

# Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott

# Förord

De svenska välfärdssystemen är omfattande och en av grundbultarna i vårt samhälle. De har stor betydelse för den sociala tryggheten och tilliten till samhällets institutioner. På senare år har det dock blivit alltmer tydligt att välfärdssystemen utnyttjas felaktigt. En utveckling vi kan se är att välfärdsbrottsligheten går från fusk på individnivå till systemhotande organiserad brottslighet.

Detta är ett växande samhällsproblem som med kraft måste motverkas. Det hotar samhällskontraktet mellan medborgare/organisationer och det offentligfinansierade Sverige.

Revisionen i kommuner och regioner har uppdraget att granska verksamheten och pröva ansvaret i styrelser och nämnder. Revisionen granskar även den interna kontrollen samt räkenskaperna och kan vara en kraft som bidrar till att organisationen blir mer motståndskraftig mot att utsättas för välfärdsbrottslighet. I denna skrift redovisas en kartläggning över granskningar som revisionen i kommuner och regioner genomfört inom området välfärdsbrott och korruption under åren 2021 - 2023.

I redovisningen finns flertalet uppslag på hur revisionen kan granska kommunens och regionens arbete för att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrottslighet.

Stockholm, juni 2024

Lena Langlet, Sektionen för demokrati och styrning  
*Avdelningen för ekonomi och styrning*

## Innehåll

<b>Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott.....</b>	<b>1</b>
<b>Innehåll .....</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning.....</b>	<b>4</b>
<b>Välfärdsbrottslighet, otillåten påverkan och korruption .....</b>	<b>5</b>
Välfärdsbrott .....	5
Otillåten påverkan .....	6
Korruption .....	7
<b>Kommuners och regioners ansvar för att motverka välfärdsbrottslighet.....</b>	<b>8</b>
En god intern kontroll.....	8
Hur gör styrelse och nämnder en riskanalys? .....	9
<b>Kommunal revision.....</b>	<b>11</b>
Revisionens uppdrag .....	11
God revisionssed.....	12
<b>Kartläggning av revisionens granskning.....</b>	<b>13</b>
Kommunala granskningsrapporter .....	13
Regionala granskningsrapporter .....	16
Sammanställning av granskningsresultat .....	18
<b>Målkonflikter i arbetet mot välfärdsbrott .....</b>	<b>23</b>
<b>Kan revisionen utvecklas inom området? .....</b>	<b>25</b>
<b>Bilaga 1 - Exempel på lagstiftning inom området.....</b>	<b>30</b>
Lagstiftning som berör det brottsförebyggande arbetet .....	30
Lagstiftning som berör korruption .....	30
Lagstiftning som berör kontroll och upptäckt.....	31
Särskilt om sekretess .....	33
<b>Bilaga 2 - Exempel på nationella utredningar inom området .....</b>	<b>36</b>
Utredningar rörande välfärdsbrottslighet .....	36
Utredningar rörande korruption .....	38

# Sammanfattning

Välfärdsbrottslighet påverkar medborgarnas tillit till vårt demokratiska system och våra samhällsinstitutioner och är ytterst ett hot mot rättssäkerheten och demokratin.

Den här rapporten innehåller en kartläggning av granskningar som revisionen i kommuner och regioner genomfört inom området välfärdsbrott och korruption under åren 2021 - 2023. I sammanställningen ingår 72 granskningsrapporter hos den kommunala revisionen och 21 granskningsrapporter gällande den regionala revisionen.

Revisionsfrågor som återkommer i dessa granskningar är:

- Har kommunen/regionen identifierat vilka verksamheter som är särskilt riskfyllda avseende att bli utsatt för välfärdsbrottslighet?
- Har kommunen/regionen säkerställt att det finns riktlinjer och rutiner för att förebygga, upptäcka och agera mot välfärdsbrottslighet?
- Genomför kommunen/regionen strukturerade uppföljningar av utsatta verksamheter?

De vanligaste rekommendationerna som ställs till de granskade nämnderna och styrelserna i granskningsrapporterna är:

- Värdera riskerna för organiserad, systematisk välfärdsbrottslighet i riskanalysen och planen för intern kontroll, utveckla ett riskbaserat arbetssätt.
- Utbilda nya medarbetare och förtroendevalda i välfärdsbrottslighet och vilka styrande dokument som finns samt ge löpande utbildning åt övriga.
- Besluta om nytt/nya styrdokument – policies, handlingsplaner mm för bekämpning av välfärdsbrottslighet
- Utöka samverkan internt och/eller externt.
- Systematisera/utöka egenkontroller och upptäckande kontroller

Denna rapport är tänkt att kunna användas som ett stöd för revisionen i arbetet med att granska kommuners och regioners arbete att motverka och åtgärda utsatthet för välfärdsbrott, otillåten påverkan eller korruption.

# Välfärdsbrottslighet, otillåten påverkan och korrupktion

## Välfärdsbrott

*När en aktör – företag, förening eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommuners och regioners välfärdssystem för egen vinning.<sup>1</sup>*

Välfärdsbrottslighet påverkar vårt demokratiska system på flera sätt, till exempel genom att offentliga resurser försvinner till personer och verksamheter som de inte var menade för och som fått medlen baserat på att oriktiga uppgifter lämnats eller genom andra brottsliga handlingar. Välfärdsbrottslighet påverkar också medborgarnas tillit till vårt demokratiska system och våra samhällsinstitutioner och är ytterst ett hot mot rättssäkerheten och demokratin.

Välfärdsbrottsligheten påverkar vårt demokratiska system på flera sätt:

- Offentliga resurser försvinner ut till personer och/eller företag/föreningar som de inte varit avsedda för;
- Tjänstepersoner och förtroendevalda utsätts för otillåten påverkan vilket exempelvis kan leda till att beslut inte fattas, att felaktiga beslut medvetet fattas eller att myndighetsutövning inte genomförs;
- Medborgarnas tillit till samhället och bidragssystemen urholkas.

Flera statliga utredningar har de senaste åren undersökt utbetalningar från offentliga försäkrings- och bidragssystem och uppskattat att omkring 2 – 4 procent är felaktiga utbetalningar som kan innebära brott. Kommuner och regioner köper verksamhet från privata utförare för 174 miljarder kronor per år (2022).<sup>2</sup> Två procent, som är den lägsta uppskattade omfattningen av hur stor del som går till brott motsvarar ca 3,9 miljarder.<sup>3</sup> Siffrorna är uppskattningar, men de indikerar att stora summor betalas ut till privatpersoner eller företag som inte har rätt till dem.

---

<sup>1</sup> [www.skr.se](http://www.skr.se)

<sup>2</sup> Köp av verksamhet 2022, [www.skr.se](http://www.skr.se)

<sup>3</sup> Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

## Otillåten påverkan

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

I förlängningen innebär välfärdsbrottsligheten att tjänstepersoner och förtroendevalda kan utsättas för otillåten påverkan, tex genom att individer försöker få dem att fatta ett annat beslut än de enligt regelverket borde ha fattat, vilket kan leda till en tystnadskultur och i förlängningen till att man väljer att avsluta sin tjänst eller sitt uppdrag.

Otillåten påverkan kan innebära brottsliga handlingar men också handlingar som inte är brott i juridisk mening. Otillåten påverkan omfattar också korruption.

När kontroller skärps för att förhindra välfärdsbrott ökar risken för otillåten påverkan. Otillåten påverkan kan innebära brottsliga handlingar men också handlingar som inte är brott i juridisk mening vilket innebär svårigheter att anmäla och lagföra gärningspersoner.

Om tjänstepersoner eller förtroendevalda utsätts för otillåten påverkan kan det leda till att beslut inte fattas, att felaktiga beslut medvetet fattas eller att till exempel inspektioner inte genomförs. 26 procent av de förtroendevalda i riksdag, kommuner och regioner uppger att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld<sup>4</sup>. När det gäller alkoholhandläggare har 20 procent utsatts för otillåten påverkan under 2021/22 och nästan 16 procent av tobakshandläggarna<sup>5</sup>. Enligt Visions enkätundersökning år 2021<sup>6</sup>, som besvarats av 1433 av Visions medlemmar inom socialt arbete, hade nästan hälften av de svarande – 45 procent – blivit utsatta för någon form av hot, våld, personangrepp eller förtal under de senaste 12 månaderna.

---

<sup>4</sup> Politikernas Trygghetsundersökning år 2020

<sup>5</sup> Medlemsenkät år 2022, KAF-T (Kommunala Alkohol- och Tobakshandläggares förening)

<sup>6</sup> Har du familj..? En rapport om utsatthet för hot, personangrepp och våld i socialt arbete, Vision, 2021

## Korruption

*Korruption handlar om otillbörligt utnyttjande av den offentliga positionen för att uppnå privata fördelar; en otillbörlig sammanblandning mellan det offentliga uppdraget och privata intressen.*

Grundläggande för en robust och hållbar demokrati är att medborgarna upplever att det offentliga verkar på deras uppdrag. Då behöver det demokratiska systemet vara rättvist och funktionsdugligt med kommuner och regioner som agerar rättssäkert och opartiskt för att garantera en likvärdig service och behandling. Forskningen visar att pålitliga, opartiska, icke-korrupta, icke-diskriminerande och kompetenta organisationer är avgörande för tilltron till demokratin.

Korruptionsbrotten finns reglerade i brottsbalken där det framgår vad som är straffbart, som till exempel givande och tagande av muta. SKR:s arbete mot korruption omfattar också det som är olämpligt, inte bara det som är olagligt. Om korruption tillåts påverka beslutsprocesser sätts grundläggande principer om saklighet och opartiskhet ur spel. Det sker alltid på bekostnad av såväl enskilda personer och verksamheter som samhället i stort.

Risk för korruption finns överallt där människor finns och verkar, men framför allt i gränssnittet mellan det offentliga och det privata näringslivet.

Ett land med låg grad av korruption är ett stabilt, robust land. Sverige är i ett internationellt perspektiv ett land med låg grad av korruption. Det är viktigt att det förblir så, eftersom korruption har så många negativa konsekvenser som undergräver demokratin och skyddet av mänskliga rättigheter, äventyrar god samhällsstyrning och minskar förtroendet för samhället.

# Kommuners och regioners ansvar för att motverka välfärdsbrottslighet

*”Ett framgångsrikt arbete mot oegentligheter behöver därmed vara mångfacetterat och baserat på aktuella riskanalyser. Det behöver också vara uthålligt, återkommande, baserat på värderingar och inte bara bestå av kontrollåtgärder.”<sup>7</sup>*

Östhammars kommuns revisorer

## En god intern kontroll

Styrelse och nämnder har ansvar för den interna kontrollen inom sina verksamheter. Styrelsen har även ofta ett övergripande ansvar för den interna kontrollen.

Intern kontroll handlar om att ha ordning och reda, veta att det som ska göras blir gjort och att det sker på ett bra och säkert sätt.

Intern kontroll bidrar till att

- verksamheten når sina mål – med effektivitet, säkerhet och stabilitet,
- informationen och rapporteringen om verksamheten och ekonomin är tillförlitlig och rättvisande,
- verksamheten efterlever lagar, regler, avtal mm.

En bra intern kontroll förebygger, upptäcker och åtgärdar fel och brister som hindrar att organisationen kan nå sina mål på ett säkert och effektivt sätt. Intern kontroll bygger också in medvetenhet om behovet av att värna och vårda en stabil, öppen och rättssäker verksamhet. Med intern kontroll avses de strukturer, system och processer som bidrar till tydlighet och ordning och som säkerställer att verksamheten bedrivs i enlighet med beslutade mål, uppdrag och övriga styrdokument.

---

<sup>7</sup> Granskning av kommunens förebyggande arbetet mot korruption, Östhammars kommun, 2022



Den interna kontrollen ingår i styrningen och är del av ledningssystemet. Den består av flera delar – främst en robust organisation, riskanalyser som riktar arbetet, planerade åtgärder och kontroller samt uppföljning av tidigare åtgärder och kontroller. Den interna kontrollen bidrar till att skydda organisationen och dess medarbetare från risker, förluster, välfärdsbrottslighet och andra skador. Ett fullständigt skydd mot inre och yttre risker är dock inte möjligt att upprätthålla, det går inte att fullt ut gardera mot manipulation, dåligt omdöme eller brottsliga angrepp. Men en bra intern kontroll kan ge förutsättning för en rimlig säkerhet. Det handlar sammantaget om att bygga och stödja trygghet och tillit, ordning och reda, förtroende och utveckling.<sup>8</sup>

### Hur gör styrelse och nämnder en riskanalys?

Det finns olika metoder och angreppssätt för riskanalys, men generellt handlar det om ett systematiskt arbete i steg. Många väljer att arbeta med riskanalysen i grupp där olika kompetenser kan samverka, för att bredda kunskapsunderlaget. Det kan vara en fördel att involvera de förtroendevalda under processens gång. I grunden handlar det om fyra steg: identifiera, analysera, värdera, hantera.

#### Identifiera

Inventera och identifiera risker som kopplar till mål, uppdrag, bestämmelser etc. men också risker för brottslighet, oegentligheter, korruption etc. En bra grund för det här arbetet kan vara en ”karta” eller översikt över verksamheter/funktioner, processer/rutiner och system. I arbetet med att identifiera och analysera risker kan tillgänglig kunskap behöva kompletteras med intervjuer, enkäter eller annan faktainsamling. Bra frågor för att ”leta” risker:

- Vad kan vara riskdrivande faktorer inifrån och utifrån?
- Vilka signaler är viktiga att uppmärksamma?

#### Analysera och värdera

Här handlar det om att sortera, beskriva och analysera riskerna. Är det risker, symptom på risker eller konsekvenser av befintliga risker som kommer upp? Finns det samband mellan risker? Bakomliggande faktorer?

Risker värderas oftast utifrån sannolikhet och konsekvens:

---

<sup>8</sup> Intern kontroll – för tillit, trygghet och utveckling, SKR, 2018

- Hur troligt är det att risken finns eller kan uppkomma?
- Hur allvarlig blir konsekvensen om den inträffar? Konsekvenser bedöms för medborgaren, brukaren, patienten, eleven, trafikanten, kommunen/regionen och utifrån olika aspekter som mänskliga, förtroenderelaterade, ekonomiska, juridiska, demokratiska, miljömässiga etcetera.

#### Hantera

I sista steget handlar det om att föreslå eller bestämma hur risken ska hanteras. Det sker genom åtgärder som förebygger, begränsar eller undanröjer risken eller med uppföljande kontroll. I vissa fall kan också en risk accepteras. En riskanalys dokumenteras och används som underlag för beslut och för information. Inom arbetet med intern kontroll lyfts generellt åtgärder och planerade kontroller in i en intern kontrollplan.

# Kommunal revision

*Revisionen i kommuner och regioner är lokal. Fullmäktige utser minst fem förtroendevalda revisorer varje mandatperiod. Revisorerna ska i sin tur anlita sakkunniga, d v s yrkespersoner som är experter på kommunal revision, för att genomföra granskning.*

## Revisionens uppdrag

Revisionens granskning ska vara så omfattande att revisorerna årligen kan pröva och uttala sig om ansvarstagandet för styrelser, nämnder och beredningar. Granskningen omfattar all verksamhet som bedrivs inom styrelsens och nämndernas respektive ansvarsområden. Verksamhet kan bedrivas i egen regi, i samverkan eller med externa utförare.

## Granskningsuppdragen

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna kontrollen inom nämnderna är tillräcklig.

Att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt innebär att verksamhetens resultat lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten,

Revisionens granskning fokuserar på de uppdrag som fullmäktige överlämnat till styrelsen eller nämnden och de mål som ställts upp av fullmäktige samt de lagar och regler som gäller för verksamheten.

Att räkenskaperna är rättvisande innebär att redovisningen ger en rättvisande bild av resultat och ekonomisk ställning och att delårsrapport och årsredovisning är upprättade i enlighet med lagstiftning och god redovisningssed.

Att den interna kontrollen är tillräcklig innebär att det finns en styrning och systematiskt ordnade kontroller i organisation, system, processer och rutiner, som på en rimlig nivå säkerställer att verksamheten lever upp till målen och är effektiv. Det handlar vidare om att informationen om verksamheten och om den

finansiella rapporteringen är ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig, samt att de regler och riktlinjer som finns för verksamheten följs.

### **God revisionssted**

All granskning ska ske i enlighet med god revisionssted. God revisionssted i den kommunala revisionen utgår från den kommunala sektorns förutsättningar. God revisionssted gäller för alla revisionsuppdrag till vilka fullmäktige utser revisorer. God revisionssted formas och utvecklas successivt över tid. Den kompletterar lagstiftningen och uttolkar hur revisionsuppdragen ska utföras.

Revisorerna i kommuner ska, med stöd av sakkunniga, granska och pröva den kommunala verksamheten, enligt kommunallagen (KL) och god revisionssted.

# Kartläggning av revisionens granskning

Denna kartläggning omfattar granskningar som revisionen i kommuner och regioner genomfört inom området välfärdsbrottslighet och korruption under åren 2021 - 2023. De granskningsrapporter som ingår i kartläggningen har identifierats via sökning på kommuner och regioners webbsidor. Genom sökord som granskningsrapporter, kombinerat med välfärdsbrott, välfärdsbedrägeri, korruption och otillåten påverkan identifierades 72 granskningsrapporter hos den kommunala revisionen och 21 granskningsrapporter hos den regionala revisionen.

## Kommunala granskningsrapporter

### Granskningsmetod i granskningsrapporterna

Samtliga granskningar genomfördes genom dokumentstudier och intervjuer, antingen enskilt eller i grupp. I 26 av granskningarna ingick ytterligare metoder, så som enkätundersökning till medarbetare eller stickprov bland avtal, begärda underlag eller fakturor.

I cirka 20 procent av granskningsrapporterna framgår det tydligt att granskningen har utgått från COSO-modellens komponenter Kontrollmiljö, Riskbedömning, Kontrollaktiviteter, Information och kommunikation samt Övervakning och uppföljning.<sup>9</sup>

### Verksamheter och områden som granskats i de kommunala granskningsrapporterna

Granskningarna omfattade ett eller flera av följande områden:

- Boende, till exempel kontroll av andrahandsuthyrning
- Ekonomiskt bistånd, till exempel kontroll av sökande och rutiner för felaktiga utbetalningar, FUT

---

<sup>9</sup> Många kommuner och regioner har utgått från COSO-modellen i utformningen av den interna styrningen och kontrollen. I de fallen kan det vara en fördel att även granskningen utgår från COSO-modellens komponenter och målområden. COSO-modellen presenteras på <https://www.coso.org/>

- Föreningsbidrag, till exempel regler och processer för ansökan om bidrag samt återrapportering av genomförda projekt/aktiviteter
- Utförare av välfärdstjänster, till exempel kontroll och uppföljning av privata utförare inom hemtjänst och personlig assistans
- Upphandling och avtal, till exempel kontroll av anbudsgivare och avtalsuppföljning
- Korrupktion och mutor, till exempel riktlinjer och rutiner för att medvetandegöra medarbetare om riskmoment och lagstiftning
- Otillåten påverkan, till exempel hot, våld och andra försök till påverkan av myndighetsbeslut

Totalt omfattade de 72 granskningarna 130 granskningsområden, fördelade enligt följande:

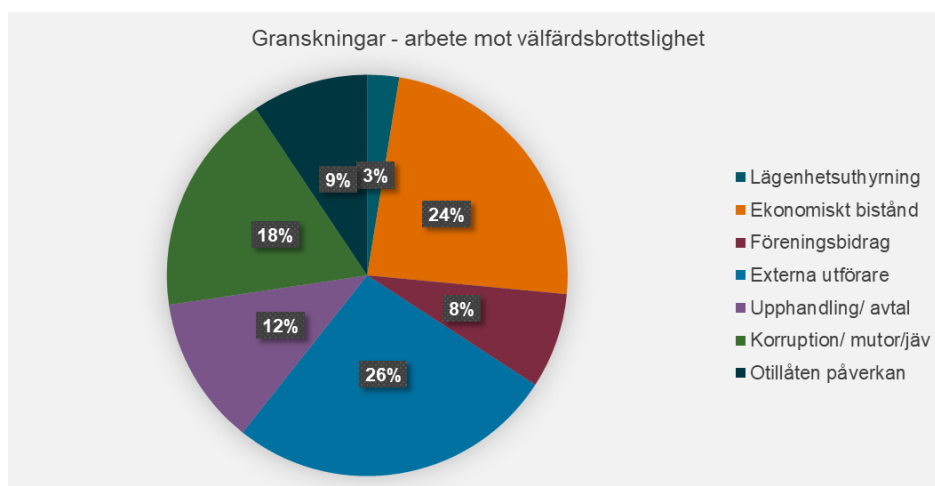


Diagram: fördelning av de 130 granskningsområden som ingick i 72 granskningar

Inom områdena ”externa utförare”, ekonomiskt bistånd och korruption/mutor gjordes mellan 20 och 30 granskningar per område. Tolv granskningar rör kommunala bolag.

Det är många granskningar som rör ekonomiskt bistånd, i jämförelse med granskningar som till exempel rör de tekniska verksamheterna. Detta trots att Socialstyrelsens handbok och specialutvecklade IT-system funnits till handläggarnas hjälp i kontrollarbetet sedan många år tillbaka.

### Vanliga revisionsfrågor i de kommunala granskningsrapporterna

Knappt 40 procent av rapporterna omfattar kommunens övergripande arbete med intern kontroll för att förebygga och agera mot välfärdsbrottslighet och/eller korruption. Revisionsfrågor som återkommer i dessa granskningar är:

- Har kommunen identifierat vilka verksamheter som är särskilt riskfyllda avseende att bli utsatt för välfärdsbrottslighet?
- Har kommunen säkerställt att det finns riktlinjer och rutiner för att förebygga, upptäcka och agera mot välfärdsbrottslighet?
- Har kommunen strukturerade uppföljningar gentemot utsatta verksamheter?

### Vanliga rekommendationer i de kommunala granskningsrapporterna

De 72 granskningsrapporterna innehåller sammanlagt 222 rekommendationer till ansvariga nämnder och styrelser. De vanligaste rekommendationerna är:

- Värdera riskerna för organiserad, systematisk välfärdsbrottslighet i riskanalysen och planen för intern kontroll, utveckla ett riskbaserat arbetssätt (57 procent)
- Utbilda nya medarbetare och förtroendevalda i styrande dokument och risker kopplat till välfärdsbrottslighet, samt ge löpande utbildning åt övriga (44 procent)
- Besluta om nytt/nya styrdokument – policys, handlingsplaner mm för bekämpning av välfärdsbrottslighet (36 procent)
- Utöka samverkan internt och/eller externt (33 procent)
- Systematisera/utöka egenkontroller och upptäckande kontroller (33 procent)
- Inför visseblåsarfunktion/gör visseblåsarfunktionen känd (28 procent)

Samtliga 222 rekommendationer fördelas mellan förebyggande, upptäckande och förhindrande åtgärder enligt följande:

- 72 procent berör **förebyggande insatser** såsom att utveckla riskanalys, besluta om nya styrdokument, utbilda medarbetare och förtroendevalda och utveckla uppförandekoder med leverantörer, föreningsliv och bidragssökande
- 27 procent handlar om **upptäckande insatser** till exempel utökade egenkontroller och avtalsuppföljningar, inrätta visseblåsarfunktioner och utveckla rapporteringsrutiner vid misstanke eller upptäckt fusk/bedrägeri.

- Endast en procent fokuserar på **förhindrande insatser** som att begränsa behörigheter till IT-system, utveckla rutiner så att en medarbetare inte hanterar hela ärendet, samt förhindra ”internt jäv” där kommunen själv är sökande, exempelvis där kommunen söker tillstånd gällande den egna verksamheten så som bygglov, miljötillstånd eller alkoholtillstånd.

Revisionens rekommendationer i granskningsrapporterna är i stort sett alltid att ansvarig nämnd eller styrelse ska göra en mer heltäckande riskanalys och riskbedömning, fastställa styrande dokument som rör välfärdsbrottslighet samt utbildna anställda och förtroendevalda. Frågor som rör organisation och arbetsformer för samverkan inom och utanför organisationen är mer sällsynta. Det är inte heller något som lyfts i intervjuerna.

## Regionala granskningsrapporter

### Metoder i de regionala revisionsrapporterna

Samtliga granskningar gjordes genom dokumentstudier och intervjuer, antingen enskilt eller i grupp. 15 granskningar omfattade ytterligare metoder, så som enkätundersökning till medarbetare eller stickprov bland avtal, begärda underlag eller fakturor. I några fall gjordes även registeranalyser.

I cirka 20 procent av granskningsrapporterna framgår det tydligt att granskningen har utgått från COSO-modellens komponenter.

### Verksamheter och områden som omfattas i de regionala granskningsrapporterna

Granskningarna omfattade ett eller flera av följande områden:

- Projektansökningar, till exempel företagstöd, projektfinansiering
- Upphandlingar/avtal/utbetalningar, till exempel kontroll av leverantör i samband med upphandling, avtalsuppföljning, löpande kontroll av leverantörsregister, leverantörsfakturor
- Korruption och mutor, till exempel riktlinjer och rutiner för att medvetandegöra medarbetare om riskmoment och lagstiftning
- Otillåten påverkan, till exempel hot, våld och andra försök till påverkan av myndighetsbeslut

Totalt omfattade de 21 granskningarna 29 granskningsområden, fördelade enligt diagrammet nedan.



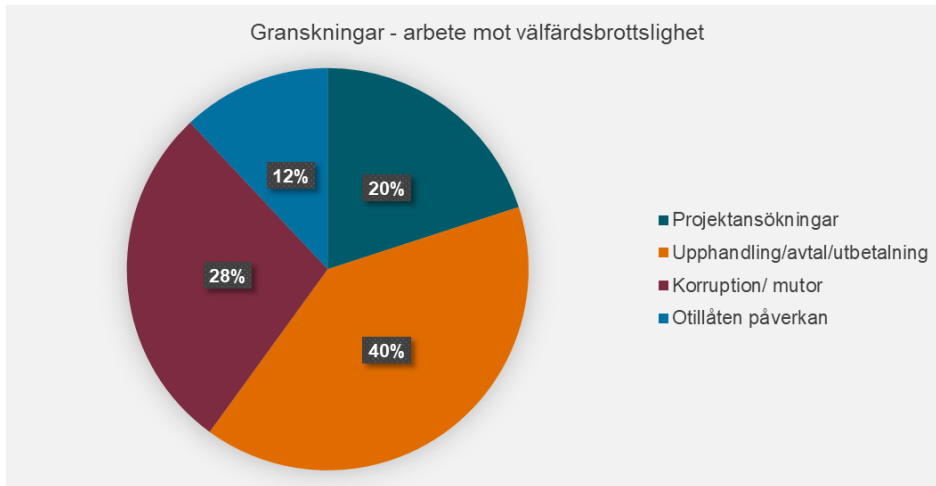


Diagram: fördelning av de 29 granskningsområden som ingick i 21 granskningar

#### Vanliga revisionsfrågor i de regionala revisionsrapporterna

Knappt 40 procent av rapporterna omfattar regionens övergripande arbete med intern kontroll för att förebygga och agera mot välfärdsbrottlighet och/eller korruption. Revisionsfrågor som återkommer i dessa granskningar är:

- Har nämnderna säkerställt att en riskanalys med inriktning på oegentligheter inklusive välfärdsbedrägerier, har genomförts?
- Har risken för välfärdsbedrägerier beaktats i de dokumenterade riktlinjer och rutiner som är styrande för handläggningen av ersättning/stöd/bidrag?
- Har nämnderna säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs? Finns det rutiner för vilka åtgärder som ska vidtas vid misstankar om välfärdsbedrägeri?
- Har utbildning avseende förebyggande arbete mot välfärdsbedrägerier tillhandahållits medarbetare och chefer?

#### Vanliga rekommendationer i de regionala revisionsrapporterna

De 21 granskningsrapporterna innehåller sammanlagt 64 rekommendationer. De vanligaste rekommendationerna är:

- Besluta om nytt/nya styrdokument – policies, handlingsplaner mm för bekämpning av välfärdsbrottlighet (48 procent av rapporterna)
- Systematisera/utöka egenkontroller och upptäckande kontroller (48 procent av rapporterna)

- Värdera riskerna för organiserad, systematisk välfärdsbrottlighet i riskanalysen och planen för intern kontroll, utveckla ett riskbaserat arbetssätt (43 procent av rapporterna)
- Introducera nya medarbetare och förtroendevalda i styrande dokument och risker kopplat till välfärdsbrottlighet, samt ge löpande utbildning åt övriga (33 procent av rapporterna)
- Avtalsuppföljning (24 procent av rapporterna)
- Kartläggning av företeelser och uppföljning av incidenter som underlag för riskanalysen (24 procent)

Sammanställningen visar en liknande fördelning vad det gäller fördelningen mellan förebyggande, upptäckande och förhindrande som i granskningarna i kommuner:

- 63 procent föreslår **förebyggande insatser** till exempel utveckla riskanalysen, besluta om nya styrdokument, utbilda medarbetare och förtroendevalda och utveckla uppförandekoder med leverantörer, föreningsliv och bidragssökande
- 31 procent fokuserar på **upptäckande insatser** till exempel utökade egenkontroller och avtalsuppföljningar, inrätta visselblåsarfunktioner och utveckla rapporteringsrutiner vid misstanke eller upptäckt fusk/bedrägeri.
- 6 procent är **förhindrande insatser** till exempel begränsa behörigheter till it-system, banken och delegationsrätten samt utveckla rutiner så att inte en medarbetare hanterar hela ärenden själv.

### Sammanställning av granskningsresultat

Granskningsrapporterna ger en inblick i hur den granskade verksamheten är organiserad och vilka utmaningar som finns kopplade till arbetet att möta en systemhotande organiserad välfärdsbrottlighet i kommuner och regioner. I många kommuner, framför allt i små kommuner har nämnder och styrelser ofta fokus på att förhindra och upptäcka fuskande individer och har inte lyft arbetet till systemnivån. I små kommuner finns det ofta en god kännedom om ortens företag, föreningar och invånare, och därmed goda förutsättningar att ha löpande kontakter under året. I granskningsrapporterna framkommer det att kommunens anställda ofta bedömer att de har en bra kontroll på vad och var de behöver ha kontroll.

## Upplevda hinder i arbetet att motverka välfärdsbrottslighet

I granskningsrapporterna framhåller många intervjuade att kommunen eller regionen har begränsningar i uppdrag eller saknar mandat att förebygga, förhindra och upptäcka den organiserade välfärdsbrottsligheten. Ett exempel är begränsningar i lagstiftning, framför allt sekretesslagstiftningen. Det krävs ett utvecklat samarbete med andra aktörer, främst statliga myndigheter, och ett förbättrat samarbete internt inom kommunen eller regionen för att kunna göra en heltäckande riskanalys, resurssätta, kompetenshöja och vidta rätt åtgärder.

- Inom ekonomiskt bistånd upplevs det ofta svårt att samverka på grund av den starka sekretess som gäller. Detsamma inom personlig assistans där det finns begränsningar kring rätten att ta del av information som Försäkringskassan har.
- Det framkommer i granskningarna att det ofta saknas ett enkelt system för kontroller av bostadsadress mot folkbokföringen. Som exempel nämns bostadsbolagens kontroller där det är resurskrävande att utreda avvikelser. Det upplevs ta lång tid för Skatteverket att korrigera felaktiga folkbokföringsadresser.
- Flera intervjuade lyfter att polisanmälningar avseende bidragsbrott görs men att utredningstider är långa eller så läggs ärenden ner. Detta trots att kommunen varit utförlig och tagit fram handlingar och lämnat information som man uppfattat varit efterfrågad.
- Kommunernas brottsförebyggande samordnare har ofta ett samarbete med Polisen, men på en del håll har detta samarbete inte kunnat etablerats eftersom tjänsten som kommunpolis inte är tillsatt.
- Vissa efterfrågar ett bättre samarbete med Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. En del påpekar att kvaliteten på samverkan med Försäkringskassan är beroende på om myndigheten har lokal närvaro eller inte.
- Flera intervjuade i kommuner lyfter behovet av ett tätare samarbete med andra kommuner vid handläggning av personlig assistans. Samarbete som efterfrågas omfattar erfarenhetsutbyte gällande utförare, men det finns även exempel där någon kommun har ett större problem med organiserad välfärdsbrottslighet och vill delge sin riskanalys och sina åtgärder i syfte att förebygga så att andra kommuner inte ska få samma sorts problem.

- Det framkommer att kommunernas handläggning av föreningsstöd baseras på tilltro till att de nationella aktörerna Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet genomför kontroller och följer de organisationerna de ger bidrag till.

### Våra iakttagelser och reflektioner utifrån granskningsresultaten

Det går att dra vissa slutsatser utifrån kartläggningen om kommuners och regioners arbete med att motverka välfärdsbrottslighet. Kartläggningen visar både styrkor och utvecklingsområden.

**Majoriteten av granskningarna utgår från ett ekonomiskt perspektiv.**

Majoriteten av granskningarna fokuserar på utbetalningar inom olika verksamhetsområden. Det är naturligt eftersom utflödet av pengar är ett sårbart område för olika typer av välfärdsbrott. Granskningsresultaten indikerar att både granskningar och kontroller i verksamheten är inriktade mot att budget ska hållas. Verksamhetens ändamålsenlighet, upptäckt av felaktigheter och välfärdsbrottslighet synes komma i andra hand för både kommunen och revisionen.

Revisionen fokuserar ofta på huruvida kontroller görs av kommunen rörande utbetalningar mot beslutade insatser och beviljad tid. Detta är viktigt men en utveckling av granskningen kan också omfatta vilket arbetssätt kommunen har för att säkerställa att brukaren fått sina behov tillgodosedda eller att insatserna verkligen har utförts samt om brukaren verkligen har de behov hen har uppgett.

**Majoriteten av granskningarna omfattar kontrollmoment i processen, men inte det arbete som bör ske i samverkan med andra, både i och utanför kommunorganisationen för att upptäcka den organiserade välfärdsbrottsligheten.**

I många av granskningsrapporternas bakgrundbeskrivningar konstateras att det finns risk för systemhotande organiserad välfärdsbrottslighet i Sveriges kommuner och regioner. Trots det är utgångspunkten i många granskningar att granska kontrollen i respektive process, där också medarbetare efterfrågar tydligare riktlinjer och vägledning. Det är en viktig del av den interna kontrollen men arbetet mot välfärdsbrott omfattar mer. Risken finns att kommuner och regioner efter granskning producerar fler checklistor men inte tar nästa steg i arbetet. Samverkan med andra aktörer är grundläggande för att skapa robusta organisationer som kan motstå välfärdsbrotten och samverkan måste utvecklas

inom varje område. Ett allt för ensidigt fokus på checklistor och kontroller gör att denna viktiga del uteblir eftersom var och en fortsätter att ”sköta sitt”.

**Granskningar har inte fokus på hur det förebyggande arbetet kan motverka välfärdsbrottslighet.**

Det som ofta nämns är att utöka samarbete och koordinering mellan berörda aktörer för att öka invånarnas tillit till samhället, vilket underförstått förväntas leda till att fler invånare och företag ser det självklara i att inte försöka missbruka välfärdssystemen. Lagen om kommuners ansvar för det brottsförebyggande arbetet trädde i kraft 1 juli 2023.<sup>10</sup> Kommunerna är nu skyldiga att ha en uppdaterad lägesbild av den brottslighet som förekommer i kommunen samt ska rekommendera åtgärder. Framtida granskningar kan med fördel omfatta hur väl kommunen har ett mer proaktivt förhållningssätt med fokus på att förebygga och förhindra att välfärdsbrottslighet sker. I stort sett samtliga av de kartlagda granskningarna genomfördes före 1 juli 2023.

**Granskningar av hantering av otillåten påverkan har fokus på hot och våld, vilket inte alltid förekommer vid försök till otillåten påverkan.**

Granskningarna konstaterar att hot, våld och otillåten påverkan ofta hanteras som arbetsmiljöfrågor, inte som en del i välfärdsbrottsligheten. Den incidentrapportering som görs utifrån arbetsmiljölagstiftningen och de IT-system som används är inte alltid ändamålsenliga för kartläggning av otillåten påverkan. Otillåten påverkan kan vara subtil och skuldbeläggande och behöver inte innebära våld eller tydliga hot. Det gör att många delar av den otillåtna påverkan som möjligen sker inte synliggörs inom ramen för kommuner och regioners arbete med frågan eller i revisionens granskningar. En del av granskningarna konstaterar samtidigt att det är vanligare att medarbetare berättar om försök till otillåten påverkan inom socialtjänsten än inom plan-, bygglov-, mark- och exploateringsenheter. Vi tolkar det som att frågan om otillåten påverkan aktualiserats inom socialtjänstens verksamheter då det har negativ påverkan på medarbetaren till exempel skuldbeläggande, hot och våld. Inom plan-, bygglov-, mark- och exploateringsenheter kan försök till otillåten påverkan innehålla smicker, subtila förmåner och mutor.

---

<sup>10</sup> Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

I intervjuerna framkommer tidsbrist som orsak till att inte kontroller görs i enlighet med riktlinjer och rutiner, eller att inte initiativ tas till samverkan eller förändrade kontrollmoment.

Revisionen rekommenderar ofta en bättre och mer heltäckande riskanalys. En sådan riskanalys bör enligt revisionen göras i samverkan med andra funktioner och kan innebära att resurser omprioriteras ”till ett mer träffsäkert kontrollarbete”, i stället för att utöka kontrollkostnaden. Det ställer krav på ett ändrat arbetssätt där medarbetarna behöver vara delaktiga i riskanalysen och bidra i analysen om vilka kontrollmoment som ska prioriteras eller hur arbetet bör vara organiserat för att nå bästa resultat. Även om checklistor efterfrågas så kan det vara ett bättre stöd att handleda medarbetare i att ”tänka riskbaserat”.

Ökad mängd granskningar inom områdena välfärdsbrottslighet, otillåten påverkan och korruption.

Vid en jämförelse med de kommunala granskningsrapporter<sup>11</sup> som publicerades åren 2018–2019 rörande fusk, oegentligheter och bedrägerier (det vi idag kategoriserar som välfärdsbrottslighet) konstateras att granskningar av arbetet för att förhindra eller upptäcka välfärdsbrott då var väldigt sällsynta. Av 260 granskningsrapporter genomförda i 38 slumpvis utvalda kommuner återfanns inte dessa ord i någon rubrik. Det är fortfarande många granskningar som fokuserar på kommunens förmåga att uppfylla upphandlingslagstiftningens skyldigheter, men få som rör kommunens förmåga att hindra och upptäcka företags och medborgares försök till fusk och bedrägeri gentemot kommunen.

Denna kartläggning visar att det har blivit vanligare med granskningar som fokuserar på kommunens arbete med att upptäcka välfärdsbrottslighet, än tidigare år.

---

<sup>11</sup> Kartläggning – Kommunrevisorernas granskningar av fusk och oegentligheter, 2020, Norrlands utredningstjänst på uppdrag av SKR

# Målkonflikter i arbetet mot välfärdsbrott

Kommuners och regioners arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrottslighet och korruption bör vara en tydlig del i den interna kontrollen och styrningen. Samtidigt konstaterar SKR att det finns målkonflikter<sup>12</sup> som bör beaktas i den interna kontrollen och i revisionens val av granskningsområden.

## Konflikt mellan tillit och kontroll

Något som återkommer i intervjuer med medarbetare är att kontrollarbetet krockar med grunduppdraget inom socialtjänstens olika verksamheter som i hög utsträckning handlar om att hjälpa och stödja människor. Det kan beskrivas som en konflikt mellan tillit och kontroll, där våra välfärdssystem utgår från en grundläggande tillit till att individer vill göra rätt.

## God service eller kontroll

I flera statliga utredningar om välfärdsbrott argumenteras det för utökade kontroller av enskilda personer, företag och föreningar som erhåller utbetalningar från kommunen. Sådana kontroller kräver emellertid ofta manuell handläggning och kan därför komma i konflikt med kraven på snabb, effektiv service till medborgarna. Kraven på kontroll behöver balanseras mot kravet på att ärendet ska handläggas snabbt och enkelt.

## Svårigheter att bedriva utredningsverksamhet

Många intervjupersoner påpekar oklarheter kring hur långt det kommunala uppdraget sträcker sig när det gäller att utreda fusk och misstänkta brott. Vissa intervjupersoner i granskningsrapporterna anser att kontrollerna måste bli mer omfattande medan andra är tveksamma inför att göra allt för långtgående kontroller och uppföljningar. Oklarheten om vad som är kommunens uppdrag här bromsar upp utvecklingsarbetet när det gäller att motverka välfärdsbrott och att det därför finns anledning utreda frågan närmare.

---

<sup>12</sup> Välfärdsbrott och otillåten påverkan - Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet, SKR, 2021

## **Sekretess**

Inom socialtjänst och hälso- och sjukvård finns omfattande sekretessregler i syfte att skydda den personliga integriteten.

Framför allt vittnar intervjupersonerna om att det finns en osäkerhet kring var gränserna går för vilken information man får dela. Rädslan för att göra fel leder till att man håller sig långt innanför gränsen. Flera intervjupersoner anser att sekretesslagstiftningen behöver anpassas till den rådande samhällsutvecklingen för att utgöra ett bättre verktyg för att bekämpa kriminalitet.



# Kan revisionen utvecklas inom området?

Utvecklingen går från fuskande individer till organiserad och systematisk brottslighet vilket också ställer krav på effektivt samarbete och informationsdelning med statliga organ och andra aktörer.

Revisionen bör som ett första steg uppmärksamma risken för välfärdsbrottslighet och korruption i sin riskanalys. Därutöver kan detta perspektiv vägas in i den grundläggande granskningen.

Kartläggningen visar att av totalt 93 fördjupade granskningar har 41 granskningar bestått av fler metoder än dokumentstudier och intervjuer. Det kan vara en kostnadsfråga. Samtidigt finns det metoder till exempel stickprov som kan öka kvaliteten på granskningen. Ett annat sätt kan vara att utnyttja andra, av kommunen genomförda undersökningar som underlag för granskning.

Utifrån kartläggningen ges några förslag på hur revisionen kan utveckla de fördjupade granskningarna.

## Styrning/ledning och organisering

### Arbetet med nulägesbeskrivning och analys av brottsligheten i kommunen

Kommunerna är sedan juli 2023 skyldiga att ha en uppdaterad lägesbild av den brottslighet som förekommer i kommunen samt ska rekommendera åtgärder.<sup>13</sup> Det krävs en heltäckande och förankrad nulägesbeskrivning för kommunen och andra aktörer som i ett senare skede ska prioritera rätt arbetsinsatser och resurser. Det ställer krav på arbetssättet för framtagandet till exempel vilka som medverkat i kartläggningar, hur problembilden förankrats. Möjliga åtgärder kan finnas i kommunen, hos andra offentliga myndigheter och hos medborgare, företagare och föreningsliv.

### Val av metoder för riskbedömningar och riskbaserat arbetssätt

Det har under de senaste åren utvecklats en systematisk och organiserad välfärdsbrottslighet som med all sannolikhet kommer att förändras i takt med att

---

<sup>13</sup> Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

samhällsinstitutionerna begränsar möjligheterna, samtidigt som ny teknik öppnar upp nya. Granskningar som ska få betydelse kräver effektiva metoder att bedöma om nuvarande arbetssätt minimerar risken för välfärdsbrott och korruption, samt att det finns system att upptäcka dem. Det finns en risk att nya arbetssätt läggs till befintliga i stället för att en aktiv prioritering görs utifrån riskanalysen. Ett riskbaserat arbetssätt är ett sätt att tänka som medarbetarna behöver ha med sig i vardagen vilka ställer ständiga krav på omprövning av arbetssätt och arbetsuppgifter. Med fasta checklistor och ärvda kontrollrutiner finns risk att kontrollarbetet blir ineffektivt och onödigt kostsamt.

#### Risken för korruption som en del av otillåten påverkan

Otillåten påverkan omfattar alla försök att påverka tjänstepersoners eller förtroendevaldas beslut eller handläggning. Det kan vara vid myndighetsbeslut men även vid beslut att anta en leverantör i stället för en annan. Otillåten påverkan måste inte innebära hot och våld, men kan göra det. Det kan också vara skuldbeläggande eller försök att skapa osäkerhet, men även smicker och belöningar i olika former.

Det gäller för samtliga medarbetare att vara observant på försök till otillåten påverkan, och det kan finnas anledning att uppmärksamma risk för otillåten påverkan i den grundläggande granskningen. Det kan vara frågor om hur samtalet förs på arbetsplatserna eller hur förvaltningen kan utveckla ett medvetet och riskbaserat arbetssätt.

Begreppet otillåten påverkan är ett vidare begrepp än korruption. I korruption ingår även ”möjliggörare” dvs en anställd som utifrån egna intressen möjliggör välfärdsbrott genom sin position i organisationen. Det kan röra sig om handläggning av ett ärende eller ett beslut i en viss riktning, men även spridning av konfidentiell information som är intressant för sökanden, leverantören eller någon annan.

Granskningar som rör otillåten påverkan och korruption bör omfatta förebyggande arbete såsom fastställda regler och uppförandekoder. Vidare bör kommuner och regioner genomföra obligatoriska utbildningar för medarbetarna. Om granskningen omfattar arbetet att kontrollera bör det även ingå att granska den bakomliggande riskbedömningen så att kontrollkostnaden är relevant till risken. Även rutinerna vid upptäckt eller misstanke om otillåten påverkan eller korruption, samt kännedomen om dem bör granskas.

Sedan år 2015 finns en Överenskommelse för att motverka mutor och korruption (ÖMK) tecknad mellan leverantörer och beställare inom den offentligt finansierade bygg- och fastighetssektorn. I den finns grundläggande principer fastställda för en professionell och transparent affärsrelation med tydliga krav på dokumentation och präglad av måttfullhet. Sättet att arbeta med en gemensam uppförandekod initialt i affärsrelationen minskar risken för ogenomtänkta beslut i senare skede. Konsekvenserna av att inte följa den gemensamma uppförandekoden ska också vara tydliga för samtliga inblandade.

**Visselblåsare som kan synliggöra korruption.**

Lagen<sup>14</sup> gäller vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att den kommer fram. Det kan gälla ett handlande eller en underlåtenhet att göra något. Samtliga kommuner och regioner ska ha inrättat interna rapporteringskanaler och förfaranden för att hantera och följa upp inkomna rapporter. En förutsättning för att visseblåsarfunktionen ska få avsedd effekt är att samtliga medarbetare känner till lagen, har kunskap om rutinen och mod att använda den.

## **Upphandlad verksamhet**

### **Inköp och avtal**

Det görs få granskningar, utifrån vad vi sett, av beställarens arbetssätt för att förebygga, förhindra eller upptäcka välfärdsbrottslighet kopplat till upphandlade varor och tjänster.

I flera fall när kommuner eller regioner gått samman i gemensam upphandling saknas rutiner för en samlad uppföljning av avtalen, till exempel HVB, familjehem, öppenvård, specialistvård. Samarbetet kanske inte återupptas förrän det är dags för nästa upphandling. Uppföljning av avtal kräver dessutom att ett flertal kompetenser till exempel controllers, jurister och it-/registeranalytiker kompletterar socialsekreteraren eller läkaren som i huvudsak följer upp om klienten/patienten fått den vård och behandling som upphandlats. Granskning av uppföljningsrutinerna bör genomföras av team med kompetenser inom flera områden. I de fall det inte finns någon gemensam organisation för uppföljning

---

<sup>14</sup> Lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (2021:890), även kallad visseblåsarlagen, trädde i kraft den 17 december 2021.

av avtalen kan berörda revisionsgrupper samarbeta i granskningen för att få en så heltäckande bild som möjligt.

### **Regler och rutiner för bakgrundskontroller och säkerställande av identitet**

Kommunen eller regionen behöver ha väl utvecklade rutiner för bakgrundskontroll inför anställning och identifiering inför myndighetsbeslut. En säker identifiering kan hindra välfärdsbrottslighet och väl genomförd bakgrundskontroll är en del i att förhindra kommande välfärdsbrottslighet. Det gäller även kontroll och granskning av intyg och handlingar. Det kan gälla:

- Personer som utger sig för att vara en annan och på det sättet kommer i åtnjutande av ekonomiskt stöd, men även beviljas tillstånd kopplat till företag- eller föreningsverksamhet.
- Företag som lämnar anbud, som har ägare eller andra företrädare som bedriver/kan kopplas till kriminell verksamhet eller som ingår i en koncern med något företag som bedriver kriminell verksamhet.
- Föreningsföreträdare med kopplingar till kriminell verksamhet
- Bakgrundskontroller vid rekrytering av anställda med arbetsuppgifter som är särskilt känsliga/utsatta (motverka ”möjliggörare” för välfärdsbrottslighet) genom sin position i kommunen eller regionen.

### **Stöd till enskilda och grupper**

Det kan vara bidragsbrott där klienten ansöker om ekonomiskt stöd på oriktiga underlag. Det kan vara en felaktig folkbokföringsadress, manipulerade kontoutdrag och/eller arbetsgivarintyg eller att inkomster kommer från ”svartarbete”. Här finns möjlighet till viss informationsdelning mellan offentliga myndigheter, men det är oklart om sekretessbrytande bestämmelser är kända av socialsekreterare och kommunjurister.

### **Tvärprofessionella team i granskning av bidrag till enskilda personer, företag eller organisationer**

Granskningar som rör bistånd och bidrag kan behöva flera kompetenser till exempel kunskap om lagstiftning, kontroller och kunskap om IT-system för analys av data. Granskningsteamet bör ställa frågor som rör den aktuella nämndens kunskap om samarbeten med andra aktörer. Ett exempel är att involvera det kommunala bostadsbolaget för kontroll av andrahandsuthyrning och Skatteverket, kopplat till folkbokföringsbrott.

### **Fokus på budgetefterlevnad kan missa välfärdsbrottslighet**

En majoritet av de genomgångna granskningarna har ett budgetperspektiv – att verksamheten håller fastställd budget. Kontroller görs om utbetalningar sker utifrån myndighetsbeslutet. Om inga avvikelser noteras bedöms allt vara i sin ordning och budgeten hålls. Det finns risk att brukaren eller patienten inte får det stöd eller den hjälp den har rätt till då utföraren eventuellt fuskat med redovisningen. Det finns också en risk att brukaren eller patienten inte har det behov som beviljats.

Sättet att tillskansa sig medel kan vara satt i system med en utförare som utför välfärdstjänster åt flera brukare eller patienter, kanske verksam i flera kommuner och regioner.

Om det saknas externa utförare i en del tjänster såsom familjehem, avlösarservice, gode män/ förvaltare kan anhöriga ges sådana roller. Det medför svårigheter med insyn och kontroll av huruvida beslut fattas på objektiv grund och om brukaren får sina behov tillgodosedda. Det finns även en risk att behov överdrivs då det finns ett ekonomiskt incitament för det.

Granskningen av kontrollarbetet bör därför omfatta rutiner för upptäckt av externa utförare med ett systematiskt fuskande, även om inkommande fakturor förefaller korrekta.

### **Granskning av bidrag till föreningar**

Kommunerna betalar ut aktivitetsstöd till föreningar utifrån de uppgifter som lämnas från Riksidrottsförbundet för idrottsföreningar och från Folkbildningsrådet gällande studieförbunden.

I de fall föreningen inte tillhör en centralorganisation vilar hela kontrollen på kommunen. Det har visat sig på flera håll att verksamheten inte bedrivs i den omfattning som redovisas och att föreningsföreträdare varit kända av Polisen som inblandade i kriminell verksamhet.

I både kommuner och regioner finns det möjlighet för föreningar att söka projektstöd. Det är ofta samfinansierade projekt vilket ökar svårigheten för kontroll.

# Bilaga 1 - Exempel på lagstiftning inom området

Lagstiftningen som berör aktuella områden ändras löpande, men följande lagar behöver uppmärksammas.

## Lagstiftning som berör det brottsförebyggande arbetet

**Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.** Från och med den 1 juli 2023 får kommunerna en lagstadgad skyldighet för det brottsförebyggande arbetet. I detta ingår att genomföra en lägesbild av den brottslighet som förekommer samt att rekommendera eventuella åtgärder.

## Lagstiftning som berör korruption

Den 1 juli 2012 ändrades den svenska mutlagstiftningen. Bestämmelserna om mutbrott återfinns i **brottsbalken, 10 kap. 5a-5e §§** och innebär i huvudsak följande:

- En anställd eller en uppdragstagare får inte ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget (tagande av muta).
- Det är inte tillåtet att åt en anställd eller en uppdragstagare lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget (givande av muta).
- Det är inte tillåtet att ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig förmån för att påverka någon som utövar myndighet eller beslutar om offentlig upphandling eller att lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån till någon för att denne ska påverka beslutsfattaren vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling (handel med inflytande).
- En näringsidkare måste vara försiktig med att lämna pengar eller andra tillgångar till sina ombud, agenter, samarbetspartners eller andra representanter så att medlen inte används till mutor (vårdslös finansiering av mutbrott).

**Lagen om offentlig anställning (1994:260).** Föreskrifter i lagen gäller enligt 2 § också arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunalförbund. En arbetstagare får inte ha någon anställning, uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

Arbetsgivaren ska på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. En arbetstagare ska på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisysslor.

En arbetsgivare ska besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med lagen ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet skall vara skriftligt och innehålla en motivering.

#### **Bidragsbrottslagen (2007:612)**

Enligt 1 § bidragsbrottslagen ska den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp, dömas för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet anses vara grovt, kan den enskilda dömas för bidragsbrott till fängelse i högst sex månader och högst sex år. Bidragsbrottslagen omfattar bland annat bidrag och ersättningar för personligt ändamål som beslutas av en kommun. En kommun som misstänker att brott enligt lagen har begåtts ska anmäla detta till polismyndigheten.

#### **Lagstiftning som berör kontroll och upptäckt**

Enligt **Kommunallagen 10 kap** får kommuner och regioner, utifrån de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare. Uppgifter som rör myndighetsutövning får endast lämnas över om det framgår av lag. När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten. Kommuner och regioner är också skyldiga att säkerställa att avtalet gör det möjligt att få information som ger insyn i verksamheten (KL 10 kap. 8–9 §).

Socialtjänsten kan enligt **Socialtjänstlagen (SoL)** kräva tillbaka ekonomiskt bistånd som betalats ut till privatpersoner om utbetalningen visat sig vara felaktig (9 kap. 1 § SoL). Enligt 10 kap 4 § SoL kan beslutet om återkrav enligt 9 kap 1 § ej delegeras till tjänsteman. Återkrav kan även beslutas med hänvisning till 9 kap. 2 §. Socialnämnden har rätt att återkräva ekonomiskt bistånd enligt 1 § som betalats ut för mycket om någon har:

- Lämnat oriktiga uppgifter
- Har låtit bli att lämna uppgifter
- På annat sätt har förorsakat att ekonomiskt bistånd beviljats felaktigt eller med för högt belopp
- Tagit emot ekonomiskt bistånd som socialtjänsten utbetalat felaktigt eller med för högt belopp och skäligen borde ha förstått detta.

Socialtjänsten kan återkräva utbetalt bistånd även om den enskilde inte haft för avsikt att orsaka en felaktig utbetalning.

Kommunerna har tillsammans med staten ett delat huvudmannansvar för insatser enligt **lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)**. Under det senaste året har media uppmärksammat flera domar och förundersökningar avseende organiserat fusk med assistansersättningar. En gemensam nämnare i dessa domar är att det ofta är brott som pågått under en längre tid, beloppen är stora och inte sällan rör det sig om så kallad anhörigvårdare, det vill säga anhörig person som vårdar närstående som är långvarigt sjuk, äldre eller har funktionsnedsättning.

Socialdepartementet genomförde under 2018 en analys av brottslighet inom personlig assistans. I analysen identifierades två olika upplägg som separat eller i kombination bedöms vara återkommande i nästan samtliga assistansbrott:

- Fall där brukaren simulerat eller kraftigt överdrivit sina hjälpbehov och någon rätt till assistansersättning över huvud taget inte finns eller är kraftigt mindre än vad som erhållits.
- Fall där brukaren har rätt till assistansersättning men där assistansen inte lämnats i enlighet med vad som har uppgivits i tidredovisningar och räkningar.

Enligt ändringar i **lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)** och i **socialförsäkringsbalken (SFB)** som skedde den 1 november 2021 har kommunerna och Försäkringskassan numera rätt att



neka utbetalning av assistansersättning till assistansbolag som saknar ett giltigt tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Assistansbolag utan ett giltigt tillstånd har därmed inte rätt att få ersättning för utförd assistans längre. I och med ändringen har kommunerna och Försäkringskassan en skyldighet att informera IVO när det finns anledning att anta att assistansverksamhet bedrivs utan tillstånd.

IVO har också fått utökade befogenheter att begära in information i tillsynsärenden.

**I lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen** anges att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet. Det innebär att socialtjänsten är skyldig att underrätta Skatteverket om man till exempel misstänker felaktigheter i folkbokföringen. Tidigare har kommunerna endast haft en plikt att dela med sig av adresser och socialtjänsten har varit undantagen denna skyldighet. Nu har underrättelseskyldigheten även utvidgats till att omfatta uppgifter om identiteter, civilstånd och relationer.

Av 42 § **folkbokföringslagen (1991:481)** framgår att den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25–27 §§. Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år. Se ovan om kommunens underrättelseskyldighet.

---

### Särskilt om sekretess

Huvudregeln inom socialtjänsten är att sekretess gäller för uppgifter om enskilda. Det finns dock ett antal sekretessbrytande bestämmelser. 10 kap. 2 **offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL**, innebär att sekretess inte ska hindra att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt **10 kap. 18 a § OSL** har socialtjänsten under vissa förutsättningar möjlighet att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt

26 kap. 1 § OSL till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att förebygga att brott begås av personer som inte har fyllt 21 år om

1. Det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet,
2. Uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och
3. Det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Genom **10 kap. 18 b § OSL** har socialtjänsten rätt att utan hinder av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL lämna ut uppgifter som rör en enskild till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att förebygga viss terroristbrottslighet. Utlämnandet av uppgifter omgärdas av ett antal villkor.

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndighet, om uppgiften angår misstanke om vissa brott som riktats mot någon som inte har fyllt 18 år, se **10 kap 21 § OSL**.

**Lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (2021:890)**, även kallad **visselblåsarlagen**, trädde i kraft den 17 december 2021. Lagen gäller vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram, och omfattar alla verksamhetsutövare/arbetsgivare. Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över att verksamhetsutövare inrättar interna rapporteringskanaler och förfaranden.

Den 17 december 2021 skedde även vissa förändringar i offentlighets- och sekretesslagen vilket kommer att medföra att uppgifter om enskilda personer i uppföljningsärenden i enlighet med den nya visselblåsarlagen sekretesskyddas. Sekretessen gäller både uppgifter om den som rapporterar och andra enskilda personer som utpekats i ärendet. I den nya visselblåsarlagen ställs det krav på hur inkomna rapporter om missförhållanden ska hanteras. Vidare innebär den nya lagen att det ska införas särskilda kanaler för rapportering av missförhållanden och att uppgifter om visselblåsares identitet ska omfattas av sekretess.

Det ska även finnas ett skydd mot repressalier som riktas mot personer som bistår vid rapporteringen, mot personer som har koppling till den rapporterade personen eller mot juridiska personer som den rapporterade personen äger, arbetar för eller på annat sätt har koppling till i ett arbetsrelaterat sammanhang. Däremot gäller inte skyddet för personer som rapporterar i egenskap av till

exempel elever, patienter eller medborgare i allmänhet det vill säga personkategorier som inte har någon form av arbetsmässig relation till verksamhetsutövaren.

En kommun har inte skyldighet, utifrån lagens 6 kap 1 §, att ha externa rapporteringskanaler.

# Bilaga 2 - Exempel på nationella utredningar inom området

Under de senaste åren har det via en mängd nationella utredningar som identifierat riskområden där välfärdsbrottslighet kan förekomma.

## Utredningar rörande välfärdsbrottslighet

Den sårbara staten - En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun, SNS, 2023

Statsvetaren Carina Gunnarson har i sin forskning studerat Södertälje och den myndighetssamverkan som finns där. Här är hennes slutsatser om kommuners sårbarheter mot den organiserade brottsligheten:

- **Välfärdsbrott/välfärdsbedrägerier** till exempel hemtjänstföretag som tar betalt för tjänster som inte utförs, användning av svart arbetskraft, missbruk av bidrag för till exempel nystartsjobb.
- **Folkbokföringsbrott/bidragfusks** till exempel skenskilmässor för att få försörjningsstöd till flera adresser.
- **Offentliga upphandlingar** är sårbara för påverkan, karteller, fejkade anbud med mera.
- **Byggbranschen** - Här finns stora pengar och möjlighet till penningtvätt, arbetslivskriminalitet och avfallsbrottslighet.
- **Markanvisningar** kan vara en väg in till byggbranschen för företag, då en kommunal markanvisning inte är lika reglerad som offentlig upphandling.
- **Avfall/sophantering** kan vara en ingång för oseriösa aktörer som vill tjäna pengar på en bransch med sårbarheter.

Välfärdsbrott mot kommuner och regioner - Fel och oegentligheter bland företag och föreningar, BRÅ, 2022

BRÅs bedömning och förslag för att både förbättra förutsättningarna för och utveckla arbetet mot företags och föreningars välfärdsbrott:

- **Förhindra oseriösa aktörers tillträde på marknaden.**  
Tillståndsplikt ger störst möjligheter att stänga ute dessa aktörer, men tillståndsprocessen kan utvecklas ytterligare, till exempel ett tydligare regelverk för att även den juridiska personens lämplighet ska bedömas.
- **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. Någon motsvarande skyldighet finns inte gällande föreningsbidrag, vilket BRÅ upplever som en brist.
- **Förbättra kommuners och regioners arbete med uppföljning.**  
Att i avtal säkerställa tillgång till material för uppföljning. Det gäller också att avtalen är tydliga med vad företagen får ersättning för och inte.
- **Säkerställa informationsdelning.** BRÅ bedömer att den sekretessbrytande paragrafen 10 kap. 2 § OSL kan användas i större utsträckning. 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 av nationella register.** Tillgång till information om i vilka andra kommuner och regioner som de företag och föreningar de kommer i kontakt med är verksamma.
- **Utveckla sanktioner och åtgärder.** Kommuner och regioner behöver i sina avtal skapa möjligheter för verkningfulla sanktioner. För föreningsbidragens del kan utbetalarna använda sina villkor på liknande sätt.

#### Välfärdsbrott och otillåten påverkan - Från bidragsfusk till systemhotande brottslighet, SKR, 2021

Brott inom de kommunala välfärdssystemen bedöms främst drabba följande områden:

- **Försörjningsstöd:** den sökande redovisar inte alla sina inkomster i ansökan, och att den sökande inte uppger rätt antal vuxna i hushållet och med det inte rätt hyreskostnad. Senaste åren har fusk med folkbokföring uppmärksammats. Som exempel nämns

”skenskilmässor” där ett par formellt genomgår en skilsmässa och uppger att man inte längre sammanbor trots att man gör det. Det innebär att underlaget för försörjningsstödet ändras då det uppges bara finnas en försörjningsansvarig i hushållet.

- **Personlig assistans:** Företag används som brottsverktyg. Det är svårare för kommunen att upptäcka välfärdsbrott som begås av företag, då lagstiftningen rörande företag begränsar insynen i företaget, jämfört med de krav som kan ställas på privatpersoner. Samtidigt minskar möjligheterna till kontroll när huvudmannaansvaret är delat mellan kommun och stat. Arbetstillstånd inom personlig assistans utnyttjas systematiskt för assistansbedrägerier.
- **Hemtjänsten:** Företag fakturerar kommunen för fler utföra timmar än vad som beviljats i biståndsbeslutet, brukarens behov av hemtjänst överdrivs, eller att hemtjänstföretaget helt enkelt inte genomför de insatser som brukaren beviljats.
- Det synes vara **svårare att upptäcka och motverka felaktigheter i verksamheter som köps med hjälp av LOV än LOU**. Den främsta anledningen kan vara att kraven för att utesluta en aktör är högt ställda, samt att det fanns låg beredskap för att systemen skulle kunna utnyttjas av oseriösa aktörer när reformen genomfördes. Fokus var i första hand att skapa organisationer med beställarkompetens.
- **Företag som är verksamma i flera kommuner** kan bedriva dubbelregistrering av personal som inte upptäcks i respektive kommuns kontroller, vilket innebär att företaget kan fakturera nedlagd tid till flera kommuner.
- Fusk med **föreningsbidrag** beskrivs som särskilt svårt att upptäcka eftersom en och samma förening kan beviljas stöd från flera håll. Dels kan olika nämnder inom samma kommun bevilja ekonomiskt stöd, dels kan medel betalas ut av andra myndigheter och studieförbund.

## Utredningar rörande korruption

Statliga myndigheters skydd mot korruption (RIR 2013:2).

Av rapporten framgår att Riksrevisionen, Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) och forskare på Linnéuniversitetet identifierar följande områden med hög risk för korruption:

- **Upphandling och inköp:** Den offentliga sektorn upphandlar stora mängder varor och tjänster. Tjänstepersoner med ansvar för upphandling befinner sig därför i en utsatt position mot företag som vill påverka beslutsprocessen.
- **Utbetalningar:** myndigheter betalar ut stora belopp genom lån, bistånd och andra typer av ersättningar och löner. Risken för korruption ligger i att anställda utnyttjar sin ställning till att utföra felaktiga betalningar, till fel person eller till personer som inte har rätt till stöd.
- **Tillsyn, brottsutredning och forskning:** många myndigheter bedriver utredande arbete med konsekvenser för individer, företag och organisationer. Incitament att undgå eller påverka utfallet av sådant arbete kan leda till att en extern part försöker påverka tjänstepersoner att snedvrída undersökningens utfall.
- **Känslig eller strategisk information:** myndigheter innehar en stor mängd information som kan vara av värde för utomstående. Risker för korruption består i att en extern part försöker påverka tjänstepersoner att lämna ut sådan känslig eller strategisk information.
- **Tillstånd och certifiering:** en del myndigheter utfärdar eller förnyar tillstånd och certifikat som ger olika fördelar eller möjligheter för individer och/eller företag. Korruptionsrisker kan uppstå om en extern part försöker påverka tjänstepersoner att på felaktiga grunder utfärda – eller inte utfärda – tillstånd eller certifikat.

Förebyggande åtgärder ska baseras på verksamhetens riskanalys. Rapporten rekommenderar följande åtgärder:

- **Riktlinjer mot korruption:** tydliga regler för hur tjänstepersoner ska agera i sitt myndighetsutövande, för att motverka oklarheter om vad som räknas som korruption.
- **Fyra-ögon principen:** om tjänstepersoner arbetar i par minskar utrymmet för korruption.
- **Arbetsrotation:** rotation på utsatta positioner inom myndigheten innebär ett skydd mot risker för korruption i externa kontakter.
- **Kontroll:** ett utarbetat kontrollsystem är ett av de främsta sätten för att upptäcka och avskräcka korruption.
- **Utbildning:** om myndighetens riktlinjer eller etiska dilemman ökar medvetenheten om hur tjänstepersoner bör agera.
- **Nära ledarskap:** tillgängliga chefer som kan stödja tjänstepersonerna i problematiska ärenden och uppmärksamma förändringar hos

medarbetarna eller på arbetsplatsen är viktigt för att förebygga korrupktion och oegentligheter.

### **Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier SOU 2024:1**

Det finns ett starkt samhällsintresse av att utövare av funktioner som är av central betydelse för att samhället ska fungera, att dessa kan utföra sitt arbete utan att bli utsatt för hot, våld eller andra angrepp som påverkar tjänsteutövningen. Ett nytt brott föreslås därför införas, förolämpning mot tjänsteman, och det straffbara området som rör hot mot tjänsteman föreslås utvidgas till att även omfatta förtäckta hot och hot mot närstående. Rubricering av brottet Förgripelse mot tjänsteman ska ge ett starkare skydd mot trakasserier och otillbörlig påverkan.

Det förstärkta straffrättsliga skyddet föreslås omfatta personal inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, räddningstjänsten och skolan.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft 1 juli 2025. Utredningen är lämnad på remiss.



# Revisionens roll i arbetet att motverka välfärdsbrott

De svenska välfärdssystemen är omfattande och en av grundbultarna i vårt samhälle. De har stor betydelse för den sociala tryggheten och tilliten till samhällets institutioner. På senare år har det dock blivit alltmer tydligt att stora belopp betalas ut från välfärdssystemen på felaktiga grunder. En utveckling vi kan se är att välfärdsbrottsligheten går från fusk på individnivå till systemhotande organiserad brottslighet.

I denna skrift redovisas en kartläggning över granskningar som revisionen i kommuner och regioner genomfört inom området välfärdsbrott och korruption under åren 2021 - 2023. I sammanställningen ingår 72 granskningsrapporter hos den kommunala revisionen och 21 granskningsrapporter gällande den regionala revisionen.

Den här skriften ger tips på hur revisionen kan granska kommunens och regionens arbete för att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrottslighet.

Upplysningar om innehållet

Ricklander, Lotta, [lotta.ricklander@skr.se](mailto:lotta.ricklander@skr.se)

© Sveriges Kommuner & Regioner, 2024

ISBN/Beställningsnummer: 978-91-8047-294-4

Text: Lotta Ricklander