integritet, utan även rätten till säker, offentligt finansierad välfärd av god kvalitet. En ytterligare aspekt är att det kan medföra obehag för en enskild att dennes personuppgifter utnyttjas, särskilt när omfattningen inte blir ordentligt klarlagd av rättsväsendet.

Brå bedömer att den sekretessbrytande paragrafen 10 kap. 2 § OSL kan användas i större utsträckning. Paragrafen säger att en uppgift får lämnas om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Det kan också noteras att det i socialtjänstlagen 12 kap. 10 § hänvisas till denna paragraf för att klargöra att polisanmälan kan göras av brott som hindrar nämndens verksamhet, utan hinder av sekretess. Det finns dessutom skäl att utvidga underrättelseskyldigheten (se avsnittet Använd rättsväsendet, nedan).

För att tillståndsplikten ska kunna fungera ändamålsenligt anser Brå att det vid tillståndspliktiga verksamheter ska finnas en sekretessbrytande bestämmelse för att få tillgång till den information tillståndsmyndigheten behöver från andra myndigheter (som vid alkohollagen 9 kap. 8 §).

Behov av nationella register

I rapporten framkommer att utbetalarna behöver ha tillgång till information om i vilka andra kommuner och regioner som de företag och föreningar de kommer i kontakt med är verksamma. Det skulle göra kommuner och regioner mindre beroende av att företagen och föreningarna själva underrättar dem om var de är verksamma och om de utreds för felaktigheter av andra utbetalare. Flera av de nationella register som efterfrågas handlar om att sammanställa i vilka kommuner och regioner det kan finnas uppgifter att begära ut. Det gäller till exempel från vilka kommuner, regioner och statliga aktörer föreningar ansökt om bidrag. Möjligen bör det även framgå vilka som är ansvariga företrädare vid ansökningstillfället. Det skulle även behövas ett register över alla avtal (upphandlingar och valfrihetssystem) som kommuner och regioner har med privata aktörer. Dessutom finns behov av ett nationellt register hos IVO över alla aktörer med tillstånd samt tillsyns-ärenden. I detta sammanhang går det med fördel att beakta alkoholregistret

(13 kap. alkohollagen), som kommuner men även Skatteverket har direktåtkomst till.

Brå anser att det finns mycket att vinna på att samordna kommuners och regioners information för att identifiera oseriösa aktörer. Det bör därför utredas vilka förutsättningar som finns för att skapa nationella register på ovanstående områden.

Utveckla sanktioner och åtgärder

Brå bedömer att arbetet med sanktioner och åtgärder mot felaktigheter behöver utvecklas. Lovande exempel finns i vissa kommuner och regioner, men i andra kommer man sällan förbi dialogmetoden, ens vid upprepade felaktigheter. Kommuner och regioner behöver i sina avtal skapa möjligheter för verkningsfulla sanktioner. För föreningsbidragens del kan utbetalarna använda sina villkor på liknande sätt. Utmaningen är större inom de områden där utbetalaren saknar avtal med utföraren, till exempel inom personlig assistans och den så kallade nationella taxan, vilket begränsar sanktionsmöjligheterna.

Det finns anledning att inte öka den totala administrativa bördan för företag och föreningar, men när det handlar om upprepade fel som inte varit allvarliga nog att leda till sanktioner, kan det finnas skäl att öka kraven på insyn ytterligare. Brå bedömer dessutom att kommuner och regioner, vid återkommande felaktigheter, kan arbeta särskilt med kännbara viten och överföring av vissa kontrollkostnader på utförare, samt att företagen inte tillåts utöka sin verksamhet under utredningstiden.

Av analysen framgår att lagstiftaren har lämnat åt domstolarna att utveckla praxis för var gränserna går för tillämpningen av exempelvis uteslutningsgrunderna i lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om valfrihets-system (LOV), sekretessbrytande regler samt vissa åtgärder (såsom häva avtal). I dagsläget finns oklarheter, vilket gör att kommuner och regioner agerar olika. Det är dock resurs- och tidskrävande att driva fram praxis. Brå bedömer att de flesta kommuner och regioner inte har kapacitet nog att både hantera de förseningar och osäkerhetsmoment som uppstår i de lokala välfärdssystemen och samtidigt driva rättsfall, med allt det innebär.

Använd rättsväsendet

Företagen och föreningarna i undersökningen begår brott av skilda slag, som spänner över både Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens brottskataloger. Kommuner och regioner har inte verktyg att ta fram ett tillräckligt underlag, vilket innebär att ärenden inte alltid hamnar rätt från början. Det bidrar till ineffektivitet i utredningsarbetet. För att kunna utreda dessa ärenden kan det också krävas särskild specialistkunskap.

Brå delar den bedömning som görs i en tidigare utredning (Ds 2020:28) att det av effektivitetsskäl behövs en lag som innefattar företags brott mot välfärdssystemen. I utredningen föreslås att det kan lösas genom att bidragsbrottslagen utvidgas till att omfatta företag eller genom att en motsvarande lag införs om privata aktörers välfärdsbrott. Brå instämmer också i att det behövs en lag om underrättelseskyldighet rörande företags välfärdsbrott motsvarande den som finns gällande bidragsbrott (2008:206). Att regionerna bör omfattas har även föreslagits av den myndighetsgemensamma samverkan MUR (Försäkringskassan 2021). Det är också viktigt att välfärdsbrott mot kommuner och regioner inkluderas om förändringar görs gällande informationsutbyte mellan myndigheter kopplat till utbetalningar från välfärdssystemen (jfr Finansdepartementet 2022).

Brå anser att den brottsförebyggande kompetens som finns inom Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket kan fylla en viktig funktion för utbetalarna när de utformar avtal och villkor (jfr Ds 2020:28). Det skulle indirekt kunna bidra till att överbrygga avståndet mellan avtalsrätt och straffrätt. Skatteverket har till exempel tagit fram material om hur kommuner kan granska personlig assistans och föreningsbidrag, inklusive vilka offentliga uppgifter som är relevanta och kan begäras ut.

En ofta förbisedd aspekt inom rättsväsendet är straffrättens betydelse för företagens inträde på marknaden. För att visa att företrädare är olämpliga krävs i vissa fall brottsbelastning eller att de gjort andra fel som lämnar spår i register. De felaktigheter som här kan komma ifråga är dock sällan prioriterade av brottsbekämpande myndigheter, eftersom de aktuella brotten har lågt straffvärde och ändå kräver resurser att utreda. Brå bedömer att rättsväsendet i vissa fall gällande välfärdsbranscher trots allt bör prioritera dessa mindre grova brott, för att förhindra strategiska personers närvaro på marknaden.

Inledning

Under senare år har så kallade välfärdsbrott uppmärksammats både i den politiska debatten och av utbetalande myndigheter. I termen välfärdsbrott inkluderas i första hand bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemen (jfr Brå 2015:8). Välfärdsbrottsutredningens kriterium för välfärdsbrott är i princip att brotten är samhällsskadliga (SOU 2017:37). Med det avses exempelvis att utbetalningar har skett felaktigt under längre tid eller att utbetalningarna har skett vid enstaka tillfällen men med stora belopp.

Flera statliga utredningar om felaktiga utbetalningar av offentliga medel pågår eller har nyligen avslutats (t.ex. Ds 2020:28, SOU 2020:35, SOU 2021:57, SOU 2019:59, Socialdepartementet 2021:39). De berör framför allt välfärdsbrott som riktas mot statliga utbetalare, trots att kommuner och regioner betalar ut större belopp än staten till privata utförare av välfärdstjänster (SOU 2020:35). Under 2020 köpte Sveriges kommuner in verksamhet för 104 miljarder kronor från privata utförare (privata företag, föreningar, stiftelser och enskilda). Det motsvarar 15 procent av kommunernas kostnader för offentlig verksamhet. Huvuddelen av inköpen gäller vård och omsorg (äldre, personer med funktionsnedsättning samt individ- och familjeomsorg) följt av pedagogisk verksamhet (förskola, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning). Hur mycket verksamhet som köps in från privata leverantörer varierar mellan kommunerna. Det spänner från 2 procent (Olofström) till 44 procent (Täby). Regionerna gjorde samma år inköp från privata utförare för 52 miljarder kronor, vilket motsvarade 18 procent av kostnaderna inom sektorn.¹ De flesta inköp gällde primärvård. I regionerna varierar andelen inköp från privata leverantörer från 4 procent (Region Västerbotten) till 28 procent (Region Sörmland och Region Stockholm)².

Även felaktiga utbetalningar av föreningsbidrag kan anses vara en del av välfärdsbrottsligheten. Under 2019 betalades totalt 4,9 miljarder kronor ut i bidrag och transfereringar från kommuner till ideella föreningar och stiftelser. Den största enskilda posten avsåg bidrag till fritidsverksamhet (på närmare 1,8 miljarder kronor) följt av kulturverksamhet (på närmare

¹ Exklusive kostnader för läkemedel inom läkemedelsförmånen. Verksamhetsområdet Trafik och infrastruktur, som inte behandlas i denna rapport, står för 13,6 miljarder.

² <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/sektornisiffror/kopavverksamhet.35817.html>

1,1 miljarder kronor). Bidrag och transfereringar från regioner till ideella föreningar och stiftelser uppgick 2019 till 2,7 miljarder kronor (SCB 2021). Bidrag ges till ideella föreningar som skapar förutsättningar för regional utveckling av folkhälsa, kultur och bildning. Föreningar kan söka bidrag på upp till flera hundra tusen kronor per år.

Sedan början på 1990-talet, när välfärden drevs närmast uteslutande i offentlig regi, har både andelen och antalet privata utförare växt. Reformerna inom välfärden har steg för steg lett till att fler verksamheter konkurrensutsätts genom olika former av valfrihetssystem (till exempel inom primärvård och äldreomsorg) eller kupongsystem (exempelvis skolpeng) eller genom att verksamhet läggs ut på entreprenad (Björkman, Fjæstad och Alexius 2014).

I Sverige, såväl som internationellt, har det skett en förskjutning mot att välfärdsbrott inte bara begås av individer som är systemens mottagare (Kim och Maroulis 2018, Jesilow 2012). Senare studier och genomlysningar visar att gärningspersonerna allt oftare är en utförare i form av föreningar och företag. Även kopplingar mellan välfärdsbrott och organiserad brottslighet har alltmer kommit i centrum för diskussionen (Finansdepartementet 2019, Polismyndigheten 2019, NOA 2022).

I och med att nya offentligt finansierade marknader skapats inom välfärden, har även nya regleringar som styr villkoren för finansiering, konkurrens och kvalitet utformats. Det kan finnas incitament för vissa företag att kringgå regleringar eller hitta kryphål för att på ett otillbörligt sätt ta del av pengar. På en offentligt finansierad marknad, en så kallad kvasimarknad, styrs efterfrågan inte av den enskildes (kundens) betalningsförmåga eller betalningsvilja, utan av offentliga regler och budgetbeslut (Le Grand och Bartlett 1993). Det är med andra ord inte personen som tar del av tjänsten som betalar (hela beloppet). Brå har därför fått i uppdrag av regeringen att:

kartlägga problemen med företags och andra organisationers välfärdsbrott mot kommuner och regioner och identifiera åtgärder mot dessa problem. Brå ska identifiera och sprida goda exempel på åtgärder som vidtas av kommuner och regioner, om det bedöms som lämpligt kan det t.ex. ske i form av en vägledning. Brå ska även göra en så kallad crime proofing-analys för att identifiera svaga regelverk som skapar möjligheter för överutnyttjande och direkt brottslighet. Vidare ska Brå lämna förslag i syfte att underlätta och effektivisera rättsväsendets utredningsarbete. Brå ska i tillämpliga delar beakta resultaten från uppdraget

(Ju2020:B)³ om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset.

Frågeställningar

Utifrån uppdragstexten har vi formulerat följande frågor, som besvaras i rapporten:

1. Vilka inträdeskrav samt exkluderingsmöjligheter finns för de företag och föreningar⁴ som omfattas av de aktuella välfärdssystemen?
2. Hur upptäcker kommuner och regioner välfärdsbrott och andra felaktigheter? Hur ser felaktigheterna ut och vilka områden drabbas?
3. Vilka strategier och metoder för uppföljning använder kommuner och regioner? Vilka hinder och möjligheter finns och hur kan arbetet utvecklas?
4. Hur arbetar kommuner och regioner med åtgärder och sanktioner mot felaktigheterna och hur kan arbetet utvecklas? Vilka åtgärder vidtar andra myndigheter för att förebygga eller förhindra felaktigheter som drabbar kommuner och regioner?
5. Vilka svårigheter uppstår hos de brottsbekämpande myndigheterna i samband med anmälningar och utredningar av välfärdsbrott?
6. Finns rättsliga oklarheter eller svagheter som möjliggör felaktigheter eller försvårar upptäckt och utredning av dessa (så kallad *crime proofing*)?

Välfärdsbrott och felaktigheter

Det finns ännu ingen allmänt vedertagen definition av vad som utgör välfärdsbrott, även om ämnet har börjat studeras alltmer. En anledning till avsaknaden av vedertagen definition är att det heller inte är givet vad som ska inbegripas i begreppet *välfärd*. Ofta avses de offentligt finansierade trygghetssystem som gör att människor som är sjuka, arbetslösa eller gamla

³ Resultaten har presenterats i Ds 2020:28.

⁴ För läsbarhetens skull inkluderar vi i begreppet *företag* genomgående även andra verksamhetsformer som stiftelser, ekonomiska föreningar och kooperativ. I praktiken är de flesta aktiebolag. När vi skriver *föreningar* menar vi ideella föreningar.

kan få stöd och hjälp av samhället, såsom socialförsäkringar, vård och omsorg. Det kan dock finnas anledning att i välfärdssystemen också räkna in andra, mer generella stöd, som har önskvärda konsekvenser för samhällsutvecklingen (såsom pedagogisk verksamhet och föreningar som arbetar med folkbildning, idrott, kultur och demokrati).

Välfärdsbrott handlar med andra ord om att offentliga utbetalningar, inom politikområden som svarar för samhällets och medborgarnas välbefinnande på felaktiga grunder tillfaller utföraren. Det innebär att vi gör en gränsdragning gentemot andra inköp med offentliga medel där det direkta syftet inte är att gynna den enskilde medborgaren (till exempel inköp av byggnadsarbete för en kommuns räkning), som därmed faller utanför rapportens fokus.

Även om uppdraget tar sikte på välfärdsbrott har det under projektets gång blivit tydligt att det ofta är svårt för kommuner och regioner att avgöra vilka felaktigheter som utgör brott och vilka som inte gör det. Det finns dessutom, generellt sett, svårigheter att lagföra företag eller rättare sagt de individer som står bakom företaget som begår brott mot välfärdssystemen (Ds 2020:28), vilket motiverar att studien inte enbart har undersökt avgjort brottsliga upplägg, utan istället har kartlagt alla de typer av felaktigheter som kommuner och regioner upptäckt. Kommuner och regioner använder även bland annat avtalsrättsliga åtgärder mot företag som inte följer regelverket. Det kan då handla om åtgärder såsom kvittning, återkrav, hävda avtal eller stoppade utbetalningar. Även dessa insatser redovisas alltså inom ramen för analysen av hur kommuner och regioner arbetar mot välfärdsbrott.

Avgränsningar

Studien ska bidra till att öka kunskapen om välfärdsbrott mot kommuner och regioner, samt om hur de arbetar för att förhindra brott och felaktigheter. Brottslighetens omfattning har däremot inte studerats, i vare sig antal felaktiga utbetalningar, storlek på beloppen eller förändring över tid.

Studien är inriktad på brott som genomförs med hjälp av företag eller föreningar, och omfattar alltså inte sådana ersättningar och bidrag som riktar sig direkt till individer (exempelvis försörjningsstöd). Projektet är vidare avgränsat till de bidrag och ersättningar som betalas ut av kommuner och regioner. Det innebär att statliga bidrag och ersättningar inte inkluderas om det inte finns särskilda skäl, såsom att huvudmannskapet delas med kommun eller region.

Slutligen har studiens ambition inte varit att kartlägga specifika ersättningsområden i detalj, utan att göra en analys på systemnivå, vilket inte gjorts tidigare. Tidigare uppmärksammade brister har lett till utredningar av specifika områden, inte minst personlig assistans (t.ex. Socialdepartementet 2018, SOU 2012:6). Valfärdssystemen har dock gemensamma risker och förutsättningar, vilket innebär att brister respektive lösningar som upptäckts inom ett område i själva verket kan vara gemensamma för flera av dem (jfr Brå 2015:8, Delegationen för korrekta utbetalningar 2018).

Metod och material

Flera olika typer av material ligger till grund för undersökningen. En utgångspunkt för materialinsamlingen har varit att fånga upp ett brett spektrum av brottsupplägg, såväl kommuners som regioners arbete och olika typer av utsatta välfärdsområden. I studien prioriteras goda exempel på kommuners och regioners arbete, liksom exempel på en variation av brottsupplägg, framför att rangordna efter vad som är vanligast. Detta är delvis en konsekvens av att de områden som behandlas i rapporten skiljer sig åt, både vad gäller hur omfattande verksamhet som bedrivs och hur stor roll privata aktörer spelar inom området. I vilken utsträckning privata aktörer ges tillträde till marknaden skiljer sig dessutom mellan kommuner och regioner, liksom mellan olika områden. Exempelvis kan en kommun ha många privata hemtjänstföretag, men få privata särskilda boenden.

För att få en bred och översiktlig bild av kommuners erfarenheter och arbetssätt skickade vi ut en *enkät* till samtliga 290 kommuner. Enkäten skickades till förvaltningschefer för äldreomsorg, kultur, idrott och fritid, socialtjänst, utbildning samt säkerhetschefer.⁵ Totalt sändes enkäten till 1 341 respondenter. Efter samråd med SKR enligt förordning (1982:688) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner begränsades antalet frågor som ställdes i enkäten. Frågorna gällde 1) om respondenten hade kännedom om huruvida ersättnings- eller bidragssystem som involverar företag eller föreningar har utsatts för fusk/oegentligheter/brott inom välfärdssektorn det senaste året, 2) om kommunen arbetar med förebyggande eller kontrollerande insatser inom

⁵ Eftersom kommunerna är organiserade på olika sätt, bad vi kommunerna om e-postadresser att skicka enkäten till. Hur många personer som mottog enkäten i kommunerna skiljer sig därför åt mellan kommunerna, beroende på hur deras förvaltningar är organiserade (exempelvis hör äldreomsorg och socialtjänst till samma förvaltning i vissa kommuner, men inte i andra).

området, 3) om kommunen samverkar internt eller externt för att förhindra välfärdsbrott, samt 4) om de upplever att det finns luckor eller hinder i lagar, förordningar eller föreskrifter som kan utnyttjas av företag eller föreningar. De som svarade ja på de övergripande frågorna fick även svara på följdfrågor med möjlighet till fritextsvar. Svar inkom från 476 personer, vilket motsvarade 35 procent av de tillfrågade personerna. Sammanställt på kommunnivå har enkäten besvarats av minst en av kommunens förvaltningar i 259 av Sveriges 290 kommuner (89 procent). Skillnaden synliggör att respondenterna fick möjlighet att antingen svara förvaltningsvis eller att samla ihop kommunens erfarenheter och svara via en respondent. I rapporten redovisas samtliga enkätresultat på kommunnivå.

Vi har även genomfört sammanlagt 73 *intervjuer* med totalt 166 personer. Intervjupersonerna ger den mest initierade bilden, och därför utgör intervjuerna stommen i materialet. Samtliga intervjuer genomfördes digitalt, via videolänk, med några få undantag. Dessa genomfördes antingen fysiskt eller via telefon. Intervjuerna varade mellan 40 minuter och två timmar. De spelades in, med intervjupersonernas medgivande, och transkriberades därefter. Utöver intervjuerna följdes även vissa enkätsvar upp via e-post eller telefon. De utdrag ur intervjuerna och samtalen som redovisas i rapporten har anonymiserats och bearbetats till läsbar form.

Den största gruppen intervjupersoner bestod av 67 individer, fördelade på landets samtliga 21 regioner. Dessa personer intervjuades för att kartlägga regionernas erfarenheter och kom från olika funktioner där de kommit i kontakt med välfärdsbrott och felaktigheter. Vi hade efterfrågat intervjupersoner med kunskap om frågan, och då hänvisats till olika funktioner i olika regioner. Intervjupersonerna arbetar till exempel med revision, fördjupad uppföljning, upphandling, läkemedelsuppföljning och regional utveckling, eller som controller, chef för primärvård, regionjurist eller ekonom.

Den näst största gruppen bestod av 56 anställda i kommuner, som även de valts ut för sin erfarenhet av arbete mot välfärdsbrott och felaktigheter. De har haft uppdrag eller tjänster som enhetschef, säkerhetschef, sakkunnig, kvalitets- och utvecklingsansvarig, LOV-samordnare, LSS-handläggare, avtalsansvarig, föreningskoordinator och upphandlare. De är verksamma i små, mellanstora och stora kommuner i såväl norra som södra Sverige.

I både regionerna och kommunerna frågade vi intervjupersonerna om det förekommer brott eller misstankar om brott mot de områden som de själva arbetar med, och vilken typ av felaktigheter de framför allt upptäcker. Vi ställde även frågor om eventuella svagheter i tillstånds- och kontrollsystem, vilka verktyg de använder, samt om de tycker sig sakna verktyg för att upptäcka och utreda felaktigheter. Slutligen ställdes frågor om deras erfarenheter av vilka regelverk som utnyttjas eller innehåller brister.

Även 36 myndighetspersoner inom rättsväsendet, tillsynsmyndigheter och andra samverkande myndigheter har intervjuats. Vid tillståndsmyndigheter har personer valts ut som arbetar med tillståndsprövning eller tillsyn. Dessa har frågats om hur bedömningar görs, vilka svårigheter som uppstår, samt vilka verktyg de har. Inom rättsväsendet har personer med erfarenhet av fall av välfärdsbrott intervjuats (åklagare, poliser, utredare samt personer som arbetar med underrättelseverksamhet). Dessa har varit spridda över landet. Vi har frågat om deras erfarenheter av att arbeta med välfärdsbrott mot kommuner och regioner som involverar företag eller föreningar, vilken typ av ärenden det varit samt framgångsfaktorer respektive svårigheter de ser. Även personer på andra relevanta myndigheter, som Skatteverket och Försäkringskassan, har intervjuats om sina erfarenheter av utbyte med kommuner och regioner, samt vilka svagheter i regelverken som företag och föreningar kan utnyttja.

Det har inte funnits resurser att göra någon omfattande kartläggning av branschens bild av välfärdsbrott. Men för att inte enbart basera rapporten på uppgifter från kommuner, regioner och myndigheter har vi även gjort ett fåtal nedslag bland företag. Vi intervjuade sammantaget sju olika företrädare för företag från olika branscher, såsom hemtjänst, personlig assistans, boenden⁶ och specialistvård.

Därutöver har 97 *ärenden* samlats in och kodats, för att illustrera och fördjupa förståelsen av intervjupersonernas berättelser och fallbeskrivningar. Urvalet har inte kunnat göras utifrån en systematisk sammanställning, utan har baserats på förfrågningar till kommuner, regioner och myndigheter samt på sökningar i en rättsdatabas.⁷ Ärendena utgörs huvudsakligen av beslut

⁶ *Boenden* används som en samlingsterm för olika typer av boenden och hem för placeringar av individer och familjer enligt LSS eller SoL.

⁷ Sökorden inkluderar områden som hemtjänst, personlig assistans, förskrivning av läkemedel och vårdcentral.

från tillsynsmyndigheter, gällande såväl beviljade som nekade och återkallade tillstånd, samt utredningar, hävda avtal och polisanmälningar från kommuner och regioner. Det rör sig också om domar där välfärdsföretag eller föreningar använts som brottsverktyg och om domar från förvaltningsdomstolar där olika regeltolkningar klargörs. Omfattningen på ärendena varierar från några sidor till flera hundra. Ärendena har kodats utifrån en mall för att systematisera information om felaktigheten eller brottet: hur det har begåtts, vem som ligger bakom, vilka regelverk som berörs och vilka åtgärder som har vidtagits.

Crime proofing

I uppdraget ingår att göra en så kallad *crime proofing*-analys för att identifiera svaga regelverk. Vanligtvis syftar en *crime proofing*-analys av regelverk till att identifiera risker, för att det uppstår möjligheter till brott i samband med *ny* lagstiftning.⁸ Utifrån en förståelse av hur brott går till, samt vilka områden och branscher som är drabbade, analyseras hur (en samling) regleringar kan ändras för att förebygga överutnyttjande och brottslighet (Korsell 2018).

I den här undersökningen studeras dock befintliga regelverk. Vi har utarbetat en arbetsmodell som utgår från specifika problem som framkommit i intervjuer och ärenden avseende svagheter i regelverk. Denna modell består av tre delar. Den första innebär att faktagranska och reda ut vilka bestämmelser som de identifierade problemen kan kopplas till – vilket inte alltid framgår av ärenden eller är känt för intervjupersonerna. I den andra delen tittar vi på lagens utformning och intentioner, för att undersöka om det är utformningen eller tillämpningen som är problemet. I den tredje delen identifieras och sammanställs konkreta rättsliga hinder. Utifrån denna modell har vi identifierat vilken lagstiftning som berörs, liksom relevanta avsnitt ur utredningar, propositioner och utskottsbetänkanden. Resultaten av dessa analyser redovisas löpande i rapporten, där de är relevanta.

Materialets begränsningar

Studien fokuserar på brott och regelöverträdelser som anses vara svåra att upptäcka, utreda och definiera – bedrägerier, bidragsbrott och annan ekonomisk brottslighet (jfr Brå 2011:7, ISF och Brå 2011:12, Brå 2015:8,

⁸ *Crime proofing*-analys kan också användas i andra sammanhang, exempelvis för att designa produkter på ett sätt som minskar risken för brott (Armitage och Pease 2008, Ekblom 2017).

Brå 2019:10). Läsaren bör ha med sig att studien inte syftar till att ge en representativ eller fullständig bild av välfärdsbrott. Det ligger därmed i ämnets natur att en kartläggning riskerar att missa väsentliga aspekter av problemet. För att begränsa denna risk har vi frågat efter såväl felaktigheter som brott, gjort intervjuer med många olika yrkesroller i många regioner och kommuner. Det har dock varit enklare att få exempel som rör felaktigheter kopplade till företag än till föreningar. Genom en bred insamling av data, från olika källor och med hjälp av olika metoder, minskas risken för att resultaten påverkas av spektakulära ärenden som tenderar att dominera debatten. Dock kvarstår en viss risk att vi missat ovanliga modus som utbetalare⁹ inte har förutsättningar att upptäcka, samt att enkäten ger en ofullständig bild av hur många kommuner som drabbas av brotten. Det gäller särskilt de kommuner som inte utvecklat något systematiskt arbete mot dessa brott och felaktigheter.

I materialet har vi identifierat flera kommuner och regioner där det finns goda exempel på framgångsrika arbetssätt. Detta har också varit en utgångspunkt i vårt uppdrag och styrt urvalet av intervjupersoner, men det medför en teoretisk risk att vi därmed underskattar utmaningarna för utbetalarna. Intervjupersonerna har generellt valts ut i sin roll som specialister inom sina områden och har varit öppna med svårigheter och brister i såväl system som det egna arbetet. De som arbetat längst med frågan har också reflekterat över problem i olika skeden av utvecklingsarbetet, vilket gör att vi bedömer att vi fångat upp de viktigaste utmaningarna för kommuner och regioner – oavsett nivå på kontrollarbetet.

Disposition

Rapporten omfattar fem resultatkapitel. I det första besvaras frågorna om hur företag och föreningar kommer in i de aktuella välfärdssystemen, liksom vilka sätt som finns för att stänga ute oseriösa aktörer och hur de fungerar. I det andra redogörs för hur kommuner och regioner upptäcker felaktigheter och hur felaktigheterna ser ut. I det tredje beskrivs de strategier och metoder som kommuner och regioner använder för uppföljning. I det fjärde skildras deras och andra myndigheters åtgärder och sanktioner. I det femte och sista resultatkapitlet behandlas de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Rapporten avslutas med slutsatser.

⁹ Används av läsbarhetsskäl i rapporten som samlingsbegrepp för kommuner och regioner.

Marknader och villkor

I det här kapitlet beskriver vi marknader och ersättningsmodeller inom välfärden i kommuner och regioner, samt olika typer av brister som identifierats i materialet. Det handlar om styrning inom välfärden, hur privata aktörer får tillträde till de specifika marknaderna och på vilka villkor. Syftet med kapitlet är inte att ge en helhetsbild av marknadsvillkor inom välfärden, utan att beskriva de regelverk och förutsättningar som kan utnyttjas av oseriösa aktörer. I kapitlet beskrivs också hur kommuner och regioner arbetar för att minska denna risk.

Aktörerna agerar på en kvasimarknad

En kvasimarknad karaktäriseras bland annat av att efterfrågan inte bestäms av kundens betalningsvilja, utan av den offentliga budgeten (Le Grand och Bartlett 1993, Hartman 2011). Betalning utgår alltså inte från den som nyttjar tjänsten utan, i detta sammanhang, kommunen eller regionen. Ett annat utmärkande drag är att det finns olika typer av aktörer på den aktuella marknaden, och att inte alla drivs av ett vinstintresse i första hand. Företag samsas med kooperativ, stiftelser och ekonomiska eller ideella föreningar.

Detta är också något som noterats av flera intervjupersoner. I en del fall menar de att företagen inte alltid är särskilt professionella i rollen som vinstdrivande företag, utan att de i första hand ser till sina brukares intressen. En intervjuperson uttrycker att en konsekvens av detta förhållningssätt är att en utförare kan vara professionell och prioritera den enskildes behov, men vara mindre insatt i företagandets regelverk, såsom redovisningar, försäkringar och skatter. Andra aktörer kan å andra sidan vara skickliga entreprenörer men mindre förtrogna med verksamhetens förutsättningar och innehåll.

Tillitsbaserad styrning

Inom de system som är föremål för den här studien tillämpas tillitsbaserad styrning i större eller mindre omfattning. Denna form av styrning har växt fram som en kritik mot *new public management* (NPM), som fick genomslag i början av 1990-talet. Det näringslivsinspirerade NPM lade fokus på mätbarhet och resultatmål, medan tillitsbaserad styrning har ”ambitionen att skapa handlingsutrymme och förutsättningar i mötet mellan medarbetare och

medborgare” genom decentralisering och mindre detaljerade system för kontroll och belöningar (Bringselius 2021a, s. 27). Den tillitsbaserade styrningen kan ses både som ett förhållningssätt och en styrprincip. Inom offentlig förvaltning tillämpas den dock i en kontext som präglas av NPM-reformer med konkurrensutsättning och beställar-utförarorganisationer som inte sällan utkrävs ansvar för såväl ekonomi som resultat och kvalitet (Hall 2021). Tillitsbaserad styrning riktas därför i mindre utsträckning mot professionerna – som fortfarande i stor utsträckning styrs av marknadsinspirerade modeller – än mot de utförarorganisationer som professionerna verkar inom (jfr Svensson och Svensson 2021). I intervjuerna framkommer, vilket tydliggörs senare i denna rapport, att den tillitsbaserade styrningen bidrar till en ambivalens till ansvaret för och inriktningen på uppföljningen. Här berättar en intervjuad kommunanställd som arbetar med att följa upp boenden:

Det är ju vinstdrivande företag i nästan 90 procent av fallen som vi jobbar mot. Jag har själv suttit som verksamhetschef på [boende], jag vet vilken press det är ovanifrån från ledningsstrukturer på vinstdrivning och allt möjligt. Och minimering av allting för att det ska bli så mycket som möjligt till de som driver företaget. Så jag känner mig jätligt naiv i den här tilliten vi har. Samtidigt tycker jag inte vi ska ha det på något annat vis heller.

Tillitsbaserad styrning innebär dock inte att uppföljning ska prioriteras ner. Det framhålls inom forskningen att tillit och kontroll kan gå hand i hand. En ”reflexiv tillit” innebär att det finns ett ansvarsutkrävande, där återkommande missbruk av tillit sanktioneras för att andra inte ska känna att de kan agera likadant (Bringselius 2021b). Tillit bör inte vara ovillkorad, utan främst handla om att inte detaljstyra hur en utförare ska genomföra ett uppdrag.

Skilda villkor för tillträde till olika välfärdsmarknader

Företag och föreningar genomgår olika grader av granskning och kontroll innan de kan ta del av ersättningar från kommuner och regioner. Inom vissa områden krävs *tillstånd* för att få verka, vilket beskrivs närmare nedan. Inom regionernas verksamhetsområden är det dock ovanligt att det krävs tillstånd för att få bedriva hälso- och sjukvård. Däremot måste verksamheter som utför hälso- och sjukvård eller tandvård enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) anmäla sig till *vårdgivarregistret*. Registret ligger till grund för tillsyn som utförs av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Oavsett om tillstånd krävs eller inte, granskar kommunerna respektive regionerna de

privata aktörerna innan de får tillträde till marknaden. Det kan exempelvis ske vid upphandling eller när aktörerna ansluter sig till valfrihetssystem. Granskningen innefattar vanligtvis

- aktörens ekonomiska status
- vilka ägare som står bakom dess verksamhet
- om ledningen har kunskap om och insikt i den typ av verksamhet som ska bedrivas
- uteslutningsgrunder enligt relevant lagstiftning, det vill säga LOU och LOV (se nedan).

Det kan vara svårt att avgöra hur långt ett företags ansvar sträcker sig för enskilda personers eventuella brott och felaktigheter. Företaget har dock ansvar för att följa upp sin verksamhet och vidta åtgärder när brister påträffas. Det gäller särskilt för felaktigheter som pågått under lång tid och som gynnat företaget ekonomiskt.

Tillstånd beskrivs generellt av intervjupersoner som ett användbart verktyg för att stänga ute oseriösa aktörer från marknaden. Inom regionerna tror flera intervjupersoner att krav på tillstånd skulle göra det lättare att stoppa oseriösa aktörer inom exempelvis tandvård, vårdbemanning eller skönhetsindustrin. Verksamheter där det inte krävs tillstånd regleras istället vanligtvis genom specifika utbildningskrav på personalen, som också bär ett individuellt ansvar för yrkesutövningen, såsom för läkare. För verksamheter där det krävs tillstånd, som för hemtjänst, finns inte lika tydligt reglerade krav på personalen eller på verksamheten i stort.

Enkelt att bilda en förening

Till skillnad från övriga områden som är aktuella i denna rapport, så är avsikten att föreningsbidrag ska vara tillgängligt för så många föreningar som möjligt. För att bilda en ideell förening räcker det att tre personer utser en styrelse och godkänner föreningens stadgar, som reglerar namn, syfte och beslutsgång. Det behövs ingen registrering eller något beslut från någon myndighet för att en ideell förening ska anses bildad (Brå 2018:5).

En ideell förening som registrerar sig hos Skatteverket får närmast per automatik ett organisationsnummer, vilket krävs för att kunna öppna ett bankkonto och ta emot bidrag. I ansökan bifogas bland annat ett protokoll

med de personer som ingår i styrelsen. Eftersom det är enkelt att skaffa ett organisationsnummer och föreningens företrädare inte granskas, kan exempelvis personer med näringsförbud sitta i föreningens styrelse.

Ideella föreningar kan också bedriva näringsverksamhet, exempelvis driva en kiosk eller utföra personlig assistans. Näringsdrivande föreningar ska anmälas till Bolagsverket, som registrerar uppgifter om exempelvis styrelseledamöter och andra företrädare i handelsregistret. Styrelsen i näringsdrivande ideella föreningar ska anmäla ändringar till Bolagsverket. Varken styrelseledamöterna eller suppleanterna får vara försatta i konkurs, ha näringsförbud eller förvaltare. Näringsdrivande ideella föreningar är dessutom bokföringsskyldiga och kan därmed dömas för bokföringsbrott om skyldigheten inte uppfylls.

För ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet finns däremot inget företrädarregister. De har heller ingen skyldighet att lämna uppgifter till Skatteverket om styrelseledamöter som tillträtt eller avgått efter att föreningen registrerades och fick sitt organisationsnummer. Intervjupersoner beskriver att personer som har näringsförbud kan vara med i styrelser i flera ideella föreningar och att bristen på insyn försvårar granskning. En polis beskriver resultatet i ett fall så här:

Det är svårt att kunna styrka vem som i slutändan är företrädare. Det byttes styrelsemedlemmar lite hejvilt. Den här plikten att redovisa, det var väl där det brast helt enkelt. För att kunna följa upp och granska en förening.

Tillstånd för verksamheter som regleras av LSS och SoL

För vissa verksamheter krävs det tillstånd enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SoL, 2001:453). För LSS rör det till exempel personlig assistans, daglig verksamhet, ledsagarservice, bostad med särskild service, och inom SoL till exempel Hem för vård eller boende (HVB), verksamhet som ger konsultentstöd, särskild boendeform för äldre, öppenvård och dagverksamhet samt, sedan 2019, hemtjänst. Det är IVO som utfärdar tillstånd för dessa verksamheter. Läkemedelsverket utfärdar tillstånd för apotek. Ett tillstånd är knutet till ett organisationsnummer som kopplas till exempelvis ett specifikt aktiebolag, handelsbolag, stiftelse, förening eller enskild firma.

Ägar- och ledningsprövning

När verksamheter ansöker om tillstånd görs en ägar- och ledningsprövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar för företaget och dess företrädare.

Personkrets

Företrädare inkluderar vanligen styrelseledamöter och suppleanter, bolagsmän i olika slags handelsbolag, samt ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Det kan också vara externa firmatecknare och vd.

En svårighet som återkommer i materialet är hur företrädare ska bedömas (jfr SOU 2015:7). Detta kan vara särskilt svårt när andra personer än de verkliga företrädarna placeras i styrelsen. Vissa intervjupersoner beskriver att de sett hur aktörer som nekats tillstånd skickar in en ny ansökan, med nya personer i styrelsen, där det finns andra kopplingar än professionella, exempelvis familjekopplingar. Ett sätt att identifiera dessa bulvaner och målvakter inom verksamheter som kräver personlig närvaro är, enligt en intervjuperson, att kontrollera om de är folkbokförda orimligt långt bort.

Intervjupersoner i kommunerna tar också upp problemet att företag inte anmäler förändrade ägar- och ledningsförhållanden, trots att det finns en sådan skyldighet enligt tillståndskraven. Att detta verkligen efterlevs kontrolleras dock inte, såvida det inte sker en tillsyn av verksamheten. Några intervjupersoner liknar tillstånden vid ögonblicksbilder från den tidpunkt då företagen ansöker om tillstånd. De påpekar också att det inte sker en tillräcklig lämplighetsprövning när till exempel ledningen byts ut eller när det sker en överlåtelse. Det exemplifieras med ett fall där ett bolag med förhållandevis hög omsättning uppgavs säljas till en ung person och dennes förälder. Kommunen begärde själva in uppgifter och bedömde att det var en skenöverlåtelse i syfte att personer som tidigare hade bedömts vara olämpliga istället skulle kunna verka i bakgrunden.

Insikt och lämplighet

Inom tillståndspliktiga verksamheter krävs det att företrädarna för företaget *sammantaget* har insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, liksom att samtliga företrädare bedöms vara lämpliga i övrigt, där ”viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas” (LSS 23 §, SoL 7 kap. 2 §). Avsikten med krav på lämplighet från lagstiftarens sida är att det ska bidra

till att oseriösa aktörer inte etablerar sig, något som framställs som viktigt för barns, elevers, brukares och samhällets förtroende för välfärdssektorn (prop. 2017/18:158).

För att få tillstånd för SoL- respektive LSS-verksamheter, behöver företrädare ha en bakgrund eller annan erfarenhet av verksamheter som berörs av den aktuella lagstiftningen. Det räcker exempelvis inte att ha arbetat inom social verksamhet generellt, som fritidspedagog eller med arbetslösa, för att få bedriva HVB. Det går inte heller att hänvisa till kunskaper och erfarenheter från LSS för att bedriva verksamhet enligt SoL (Förvaltningsrätten Stockholm, mål 2112-19).

Kraven på insikt och lämplighet gäller även ekonomiska förehavanden. En tillståndsansökan kan avslås på grund av ägarens ekonomiska misskötsamhet. Det finns exempel på ärenden där tillstånd nekats med hänvisning till skatteskulder, indragen F-skatt eller tidigare konkurser. Framför allt skatteskulder väger tungt när ekonomisk lämplighet beaktas, eftersom det är en försummelse i åtagandet mot det allmänna. I ett ärende har IVO återkallat tillstånd när det framgått att både ägare och styrelse, liksom bolagets namn, bytts ut. I det fallet framkommer att de nya företrädarna hade en bakgrund med misskötta bolag inom andra branscher, med skatteskulder, betalningsförelägganden och misstankar om lönegaranti-bedrägerier.

Ytterligare en fråga rör den juridiska personens lämplighet. Det är inte helt klarlagt hur IVO:s regelverk förhåller sig till individers kontra företags lämplighet. Regelverket för exempelvis alkoholtillstånd är tydligare, eftersom återkommande problem angående företrädares lämplighet kan leda till att även den juridiska personen anses olämplig. Då hjälper det inte att byta ut ägare och ledning för att anses uppfylla kraven på lämplighet.

Intervjupersoner beskriver att nyttan med tillstånd är som minst vid konsulentstödd familjehemsvård¹⁰, beroende på bristande kontroll av föreståndare snarare än av företrädare. Enligt intervjupersonerna är det inte ovanligt att en och samma person stått som föreståndare för flera boenden, vilket väckt frågor om hur dessa personer kunnat sköta verksamheterna. Föreståndaren är här alltså den som driver den dagliga verksamheten. En del

¹⁰ Verksamhet som har till uppgift att till socialnämnden föreslå familjehem och jourhem till barn samt som lämnar stöd och handledning till sådana hem som tar emot barn.

intervjupersoner uttrycker att eftersom föreståndaren är namngiven på tillståndet, ger det intrycket att den granskas och lämplighetsprövas. Men liksom för verksamheter som bedriver personlig assistans, ledsagarservice, avlösarservice eller biträde av kontaktperson enligt LSS, saknas föreskrifter med specifika krav på just *föreståndarens* kompetens eller lämplighet. Därför sker inte någon sådan granskning. I intervjuerna framkommer också ett behov av specifika utbildningskrav på föreståndare, inte bara som det är idag – ett generellt krav på att personalen ska ha den kompetens som krävs för uppdraget.

Höga krav för att neka tillstånd på grund av bristande lämplighet

Det krävs förhållandevis omfattande brister för att företrädare ska bedömas vara olämpliga att bedriva tillståndspliktiga verksamheter. Så länge företrädare kan besvara frågor kring verksamheten och visa upp rutiner och de dokument som krävs, är det inte säkert att ens gamla domar leder till nekat tillstånd. Det tycks särskilt vara fallet om personen i bolaget inte har en direkt operativ roll, utan exempelvis är styrelsesuppleant. I ett sådant ärende, där tillstånd beviljades, fanns en individ med ett tiotal beslut från kronofogden samt några år gamla bokföringsbrott. Det är inte heller ett hinder om bolaget bedriver annan verksamhet som är väsensskild från den tillståndspliktiga verksamheten, såsom restaurang eller djurrelaterade verksamheter (se vidare nedan om brottsbelastning). Det görs dock en prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och det finns några exempel på att äldre domar och styrelsesuppleanters olämplighet legat till grund för indragna tillstånd. IVO driver rättsfall inom området och praxis utformas fortfarande.

Villkor och marknadsmodeller

I följande avsnitt behandlas villkor för olika typer av ersättningar samt föreningsbidrag. Inledningsvis går vi igenom intentionerna med två olika marknadsmodeller – valfrihetssystem respektive offentlig upphandling – och hur dessa modeller påverkar förutsättningarna för att oseriösa aktörer ska kunna etablera sig. Den förstnämnda har lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) som grund, medan upphandling har lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) som grund. Sedan går vi igenom delat huvudmannskap, där ansvarsgränser korsar administrativa gränser mellan stat och region eller kommun. I den här delen tar vi upp nationella taxan, personlig assistans och utomlänsvård. Gemensamt för områden med delat huvudmannskap är att kommunen eller regionen har ett ersättningsansvar för privata aktörer, men

inte definierar villkoren. I tidigare studier har dessa framhållits ha en högre risk för felaktiga utbetalningar (Governor 2019). Avslutningsvis behandlas villkor för föreningsbidrag, som snarast påverkas av de allmänna reglerna i kommunallagen (2017:725).

Valfrihetssystem

LOV infördes 2009 och kan tillämpas för tjänster inom hälsovård och socialtjänst. Den syftar till att den enskilde ska ha rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten. Kommuner och regioner ges i LOV möjlighet att genom avtal reglera förutsättningarna för valfrihetssystemet och vilka krav som aktörerna behöver uppfylla för att få teckna kontrakt och därmed kunna bli valda av den enskilde. Det är detta förfrågningsunderlag som ligger till grund för att ansluta sig till ett specifikt valfrihetssystem.

I propositionen till LOV anges att den enskildes val av leverantör bör ses som en garant för att rätt företag får uppdraget. Lagstiftningen bygger på en stark tilltro till att den enskilde själv kan avgöra vilka utförare som är bäst för dennes behov. I förlängningen antas de enskildas samlade val skapa en sund marknad. I samband med att lagen infördes förutsågs inga ytterligare kostnader för kommunerna. En engångssatsning om 280 miljoner kronor infördes för kommunerna att ansöka om, för att informera om valfrihetssystemet och om de olika utförarna (prop. 2008/09:29). Det gjordes inte någon analys av konsekvenser för brottsligheten eller för löpande kostnader för kontroller och bedömningar.

Huruvida man ska införa valfrihetssystem och i så fall inom vilka områden är ett politiskt beslut för kommunerna, vilket gör att det skiljer sig åt över landet i vilken omfattning som valfrihetssystem införts. Under 2021 använde sig 163 kommuner av valfrihetssystem inom någon verksamhet. Vanligast är det inom hemtjänsten, där 156 kommuner använder sig av valfrihetssystem. Inom andra områden tillämpas LOV i mindre utsträckning. Den näst vanligaste insatsen är daglig verksamhet enligt LSS (32 kommuner), följt av särskilda boenden för äldre (SoL, 23 kommuner). Andra tjänster där LOV används är till exempel daglig verksamhet, ledsagning och olika former av särskilt boende.¹¹ Antalet tjänstekategorier där LOV tillämpas skiljer sig åt

¹¹ Källa:

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/valfrihetssystemochersattningsmodeller/socialomsorg/valfrihetssystemkommunerbeslutslaget2021/tjansteomradenmedlov.58868.html>

mellan kommunerna, från 1 till 15. Fjorton kommuner som en gång infört valfrihetssystem har valt att avsluta det.¹² I intervjuerna har framkommit att några av de kommuner som har avslutat valfrihetssystem har gjort det som en följd av att oseriösa aktörer tagit sig in på marknaden. De flesta uppges dock ha avslutat det eftersom det har varit för få eller inga företag som valt att etablera sig i kommunen på grund av bristande underlag.

För regionerna är valfrihetssystem obligatoriskt inom primärvården, vilket innebär att man som patient väljer en vårdcentral att lista sig på. I hela landet utförs 42 procent av primärvården av privata vårdcentraler, men det finns en variation mellan regionerna. Den andel av befolkningen som är listad på en privat vårdcentral är som minst 11 procent (Region Örebro) och som störst 63 procent (Region Stockholm). Utöver primärvården kan regionerna välja att införa valfrihetssystem också inom andra områden. Även här varierar det stort. Fyra regioner har inte infört LOV inom andra områden än primärvården, medan Stockholm har 39 andra verksamhetsområden med valfrihetssystem. Näst flest har Uppsala, med 12 verksamhetsområden (SKR 2021a).

Den enskilde väljer utförare

Valfrihetssystem bygger på en princip om att konkurrensen inte sker på grundval av ett upphandlat pris vid ett specifikt tillfälle, som vid upphandling, utan pågår löpande under hela avtalsperioden. Modellen syftar till att konkurrens ska ske på grundval av kvalitet, snarare än pris, i brukar- eller patientledet (2008/09: SoU5).

När LOV infördes angav regeringen att kommuner och regioner har ett stort ansvar för att lämna ”relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig” information till enskilda, om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med (prop. 2008/09:29). Detta på grund av att tjänsternas art är sådan att vanlig marknadsföring inte ger tillräcklig information för att man ska kunna göra ett välgrundat val.

De metoder som aktörerna använder för att locka kunder påverkas av att priskonkurrens inte är tillämplig på en offentligt finansierad kundvals-marknad som valfrihetssystemen utgör. Det betyder dock inte att kvalitet nödvändigtvis är det som alltid utgör konkurrensgrund, även om det var

Aktuell statistik för LOV finns på <https://www.valfrihetswebben.se/statistik/>

¹² Källa:

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/valfrihetssystemochersattningsmodeller/socialomsorg/valfrihetssystemikommunerbeslutslaget2021.58928.html>

tanken med införandet av LOV. Det förekommer i materialet att utförare inom olika verksamheter försöker locka till sig kunder med gåvor eller förmåner på ett mer eller mindre öppet sätt, trots att det inte är tillåtet. I intervjuerna framkommer exempel där hemtjänstföretag erbjudit brukare pengar, eller att hjälpa till med alltifrån viktiga papper till fotvård. En anledning till att vissa brukare kan vara särskilt attraktiva som kunder för företag som vill utnyttja systemet är att kunderna inte alltid vet hur biståndsbeslutet ser ut eller att de ska ta kontakt med kommunen om de inte behöver så mycket hjälp. Brukaren har framför allt kontakt med utföraren och vet sällan hur mycket kommunen betalar för tjänsterna. Det här, menar intervjupersoner, har lett till att brukare i vissa fall har beviljats för stort stöd i förhållande till sitt behov och den hjälp de faktiskt får. Det framkommer också i intervjuerna att brukare inom framför allt hemtjänsten försöker använda sig av sin "kundmakt" och ställa krav på utföraren som innebär att utföraren bryter mot regelverken. Det kan handla om att bestämma att en anhörig ska anställas och vilken lön denne ska ha, trots att anhörig-anställningar inte är tillåtna. Det kan finnas starka incitament för oseriösa aktörer att gå med på krav från brukarna eftersom en del har omfattande omvårdnadsinsatser med många timmar, vilket genererar stora summor. Sådana upplägg, poängterar intervjupersoner, drabbar de seriösa företag som följer reglerna, genom att de förlorar uppdrag och inkomster.

Begränsad kontroll över aktörers inträde på marknaden

När LOV infördes förväntades valfrihetssystemen leda till en spridning av aktörer, vilket i sin tur skulle reglera marknaden på ett sådant sätt att branschen som helhet skulle gynnas (genom nytänkande, mångfald, bättre möjligheter för kvinnligt företagande och bättre arbetsvillkor för arbetstagarna på längre sikt). Den förenklade formen av upphandling skulle göra det enklare att få tillträde till marknaden. Särskilt bedömdes de små företagens möjligheter att bli leverantörer av tjänster till offentlig sektor öka (prop. 2008/09:29). Men intervjupersoner framhåller att det förenklade förfarandet även underlättat för oseriösa aktörer att komma in på marknaden.

Ett problem som framförs är att kommunen eller regionen enligt LOV ska godkänna samtliga sökande som uppfyller de krav som angetts i förfrågningsunderlaget (om de, i förekommande fall, har tillstånd). Genomgående i intervjuerna med kommunala tjänstemän framkommer det att det är svårt att – även när de tycker sig ha goda belägg för att ett företag

inte följt reglerna – neka företaget att verka i kommunen. En intervjuperson beskriver kommunens försök att utesluta ett företag, efter att avtalet hade gått ut:

Det var dags för dem att skicka in en ny ansökan. Hur vi än försökte få till det satt vi i en sits, att vi inte var säkra på att vi kunde neka den ansökan. Trots att vi tyckte vi hade så otroligt mycket på fötterna. För det är så tillåtande. De hade fortfarande god ekonomi på pappret, de kunde uppvisa tillstånd från IVO etc. Någon av juristerna tyckte att "jo, men vi får väl bara prova att säga nej. Det är kanske lite 50/50 om vi åker dit för det där". Och de stämde väl oss sen, tror jag. Det kändes väldigt märkligt med tanke på underlaget vi hade, som visade på väldigt mycket oegentligheter.

Flera intervjupersoner ser det också som problematiskt att det inte går att utgå från regionens eller kommunens behov, för att begränsa antalet utövare. Ett antal regioner har erfarenhet av att vårdgivare går in utan att ha förutsättningar att kunna driva verksamheten någon längre tid.

Man kan ju faktiskt öppna tio vårdcentraler på samma gata om man vill. Man kan inte säga, "det är en överetablering här så att vi avstår". Där har det väl kanske varit något problem vi har haft, med någon som har öppnat och stängt med ett brak.

Intervjupersoner i regionerna påpekar att för att kunna klara av hela åtagandet med att driva en vårdcentral krävs en "hyfsad andel" av de listade patienterna för att verksamheten ska få tillräckligt med intäkter för att gå runt. Tidigare forskning om ekonomisk brottslighet visar på att riskerna för felaktigheter ökar när verksamheter krisar (jfr Levi 2008, Engdahl 2022, Alalehto 2014).

Offentlig upphandling

LOU reglerar den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster och grundar sig på EU:s upphandlingsdirektiv. I annonserade upphandlingar specificeras krav och villkor som måste uppfyllas för tjänsten. Aktörer får lämna anbud och den upphandlande myndigheten utvärderar anbuden på pris, kvalitet eller en kombination av dessa. Lagen syftar till att alla leverantörer ska behandlas lika vid upphandlingar och att offentliga medel används så effektivt som möjligt. Senare års ändringar i lagen har syftat till att ge ökade möjligheter till miljöhänsyn, social hänsyn och arbetsrättslig hänsyn. I revideringen av LOU 2016, som skedde efter nya EU-direktiv, var syftet att främja samhällliga mål i upphandlingar, att säkra att den vinnande leverantören erbjuder sina anställda skäligena anställningsvillkor och att det

inte sker konkurrens på undermåliga villkor (2016/17: FiU7). Nya regler gäller för upphandling på det så kallade icke-direktivstyrda området från och med den 1 februari 2022. Det omfattar upphandlingar som ligger under EU:s tröskelvärden¹³ samt sociala tjänster och andra särskilda tjänster. De nya reglerna innebär en större flexibilitet vilket ger större möjligheter för upphandlaren att utforma varje upphandling, men också att större krav ställs på att i upphandlingsdokumenten beskriva vad som gäller för den enskilda upphandlingen.

Upphandlingar används till exempel för olika former av boenden, men även för vårdbemänningsföretag. Till detta kommer de fall där kommunens verksamheter i egen regi läggs ut på entreprenad.

Upphandlingar skapar ordning

Upphandlingar uppges av intervjupersoner ha störst potential att stänga ute oseriösa aktörer när tjänsten är tydligt definierad och möjlig att följa upp. Det är annars svårt för kommunen eller regionen att hävda att leverantören inte följer avtalet, även om brister upptäcks.

Flera intervjupersoner, i kommuner där de tidigare inte haft tydliga rutiner för inköp inom områden som familjeomsorg och boendestöd, tycker att de fått bättre kontroll och förutsebarhet med upphandlingar än när de har letat platser allteftersom behov har uppstått. De har därmed tvingats specificera sina behov, och de har fått bättre kontroll över sina totala inköp.

Upphandlingar inom välfärden utmärker sig dock genom att det inte alltid är givet hur kvaliteten på en tjänst ska specificeras. Ibland har man svårt att formulera exakt vad det är som ska ingå i tjänsten, vilket här beskrivs av en intervjuperson i samband med en upphandling av boendestöd:

Vi har suttit med när det har varit leverantörsmöten inför upphandlingen och då har handläggare och chefer varit med för att beskriva vad vi behöver för typ av stöd. Eftersom det inte är vård utan ett socialt stöd. Och det är ju lite flummigare än renodlad vård. Det är inte helt lätt att beskriva och vi kommer väl få lite feedback på det vid uppföljning, antar jag, för att se om det vi upphandlade var rätt eller inte.

En upphandlande myndighet kan välja olika utvärderingsgrunder. När bästa förhållandet mellan pris och kvalitet är utvärderingsgrund kan svårigheter att

¹³ Tröskelvärdet från den 1 januari 2022 är 7,8 miljoner kronor (motsvarande 750 000 euro).

bedöma skillnader i kvalitet för olika anbud göra att priset blir den avgörande faktorn, enligt intervjuer och ärenden.

Onormalt låga bud

Privata aktörer som går vinnande ur en upphandling får en eftertraktad position, i och med att man under en viss period ofta garanteras en viss inkomst, eller att man har möjlighet att få uppdrag om upphandlingen gäller ramavtal.¹⁴ Detta utgör ett starkt incitament att lägga ett attraktivt bud, för att komma in i systemet (jfr Brå 2010:9). Enligt intervjuer med anställda i kommuner och regioner förekommer det att företag som väl kommit in i systemet sedan försöker hitta andra vägar till större inkomster. Inom vissa områden lämnar leverantörerna nollbud, det vill säga gör saker gratis, därför att de räknar med att kringtjänster kommer att generera intäkter. Intervjupersonen menar samtidigt att någon form av varningsklocka bör ringa när man får ett pris som verkar för bra för att vara sant, men att sådana hänsyn försvåras av att man oftast upphandlar på lägsta pris. En upphandlare får dock förkasta onormalt låga anbud efter att ha begärt en förklaring, om den inte ger ett tillfredsställande svar (19 kap. 18 § LOU).

Beställarkompetens

Generellt är intervjupersoner från regionerna mindre bekymrade över sina upphandlingar än de från kommunerna. En anledning är att de tjänster som regionerna upphandlar är mer specialiserade. En intervjuperson uttrycker det som att man inte kan komma från en brottslig bakgrund och tänka att man ska starta en ortopedmottagning, eftersom det kräver kunskap inom ortopedi. Inom kommunerna är det, som nämndes ovan, inte lika självklart vilka krav som ska ställas vid exempelvis upphandling av socialt stöd. Inom såväl branschorganisationer som fackförbund har man därför sett ett behov av att höja beställarkompetensen i kommunerna. Förutom Upphandlingsmyndighetens stöd och guider¹⁵ har till exempel Vårdföretagarna tagit fram en upphandlingsguide, och LO genomför granskningar av kommunernas rutiner för inköp och upphandling.

¹⁴ Ett ramavtal är ett avtal som fastställer villkoren för kontrakt som senare ska tilldelas under en viss tidsperiod. Skillnaden mot ett vanligt upphandlingskontrakt är att ramavtalet fastställer villkoren för framtida avrop under ramavtalets giltighetstid, medan ett vanligt upphandlingskontrakt avser en faktisk anskaffning och innehåller en fullständig reglering av leverantörens åtagande.

¹⁵ Se t.ex. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/>

Flera intervjupersoner vid brottsbekämpande myndigheter anser att kommunerna skulle kunna använda upphandlingar på ett bättre sätt, för att förebygga ekonomisk brottslighet och undvika att oseriösa aktörer vinner upphandlingarna. I sammanhanget poängterar intervjupersonerna också att kommunerna har svårt att identifiera oseriösa aktörer på grund av att sekretess hindrar dem från att ta emot information från andra myndigheter, till exempel uppgifter om arbetsgivaravgifter från Skatteverket (Bygghandelskommissionen 2022, jfr Finansdepartementet 2022). Därför vet kommunerna inte heller hur man ska använda den typen av uppgifter vid prövning av anbud.

Ansvarsgränser korsas för vissa ersättningar

Även om det i strikt mening inte alltid är ett delat huvudmannaskap inom de områden vi tar upp nedan, blir effekterna i dessa fall desamma. Det handlar om att ansvar delas mellan stat och region eller kommun. Det utspelar sig i första hand på vertikal nivå, där staten har en reglering av en verksamhet men där regionerna eller kommunerna betalar, eller där staten är utbetalare men regionen ansvarar för uppföljningen. Det gäller till exempel för nationella taxan och viss tandvård, som regionerna ersätter, samt personlig assistans, där kommunerna står för viss ersättning. Något som liknar ett delat huvudmannaskap löper även horisontellt i vissa fall. Det berör framför allt regionerna och är en konsekvens av patientlagen (2014:821) som innebär att invånare kan söka vård var som helst i landet, men att den region där patienten är folkbokförd står för ersättningen. Att en aktör äger villkoren och en annan äger ersättningarna skapar regelmässiga glapp där oseriösa aktörer – om de kommer in i systemet – kan dölja sig bättre och blir svårare att stänga ute om de väl upptäcks. Översyner och förslag till förändringar finns inom de områden som tas upp nedan (se t.ex Socialdepartementet 2021:76, SOU 2019:42, SOU 2020:19, SOU 2021:88).

Stat och region: nationella taxan och tandvård

Nationella taxan är ett samlingsbegrepp för de lagar och förordningar som reglerar verksamhet och ersättning för fysioterapeuter (sjukgymnaster) och läkare som har privata etableringar. Villkoren för nationella taxan beslutas nationellt, men regionerna betalar ersättning till etableringarna. Nationella taxan styrs av lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning (LOL) och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (LOF). Ersättningsnivåerna regleras av förordningar som regeringen beslutar.

Lagstiftningen har sin grund i reformer som genomfördes i början av 1990-talet. Reformerna kan ses i ett sammanhang där lagstiftaren eftersträvade en ökad valfrihet för patienten, och likvärdiga konkurrensvillkor med den offentliga vården för specialistläkare. Förändringen var en del i en ”ambition att vidareutveckla den öppna vården, såväl i offentlig som privat regi” (1993/94:SoU14).

Under arbetet med den här studien är det inget system som mött en så samstämmig kritik som den som intervjupersoner i regionerna uttrycker gentemot taxan, även om styrkan i kritiken varierar i förhållande till hur bra relation man tycker sig ha med etableringarna. Det vanligaste hållningen sammanfattas av följande citat:

Jag tycker inte att det är acceptabelt att vi har ett system som snurrar vid sidan av allting annat. Dessutom så har de fri förskrivningsrätt på läkemedel, vilket vi ju också vet att man utnyttjar. Så att jag tycker, inte mot personerna [som har etableringarna], men vi kan i Sverige inte ha ett system som snurrar vid sidan av egen regi, traditionellt LOU-upphandlade och där vi har i alla fall lagstiftning på vårdval. Vi borde ha en modern hantering av detta. Så min uppfattning är definitivt att taxan borde upphöra så snart som möjligt.

Intervjupersonerna ser det som problematiskt att etableringarna ligger i ett parallellt system, vilket försvårar såväl samordning som kontroll. Intervjupersoner jämför med de verksamheter som finns inom vårdval med till exempel psykoterapi eller när egna upphandlingar görs. Inom dessa system går det att ställa krav på tjänsterna på ett sätt som de inte får göra inom nationella taxan. Den typ av ensamföretagare som finns inom nationella taxan är dessutom ovanlig inom valfrihetssystem och offentlig upphandling, där det vanligtvis krävs en hög kompetens inom företagande för att uppnå de krav som ställs av förfrågningsunderlaget. Intervjupersoner menar att det främst är inom den nationella taxan de stöter på personer som saknar tillräcklig kompetens att bedriva företag eller som saknar kunskap om vad ett vårdgivaransvar innebär.

Nationella taxan har varit föremål för en rad översyner, och det finns förslag om att den ska avvecklas. I en utredning framhålls att nationella taxan, tvärtemot intentionerna, lett till en ojämn konkurrenssituation, och att den är oproportionerligt resurskrävande (SOU 2020:19). I likhet med den här studien bekräftar utredningen att det finns ett, vad de benämner, ”tillitsproblem” mellan regionerna och utförarna. Intervjupersoner i den här studien framhåller att problemen grundar sig i att regionerna inte kan

påverka de villkor som etableringarna verkar under, men att de måste betala ut ersättningar. Det gör att etableringarna inte ses som del av regionens verksamhet. Regionerna ska endast följa upp att ersättningsanspråken är styrkta.

Inom tandvård betalas ersättningar ut av såväl staten som av regioner och kommuner. Flera intervjupersoner beskriver lagstiftningen som eftersatt, och de framhåller att vården sker avtalslöst. Det innebär att även regionfinansierad tandvård får bedrivas, om vårdgivaren är ansluten till Försäkringskassan och det statliga tandvårdsstödet. På samma sätt som för nationella taxan finns det därför inga möjligheter för regionen att avansluta de vårdgivare som man ser missbruka systemet, utan det måste istället Försäkringskassan göra.

Stat och kommun: personlig assistans

LSS innebär en utökad rättighetslagstiftning och inkluderar både rätten till personlig assistans och rätten för den enskilde att välja vem som ska utföra den. I propositionen (1992/93:159, s. 60) till LSS anges att:

Den enskilde skall kunna få insatsen genom att kommunen tillhandahåller assistansen eller genom att den enskilde får ekonomiskt stöd så att han själv kan vara arbetsgivare för den personliga assistenten. Den enskilde skall även kunna använda stödet för att anlita annan, till exempel ett kooperativ eller annat fristående organ, som arbetsgivare.

Lagstiftaren framhöll att många olika lösningar måste kunna väljas och att reformen sannolikt skulle leda till att ett mer differentierat serviceutbud skulle växa fram (prop. 1992/93).

Stat och kommun har ett delat ansvar för finansieringen av personlig assistans.¹⁶ En utredning pågår dock om hur personlig assistans kan organiseras i ett statligt huvudmannskap (Socialdepartementet 2021:76). När en person idag vill ansöka om personlig assistans kan detta göras hos både kommunen och Försäkringskassan. Individuella bedömningar ska göras av behoven, för att garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor. Om assistans söks från både kommunen och Försäkringskassan görs två parallella utredningar som ska vara separata från varandra. Kommunerna ersätter Försäkringskassan för 20 timmar assistansersättning per vecka och brukare. Om behovet understiger

¹⁶ Regionerna kan även finansiera vissa hälso- och sjukvårdande insatser inom personlig assistans.

20 timmar per vecka har kommunen ensamt ansvar för insatsen, inklusive uppföljning. Om Försäkringskassan äger ärendet är det de som är ansvariga för uppföljning.

De utredningar som görs av Försäkringskassan respektive kommunen kan komma fram till olika bedömningar av en persons behov. Om kommunen kommer fram till ett större behov än Försäkringskassan kan kostnaderna för kommunen öka, genom att utförarna hjälper den enskilde att begära de extra timmarna från kommunen.

Intervjupersoner i kommunerna påpekar att de skulle behöva uppgifter från Försäkringskassan om vilken ersättning som går ut och hur den ser ut för att deras egna beslut ska bli rätt. När uppgifter inte kan fås från Försäkringskassan begärs de istället från den enskilde. Dock kan denne företrädas av ett ombud som inte har intresse av att skicka in sådana uppgifter som kan leda till att mindre pengar betalas ut. Flera intervjupersoner upplever att det finns ombud som försöker ställa Försäkringskassan och kommunen emot varandra, för att på så vis driva upp det behov som man menar att brukaren har. Samtidigt menar intervjupersonerna att de i kommunerna kan ha bättre kännedom om brukarna och deras övriga åtgärder än vad Försäkringskassan har. En intervjuperson exemplifierar med att kommunen kan ha system som kommunicerar med sjukhusen, vilket Försäkringskassan inte har. De kan därmed se om ersättning begärs för tidsperioder när brukaren inte har rätt till assistans.

En ytterligare faktor som intervjupersoner anser vara speciell med personlig assistans är att det i vissa fall finns begränsad kontakt både med den enskilde och med utföraren, vilket gör det svårt att verifiera de uppgifter som kommer in. Individer som får beslut om rätt till personlig assistans skriver vanligtvis själva avtal med en utförare. Kommunen har därmed inte något direkt förhållande till utföraren genom ett avtal, och insynen i verksamheten är mycket begränsad från kommunens sida, eftersom assistansen utförs hos den enskilde. I kommunerna noterar intervjupersoner vidare att kontakten med brukarna minskar ytterligare när de har juridiska ombud via assistansbolaget. Intervjupersoner med erfarenheter från bedömningar av LSS upplever också att bolag ibland har intresse av att öka insatserna av personlig assistans istället för att brukaren deltar i andra insatser som kommunen erbjuder.

Region och region: utomlänsvård

Eftersom patienter enligt patientlagen kan söka vård var som helst i Sverige, uppstår en situation som liknar ett delat huvudmannaskap, i och med att regionerna sinsemellan fördelar vård och kostnader. Enligt riksavtalet¹⁷ lämnas ersättningen för tjänster i enlighet med en regional prislista.

Utförare som använder sig av underleverantörer beskrivs av intervjupersoner framför allt vara ett problem vid digital vård. Digitala vårdgivare kan skriva avtal med en vårdcentral som i sin tur har avtal med en region. Om avtalet inte endast gäller de listade patienterna på vårdcentralen, kan vårdtagare från hela Sverige använda den digitala vårdgivaren inom ramen för patientlagen. Intervjupersoner i regionerna beskriver att fler digitala aktörer har upptäckt att det öppnar upp en stor marknad att sluta ett underleverantörsavtal med en vårdcentral. Det beskrivs som att det inledningsvis var läkare som kom in på det sättet, men att det nu är nya typer av yrkesgrupper, såsom sjukgymnaster och dietister. Det gör att om en oseriös aktör kommer in den vägen, berörs inte bara den enskilda regionen, utan alla regioner.

En annan form av delat huvudmannaskap mellan regioner kan också sägas föreligga när en vårdgivare har olika avtal med flera regioner. I ett ärende var en vårdgivare verksam inom ett vårdvalssystem (LOV) i en region och vann samtidigt en upphandling inom samma vårdområde i en grannregion, genom att lägga ett mycket lågt bud. Dessutom hade en av läkarna ett taxeläkaravtal, som inkluderar fria läkemedel och fri provtagning, med den första regionen. I LOU-avtalet fick de inte ersättning för enskilda besök, utan för en hel vårdepisod. Vårdgivaren kunde därmed begära ersättning för hela vårdepisoden i en region och samtidigt få ersättning för läkemedel och för besök för samma vård från en annan region. Fakturering mellan regionerna sker på pappersfakturer och det går inte att samköra olika regioners patienter.

Vid utomlänsvård skiljer sig ersättningsmodellen från motsvarande vård inom regionen. Då ersätts vårdgivare per patientbesök. Detta var en anledning till att kostnader snabbt skenade för regionerna, när de digitala vårdgivarna började etablera sig. SKR:s rekommenderade ersättning för digitala besök har sänkts till 500 kronor för läkarkontakt och 275 kronor för

¹⁷ Riksavtalet är en rekommendation till regionerna från SKR. Avtalet reglerar former för den vård som regioner köper och säljer sinsemellan.

sjukvårdspersonal.¹⁸ Detta kan jämföras med att ett fysiskt läkarbesök för utomlänspatienter inom primärvård ersätts med mellan 1 735 och 2 287 kronor, och fysisk sjukvårdande behandling ersätts med 708–830 kronor, beroende på sjukvårdsregion.¹⁹ De största leverantörerna av digital vård är lokaliserade i Region Sörmland, som år 2020 fakturerade andra regioner 900 miljoner kronor för utomlänsvård.²⁰ Även andra regioner har eller har haft digitala aktörer. I en region där man såg att besöken ökade kraftigt försökte man begränsa antalet besök. En intervjuperson menar samtidigt att:

Vi har väldigt begränsad möjlighet att styra just de digitala leverantörerna, eftersom ju mer oattraktivt vi gör det så flyttar de till en annan [region] och sen kan de ändå "bearbeta" våra invånare. Ju mer vi begränsar, desto större är risken att man väljer att flytta till ett annat ställe där vi inte har kontroll.

Citatet illustrerar att underleverantörer lyder under de villkor som gäller i den region där vårdcentralen är etablerad. Eftersom digitala vårdgivare inte är bundna till en viss plats, kan de söka sig till den region där de tycker sig få bäst villkor. Intervjupersoner i regionerna har uppmärksammat att underleverantörer med avtal i andra regioner marknadsför sig gentemot den egna regionens invånare genom till exempel lokalpressen. Intervjupersonerna ser det som en strategi för vårdgivarna att etablera sig på nya marknader utan att behöva genomgå den granskning och kontroll som annars sker.

När felaktigheter upptäcks kan det delade huvudmannskapet göra att avtalsregionen saknar incitament att driva ärenden mot underleverantörer, eftersom den ekonomiska skadan inte drabbar dem. En intervjuperson från en region förklarar vem som led ekonomisk skada efter att en vårdgivare hade begärt ersättning för orimligt många besök:

Det var ju inte vi som led skada utan de andra regionerna som led skada, alltså de som larmat. Och det kan man ju vända på och se ur de andra regionernas perspektiv – de satt i händerna på oss att vi drev det. Det som blev lite märkligt i den här situationen var att nyttjande från våra invånare var väldigt litet, så egentligen

¹⁸ Källa:

<https://skr.se/skr/halsasjukvard/utvecklingavverksamhet/ehalsa/digitalavardtjansteriprimarvarden/ersattningar/digitalavardtjansteriprimarvarden.28836.html>

¹⁹ <https://skr.se/skr/halsasjukvard/ekonomiavgifter/utomlansvardriksavtal/regionernasprislistor.31055.html>

²⁰ Källa:

<https://skr.se/skr/halsasjukvard/utvecklingavverksamhet/ehalsa/digitalavardtjansteriprimarvarden/digitalautomlanskontakter2020.46698.html>

kände vi att vi drev det verkligen inte för egen del. Men det är viktigt, trots att vi är en liten region, att vi tar ansvar och driver den för andra regioners del.

I de regioner där patienterna finns framgår dessutom inte alltid patientuppgifter vid faktureringen, utan det faktureras endast en klumpsumma. Det gör att det är svårt för regionen att veta om det faktureras korrekt. Kostnaden för digital utomlänsvård kan ligga antingen på regionen eller på patientens valda vårdcentral. Detta är en del av de ekonomiska villkoren i vårdvalet och beslutas av varje region.

Villkor för att få föreningsbidrag

Kommuner och regioner betalar ut föreningsbidrag till verksamheter med ideella syften. Några kommuner gör en förhandsprövning av föreningen innan den får bidrag utbetalt. Kommuner och regioner ställer ofta ett antal grundvillkor för att föreningen ska vara berättigad till bidrag. Den ska vara demokratiskt uppbyggd, öppen för alla, representera demokratins idéer och sakna vinstsyfte. Flera intervjupersoner inom regioner och kommuner förklarar att villkoren kopplade till demokrati är svårtolkade. De har specificerats vid statlig bidragsgivning av en utredning (SOU 2019:35).²¹ Bidrag får inte lämnas till en organisation om den, eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten a) rättfärdigar, främjar, uppmanar alternativt utövar våld eller hot som kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, b) bryter mot principen om alla människors lika värde eller c) motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Liksom för företag är det inte alltid givet vilka som är företrädare, vilket beskrivits tidigare. I föreningar avser begreppet företrädare de som ingår i organisationens förvaltande organ, såsom ordförande, styrelseledamöter, personer som har utsetts för att teckna organisationens firma eller till exempel generalsekreterare, kassör eller verksamhetsansvarig. En förening ska i normalfallet inte ställas till svars för en enskild medlems agerande (SOU 2019:35). Om agerandet skett i ett sammanhang där medlemmen fått i uppdrag att representera föreningen, exempelvis i egenskap av ledare av en aktivitet, får medlemmen däremot anses företräda föreningen. I vilka situationer föreningen bär ansvaret när en enskild brutit mot något av villkoren måste dock bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

²¹ Därtill har Demokrativillkorsutredningen tagit fram ett stödmaterial, *Vägledning för handläggare*, som ska stödja handläggare i tillämpningen av demokrativillkoret (SOU 2019:35). Vägledningen presenterar många praktiska tips som således kan lösa intervjupersonernas problem om hur demokrativillkoret kan användas.

Ytterligare villkor kan specificeras och formuleras av respektive kommun eller region. Det kan handla om att föreningen ska ha ett visst antal medlemmar, att föreningen ska ha varit verksam en viss tid eller att föreningen ska bedriva verksamhet för en speciell målgrupp för att vara bidragsberättigad. I intervjuerna återkommer att utbetalarna prioriterar stöd till verksamheter för målgrupperna barn och ungdomar, seniorer från 65 års ålder samt personer med funktionsnedsättning. Regionerna kan ställa krav på att den bidragssökande föreningen ska ha lokalföreningar fördelade i flera av regionens kommuner för att få bidrag. Det är därför viktigt att regionerna kontrollerar att lokalföreningarna existerar och verkligen är verksamma på de platser som uppges.

För att säkerställa att villkoren uppfylls nämner enstaka intervjupersoner att vissa nystartade föreningar inte får hela bidraget utbetalt i en klumpsumma i förväg, utan istället får beloppet stegvis, alternativt retroaktivt. En granskning av demokrativillkoret kan innebära att begära in uppgifter om styrelseledamöter inklusive kassör och ordförande, firmatecknare och revisorer. Till exempel kan folkbokföringsadresser signalera om en förening består av en sluten krets i form av enstaka hushåll. Det är också viktigt att säkerställa att revisorn är utomstående så att den kan göra en oberoende granskning.

Uteslutningsgrunder i LOU och LOV

LOU (13 kap. resp. 19 kap.) och LOV (7 kap.) behandlar grunder för uteslutning av leverantörer som kommuner och regioner kan använda sig av vid upphandlingar respektive valfritetssystem. Leverantörer får uteslutas från valfritetssystem om

- de är i konkurs eller likvidation,
- de inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt, samt om
- deras företrädare är dömd för brott som avser yrkesutövningen.

Det finns även en möjlighet att utesluta en leverantör vars företrädare ”har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande myndigheten kan visa detta” eller om den sökande har låtit bli att lämna begärda upplysningar eller lämnat felaktiga upplysningar (LOV 7 kap. 1 §). Det finns inte specificerat i förarbeten vad allvarligt fel i yrkesutövningen kan

innebära, mer än att en lagakraftvunnen dom för brott i yrkesutövningen omfattas. Liknande uteslutningsgrunder finns i LOU, men med skillnaden att det är mer specificerade omständigheter som anges. En annan skillnad är att leverantörer inte bara får, utan ska uteslutas om a) de inte fullgjort sina skyldigheter gällande betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter, eller b) de är dömda för vissa brott kopplade till organiserad brottslighet, finansiering av terrorism, människohandel, viss bestickning eller bedrägerier med EU-medel. Sedan nya regler införts 1 februari 2022 är alla uteslutningsgrunder frivilliga vid icke direktivstyrd upphandling, och en leverantör får även uteslutas om den på andra grunder som anges i upphandlingsdokumenten är olämplig att delta i upphandlingen (19 kap. 17 § LOU). Hänsyn till de grundläggande principerna, särskilt proportionalitetsprincipen, behöver dock iakttas. De nya bestämmelserna innebär att upphandlande myndighet generellt får ett större utrymme, men samtidigt ställs större krav på att beskriva vad som gäller i de enskilda upphandlingarna. Det fordrar kompetens och resurser, vilket sannolikt oftare finns i större kommuner och regioner.

Konkurrensverket, som är tillsynsmyndighet för upphandlingar, har konstaterat att allvarligt fel i yrkesutövningen är den uteslutningsgrund som vållar störst problem vid tillämpningen (Konkurrensverket 2013:6). En bedömning måste göras, i varje enskilt fall, av huruvida felet dels har begåtts i yrkesutövningen, dels är tillräckligt allvarligt för att motivera uteslutning i det enskilda fallet. Det kan gälla överträdelse av regler för att bedriva näringsverksamhet (exempelvis bokföringslagen, aktiebolagslagen och lagen om näringsförbud) eller överträdelse av speciallagstiftning (exempelvis hälso- och sjukvårdslagen). Felets karaktär och omfattning ska dessutom ställas i relation till verksamheten. Kammarrätten fastställde i ett fall (Jönköping, mål nr 2022-12) att felet i sig skulle kunna ses som allvarligt, men eftersom de bara förekom i några få procent av samtliga utförda uppdrag förelåg inte grund för uteslutning. Även tidigare avtalsbrott kan enligt Konkurrensverket utgöra grund för utslutning. En förutsättning är att den upphandlande myndigheten har reklamerat och vidtagit åtgärder samt dokumenterat bristerna för att kunna åberopa tidigare avtalsbrott. Det krävs däremot inte att upphandlaren har hävt det tidigare avtalet för att kunna göra gällande att leverantören gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen. Det måste inte heller vara ett tidigare avtalsbrott i en avtalsrelation till just den upphandlande myndigheten. Även brott mot

arbetsmiljöreger och anställningsavtal kan utgöra fel i yrkesutövningen, liksom brott mot diskrimineringslagen.

Våra intervjupersoner framhåller dock att det inte finns obegränsade resurser att efterforska om till exempel en anbudsgivare har gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen. Så även om man tycker sig ha rättsliga verktyg kan det behövas hjälpmedel för att kunna använda dem. Ett sådant hjälpmedel, som en upphandlingsansvarig saknar, är ett register för om det finns återkommande sanktioner mot ett företag eller om avtal blivit hävda alternativt uppsagda. I dagsläget måste sådan information spåras på egen hand. Det försvåras av att det inte finns något register över vilka aktörer kommuner eller regioner har eller har haft avtal med.

Ett problem som flera intervjupersoner brottas med är att företag som de uppfattar som oseriösa är svåra att utesluta ur upphandlingar och valfrihetssystem, även om de tycker att företagen har misskött tidigare avtal. För upphandlingar är problemet att leverantörer kan inkomma med underlag som säger att de kommer att sköta avtalen framåt i tiden. För valfrihetssystem finns inte mycket praxis avseende uteslutning, vilket intervjupersonerna i kommuner och regioner menar beror på att det vid enskilda upphandlingar sällan finns tid, resurser och incitament att driva fram praxis. Nästan alla intervjupersoner vill ha större möjligheter att inte släppa in aktörer på marknaden från början, för det upplevs svårt att få bort någon när de väl är inne.

Slutligen har enstaka intervjupersoner ställt sig frågan om de kan vara säkra på att de ramupphandlade leverantörerna vid avropet fortfarande uppfyller alla krav som ställts i ramavtalet. Det gäller särskilt vid, för denna studie, ovanligare områden som boenden, där behov kan uppstå med kort varsel. De menar samtidigt att om man behöver göra samma kontroller som vid en direktupphandling (till exempel tillstånd, tillsyn och ekonomiska kontroller) försvinner en del av vinsten med att ha ramavtal.

Brottsbelastade personer kan ta sig in på marknaden

Även om det inte är ett obehindrat tillträde till välfärdsmarknaderna och det finns uteslutningsgrunder kopplade till de olika marknadsmodellerna, förekommer det att oseriösa företag och föreningar ändå tar sig igenom spärrarna.

Vid såväl tillståndsgivning som upphandling kontrolleras om företagets företrädare varit dömda för brottslighet som påverkar lämpligheten. I det här sammanhanget lyfter intervjupersoner särskilda svårigheter med ekonomisk brottslighet. Dels är det svårt att få fällande domar, dels är det inte alltid huvudmännen bakom brotten som blir dömda, utan bulvaner och målvakter.

En särskild problematik som intervjuade upphandlingsjurister lyfter är att det inte går att få ut belastningsregister som är anpassade till de brott som LOU efterfrågar. Det medför att det inte går att kontrollera om företrädare har gjort sig skyldiga till brott eller inte, eftersom regelverket tolkas som att det inte är möjligt att begära ett allmänt utdrag ur belastningsregistret. Ett sådant utdrag kan nämligen innehålla brottstyper som inte är relevanta för uppdraget, och då väger den personliga integriteten tyngre än samhällsintresset. Detta gör att det kan finnas viktig information i belastningsregistret som inte förmedlas. Några intervjupersoner menar att det alternativ som står till buds är att be företaget skriftligen försäkra att personer inom vissa positioner inom verksamheten inte har begått vissa grövre brott.

Några intervjupersoner anser vidare att kraven för att utesluta utförare på grund av olämplighet och brottslighet är för högt satta. I ett exempel från en intervju är huvudmannen för ett företag dömd för både narkotikabrott och misshandel, men ett åtal om ekonomisk brottslighet resulterade inte i fällande dom. Därmed fanns inte grund för att utesluta aktören, eftersom de tidigare domarna inte hade koppling till verksamheten.

Intervjupersoner från myndigheter menar att man ibland sitter på underrättelseinformation som man inte har förutsättningar att lämna ut som underlag till tillståndsmyndigheter. Det kan exempelvis handla om personer med kopplingar till organiserad brottslighet som bedriver HVB. Samtidigt har vissa möjligheter identifierats att skriva pm med underrättelseuppgifter som underlag för tillståndsprovning. Till exempel uppges att Säkerhetspolisen utvecklat förmågan att lämna skriftliga utlåtanden om extremistpersoner som de bedömer vara olämpliga som huvudmän för skolor.

En fråga som tas upp av flera intervjupersoner inom kommuner och regioner är att nära anhöriga kan vara dömda för brott, och att de misstänker att det kan påverka verksamheten. Det tydligaste exemplet som tas upp kommer från pedagogisk omsorg, där kommunerna inte kan ställa krav på att ingen i hemmet där verksamheten bedrivs får ha brottslig bakgrund.

Avtal

Vid valfrihetssystem och upphandling ingår kommuner och regioner avtal med utförarna. I det här avsnittet tittar vi närmare på avtalsvillkor och förfrågningsunderlag. Vi har undersökt hur utbetalare hanterar kravspecifikationer, kontraktsvillkor, möjlighet till sanktioner, upplysningsplikt och underleverantörer.

Kravspecifikationer

Kommuner och regioner dikterar i princip sina egna avtal. Skillnader kan exempelvis handla om att det i vissa kommuner ingår restid i timersättningen för hemtjänst, medan det i andra kommuner inte gör det. Därmed finns det möjlighet för kommunerna att styra olika typer av incitament till förmån för seriösa aktörer. Men det gör också att utförarna, som sällan är begränsade till en enskild kommun eller region, har olika regler att förhålla sig till. Det kan i sin tur öka risken för oavsiktliga felaktigheter. Dels på grund av att den administrativa belastningen ökar, dels på grund av slarvfel och att reglerna blandas ihop. En intervjuad företagare beskriver det som att kommunerna har 290 olika sätt att begära in uppgifter på, vilket skapar en ökad börda. Några intervjupersoner i kommunerna menar att det skulle underlätta om avtalen såg likadana ut och utförarna följdes upp på samma sätt. Man menar att det skulle skapa mer tryck på de privata utförarna att göra rätt, och minska diskussionerna om olika tolkningar av avtalen.

Intervjupersoner som har varit med om att utveckla avtalsskrivningar framhåller att avtalen måste ge tillgång till sådan information om utföraren som är relevant för att man i ett senare skede ska kunna följa upp övriga krav, till exempel genom insynsklausuler. Deras erfarenhet är att det i avtalet tydligt måste specificeras att utbetalaren har rätt att ta del av exempelvis bokföring och personallistor.

Samtidigt finns det bland intervjupersonerna en samstämmighet om att det inte är ändamålsenligt att i avtalen skriva in allt som utföraren inte får göra, eftersom det skulle leda till orimliga avtal. Intervjupersonerna poängterar dessutom att det måste kunna gå att följa upp det som skrivs in i avtalen, helst i mätbar form, samt att faktiskt göra uppföljningen. Annars är risken att välskrivna avtal ger en skenbar bild av kontroll, medan de i realiteten gynnar oseriösa företag som bryter mot avtalsreglerna.

När det gäller föreningsbidrag kan utbetalarna också specificera vilka handlingar från föreningen de ska få tillgång till, i syfte att bedöma att villkoren för bidraget uppfyllts. Det innebär att personal från kommunen respektive regionen kan följa upp föreningens räkenskaper, protokoll och övriga handlingar.

Möjligheter till sanktioner

Många intervjupersoner i såväl regioner som kommuner framhåller vikten av att avtalen klargör en möjlighet till sanktioner när brister i verksamheten framkommer. Flera intervjupersoner påpekar vidare att det är viktigt att avtalet hela tiden följs från båda parter, så att utbetalarna inte gör undantag från de granskningsmöjligheter och sanktioner de avtalat om. Intervjupersoner från en region berättar att de har lagt in möjligheten till så kallad extrapolering i sina avtalsmallar. Det innebär att även om de granskar en mindre andel av en verksamhet kan de ställa motsvarande återkrav för helheten, förutsatt att de har gjort ett tillräckligt stort slumpmässigt urval (se vidare kapitlet Åtgärder och sanktioner).

Upplyningsplikt

Det finns en stark norm inom såväl kommuner som regioner att ha en serviceinställning gentemot utförarna. Det kan delvis ses som en konsekvens av att man vill locka till sig verksamheter så att medborgarna ska ha alternativ att välja mellan. Dessutom kan kommuner och regioner vara beroende av privata utförare när de skalat ner den egna regionen. Många intervjupersoner ser dock ett behov av att ställa högre krav på utförarna. En region har till exempel höjt kraven genom att införa upplyningsplikt för privata utförare att meddela beslut från andra myndigheter, till exempel skattebeslut. En intervjuperson i regionen förklarar syftet:

Inte för att vi tror att de faktiskt kommer lämna in det, men då blir det i alla fall en avtalsbrott om de inte lämnar in det. Om vi då får kännedom om det, så har vi en bättre position att stänga av oseriösa aktörer.

Upplyningsplikt råder också när företaget tar in underleverantörer, vilket försvårar för oseriösa aktörer att dölja sig bakom underleverantörsavtal.

Underleverantörer

I materialet till den här studien förekommer exempel på att leverantörer med avtal använder sig av underleverantörer som tidigare fått sina avtal hävda på

grund av felaktigheter. En intervjuperson berättar att en kommun hade hävt ett avtal med ett företag. Därefter hade företaget upprepade gånger försökt ta sig in igen, men efter ett tag slutade försöken. På kommunen trodde de att företaget gett upp, men efter ett tips visade det sig att de arbetade under ett annat företag, trots att det inte var anmält som en underleverantör. Liknande fall framkommer i ärendena.

Att företag använder sig av underleverantörer är en omständighet som intervjupersoner framhåller försvårar ansvarsutkrävande. I LOU finns större möjligheter än i LOV att begränsa vad underleverantörer får och inte får utföra. Konkurrensverket har i ett specifikt fall bedömt att villkor inom ett valfrihetssystem som begränsade leverantörers möjlighet att anlita underleverantörer kunde ha oproportionerligt negativ effekt på konkurrensen. En konsekvens kunde bli att färre aktörer ansluter sig till valfrihetssystemet, vilket därmed skulle motverka syftet med LOV – att skapa en mångfald av utförare för den enskilde att välja mellan (Konkurrensverket beslut dnr 53/2015).

I LOU har upphandlaren större möjligheter att reglera om och hur stor del av tjänsterna som får utföras av underleverantörer. En begränsning får dock inte göras i generella termer, till exempel en viss procentsats, utan måste i det enskilda fallet bedömas vara proportionerlig, enligt de EU-direktiv som ligger till grund för LOU (EU-domstolen, dom C-63/18).

I LOU finns, för direktivstyrda upphandlingar, reglerat att utbetalaren får begära att en leverantör ska lämna in uppgifter om vilka eventuella underleverantörer de använder sig av, och hur stor del av kontraktet som dessa utför. Det kan antas vara proportionerligt att upphandlaren även kan ställa krav på att eventuella tillkommande underleverantörer under avtalstiden ska godkännas på förhand. Vidare kan antas att upphandlaren kan ålägga avtalsleverantören att säkerställa att uppställda villkor som finns med i upphandling eller förfrågningsunderlag efterlevs av underleverantören. Kommunen respektive regionen bör också kunna välja att ange att även de kan komma att kontrollera underleverantörerna. Även för icke direktivstyrda upphandlingar och LOV, där särskilda regler om underleverantörer saknas, bör ovanstående krav utifrån proportionalitetsprincipen vara möjliga. Eftersom ytterligare regler om underleverantörer saknas i lagstiftning kan det finnas möjlighet att ställa ytterligare krav så länge hänsyn till de grundläggande principerna, särskilt proportionalitetsprincipen, iakttas. Flera intervjupersoner poängterar att ansvaret för underentreprenörer måste vara

tydligt. Beställaren ska i avtalen ställa krav på information om leverantören och underleverantören, samt på att leverantören hålls ansvarig för fel som sker hos underleverantören.

En möjligen oavsiktlig konsekvens av den obegränsade möjligheten att ta in underleverantörer inom valfrihetssystem i regionernas hälso- och sjukvård är att även andra regioner än den som sitter på avtalet påverkas, genom att patienter har rätt att söka vård var som helst i landet, vilket beskrevs ovan (avsnittet Region och region: utomlänsvård). Det gör det möjligt för exempelvis läkare att ge vård inom den region där de fysiskt är baserade, utan avtal med regionen i fråga, om deras företag har ett underleverantörsavtal med en vårdgivare i en annan region.

Ersättningsmodeller

Kommuner och regioner finansierar privata aktörer inom välfärden på olika sätt. I de flesta fall är det upp till den utbetalande regionen eller kommunen att besluta hur finansieringen ska utformas. Även ersättningsnivån fastställs inom varje kommun respektive region. Den kan till exempel baseras på en självkostnadskalkyl för den egna verksamheten eller på en jämförelse med en motsvarande upphandlad tjänst. Det finns olika sätt att kategorisera olika typer av ersättningar, exempelvis fast, rörlig och målrelaterad, retrospektiv kontra prospektiv, åtgärdsbaserad eller värdebaserad (Upphandlingsmyndigheten 2016, Finansdepartementet 2014). Vi gör i denna rapport en förenklad indelning i tre huvudsakliga kategorier av ersättningsformer, som finns inom hälso- och sjukvård, utbildning samt socialtjänst.

1. *Ersättning baserad på beviljad tid* – en brukare har beviljats en viss tid för exempelvis hjälpbehov inom hemtjänst eller personlig assistans. Denna baseras på en behovsutredning för individen. Den verksamhet som utför tjänsterna fakturerar kommunen för arbetet. Ersättningen baseras på ett schablonbelopp per timme.
2. *Styckersättning* – vårdgivaren ersätts exempelvis per besök, behandling eller timme. Verksamheterna får ersättning baserat på hur många behandlingar och vilken typ av behandlingar de utfört. Det används exempelvis inom specialistvård, utomlänsvård och nationella taxan.
3. *Belopp per individ* – ett visst belopp betalas ut per individ och år till en verksamhet som individen väljer, såsom skolpeng och ersättning

per listad patient på en vårdcentral (kapitering). Ersättningen betalas ut till en verksamhet på långsiktig basis, för återkommande behov.

I tabell 1 visas hur våra ersättnings- och marknadsmodeller förhåller sig till varandra genom exempel på olika verksamheter.

Tabell 1. Exempel på verksamheter.

		Marknadsmodell		Delat huvudmannskap
		<i>Valfrihetssystem</i>	<i>Upphandling</i>	
Ersättningsmodell	<i>Beviljad tid</i>	Valbar hemtjänst	Entreprenad	Personlig assistans
	<i>Styckersättning</i>	Utomlänsvård	Specialistvård	Taxeläkare, tandvård
	<i>Belopp per individ</i>	Primärvård, skola	Boenden	

För föreningsbidrag har vi skapat tre övergripande kategorier av bidrag som föreningar kan söka. I kommuner och regioner kan de benämnas på lite olika sätt, men gemensamt för dem är följande syften:

1. *Verksamhetsbidrag* baseras på föreningens verksamhet och syftar till att ge föreningen en ekonomisk grundtrygghet.
2. *Aktivitetsbidrag* syftar till att stödja aktiviteter för olika målgrupper och kan sökas för aktiviteter som föreningar genomför.
3. *Projekt- och investeringsbidrag* kan sökas för annat än den ordinarie verksamheten. Utbetalarna fattar vanligtvis beslut utifrån en angiven projektplan, där föreningen specificerar hur bidraget ska investeras.

Figur 1. Vad olika typer av föreningsbidrag kan sökas för och vad bidragen baseras på.

VERKSAMHETS BIDRAG	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Typ av verksamhet (t.ex. inom kultur, idrott och andra intressen). ▪ Medlemmar (t.ex. antal, könsfördelning och ålder). ▪ Lokalhyror.
AKTIVITETS BIDRAG	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Antalet aktiviteter (där en grupp medlemmar varit med). ▪ Antalet deltagartillfällen (där medlemmar deltagit i gruppaktiviteter. Det kan t.ex. handla om några kronor per barn som deltagit vid en träning).
PROJEKT- OCH INVESTERINGS BIDRAG	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projekt (t.ex. för arrangemang utöver den ordinarie verksamheten, såsom musik- eller filmprojekt). ▪ Investeringar (t.ex. underhållsarbeten eller ombyggnation).

Viktiga poänger från kapitlet

I det här kapitlet har följande framkommit:

- Vid reformer inom välfärden som möjliggjort ökade inslag av privata aktörer har det sammantaget funnits en låg beredskap för att oseriösa aktörer skulle utnyttja systemen.
- Även om privata aktörer inom välfärden genomgår olika typer av granskningar innan de får verka inom de offentligt finansierade marknaderna, är kraven för att neka dem tillträde högt satta.
- Det är svårt att stänga ute aktörer om det inte finns konkreta bevis på omfattande brister hos deras företrädare med direkt koppling till verksamhetsområdet. För tillståndspliktiga verksamheter kan bristande lämplighet hänföras till bland annat ekonomisk misskötsel. Vid offentliga upphandlingar och valfrihetssystem finns vissa liknande möjligheter. Det är däremot svårt att driva fram praxis avseende hur uteslutningsgrunderna ska tillämpas vid offentliga upphandlingar och valfrihetssystem.
- Ett annat problem är att information om brottsbelastning sällan kommer kommuner och regioner till del. Det går inte att få utdrag ur belastningsregistret som är anpassade efter de brott som är grund för uteslutning i LOU. Myndigheter kan dessutom ha underrättelseinformation som man inte har förutsättningar att lämna ut som underlag till kommuner, regioner eller tillståndsmyndigheter.
- För att kunna agera på felaktigheter är avtalens utformning central. Villkor och krav måste specificeras för att kommunerna och regionerna ska kunna visa att det framgått för de privata aktörerna hur de ska agera. Sanktionsmöjligheter behöver finnas i avtalen för att ge kommuner och regioner verktyg när brister inte åtgärdas.
- Föreningsbidragen särskiljer sig genom att de syftar till att stötta ett aktivt och mångfasetterat lokalt föreningsliv. Det finns visserligen villkor och krav, men avtal saknas. Därmed har kommunerna och regionerna ett begränsat handlingsutrymme i de fall de upptäcker felaktigheter.

Vilka felaktigheter upptäcker kommuner och regioner?

I detta kapitel beskriver vi hur utbetalarna upptäcker felaktigheter, vad de upptäcker, vilka ersättningsmodeller som drabbas och varför. Kapitlet innehåller också beskrivningar av olika typer av oseriösa aktörer som förekommer i ärenden och omnämns i intervjuer.

Olika sätt att upptäcka felaktigheter

Vi har identifierat fyra huvudsakliga sätt att upptäcka felaktigheter. De överlappar varandra, men pekar på olika typer av fel. Det första sättet – tips och klagomål – ger framför allt information om kvalitetsbrister och tjänster som inte utförs alls eller i mindre omfattning än beslutat. Det andra sättet, fakturagranskning, avslöjar ekonomiska felaktigheter eller företagsrelaterade brister, såsom huruvida företaget är behörigt att fakturera, har fått kreditproblem eller har förlorat F-skatt. Det tredje sättet, systematiska sammanställningar av data, ger en bild av stora avvikelser från företagets eller föreningens egna eller närliggande konkurrenters mönster. Slutligen upptäcks felaktigheter även genom att en aktör identifierats som oseriös. Således kan dessa sätt sammantaget leda till att många olika sorters felaktigheter kan upptäckas. Hur kommuner och regioner arbetar för att följa upp verksamheter beskrivs närmare i nästa kapitel.

Tips och klagomål

Tecken på felaktigheter kan upptäckas av olika typer av yrkesgrupper som arbetar nära klienter, patienter, elever och föreningslivet. Det spänner från biståndsbedömare till vaktmästare vid kommunala anläggningar.

Vaktmästarna kan exempelvis se vilka som uppehåller sig på idrottsplatser eller i föreningslokaler och upptäcka om de bryter mot regler eller villkor för föreningsbidrag. Ibland spelar slumpen in, som att ett par intervjupersoner själva har upptäckt felaktigheter, när de rört sig privat eller i tjänsten inom kommunen eller regionen.

Vissa felaktigheter fångas upp genom klagomål från brukare, patienter och andra som tagit del av tjänsterna, eller från deras anhöriga. Inom vissa områden betalar den enskilde ett delbelopp. Det kan föranleda klagomål om

att hemtjänsten uteblir eller inte är där på avtalad tid, eller att man fått fakturor från boenden man inte längre bor på. Klagomålen kan antingen komma via telefon eller e-post, eller i vissa fall genom formulär som kommuner och regioner har på sina webbplatser. Klagomål kan också fångas in via olika former av enkäter till de enskilda. När det gäller föreningsbidragen förekommer att medlemmar tipsar utbetalaren om föreningar som missköter sig.

Vissa klagomål om kvalitet ska i första hand framföras till utföraren, men om de inte åtgärdas, menar intervjupersoner att de många gånger når kommunen eller regionen. I de fall de framförts till utföraren ska klagomålen fångas upp av utbetalarna när de följer upp att företagen har rutiner och system för att åtgärda och förebygga kvalitetsbrister. Det granskas dessutom i vissa fall av tillsynsmyndigheterna, som IVO. Klagomål, rapporterade missförhållanden och incidenter nämns särskilt kopplat till olika typer av boenden.

Även anställda eller tidigare anställda i verksamheterna tipsar om felaktigheter. Intervjupersoner betonar att det kan vara de bästa tipsen, men ibland bara falska larm som bottnar i konflikter mellan anställd och arbetsgivare. Tipsen kan handla om bristfälliga arbetsvillkor, för låga löner och svarta löner. Fackförbund eller konkurrenter på marknaden kan också tipsa om företag som borde granskas, enligt många intervjupersoner. Konkurrenterna kan provoceras av omfattande felaktigheter, vilja bli av med osund konkurrens eller försöka flytta fokus från felaktigheter i den egna verksamheten. De kan ha fått vetskap om felaktigheterna efter att ha övertagit patienter, brukare eller boende som farit illa och berättat.

Även medier, inte minst lokala sådana, identifierar felaktigheter – och de kan genom sina granskningsresurser offentliggöra och få fram bevis för svårupptäckta fall. Den mediala bevakningen tycks spela en särskilt viktig roll för att upptäcka felaktigheter med föreningsbidrag. Reportage i media kan medföra att utbetalarna får kunskap om vilka föreningar de behöver granska.

Tips kan rikta blickarna mot felaktigheter som utbetalarna annars inte skulle ha upptäckt eller utrett närmare. Flera intervjupersoner betonar att tipsen är mycket viktiga. Detta är i linje med resultaten från en tidigare studie som talar för att ju mindre resurser och mandat utbetalande myndigheter har för att besöka hem och arbetsplatser, och ju större del av utredningarna som sker

vid skrivbordet, desto mer beroende är man av tips från allmänheten (Brå 2015:8). Om tipsaren är anonym eller tycks ha en egen agenda beskriver intervjupersonerna att de ofta frågar andra funktioner i den egna organisationen om andra tips inkommit eller om exempelvis biståndsbedömare eller avtalshandläggare haft några misstankar. Detta för att skyndsamt få hjälp att vikta relevansen i uppgifterna. De kan också begära in vissa uppgifter från företagen, för att se om de avviker från det väntade.

Fakturagranskning

Inom de områden som ingår i den här studien sker utbetalningar ofta efter fakturering. Före utbetalningen görs vissa avstämningar, då felaktigheter kan upptäckas. Finns ett giltigt avtal som omfattar tjänsten (om det är ett sådant område), stämmer tidsperioden, har företaget F-skatt och finns faktura-underlaget med?

För områden med olika prislistor för olika tjänster (vården, boenden m.m.) kan man upptäcka att för högt pris fakturerats. Vissa system har mindre detaljerade fakturaunderlag eller alltför många poster för att man ska kunna göra reella granskningar. Några intervjupersoner menar att fakturavolymer är så stora att det även med kvalificerade it-system är svårt att få överblick. Intervjupersoner från mindre kommuner eller som granskar fakturor för ovanligare områden (till exempel boenden) beskriver hur de, tack vare manuell granskning, själva reagerat på avvikelser och på så sätt hittat fel.

Vissa fakturasystem gör dessutom en del logiska kontroller automatiskt. Om ett företag som brukar ha en faktura i månaden plötsligt skickar 10, eller om beloppet är mycket högre än vanligt, så larmar systemet om avvikelser, så att fakturan granskas extra. Även vissa detaljer kring betalningen kan flaggas upp som särskilt riskfyllda och därmed viktiga att kontrollera noga.

Systematiska sammanställningar av data

Det mest systematiska sättet för att upptäcka fel bygger på riskanalys gjord med hjälp av bland annat kvantitativa data. Det kan handla om tidrapporteringar inom hemtjänst och personlig assistans, patientbesök och närvarolistor för föreningsaktiviteter. Flera intervjupersoner anger att de önskar ett bättre systemstöd för upptäckt, där systemet kan visa på avvikelser. Det nuvarande arbetet beskrivs ofta som tämligen manuellt, där

de sammanställer siffror, ofta av karaktären verksamhetsstatistik, för att på egen hand sortera objekten efter olika mått. I vissa fall krävs det betydande arbete för att sammanställa uppgifterna och göra dem jämförbara mellan olika företag. Enstaka undantag finns där systemstöden är bättre, men det gäller framför allt stora regioner.

På det här sättet upptäcks framför allt betydande fel och avvikelser. Var gränsen å andra sidan går för att något ska ses som rimligt är svårare för intervjupersonerna att beskriva, men de försöker jämföra företagen med varandra och specifika företag över tid. Något som också uppfattas som indikatorer på felaktigheter är exempelvis att ett företag har identiska fakturor, tidrapporteringar eller besök, eller aldrig avviker något från avtal eller beslut. Det tyder nämligen på att rapporteringen inte motsvarar verkligheten, utan läggs in enligt schema. För större kommuner och regioner, med många privata aktörer, tycks det vara betydligt enklare att göra träffsäkra kvantitativa analyser, eftersom de har större datamängder att jämföra med än de mindre kommunerna.

Indikation om att aktören är oseriös

Felaktigheter kan även upptäckas genom att oseriösa aktörer identifieras. Sådana indikationer kan uppstå i samband med möten och utbildningsinsatser. Det gäller främst inom valfrihetssystem (till exempel hemtjänst, primärvård) och föreningsbidrag. Möten förekommer både när nya aktörer vill komma in i systemen och under tiden de har ersättningar och bidrag. Således finns både ett förebyggande och upptäckande syfte. Ofta vill kommunen eller regionen få en kompletterande bild av företaget eller föreningen samt dess verksamhet i relation till de uppgifter som lämnats i skriftliga dokument. Inte minst gäller det för nystartade företag och föreningar där det saknas historik. Många intervjupersoner har exempel på fall där företrädare framstått som oinsatta i verksamheten, vilket kan indikera att de inte har den roll i företaget som de har utgett sig för att ha.

Indikationer om att företag är oseriösa kan också uppstå om kommuner och regioner tar del av beslut från andra utbetalare, tillsynsmyndigheter eller brottsbekämpande myndigheter. Det kan föranleda att felaktigheter upptäcks när dessa aktörer granskas närmare (se vidare kapitlet Uppföljning).

Felaktigheter upptäcks främst inom vissa branscher

Vår sammanställning av svaren från enkäten, som vi skickade till alla kommuner, visar att felaktigheter har upptäckts inom alla system som vi har frågat om. Flest kommuner har, enligt enkäten, upptäckt felaktigheter inom personlig assistans, föreningsbidrag och hemtjänst. Det bekräftar bilden som presenterats i en lägesbild från den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (Polismyndigheten 2021).

Tabell 2. Fråga: Enligt din vetenskap – har något av följande ersättnings- eller bidragssystem utsatts för fusk/oegentligheter/välfärdsbrott under de senaste 12 månaderna? (flerval möjligt). Andel i procent. N=256.

Välfärdstjänst	Antal	Andel
Personlig assistans	17	6,6
Föreningsbidrag	17	6,6
Hemtjänst	15	5,8
Förskola	9	3,5
Familjehem	4	1,5
Skola	4	1,5
Hem för vård eller boende (HVB)	3	1,2
Pedagogisk omsorg	3	1,2
LSS-boende	2	0,8
Särskilt boende för äldre	1	0,4
Stödboende	1	0,4
Annat*	1	0,4
Vet ej	73	28,2
Nej, inget upptäckt	135	52,1

* Har angett ledsagning. Dessutom har ett tiotal respondenter angett statliga bidrag eller bidrag riktade till enskilda, vilket faller utanför denna studies fokus. Dessa svar har därför uteslutits ur tabellen.

Resultaten speglar till viss del vilka områden som har flest aktiva privata aktörer, och hur omfattande verksamheterna är sett till budget och brukare, boende etc. Alla kommuner har föreningsbidrag liksom privata assistansutförare. En annan viktig faktor är hur tydligt uppföljningsansvar och verktyg kommunen har, vilket skiljer sig åt mellan olika typer av verksamheter. Att en så förhållandevis stor andel kommuner har upptäckt fel med föreningsbidrag är en indikation på att föreningsbidragen är ett riskområde. Samtidigt menar intervjupersonerna att uppföljningsansvaret är mindre uttalat för föreningsbidrag än för övriga områden, och att få felaktigheter utreds. Mer än en fjärdedel av kommunerna har svarat att de

inte vet om de upptäckt felaktigheter, vilket tyder på att kommunerna har svårt att skaffa sig en överblick.

Enkäten visar också att ju större kommun, desto större andel har upptäckt felaktigheter (tabell 3). Närmare en tredjedel av storstäder och storstadsnära kommuner har upptäckt att något område som involverar företag eller föreningar har utsatts för felaktigheter det senaste året. Det är ett utslag av att större kommuner generellt har fler privata aktörer och fler valfrihets-system, medan små kommuner kan sakna underlag för privata aktörer att etablera sig i någon större omfattning. Men också att större kommuner har mer resurser för kontroll och analys.

Tabell 3. Fråga: Enligt din vetskap – har något av följande ersättnings- eller bidragssystem utsatts för fusk/oegentligheter/välfärdsbrott under de senaste 12 månaderna? N=256.

Kommunstorlek	Utsatt	Antal	Andel
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	Ja	14	12
	Nej	104	88
Större städer och kommuner nära större stad	Ja	22	23
	Nej	75	77
Storstäder och storstadsnära kommuner	Ja	12	29
	Nej	29	71

Ersättningsmodellerna medför olika incitament till fel

Utifrån intervjuer och ärenden tycks samma typer av felaktigheter återkomma runt om i landet. Ett skäl till detta kan vara att felaktigheterna möjliggörs och villkoras av de olika ersättningsmodeller som vi redogjorde för i föregående kapitel. Dessa ger olika incitament och möjligheter att tillskansa sig felaktiga utbetalningar. I vissa modeller är det till exempel förmånligt att rapportera in så många besök som möjligt. I andra modeller är det fördelaktigt med så få besök som möjligt. Tidigare studier har visat att det inte finns någon optimal ersättningsmodell oavsett omständigheter (Finansdepartementet 2014). Det är istället viktigt att balansera incitament som främjar olika mål. Det har också noterats att ersättningsmodeller behöver kompletteras med andra incitamentsstrukturer, inklusive mätning och övervakning, för att styra utförarens beteende i önskvärd riktning.

Vi har gjort en indelning i tre huvudsakliga kategorier av ersättningsmodeller som finns inom hälso- och sjukvård, utbildning och socialtjänst, och punktat upp vilka felaktigheter och incitament som tenderar att återkomma inom

respektive modell. Föreningsbidrag följer en delvis annan logik och redovisas separat.

Tabell 4. Typ av felaktighet och incitament, fördelat efter ersättningsmodell.

Ersättningsmodell	Felaktighet	Incitament
Ersättning baserad på beviljad tid	Felaktig rapportering	Minska arbetstid
	Överdrivet eller fabricerat behov	Minska arbetskostnad
	Arbetskraftsrelaterade fel	Bli av med "dötid", t.ex. restid, pauser
Styckersättning	Överutnyttjande eller fabricerad behandling	Öka antalet besök
	Felaktig registrering	Besök med högre ersättning
	Överfakturering	"Passa på" när man är inne i systemet
Belopp per individ	Tjänst som inte utnyttjas	Minska kostnader
	Påverka viktning	Locka kunder
Föreningsbidrag	Felaktig rapportering	Öka antalet deltagare/medlemmar/aktiviteter
	Aktiviteter som inte genomförs	Tillgång till lokaler
	Föreningar som inte finns	Kommunalt "godkännande" (garant)
	Föreningar som är front för företaget	

Felaktigheter och brott inom olika ersättningsmodeller

Regelverk och ersättningsmodeller är komplexa, vilket medför risk för slarv och rena misstag. I ärenden och intervjuer finns också exempel på brott. Den stora utmaningen med materialet är att ytterst få av de upptäckta felaktigheterna utretts närmare. Som vi kommer att se i kommande kapitel fyller kommuners och regioners egen uppföljning och åtgärder ett annat syfte: att stoppa felaktigheter. Rättsväsendet utreder och domstolar prövar en ytterst liten del av felaktigheterna, även av de felaktigheter som enligt intervjupersoner kan utgöra systematiska upplägg. I begreppet felaktigheter inkluderas därför hela spektrat från misstag till medvetna brott där fällande dom finns.

Eftersom så få felaktigheter utreds kan gärningspersoner som begår medvetna felaktigheter skylla på att de inte visste hur de skulle göra för att det skulle bli rätt. När sådana gärningspersoner blandas med de som faktiskt inte vet finns inget enkelt sätt att reda ut vad som är brott respektive andra typer av felaktigheter. Kvalitetsbrister behöver heller inte förutsätta brottsligt uppsåt, men när större välfärdsbrott begås medför de i stort sett alltid kvalitetsbrister om någon verksamhet väl utförts.

Nedan presenteras en genomgång av typexempel på felaktigheter från ärenden och intervjuer sorterade efter ersättningsmodell. Läsaren bör ha i åtanke att beskrivningen således utgår från vad kommuner och regioner haft möjlighet att upptäcka. På ett generellt plan liknar de felaktigheter som upptäckts här erfarenheter från vården i andra länder, exempelvis Storbritannien och USA (Stowell, Schmidt och Wadlinger 2018, Jesilow 2012, Payne 2006, Price och Norris 2009). I bilaga beskrivs två fiktiva fall – ett om hemtjänst, ett om föreningsbidrag – som illustrerar de större välfärdsbrott som framkommer i intervjuer och ärenden.

Ersättning baserad på beviljad tid

Ersättning baserad på beviljad tid utmärker sig på flera sätt, inte minst genom att tjänsten ofta utförs i brukarens hem. Vi har här identifierat tre typer av felaktigheter: felaktig rapportering, överdrivet eller fabricerat behov samt arbetskraftsrelaterade felaktigheter.

Felaktig rapportering

Både ärenden och intervjuer pekar mot att den vanligaste typen av felaktighet inom hemtjänst och personlig assistans är felaktig rapportering. Det handlar om att man tidrapporterar mer än man arbetar hos brukaren eller att andra än de som utför arbetet tidredovisar. Ett återkommande upplägg är att manipulera systemet för loggning av besök hos brukaren. Det är vanligt inom hemtjänst att man hos brukaren sätter upp någon form av etikett som ska läsas av med mobiltelefon när utföraren kommer och går. På så sätt ska besök loggas. I intervjumaterialet återkommer exempel på att etiketterna har tagits från brukarens bostad och att de läses av från annan plats. Det finns också exempel på att man i efterhand går in och manuellt justerar tider för att på så sätt förlänga besök. Det kan handla om alltifrån att restiderna justeras bort till att det inte varit någon på plats överhuvudtaget. I vissa fall handlar det om medvetna fel, men det kan finnas legitima skäl att manuellt justera tiden, till exempel om brukaren möts upp någon annanstans än i hemmet eller ett ärende utförs efter hembesöket.

Det är inte heller ovanligt att en och samma person registreras på två (eller fler) ställen samtidigt. I de mest systematiska fallen har intervjupersoner sett att vissa individer fått betalt för att låna ut sin identitet till att felaktigt registreras i digitala system. Felaktiga identiteter används också, enligt enstaka intervjupersoner, för att komma runt vissa kommuners förbud mot anhöriganställningar inom hemtjänsten. Tidredovisningarna kan också vara

orimliga, som i ett fall där en person ska ha arbetat från 07:00 till 22:00 utan några raster, dag ut och dag in. En annan variant på felaktig registrering som nämns i intervjuerna är att ett avböjt besök registrerats och renderar ersättning, trots att brukaren avbokat sitt besök på sådant sätt att betalning skulle utebli.

Felaktiga utbetalningar förekommer också när utförare av personlig assistans ansöker om retroaktiv ersättning efter att personlig assistans beviljats. Utförare kan få ersättning retroaktivt från kommunen om de kan visa att de haft kostnader för assistans som utförts under utredningstiden. Några intervjupersoner menar att det finns ett mörkertal med såväl bakåtdaterade anställningsavtal som tidrapporter. De assistenter som tidrapporterat har i vissa fall haft andra bidrag, under samma tid som de påstods ha arbetat. För Försäkringskassan behöver man inte visa faktiska kostnader, utan det räcker att skicka in avtal och tidrapporter. För ett omfattande beslut, där utredningen pågått i ett år, kan det handla om två miljoner kronor som betalas ut utan att företaget har haft några faktiska kostnader.

Överdrivet eller fabricerat behov

Nästa typ av felaktighet, som återkommer i materialet, grundar sig i överdrivna eller fabricerade behov. Ibland är bakgrunden att ett behov minskar, vilket utföraren ska anmäla. Somliga låter dock bli eftersom det innebär minskade intäkter. Det kan också handla om ett tillfälligt nedsatt behov, till exempel om en brukare med personlig assistans är inlagd på sjukhus. Då har du vanligtvis inte rätt till assistans, men utföraren kan ändå försöka begära ersättning för den beviljade tiden under en sådan period.

I andra ärenden framgår att behov helt saknas. Brukaren själv kan vara medveten om upplägget vilket gör att hen inte anmäler eller till och med spelar med för att kommunen inte ska få korrekt information. Sådana fall kan upptäckas när kommunen stängt av oseriösa aktörer. Dessa brukare har då inte valt någon ny aktör eller fångats upp av nya oseriösa företag. En mer ovanlig form av upplägg nämns av en intervjuperson. Där hade brukare sagt upp sin hemtjänst eftersom de inte längre behövde hjälp, varpå utföraren erbjöd sig att meddela kommunen. Istället för att göra det såg företagaren till att betala brukarnas kostnader. På så sätt kunde utföraren fortsätta fakturera kommunen utan att riskera att brukarna slog larm om oriktiga fakturor.

I flera kommuner har man sett att privata utförare tenderar att ha ett högre antal timmar per brukare än den kommunala hemtjänsten. Intervjupersoner

med sådana erfarenheter har inte hittat någon tillfredsställande förklaring till skillnaderna, i form av exempelvis olika typer av brukare. I vissa fall misstänker man att de privata utförarna är mer måna om att brukarna ska ansöka om utökad tid, vilket de kan ha rätt till. I andra fall misstänker man att det kan handla om överdrivna behov. Det ska poängteras att hög beviljad tid i enskilda fall i sig inte är en indikator på att det betalas ut för mycket pengar.

Inom personlig assistans återkommer med jämna mellanrum rapporter om fabricerade behov, så kallade ”simulanter” (jfr NUC 2020). Exempel finns även i denna studies intervjuer och ärenden. Det kan röra sig om stora belopp som betalas ut under lång tid, även om merparten av ersättningen betalas ut från Försäkringskassan. Upplägget förutsätter att brukaren och assistenterna agerar i samförstånd. Därför tycks den här typen av bedrägeri vara vanligast i samband med anhöriganställningar.

Arbetskraftsrelaterade felaktigheter

De arbetskraftsrelaterade felaktigheterna döljs ofta för utbetalaren genom felaktig rapportering, så dessa två kategorier av felaktigheter överlappar varandra. Unikt för denna kategori är dock att företagens ekonomiska vinning ökas genom att arbetskraft med svag ställning på arbetsmarknaden utnyttjas på olika sätt. Det finns exempel i intervjuer och ärenden från framförallt personalintensiva verksamheter med låga utbildningskrav, främst hemtjänst, men även personlig assistans.

Felaktigheter som rör arbetskraften i materialet handlar om alltifrån svarta löner till vad som beskrivs som slavkontrakt och brukarimport. I vissa fall betalas vit lön ut, men delar av lönen återbetalas till arbetsgivaren. Det är inte heller ovanligt, enligt intervjupersoner, med alltför långa arbetspass som bryter mot arbetstidslagen. Några intervjupersoner berättar att de fått uppgifter från personer som har arbetat utan arbetstillstånd och får betalt utifrån hur mycket de utför, eller tvingas jobba sju dagar i veckan och får sparken om de blir sjuka.

Inom assistansen har så kallad brukarimport uppmärksammats som ett sätt för oseriösa företag att utnyttja utsatta personer (ISF och Brå 2011:12, NUC 2020). Företag anställer personer som utländsk arbetskraft. När dessa väl har fått uppehållstillstånd i Sverige har funktionsnedsatta i deras närmaste krets möjlighet till anhöriginvandring. Företaget hjälper de funktionsnedsatta att ansöka om personlig assistans (eller assistansersättning från

Försäkringskassan). Därefter blir arbetstagarna anställda som assistenter till sina anhöriga. Det skapar beroendeförhållanden där företaget i ärenden har betalat assistenter extremt låga löner och behållit merparten av ersättningen.

Styckersättning

För styckersättning framkommer felaktigheter som baseras på överutnyttjande eller fabricerad behandling, felaktig registrering och överfakturering.

Överutnyttjande eller fabricerad behandling

I intervjuer och ärenden finns flera varianter på överutnyttjande av styckersättningar. En vanlig form av överutnyttjande är att det registreras besök som inte är motiverade utifrån ett hälso- och sjukvårdsperspektiv. Många fall i materialet är kopplade till den nationella taxan och digitala vårdgivare, men även specialistvård och tandvård förekommer. Flera exempel rör vårdgivare där vissa patienter gjort orimligt många besök, utan medicinsk grund för det. Sammanlagt kan det handla om betydande belopp. I ett fall från en mindre region har man i tjugo granskade journaler påträffat felaktigheter rörande totalt ett par hundra tusen kronor.

I vissa fall handlar det om besök som troligen ägt rum, men inte kan kategoriseras som vård. Flera exempel rör fysioterapeuter som erbjuder tjänster närmast som personlig tränare eller andra friskvårdsliknande aktiviteter. Intervjupersoner beskriver det som lyxkonsumtion av vård när exempelvis en patient fått samma behandling under många år, och flera andra patienter fått mellan 40 och 50 behandlingar om året. Sådana fall har noterats särskilt när sjukgymnasten varit ansluten till ett gym.

Det förekommer också att vårdkontakter som skett via telefon eller chatt registreras som besök. Intervjupersoner menar att det visserligen finns oklarheter kring vad som kvalificeras som ett besök, men ger samtidigt tydliga exempel på överutnyttjande. En intervjuperson berättar att ett registrerat besök kunde innebära att läkare ringt upp patienten för att fråga hur den mår och får till svar att patienten mår bra. Ett annat exempel gäller en digital vårdgivare som registrerade ett mycket stort antal behandlingar på en enskild patient under ett par månader. Genom att företaget räknade varje kontakt som ett besök, inklusive meddelanden i en chattfunktion, rusade antalet besök snabbt iväg.

En ytterligare variant av överutnyttjande som framkommer i materialet handlar om omotiverade sätt att dela upp behandlingar på flera tillfällen. Det förekommer också att provsvar som skulle kunna meddelas via post eller telefon framförs vid ett extra besök som genererar ersättning. Ett exempel på uppdelade besök, från nationella taxan, bygger på att hudläkare som åtgärdar tre eller fler prickar kan fakturera en högre ersättning än den normala taxan. Däremot ger inte fler än tre behandlade prickar högre ersättning. En intervjuperson från en region berättar att det finns hudläkare som därför sparar prickar för att få dem att räcka till så många besök som möjligt. I ett fall delades det upp på 13 besök.

Det finns också exempel, från både ärenden och intervjuer, på att patienter utan behov registreras för besök. Det kan handla om besök och behandlingar som aldrig har ägt rum. Identiteterna på de patienter som felaktigt registreras kan komma från olika källor, men handlar exempelvis om patienter som läkaren tidigare haft kontakt med, eller anhöriga som följt med på läkarbesök. I ett sådant fall förekom en stor andel män som besökt en gynekologimottagning. I andra fall har patienterna, enligt intervjupersoner, dock inte ens hört talas om läkaren eller fysioterapeuten.

Slutligen förekommer felaktigheter som kan kopplas till tilläggstjänster. Det kan exempelvis handla om tolktjänster eller sjukresor som inte ägt rum.

Felaktig registrering

En annan typ av felaktighet i samband med styckersättning är olika former av felaktiga registreringar. Den första handlar om att företaget registrerar en behandling som ger högre ersättning än vad som är berättigat. Det kan handla om en mindre tidskrävande behandling eller att den inte kräver den form av specialistkunskap som registrerats. I intervjuerna finns exempel på att vårdgivare fakturerat för läkarbesök som sjuksköterskor genomfört eller att de fakturerar för slutna vård, som ger dubbel ersättning, även om det är öppen vård som har levererats. De fåtal intervjupersoner som granskat tandvård bedömer att den vanligaste felaktigheten som identifierats inom området är att utföraren tar betalt för dyrare behandlingar än de får begära ersättning för. Intervjupersoner påtalar att det är ett eftersatt område för uppföljning och kan handla om stora belopp. I en riktad granskning av flera aktörer krävdes miljonbelopp tillbaka på grund av felaktig registrering av behandlingar.

En andra form av felaktiga registreringar handlar om att kostnader felaktigt läggs i en del av en verksamhet som finansieras av regionen. Vissa vårdgivare bedriver vård både enligt avtal med regionen och som privat vårdgivare. Vårdgivaren har då olika koder för de olika verksamheterna. Intervju-personer beskriver exempel på läkare som lägger kostnaderna för provtagning inom den privata vården på regionen:

Läkaren använder sig av regionens kod när hen skickar in alla prover hen tar till labben. Inte ett enda är kodat på hens privatpatientskod. Utan det är bara regionen som har fått betala för alla de här provtagningarna. Det är lite svårt att tro att inte en enda privatpatient har kommit till läkaren för att de behöver provtagning.

Liknande exempel finns på läkare som skrivit ut läkemedel primärt på koder där regionen har kostnadsansvar, i extremfallet rör det sig om läkemedel för tiotals miljoner kronor som betalats ut felaktigt.

En tredje form av felaktig registrering är när förskrivare skriver ut stora mängder icke-medicinskt motiverade läkemedel. Det kan handla om narkotikaklassade preparat, dopningspreparat och medel som används inom skönhetsindustrin. Dessa fall handlar oftast om en enskild läkare som överskrider regelverk, och mindre om att ett företag används som medel att felaktigt tillskansa sig ersättning. Denna studie tar sikte på de former av felaktig förskrivning där läkaren i egenskap av företagare samt där apotek gör ekonomisk vinning (regionen betalar förmånsvärdet på läkemedlen till apoteket). I ärendena förekommer att patienters identiteter utnyttjats för att skriva ut läkemedlen. I några omfattande ärenden och i intervjuer beskrivs att specifika läkare och i vissa fall även apotek har kopplingar till personer som identifierats tillhöra kriminella nätverk. Intervjupersoner utgår i vissa fall från att apotek, eller apotekspersonal, deltagit i brotten, på grund av de stora volymerna och att läkemedlen ofta hämtats ut på ett och samma apotek. Apoteken har dessutom inte vare sig nekat utlämning eller larmat, trots att oskäligen mängder skrivits ut.

Överfakturering

Det framkommer exempel i intervjuerna på att överfakturering används för att tillskansa sig styckersättning. Det sker genom att företaget får betalt flera gånger för samma tjänst, eller att de fakturerar för tjänster som inte omfattas av avtalet med kommunen eller regionen. I det första fallet har regioner och Försäkringskassan betalat för samma tandvård, eller så har patienter betalat för exempelvis plastikkirurgi som utföraren även fakturerat regionen för.

Flera exempel rör utomlänsvård, särskilt i förhållande till digitala vårdgivare. Några intervjupersoner berättar om en vårdcentral som har avtal enligt LOV med en region, och en digital underleverantör inom samma koncern baserad i en annan region. Om patienten hänvisas till den digitala underleverantören får vårdkoncernen betalt både via kapitering och via utomlänsfaktura. En vårdgivare kan även dölja felaktigheter genom att ha avtal med flera regioner, som i ett fall med en terapeut där personen enligt faktureringen arbetar heltid i båda regionerna samtidigt. En annan typ av felaktighet som är snarlik ovanstående exempel gäller läkares felaktiga användning av de koder som de anger för olika typer av behandlingar. Vissa har skickat två eller tre olika priskoder för samma behandling, och kan på så sätt få för mycket ersättning utbetald.

När det gäller tjänster utanför avtalen upplever intervjupersoner från flera regioner att inhyrning av vårdpersonal är en riskfaktor för överfakturering. I en mellanstor region har man upptäckt felaktigheter på ett par miljoner. Det handlar om att det faktureras för sådant som det inte ska faktureras för, exempelvis att företaget tar betalt för kringkostnader trots att avtalet specificerar att de endast ska fakturera för tid. Tilläggen omfattar enligt intervjupersoner alltifrån att verksamheter testar gränser med närliggande tjänster till mer medvetna felaktigheter som ligger långt utanför avtalen.

Belopp per individ

Vid en ersättningsmodell där belopp betalas ut per individ påpekar flera intervjupersoner att det finns incitament för verksamheterna att försöka maximera antalet brukare, patienter, boende, elever eller föreningsmedlemmar, och samtidigt minimera antalet insatser. Inom vården är det därför vanligt att den fasta ersättningen kompletteras med en rörlig ersättning som kopplas till tillgänglighetskriterier, såsom att patienter får kontakt via telefon och möjlighet för patienten att få ett besök inom tre dagar.

Dessutom sker ofta någon form av viktning av den fasta ersättningen, eftersom det kan vara stora skillnader mellan olika individers behov. Till exempel viktas den kommunala skolpengen i förhållande till elevens bakgrund. Utan viktning blir det mindre attraktivt att rikta verksamheten mot mer resurskrävande individer. Även kapiteringen inom primärvården viktas vanligen på något sätt. Vanligast förekommande är individens ålder,

socioekonomiska faktorer och sjukdomsburda baserat på diagnoser som patienten haft vid tidigare vårdkontakter.

Inom den här typen av ersättning framkommer i materialet två huvudsakliga tillvägagångssätt för att tillförsäkra sig för mycket ersättning. Den ena är att individer skrivs in i verksamheter som de inte deltar i, och den andra är att man försöker påverka den viktade delen till sin fördel.

Inskrivna individer som inte deltar i verksamheten

System där det är vanligt att betala ut ersättning per inskriven individ är utbildning, barnomsorg och föreningslivet. Inom barnomsorgen betalas olika ersättning beroende på hur många timmar per vecka som barnen närvarar. Enstaka intervjupersoner har noterat att barn som tidigare närvarat max 15 timmar i veckan i kommunal verksamhet blivit "heltidsbarn" när de flyttat över till en privat huvudman. En liknande observation gällde en privat förskola som kommunen stängde ner, varpå enbart cirka tio procent av de barn som varit inskrivna visade sig ha behov av barnomsorg.

Inom pedagogisk omsorg förekommer också, enligt både intervjupersoner och ärenden, att man på pappret byter barn med varandra. Ett exempel är två mammor som kommer överens om att "byta barn", dvs. att skriva in att barnen deltar i pedagogisk omsorg hos varandra. I realiteten är dock barnen kvar hemma. Det är ett förfarande som uppmärksammats sedan 1970-talet (jfr Jansson 2001). Dessutom har intervjupersoner uppfattat att vissa aktörer inom pedagogisk omsorg försöker maximera ersättningen genom att deras barn går på fritidsverksamhet i högre åldrar än väntat, sett till hur länge barn går på fritids generellt i kommunal regi. Vidare finns enstaka exempel där samma barn var inskrivna hos flera olika dagbarnvårdare samtidigt.

Intervjupersoner misstänker att skolpeng utnyttjas inom grundskolan genom att elever som är registrerade på skolan istället under längre tid befinner sig utomlands. Här ser en intervjuperson kopplingar till andra brott och bidragssystem såsom folkbokföring, bostadsbidrag, barnbidrag, tvångsäktenskap och försörjningsstöd – något som också noterats i andra studier (jfr Brå 2015:8, Brå 2018:6, Brå 2021:6). De friskolor som intervjupersonerna uppmärksammat som särskilt problematiska har haft en liten andel behöriga lärare och en stor andel anställningar som subventionerats av Arbetsförmedlingen, antingen genom lönebidrag eller som nystartsjobb.

Påverka viktad ersättning till sin fördel

Den metod som brukar användas inom primärvården, när antalet diagnoser viktas för ersättning, kallas ACG (*adjusted clinical groups*) och används i två tredjedelar av regionerna (14 av 21). Metoden syftar till att beskriva patientens hälsotillstånd bakåt i tiden, i syfte att förutspå det kommande vårdbehovet. I en granskning där man funnit ett stort antal icke relevanta diagnosregistreringar menar författarna att systemet ”skapar en tävling i registrering av diagnoser” (Engström och Lindström 2020). I en region där kodningen av diagnoser granskas regelbundet har man funnit både återkommande dubbeldiagnostisering, diagnosregistrering utanför det medicinska kompetensområdet, diagnosregistrering utan relevans för vårdkontakten samt journaler med otillräckliga underlag för diagnos. I redogörelsen för granskningen framgår att nio av de tio vårdcentraler som har störst andel registrerade diagnoser är privata vårdcentraler. I granskningens ärenden finns även exempel på diagnoser som registreras vid uteblivna eller avbokade besök, samt att det på vissa vårdcentraler registreras en stor andel diagnoser vid andra kontakter än vid besök (upp till 58 procent av det totala antalet diagnoser). Intervjupersonerna menar att det finns inslag av systematik och medvetna fel, men också okunskap, särskilt i regioner där man tillåter att sjuksköterskor, och alltså inte bara läkare, kodar diagnoser.

Viktad ersättning förekommer även inom andra verksamheter, till exempel sker en socioekonomisk viktning inom skolan. Intervjupersoner inom rättsväsendet lyfter fram att de misstänkta brott som rör friskolor ofta upptäckts i socialt utsatta områden där skolor får högre skolpeng.

Föreningsbidrag

Gällande föreningsbidrag har en rad olika felaktigheter upptäckts, i vitt skilda typer av föreningar, såsom idrottsföreningar, kulturföreningar, etniska föreningar och studieförbund. I intervjuer och ärenden nämns felaktiga utbetalningar till föreningar på allt från 5 000 kronor till 100 000-tals kronor. Med andra ord varierar beloppen, och regionernas budget för föreningsbidrag är ofta betydligt större än kommunernas. Regionerna stödjer kommunöverskridande projekt, såsom museer och intresseorganisationer på distriktsnivå, som generellt har mer omfattande verksamheter än de som får kommunala bidrag.

I figur 2 ges exempel på olika typer av felaktigheter som beskrivits av många av de intervjupersoner som handlägger och utreder föreningsbidrag.

Figur 2. Exempel på olika typer av tillvägagångssätt indelade i de övergripande kategorierna *verksamhetsbidrag*, *aktivitetsbidrag* samt *projekt- och investeringsbidrag*.



Felaktigheterna är indelade i de tre kategorierna *verksamhetsbidrag*, *aktivitetsbidrag* eller *projekt- och investeringsbidrag*, som presenterades i föregående kapitel. En förening kan dock få bidrag för både aktiviteter och

verksamheten. Det innebär att de olika tillvägagångssätten inte utesluter varandra, utan kan kombineras.

Fler företag bedriver föreningsverksamhet och vice versa

Några intervjupersoner har identifierat ökade kopplingar mellan föreningar och företag. Kommuner möter i allt större utsträckning verksamheter som beskrivs som hybridlösningar där företag även bedriver föreningsverksamhet. Det leder till en svårhanterad gränsdragning för utbetalarna. Syftet med hybridlösningar sägs vara att dra nytta av de fördelar en förening kan åtnjuta, dvs. offentliga bidrag och tillgång till utbetalarnas lokaler. En intervjuperson uttrycker trenden på följande sätt:

Föreningar agerar mer och mer som om de vore företag och företag agerar mer och mer som om de vore en förening. Det är definitivt en förändring av kartan. Tidigare var de väldigt åtskilda varandra, som om du tänker dig offentlig sektor, privat sektor och ideell sektor. Nu har de mer flutit ihop och det har bildats nya gråzoner, såna här hybrider. Där föreningar bedriver en väldigt stark kommersiell verksamhet, nästan som ett bolag och där bolag bedriver verksamhet förklädd i föreningskläder.

Intervjupersoner beskriver att föreningar kan användas för att söka bidrag, medan det i själva verket är ett företag som kommer att utföra aktiviteten genom att föreningen köper tjänsten av företaget. Dessa kan ha samma företrädare. Förfarandet kan förbjudas i villkoren för bidragen.

Fyra typer av oseriösa aktörer bakom företag och föreningar

På samma sätt som det finns en stor spridning på olika typer av felaktigheter som upptäckts, finns det också en variation bland de aktörer som misstänks för felen. En iakttagelse som intervjupersoner gjort är att det kan vara svårt att identifiera de ”professionellt kriminella” eftersom de ofta uppfattas vara pålästa och inger förtroende. I materialet framkommer mindre om de ansvariga för fel gällande föreningsbidrag än om övriga områden.

I föreliggande avsnitt presenteras fyra olika typer av aktörer, med olika roller, som har identifierats genom ärenden och intervjuer. Typerna kallar vi 1) bolagsspecialister, 2) nätverk och möjliggörare, 3) högstatuspersoner samt 4) okunniga och mindre framgångsrika företagare. Dessa kan överlappa, genom att till exempel en högstatusperson också kan vara del av ett nätverk.

Bolagsspecialister

De vi här kallar bolagsspecialister bedriver antingen flera olika parallella verksamheter eller byter ”skal” på sina företag så snart de börjar granskas. De parallella verksamheterna kan dels verka inom olika sektorer inom välfärden, dels ha inslag av helt annan verksamhet. I intervjuer och ärenden framkommer att oseriösa aktörer kan vara verksamma inom såväl personlig assistans som hemtjänst samtidigt. Enligt intervjupersoner kan på ytan skilda verksamheter också användas för att få pengar felaktigt från välfärden. Ett exempel som nämns rör en läkare som också hade kopplingar till ett apotek samt en fastighet med sängplatser som hyrdes ut till kommunens socialtjänst. Andra exempel innefattar så verksamhetsfrämmande rörelser som pizzerior, frisörsalonger eller djurrelaterade verksamheter.

Många intervjupersoner hos såväl utbetalare som myndigheter betonar att det finns bolag och personer som återkommande figurerar i ärenden. Det handlar både om målvakter och verkliga företrädare. En intervjuperson berättar:

Dyker någon upp med grov brottslighet på vår radar så kan man oftast ge sig tusan på att den kommer igen. Det är få som börjar med ekonomisk brottslighet och som slutar även om de blivit lagförda.

Enligt både ärenden och intervjuer tycks bolagsspecialister ha som strategi, när felaktigheter upptäcks, att byta ut verksamhetens företrädare mot så kallade målvakter. Exempel finns också där förfalskade intyg använts för att ge verksamhetens formella företrädare ett mer övertygande cv, inför tillståndsprovning eller kontraktsskrivning. Det förekommer också att man betalar personer med rätt bakgrund och kvalifikationer – till exempel personer som tidigare arbetat inom vård och omsorg – för att på pappret stå som verksamhetschef, som bulvan.

En inte ovanlig strategi från sådana aktörer i materialet är att förekomma sanktioner genom att säga upp avtalet eller avveckla företaget eller föreningen innan den hinner få återkrav eller skadeståndskrav. Intervjupersoner erfar att felaktigheterna i vissa fall trappas upp den sista tiden, för att maximera utbetalningarna. Dessutom flyttas verksamheten enligt intervjupersoner till ett annat bolag. I vissa fall startar man upp nya företag, i andra har man vilande företag på lut. Det tycks också gå att köpa bolag med tillstånd. Det kan exempelvis vara bolag som har beviljats tillstånd men inte bedrivit någon verksamhet. För att flytta verksamheten från det

granskade företaget låtsas man sälja den till ett annat bolag, dit avtalet med till exempel kommunen och brukarna följer med. De använder då ibland samma lokaler, vilket intervjupersoner säger kan vara en indikator på att något inte gått rätt till.

Nätverk och möjliggörare

I materialet framgår att oseriösa aktörer lär av varandra. Flera intervjupersoner talar om att det finns nätverk, som kan vara lokala eller nationella, där verksamheter hänger ihop på personnivå eller att man använder sig av samma rådgivare, som ger tips om kryphål.

I vissa ärenden och exempel från intervjuer förekommer nätverk som är knutna till någon form av diaspora, där man har exempelvis språk, nationalitet eller en religiös grupp som en stark bas för verksamheten. Dessa nätverk av företag behöver inte vara geografiskt avgränsade, utan kan vara baserade på personkopplingar i olika städer. Det beskrivs som vanligast inom hemtjänst och personlig assistans (jfr Klingberg Hjort och Martinsson 2021, NUC 2020). Intervjupersoner lyfter att brukarna inte har lika god kunskap om sina rättigheter, att de saknar tydliga förväntningar på välfärdssystemen, och att språkbarriärer försvårar deras kontakter med kommunen. De tar därför emot den hjälp de får. Det finns också exempel där anhöriga misstänks vara drivande eller möjliggöra felaktigheterna, genom att agera i samförstånd med företaget.

Några intervjupersoner nämner också vissa företag och föreningar som har kopplingar till kriminella nätverk. Gällande föreningsbidrag har förortsbaserade kriminella nätverk uppmärksamrats. I några enstaka fall anses aktören bakom föreningen även ha haft samröre med våldsbejakande extremistiska nätverk. I fall med företag tycks det vara en större bredd på grupperingarna och det finns exempel på mer strukturerade kriminella nätverk (jfr Savona och Riccardi 2018). En intervjuperson inom rättsväsendet beskriver ett projekt om ett anbudsförfarande gällande hemtjänst i en större stad. I projektet fick kommunen viktig information från rättsväsendet. En fjärdedel av bolagen som ville utföra hemtjänst för kommunen hade kopplingar till personer som rättsväsendet betraktade som kriminella.

Ett återkommande tema i intervjuerna är att det ofta finns personer i bakgrunden som möjliggör uppläggen. Möjliggörarna har specialist-

kompetens rörande företagsekonomi, juridik eller de aktuella välfärdsområdena och agerar som kreativ bokförare, skatteplanerare, bolagsspecialist och juridiskt ombud. Vissa intervjupersoner lyfter också oro för att det kan finnas strategiska insider inom kommuner, regioner och myndigheter, som kan systemen eller som till och med tar beslut i enskilda ärenden på felaktiga grunder. Intervjuade polisanställda nämner att man ibland är försiktig med vem man pratar med och vilka handlingar man begär ut, för att det inte ska sprida sig att de undersöker ett visst fall. Det behöver inte vara att insidern är ”placerad” inom exempelvis en förvaltning, men när personen väl är där så kan hen användas för att få information (jfr Brå 2014:4). I materialet för den här studien finns också ärenden där myndighetspersoner misstänkts respektive dömts för dataintrång.

Slutligen förekommer vid föreningsbidrag en form av omedveten möjliggörare inom kommuner och regioner, till följd av närhet och goda relationer. Det kan öka risken för vänskapskorruption och jäv. I materialet framgår dock att tillit, bristande resurser och avsaknad av rutiner är betydligt vanligare skäl till att kontroller inte genomförs, än korruption och påtryckningar.

Högstatuspersoner som intygsgivare

Ett utmärkande drag för delar av välfärdssystemen är att de verksamma har lång utbildning som leder till någon form av legitimering. Med legitimeringen följer vissa befogenheter, såsom att läkare får förskriva läkemedel, och därmed samhällets förtroende för att man agerar etiskt och korrekt. Flera intervjupersoner säger sig dock ha erfarenhet av att oseriösa läkare utnyttjar den förskrivningsrätt som följer med läkarlegitimationen. Vissa preparat är särskilt attraktiva att sälja vidare på en svart marknad. Förutom narkotikaklassade läkemedel, tillväxthormoner och botox handlar det, enligt dem, om läkemedel som är internationellt eftertraktade, till exempel mediciner mot infertilitetsproblematik. Det blir en kostnad för regionerna, genom att de betalar förmånsvärdet till apoteken.²² I ett sådant fall fattade regionen misstankar när en läkare inom nationella taxan första året förskrev

²² Oavsett om en läkare eller verksamhet har avtal eller inte med en region, är det regionen som står för kostnaden när högkostnadsskyddet slår in, även om det alltså är en privatpraktiserande läkare utan relation till regionen.

läkemedel för cirka 500 000 kronor, och successivt ökade på detta upp till flera miljoner kronor per år, vilket sågs som orimligt.

En ytterligare aspekt som lyfts fram är att läkare har hög status i samhället. Intervjupersoner understryker att det i den här typen av ärenden råder en maktbalans som är omvänd jämfört med brottslighet generellt, där det i regel finns mindre möjligheter att använda sin position för att begå brott. Den höga statusen bidrar enligt intervjupersoner till att läkare kan vara svårare att agera mot, jämfört med andra oseriösa aktörer i materialet. Å andra sidan är det typiskt för just ekonomisk brottslighet, som har definierats som brott som begås av respektabla personer med hög social status inom ramen för deras yrkesutövning (Sutherland 1983).

Det förekommer också att personer med högstatusyrken spelar en viktig roll i uppläggen som intygsgivare. Att få ett intyg från exempelvis en läkare, tandläkare eller arbetsterapeut kan vara en förutsättning för att kostnader ska flyttas från individen till det offentliga. Det gäller exempelvis för tandvård, personlig assistans, färdtjänst och hemtjänst.

Okunniga och mindre framgångsrika företagare

En vanlig ursäkt bland de personer som utreds för felaktigheter är, enligt intervjupersoner och ärenden, att hävda att de inte kände till reglerna. Det handlar i första hand om företagare som tycks glida in i att överutnyttja systemet, ett slags sluttande plan där man har testat sig fram. Det har i intervjuer beskrivits som att dessa personer, om de inte fått någon reaktion, fortsätter på samma spår, utifrån devisen att ”det är lättare att bli förlåten än att be om tillåtelse”. Det är inte ovanligt att intervjupersoner tycker sig se en kostnadsökning, där företag ökar på debitering eller fakturering efter hand. Det kan framstå som lockande att öka debiteringen, om verksamheten går med underskott. Intervjupersoner berättar om företag som försöker förklara felaktiga registreringar med att pengarna inte räcker till om de bara får betalt för den tid de är hos brukarna.

Påtryckningar

Det förekommer att personer som antingen beslutar om ersättningar och bidrag eller granskar verksamheter blir utsatta för påtryckningar av oseriösa aktörer. Det finns i ärenden och intervjuer exempel på att kommunerna och regionerna kan bli utsatta för press när de försöker utesluta vissa företag,

men det kan även ske när handläggare ska fatta beslut om insatser eller företags tillträde till marknaden. Inom personlig assistans och hemtjänst finns det exempel på att det skett påtryckningar mot handläggarna, och i ett ärende har det lett till fällande dom för hot mot tjänsteman. Exempel finns också där brukares juridiska ombud eller chefer på företaget försöker sätta press genom att säga att de ska överklaga, JO-anmäla eller kontakta media, om man inte får sin vilja igenom. Påtryckningarna kan gälla att handläggarna ska öka antalet timmar eller låta bli att fatta beslut om åtgärder och sanktioner, såsom återkrav. En intervjuperson berättar om ett ärende:

Man blir lynchad, kan jag säga. Alltså det är terror – vi blir uppringda, det är brev, det är mejl, alla chefer är involverade. Det är tjänstepersonspåtryckning som inte, enligt mig, är okej.

I särskilt ovanliga situationer, när det finns kopplingar till kriminella nätverk, upplevs handläggarna bli ännu mer utsatta. Där ser några intervjupersoner att det finns risk för en tystnadskultur och att hotbilden blir så stark att handläggaren blir ängslig för att fatta negativa beslut för dessa verksamheter.

Viktiga poänger från kapitlet

I det här kapitlet har följande framkommit:

- De kommuner och regioner vars uppföljningsarbete är minst utvecklat är beroende av tips och klagomål för att upptäcka felaktigheter. Vid mer systematisk uppföljning upptäcks fel även genom fakturagranskning, markanta avvikelser i datasammansättningar samt identifierade oseriösa företrädare, vilket leder till att verksamheten granskas närmare.
- Felaktigheter kan i grunden kopplas till att det antingen utförs mindre arbete än vad ersättningen avser eller att mer arbete uppges vara utfört än vad som faktiskt varit fallet. Hur felen mer konkret tar sig uttryck beror på den specifika ersättningsmodellens utformning.
- Fyra olika typer av oseriösa aktörer bakom företag och föreningar har identifierats. En viktig skillnad mellan dem är graden av intention att begå brott och aktörernas kapacitet. I ena ytterkanten finns bolagsspecialister, som driver flera parallella verksamheter och är väl

förtrogna med hur företag kan uppvisa en trovärdig fasad, trots tidigare oegentligheter. I andra ytterkanten finns personer som inte är särskilt framgångsrika i att driva företag och som glider in i att överutnyttja systemet för att få sin verksamhet att gå runt. Att det finns olika typer av oseriösa aktörer bidrar till en spännvidd på felaktigheterna, vilket i sin tur gör att det måste finnas en bredd i kommunernas och regionernas uppföljning av verksamheterna.

Uppföljning

Som framgått av kapitlet om marknader och villkor kan välutvecklade avtal – inte minst gällande kravspecifikationer och kontraktsvillkor – vara centrala för att kunna genomföra en reell uppföljning av verksamheter. Vår ingång är välfärdsbrott och felaktigheter som leder till att för mycket ersättning betalas ut, vilket innebär att den uppföljning vi redogör för typiskt sett initieras till följd av misstankar om sådana felaktigheter. I föreliggande kapitel beskrivs strategier och metoder, och hur de tycks ha utvecklats hos vissa kommuner och regioner som arbetar med uppföljning. Kapitlet är uppdelat i fem avsnitt, där det första beskriver centrala grundvillkor för uppföljning, det andra organiseringen av uppföljningen, det tredje hur ärenden väljs ut, det fjärde vilka metoder som används och det sista skildrar att det finns utmaningar även vid systematisk uppföljning. Kapitlet som helhet kan läsas som en vägledning eller sammanställning av relevanta erfarenheter för de kommuner och regioner som vill utveckla sin uppföljning.

Grundvillkor för uppföljning

De allra flesta kommuner och regioner tycks ha ett mer utvecklat arbete för att granska företag i samband med avtalsskrivning och ansökningar om föreningsbidrag, än för att följa upp överenskommelserna. I följande avsnitt beskrivs hur systematiken på uppföljningen varierar mellan olika utbetalare, avtalets betydelse för att möjliggöra uppföljning, samt hur flera utbetalare i materialet professionaliserat och utvecklat systematik i sin uppföljning genom att kontrollera många företag. I de flesta kommuner och regioner är det enstaka personer som arbetar med uppföljning, vilket gör att det tar tid att bygga upp erfarenheter. Samtidigt har kommuner och regioner enligt kommunallagen en skyldighet att kontrollera och följa upp verksamhet som har lämnats över till privata utförare, samt genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som bedrivs privat (10 kap. 8–9 §).

Nivån på uppföljningen varierar mellan kommuner och regioner

En slutsats är att nivån på uppföljningen varierar kraftigt mellan olika regioner och kommuner, samt inom olika delar av en kommun. Även om vi här fokuserar på uppföljning av privata aktörer, finns bestämmelser om att motsvarande verksamhet som utförs av kommuner respektive regioner ska

följas upp på ett likvärdigt sätt. Intervjuerna ger vid handen att samtliga regioner (hälso- och sjukvårdsförvaltningar) arbetar med någon typ av uppföljnings- och granskningsarbete som fångar upp felaktigheter, i första hand i form av avtalsbrott men det kan även handla om misstänkt straffrättsliga brott. För kommunerna är bilden av uppföljnings- och granskningsarbetet mer blandad, vilket illustreras av enkätresultaten. En majoritet, 153 kommuner, uppger att de arbetar med förebyggande och kontrollerande insatser. Det är mer sannolikt att ha sådana insatser om man har en hög andel privata utförare. Tabell 5 visar att sådana insatser också är vanligare ju större kommun det handlar om. Många kommuner (27 procent) har svarat att de inte känner till om de arbetar förebyggande eller kontrollerande. Ytterst få av dem är storstäder eller storstadsnära kommuner (3 stycken). Enkäten riktar sig till förvaltningschefer, som borde ha kännedom om i vart fall större kontrollinsatser.

Tabell 5. Arbetar er kommun med förebyggande och/eller kontrollerande insatser mot fusk/oegentligheter/välfärdsbrott som involverar företag, stiftelser och/eller föreningar m.m.? Antal och andel som svarat ja, per kommunstorlek, i procent. N=259.

Kommunstorlek	Antal	Andel
Storstäder och storstadsnära kommuner	36	86
Större städer och kommuner nära större stad	60	61
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	60	50

Avtalets centrala roll vid uppföljning

I princip alla intervjupersoner i kommuner och regioner uppmärksammar avtalens centrala roll för att kunna agera när man uppmärksammar problem. Målet med uppföljning är att säkerställa att företagen eller föreningarna levererar det kommuner och regioner betalar för, och att det är av rimlig kvalitet. Enstaka intervjupersoner beskriver uppföljningen mer avgränsat, som ett verktyg för att identifiera avvikelser från avtal, vilket gör att andra fel, som inte täcks av avtalet, kan vara svåra att komma åt. Det är också tydligt att patientsäkerhet, måluppfyllelse och liknande prioriteras framför misstänkta ekonomiska felaktigheter, trots att de senare ofta orsakar bristfällig kvalitet.

Alla områden som omfattas av denna rapport är föremål för uppföljning, men den är minst utvecklad vid personlig assistans och föreningsbidrag. I båda fallen saknas avtal, i det första fallet eftersom brukaren själv väljer anordnare, i det andra för att det är ett bidrag som baseras på en ansökan,

snarare än en överenskommelse med uppföljningspunkter. Det finns dock exempel i materialet där enstaka kommuner och regioner ändå arbetat fram metoder för granskning även för dessa områden. Vid föreningsbidrag framgår att det är viktigt att tydliga skriftliga planer tagits in i samband med ansökan. När utbetalare fattar beslut utifrån en angiven plan från föreningen – med syfte, aktiviteter, investeringar eller lokalhyra – skapar den, tillsammans med utbetalarnas villkor, förutsättningar att utreda felaktigheter och begära återkrav om planen inte följts. Tydliga planer och ansökningsvillkor kan därmed fylla en liknande funktion som avtal. Med en intervjupersons ord är det bra om det framgår: ”det här ska föreningen uppfylla och inkomma med, punkt, punkt, punkt”.

Även tandvården lyfts av några regioner som ett riskområde med otillräcklig uppföljning, där problemen liknar de två ovanstående områdena, genom att avtal saknas och att regionen enbart finansierar en del av verksamheten (se vidare kapitlet Marknader och villkor).

Den första uppföljningsrundan städar marknaden

En generell iakttagelse i materialet är att uppföljningen är ytterst viktig, men att kunskaperna och resurserna för att göra detta sällan kommit gratis. Våra intervjupersoner har generellt hunnit utveckla uppföljningsarbetet inom sitt område. Många intervjupersoner som följt upp, i synnerhet hemtjänst men även vård, beskriver hur de mer frekvent hittade fler felaktigheter och hos fler aktörer för några år sedan. Flera startade med en rejäl satsning och följde upp aktörer som hade märkliga faktureringsmönster. Det resulterade i att vissa, och ibland många, vårdgivare och hemtjänstföretag försvann, samt att flera seriösa aktörer skärpte upp sina faktureringsrutiner. En motsvarande utveckling tycks dock pågå gällande föreningsbidrag, där flera kommuner och regioner arbetar med att formulera villkor och krav, som eventuellt skulle kunna följas upp i framtiden. Detta tidiga arbete benämner vi i denna rapport *grundläggande uppföljning*.

Flera intervjupersoner menar att företagen testade gränserna innan de började följas upp. De seriösa företagen stramade åt rutinerna direkt när felen påtalades. Enstaka intervjupersoner upplever dock en begränsad effekt av den grundläggande uppföljningen och menar att det finns företag som ändå inte förbättrar sig. I de fallen blir möjligheten att vidta åtgärder central, vilket vi återkommer till i nästa kapitel. De goda erfarenheterna finns i synnerhet gällande vårdgivare, men exempel finns även inom övriga

områden. En intervjuperson berättar om syftet med den första uppföljningsrundan:

Nu var ju det här första gången, och som jag sa en basmätning också för att sätta ner foten. Att "ni gör inte som ni vill, utan ni har regler att hålla er efter".

Särskilt de intervjupersoner som upplever att de inte påträffar så många misstänkt brottsliga fel, utan snarare lyfter exempel på överutnyttjande och troliga misstag, betonar vikten av att ständigt reagera även på mindre fel för att bibehålla en förebyggande effekt. Som illustration kan nämnas en kommun där en intervjuperson menar att de medvetet skickar signaler till företagen att de följer upp även mindre fel. Kommunen kan enligt en LSS-insats ersätta anordnare för merkostnader vid ordinarie assistents sjukfrånvaro, vilket kräver att man begär in relevanta underlag för att utreda de faktiska kostnaderna. Underlagen kan bestå av beslutet från Försäkringskassan för att säkerställa att brukaren fortfarande har assistans, eller tidsredovisningar och schemaläggning från anordnaren. Utredningen kan till exempel visa om vikarien inte arbetat alla sjukdagarna. Genom att kommunen ger avslag på differensen upplevs företagen bli mer noga nästa gång.

Strävan efter systematik

En av de viktigaste lärdomarna från den grundläggande uppföljningen är att man måste arbeta systematiskt. Här berättar en intervjuperson från en kommun:

Vi har inte jobbat med de här frågorna i så många år, men vi kan se att det har pågått under kanske 6–7 år. Aktören har fått samma kritik gång på gång på gång. Men de sista två, tre åren har vi varit väldigt systematiska i att bygga upp vårt underlag för att kunna gå till vitesförelägganden och vi har varit beredda på att ta smällen om vi hade fått ett nej. För det är det man som kommun tycker är lite svårt. Det gäller ju även det här med fakturorna, våra politiker är givetvis väldigt upprörda över att vi betalar ut pengar till en aktör som känns oseriös. Vi vet att den här aktören finns i flera kommuner, och flera kommuner vet om att det är ett problem.

Systematiken tycks också formaliseras genom att främst regioner, men även några kommuner, tagit fram handböcker, rutindokument och tydliga processer för uppföljning av företag. Arbetet tycks återigen vara minst utvecklat vid föreningsbidrag, eftersom många intervjupersoner där efterfrågar systematik och rutiner för vilka dokument och uppgifter som årligen ska följas upp.

En slutsats vi drar av materialet är att det är viktigt att specificera var ansvar för varje åtgärd ligger i utbetalarens organisation samt att dokumentera felen och hur de hanterats i varje steg. Att arbeta systematiskt kan också innebära att faktiskt följa upp väsentliga uppgifter som företaget eller föreningen lämnar, eller som framkommer i granskningens tidiga moment. Att jämföra uppgifter med andra uppgifter, eller vidta olika utredningssteg, i vissa fall som mindre revisioner, kräver större kontrollmognad än de flesta kommuner och regioner hade när de började bygga upp sin uppföljningsverksamhet.

Prioritera välfärdsbrott genom organisering

När kommuner och regioner börjat arbeta med uppföljning av åtminstone uppenbara avvikelser tycks det ofta uppstå frågor om hur nivån kan höjas för att identifiera och agera mot mer svårupptäckta felaktigheter. I den fasen väcks frågor om kommunens respektive regionens vilja och beredskap, samt om hur arbetet ska organiseras.

Organisationer som hämmar eller främjar uppföljning

För att få igång ett systematiskt arbete med uppföljning i olika former krävs att nämnder och förvaltningar är öppna för att de kan bli lurade av företag och föreningar. Flera intervjupersoner, i synnerhet inom brottsbekämpande myndigheter och kontrollmyndigheter, anser att kommuner i för hög grad försummar kontroll och endast prioriterar service. Regionerna har de mindre erfarenhet av.

Även personer som arbetar med uppföljning beskriver kontrasterna inom organisationen, där vissa delar av verksamheten fokuserar på att betala ut pengar och andra på att säkerställa att man får det man betalar för. För föreningsbidrag gäller en delvis egen logik. Intervjupersoner framhåller att uppdraget handlar om att betala ut pengarna till föreningslivet, och där förväntar man sig inte konkreta resultat på samma sätt som när företag får pengar för att utföra en tjänst.

Vi har främst intervjuat personer som letar felaktigheter och som vill att organisationen belönar kritiska frågor och åtgärdar fel. De verkar dock i organisationer där de beskriver att en servicetanke är djupt rotad, vilket kan påverka viljan och resurserna för att genomföra uppföljningar. I många fall tycks ansvaret att ge medborgarna stöd även överföras till hur privata utförare hanteras. Ett annat sätt att förstå avsaknaden av mer omfattande

kontrollsystem kan kopplas till intentionerna med de reformer som öppnade upp för fler privata aktörer inom välfärdssektorn. Fokus på konkurrens genom kvalitet skulle, som redogjordes för i kapitlet om marknader och villkor, skydda marknaden från oseriösa aktörer. Det bidrar möjligen till att uppföljningen prioriterar att lära ut hur företagen och föreningarna ska göra rätt, snarare än att identifiera misstänkta brott.

Det finns dock regelverk, inte minst i kommunallagen (10 kap. 8 §) som enstaka intervjupersoner menar har tydliggjort kommunernas och regionernas ansvar att följa upp privata aktörer. Samtidigt skiljer sig synsätten åt, gällande vad bestämmelsen innebär. Det finns anmärkningsvärda exempel i materialet där en kommun bedömt att vissa typer av uppföljningar inte är möjliga, medan en annan kommun beskriver hur den ”givetvis” utför samma uppföljning. Regelverken är desamma, metoderna är kända, vilket talar för att det är vilja och incitament som skiljer sig åt. Skillnaderna är särskilt markanta vid föreningsbidrag, det område där uppföljningen tycks vara mest eftersatt. Noterbart är också att kommunallagens tydliggörande av ansvaret för uppföljningar enbart gäller privata utförare, inte föreningar, som får bidrag.

Denna studie har inte närmare undersökt vad som skapar organisationer där uppföljning är särskilt väl utvecklad. Några intervjupersoner nämner dock att tidigare erfarenheter av brott, storskaliga fel eller skandaler ökat viljan att prioritera uppföljning (jfr Brå 2014:4). Stöd från första chefsledet upp till kommun- eller regionstyrelsen tycks också vara en viktig förutsättning. Liknande resultat har framkommit av andra studier (Brå 2019:10, SKR 2021b). En organisation som inleder ett uppföljningsarbete kan uppfatta det som påfrestande när man hittar fel, eftersom det kan saknas en plan för hur man ska hantera felen, enligt flera intervjupersoner inom såväl kommuner och regioner. Det gäller därför att ledning inom förvaltning och även politisk ledning kan hantera resultatet av en granskning, även om det väcker starka reaktioner. Några intervjupersoner menar att denna situation ofta sköts bättre om uppföljningen är en etablerad del av verksamheten och man kan visa upp konkreta ärenden med allvarliga felaktigheter som hanterats väl inför ledningen. Med andra ord kan uppföljning uppfattas som en kontroversiell verksamhet, där det krävs resultat innan den blir helt accepterad. Detta resultat kan också förklara varför uppföljning inte prioriteras, särskilt i vissa kommuner.

Som framgått av kapitlet om felaktigheter förekommer ibland påtryckningar, och företagare är ofta förhållandevis resursstarka aktörer. Det finns en oro för att bli stämd och för att domstolen inte ska förstå felaktigheterna och grunden för de egna åtgärderna, i synnerhet bland organisationer med liten erfarenhet av att säga upp eller häva avtal. Några nämner också oro för att framstå i dålig dager, till exempel i media, för att ha gjort utbetalningar till oseriösa aktörer eller att ha brustit i sitt yttersta ansvar för välfärden. En intervjuperson menar att synen på uppföljning hos överordnade är ungefär: ”Kan ni inte få ordning på det här, men inte göra så stora rubriker av det?”. Det gäller att ha agerat vid de första signalerna om fel, genomfört sin granskning på ett korrekt sätt och verkligen dokumenterat alla brister. En utmaning för organisationer som precis börjat arbeta mot fel är att hitta en balans vid granskningarna, där man prioriterar även allvarligare – och ofta mer svårutredda – fel, och inte bara det som är enkelt att arbeta med och visa resultat kring.

Hur välfärdsbrott och felaktigheter prioriteras har skiftat över tid, enligt flera intervjupersoner. Det uppges dock att den politiska viljan att använda sanktionsmöjligheter generellt tycks ha ökat. Skillnaderna i partipolitiska prioriteringar berör enligt flera intervjupersoner främst i vilken grad privata aktörer ges möjlighet att etablera sig via valfrihetssystem eller via upphandlingar, och handlar mindre om hur felaktigheter ska hanteras.

Tillsättning av specialistfunktioner

Under tiden för denna studie har flera kommuner tillsatt nya tjänster, inklusive samordnartjänster för att få mer fokus på välfärdsbrott. Det kan handla om en eller ett par tjänster med särskilt ansvar eller kunskap i frågan. De kan placeras nära säkerhetsfunktionen eller bestå av separata grupper som arbetar särskilt med fördjupad uppföljning, det vill säga de svåraste ärendena. Sådana expertfunktioner kan således rubriceras olika och placeras på olika ställen i organisationen, men fyller samma funktion: att öka fokus på och kunskap om frågan. De kan också sprida goda arbetssätt för uppföljning och kunskap om vilka indikatorer som ska uppmärksammas längre ner i organisationen. Det handlar både om att sprida strategier och att vara ett bollplank i konkreta ärenden.

Att ge en expertfunktion ett huvudansvar kan också vara ett sätt att balansera upp risken att uppföljningsarbetet prioriteras ner vid exempelvis resursbrist. Det kommer rimligen alltid att vara ett sidouppdrag, eller en

mindre, men ändå integrerad del av verksamheten. Många, särskilt intervjupersoner inom regionerna, berättar att de upphandlat konsultstöd som kan utföra granskningar åt dem, eftersom de saknar egen utredningskapacitet.

Tvårorganisering för att öka utredningsförmågan

Viljan att arbeta mer systematiskt kan också leda till bättre organisering av uppföljningen. Inte minst de områden som kommunerna finansierar berör ofta flera förvaltningar, som behöver involveras för att upptäcka typer av fel som enbart syns när man får en helhetsbild av företagets verksamhet. Några av intervjupersonerna kombinerar avtalsuppföljning ur ekonomisk och juridisk synvinkel med individuppföljning, av till exempel hemtjänstbrukarna eller de som har plats på boenden av olika slag. Kommunernas biståndsbedömare kan sitta på viktig information om tjänsternas kvalitet, även där formella klagomål inte förts fram. Några kommuner gör försök i denna riktning, och i en kommun har arbetssätt etablerats efter erfarenhet av uppmärksammade hemtjänsthärvor. Det har gjort biståndshandläggarna medvetna och villiga att lyfta farhågor till de som följer upp avtalen.

En ständig utmaning beskrivs vara att få information, särskilt om uppgifterna finns inom flera olika förvaltningar. Några har flyttat ihop verksamheter inom samma förvaltning för att underlätta detta, så att exempelvis medarbetare som arbetar med personlig assistans, hemtjänst och andra överlappande insatser sitter tillsammans. I andra fall har man klargjort processer för informationsdelning mellan förvaltningar som har ansvar för individuppföljning, upphandling, beställning av tjänst och centrala verksamhetsuppföljningsdelar. I några satsningar ingår även säkerhetsansvarig som ofta sköter kontakterna med rättsväsendet. Det är dock ovanligare att de förvaltningar som betalar ut föreningsbidrag ingår i processerna. En intervjuperson i en kommun berättar om sin kanske främsta lärdom av samverkan:

Jag har fastnat vid ett uttryck som är att vara varandras ögon – att när man jobbar i sin verksamhetsspecifika del och får höra nånting som kan vara av intresse för någon annan, så har man en avsättningsyta för den informationen.

Enstaka intervjupersoner efterlyser system som liknar Försäkringskassans, där förmånshandläggare kan lämna över ärenden till kontrollspecialister för ytterligare granskning. En annan intervjuperson menar att de försöker arbeta på det sättet, och att de ständigt förmedlar att misstankegraden för att lämna

över ärenden ska vara mycket låg. Intervjupersoner inom brottsbekämpande myndigheter betonar också vikten av att man skapar särskilda utredarroller, så att inte de som fattar beslut om förmåner eller tillgång till tjänster sedan är med och nästan utreder sig själva. Regionerna tycks oftare ha organiserat arbetet så att avtalstecknande och uppföljning sker inom olika funktioner. Det är enligt intervjupersoner bättre ur både utrednings- och förtroendesynpunkt att utredningar hanteras åtskilt. Den kompetens som krävs för uppföljningsarbete är också en annan. Dessutom kan det vara en säkerhetsfråga, där de som arbetar med uppföljning av de misstänkt grovsta felen ska kunna vara mer okända för företagen. Liknande utmaningar lyfts även kopplat till föreningar.

Välja objekt att följa upp

De flesta intervjupersoner menar att de inte har resurser till, eller att det ens är lämpligt, att följa upp alla företag och föreningar på samma sätt. När den grundläggande uppföljningen hanterat de mest oseriösa aktörerna, uppstår frågor kring hur man prioriterar bland de övriga samt hur man identifierar mindre synliga fel. Det blir en särskilt stor fråga för de kommuner och regioner som har många privata utförare. En stor del av regionernas resurser för granskning tycks dessutom avsättas för nationella taxan, där regionerna följer upp ersättningsanspråk. Det finns dock ingen reell möjlighet för regionerna att göra annat än stickprov, och granskningarna är tids- och resurskrävande. I det privata näringslivet finns utvecklade processer för att identifiera och bedöma risker vid bland annat företagsuppköp och anlitande av underentreprenörer genom företagsbesiktning (*due diligence*). Inte heller företag kan granska alla sina affärspartner utan behöver göra en riskbaserad utvärdering för en effektiv användning av begränsade resurser. Företagsbesiktningarna inkluderar att analysera bakgrundsinformation såsom verkligt ägarskap, finansiell bakgrund och offentliga register.²³

Även om kommuner och regioner någon gång följer upp de flesta verksamheter, fokuseras resurserna till de aktörer där risken för felaktigheter är större, i synnerhet för allvarliga avvikelser. Ytterligare en parameter är om kommunens eller regionens åtgärder och sanktioner går att använda mot felaktigheterna samt om hanteringen förväntas få förebyggande effekt på

²³ Se exempelvis guide kopplat till korruptionsrisker: https://www.icc.se/wp-content/uploads/2015/04/ICC-2017-Anti-korruption_Due-diligence-p%C3%A5-externa-akt%C3%B6rer-en-guide-f%C3%B6r-sm%C3%A5-och-medelstora-f%C3%B6retag.pdf

marknaden. I praktiken väljs objekt ofta ut för uppföljning på grund av att utbetalaren redan upptäckt misstänkta felaktigheter. I detta avsnitt beskrivs kommuner och regioner som arbetar med större mängder data, dels för att identifiera tidigare okända felaktigheter, dels för att närmare kontrollera uppgifter från exempelvis tips eller fakturagranskning. Även nystartade företag och föreningar kan prioriteras, i syfte att kunna upptäcka eventuella missförstånd i ett tidigt skede och tydliggöra regelverken. Exempelen på uppföljning är väsentligt färre vid föreningsbidrag, även om de finns. Några intervjupersoner nämner även stickprovskontroller som ett framgångsrikt sätt att identifiera oseriösa föreningar.

Vissa kommuner och regioner skiljer mellan mer standardiserad avtalsuppföljning och olika former av fördjupad uppföljning. Vid den senare hanteras misstankar om mer svåråtkomliga eller större felaktigheter. Uppgifter som framkommer i den mer standardiserade granskningen kan användas i prioriteringen av objekt för fördjupad uppföljning. Innan en fullskalig, fördjupad uppföljning inleds kan man göra en form av grundutredning. Den innefattar några olika områden, såsom vad företaget levererar, hur deras bemanning ser ut, vad tidigare uppföljningar visat samt om något är känt om kvaliteten på deras tjänster. Det kan också innefatta en granskning av ägare och ledning samt företagets ekonomi.

Vissa kommuner och regioner följer upp alla, eller merparten av, de privata aktörerna inom en del områden med regelbundenhet. Flera intervjupersoner berättar att de har treårsplaner för hemtjänstföretag. År 1 granskas företaget och dess ledning, samt att det görs intervjuer med anställda på olika nivåer. År 2 följer kommunen upp identifierade utvecklingsområden för det aktuella företaget. År 3 pausar vissa kommuner uppföljning av företaget. När bristerna bland företagen generellt blivit färre och kvaliteten höjts kan uppföljningen bli smalare och vassare, och till exempel riktas mot teman där många företag uppvisat brister tidigare.

Urval med kvantitativa data som grund

Den mest systematiserade uppföljningen bygger på riskanalys gjord med hjälp av kvantitativa data. Vanliga urvalsgrunder uppges vara dyra avtal och riskbranscher. Flera intervjupersoner nämner verksamheter som på kort tid vuxit mycket (det vill säga att kostnaderna för utförandet ökat) eller som har onormalt höga vinstmarginaler i relation till konkurrenterna. Inom många delar av välfärdssektorn är marginalerna ofta små och det beskrivs som svårt

att göra några större vinster. Även hög frekvens av särskilt dyra åtgärder är en vanlig urvalsgrund. Vid föreningsbidrag handlar det om att bidraget avser stora belopp eller att det skett stora förändringar jämfört med året innan som motiverar ett mycket större bidrag.

Regionerna har bättre förutsättningar för analys

Arbetet med urval utifrån kvantitativa data har generellt sett kommit betydligt längre inom regioner än inom kommuner. Uppföljningen av vårdgivare bygger på analys av olika former av statistik, såsom rapportering av tillgänglighet, antal besök hos vårdgivare, diagnossättning, åtgärder och läkemedelsdata. Några av regionerna kräver att privata vårdgivare som de har avtal med ska ha samma journalsystem som regionen. Det finns enligt intervjupersoner även patientsäkerhetsskäl till att inkludera så många vårdgivare som möjligt i samma system. Dessa regioner kan därför för många vårdgivare ta fram exempelvis antalet besök på individnivå, även om det rör sig om avidentifierade individer. Det ger möjlighet att, i nästa steg i uppföljningen, ställa frågor kring avvikelser. Märkliga patientmönster i relation till andra motsvarande företag kan också utgöra en urvalsgrund. Även när man har samma journalsystem möjliggör lagstiftningen dock inte uppföljning på samma villkor av privata vårdgivare respektive av vårdgivare i egen regi, utan regionerna har generellt tillgång till färre uppgifter om de privata vårdgivarna.

Trots ett i vissa fall systematiskt arbete finns svårigheter. En sådan gäller utomlänsvård, inte minst digitala vårdgivare, där man enligt en intervju-person inte på samma sätt kan se kostnader per specifik individ. Digitala vårdgivares hemmaregion kan göra många analyser, men det kräver att andra regioner kontaktar dem och ber om uttag. Flera intervju-personer menar att det är svårt att värdera de stora samlingsfakturorna för utomlänsvård, även tillsammans med underlaget.

Den främsta svårigheten gäller dock förskrivning av läkemedel, eftersom regionerna i de data de köper från E-hälsomyndigheten enbart kan se arbetsplatskoder, men inte förskrivarkoder, det vill säga vilken läkare som skrivit ut läkemedlen. Regionerna granskar därmed endast data om läkemedel fördelat på arbetsplatskod, vilket innebär att felaktig förskrivning kan döljas i större arbetsplatsers flöden. Vid sidan av regionerna har Läkemedelsverket, IVO, E-hälsomyndigheten och apoteken möjlighet att identifiera sådana felaktigheter.

Kommuners uppföljningsmöjligheter är mest utvecklade vid hemtjänst

Jämfört med regionerna beskriver intervjupersonerna från kommuner att de inte har samma tillgång till data och analysmöjligheter. Exempel på motsatsen finns dock, särskilt inom hemtjänstuppföljning. Där är det centrala att göra utdrag och analyser från tidrapporteringssystem. Det ser olika ut i kommunerna, men vissa kommuner har samma utförare och använder samma tidrapporteringssystem. De kan se när hemtjänstpersonalen loggat in hos kommunens egna brukare. Om det finns misstankar om felaktig registrering kan de fråga grannkommunerna hur det ser ut för deras brukare, och få uttag som går att matcha med de egna. Vissa kommuner har så kallad nyckelfri hemtjänst, som är enklare att följa upp hos de brukare som inte öppnar och själva släpper in personalen. Då använder man sig inte av etiketter som går att flytta. Den redovisade tiden kan matchas mot dörröppningarna och systemet tar fram differenser, som om de är för stora utgör tecken på felaktigheter.

De flesta intervjupersoner som följer upp hemtjänst berättar att de också ställer vissa krav på utbildning och anställningsformer. Exempelvis ska en viss del av den arbetade tiden utföras av undersköterskor. En intervjuperson berättar:

Vi tittar på vilken personal som jobbar och vilken typ av anställning de har, om de har fasta anställningar eller om de är timanställda. Vi tittar på löneutbetalningar. Vi kan titta på utbildningsbevisen. Allt det här som vi har krav på [i avtalet].

Vid personlig assistans har kommunerna dock inte möjlighet att göra sådana analyser. De får in tidrapporterna på papper, till skillnad från Försäkringskassan, som har bättre systemstöd och dessutom har data från hela landet att förhålla avvikelserna mot. Samtidigt kan manuella granskningar avslöja förfalskningar eller oriktiga dokument. Det kan handla om att de är alltför identiska, på olika sätt. Dessutom har bakåtdaterade anställningsavtal eller tidrapporter enligt intervjupersoner avslöjats genom att de adressuppgifter som angavs inte stämde vid tiden då handlingarna skulle ha upprättats, eller genom att tidrapporterna anpassats efter ett beslut som togs först flera månader senare. Det är orimligt att man arbetat exakt så många timmar som ett senare beslut landat i, varken mer eller mindre.

Metoder för uppföljning

När ett ärende valts ut – ofta till följd av alltmer konkreta misstankar om felaktigheter – behöver utbetalaren få dessa utredda. De flesta granskningsmetoder är resurskrävande, men väljs beroende på område och misstänkt felaktighet, för att kunna ge mer bevis eller avfärda misstanken. Regionernas fördjupade uppföljningar utgår till exempel från konkreta frågeställningar som ska besvaras (se vidare SKR 2016).

I materialet har tre breda kategorier av metoder identifierats: a) analys av skriftligt material och uppgifter i register, b) dialogmöten och intervjuer samt c) föranmälda och oanmälda besök. Vissa utbetalare utreder misstankarna endast vid skrivbordet, medan andra även är ute i verksamheterna. I synnerhet när analys av skriftliga källor kombineras med besök i verksamheterna kan mer svårupptäckta fel uppmärksammas.

Analys av skriftligt material och uppgifter i register

Den lägsta nivån på uppföljningar är att ställa vissa kontrollfrågor och ta in vissa underlag, såsom diverse företags- och föreningsdokument.

Uppföljningen utgår från dokument och uppgifter som företaget eller föreningen redan har tagit fram av andra skäl, inte minst för att få ersättningar och bidrag eller fullgöra bokföringsskyldighet. Det kan handla om årsredovisningar, verksamhetsplaner, årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelser, verksamhetsrapporter, revisionsberättelser och olika former av ekonomisk redovisning. Föreningar som inte har bokföringsplikt behöver för medlemmarnas skull föra bok över till exempel medlemsavgifter, bidrag och gåvor. Det innebär att när kommunen eller regionen efterfrågar dokument ska de kunna lämnas in skyndsamt. Annars finns en risk att handlingarna fabriceras.

Uppföljningen inkluderar att kontrollera att uppgifter från tillståndet eller från när aktören släpptes in i avtalet fortfarande är aktuella. Uppgifterna stäms vanligen av mot uppgifter från exempelvis Skatteverket och kreditupplysningstjänster. Vårdgivarna kontrolleras även mot IVO:s vårdgivarregister, eftersom de behöver finnas med i registret för att få teckna avtal med regionerna, men enligt intervjupersoner händer det att aktörer avanmäler sig, utan att regionerna får veta det. Avanmälan innebär att de inte kan bli utvalda för tillsyn. När det gäller tandläkare kontrollerar

regionerna att de inte uteslutits från det statliga tandvårdsstödet, som Försäkringskassan ansvarar för.

För föreningsbidragens del kan det också finnas planer över aktiviteter och medlemslistor som kan följas upp. Dessutom kan utbetalarna kontakta bostadsbolag för att kontrollera föreningens hyresavtal. En intervjuperson beskriver hur deras närvarorapporter för föreningsaktiviteter innehåller fullständiga personnummer för medlemmar. Det gör det möjligt att identifiera när samma person registreras som närvarande på fler än en aktivitet samtidigt. Intervjuerna visar att utbetalare tolkar utrymmet att ta in personnummer olika.²⁴ Vid föreningsbidrag nämns även granskningar av sociala medier och webbplatser. Vid granskning av om föreningar uppfyller demokrativillkoret kan det nämligen enligt en statlig utredning vara meningsfullt att undersöka bevisning på sociala medier och webbplatser som är kopplade till föreningen (jfr SOU 2019:35). Som exempel beskriver intervjupersoner att de funnit bildbevis på sociala medier som visar att styrelsen i en kulturförening öppet stöttar våldsbejakande extremism. Det råder dock viss osäkerhet om hur granskningar på sociala medier ska gå till. Alla utbetalare har till exempel inte något konto på de sociala medier där det krävs för att ta del av informationen.

Några kommuner och regioner tycker att det är oklart vad de får begära in, men testar och ser om de får ut allt de begär. Vissa skriver in insynsklausuler i avtal om vad de får ta del av, eller vid vilka situationer företaget eller föreningen är skyldig att lämna ut material. Exempel på material man fått ut vid granskningar är personallistor, lönespecifikationer och löneutbetalningar för att kontrollera om det är väntade sjukavdrag och rimliga löner. Även bokföring och underlag kring betalningar och ägande av företagen nämns som exempel. Ju mer utbetalarna vet om de misstänkta felaktigheterna, desto större möjligheter har de att avgränsa sin begäran till rätt underlag för att utreda misstankarna. Intervjupersoner lyfter vikten av att de som gör uppföljningarna vet hur de ska tolka uppgifterna i underlagen, eftersom granskningen annars riskerar att göras mest för syns skull, utan att eventuella

²⁴ Efter att dataskyddsförordningen (GDPR) infördes 2018, har vissa utbetalare slutat att begära in medlemmarnas fullständiga personnummer, vilket försvårar upptäckt av felaktiga utbetalningar. SKR har bedömt att kommunerna får begära in listor med deltagare, inklusive personnummer, för att kunna bedöma hur stort föreningsbidrag som ska betalas ut. Däremot får de inte lagra uppgifterna efter att kontrollen är genomförd, och den dokumentation som sparas ska inte innehålla personuppgifter. I vissa fall kan närvaro eller medlemskap i en förening avslöja en känslig personuppgift, såsom religion. Då krävs särskilt starka skäl att begära in personuppgifter (se 3 kap. 3 § dataskyddslagen).

felaktigheter och orimliga uppgifter i underlagen upptäcks. Detta nämns särskilt i relation till dokument rörande företagens och föreningarnas ekonomi. Granskningen tycks underlättas om det finns jämförbara uppgifter för liknande, men seriösa, aktörer – allt för att säkrare kunna identifiera avvikelser.

När det gäller personlig assistans berättar en intervjuperson att det vid misstankar om fel går att göra manuella stickprov för att se om assistansen utförs på de tider på dygnet som beslutet gäller eller om assistenter arbetar på flera ställen samtidigt. Intervjupersoner berättar att de ska börja granska om assistenter tidsredovisar utförd assistans trots att kunden är på sjukhus (vilket LSS-handläggaren kan ha uppgifter om). Dessutom vill de gå igenom assistenternas folkbokföringsadresser för att kontrollera om de bor rimligt nära arbetsplatsen, särskilt när det finns tips om att de kan ha utvandrat. Liknande kontrollstrategier nämns av några intervjupersoner som arbetar med hemtjänst.

Journalgranskning

Det viktigaste skriftliga materialet för att följa upp vårdavtal är patientjournaler. Journalerna kan också utgöra avgörande bevisning för att kunna vidta sanktioner. Även om journaler inte behöver överensstämma med verkligheten, ger de många gånger en signal om huruvida vården är utförd och om det skett i rimlig omfattning. Det kan också handla om uppgifter från andra regioner eller andra system, för att upptäcka exempelvis överfakturering. Journalgranskning är noggrant reglerat, givet de känsliga uppgifter som kan finnas i en journal. Något förenklat beskrivet får regionerna begära in ett urval journaler för en vårdgivare. Här finns sekretessutmaningar, och det sedvanliga är att regionerna får ut avidentifierade journaler till ett på förhand bestämt urval av patienter. Av ärenden och intervjuer framgår att det i vissa fall kan vara svårt att få ut journaler (se vidare SKR 2016).

Urvalet baseras på besök inom en viss tidsperiod, och kan göras på en tidsperiod långt tillbaka i tiden. Dessa granskas av en specialist på aktuell vård. Flera intervjupersoner betonar att det är mycket vanligare att identifiera brister i journalföring – vilket jämförs med de kriterier SKR ställt upp och som vårdgivarna ska följa – än att identifiera medvetna fel eller misstänkta brott. Det kan handla om att anteckningarna är för knapphändiga, vilket en intervjuperson kommenterar så här:

Vi vill ju gärna att man följer de reglerna för journalföring som faktiskt finns. Det ska framgå att det här är en del i en behandling, den har ett syfte, den följer en plan och ska ge någon form av resultat.

Det gäller också att kunna matcha fakturering med journalanteckningar. Följden blir enligt enstaka intervjupersoner att det är enklare att neka betalning för vård där underlaget består av fabricerade eller ytterst bristfälliga journalanteckningar, än när det rör sig om korrekt noterade men medicinskt omotiverade behandlingar. Sådana behandlingar ska dock enligt avtalen inte bekostas av regionerna.

Dialogmöten och intervjuer

Regionerna och vissa kommuner använder så kallade dialogmöten löpande. Där träffar de en eller flera avtalsparter samtidigt och exempelvis diskuterar hur ersättningsmodeller ska tolkas, reder ut vanliga missförstånd och bygger kontakter så att företagen kan ställa klagorande frågor – allt i syfte att förebygga felaktigheter. Intervjupersoner nämner liknande möten vid föreningsbidrag, i form av utbildningsinsatser i föreningskunskap och mentorskap. Effekterna blir att utbetalarna många gånger får en god bild av huruvida föreningen bedriver en riktig verksamhet eller om det är en förening som bara finns på pappret, en så kallad pappersförening.

Dialogmöten eller intervjuer med en aktör kan dock även förekomma när man följer upp konkreta felaktigheter. Dock uttrycker flera intervjupersoner att det är en svår balansgång mellan att tydliggöra regelverk och att tipsa om hur kontroller går till. Här berättar en kommunanställd:

Vi har haft dialogmöten ibland med några företag, på förekommen anledning. Det har varit bra, kan jag tycka, på sätt och vis. Men man kan ändå känna ibland, det var något företag ... Vi gick därifrån med känslan av att de blir bättre på att administrera. Alltså de blir bättre på att fylla i trededovisningarna så att det ser rätt ut. Men vi vet inte om vi kom åt det vi egentligen ville, att assistansen skulle utföras på rätt sätt.

Utbetalarna kan också i granskande syfte intervju ledningen om till exempel deras kvalitetsledningssystem – som fungerar som en garanti för kvalitet i vård, socialtjänst, äldreomsorg osv. En intervjuperson berättar att de börjat protokollföra mötena. Protokollet ska skrivas under av båda parter. I ett senare skede kan det användas i granskningsärenden, för att visa att brister inte korrigerats trots att de tidigare påtalats av utbetalaren.

Intervjuer kan också kombineras med arbetsplatsbesök, som beskrivs nedan. Intervjupersoner som följt upp hemtjänst beskriver att det är viktigt att prata med både högsta ledningen, samordnare och övrig personal, men inte samtidigt. Personalen kan berätta om problem som chefer inte nämner. Med en intervjupersons ord: ”ledningens polerade version och hur de berättar den, förstörs ju längre ner i leden man kommer”. Flera intervjupersoner har genom att prata med personalen fått vetskap om exploatering eller dåliga arbetsförhållanden, även om kommunen inte upplevs ha några lämpliga verktyg för att hantera sådana uppgifter. I ett annat fall berättar en intervju-person hur de frågat personalen om vem en person i lokalen är, och därmed fått veta att den som uppträder som chef mot kommunen är helt okänd av personalen. Det har styrkt känslan av att det rör sig om en målvakt.

Dock berättar intervjupersoner som arbetar med uppföljning att de undviker att ta kontakt med brukare, patienter och boende, för att inte oro dem i onödan eller signalera att något är fel med utföraren. Det görs i vissa fall när det finns konkreta misstankar eller bevis för felaktigheter. Uppgifterna som då framkommer kan vara avgörande för att kunna utreda ett ärende vidare, särskilt när tjänster inte utförts. Inom vissa områden råder dock rättsliga oklarheter om man ens får ta sådana kontakter.

Föranmälda och oanmälda besök

Regioner följer upp vårdgivare genom platsbesök, som enligt intervju-personer i vissa fall kan vara oanmälda (se vidare SKR 2016). Intervju-personer inom kommuner beskriver hur de gjort dels hembesök i fall med personlig assistans och hemtjänst, dels arbetsplatsbesök hos hemtjänst-företag. Gällande personlig assistans beskrivs besök som en relativt tandlös metod, eftersom de måste förbokas. Samtidigt har intervjupersoner upptäckt felaktigheter vid bokade hembesök. Ett sådant exempel rör en assistent, boende i samma hushåll som brukaren, som visade sig vara föräldraledig trots att hen enligt tidrapporterna arbetade. Gällande hemtjänst kan biståndsbedömare besöka brukare i hemmet, och exempel finns i ärenden och intervjuer där etiketter för inloggning som borde funnits där saknades. Med andra ord stärktes misstankarna om felaktiga tidrapporteringar. Även företagets lokaler kan avslöja brister. En intervju-person berättar:

Är det här faktiskt ett kontor? Utgår hemtjänstpersonal härifrån? Vilket de ska. Finns det möjlighet att byta om till arbetskläder? Finns det något nyckelskåp eller tar

personalen hem nycklarna vid dagens slut? På lite sådant kan man ju se om det faktiskt bedrivs någon typ av hemtjänst. Det är svårt att hitta på.

En annan intervjuperson beskriver ytterligare krav av olika slag som kan kontrolleras vid arbetsplatsbesök, som att det finns tvättmaskin, möjlighet att tvätta sig och en genomförandeplan för insatserna. En intervjuperson beskriver hur hon i enstaka fall använt besöken för att konstatera att personalen inte passerar kontoret på de tider de borde, exempelvis först på dagen eller kring lunch.

Även besök i föreningslokaler, på årsmöten eller aktiviteter kan ge viktig information, som att föreningen inte driver den verksamhet den säger sig bedriva. Besöken kan vara oanmälda. Vissa intervjupersoner förklarar dock att de föredrar förälmälda besök, för att fortsätta ha goda relationer med föreningarna. Andra intervjupersoner säger att de inte besöker lokalerna alls, ens i de fall där de undrar om allt går rätt till.

Slutligen har vissa kommuner, vid tecken på fel i tidrapporter, ställt sig utanför hemtjänstbrukares hem för att kunna dokumentera att tidrapporteringen är felaktig (så kallad portobservation). Var gränserna går har diskuterats mycket i vissa kommuner, men gemensamt är att man kommit fram till att man inte får ringa på den äldres dörr, men däremot observera port och dörr. I vissa fall kan de följa inloggningar i realtid, och därmed se hur personal loggas in och ut från brukare, utan att någon syns på platsen.

Utmaningar även vid systematisk uppföljning

Hittills har vi beskrivit gemensamma utmaningar för många kommuner och regioner, men också de sätt på vilka de försöker hantera utmaningarna. De teman som beskrivs i det följande sägs vara svårare att lösa, och utgör frågor som ofta börjar diskuteras vid ett mer utvecklat kontrollarbete.

Utveckling av kvalitetsbegreppet

Den grundläggande uppföljningen tenderar att kretsa kring avtalspunkter, kontroller av fakturor och andra tämligen konkreta uppgifter. När uppföljningsarbetet utvecklas – och när seriösa aktörer beskriver hur de vill följas upp – är begreppet kvalitet oftare i fokus. Om det går att konkretisera kvalitetsuppföljningen blir det också tydligare gränser gentemot överutnyttjande och i vissa fall även brott. Vad är då kvalitet och vad betyder de ofta ganska luddiga indikatorerna på kvalitet inom respektive område? Det

är enligt intervjupersoner lättare att granska dokumentation som talar för att en tjänst är utförd än att påträffa brister i själva utförandet. Regelverken säger exempelvis att vårdgivare får ta betalt för kvalificerad sjukvård, men var går gränsen mellan det och ett administrativt uppföljande samtal av patienten? Och när kvaliteten i hemtjänsten anses försämrats av många timanställningar, vilket därmed ska begränsas, vad innebär då ”begränsa”? Eller när delade turer försämrar arbetsvillkoren och är förbjudna, vad innebär då ”delad tur”? Vad gör man om det inte är en jämn könsfördelning i en förening när den ska ”sträva efter att pojkar och flickor, kvinnor och män ska ha en jämn fördelning av makt och inflytande i organisationen och dess verksamhet”? Särskilt utmanande menar intervjupersonerna att det är med boenden, och att bedöma om de boende fått en rimlig kvalitet på vården, behandlingen eller stödet.

Förebyggande kontroll

I materialet tycks det vara ovanligt med förebyggande kontroller, men några intervjupersoner nämner exempel på hur vanliga former av överutnyttjande och felaktigheter har kunnat förebyggas, genom de systemstöd som inte minst regionerna använder. En intervjuperson från en region nämner hur de med hjälp av ekonomiavdelningen satt spärrar för hur många priskoder vårdgivare kan fakturera för samtidigt. Numera får företagen enbart betalt för en – vilket är i enlighet med avtalet. Tidigare kunde de få betalt för upp till tre koder. En annan intervjuperson menar att liknande spärrar i it-stöd besparar regionen miljonbelopp årligen. Ytterligare exempel nämns rörande nationella taxan, där vissa regioner satt begränsningar för antalet behandlingar per patient årligen, eller föreningsbidrag, där åtminstone en kommun enbart beviljar bidrag för tre träningstillfällen per person och vecka. En variant på samma tema är att förenkla ersättningsmodellerna, för att tydliggöra reglerna och minska risken för missförstånd – oavsett om det är genuina missförstånd eller medvetna fel som bortförklaras på det sättet. Ett konkret exempel är att vissa regioner undviker att använda sig av ACG-ersättning, som baseras på diagnoser, och istället till exempel bara använder ålder som kategori för viktning. Enstaka intervjupersoner menar att tanken med att bygga bort vanliga fel och missförstånd är att frigöra tid för uppföljning av allvarliga eller mer svårupptäckta fel, vilket skulle kunna ha vissa förebyggande effekter.

Begränsad samverkan

I enkäten tillfrågades kommunerna om de ”arbetar med samverkan för att förhindra fusk, oegentligheter eller välfärdsbrott”. Samverkan omfattar kommunens olika förvaltningar och externa samverkansparter. En majoritet, 60 procent av kommunerna (154 stycken), uppger att de samverkar, 12 procent att de inte gör det och resten av de svarande vet inte. Andelen som samverkar är klart större i storstäder och storstadsnära kommuner. I tabell 6 redovisas de samverkande kommunernas svar på följdfrågan vilka de samverkar med.

Tabell 6. Vilka ingår i samverkan? Andel kommuner som angett ja för respektive svarsalternativ, n=154.

Samverkanspart	Antal	Andel
Kommunens egna förvaltningar/nämnder	127	83
Polismyndigheten	73	47
Försäkringskassan	70	46
Andra kommuner	58	38
Skatteverket	58	38
Arbetsförmedlingen	44	29
Annan aktör	33	21
SKR	32	21
Kronofogden	25	16
IVO	24	16
Ekobrottsmyndigheten	6	4

De tre vanligaste myndigheterna är Polismyndigheten, Försäkringskassan och Skatteverket. Samverkan med Försäkringskassan och Skatteverket består snarast av informationsutbyte (se vidare avsnittet Informationsutbyte).

Många intervjupersoner beskriver hur de stämmer av med polisen innan de polisanmäler (se vidare kapitlet Åtgärder och sanktioner). *Annan aktör* avser enligt fritextsvaren framför allt andra myndigheter och organisationer som betalar ut föreningsbidrag eller granskar föreningar. Den vanligaste aktören är Riksidrottsförbundet (RF-SISU). Av intervjuerna framgår att kommuner och regioner kan avstå från kontroller med argumentet att idrottsföreningar som fått statligt lokalt stöd (LOK) redan har kontrollerats av Riksidrottsförbundet.

Fokus på den egna organisationen och andra kommuner eller regioner som samverkansparter är tydligt även i intervjuer och ärenden. Många intervju-

personer berättar att de haft utbyte med närliggande kommuner respektive regioner, alternativt andra av liknande storlek eller med likartade förutsättningar för att utveckla arbetet. Särskilt stort är intresset för att få ta del av innovativa uppföljningsmetoder som prövats och vunnit stöd i rätten eller på annat sätt klargjort praxis. Som det är nu tycks man pröva gränserna för vissa metoder genom diskussioner på arbetsplatsen, inte minst med jurister. Likaså undersöker man vad de seriösa aktörerna i branschen är villiga att acceptera, exempelvis genom att ställa frågor vid de ovan nämnda dialogmötena.

Om ingen av de närliggande kommunerna eller regionerna har påbörjat ett arbete, letar man goda exempel längre bort. De kan också identifieras genom olika nätverk som hålls ihop av medarbetare med samma yrkesroll i olika kommuner eller regioner, samt andra aktörer som myndigheter eller SKR. Kontakter mellan kommuner å ena sidan och regioner å den andra är dock begränsade. Vi har pratat med många som tidigt utvecklat uppföljning och kontroll, och det är tydligt att det finns en oro för att brottsligheten flyttar sig till andra, som inte arbetar lika mycket med frågan. Det beskrivs också i vissa lägen vara lättare att satsa på dessa frågor om andra organisationer gjort detsamma.

Dessutom innehåller materialet en del exempel på mer operativ samverkan där kommuner eller regioner vill dela data, få tips om aktörer för granskning eller ta referenser på företag hos varandra inför avtalsskrivning (se vidare avsnittet Informationsutbyte). Av intervjuerna framgår att företag och föreningar kan få något som liknar ett godkännande genom att de redan är verksamma i andra kommuner eller regioner. Vissa föreningar uppges skriva att de samarbetar med en kommun för att det ska ge dem legitimitet gentemot andra kommuner eller regioner. Det är därför viktigt att ta referenser, och inte utgå från att företaget eller föreningen är seriös bara för att de får pengar från andra utbetalare.

I några fall har regioner samarbetat vid uppföljningar och polisanmälningar av aktörer som varit verksamma i flera regioner. Kommuner samarbetar i vissa fall för att få begränsade resurser att räcka längre, där de fördelar granskningsobjekt mellan sig, om de har samma verksamma företag. Av samma skäl gör några kommuner gemensamma upphandlingar. Samarbetet bygger i praktiken på att alla inblandade har utvecklat en reell uppföljningsverksamhet, där viss samverkan redan sker. Det förekommer också att man

lånar in experter som granskare från grannkommuner eller grannregioner, av både kompetens- och jävsskäl. Kommuner kan även bedriva så kallad kommunal avtalssamverkan, som innebär att kommuner överlåter uppgifter – men inte ansvaret – till varandra (se vidare ESO 2021:5).

Mindre kommuner och regioner tenderar alltså att samverka kring uppföljning. Samtidigt menar flera intervjupersoner att småskaligheten ger bättre förutsättningar för uppföljning, eftersom de har färre privata aktörer och därmed kan ha närmare kontakt med dem. I många fall känner man till företrädarna för företaget eller föreningen.

Avsaknad av nationella register

Några intervjupersoner betonar vikten av att skapa nationella dimensioner i arbetet. De menar att oseriösa och brottsliga aktörer måste stängas av, inte flyttas runt. Flera intervjupersoner saknar nationella databaser eller register. Det gäller framför allt ett nationellt register hos IVO, över företag som har tillstånd och vilka kommuner de är verksamma inom, samt för regionernas del en nationell databas över företag som varit eller är verksamma inom upphandlingar och valfrihetssystem. Även möjligheten att samköra registerna för regionalt och statligt tandvårdsstöd efterfrågas.

För föreningarnas del nämns att Statskontoret lagt ett förslag om ett nationellt register för alla föreningar som fått statsbidrag, vilket ändamål som ansökan rör och om myndigheterna beviljat eller avslagit den (Statskontoret 2017:13). Intervjupersoner i vår studie efterlyser liknande register, som inkluderar kommunal och regional nivå, för att minska risken att många olika bidragsgivare stödjer samma verksamhet utan att känna till varandra. Som det är idag behöver man begära ut offentliga handlingar från respektive myndighet, kommun eller region. En mindre ingripande åtgärd skulle kunna vara att utbetalare av föreningsbidrag ska skicka kontrolluppgifter till Skatteverket, som då får en helhetsbild.

Det finns olika möjligheter att ta del av uppgifter om ideella föreningar, beroende på om de bedriver näringsverksamhet eller inte, vilket specificeras i tabell 7. Intervjupersoner efterfrågar även ett företrädarregister för ideella föreningar.

Tabell 7. Tillgängliga uppgifter för två typer av ideella föreningar.

Tillgängliga uppgifter	Ideell förening som inte bedriver näringsverksamhet	Ideell förening som bedriver näringsverksamhet
Styrelsens företrädare inlämnas till Skatteverket. Ett protokoll med de personer som ingår i styrelsen inlämnas vid ansökan om organisationsnummer.	... Bolagsverket. Ändringar av personer i styrelsen ska anmälas till myndigheten genom ändringsanmälan.
Krav på att anmäla ändringar av styrelsen till myndigheten	Nej	Ja
Register	Nej	Handelsregistret
Bokföringsskyldig av inkomster och utgifter	En ideell förening kan vara bokföringsskyldig om den t.ex. har tillgångar som överstiger 1,5 miljoner kronor, är moderföretag i en koncern eller om det står i föreningens stadgar att det ska finnas en bokföring.	Ja

I dagsläget kan kommuner och regioner ställa krav på företagen och föreningarna att själva upplysa om huruvida de är verksamma på andra ställen eller om de för närvarande granskas av någon annan utbetalare. Kommuner och regioner har dock på egen hand få möjligheter att upptäcka om de saknar eller fått felaktig information. Nationella register skulle öka möjligheterna att identifiera och upplysa andra utbetalare om att man hävt avtal eller vidtagit andra åtgärder som beskrivs i offentliga handlingar, till exempel utslutning från en upphandling eller valfrihetssystem. Det handlar således om att öka både effektiviteten för kommuner och regioner samt öka upptäcktsrisken för oseriösa aktörer.

Informationsutbyte

Ur vårt material framkommer i stort sett samma bild som ur tidigare närliggande studier, nämligen att informationsutbytet upplevs vara för begränsat dels mellan olika utbetalare, dels mellan utbetalarna och myndigheterna (Brå 2015:8, Brå 2021:2, Finansdepartementet 2022, SOU 2018:14, jfr SKR 2021b). Det kopplas ofta till sekretesshinder, vilket är det område flest intervjupersoner nämner när vi frågat dem om brister i regelverk. Många intervjupersoner beklagar att de inte får väsentlig information för att kunna upptäcka och utreda misstänkta felaktigheter. Eftersom utbetalarna själva har begränsade verktyg och informationskällor för att upptäcka fel, kan tips från andra kommuner, regioner och myndigheter skapa positiva följd effekter. De nya uppgifterna kan öka medvetenheten om särskilda modus och indirekt öka de faktiska uppföljningsmöjligheterna.

Intervjupersoner kan dock sällan ange så många exempel där de själva lämnat över information. Ett undantag är vid referenstagning inför avtals-tecknande, där enstaka intervjupersoner säger att de kanske varit mer uppriktiga än de tror att man får, när de lyft kopplingar till andra bolag de nyss fått bort. Återigen illustreras oron för att stöta sig med resursstarka privata aktörer, något som kan bli ett hinder för effektiv uppföljning. Hittar man omfattande eller strukturella fel finns en misstanke att problemen inte enbart är lokala. Hindren kan sammanfattas som:

- Man har fullt upp med sin egen utredning, och fokuserar på den, inte på ”sidospår”.
- Okunskap om att andra är drabbade. I de ovanliga fall där intervju-personer har sett tydlig information som talar för att en annan utbetalare också drabbats, tycks benägenheten att försöka dela information vara stor. Man försöker svara på frågor som gäller ett specifikt företag eller en förening.
- Kunskapen tycks vara låg om *hur* andra typer av utbetalare och myndigheter med närliggande uppdrag drabbas av det misstänkta felet. Några intervjupersoner berättar att informationsdelningen har förbättrats efter att de rekryterat någon från den aktuella organisationen (exempelvis från Försäkringskassan, en kommun, IVO eller Skatteverket). Valfungerande lokal samverkan beskrivs kunna ha samma effekt.

Offentlighets- och sekretesslagen (OSL, 2009:400) begränsar regionernas möjligheter att utbyta information. Detsamma gäller socialtjänstens område. Även de inblandade tillsynsmyndigheterna tycks vara försiktiga. OSL innehåller ventiler för att dela information, men områdena som studeras här saknar, med undantag för personlig assistans, en underrättelseskyldighet. Se vidare faktaruta.

I OSL regleras begränsningar för att ta del av uppgifter. Sekretess gäller även mellan verksamhetsgrenar som uppträder självständigt – vilket typiskt sett gäller olika förvaltningar i en kommun eller region. OSL innehåller också särskilda sekretessbrytande regler, där myndigheternas behov av att utbyta uppgifter ska vägas mot det intresse den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

De skyddsvärda intressena av relevans för denna rapport handlar framför allt om uppgifter som kan vara till men för den enskilde eller dennes närstående, och som rör

- hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (25 kap. 1 § OSL)
- socialtjänst, och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade (26 kap. 1 § OSL).

Dessutom använder Läke medelsverket en bestämmelse (30 kap. 23 § OSL) om att sekretess gäller om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifter om exempelvis affärsverksamhet röjs.

För att möta myndigheternas behov finns sekretessbrytande bestämmelser i OSL:

- Uppgifter får lämnas om det är *nödvändigt* för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Det räcker inte med effektivitetshänsyn. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och det intresse som ska avgöra är den utlämnande myndighetens, inte den mottagande myndighetens. I förarbetena nämns att det många gånger måste anses ligga inom en myndighets uppdrag att se till att en brottsmisstanke blir utredd – som ett skattebrott för en taxeringsmyndighet (prop. 1979/80:2, del A s. 123). Ytterligare ett exempel som nämns är förmögenhetsbrott som riktar sig mot den aktuella myndigheten. I socialtjänstlagen 12 kap. 10 § hänvisas dessutom till denna paragraf för att klargöra att polisanmälan kan göras av brott som hindrar nämndens verksamhet, utan hinder av sekretess.
- Uppgifter om ett *begånget brott* får lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om misstanken gäller brott med minimistraff i form av ett års fängelse, eller försök till brott med minimistraff om två års fängelse (10 kap. 23 § OSL, se vidare kapitlet Brottsbekämpande myndigheter).
- Den så kallade generalklausulen (10 kap. 27 § OSL) kan användas när det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Den är dock inte tillämplig för många uppgifter som är aktuella här, från socialtjänst eller hälso- och sjukvård (25 kap. 1 § samt 26 kap. 1 § OSL). Däremot kan den vara tillämplig för samverkande myndigheter som sitter på uppgifter om till exempel ekonomiska felaktigheter kopplade till företagen samt föreningarnas verksamhet.
- Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det föreligger en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Relevant här är lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Den innebär något förenklat att uppräknade myndigheter, inklusive kommunerna, är skyldiga att lämna impulser när de har anledning att anta att det ska göras eller har gjorts en felaktig utbetalning av vissa angivna bidrag och ersättningar (för personligt ändamål). Av de här aktuella områdena omfattas endast personlig assistans. Lagstiftarens utgångspunkt var att det är ett "angeläget samhällsintresse" att förhindra brott mot välfärdssystemen och att en förutsättning är att utbetalande myndigheter får information om felaktigheter (bet. 2007/08:SfU7, Ds 2020:28).
- I intervjuerna diskuteras också lämpligheten av att använda möjligheten att den enskilde samtycker till att uppgiften lämnas (10 kap. 1 § OSL, 12 kap. OSL).

Några intervjupersoner kan ange närmare vad det är för uppgifter de behöver och vilka som är svåra att få ta del av. Ofta handlar det om konkreta tips om felaktiga utbetalningar. Utmaningen är att det ofta, om inte annat indirekt, innehåller uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller känsliga uppgifter rörande enskilda på områdena socialtjänst och stöd eller service till vissa funktionshindrade. Några kommuner och regioner har funderat flera varv på om de kan lämna data där personers identitet utnyttjas eller där verkliga behov saknas, men att så verkligen är fallet kan vara svårt att fastställa innan informationsdelningen ägt rum.

Flera intervjupersoner menar att det är lätt att få ut uppgifter från Kronofogden om skulder, och från Migrationsverket om exempelvis skenanställningar rörande utländska medborgare. Försäkringskassan hämtar uppgifter, men de beskrivs ha svårare att lämna ut uppgifter om assistansbolag och felaktigheter kopplat till arbetstid etc. Skatteverket kan dela strategisk information, men det är svårt att få individuppgifter om anställda – vilket kan behövas för att bevisa att arbetstider och arbetsmiljöreglering inte följs. För vårdgivare inom exempelvis nationella taxan efterfrågas också avstämning av egenföretagarens inkomst mot vad regionen betalat ut. Exempel finns där regionen betalat ut mycket högre belopp än det som deklarerats. Enstaka intervjupersoner misstänker att de skulle kunna göra träffsäkrare granskningar om de fick vissa uppgifter från Arbetsförmedlingen, gällande subventionerade anställningar.

När kommuner, regioner och myndigheter avgör om känsliga personuppgifter kan delas, ska en avvägning göras av två intressen – skyddet för individens integritet och samhällsintresset av att informationen delas. I rapporten framgår samhällsintresset tydligt, genom vikten av att upptäcka och förhindra felaktigheter. När det gäller individens intressen finns dock mer än deras integritet att beakta i vågskålen – de riskerar också att få för lite eller undermålig hemtjänst, dåliga boendeförhållanden eller skadlig vård. Riskerna för individernas integritet minskas dessutom i praktiken, genom att åtkomst till informationen begränsas till en snäv personkrets. I vissa fall sker personuppgiftsbehandlingen under en kort tid – för att exempelvis matcha uppgifter från två databaser, och därefter avidentifieras.

Särskilda utmaningar att komma åt brottsliga aktörer

Många intervjupersoner från både statliga myndigheter, kommuner och regioner betonar att aktörer som har uppsåt att begå välfärdsbrott ofta klarar

en ytlig granskning. Däremot kan uppföljning få sådana aktörer att lämna den aktuella utbetalaren eller byta bolag. Kommunen eller regionen har då svårt att utreda dem vidare, eftersom avtalsrelationen har upphört.

Som redovisats tidigare spänner vissa oseriösa bolagssfärer över flera system, såsom hemtjänst, personlig assistans och vårdbolag, eller vårdbolag och apotek. Enstaka exempel finns även rörande föreningssfärer, i vissa fall med kopplingar till bolag (se bilaga 2). De flesta kommuner och regioner har ytterst begränsad kunskap om sådana nätverk. Undantagen är några som satsat mer på uppföljning och har möjlighet att upptäcka sådana grövre fall. De bevakar formella företrädare och ägare till bolagen och skapar kartor över sfärer och kontaktytor. Tillsynen på IVO anges också ha börjat arbeta mer med sådana impulser. Här är dock kunskap från brottsbekämpande myndigheter och Skatteverket ytterst central för att förstå hur bolag och aktörer hänger ihop. Flera intervjupersoner som arbetar med underrättelseverksamhet använder metaforen ficklampa för att förklara att de sällan kan ge konkret och utförlig information, men att de kan peka utbetalarna i rätt riktning. När kommuner, regioner och tillsynsmyndigheter är så beroende av andra myndigheters inhämtning, fokus och vilja att tipsa, blir dock ljuset på problemen både begränsat och ojämnt. Samtidigt leder det i vissa fall till tidigare upptäckt, eller är enda sättet för utbetalarna att bli medvetna om misstänkta felaktigheter.

Däremot har kommuner och regioner inte möjlighet att behandla personuppgifter för brottsutredning och brottsbekämpning. Dessutom blir deras beslut offentliga handlingar, och vissa beslut kan också överklagas. Det kan innebära att någon behöver vittna eller skriva pm om eventuellt underlag, vilket är svårt om grunden är underrättelseuppgifter. Några intervjupersoner inom rättsväsendet lyfter behov av ett förenklat förfarande, där de snarare avråder från exempelvis tillstånd eller tecknande av avtal (vilket finns på andra områden, som vid ansökan om vapentillstånd).

Viktiga poänger från kapitlet

I det här kapitlet har följande framkommit:

- Den vanligaste prioriteringsgrunden när verksamheter väljs ut för uppföljning är stora avvikelser från konkurrenter och verksamhetsområden med störst risk för allvarliga konsekvenser av felaktigheter. I kommuner och regioner med väl utvecklad uppföljning kan även

strategiska hänsyn tas, som huruvida de har verktyg att hantera det misstänkta felet, eller om uppföljning av det specifika ärendet kan få förebyggande effekter på större delar av marknaden.

- Uppföljningsverksamhet är primärt inriktad mot att identifiera formella felaktigheter, kopplade till avtal eller andra villkor.
- Effektivt uppföljningsarbete kräver ofta att personer med specialistkompetenser samverkar över ansvarsområden, och ibland förvaltningar. Vissa kommuner och regioner samlar dessa i särskilda kunskapsorganisationer eller enheter som följer upp misstankar om allvarligare felaktigheter.
- Informationsutbyte hindras av att vissa uppgifter som krävs för att utreda felaktigheterna kan omfattas av sekretess. Även okunskap om felaktigheternas relevans för andra utbetalare medför att information delas i lägre utsträckning än vad som skulle behövas. Regelverket om när uppgifter får delas upplevs vara svårt att förstå, och det tolkas olika.
- Information från brottsbekämpande myndigheter – från utredning, förebyggande arbete och underrättelseverksamhet – är central för att identifiera oseriösa bolagssfärer som spänner över flera system. Få kommuner och regioner har kapacitet att på egen hand kartlägga dessa.
- Det saknas nationell överblick över samtliga kommuners och regioners avtal och föreningsbidragsutbetalningar samt uppgifter om utförd tillsyn i verksamheterna.

Åtgärder och sanktioner

Ett viktigt sätt att stävja felaktigheter är de åtgärder och sanktioner som kommuner, regioner och andra förvaltningsmyndigheter kan vidta. Flera intervjupersoner nämner att det är dessa delar av arbetet som för närvarande utvecklas mest. Arbetet med att utveckla uppföljningen resulterar ofta i att sanktionerna ses över. De sanktioner som förekommer i intervjuer och ärenden beskrivs i detta kapitel, och kan fungera som inspiration för kommuner och regioner som försöker utöka sin verktygslåda. Kapitlet avslutas med avsnitt som rör tillsyn respektive polisanmälan.

I materialet finns få exempel på åtgärder som rör föreningsbidrag. Det beror dels på att utbetalarna har positiva förväntningar på föreningarnas *vilja* att göra rätt, vilket innebär att de vanligen får många chanser att rätta till felaktigheter, dels på att många sanktioner är kopplade till avtalsbrister. Där föreningar förekommer handlar det typiskt sett om dialog om brister rörande demokrativillkoret eller återkrav.

Resultaten i kapitlet kan tolkas utifrån tidigare forskning om ekonomisk brottslighet. Den visar att åtgärdsstrategier där företag har ett visst inflytande på utformning av regler och som följs upp med utbildningsinsatser, upprepade kontroller och sanktionshot framstår som mest effektiva för att förebygga brott (Engdahl 2022). En inflytelserik modell, den så kallade sanktionspyramiden, utgår från att regelöverträdelser kan präglas av olika motiv vilket innebär att åtgärdsarbetet behöver vara flexibelt (Braithwaite 1998 i Engdahl 2022). I botten av pyramiden återfinns de regelöverträdelser som anses vara vanligast och beror på slarv, misstag eller okunskap. Dessa hanteras bäst genom information och stöd. I mellanpartiet av pyramiden finns kalkylerande gärningspersoner som begår regelbrott om de uppfattar det som lönsamt. För dessa fungerar hot om sanktioner bättre eftersom regelöverträdelser då blir mindre attraktivt. I toppen av pyramiden finns de fall där inkapacitering framstår som det enda alternativet. Det handlar inte bara om att låsa in gärningspersoner, utan också om att företag blir av med tillståndet att bedriva verksamhet.

Sanktioner som vidtas av kommuner och regioner

Dialog och möjligheten att ”läka brister” eller förbättra sin verksamhet är centrala steg i kommuner och regioners verktygslådor, vilket är i linje med botten på sanktionspyramiden. I synnerhet mindre fel och avvikelser, av typen att en viss handling kom in en eller ett par dagar för sent, hanteras enbart genom dialog. Även större fel tycks dock hanteras med dialogmetoden, i organisationer där viljan att vidta sanktioner generellt är låg, eller när felaktigheterna är svåra att belägga med konkreta bevis.

I tabell 8 beskrivs tre steg för upptrappning av åtgärder, som förekommer i ärenden och intervjuer. Dialog är det första steget i tabellen, men är i praktiken genomgående. Undantagsfall finns, om det i ett tidigt skede är tydligt att det kan röra sig om brottslighet. Då sker uppföljningen enligt några intervjupersoner på ett annorlunda sätt, med mindre kontakt än vanligt med företaget – i syfte att inte varna dem om att de utreds.

Tabell 8. Tre steg för upptrappning av kraven på att företaget vidtar åtgärder.

1. Dialog med företaget/föreningen	Handlar primärt om att påtala mindre felaktigheter och klargöra regelverk. Formella minnesanteckningar upprättas vid allvarigare eller återkommande fel. Även varningar kan utfärdas både muntligen och skriftligen. Uppföljande samtal bokas in.
2. Begäran om handlingsplan/åtgärdsplan	Används för mindre, men ändå betydelsefulla fel. Särskilt om de är återkommande. Företaget ska beskriva hur de avser att åtgärda problemen i verksamheten. Kommunen eller regionen följer sedan upp att så har skett.
3. Anmodan/begäran om rättelse	När företag brutit mot lag, regel, förfrågningsunderlag eller kravspecifikationer. Datum bestäms för när felet ska vara rättat. Det kan ingå en handlingsplan även i detta mer formella steg.

Antalet kontakter som tas är väsentligt större när det gäller företag som gjort fel även tidigare eller som inte vidtar tillräckligt snabba och kraftfulla åtgärder. Upptrappningen av dialogen kan även handla om vem som genomför den. Den inleds typiskt sett på handläggarnivå, men flyttas därefter högre upp i chefsled, och kan till sist leda till beslut i den aktuella nämnden.

Om felen inte åtgärdas finns ytterligare sanktioner, som beskrivs nedan. Vissa av dessa var med i enkäten till kommunerna. Respondenter från de 48 kommuner som upptäckt felaktigheter, oegentligheter eller misstänkta brott fick beskriva vilka åtgärder de vidtagit. Hur svaren fördelar sig visas i tabell 9.

Tabell 9. Vilka åtgärder (om några) har ni vidtagit vid misstänkt fusk/oegentligheter/välfärdsbrott? n=48.

Åtgärd	Antal	Andel
Återkrav	25	52
Nekad utbetalning	23	48
Polisanmälan	19	40
Ytterligare granskning	15	31
Hävt avtal	13	27
Anmälan till tillsynsmyndighet	12	25
Indraget godkännande/tillstånd	6	13
Annat*	4	8
Sanktionsavgift eller vitesföreläggande	3	6

* Svaren handlar om att utredning pågår så det är inte avgjort än, att företaget är avstängt under utredningstiden, att det inte kommer att anlitas igen samt att den felaktiga utbetalningen ska korrigeras i nästa utbetalning, då det utgör ett litet belopp.

Flera intervjupersoner beskriver sina åtgärder som tandlösa eller otillräckliga, i synnerhet för att motverka allvarliga fel och misstänkta brott. Det har sällan att göra med sanktionsmöjligheterna i sig, utan med de begränsade uppföljningsverktygen, eftersom man sällan når en sådan nivå på bevisningen att de hårdaste sanktionerna kan användas. Av några intervjupersoners resonemang framgår också att olika kommuners och regioners benägenhet att använda sanktioner varierar. Faktorer som tycks minska benägenheten är om felaktigheterna varit kända av utbetalaren under lång tid, men utan att det ställts krav, eller om bristerna inte följts upp på ett strukturerat sätt. Ett ytterligare skäl är om enskilda anställda snarare än företaget i sig stått för bristerna. En central faktor som tycks öka tendensen att använda sanktioner är att företaget försuttit många chanser till rättelse. Det råder dock viss osäkerhet om hur många chanser och långa frister företagen bör få för att åtgärda bristerna. I vissa fall har kommunen eller regionen reglerat det i avtalen. Till detta kommer att vissa privata aktörers verksamhet är svårare att ersätta än andra, och om felaktigheter upptäcks där tycks de kunna få fler chanser till rättelse.

I tabell 10 beskrivs olika former av sanktioner, som lyfts av intervjupersoner. Flera intervjupersoner från både kommuner och regioner menar att de första sanktionerna är tämligen enkla att ta till, medan steget till de sista i tabellen nedan är väsentligt högre. Vilka sanktioner som står till buds kan dessutom variera mellan olika områden eller olika avtal inom samma område. Enbart

några intervjupersoner nämner många åtgärder, och bara ett fåtal har erfarenhet av hävning eller andra mer ingripande åtgärder.

Tabell 10. Olika former av sanktioner eller åtgärder.

Ekonomiska sanktioner	
Fryst utbetalning	Innebär att ett belopp hålls inne tills problem rättats upp, exempelvis 10 procent eller ett skäligt belopp i förhållande till felet. Exempel finns också där man sätter ner utbetalningar till aktörer som fortsatt fakturerar för högt belopp.
Återkrav	Kan även tas från utbetalningar som inte gått ut, att dessa stoppas eller kvittas. Enstaka fall finns på extrapolering, dvs. skattning av felet utifrån ett granskat urval. Se avsnittet Återkrav och extrapolering.
Överföring av kontrollkostnader	Ovanlig åtgärd. Här påförs företaget t.ex. regionens kostnader (inklusive konsulttjänster) för att göra en granskning eller följa upp att konstaterade brister rättats.
Viten/sanktionsavgifter/skadestånd	Används i samband med att handlingsplan eller begäran om rättelse upprättas. Intervjupersoner nämner fasta belopp, från ca hundra tusen kronor och uppåt vid vårdavtal. Löper på som ett belopp tills felet är åtgärdat, antingen som en andel av värdet på avtalet eller så beräknas det genom andra parametrar, exempelvis antalet listade patienter. Används när större eller allvarligare fel kan bevisas. Långt ifrån alla inkluderar vite i sina sanktioner. Intervjupersoner framhåller att utan hot om ekonomiska sanktioner, så kommer en utförare i många fall inte att genomföra åtgärder.
Åtgärder som avslutar avtalsrelationen/bidraget	
Inte teckna avtal/inte bevilja bidrag nästa gång	Ingen formell sanktion, men ändå en vanlig åtgärd. Även om kraftfullare sanktioner används kan de vara svåra att hänvisa till för att hålla aktörer ute nästa gång. Vissa intervjupersoner menar dock att många formella fel, som dokumenteras noga och kanske även diarieförs, senare kan användas för att bevisa att aktören inte kommer att respektera regelverket och därmed är olämplig.
Granska ett företag kontinuerligt	Detta är formellt sett ingen sanktion, men nämns av några intervjupersoner. Ibland är uppsägning eller hävning inte möjlig, men då kan särskilt aktiv granskning vidtas. Syftet är primärt att få verksamheterna att rätta till brister, men ibland blir följden att de själva säger upp avtalen eller avvecklar verksamheten.
Stänga av aktören från att ta in nya brukare	Företaget får fortsätta hos sina befintliga brukare, men kan inte få några nya brukare, innan rättelse sker.
Säga upp avtal	Uppsägningstiden är normalt längre än hävningstiden (se nedan), och bevisbördan är lägre. Dessutom ger det längre tid för överlämning av patienter, brukare etc., vilket i vissa fall behövs för att förhindra att en tredje part lider skada. Metoden används alltså ofta när hävning inte är ett alternativ.
Häva avtal	Vid väsentliga avtalsbrott, t.ex. en allvarlig enstaka brist eller när kommuner eller regioner upprepade gånger påtalat brister. Det finns risker om en domstol skulle bedöma hävningen som ogiltig, vilket kan ge företaget skadestånd. Därför krävs bevisning av viss dignitet. Oro för stämningar lyfts av några intervjupersoner som ett hinder för att använda sanktionen.
Sanktionsmöjligheter med hjälp av andra system	
Stämning	Civilrättslig stämning, eller att åklagaren driver kommunen eller regionens skadeståndsanspråk i rättsprocessen. Flera menar att det ofta leder till förlikning, men att man i alla fall får en del av beloppet. Några regioner med större ärenden har använt stämningar.
Tips till Skatteverket	När det finns tecken på felaktigheter i bokföringen, oredovisade inkomster eller felaktiga kontrolluppgifter för anställda i företaget eller föreningen, kan kommuner och regioner tipsa Skatteverket om att utreda uppgifterna.
Anmälan till IVO	Anmälan kan omfatta både olämpliga företag och yrkeslegitimerad personal. Se avsnittet Tillsynsmyndigheternas åtgärder, här nedan. Gällande nationella taxan gäller uppföljningen primärt ekonomiska oegentligheter; så som regelverken ser ut har regionerna inte uppföljningsansvar på samma sätt för kvalitetsbrister. Är det av allvarligare slag får de anmäla läkaren eller fysioterapeuten till IVO.
Brottsanmälan, oftast till Polismyndigheten	Vid misstanke om brott kan en brottsanmälan göras. I vissa fall gör kommunen eller regionen en omfattande förutredning som lämnas över till polisen, i andra fall är det en tunnare anmälan där polisen får bedöma om det är fråga om en brottslig gärning.

Återkrav och extrapolering

Återkrav framstår som en av de vanligaste åtgärderna i enkäten, ärendena och intervjuerna. Dock varierar synen på om återkrav enbart ska omfatta de konstaterade felen eller om de verkliga felen ska kunna skattas genom extrapolering. Här berättar en intervjuperson om extrapolering:

I de nya avtalsmallarna skriver vi att även om vi bara granskar en liten andel, om det är ett statistiskt bra urval så kan vi kräva tillbaka motsvarande för helheten för att vi inte ska drabbas av så enorma kontrollkostnader för allting. Vi ska kunna kräva tillbaka ett skäligt belopp.

Några intervjupersoner menar att det är en riskfylld metod, eftersom det kan överklagas och man inte vet hur avgörandet blir. I undersökningen är det enbart regioner som nämner att de använt metoden. En region har goda erfarenheter av den, med ett avgörande i domstol om att det extrapolerade beloppet gäller. Det ärendet handlade dock om omfattande felaktigheter, vilket innebar att extrapoleringen inte diskuteras närmare i domen.

Själva återkravet kan innebära omfattande arbete. De utbetalningar som omfattas av denna rapport kräver – till skillnad från utbetalningar från till exempel Försäkringskassan, som är så kallade allmänna mål och direkt verkställbara – att kommuner och regioner ansöker om ett betalningsföreläggande eller väcker talan i tingsrätt för att få en exekutionstitel, som sedan kan ligga till grund för indrivning (jfr Ds 2020:28). Om pengar väl utmäts har det i något fall blivit så paradoxalt att det varit nya utbetalningar som bekostat återkrav eller skadestånd.

Hävning och uppsägning av avtal

Många intervjupersoner från såväl kommuner som regioner betonar hur svårt det är att häva avtal, även om de tycker sig ha bevisning för avtalsbrott. Istället för hävning är det vanligare att träffa någon form av förlikning i samband med att verksamheter sägs upp. En annan strategi är att skaffa så mycket bevisning att företaget självt väljer att avsluta avtalet. Detta lyfts i synnerhet kopplat till nationella taxan, eftersom regionerna något förenklat saknar mandat och regler för att kunna avsluta en etablering. De kan dock hålla inne pengar när de är osäkra på om de motsvarar den vård som faktiskt är gjord.

Intervjupersoner beskriver att de undviker att säga upp eller häva avtal om de inte är helt säkra på att det håller i en rättsprocess. I flera kommuner berättar

intervjupersoner att det har lett till att avtalsskrivningar efter hand har skärpts, för att kunna hävda avtalsbrott om leverantörerna inte följer regelverket. Enbart ett fåtal rättsfall finns gällande hävning, så det råder en stor osäkerhet om exakt var gränserna går. Vissa lyfter oro för stämning för ogiltig hävning, vilket tycks vara ett reellt hinder för att fler kommuner och regioner ska använda metoden. De domar som finns kan ändå vara en källa till utveckling, inte minst för att veta vilken dokumentation som krävs för sanktioner. Här berättar en intervjuperson som arbetar med pedagogisk omsorg om ett domstolsärende:

Vi har ett ärende där vi precis har haft ett föreläggande om vite som har varit i förvaltningsrätten. Tyvärr så avlog de det. De gav oss rätt i sak men de menade att vi hade beskrivit hur aktören skulle korrigera sin verksamhet på ett för svagt sätt. Och det blev vi väldigt upprörda över, för vi har motiverat det på samma sätt som man brukar göra i de här ärendena. Det är ganska svårt och det är få kommuner som har lyckats.

Omvänt berättar enstaka intervjupersoner om att de tidigare hävt avtal med så olämpliga aktörer att de varit beredda att ta risken att behöva betala skadestånd, eftersom det innebar att de kunde bli av med företagen direkt. Här handlar det oftare om misstankar om mer systematiska välfärdsbrott än mindre felaktigheter. Även om det är få intervjupersoner som har erfarenhet av hävning, framstår de som hävt fler företag som säkrare på metoden och ser större fördelar. En intervjuperson från en kommun förklarar:

Det går nästan inte att häva ett avtal om de inte haft möjlighet till rättelse. Det har vi gjort några gånger, men då räknar vi ändå på vad skadeståndsanspråket skulle kunna bli, och är vi då villiga att betala det här? Ja, det kan vi vara. När vi saknar förtroende, då säger vi upp dem, när det inte riktigt räcker till en hävning. Då kan vi ha kvar dem i sex månader, men samtidigt står det att vi kan häva avtalet om det händer nånting under den här sexmånadersperioden. Men då vet de ju att de har ögonen på sig under den här perioden, så då brukar det inte vara så farligt.

Några intervjupersoner betonar att vissa oseriösa aktörer anpassar sig efter hävningshot och vidtar tillräckligt med åtgärder för att man inte ska kunna häva, även om undantag finns. På så sätt är nästan all kommunikation som ingår i uppföljning kontraproduktiv i dessa fall, eftersom sådana företag inte vill åtgärda bristerna, utan dölja dem bättre. Här ges i praktiken tydliga ledtrådar om hur de ska klara sig undan sanktioner. Det finns också exempel på att hävning kombineras med att företaget inte har rätt att komma tillbaka som utförare på 36 månader.

Tillsynsmyndigheternas åtgärder

Som framgått av tidigare kapitel är en central förebyggande åtgärd att stänga ute oseriösa aktörer genom att neka dem tillstånd att verka på marknaden. Om tillstånd beviljats, men felaktigheter senare framkommer, kan det dras in av den aktuella tillsynsmyndigheten. I korthet arbetar de enligt intervjuer och ärenden i stor utsträckning på liknande sätt som utbetalarna, men de har skarpare verktyg och större möjligheter till samverkan med nationella myndigheter.

Den viktigaste tillsynsmyndigheten för de områden som denna rapport fokuserar på är IVO (se kapitlet Marknader och villkor). När det gäller läkemedel utövas tillsyn av Läkemedelsverket samt Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV). Inledningsvis beskrivs här IVO:s roll. Eftersom denna rapport utgår från utbetalarna kommer merparten av uppgifterna i detta avsnitt därifrån, även om vi också intervjuat personer på tillsynsmyndigheter.

IVO bedriver tillsyn över verksamheter som de har gett tillstånd, verksamhetstillsyn inom hälso- och sjukvården där det inte råder tillståndsplikt samt individtillsyn av yrkeslegitimerade grupper. I fokus för denna rapport är företagen, men åtgärder mot de yrkeslegitimerade grupperna kan förhindra brott där företag och verksamheter används. Det kan handla om att dra in legitimationer för medicinsk personal eller begränsa förskrivningsrätten för läkare som begått större felaktigheter. Några intervjupersoner uppger att de haft nytta av IVO:s beslut i sina ärenden. Besluten är offentliga och ofta utförliga nog att användas som delunderlag i egna åtgärdsbeslut, eller för att inte ge företag tillträde till kommunen eller regionen.

Många intervjupersoner betonar att IVO har en nyckelroll och att myndighetens arbete förbättrats över tid. Samtidigt kvarstår en del utmaningar som intervjupersonerna framför allt kopplar till resursbrist på IVO. Den första utmaningen har med väntetider att göra. Det kan ta flera månader, upp till år, innan tillsynen påbörjas. Sedan ska den granskade få tid att svara, åtgärda brister m.m. Några intervjupersoner beskriver hur de försökt vänta in IVO, men fått ta till kommunens eller regionens egna verktyg för att bli av med aktörer. Egna åtgärder, som att häva ett avtal, kan dock i sin tur initiera en tillsyn från IVO.

Den andra utmaningen handlar om att flera intervjupersoner önskar att IVO i än större utsträckning skulle prioritera de mest oseriösa företagen. Det handlar om förmågan att dra in tillstånd eller yrkeslegitimationer inom verksamheter som får kritik år efter år. Det handlar också om att vissa – särskilt inom näringslivet eller kommunanställda som arbetat nära företagen – saknar förståelse för att en del företag förlorat tillståndet till följd av administrativa brister, när tydligt oseriösa aktörer finns kvar på marknaden. Det finns också exempel på motsatsen, där IVO kontaktat kommuner som inte velat se allvarliga brister ens när IVO dragit in tillståndet för ett företag. För att IVO ska kunna identifiera allvarligare fel och brottslighet krävs ofta myndighetssamverkan, inte minst med rättsväsendet. Detta är något som tycks ha förbättrats och är under vidareutveckling, inte minst genom att IVO numera knutits till den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.

En tredje utmaning är att det inte tycks vara självklart att kommunerna får veta att tillstånd dragits in. IVO har inte heller alltid aktuella uppgifter om vilka kommuner företagen är verksamma i, eller vilka som har placeringar på deras boenden. Ofta är de i praktiken beroende av vad företaget uppger till dem. Regionerna får inte heller alltid information om när yrkeslegitimeringar dras in. IVO behöver också mer information från kommunerna. Vid personlig assistans kan informationsflödet tänkas öka eftersom kommunerna sedan 1 november 2021 har en skyldighet att anmäla om det finns anledning att anta att tillståndshavares lämplighet kan ifrågasättas eller om någon kan antas bedriva tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd (15 § p. 11 LSS).

Även Läkemedelsverket lyfts fram av några intervjupersoner som en viktig aktör då de ansvarar för tillsynen av öppenvårdsapotek. Myndigheten kan vid upptäckt av allvarliga brister eller oegentligheter bland annat återkalla tillstånden för apoteken. Vid några tillsynstillfällen har misstanke om brott identifierats och medfört att myndigheten polisanmält tillståndsinnehavaren. Läkemedelsverkets beslut sekretessprövas innan de lämnas ut enligt 30 kap. 23 § OSL, som rör skydd för privata ekonomiska intressen (se avsnitt Informationsutbyte).

TLV kontrollerar att aktörer på apoteks- och läkemedelsmarknaderna följer regelverket, i syfte att regionerna och skattebetalarna inte ska betala för mycket för läkemedel, samt att bidra till sund konkurrens på marknaden. Regelverken inkluderar förmånslagen och TLV:s föreskrifter, som reglerar

bland annat läkemedelspriser inom högkostnadsskyddet och apotekens skyldighet att byta till läkemedel med lägst pris. TLV:s tillsynsbeslut publiceras i fulltext på deras webbplats.

Brottsanmälan

Intervjuer och ärenden visar att enbart en liten del av felaktigheterna blir föremål för polisanmälan. Enkäten till kommunerna ger en delvis annan bild, där fler uppger att polisanmälningar gjorts än att till exempel avtal hävts (tabell 9). Enkäten överskattar troligen andelen polisanmälda felaktigheter generellt. Detta kan bero på att polisanmälan är en stor sak och blir känd inom en organisation, medan andra typer av åtgärder, som återkrav eller mer informella tips till andra myndigheter, hanteras i en mindre krets och därmed inte nödvändigtvis är kända av enkätrespondenterna. Några av intervju-personerna från de kommuner och regioner vi intervjuat kan inte påminna sig att de någonsin polisanmält ett misstänkt välfärdsbrott begånget av ett företag eller en förening, därför att de inte har upptäckt något av den digniteten. Dessutom är det många gånger svårt att avgöra om de felaktigheter utbetalarna ser kan vara del av något brottsligt.

Vad anmäls och inte?

Merparten av resonemangen om vilka brott som polisanmäls och inte är ytterst målrationala – endast misstänkta brott som man tror att de brottsbekämpande myndigheterna kommer att utreda anmäls. Intervjuer och ärenden visar att det framför allt är stora, systematiska ärenden med tydliga felaktigheter och god bevisning som anmäls. För de största utbetalarna handlar det ofta om miljonbelopp för att det ska motivera en anmälan. Ytterligare en variant är när aktörer begår systematiska felaktigheter, som inte går att komma åt med egna verktyg. Slutligen kan det handla om felaktigheter som medför andra skador, till exempel att läkare skriver falska sjukintyg eller förskriver stora mängder narkotikaklassade eller dopningsklassade läkemedel.

Polisanmälan tar tid att få fram underlag till och att skriva. När utsikterna för en fällande dom upplevs som små, prioriteras detta arbete ner (jfr även SKR 2021b). Det är en sällanuppgift som dessutom kräver ett annat slags underlag än det som utbetalarna tar fram inför beslut om egna sanktioner. Vissa intervjupersoner betonar att det inte är deras ansvar att utreda, det hör till polisens uppgift och kompetensområde. Väsentligt fler har en mer

pragmatisk inställning och upplever att deras ärenden har en bättre chans om stora delar av utredningen, i vart fall de moment de själva kan utföra, serveras polisen. En intervjuperson från en kommun berättar:

Vi har en upplevelse i kommunen att vi måste göra nästan en halv förundersökning innan vi går till polisen, för annars rör de inte det. Enklast där hade ju varit om den myndigheten svarade upp, för de kan öppna alla dörrar.

Bland de som anmäler mycket understryks att polisen måste vara den som avgör vad som ska brottsutredas och inte; det kan inte och ska inte anmälaren avgöra. Därför tar man i många fall informell kontakt med polisen för att beskriva ärendet och lyssna på polisens bedömning av om det lämpar sig för anmälan. Kontakt tas främst i samverkanskanaler med exempelvis kommunpolisen, ofta via kommunens eller regionens säkerhetsansvariga. Polisen kan bistå med en preliminär bedömning av bevisning i relation till uppsåt och omfattning. Kommunikationen med polisen kan vara den bästa möjligheten för kommuner och regioner att lära sig om brottsbekämpning, och polisens arbetssätt. Många av intervjupersonerna har nämligen gett uttryck för upplevelsen att många ärenden läggs ner, utan större motivering.

Flera intervjupersoner ger också uttryck för att det är ett stort steg till att polisanmäla. De som har en poliskontakt att diskutera med uppskattar den, och de som saknar en sådan tror att de skulle våga polisanmäla mer om de hade sådana kontakter. De tror att polisen kan se fler brott och kopplingar som de själva missar. Annars tycks det framför allt vara en uppgift för kommuners och regioners jurister att avgöra om det misstänkta brottet ska anmälas eller inte. I större fall kan nämnden involveras i bedömningarna. Det finns dock exempel på intervjupersoner som vid sådana kontakter blivit avrådda och därmed avstått från anmälan, eftersom brotten är svårutredda. Det må resultera i en mer effektiv resursanvändning, men bidrar till att det främst är redan tydliga fall som testas, medan kunskapen om var gränsen går mellan avtalsbrott och straffrättsliga gärningar inte utvecklas.

Misstänkta brott gällande personlig assistans omfattas av bidragsbrottslagen, enligt vilken kommuner (och myndigheter) har skyldighet att anmäla brott. Av propositionen framgår att den drabbade utbetalande myndigheten ska göra en preliminär bedömning av om det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet, ”i syfte att sälla bort helt klara fall där brott inte har begåtts” (prop. 2006/07:80, s. 90). Det bör således finnas en ”välgrundad anledning

att anta” att brott har begåtts – men de ska inte bedöma om bevisningen är tillräcklig för lagföring och inte heller avstå från anmälan på grund av att exempelvis andra sanktioner drabbar den misstänkte.

En inriktning mot att öka antalet polisanmälningar

Vissa kommuner och regioner har, ofta efter direktiv från den politiska nivån, bestämt sig för att förbättra arbetet med polisanmälningar. Några intervjupersoner från kommuner beskriver hur de arbetar med att utveckla mallar. I processen har de möten med polisen och bestämmer vilka bilagor som bör inkluderas. Flera kommuner har inlett sitt arbete med bidragsbrott som rör enskilda, såsom ekonomiskt bistånd. När kunskapen ökat om kommunens anmälningsskyldighet i dessa fall, och syftet uttalats att de ska anmäla mer, har antalet anmälda brott ökat betydligt. För att lättare sammanställa polisanmälan, särskilt gällande företags välfärdsbrott, berättar enstaka intervjupersoner att det inom deras kommuner bildats centrala enheter för att diskutera dessa frågor över förvaltningsgränserna (se kapitlet Uppföljning). Resurser och kompetens som etablerats för att utreda enskildas bidragsbrott har i Storbritannien konstaterats öka förmågan att utreda även misstänkta bedrägerier vid upphandlade tjänster (Doig och Sproat 2020).

Viktiga poänger från kapitlet

I det här kapitlet har följande framkommit:

- Uppföljningen är utformad primärt för att fånga upp kvalitetsbrister, inte misstänkt brottsliga fel. Det innebär att dialog och möjlighet att rätta till bristerna utgör grunden i de åtgärder och sanktioner som står till buds.
- För att kunna vidta mer kraftfulla åtgärder mot företag och föreningar som återkommande brutit mot villkor eller har bristfällig avtalsefterlevnad, krävs dokumentation och tydliga åtgärdsplaner som följs upp.
- Kommunerna och regionerna har en rad olika sanktioner till hands, men få tycks utifrån den här studiens material använda sig av de mest långtgående. Två av de mer långtgående åtgärderna framstår som särskilt viktiga för att brister ska förebyggas och åtgärdas: viten och överföring av vissa kontrollkostnader.

- Tillsynsmyndigheterna har mer långtgående verktyg, inte minst genom att de kan stänga ute företag från hela marknaden. De får också en överblick som kommuner och regioner kan sakna och har lättare att samverka med andra myndigheter.
- Det är framför allt stora ärenden med tydliga felaktigheter och god bevisning som polisanmäls. Även fall där de egna verktygen inte räcker till kan hanteras genom polisanmälan istället.

Brottsbekämpande myndigheter

I undersökningen ingår att lämna förslag som syftar till att underlätta och effektivisera rättsväsendets utredningsarbete. Bland de förhållandevis få ärenden som anmäls i dagsläget leder ännu färre ärenden till fällande domar. Nedan beskrivs vad som avgör om anmälningar utreds eller inte, och vilka svårigheter de brottsbekämpande myndigheterna upplever med välfärdsbrott. Inledningsvis beskrivs hinder kopplade till anmälaren, följt av hinder rörande bevisning, resurser och prioriteringar. Framgångsrika arbetssätt lyfts löpande i kapitlet. De här aktuella brotten liknar andra bedrägerier och välfärdsbrott med avseende på utmaningarna för rättsväsendet (jfr Brå 2015:8, Brå 2016:9, Payne 2006). I synnerhet svårigheten att säkerställa att ett brott verkligen begåtts, och att det inte handlar om exempelvis missförstånd, är en utmaning som lyfts även i en tidigare amerikansk studie (Payne 2006).

Utmaningar kopplade till polisanmälningarna

Nedan lyfts tre olika typer av utmaningar med koppling till polis-anmälningarna. Den första handlar om att det finns många tänkbara brottsrubriceringar som hanteras av olika myndigheter, den andra om att brotten, enligt personer inom rättsväsendet, i högre grad kan förebyggas och den tredje om att arbetet med polisanmälan kan förbättras.

Många tänkbara brottsrubriceringar och myndigheter

De välfärdsbrott vi beskriver i denna rapport kan ges ett flertal olika brottsrubriceringar och hanteras av olika brottsbekämpande myndigheter (jfr Brå 2021:6). Den vanligaste brottsrubriceringen i ärenden och intervjuer är bedrägeri och hanteras av Polismyndigheten. Andra aktuella brott som hanteras av samma myndighet är bidragsbrott (personlig assistans), penningtvätt, osant intygande, narkotikabrott och dopningsbrott (de två sistnämnda kopplas främst till felaktig förskrivning). En mindre vanlig brottsrubricering som nämns av enstaka intervjupersoner är urkundsförfalskning, som kan uppstå genom att de misstänkta gör vissa ändringar i dokumentation, exempelvis förfalskar tidrapporter. Dessutom menar några att det kan förekomma arbetsmiljöbrott, genom att viss personal enligt tidrapporter ska ha arbetat långt mer än vad som är tillåtet. I vissa fall, primärt inom hemtjänst och personlig assistans, har intervjupersoner också identifierat gärningar som skulle kunna utgöra människohandel och

människoexploatering, även om sådana rubriceringar inte drivits vidare i vårt material.

Eftersom välfärdsbrotten förutsätter företag och föreningar, kan det bli fråga om brott som utreds av Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheterna på Skatteverket: bokföringsbrott, skattebrott, näringspenningtvätt eller annan närliggande brottslighet. En intervjuperson beskriver ett ärende där de i första hand polisanmälde bedrägeri, men där ärendet i slutfasen hanterades av Ekobrottsmyndigheten och domen till slut gällde skattebrott:

Vi polisanmälde, men sen hade han inte heller betalat skatt för alla de här pengarna han hade fått av oss, flera miljoner på några år. Så han är dömd, för skattebrott.

Att tiden går medan ärenden flyttas fram och tillbaka mellan Ekobrottsmyndigheten och polisen nämns av enstaka intervjupersoner som ett problem, beroende på om bedrägeriet eller skattebrottet prioriteras i utredningen. I enstaka fall dyker det upp nätverk som har koppling till våldsbejakande extremism och som därmed kan vara föremål för Säkerhetspolisens arbete.

Det kan också förekomma flera parallella brott, och vara omöjligt för anmälaren att avgöra vad som har störst utredningspotential. Det innebär att utbetalarna har små möjligheter att göra anmälan till den strategiskt mest lämpade myndigheten och lyfta rätt brottsrubricering. I praktiken medför det att de allra flesta polisanmälningarna görs till Polismyndigheten, och fokuserar på bedrägeribrott. Därför kretsar merparten av intervjuerna och ärendena kring polisens roll.

Svårt för utbetalarna att upptäcka vissa välfärdsbrott

Intervjupersoner från brottsbekämpande myndigheter ger uttryck för att dessa brott inte kan utredas bort, utan istället behöver förebyggas och förhindras av utbetalarna. Värt att ha i minnet är också att de generellt ser de värsta och största fallen. Resten hanteras redan idag framför allt av utbetalarna, med egna verktyg.

Kommuner och regioner har dock själva begränsade möjligheter att upptäcka komplicerade härvor. Det kan kräva kunskap om kriminella nätverk och dessutom metoder som enbart brottsbekämpande myndigheter får vidta, såsom att centrala och särskilt brottsaktiva personer följs. Ibland har därför brottsbekämpande myndigheter, och inte den drabbade kommunen eller

regionen, upptäckt de misstänkta brotten. Kunskapen om företags, föreningars och dessas företrädares övriga brottslighet, som särskilt underrättelseverksamheter kan ha, blir ingången till att upptäcka fler misstänkta brott, mot fler utbetalare (jfr NOA 2022).

I vissa fall, när målsägarna själva inte velat anmäla, men ärendena nått brottsbekämpande myndigheter på andra vägar, beskriver en åklagare att det kan vara svårare att få ta del av bevisning etc., eftersom målsägaren inte velat skylta med sina egna brister. Dessutom har organisationer som inte prioriterar kontrollarbete rimligen också mindre information att dela med sig av till de brottsbekämpande myndigheterna.

Kvalitetsarbete pågår för att förbättra anmälningarna

Kommunerna och regionerna har, som framgått av tidigare kapitel, andra syften med sina utredningar än de brottsbekämpande myndigheterna. Dessa utredningar kräver, enligt några intervjupersoner, inte lika rigorös dokumentation som brottsutredningar. Dessutom fokuserar de på utfall i relation till avtal, och på hur företag eller föreningar hanterat medel, medan brottsutredningar istället fokuserar på individer och deras uppsåt. Framför allt behöver kommuner och regioner inte hantera alternativa förklaringar på samma sätt som brottsutredare.

Utredningstiderna inom kommunen eller regionen gör att det ofta har gått något år sedan brottstillfället, redan innan de gör en anmälan. Det är dessutom långt ifrån säkert att den brottsbekämpande myndigheten agerar direkt, vilket gör att flera år kan ha gått innan ärendet börjar utredas.

När kommuner och regioner väl gjort en anmälan är det, enligt intervjuer och ärenden, vanligt med kompletteringar, särskilt rörande regelverken. Det kan ske löpande under hela utredningsprocessen, och beskrivs som prioriterat av anmälarna. De lägger i vissa fall stora resurser på att svara på frågor och att hänvisa brottsutredande myndigheter rätt, både i den egna och i andra organisationer. Ett typiskt citat kommer från en intervjuperson på en region:

Vi fick en beskrivning exakt vad de skulle ha kring regler och lagstiftning, faktureringsystem och massa andra faktorer som är kopplat till detta. Och det lämnade vi över.

Bevis – svåra att komma över, och ofta otillräckliga

Som tidigare nämnts ökar anmälningsbenägenheten när bevisningen är tydlig och god, och detsamma gäller polisens benägenhet att arbeta vidare med ärendet. Några intervjupersoner nämner att det är enklare när en stor andel av företagens debiteringar rör fabricerade behov eller besök. Detsamma gäller när bevisen inte förutsätter en hög grad av bedömningar, utan att exempelvis bokföringen är uppenbart felaktig. I intervjuer och ärenden framgår fem svårigheter kopplade till bevisning: att regelverken är okända och uppfattas som snåriga, att vittnen saknas eller inte berättar, att felaktig och korrekt verksamhet blandas, att det är svårt att klarlägga individers ansvar för brotten samt sekretesshinder. Samtliga dessa svårigheter har att göra med att bevisa att en brottslig gärning har begåtts, i vilken omfattning samt av vilken individ.

Regelverken är okända och uppfattas som snåriga

För att avgöra om en brottslig gärning begåtts krävs att de brottsutredande myndigheterna reder ut vad felaktigheterna består i. Utmaningarna tycks kretsa kring följande frågor: Vem har tagit pengarna, vem skulle rapportera, vem har lagt in de felaktiga uppgifterna, varför vet vi att de är fel? Vad är en godkänd kostnad enligt avtalen/ersättningsreglerna? Finns det penningströmmar som går att spåra? Vad behöver man utreda i delmomenten för att i helheten kunna styrka rekvisiten m.m.? När det gäller bedrägeribrott – hur ser vilseledandet ut? Kan det verkligen inte ha varit ett rent missförstånd eller misstag? Det gäller således att styrka objektiva rekvisit och uppsåt.

Några intervjupersoner betonar hur avgörande det är att kunna ställa frågor till utbetalaren, och snabbt få svar om hur regelverk m.m. fungerar. Dessutom vet brottsutredarna inte alltid vilken aktör – region, kommun, tillståndsmyndighet m.m. – som kan besvara den aktuella frågan. När bitarna väl fallit på plats behöver ärendena i praktiken inte vara särskilt svåra att utreda, men dessförinnan kan de ändå upplevas som mycket avskräckande. Detta kan ibland vara svårt att förstå för dem som är insatta i regelverken, och de är både besvikna och förundrade över att de brottsbekämpande myndigheterna har sådana problem med deras ärenden. Flera intervjupersoner inom kommuner och regioner har uppfattningen att deras ärenden lagts ner för att polisen aldrig förstått vad brottet var.

En särskild komplikation som några poliser framhåller är att kommunerna själva kan bestämma regler och villkor för vissa utbetalningar, och att dessa kan variera över tid. Föreningsbidragen är de tydligaste exemplen, men även avtalens och kravens utformning kan skilja sig åt mellan olika kommuner respektive regioner. Ofta utgör överträdelser av dessa regler en del av själva vilseledandet i bedrägeribrottet. Dessutom är det fråga om viktiga detaljer som tar tid för utredarna att kontrollera för varje unik kommun eller region, vilket de sällan behöver göra för bidragsbrotten mot statliga myndigheter. Det innebär att utredarna behöver stämma av regelverken i varje enskilt ärende, även om det i praktiken handlar om mindre variationer snarare än olika regelverk. Slutligen behöver rätten också förstå och kunna ta till sig regelverken och brottsuppläggen, vilket enstaka intervjupersoner lyfter som en ytterligare svårighet.

Förekomsten av vittnen som pratar

En återkommande svårighet, inte minst i merparten av ärendena som rör kommuner, är att hemtjänst och personlig assistans utförs i privatpersoners hem och att insynen därmed är dålig. I vissa av fallen med systematiska upplägg finns dock personal som inte velat delta i brotten, som kunnat berätta. I några ärenden som lett till fällande domar har assistenter lämnat över filmer och vittnat om brott. Det är dock inte säkert att de haft kännedom om hela brottsupplägget, utan enbart kommit i kontakt med några patienter och brukare.

Ibland har varken brukare eller patienter medverkat i brottet, utan utnyttjats eller fått mindre hjälp än fakturerat, och berättat vad som hänt. Det har varit avgörande i några av polisanmälningarna. Ett exempel är ett ärende där regionen kontaktade ett 40-tal patienter och nästan samtliga svarade att de inte besökt vårdinrättningen, trots att det fanns registrerade besök på dem. Utmaningen är att denna grupp består av personer som kan vara osäkra vittnen. De kan vara gamla, sjuka, sköra eller ha svårt att tala för sig av andra skäl. De är sålunda långt ifrån de medvetna konsumenter som lagstiftaren beskrev välja utförare inom välfärden. De kan ha glömt händelsen när de hörs flera år senare och det kan vara svårt att ställa raka frågor till dem. Om vittnena inte kan höras i tingsrätten, utan polisen återger deras berättelser, har de inte heller samma bevisvärde, vilket illustreras i ett fall där hemtjänstbrukare hunnit avlida under utredningstiden.

Svårt att visa omfattningen när fel blandas med rätt utförd verksamhet

När verksamheten blandar fabricerade och verkliga eller svarta och vita tjänster, måste åklagaren visa exakt vilken utbetalning, ibland till och med vilken fakturerad timme, som är felaktig. Utmaningarna gäller särskilt vårdgivare och hemtjänst. När det enbart går att styrka fel gällande enstaka av tiotals hemtjänstbrukare, blir beloppen sällan tillräckligt höga för att anses utgöra grovt brott. Utredningen innefattar ofta en kartläggning av penningflödena, inte minst för att undersöka hur pengar gått ut från bolaget, om personalen fått lön, och om det finns tecken på att delar av lönen lämnats till andra personer. I assistansärendena kan man enligt en åklagare lättare driva att "är det tillräckligt mycket fel, är allt fel", inte minst i fallen med fabricerade behov. Det kan också vara nödvändigt att granska läkarutlåtanden – dels vid olika kontrollpunkter, dels vid regelbundna läkarundersökningar – för att få en historik. Annan medicinsk personal kan ha gjort väsentliga iakttagelser. Finns intyg eller utlåtanden som ger olika bilder, och håller de vid en granskning från medicinsk expertis i efterhand? En särskild svårighet, som nämnts ovan, är att brottsutredningen ofta sker långt i efterhand.

I de ärenden där det är pågående brott som utreds, finns fler bevismöjligheter. Intervjuade poliser och åklagare är tämligen samstämmiga i att de välfärdsbrott som är aktuella för denna rapport ofta kräver omfattande spaning och hemliga tvångsmedel. Skälet är att det för att få ihop tillräcklig bevisning krävs flera olika iakttagelser, över en längre tid, av att till exempel hemtjänst eller personlig assistans inte utförts. En åklagare förklarar:

Man måste ha en längre tids spaning, för annars är det jättelätt att invända, "jag hade en bra dag" eller "jag hade prövat en ny medicin eller vad det kan vara. Det står ju inte i proportion [till arbetsinsatsen] och det är bara en liten, liten bråkdel av alla misstänkta ärenden som vi faktiskt tar tag i och börjar utreda.

I detta sammanhang nämner åklagare och poliser en dom där misstänkta blev friade eftersom andra än de tidrapporterande personliga assistenterna utfört arbetet. Avtalskraven och straffrätten tycks således ha olika syn på felaktigheters betydelse. I den friade domen räckte det att arbetet utförts av andra, men enligt avtalen krävs korrekt tidrapportering och att företagen har kontroll på personal och rapportering.

Vem är gärningspersonen?

Några åklagare betonar att det generellt är svårt att brottsutreda företag – oavsett om det är välfärdsbrott eller annan ekonomisk brottslighet. Rätts-systemet hanterar i normalfallet fysiska personer, det vill säga individer, inte juridiska personer. Ibland är de brottsmisstänkta individerna formella företrädare för bolaget, men i de fall där målvakter företräder företaget utåt behöver de verkliga huvudmännen och organisatörerna av brottet identifieras. Om så inte sker menar intervjupersoner hos både kommuner, regioner och brottsutredande myndigheter att det är målvakterna som utreds och döms. Det innebär att brottsligheten fortsätter tämligen opåverkad. Företrädarproblematiken framstår som ännu större gällande föreningar.

En risk som uppstår i bolag – eller egentligen i alla ärenden med flera gärningspersoner – är att de inblandade skyller på varandra. Det blir särskilt problematiskt när svart och vit verksamhet blandats. En åklagare förklarar:

Man skyller gärna ifrån sig på andra, och är de inte misstänkta för brott, ja, då är det ju fri lejd att skylla allt på de personerna. Och då har man svårigheter att i slutändan bevisa uppsåt. För vi har inte full insyn. Det är mycket skriftlig handläggning, men på ett bolag kan det vara flera personer som har hand om detta. Det är inte alltid man lämnar några digitala spår, att man har sett ett dokument som mejlats in och det är inte samma personer som gör samma sysslor hela tiden. Finns det flera innehavare riktar man anklagelserna mot allihop. Då riskerar det att falla, för alla skyller på varandra. Och så smalnar man av det och tänker, "vi tar de här två mest framträdande", så finns ju risken att andra personer är ansvariga.

Det blir särskilt svårt att reda ut den dokumentation som finns, eller loggningar i system, om ärendet bedrivs långt senare. Som exempel nämner en åklagare att det kan uppstå diskussioner om huruvida de utskrifter och skärmdumpar som finns, från exempelvis tidredovisningssystem, ger hela bilden. Om anmälaren vid tidpunkten då uppgifterna togs fram inte dokumenterade dessa uppgifter noggrant, kan försvaret kasta skuggor över central bevisning, trots att den troligtvis är solid. Sådan bevisning hjälper inte, om ingen minns det hela med säkerhet och det inte går att ta fram samma uppgifter igen, flera år senare, när systemen uppdaterats och ändrats. En sådan knäckfråga har varit om schemaändringar tätt inpå syns i systemen.

Sekretess som delförklaring till bevissvårigheter

Ett skäl till vissa bevissvårigheter är att sekretess kan hindra informationsdelning mellan kommuner och regioner respektive de brottsbekämpande

myndigheterna. Den springande punkten är straffvärdet. Ärenden och intervjuer illustrerar att det ofta krävs ett års fängelse som minimistraff i skalan för det aktuella brottet för att bryta sekretessen (se vidare avsnittet Informationsutbyte, i kapitlet Uppföljning). De flesta grova brott inom området har sex månader som straffminimum.²⁵ Ett undantag är grovt narkotikabrott som har 2 års fängelse, vilket ger större möjligheter att använda sekretessbrytande regler och hemliga tvångsmedel. Att utbetalarna inte ser så stora möjligheter att dela information skapar i vissa fall en absurd situation, som här beskrivs av en intervjuperson i en region:

"Hej, vi är drabbade av ett brott", "okej, med vilka uppgifter?", "nej, det kan vi inte berätta". Det är liksom så många steg i det här och vi pratar liksom mångmiljonbedrägerier varenda gång. Allt är grovt.

Samma problematik lyfts gällande miljonbedrägerier inom så olika fält som hemtjänst, personlig assistans, vårdgivare och apotek. Till detta kommer mindre fall rörande exempelvis ledsagning.

I några ärenden och intervjuer har kommunen och regionen dock gjort andra bedömningar. Där har jurister tagit fasta på a) att det är orimligt att anmäla brott men inte berätta hur brottet gått till, samt b) att det typiskt sett är oriktiga uppgifter, det vill säga något som knappast skyddas av sekretess. I dessa fall har man bedömt att besök som inte ägt rum och felaktiga läkarintyg inte omfattas av sekretess. Några intervjupersoner menar dock att frågan diskuterats och gränsdragningarna framstår som svåra. I vissa ärenden har anmälaren kunnat hänvisa till myndigheter där samma uppgifter varit lättare för brottsutredarna att begära ut, med hjälp av sekretessbrytande regler mellan myndigheter. Det tar några arbetsdagar extra, men uppgifterna lämnas ut på ett sätt som upplevs som enklare, både vad gäller förhandlings-tid och följsamhet till regelverk. Dessutom har vissa kommuner och regioner lämnat ut information med hänvisning till att de får lämna ut uppgifter om det är nödvändigt för att de ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL), något som det också hänvisas till i socialtjänstlagen (12 kap. 10 §).

Poliser betonar att de inte ska utreda personers verkliga stödbehov eller sjukdomstillstånd, utan de felaktiga uppgifterna. Det är svårt att argumentera för vilka specifika uppgifter de behöver, när de inledningsvis sällan vet vilka

²⁵ En utredning pågår för att se över om det bör ges utökade möjligheter till hemliga tvångsmedel kopplat till just denna fråga (dir. 2020:104). Uppdraget ska redovisas 14 april 2022.

uppgifter som finns, eller i vilka typer av underlag som känsliga personuppgifter förekommer. Det kräver en öppenhet från anmälarens sida. En åklagare menar också att de tidigt i ett ärende ofta får anonymiserade uppgifter som sedan kompletteras i olika vändor. Ibland kallas de brukare 1, 2 och 3, ibland a, b och c, i olika korrespondens i samma ärende. När man slutligen får identiteterna och kan höra personer, kan man knappt bakvägs-identifiera det tidigare underlaget. Att istället använda initialer, eller en och samma kodlista, skulle underlätta utredningsarbetet, i synnerhet i de riktigt stora ärendena.

Bristande resurser, särskilt för dessa stora ärenden

Många intervjuade personer betonar att de brottsutredande resurserna på området är otillräckliga. Det gäller i synnerhet polisens resurser att utreda bedrägerier. Intervjuade personer från kommuner och regioner upplever visserligen att polisen sällan agerar på deras anmälningar, men merparten visar stor förståelse för detta faktum. Resursbristen skapar stora balanser, och frustration. Många av de välfärdsbrott som är aktuella i denna undersökning är stora ärenden, ibland med flera bolag, flera företrädare, och många andra inblandade personer. Intervjuade personer säger att ju mer de utreder, desto större blir ärendena. Det tar också tid att förhöra alla personer och att utreda alla transaktioner, besök, arbetade timmar eller vad det är fråga om. Vissa brott har också pågått i flera års tid när de upptäcks, och det kan vara synnerligen resurskrävande att utreda bakåt i tiden och försöka identifiera tidpunkten då brottet inleddes, eller i vilken omfattning brottet begås, när de blandas med korrekt utförda tjänster (se avsnittet om bevis-svårigheter). Om utredningen når rätten, krävs dessutom ofta stora resurser för domstol och försvarsadvokater, när målet ska hanteras.

Svårt att behålla upparbetad kunskap om bedrägerier inom polisen

Några intervjuade åklagare och poliser upplever problem med bemanning. Flera åklagare har erfarenhet att kunskapsnivån hos bedrägeriutredarna varierar mycket över tid. Periodvis finns kunniga personer som kan hantera komplexiteten i ärendena. Särskilda utmaningar är att inte kunna bemanna centrala tjänster med poliser och att medarbetarna i vissa fall enbart är där tillfälligt. Bemanningsproblemen löses med civilanställda, som kan ha bättre förkunskaper om centrala regelverk, men saknar kunskap och mandat när det gäller brottsutredning och tvångsmedel. Några åklagare menar att de därför får lägga mer tid på att handleda. Det kan också handla om brister i

dokumentationen: vad är gjort, vad gav inget, vad bör arbetas vidare med? En intervjuperson säger sig ha fått svaret att de enbart kan hämta in misstänkta till förhör en specifik dag i veckan, för då kan de få hjälp av poliser. Särskilt svårt är det att få fram personer som kan följa pengarna, göra tillgångsutredningar och sammanställa stora mängder data i Excel, för att ge en överskådlig bild av de misstänkta gärningarna. Undantag skymtar också fram i materialet, och några av ärendena är trots allt fällande domar.

Förkunskaper är särskilt avgörande vid förhör, och där har åklagare sett brister och några poliser har satsat för att öka kvaliteten. Det skapar en svår arbetssituation för erfarna utredare inom polisen och åklagare. En intervjuad polis lyfter att de tagit fram frågemallar för bidragsbrott, där de identifierat grundläggande frågor utifrån rekvisit och uppsåt. En ansvarig får sedan utveckla frågemallen för det specifika ärendet. Gällande enklare ärenden upplevs det fungera mycket bra, och de tar sig snabbare genom rättskedjan. Troligen skulle ett liknande arbetssätt kunna användas även på vissa välfärdsbrott som är aktuella i denna studie.

Myndigheter som är mer specialiserade på enskilda brottstyper, såsom Ekobrottsmyndigheten, tycks inte ha samma utmaningar som polisen. Där tycks det istället vara svårare att hitta rätt ingång för att starta en utredning om dessa välfärdsbrott, det vill säga att identifiera skattebrottsvinkeln.

Kunskapsövertag för gärningspersonerna

Både poliser och intervjupersoner från regioner menar att inte minst den medicinska personalen har ett övertag som kan vara svårt att möta för generalister som poliser. Regionerna kan ofta möta den medicinska expertisen bättre genom sina egna specialister, men de saknar å andra sidan kunskap om brottsutredning och ibland även den juridiska spetskompetens som krävs för att värdera graden av avtalsuppfyllelse. Den pondus vissa yrkesgrupper besitter, regelverkens komplexitet och den vokabulär de använder kan förvirra. Här berättar en polis:

När jag har haft förhör med [den brottsmisstänkte] läkaren, så hänvisar han hela tiden till sina journaler, patientsäkerhet och det kan han inte uttala sig om. Där hade det varit ganska bra att ha den här sakkunnige med sig. Precis som vi har en finansiell analytiker här som är jäkligt duktig på ekonomi, då kan han sitta med mig och sen kan han bara säga, "transaktioner hit och dit, och banksekretessen säger det här". För den kunskapen har inte jag. Det är omöjligt för mig som enskild

konstapel att kunna så mycket. Jag försöker ju vara duktig på rättegångsbalken och brottsbalken.

Prioriteringar

De begränsade resurserna får till följd att de brottsbekämpande myndigheterna måste prioritera. I materialet förekommer fyra prioriteringsgrunder: brottsrubricering, möjligheten att avgränsa ärendet till delmål, individer och nätverk samt belopp.

Brottsrubricering

Några intervjupersoner, i synnerhet från kommuner och regioner, upplever att det lönar sig att anmäla de misstänkta brotten som något annat än bedrägerier. Skälet är att deras ärenden annars konkurrerar med alla andra typer av bedrägerier, där bilden av deras regelverk som snåriga gör det svårt att prioriteras framför ”enklare” brott. Att istället rubricera ett ärende som bidragsbrott kan medföra en fördel i ett tidigt skede, genom underrättelseskyldigheten (se kapitlet Uppföljning), och ärendet flaggas då åtminstone upp som ett bedrägeri mot offentliga medel. De utreds på samma enheter som andra bedrägeribrott, även om de kan ha öronmärkta utredare för bidragsbrott. Skattebrotten uppfattas av några intervjupersoner som den svåraste vägen för att komma framåt. En brottsrubricering som gärna prioriteras är narkotikabrott eller dopningsbrott, även om det innebär att åklagaren inte kan driva frågan om skadestånd för det regionen betalat för de utskrivna läkemedlen. Som nämnts ovan handlar det om ett högre straffvärde, som ger fler verktyg.

Den låga statusen för välfärdsbrott inom Polismyndigheten uppfattas som ett hinder för att få dem utredda. Våldsbrott, särskilt skjutningar, upplevs ta de polisiära resurserna i anspråk. En närliggande erfarenhet kommer från en intervjuperson som menar att det kan vara lättare på mindre orter att få polisen intresserad. Exempelvis en assistanshärva kan vara det grövsta brottet de har, och kommer därmed att prioriteras.

En särskild utmaning – för de aktörer som försöker förhindra att oseriösa företag tar sig in på marknaden – är att mindre brott sällan blir prioriterade, samtidigt som de har stor betydelse för möjligheten att avslå tillstånd eller anbud. Det kan handla om årsredovisningar som upprättats sex månader för sent, vilket är en relativt vanlig brottstyp för Ekobrottsmyndigheten. Det är

förhållandevis enkla, men lågprioriterade bokföringsbrott av normalgraden, som dock skulle kunna ha stor betydelse för IVO, kommuner och regioner när de gör lämplighetsbedömningar av företrädare. En liknande problematik rör intresset hos övriga myndigheter att utfärda näringsförbud eller använda aktiebolagslagens målvaktsbestämmelser, i relation till värdet av sådana uppgifter för tillsynsmyndigheter (aktiebolagslagen 8 kap. 12 eller 32 §, 30 kap. 1 §).

Förundersökningsbegränsning eller börja i en ände

De ärenden som är aktuella här beskrivs ibland närmast som arbetsmiljöproblem för åklagare och utredare. Det står stora värden på spel, och det handlar om offentliga medel, samtidigt som brotten är svåröverblickbara. Följden blir att förundersökningsbegränsning är ett ytterst viktigt verktyg, i synnerhet när de misstänkta även begått andra, mer lättutredda brott. Kommunen eller regionen kan dock, enligt enstaka intervjupersoner, ha svårt att förstå varför deras ärende eller delar av det misstänkta brottet inte utreds. En polis beskriver ett ärende:

Vi hade ett stort företag där vi såg att allt var fel, precis allt. Men vi var tvungna att rikta in oss på ett kluster, en familj som det här företaget hade. Vi vet ju att det var flera familjer, men det var så stort. Det fanns inte utrymme.

En risk när själva utredningen skärs ner till hanterlig storlek är att rätten inte förstår skalan och systematiken i brottsligheten. Påföljder påverkas, men ibland även möjligheten till en fällande dom eller åtal. Enligt åklagare vill domstolar förstå hur stor andel av de rapporterade timmarna, besöken eller liknande som varit felaktiga. Om andelen av totalen blir för liten är det svårt att tala om en systematisk brottslig verksamhet. En åklagare förklarar:

Man vill ju komma åt även de här med fåtalet bedrägerier, med tanke på att det är så stora pengar det rör sig om. Det är ett så allvarligt brott mot välfärdssystemet att utnyttja de här insatserna eller ta i anspråk kostnader som stat, kommun och landsting har. Säg att vi åtalade 15 brukare av 100 i det här fallet, och det var ju flagranta överträdelser där, för det var de vi orkade spana på, ska jag tillägga. Vi kunde ju inte spana på allihop. Då fick vi det här problemet att, "ja, men herregud, det här är ju inte så farligt, för det är en så liten andel".

Prioriterade individer och nätverk

Ytterligare prioriteringsgrunder som framkommer i intervjuerna är om det finns kopplingar till exempelvis annan grov brottslighet, som organiserad

brottslighet. Till detta kommer om den misstänkta gärningspersonen fyller en central funktion för många andra brott, som exempelvis en läkare som inte enbart bedrar regionen på pengar utan också misstänks skriva ut narkotika-klassad medicin till missbrukare, eller säljer falska läkarintyg som används av individer för att få olika bidrag och ersättningar. Några intervjupersoner nämner underrättelsemässigt kända namn som kan kopplas till vårdsektorn, men dessa har dock inte varit prioriterade för utredning än, exempelvis för att de inte är särskilt våldsamma eller inte sysslar med tillräckligt samhällsskadlig brottslighet.

Belopp

På ett generellt plan anses höga misstänkta brottsvinster prioriteras mer än låga. Ärendena i denna studie omfattar dock så gott som alltid summor som ur prioritetssynpunkt skulle betecknas som höga; det lägsta belopp som framgår är cirka 80 000 kronor och de högsta rör flera tiotals miljoner kronor. Bara för att polisen lyckats slutföra ett mål rörande flera miljoner, är det dock, enligt några intervjupersoner, inte alltid så enkelt som att även deras ärende – som rör ännu större belopp – automatiskt kommer att resurssättas.

Viktiga poänger från kapitlet

I det här kapitlet har följande framkommit:

- De aktuella brotten i undersökningen spänner över olika brottsrubriceringar och myndigheter, men vanligast är bedrägerier.
- De brottsbekämpande myndigheterna har begränsade resurser för dessa, typiskt sett, stora ärenden. Det innebär att man prioriterar framför allt de ärenden som har bäst förutsättningar att resultera i åtal, till följd av exempelvis god bevisning, lämplig brottsrubricering och misstänkta strategiska individer och nätverk. Ärendena görs också hanterliga genom förundersökningsbegränsning.
- Bristen på kunskap om regelverken och svårigheten att styrka brott utgör hinder i brottsutredningarna. Särskilt utmanande är det att visa vilken individ som är ansvarig för brotten, och att bevisa omfattningen på brotten, eftersom de sker inom ramen för legal företags- och föreningsverksamhet.

Slutsatser

Denna rapport visar en variation och bredd av olika typer av välfärdsbrott där företag eller föreningar begår felaktigheter gentemot kommuner och regioner. För att försöka upptäcka och motverka dessa felaktigheter arbetar kommuner och regioner på en rad olika sätt, med varierande framgång. Rapporten illustrerar även de betydande svårigheter som rättsväsendet möter när de utreder brotten. I det följande redovisas våra övergripande slutsatser om utmaningar i arbetet mot välfärdsbrottslighet mot kommuner och regioner. Våra förslag på åtgärder återfinns i Brås bedömning och förslag (längst fram i rapporten).

Varierande förutsättningar och beredskap

Ett sätt att förstå kommunernas och regionernas begränsade möjligheter att förebygga och åtgärda välfärdsbrott är att utgå från intentionen med de valfrihetsreformer som genomfördes på 1990- och 2000-talet, nämligen att öka mångfalden i utbudet och därmed valfriheten för den enskilde. I förarbetena betonades värdet av en marknad med olika typer av verksamhetsformer. När reformerna genomfördes fanns dock låg beredskap för att systemen skulle kunna utnyttjas av oseriösa aktörer. Fokus var i första hand på att skapa organisationer med beställarkompetens, som skulle informera medborgarna om de olika alternativen på marknaden. Behov och finansiering av uppföljning och kontroll är en fråga som väckts först efter hand. Lagstiftaren har på olika sätt, främst genom tillståndsplikt, begränsat inträdet på allt fler marknader. Det har också tydliggjorts i kommunallagen att kommuner och regioner har ett ansvar för att följa upp privata utförare.

Utmärkande för området är dock att kommuner och regioner har väsentligt skilda förutsättningar, både vad gäller förekomsten av enskilda privata aktörer och vad gäller kapacitet att följa upp verksamheterna. Även om varje kommun och region organiserar sin egen marknad är verksamheterna inte begränsade till specifika platser. Privata utförare kan därför bygga upp nationell verksamhet och kompetens. Mindre kommuner och regioner, med få verksamma företag, kan uppleva att de är beroende av de privata utförarna. Det kan fungera som ett hinder för att ta tag i felaktigheter, eftersom aktören kan vara svår att ersätta. Mindre kommuner och regioner tycks även hämmas av att ha motparter med större juridiska och ekonomiska

resurser, både när de ska formulera avtal och när de ska vidta åtgärder efter att felaktigheter upptäckts.

Det finns stora skillnader i resurssättningen av arbetet mot välfärdsbrott. Kommuner och regioner vet inte alltid vilka åtgärder som är effektiva, i de fall felaktigheter väl upptäcks. Utifrån kan arbetet framstå som ad hoc-baserat, när organisationer försöker vidta åtgärder efter att de fått indikationer på felaktigheter. Det råder också osäkerhet om vad man får kräva i avtalsmallar och förfrågningsunderlag, samt vad som är tillåtet vid granskning och sanktioner. Denna osäkerhet blir inte mindre av att kommuner och regioner gör olika bedömningar av vad som gäller rättsligt och har begränsade resurser för att driva fram praxis.

Lokal kunskap och insyn är avgörande

Det kanske främsta verktyget för uppföljning är den lokala kunskap och insyn i verksamheterna som utbetalarna kan få genom verksamhetsbesök och intervjuer med företrädare. Denna dialog kan också göra att företag och föreningar på ett odramatiskt sätt kan flagga upp felaktigheter och begära förtydliganden av krav och regelverk. Granskarna kan dessutom fånga upp om en verksamhet förändras och börjar glida över i överutnyttjande eller brottslighet. Det finns ingen motsättning mellan utbetalarnas och seriösa utförarens intresse av en fungerande granskning och uppföljning. Inte heller står granskning och uppföljning i motsättning till en tillitsbaserad styrning. En tillitsbaserad styrningsmodell kan till och med kan innebära ett större, snarare än mindre, behov av uppföljning, eftersom detaljstyrningen av hur verksamheter ska utföra uppgifter minskar (se Bringselius 2021b).

Resultaten talar för att dessa arbetssätt kan vara framgångsrika i att fånga upp mindre felaktigheter och missförstånd. Vid systematiska felaktigheter och planerade brott kan dock dialogbaserade uppföljningar vara kontra-produktiva. Risken är att dialogen utnyttjas av vissa företag och föreningar, genom att granskarna i alla kontakter avslöjar för mycket om hur uppföljningen går till. Aktören lär sig därmed att rapportera in ”rätt”, och på så sätt kunna undgå upptäckt. Risken finns alltså att kommunen eller regionen förutsätter att alla aktörer vill rätta till sina felaktigheter och bedriva en verksamhet av hög kvalitet, vilket gör att det finns en lägre beredskap för att det kan handla om kompetenta men oseriösa aktörer, som medvetet utnyttjar systemen. Det är värt att notera att den vanligaste

sanktionen i praktiken är dialog. Det finns en tendens att ge många chanser till rättelse utan att det sätter några spår i formella dokument eller föranleder vidare åtgärder.

För att man ska kunna säga upp ett avtal eller stänga av en aktör krävs att stora mängder insatser (besök, behandlingar etc.) är felaktiga. Att säkra sådana bevis är svårt, särskilt i efterhand. Generellt framstår det som att regionerna har betydligt mer utvecklade system och arbetssätt än kommunerna. Delvis kan det hänföras till att de följer upp vård, där kvaliteten kan ha livsavgörande betydelse. Dessutom sker det i mer sammanhållna förvaltningar än de områden vi undersökt för kommunernas del, där till exempel individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg ibland sköts i separata förvaltningar. De separata förvaltningarna kan i sig utgöra ett hinder för granskning, eftersom kunskap om tjänsten, själva avtalet samt utbetalningarna hanteras på flera olika ställen. Regionerna är geografiskt större, hanterar högre summor, har mer resurser och därmed bättre förutsättningar för granskning. Trots det lyfts även här – särskilt kopplat till föreningsbidrag – problem med begränsad samverkan mellan regionens olika förvaltningar.

Öka kapaciteten för att upptäcka felaktigheter

Kommuner och regioner med mindre utvecklade kontrollverksamheter är beroende av klagomål och tips, för att upptäcka felaktigheter och brott. Det finns dock en risk att de inte får in sådana klagomål, eftersom felaktigheterna kan gynna patienter, brukare eller boende på ett otillbörligt sätt, genom att de själva får mer än vad deras behov egentligen kräver. Andra vet inte vad de har anledning att förvänta sig eller vad tjänsten kostar för utbetalarna, och klagar därför inte, även om de får en bristfällig tjänst. Ytterligare en grupp har på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning svårt att klaga eller förklara för eventuella anhöriga vad som gått fel.

Viktigt är därför att utbetalaren själv har kapacitet att upptäcka felaktigheter, genom analys av verksamheter och av utbetalningar. Med begränsade resurser för uppföljning krävs det typiskt sett stora avvikelser för att de ska granskas närmare. Många intervjupersoner betonar att de inledningsvis enbart ser en begränsad del av felaktigheterna, men att många ärenden växer till svårhanterlig storlek när man börjar gräva djupare. Även om urvalet av ärenden kan göras med hjälp av systemstöd, kräver själva

uppföljningen omfattande fotarbete. De som har denna kompetens utgör dock en ovanlig yrkesgrupp i kommuner och regioner, varav många har endast enstaka eller en handfull personer som arbetar med uppföljning.

En viktig slutsats av studien är att uppföljningsarbetet begränsas av till exempel individers kunskaper, incitament och erfarenheter inom det specifika området. Exempelvis kan en kommun ha en väl utvecklad procedur för uppföljning av hemtjänst, men sakna det för personlig assistans. Resultaten visar dock att de olika studerade områdena har gemensamma utmaningar och att utbytet av erfarenheter med fördel kan öka både inom och mellan kommuner och regioner.

Glappet mellan myndigheter samt kommuner och regioner

En annan viktig slutsats rör avsaknaden av berättelser om samverkan med myndigheter. Undantag finns, men de flesta lyfter snarare fram betydelsen av nätverk med andra kommuner respektive regioner. Samtidigt är det framför allt personer på statliga myndigheter som lyfter de mest systematiska och avancerade välfärdsbrotten som berör kommuner och regioner. Detta tyder på att kommuner och regioner ofta saknar överblick och möjligheter att se mönster som sträcker sig utanför specifika system och geografiskt begränsade områden. De har svårt att uppfatta och kartlägga sådan systematik utifrån sina arbetsuppgifter och ansvarsområden. Dock finns enstaka regioner som avviker och har identifierat kriminella nätverk.

Vi har i denna studie undersökt välfärdsbrott som drabbar kommuner och regioner. Många gärningspersoner låter sig dock inte begränsas till vissa utbetalare. De här aktuella välfärdssystemen möter de statliga myndigheternas system. För att systemet som helhet ska fungera har andra än kommuner och regioner getts centrala roller. Det gäller främst tillståndsgivning och tillsyn. Eftersom vi här undersöker privata utförare blir även andra myndigheter viktiga, exempelvis de som registrerar uppgifter om företag och föreningar, deras företrädare och de som utför relevanta kontroller. Till detta kommer statliga utbetalande myndigheter som kan möta samma gärningspersoner. Att det finns få exempel på framgångsrik myndighetssamverkan tyder på att myndigheterna inte hittat sin roll i förhållande till kommuner och regioner.

Kontakterna mellan å ena sidan kommuner och regioner och å andra sidan myndigheterna brottas med flera utmaningar. Det är inte självklart för

kommuner och regioner att avgöra vilka av myndigheternas uppgifter som är relevanta, var de finns samt om det är möjligt att få tillgång till dem. De senaste åren har de statliga myndigheternas samverkan mot ekonomisk och organiserad brottslighet utvecklats, och resulterat i både utvecklade arbetsätt och gemensamma problembilder. På grund av att statliga myndigheter respektive kommuner och regioner verkar i så separata sfärer, är det dock svårt för de senare att fullt ut dra nytta av denna utveckling (jfr exempelvis Polismyndigheten 2021, ESV 2021:37, SKR 2021b).

Det innebär att man bland annat missar de risker som är gemensamma för statliga, kommunala och regionala verksamheter. Kunskapen är generellt låg om hur felaktiga utbetalningar kan utgå till en och samma aktör från de tre olika nivåerna. En enskild kommun eller region har svårt att få den överblick som krävs, ens med hjälp av lokal myndighetssamverkan. Konsekvensen blir att arbetet mot dessa välfärdsbrott är mindre utvecklat, vilket i sig skapar större möjligheter till brott. En annan dimension av glappet är att den förbättrade myndighetssamverkan riskerar att medföra att gärningspersoner istället lockas att rikta in sig på de kommunala och regionala utbetalningssystemen, när kontrollen ökar i de statliga systemen.

När man tänker på rättsväsendets roll går tanken kanske primärt till brottsutredning. De välfärdsbrott som här undersökts är svårutredda och kräver stora resurser även för rättsväsendet. Det innebär att de enbart kan hantera ett begränsat antal ärenden i taget. Resultaten talar för att potentialen snarare finns hos exempelvis underrättelseverksamheterna som har information om vissa oseriösa aktörer, vilket kommuner och regioner skulle kunna använda sig av för att stänga ute dessa aktörer (jfr även Doig och Sproat 2020).

Referenser

Alalehto, T. (2014). 'Motiv eller tillfälle eller både och?' i Alealehto, Larsson och Korsell (red.) *Ekonomisk brottslighet: En nordisk reader*. Lund: Studentlitteratur.

Armitage, R. och Pease, K. (2008). 'Design and Crime: Proofing Electronic Products and Services against Theft'. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 14(1):1–9.

Björkman, J., Fjæstad, B. och Alexius, S. (2014). *Alla dessa marknader*. Göteborg: Makadam.

Braithwaite, J. (1998). 'Institutionalizing distrust, enculturating trust', i V. Braithwaite och M. Levi (red.) *Trust and Governance*. New York: Sage.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *När olyckan inte är framme. Bedrägerier mot allmän och privat försäkring*. Rapport 2005:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Fusk med a-kassa. Motiv, omfattning och åtgärder*. Rapport 2007:23. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Samverkan mot bidragsbedrägerier. Exemplet Västmanland och Skåne*. Rapport 2008:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2010). *Karteller och korruption. Otillåten påverkan mot offentlig upphandling*. Rapport 2010:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Storskaliga skattebrott. En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Korruption i Myndighetsverige. Otillåten påverkan mot insider*. Rapport 2014:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Rapport 2015:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Bedrägeribrottsligheten i Sverige. Kartläggning och åtgärdsförslag*. Rapport 2016:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018). *Att motverka otillåten påverkan inom idrotten. En kunskapsfördjupning om trakasserier, hot, våld och korruption*. Rapport 2018:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018). *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*. Rapport 2018:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2019). *Tystnadskulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet*. Rapport 2019:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2021). *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga*. Rapport 2021:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2021). *Finansiering av terrorism. En studie av motåtgärder*. Rapport 2021:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Bringselius, L. (2021a). 'Inledning', i L Bringselius (red.) *Tillit och omdöme: perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.

Bringselius (2021b). 'Avslutning', i L Bringselius (red.) *Tillit och omdöme: perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.

Byggnadskommisionen (2022). *Från svart till vitt. Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*. Slutrapport. Byggnadskommisionen & Premiss förlag.

Doig, A. och Sproat, A. (2020). Local responses to a national initiative on organised crime and local government procurement fraud. *Journal of financial crime*, vol. 27, nr 1, s. 78–91.

Ds 2020:28. *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som*

vidtas med anledning av det nya coronaviruset. Slutrapport. Stockholm: Justitiedepartementet.

Ekblom, P. (2017). Crime prevention through product design' i N. Tilley och A. Sidebottom (red.) *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. London: Routledge.

Engdahl, O. (2022). *Kriminologiska perspektiv på bedrägerier och ekonomisk brottslighet*. Stockholm: Liber.

Engström, S. och Lindström, K. (2020). 'Ersättningsmodeller för vårdcentraler kan förbättras'. *Läkartidningen*, 17–18/2020.

ESV 2021:37. *Underlag inför 2022 års omfattningsstudier*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

ESO 2021:5. *Med gemensamma krafter – en ESO-rapport om kommunal avtalssamverkan*. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Finansdepartementet (2014). *Konkurrens, kontrakt och kvalitet: hälso- och sjukvård i privat regi*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi; 2014:5. Stockholm: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2019). *Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. En underlagspromemoria utarbetad av utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05). Stockholm: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2022). *Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser. Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*. Fi 2021:B. Fi 2021/02991. Stockholm: Finansdepartementet.

Finansutskottets betänkande 2016/17:FiU7. *Nytt regelverk om upphandling*. Stockholm: Sveriges riksdag.

Försäkringskassan (2021). *Framställan om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i vissa förordningar*. FK 2021/010878. Stockholm: Försäkringskassan.

Governo 2019. *Samordning av utbetalningar från välfärdssystemen – kommunal anslutning*. Utredning på uppdrag av Fi 2018:05.

Hall, P (2021). 'Organisation: tillit och dimensionering av personalgrupper', i L. Bringselius (red.) *Tillit och omdöme: perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.

Hartman, L. (2011). *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS förlag.

Inspektionen för socialförsäkringen och Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Bidragsbrott och skattebrott. Välfärdens dubbla kriminalitet*. Rapport 2011:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Inspektionen för vård och omsorg (2020a). *Mot ett datadrivet arbetssätt: En analys av möjligheterna att förenkla ägar- och ledningsprövningen och tillgängliggöra omsorgsregistret*. Stockholm: IVO.

Inspektionen för vård och omsorg (2020b). *Förslag till åtgärder gällande oseriösa assistansanordnare*. Stockholm: IVO.

Inspektionen för vård och omsorg (2021). *Analys av regelverket för tillståndsprövning*. Stockholm: IVO.

Jansson, M. 2001. *Livets dubbla vedermödor: om moderskap och arbete*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Jesilow, P. (2012). Is Sweden Doomed to Repeat U.S. Errors? Fraud in Sweden's Health Care System. *International Criminal Justice Review*, 22(1), 24–42.

Kim, Y. och Maroulis, S. (2018). Rethinking Social Welfare Fraud from a Complex Adaptive Systems Perspective. *Administration & Society*, 50(1): 78–100.

Klingberg Hjort, M. och Martinsson, K. (2021). *Hemtjänstmaffian: miljösvindeln som förändrade äldreomsorgen*. Stockholm: Atlas.

Konkurrensverket (2013). *Osund konkurrens i offentlig upphandling: om lagöverträdelser som konkurrensmedel*. Rapport 2013:6. Stockholm: Konkurrensverket.

Konkurrensverket (2015). *Nordanstigs kommun – Valfrihetssystem för hemtjänst*. Beslut dnr 53/2015. Stockholm: Konkurrensverket.

Korsell, L. (2018). 'Regulating Organized Crime', *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, 679 (1), 158–77.

Levi, M. (2008). *The phantom capitalists. The organization and control of long-firm fraud*. Revised edition. Aldershot, Hampshire: Ashgate.

Le Grand, J. och Bartlett, W. (1993). *Quasi-markets and social policy*. London: Macmillan.

Nationellt underrättelsecentrum, NUC (2020). *Olle – Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet*. Dnr A542.458/2020. Stockholm: NUC.

NOA (2022). *Bedrägerier och penningtvätt. Analys av bedrägerier ur ett brottsvinstperspektiv*. A697.130/2021. Stockholm: Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen.

Payne, B. (2006). Problems controlling fraud and abuse in the home health care field. Voices of fraud control unit directors. *Journal of financial crime*, Vol. 13, nr. 1, s. 77–91.

Polismyndigheten (2019). *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*. A457.772/2019. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2021). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2020*. A623.293/2020. Stockholm: Polismyndigheten.

Price, M. och Norris, D. (2009). Health care fraud: Physicians as White Collar Criminals? *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 37, 286–289.

Regeringens proposition 1992/93:159. *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Regeringens proposition 2006/07:80. *Bidragsbrottslag*.

Regeringens proposition 2008/09:29. *Lag om valfrihetssystem*.

Regeringens proposition 2017/18:158. *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*.

Savona, E. och Riccardi, M. (red.) (2018). *Mapping the risk of Serious and Organised Crime infiltration in European*. Final report of the MORE project. Italien: Transcrime.

SKR (2016). *Modell fördjupad uppföljning. Kontroll av utförare inom hälso- och sjukvård*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR (2021a). *Valfrihetssystem i regionerna 2021*. PM. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR (2021b). *Välfärdsbrott och otillåten påverkan. Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Socialdepartementet (2018). *Personlig assistans – Analys av en kvasimarknad och dess brottslighet*. Stockholm: Regeringskansliet.

Socialdepartementet (2021). *Stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen*. Kommittédirektiv. Dir 2021:39.

Socialdepartementet (2021). *Statligt huvudmannaskap för personlig assistans*. Kommittédirektiv. Dir 2021:76.

Socialutskottets betänkande 1993/94:SoU14. *Arvoden till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster samt vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m.* Stockholm: Sveriges riksdag.

Socialutskottets betänkande 2008/09:SoU5. *Valfrihetssystem*. Stockholm: Sveriges riksdag.

SOU 2012:6. *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*. Betänkande av Utredningen om assistansersättningens kostnader. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2015:7. *Krav på privata aktörer i välfärden*. Slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. Betänkande av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU (2018). *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen: rapport 1*. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2018:14. *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*. Betänkande av Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2019:35. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*. Betänkande av Demokrativillkorsutredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2019:42. *Digifysiskt vårdval – Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2019:59. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2020:19. *God och nära vård – En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem*. Delbetänkande av utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2021:49. *Kommuner mot brott*. Betänkande av Utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2021:57. *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*. Betänkande av Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2021:88. *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Statistiska centralbyrån, SCB (2021). *Det civila samhället 2019: satelliträkenskaper*. Örebro: Statistiska centralbyrån.

Statskontoret (2017). *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor*. Rapport 2017:13. Stockholm: Statskontoret.

Stowell, N., Schmidt, M. och Wadlinger, N. (2018). Healthcare fraud under the microscope: improving its prevention. *Journal of financial crime*, vol. 25, nr. 4, s. 1 039–1 061.

Sutherland, E. (1983). *White Collar Crime. The Uncut Version*. New Haven: Yale University Press.

Svensson, K. och Svensson, L.G. (2021) 'Professionalism: Styrning och autonomi i samspel', i L. Bringselius (red.) *Tillit och omdöme: perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.

Upphandlingsmyndigheten (2016). *Ersättningsformer vid konkurrensutsättning av vård och omsorg*. Kortversion av vägledning nr 3. Stockholm: Upphandlingsmyndigheten.

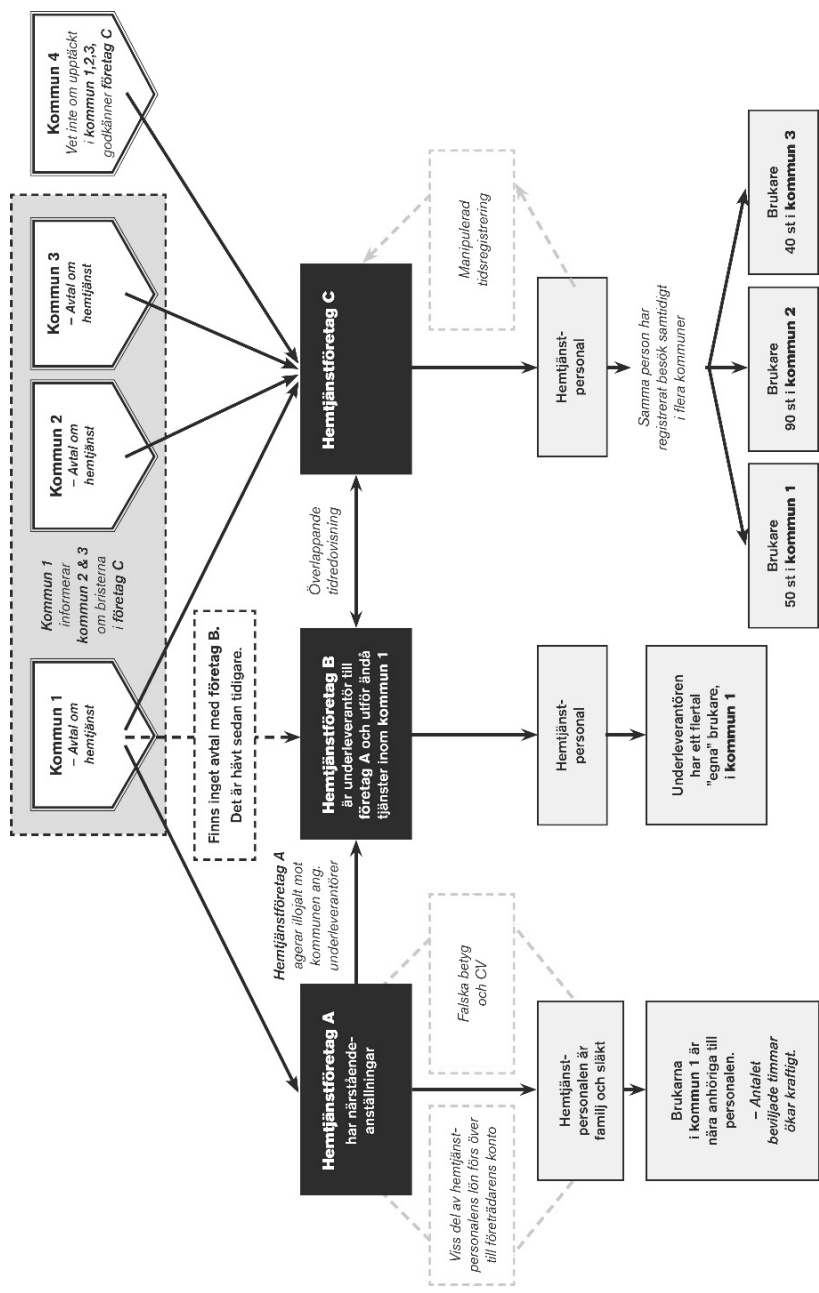
Bilageförteckning

Bilaga 1	Felaktigheter: exempel hemtjänst	146
Bilaga 2	Felaktigheter: exempel föreningsbidrag.....	148

Bilaga 1 Felaktigheter: exempel hemtjänst

Baserat på ärenden och intervjuer illustreras i figur 3 typiska felaktigheter i större hemtjänstären den som drabbar flera kommuner samtidigt. I figurens mitt syns tre hemtjänstföretag med personkopplingar till varandra.

Figur 3. Felaktigheter inom ett hemtjänstfall.



Hemtjänstföretag A har avtal med kommun 1. Avtalet anger att verksamhetschef och hemtjänstpersonal ska uppfylla vissa kompetenskrav och ha relevant utbildning. Personalen saknar dock utbildning och visar istället upp falska betyg och cv. Hemtjänstföretag A använder sig också av anhörganställningar, vilket inte heller är tillåtet enligt avtalet. Dessutom har verksamhetschefen skenanställt personer ur sin familj och släkt som får lön utan att utföra arbete. De sätter in en del av lönen på verksamhetschefens konto. Efter att hemtjänstföretaget fått avtal med kommun 1 ökar antalet beviljade timmar för brukarna kraftigt.

Hemtjänstföretag A använder sig av hemtjänstföretag B som underleverantör, trots att kommun 1 för några år sedan hävde avtalet med hemtjänstföretag B. Hemtjänstföretag B har ett flertal ”egna” brukare. Personal i hemtjänstföretag B arbetar dessutom för hemtjänstföretag C. Hemtjänstföretag C har i sin tur avtal med flera kommuner. Enligt tidsredovisningen har personal varit hos brukare i hemtjänstföretagen B och C samtidigt, i tre olika kommuner.

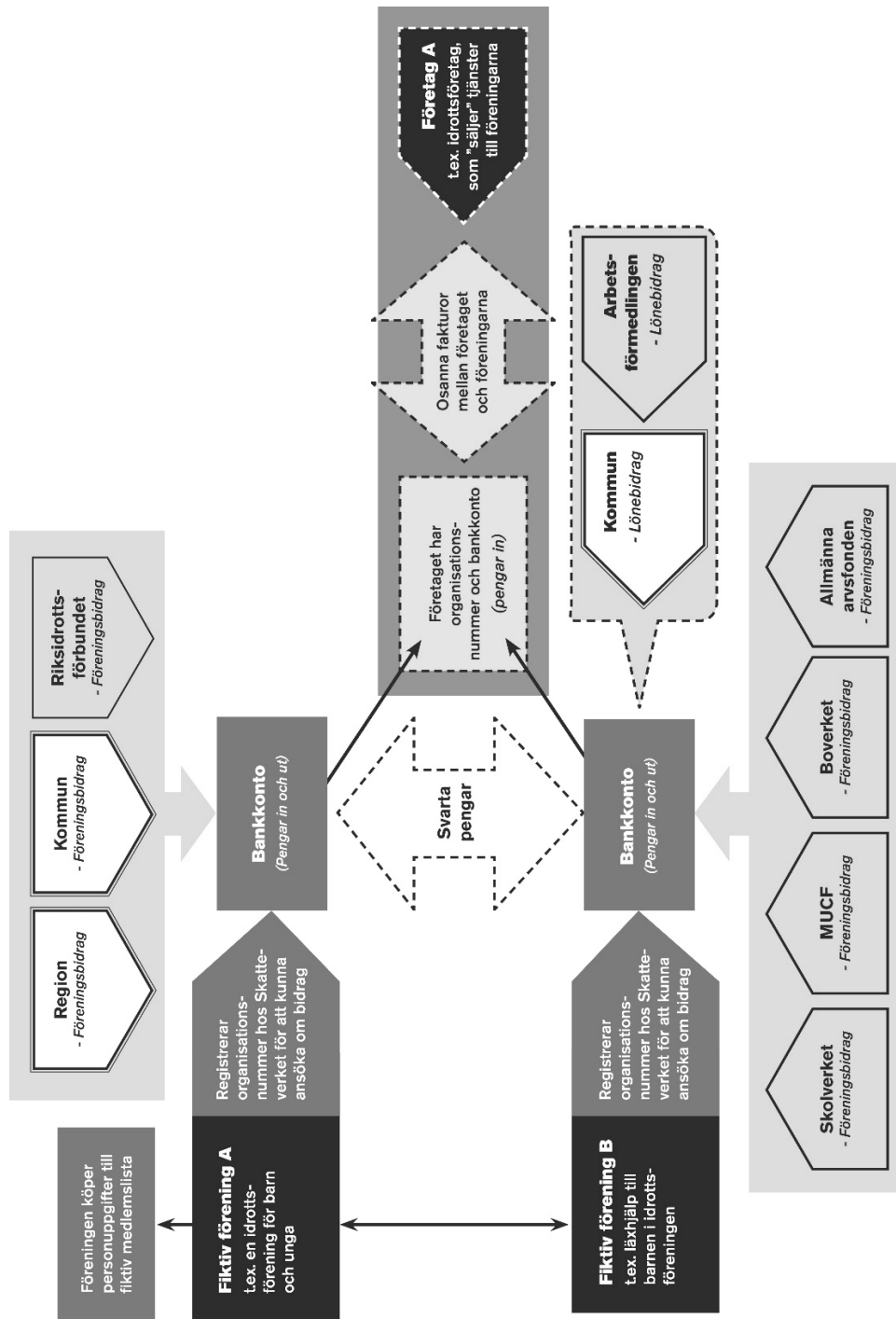
Felaktigheterna upptäcks genom att kommunerna analyserar överlappningar och skillnader i digital tidsredovisning och inloggningar hos brukarna. Bilden bekräftas av portobservationer. Kommun 1 kontaktar kommunerna 2 och 3, som också har avtal med hemtjänstföretag C, och uppmärksammar dem på bristerna. Hemtjänstföretag C tecknar senare avtal med kommun 4, som inte blir informerad om felaktigheterna och de hävda avtalen.

Förfarandet har försvårats sedan hemtjänst blev tillståndspliktigt. Kommuner ska numera informera IVO om när de häver avtal.

Bilaga 2 Felaktigheter: exempel föreningsbidrag

Baserat på intervjuer med främst myndighetspersoner presenteras här ett mer avancerat fall av hur föreningar kan användas för välfärdsbrott. Exemplet i figur 4 inkluderar områden som ligger utanför kommuners och regioners bidragsgivning, eftersom fallet utgår från myndighetspersoners utredningar av "nivåöverskridande" brott. Utbetalarna har generellt begränsade möjligheter att upptäcka den här typen av avancerade och systematiska upplägg. De ingår dessutom sällan i myndighetsgemensamma satsningar mot ekonomisk och organiserad brottslighet.

Figur 4. Ett avancerat fall av felaktiga utbetalningar från flera utbetalare till föreningar som inte finns, samt hur pengarna överförs till ett företagskonto.



I materialet finns ett begränsat antal ärenden rörande föreningsbidrag. Därför utgår figuren från flera fall som intervjupersoner berättat om. Fallet handlar om två pappersföreningar med separata organisationsnummer: en idrottsförening och en läxhjälpförening. Föreningarnas företrädare är desamma i båda. I upplägget har företrädarna kommit över personuppgifter som används som fiktiva medlemmar, men det bedrivs aldrig någon reell verksamhet. Idrottsföreningen ansöker om att få bidrag från kommunen, regionen och Riksidrottsförbundet. Läxhjälpföreningen söker bidrag för verksamheten från Skolverket, Allmänna arvsfonden, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) och Boverket (för ombyggnation av lokaler).

Läxhjälpföreningen får dessutom bidrag för subventionerade anställningar från Arbetsförmedlingen. Därutöver ansöker läxhjälpföreningen om ett kommunalt lönebidrag för en person som ska arbeta med anpassade uppgifter. Både kommunen och Arbetsförmedlingen fattar således felaktiga beslut, eftersom varken verksamheten eller arbetet finns i verkligheten.

Föreningsföreträdarna har även ett idrottsföretag som ställer ut osanna fakturor och säljer fabricerade tjänster till båda föreningarna. Således involverar fallet företrädare som hanterar både föreningar och företag samt disponerar samtliga bankkonton. På bankkontona kommer det in och flyttas runt pengar från föreningsbidrag och illegala aktiviteter, vilket inom penningtvättsprocessen kallas för att skikta pengar (jfr Brå 2011:4). Dessa förvillande förflyttningar och transaktioner är i regel svåra att följa.

Kommuner och regioner betalar ut större belopp än staten till privata utförare inom så olika områden som exempelvis hemtjänst, personlig assistans, boenden och vårdgivare. De betalar även ut bidrag till föreningar. I denna rapport undersöks hur företag och föreningar får tillträde till välfärdssystemen, vilka felaktigheter som upptäcks, hur de utreds och åtgärdas av kommuner och regioner samt vilken roll som rättsväsendet spelar. Rapporten kan läsas som en vägledning för personer som arbetar med att upptäcka och utreda dessa felaktigheter och brott – inom kommuner, regioner eller statliga myndigheter. Rapporten innehåller också bedömningar och förslag som riktar sig till beslutsfattare.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

Box 1386/Tegnérgatan 23, SE-111 93 STOCKHOLM

Tel +46 (0) 8 527 58 400, info@bra.se, www.bra.se

urn:nbn:se:bra-1032