

Samordning av utbetalningar från välfärdssystemen – kommunal anslutning

Utredning på uppdrag av Fi 2018:05



2019-12-18



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	BAKGRUND	3
1.2.	SYFTE OCH MÅL	3
1.3.	FRÅGESTÄLLNINGAR OCH AVGRÄNSNINGAR	3
1.4.	GENOMFÖRANDE	6
1.5.	RAPPORTENS DISPOSITION	6
2.	Kommunal välfärdsverksamhet och tidigare studier	7
2.1.	VAD ÄR KOMMUNAL VÄLFÄRDSVERKSAMHET?	7
2.2.	VAD SÄGER TIDIGARE STUDIER OM FUSK OCH FELAKTIGA UTBETALNINGAR?	15
3.	Kartläggning av nuläget i kommunerna	18
3.1.	UTBETALNINGAR SOM ÄR DRABBADE AV FUSK	18
3.2.	KUNSKAPEN OM FUSKETS OMFATTNING	22
3.3.	FUSKARNA OCH DERAS MOTIV	23
3.4.	KOMMUNERNAS ARBETE MOT FUSK	23
3.5.	ANDRA FAKTORER SOM KAN PÅVERKA FUSK OCH ARBETET MOT FUSK	28
3.6.	FUSKETS KONSEKVENSER	30
4.	Kommunal anslutning till en samordnande funktion	32
4.1.	EN SAMORDNANDE FUNKTION FÖR UTBETALNINGAR FRÅN VÄLFÄRDSSYSTEMEN	32
4.2.	NYTTORNA	33
4.3.	UTMANINGAR OCH RISKER	35
5.	Slutsatser och rekommendationer	36
5.1.	ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER	36
5.2.	SLUTSATSER OM KOMMUNAL ANSLUTNING	38
5.3.	REKOMMENDATIONER	38
	Referenslista	41



1. Inledning

1.1. Bakgrund

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) har i uppdrag att undersöka hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen kan bidra till att öka möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar, effektivisera utbetalningsprocesser och förbättra servicen till medborgarna. Utredaren ska föreslå hur en sådan funktion kan utformas och organiseras.

Enligt sina direktiv (dir. 2018:50) ska utredningen även analysera och redovisa kommunernas förutsättningar att ansluta sig till funktionen och har gett Governo i uppdrag att analysera dessa frågor.

1.2. Syfte och mål

Uppdraget syftar till att belysa vilka förutsättningar det kan finnas för kommunerna att ansluta sig till en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

Målet är att uppdragsgivaren – utifrån rådande kunskapsläge, förslaget upplägg och tidplan – har en god, kvalitativ bild av:

- ✦ Hur det idag ser ut i kommunerna beträffande fusk och felaktiga utbetalningar – avseende typer och tänkbar omfattning.
- ✦ Vilka förutsättningar kommunerna har att ansluta sig till en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen.
- ✦ Vilka tänkbara handlingsalternativ som finns för en eventuell sådan anslutning – inklusive för- och nackdelar med dessa.

1.3. Frågeställningar och avgränsningar

Mot bakgrund av uppdragets syfte och mål har utredningen skett genom tre huvudsakliga moment.

1) Kartläggning av nuläge

I dagsläget finns begränsad, samlad kunskap både om förekomsten av fusk och felaktiga utbetalningar i kommunerna och om hur kommunerna arbetar med dessa frågor. Ett viktigt första steg i utredningen har därför varit att översiktligt beskriva dagens situation. I kartläggningen har vi bland annat belyst följande frågor:

- ✦ Vilka utbetalningar på kommunal nivå är relevanta i sammanhanget? För förståelsen av helheten har kartläggningen översiktligt behandlat både individ- och företagsrelaterade utbetalningar. Fokus har dock främst legat på utbetalningar till företag.
- ✦ Hur ser kunskapen om förekomst av fusk och felaktiga utbetalningar ut idag?
- ✦ Vilket arbete mot fusk och felaktiga utbetalningar bedriver kommunerna idag?



2) Analys av förutsättningar utifrån nuläget

Givet nulägesbilden var nästa steg att analysera vilka förutsättningar det kan finnas för kommunerna att ansluta sig till en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

3) Analys av tänkbara handlingsalternativ

Med utgångspunkt i analysen av nuläge samt de förutsättningar som bedöms finnas för kommunerna att ansluta sig till en samordnande funktion var nästa steg i arbetet att analysera tänkbara handlingsalternativ för en eventuell sådan anslutning. I denna del har det huvudsakligen handlat om att resonera kring förutsättningar för anslutning dels till en statlig analysplattform och dels till ett transaktionskonto.

Inriktning, definitioner och avgränsningar

Studiens fokus har legat på kommuners utbetalningar till företag, även om individrelaterade utbetalningar också har behandlats. I begreppet utbetalningar inkluderar vi alla typer av överföringar som sker från en kommun till både fysiska och juridiska personer.

Uppdragsgivarens fokus är på välfärdsområdet. Inledningsvis bör dock sägas att det inte finns några bestämda definitioner av begreppen välfärd eller välfärdssystem.¹ Man kan dock säga att den svenska välfärdsmodellen bygger på ett stort antal välfärdssystem som syftar till att ge medborgare och bosatta en grundläggande trygghet. Modellen har två grundpelare: transfereringar till enskilda och olika välfärdstjänster, som till exempel skola, vård och omsorg. Transfereringar till individer kan delas upp mellan utbetalningar från generella respektive från behovsprövade välfärdssystem. I det första fallet får alla som uppfyller villkoren en utbetalning med lika stort belopp. I de behovsprövade systemen varierar nivån på transfereringen, ofta beroende på inkomst. Gemensamt för transfereringar till individer är att de handlar om att ge en ekonomisk trygghet vid olika skeenden i livet. Inom välfärdssystemen sker även utbetalningar till företag, ofta i form av transfereringar som avser fysiska personer men betalas ut till företag. Det kan bland annat handla om bidrag och stöd som krediteras på skattekonton, till exempel anställningsstöd till arbetsgivare, och ersättningar till vårdgivare, exempelvis tandvårdsersättning, eller utbetalningar till assistansanordnare. Utbetalningar sker också till företag när kommuner och regioner upphandlar tjänster inom bland annat vård och omsorg eller när enskilda huvudmän bedriver skolverksamhet.

Vår studie har i första hand avgränsats till följande kommunala verksamhetsområden: Vård och omsorg (inklusive bland annat äldreomsorg och LSS), socialtjänstens olika verksamhetsområden (inklusive bland annat ekonomiskt bistånd) samt skola och förskola. I studien benämner vi dessa områden samlat som välfärdsområdet.

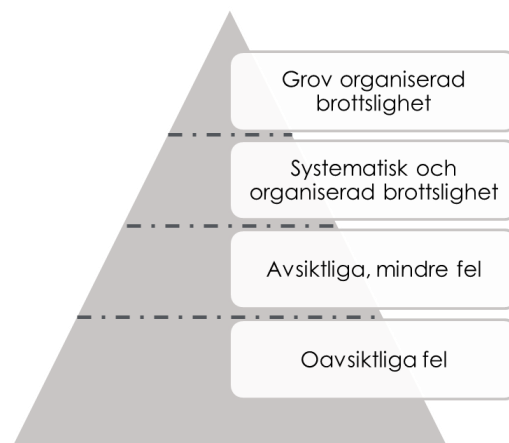
Studien fokuserar på felaktiga utbetalningar. Vi utgår från samma definition som uppdragsgivaren använder, det vill säga den definition av begreppet som Delegationen för korrekta utbetalningar ("KUT-delegationen") använder sig av: "*En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till*

¹ SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Betänkande av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.



gällande regler och avtal".² Mer utförligt pekar delegationen på att en felaktig utbetalning kan uppstå på grund av att en ersättning beslutas och betalas ut på felaktiga eller otillräckliga grunder, vilket i sin tur kan bero på att underlaget i ärendet är felaktigt eller ofullständigt eller som en följd av att ändrade förhållanden inte anmäls eller beaktas i tid. Felaktigheten kan också uppstå då utbetalningen ska verkställas, exempelvis i utbetalningsmomentet. Även felaktiga beslut som leder till att en utbetalning aldrig genomförs betraktas enligt definitionen som en felaktig utbetalning. Denna breda definition lämnar utrymme för många olika typer av felaktiga utbetalningar. Allt från oavsiktliga fel till systematiskt och organiserat fusk i stor skala.

De typer av fusk som vår studie fokuserar på utgörs främst av felaktiga utbetalningar av typen *avsiktliga mindre fel* samt *systematisk och organiserad brottslighet* enligt den så kallade compliance-pyramiden (se nedan), vilken översiktligt illustrerar orsaker och grader av uppsåt avseende felaktiga utbetalningar.³ Detta innebär att fokus i studien inte har legat på oavsiktliga fel, längst ner i pyramiden, eller på den grova organiserade brottsligheten, högst upp. Eftersom gränserna mellan de olika skikten ibland kan vara flytande har vi främst sett indelningen som en riktning för arbetet och inte som en ren avgränsning.



² Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen 2018, Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, rapport 1, s. 18.

³ Se till exempel Arbetsförmedlingen 2017, Arbetsförmedlingens arbete mot felaktiga utbetalningar, Af-2017/00322253.



1.4. Genomförande

Utöver sedvanliga dokumentstudier (se referenslista) har undersökningen av situationen i kommunerna i första hand baserats på djupintervjuer med företrädare för tio kommuner. De intervjuade utgörs av personer i ledande ställning inom välfärdsområdet eller kommunens allmänna administration. Vi har också intervjuat företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner och Polismyndigheten.

Sveriges 290 kommuner har mycket varierande storlek. Landet har ett fåtal riktigt stora kommuner, och det är inte fler än sex procent av kommunerna som har fler än 100 000 invånare. I andra änden av skalan har fler än hälften av landets kommuner färre än 20 000 invånare och en fjärdedel har färre än 10 000 invånare.⁴

Ambitionen har varit att det bland kommunerna i undersökningen ska finnas en variation avseende bland annat invånarantal, geografisk belägenhet och förekomst av konkurrensutsättning. Bland de intervjuade kommunerna har fem fler än 100 000 invånare, två ligger i spannet 50 000–100 000 invånare och tre har färre än 10 000 invånare.

1.5. Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi översiktligt kommunernas verksamhet inom välfärdsområdet och vad som i tidigare studier framkommit om fusk och felaktiga utbetalningar i dessa verksamheter. I kapitel 3 redovisas vad vår intervjustudie har visat avseende fusk och felaktiga utbetalningar i kommuner, exempelvis vilka typer av utbetalningar som är särskilt utsatta, vilka fuskarna är och hur kommunerna arbetar för att upptäcka och motverka fusk. I kapitel 4 redovisas vad som i intervjustudien framkommit om kommunernas möjligheter och intresse för att ansluta sig till en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen. Slutligen redovisas Governos slutsatser och rekommendationer i kapitel 5.

⁴ Uppgifterna om kommunstorlek avser 2018 och är hämtade från SCB:s statistikdatabas.



2. Kommunal välfärdsverksamhet och tidigare studier

Som bakgrund till redovisningen av vår intervjustudie redogör vi i det här kapitlet för kommunernas verksamhet med fokus främst på välfärdsområdet. Framställningen gör inte anspråk på att vara en heltäckande redogörelse av kommunal verksamhet. Avslutningsvis redovisas också översiktligt vad tidigare studier visat om fusk och felaktiga utbetalningar i kommunal verksamhet.

2.1. Vad är kommunal välfärdsverksamhet?

2.1.1. Inledning

Sverige har 290 kommuner. De har ett omfattande ansvar för den lokala samhälls-servicen, bland annat förskola, skola, socialtjänst, äldreomsorg, vatten och renhållning. Den kommunala verksamheten kostade cirka 662 miljarder kronor 2017. Skola, vård och omsorg utgör drygt tre fjärdedelar av den totala kostnaden. Kommunalskatten står för ungefär 70 procent av kommunens inkomster.⁵ Kommunerna får också statsbidrag, varav vissa är allmänna och andra bara får användas inom särskilda områden som staten pekar ut.

Kommunsektorn spelar genom sin storlek en stor samhällsekonomisk roll, kommunal konsumtion utgör närmare en fjärdedel av Sveriges BNP. Kommunerna har också ett omfattande ansvar för att ombesörja de politikområden som kan anses utgöra välfärdens kärna.

Kommuners verksamhet regleras bland annat i kommunallagen (2017:725). Enligt denna får kommuner åta sig att sköta angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till deras geografiska område och befolkning. Kommunallagen ger kommuner stor frihet vad gäller val av organisation för genomförande av ålägganden och åtaganden. Genom speciallagar som till exempel skollagen (1985:1100), socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, ges kommunsektorn ett viktigt uppdrag i välfärden.

Kommunerna är självständiga juridiska personer, med långtgående självstyre. Det framgår redan av Regeringsformens, RF, första paragraf: "*All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse*".⁶ Enligt 14 kap. RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens

⁵ Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Välfärden i siffror – Vi vässar välfärden, s. 4.

⁶ 1 kap. 1 § RF.



grund. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.⁷

2.1.2. Den kommunala verksamheten

Bland kommunernas viktigaste uppgifter finns förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Kommunernas ansvar spänner dock över många olika verksamhetsområden och hur kommunerna valt att organisera sin verksamhet varierar.

Kommunerna är skyldiga att ha vissa verksamheter enligt lag. Andra verksamheter är frivilliga och beslutas av kommunens politiker. Till de tvingande uppgifterna hör bland annat:

- ✦ Social omsorg och socialtjänst, som äldreomsorg, stöd och service till personer med funktionsnedsättning, individ- och familjeomsorg samt ekonomiskt bistånd,
- ✦ Skolgång för barn och ungdom samt förskoleverksamhet och barnomsorg,
- ✦ Biblioteksverksamhet,
- ✦ Bostäder,
- ✦ Vatten och avlopp,
- ✦ Miljö- och hälsoskydd, samt
- ✦ Räddningstjänst.

Många kommuner åtar sig även frivillig verksamhet, inom exempelvis fritid och kultur, energi, arbetsmarknadsområdet och näringslivsutveckling.⁸

Socialtjänst

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att individer får det stöd och den hjälp som de behöver. Med socialtjänst avses all verksamhet som lyder under SoL, oavsett driftsform, det vill säga oavsett om verksamheten drivs i offentlig eller privat regi. I socialtjänsten ingår bland annat:

- ✦ Biståndsinsatser enligt SoL, till exempel ekonomiskt bistånd,
- ✦ Missbruks- och beroendevård,
- ✦ Familjerätt och handläggning av ärenden enligt föräldrabalken, till exempel faderskapsärenden,
- ✦ Stöd till utsatta för våld i nära relationer,
- ✦ Verksamhet vid hem för vård eller boende (HVB), och
- ✦ Verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Socialtjänstlagen reglerar även insatser för personer med funktionsnedsättning.

Socialnämnden i en kommun ska bland annat verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden samt, i nära samarbete med hemmen, sörja för

⁷ 14 kap. 3 § RF.

⁸ Se till exempel Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Kommunernas åtaganden, <https://skl.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommunernasataganden.3683.html>, hämtad 2019-11-25.



att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, vid behov, vård och fostran utanför det egna hemmet.⁹

Kommunerna har möjlighet att på olika sätt sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Ett sätt är att genom ett avtal anlita en privat utförare som åtar sig att, för kommunens räkning, utföra en eller flera tjänster på socialtjänstens område. En kommun kan också köpa enstaka platser eller tjänster på privata anläggningar.

Ekonomiskt bistånd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt.¹⁰ Den enskilde individen ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Familjehem och HVB-hem

Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och HVB-hem för enskilda individer och familjer som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet.¹¹

Socialtjänsten i siffror

För att ge en bild av socialtjänstens omfattning kan sägas att drygt 32 000 barn och unga vårdades utanför hemmet (exklusive asylsökande barn och unga) den 1 november 2017. Vid samma tidpunkt tvångsvårdades knappt 400 vuxna på institution enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Under 2017 fick ca 11 000 personer någon form av frivillig insats, varav cirka 2 500 personer fick heldygnsvård. År 2017 betalade Sveriges kommuner totalt ut ca 10,7 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd.¹² Samma år fick totalt ca 410 000 personer vid något tillfälle ekonomiskt bistånd, varav ungefär en tredjedel var barn.¹³

Äldreomsorg

Kommunens omsorg om äldre personer ska inriktas på att de får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Det innebär bland annat att ge äldre människor möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.¹⁴ Det innefattar även att ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. År 2018 fick 236 300 personer över 65 år någon form av hemtjänst.¹⁵

Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Den äldre personen ska, så långt det är möjligt,

⁹ 5 kap. 1 § SoL.

¹⁰ 4 kap. 1 § SoL.

¹¹ 6 kap. 2 § SoL.

¹² Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen 2019, Läckaget i välfärdssystemen, del 1: Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem. Rapport 4.

¹³ Socialstyrelsen, Individ- och familjeomsorg, lägesrapport 2019.

¹⁴ 5 kap. 4 § SoL.

¹⁵ Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Välfärden i siffror – Vi vässar välfärden, s. 14.



kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.¹⁶

Hälso- och sjukvård

Kommunerna har ett visst ansvar för hälso- och sjukvård.¹⁷ Kommunen ska inrätta särskilda former av boende för vissa kategorier av människor. För äldre människor som behöver särskilt stöd ska det finnas särskilda boendeformer för service och omvårdnad. Och för människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring att delta i samhällets gemenskap ska det finnas bostäder med särskild service. Varje kommun ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt personer i sådana former av boenden, och likväl om de drivs som enskild verksamhet.¹⁸

Till kommunens ansvar hör också att erbjuda en god hälso- och sjukvård i samband med kommunal dagverksamhet enligt 3 kap. 6 § SoL. En kommun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård).¹⁹ År 2018 fick drygt 400 000 personer kommunal hälso- och sjukvård, varav 83 procent var 65 år eller äldre.²⁰

Stöd och service enligt LSS

Kommunen är huvudman för stöd och service enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, med undantag för rådgivning och annat personligt stöd som är en uppgift för regionen.²¹ Lagen ger dock möjlighet att genom avtal flytta över ansvaret för en verksamhet från region till kommun eller vice versa.²² I oktober 2018 hade 74 000 personer med funktionsnedsättning någon insats enligt LSS.²³

Kommunen har ett basansvar för insatsen personlig assistans och måste bland annat alltid stå beredd att ge personlig assistans eller ett ekonomiskt bidrag till skäliga kostnader för att individer ska kunna ordna insatsen på annat sätt.²⁴ Assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, SFB, (51 kap.) kan fås för kostnader för sådan personlig assistans som avses i LSS. Assistansersättningen är i huvudsak statlig, men kommunen ersätter de 20 första timmarna.

Utbildning

Enligt skollagen är kommuner huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundskoleklass, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbild-

¹⁶ 5 kap. 5 § SoL

¹⁷ 18 § första stycket HSL.

¹⁸ Se 5 kap. 5 § andra stycket, 5 kap. 7 § tredje stycket, och 7 kap. 1 § första stycket 2 SoL.

¹⁹ 18 § andra stycket HSL.

²⁰ Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Välfärden i siffror – Vi vässar välfärden, s. 14.

²¹ 2 § LSS.

²² 17 § andra stycket LSS.

²³ Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Välfärden i siffror – Vi vässar välfärden, s. 14.

²⁴ Prop. 1992/93:159, om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 73.



ning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och fritidshem, om inte annat följer av 4 §.²⁵

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för de flesta skolformer. Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.²⁶ Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman inom de flesta skolformer. Ansökningar om godkännande som huvudman för fristående förskola och för fristående fritidshem prövas dock av kommunen.

Förskola

Över en halv miljon barn mellan ett och fem år gick i förskolan hösten 2018, vilket motsvarar cirka 85 procent av alla barn i den åldern. Ungefär 100 000 av dem går i privat drivna förskolor.²⁷ Kommunerna har tillsynsansvar även för de förskolor som drivs av privata företag eller andra organisationer. Förskolan blev en egen skolform 1998. Sedan dess har antalet inskrivna barn ökat kraftigt i både absoluta och relativa tal.²⁸

Grund- och gymnasieskola

Drygt en miljon elever går i grundskolan och ca 350 000 i gymnasieskolan. Sverige har

- ✦ 4 800 grundskolor (kommunala och fristående),
- ✦ 1 350 gymnasieskolor,
- ✦ 122 000 elever i förskoleklass,
- ✦ 11 000 elever i grundsärskolan,
- ✦ 6 200 elever i gymnasiesärskolan, och
- ✦ i genomsnitt 11,9 elever per lärare i de kommunala grundskolorna samt 13,3 elever per lärare i fristående grundskolor.²⁹

2.1.3. Myndighetsutövning

Vid sidan av ansvaret för välfärdstjänster har kommunerna en roll som myndighetsutövare. Begreppet myndighetsutövning kan definieras som utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.³⁰ För att myndighetsutövning ska föreligga ska ett beslut grundas på samhällets maktbefogenheter gentemot enskilda.

Kommuner är ofta tillsynsmyndigheter och har ansvar för olika former av tillsyn, till exempel på miljö- och hälsoskyddsområdet. Olika former av tillstånd och bidrag till medborgarna kräver ofta kommunala beslut som också innebär myndighetsutövning. Kommunernas roll som myndighetsutövare innefattar beslut av stor betydelse för enskilda medborgare och företag i kommunerna. Det kan handla om ett brett spektrum av beslut, allt från serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) till mycket

²⁵ 2 kap. 2 § första stycket skollagen.

²⁶ 2 kap. 5 § första stycket skollagen.

²⁷ Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Välfärden i siffror – Vi vässar välfärden, s. 16–17.

²⁸ <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2019/23-000-barn-gar-inte-i-forskola/>

²⁹ Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Välfärden i siffror – Vi vässar välfärden, s. 20.

³⁰ Prop. 1985/86:80, Om ny förvaltningslag, s. 55.



ingripande åtgärder som omedelbart omhändertagande av unga och missbrukare enligt LVU och LVM. Rollen som myndighetsutövare ställer därmed stora krav på kommuner och regioner att korrekt och rättssäkert tillämpa bestämmelser som kan innebära mycket omfattande ingrepp i bland annat enskildas integritet.

2.1.4. Sekretess och uppgiftslämning

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.³¹ I lagen (2001:454) och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns bestämmelser som ska tillämpas när personuppgifter behandlas inom socialtjänsten. Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras.³² Personuppgifter får även behandlas för uppgiftslämnande som föreskrivs i lag eller förordning.

Det råder en stark sekretess för kommuner, inte minst för socialtjänsten. Sekretessen hindrar kommunen att dela uppgifter med enskilda och myndigheter. I en kommunal nämndorganisation räknas varje nämnd med underlydande förvaltning som en myndighet, vilket innebär att sekretess även gäller mellan olika nämnder. Den sekretess som gäller inom kommunens socialtjänst, socialtjänstsekretessen, innefattar även ärenden om bland annat bistånd åt asylsökande och andra utlänningar samt verksamhet enligt LSS.³³ Enligt 26 kap. OSL råder även sekretess för ett antal andra uppgifter inom kommuners verksamhet, så som underårigs vistelseort, familjerådgivning, kommunal bostadsförmedling, uppgifter om hälsotillstånd i ärenden om ledarhundar och internationella adoptionsfrågor.

Socialtjänsten ska dock lämna ut uppgifter om någon vistas i ett hem för vård eller boende, om till exempel domstol eller Polismyndigheten begär uppgiften för ett särskilt fall.³⁴ Kommunerna har även, enligt 6 § bidragsbrottslagen, en skyldighet att göra anmälan till Polismyndigheten eller till Åklagarmyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt lagen har begåtts. Från och med den 1 januari 2020 omfattas kommuner av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp ska en underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.³⁵ En myndighet inom socialtjänsten kan även i vissa fall lämna uppgift till en annan sådan myndighet eller till en myndighet inom hälso- och sjukvården om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd.³⁶

³¹ 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

³² 6 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

³³ 26 kap. 1 § OSL.

³⁴ 12 kap. 10 § SoL.

³⁵ Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

³⁶ 26 kap. 9 § OSL.



2.1.5. Kommunalt huvudmannaskap

Kommuner är ansvariga för att tillhandahålla ett stort antal tjänster till medborgarna. I lagstiftningen inom olika rättsområden används ofta begreppet huvudman som beteckning för den aktör, oftast stat, kommun eller region, som är ansvarig för en viss uppgift. I 2 kap. 2 § HSL har till exempel angetts att med huvudman avses den region eller den kommun som enligt lagen ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård.

När en verksamhet överlämnas till exempelvis en privat utförare så har kommunen eller regionen kvar det grundläggande ansvaret för uppgiften. Huvudmannen beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Även om någon annan aktör rent faktiskt utför uppgiften har berörd kommun eller region alltså kvar det övergripande ansvaret.³⁷

Genom speciallagstiftning finns dock i några fall möjlighet för kommunen att komma överens med någon annan att överlämna en uppgift helt och hållet. En kommun kan till exempel, enligt 23 kap. 8–10 §§ skollagen, komma överens med en annan kommun, en region eller staten för att överlämna ansvaret för vissa specifika uppgifter. Huvudmannaskapet för skolor skiljer sig åt jämfört med andra verksamheter. För skolor är kommunen endast huvudman för de kommunala skolorna medan fristående skolor har egna huvudmän. Det innebär att kommunen inte har ansvar för friskolornas kvalitet och resursanvändning med mera.³⁸

2.1.6. Privata utförare och köp av verksamhet

Kommuner har stor frihet att själva välja i vilken form verksamheten ska bedrivas. Det innebär bland annat att det finns möjlighet för en kommun att låta privata utförare sköta kommunal verksamhet.³⁹ Med privat utförare avses en annan juridisk person eller enskild individ.⁴⁰ Det kan ske till exempel genom upphandlade avtal. När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten.⁴¹

Med köpt verksamhet avses kostnader för verksamheter som bedrivs av till exempel privata företag eller andra kommuner och regioner för de egna invånarnas del.

Kommunernas kostnader för köp av verksamhet (inkluderat köp från andra offentliga utförare) uppgick till 113 miljarder kronor 2017, vilket motsvarar 17,7 procent av de

³⁷ Se till exempel Kommunutredningen (Fi 2017:02) 2019, Kvalitet i kommunal verksamhet; Prop. 2013/14:118, Privata utförare av kommunal verksamhet.

³⁸ Kommunutredningen (Fi 2017:02) 2019, Kvalitet i kommunal verksamhet.

³⁹ Av bestämmelser i bland annat kommunallagen, HSL, SoL och LSS framgår att kommuner och regioner genom avtal får lämna över viss uppgift till privata utförare.

⁴⁰ 3 kap. 12 § och 10 kap. 7 § kommunallagen.

⁴¹ 10 kap. 8 § kommunallagen.



totala kostnaderna. Kommunerna köpte verksamhet från privata utförare för 100 miljarder kronor, vilket motsvarade 16 procent av de totala nettokostnaderna 2017.⁴²

Verksamheten är ofta upphandlad enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU eller lagen om valfrihetssystem, LOV.⁴³ Också idéburna och kooperativa organisationer kan vara privata utförare. För att den enskilde individen ska kunna göra ett bra val krävs att denne har tillgång till information. Det finns bestämmelser om information till brukare, patienter eller enskilda i vissa speciallagar, bland annat LOV.

Lagen om offentlig upphandling

LOU reglerar offentlig upphandling som görs av kommuner, regioner, statliga myndigheter och många av deras bolag. Den upphandlande aktören ska upprätta ett förfrågningsunderlag. Ett sådant ska i huvudsak innehålla en beskrivning av det som ska upphandlas och de krav som ställs på det som upphandlas samt hur uppdraget ska utföras under avtalstiden. Förfrågningsunderlaget ska även innehålla de kommersiella villkor som ska gälla för det tilldelade kontraktet. Vidare ska utvärderingsgrunden anges. Efter anbudsutvärdering ska upphandlaren fatta ett beslut om vilken leverantör och vilket anbud som ska antas i upphandlingen (tilldelningsbeslut).

Lagen om valfrihetssystem

I LOV regleras vad som ska gälla för de kommuner och regioner som vill konkurrensutsätta kommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd-, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Kommuner och regioner ges möjlighet att genom avtal reglera förutsättningarna för valfrihetssystemet. Alla leverantörer som ansökt om att få vara med i ett valfrihetssystem och som uppfyller de fastställda kraven godkänns, varefter kontrakt tecknas. Lagen bygger på att det inte sker någon pris-konkurrens mellan leverantörerna. Den enskilde ges istället möjlighet att välja den leverantör som hen uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten.

År 2018 tillämpade 160 kommuner LOV. Vanligast är att hemtjänst bedrivs genom valfrihetssystem enligt LOV – 158 av 160 kommuner med valfrihetssystem i drift har detta inom hemtjänsten. Flera kommuner har även infört valfrihetssystem för daglig verksamhet, ledsagarservice, avlösarservice och särskilda boenden för äldre.

Några kommuner införde LOV under 2018, men under året avslutade också 14 kommuner valfrihetssystem. Orsakerna står att finna i till exempel brist på intresse från utförare att ansluta, svalt intresse från medborgarna att välja en alternativ utförare och förekomst av fusk och felaktiga utbetalningar. Bland annat Södertälje kommun har avskaffat LOV efter att det uppdagats felaktiga utbetalningar.⁴⁴ Kommuner har infört valfrihet inom en rad olika verksamhetsområden och totalt finns det cirka 330 valfrihetssystem i drift inom 25 olika verksamhetsområden. Tillgången till valfrihet samvarierar

⁴² Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Köp av verksamhet 2017 – Kommuner, landsting och regioner 2006–2017, s. 15–17.

⁴³ Verksamhet kan också vara upphandlad enligt LOU inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

⁴⁴ Dagens arena, 2014, <https://www.dagensarena.se/innehall/lov-avskaffas-i-sodertalje/>, hämtad 2019-12-17.



väl med befolkningstäthet, befolkningsutveckling och politisk ideologi. Valfriheten är därför generellt större i södra Sverige än i norra.⁴⁵

2.2. Vad säger tidigare studier om fusk och felaktiga utbetalningar?

När det kommer till frågan om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har tidigare studier avseende kommunernas verksamhet oftast tagit upp ekonomiskt bistånd. Utöver det finns även en del skrivet utifrån det kommunala perspektivet om bland annat assistansersättning och generella frågor kring upphandling och korruption. I detta avsnitt behandlar vi främst studier kring ekonomiskt bistånd, men även personlig assistans.

2.2.1. Ekonomiskt bistånd

I fråga om det ekonomiska biståndet från kommunerna har bland annat Brottsförebyggande rådet uppmärksammat att de felaktiga utbetalningar som beror på fusk från den sökandes sida i huvudsak handlar om två olika förfaranden:

- ✦ Den sökande uppger en lägre inkomst än den faktiska, det vill säga att personen har haft dolda inkomster, exempelvis i form av svartarbete, deltidsarbete eller studier, som inte redovisats då man ansökt om ekonomiskt bistånd.
- ✦ Den sökande uppger en för hög hyreskostnad. Felaktigheten har ofta berott på att personen inte har uppgett att denne har haft en sambo eller inneboende och därför fått för hög ersättning för hyran. En form av fusk som förekommer i detta syfte är skenseparationer, det vill säga att en person som är sammanboende uppger i ansökan att paret flyttat isär när de i själva verket fortfarande bor tillsammans.⁴⁶

En ytterligare orsak till felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd kan också vara att en person får ekonomiskt bistånd från flera kommuner samtidigt. Delegationen för korrekta utbetalningar ("KUT-delegationen") har studerat sådana kolliderande ersättningar och menar att det är ett begränsat problem. Enligt KUT-delegationen betalas cirka 15 miljoner kronor ut felaktigt på detta sätt.⁴⁷

Risken för felaktiga utbetalningar torde ha minskat sedan det så kallade SSBTEK (SammanSatt BasTjänst för Ekonomiskt Bistånd) tillkommit. SSBTEK är en digital tjänst som gör det möjligt för handläggare av ekonomiskt bistånd i en kommun att via sitt verksamhetssystem få information från ett antal statliga myndigheter och organisationer –

⁴⁵ Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Köp av verksamhet 2017 – Kommuner, landsting och regioner 2006–2017, s. 43–45.

⁴⁶ Brottsförebyggande rådet (2016) Bedrägeribrottsligheten i Sverige. Kartläggning och åtgärdsförslag. Rapport 2016:9.

⁴⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen 2019, Läckaget i välfärdssystemen, del 1: Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem. Rapport 4.



istället för att själv behöva söka upp informationen.⁴⁸ Med SSBTEK sägs det vara lättare att få en samlad bild av en sökandes situation.

Flera utredningar har försökt att uppskatta hur stor andelen felaktiga utbetalningar är avseende ekonomiskt bistånd, bland annat har KUT-delegationens kansli nyligen gjort en sådan uppskattning med hjälp av expertbedömningar. Enligt denna uppskattning utgörs cirka 5,2 procent av utgifterna inom ekonomiskt bistånd av felaktiga utbetalningar.⁴⁹ Sett i relation till 2017 års samlade utgifter för ekonomiskt bistånd motsvarar den bedömda andelen felaktiga utbetalningar cirka 550 miljoner kronor.

De experter som KUT-delegationen anlitat bedömer att två tredjedelar (67 procent) av de felaktiga utbetalningarna avseende ekonomiskt bistånd orsakas av den enskilde när hen lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan eller inte anmäler ändrade förhållanden. Resterande 33 procent av de felaktiga utbetalningarna bedöms vara orsakade av kommunerna. Bland fel som enskilda orsakar bedömer experterna att två tredjedelar (67 procent) kan vara misstänkt avsiktliga.

2.2.2. Personlig assistans

Som framgått av avsnitt 2.1.2 är ansvaret för den personliga assistansen delat mellan kommunerna och Försäkringskassan. Det finns begränsat med tidigare studier som specifikt behandlar den assistans som sker på uppdrag av kommunerna. De problem som belysts i olika studier angående den personliga assistansen är dock ofta giltiga både för kommuner och Försäkringskassan.

Enligt en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen har kommunerna inte en tillräckligt detaljrik uppföljning och redovisning av utbetalad assistansersättning, vilket innebär att de själva har svårt att beräkna sina kostnader och följa upp verksamheten.⁵⁰ Utredningen om åtgärder mot fusk, oegentligheter och överutnyttjande av den statliga assistansersättningen menade att regelsystemet kring assistansersättningen medför vissa problem. Ett sådant problem är uppdelningen av ansvaret mellan kommunen och staten. Det innebär till exempel att kommunens möjligheter till överblick och att tillhandahålla bra insatser minskar. Utredningen lyfte även fram att det beträffande fusk kan finnas problem kopplade till anhörganställningar inom den personliga assistansen.⁵¹ Vid fall av misstänkta bidragsbrott avseende personlig assistans är anhörganställningar överrepresenterade. I vissa typer av brottslighet inom den personliga assistansen är dessutom anhörganställningar en faktor som starkt underlättar förfarandet. Det kan till exempel gälla fall där vårdbehovet har överdrivits eller där brukare med reella

⁴⁸ SSBTEK ägs av SKR som förvaltar och utvecklar tjänsten, medan Försäkringskassan har i uppdrag att sköta den tekniska driften av tjänsten. Över 90 procent av Sveriges kommuner är anslutna till SSBTEK. 5 miljoner frågor besvaras av SSBTEK varje år. Den första versionen av tjänsten driftsattes i maj 2014. Med hjälp av SSBTEK kan kommunens handläggare få information från bland annat Skatteverket, CSN, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Sveriges A-kassor.

⁴⁹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen 2019, Läckaget i välfärdssystemen, del 1: Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem. Rapport 4.

⁵⁰ Inspektionen för socialförsäkringen 2014, Kommunernas kostnader för assistansverksamhet, Rapport 2014:23.

⁵¹ SOU 2012:6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. Betänkande av utredningen om åtgärder mot fusk, oegentligheter och överutnyttjande av den statliga assistansersättningen.



behov utnyttjas. Då kan anhörganställningar vara ett sätt att minska insyn och därmed även sannolikheten för att någon anmäler missförhållanden.⁵²

Åklagarmyndigheten har genomfört en probleminventering kring assistansersättningen, där de bland annat redogör för ett antal domar kring bedrägeri och bidragsbrott på assistansområdet. Dessa domar visar exempel på att det inte är ovanligt att brukare överdriver eller låtsas ha ett hjälpbehov. Det kan till exempel handla om att en brukare inkommer med felaktiga påståenden om sitt hälsotillstånd. I flera fall har detta skett i kombination med att räkningar och tidrapporter redovisats trots att assistans inte utförts. Ett annat vanligt förekommande tillvägagångssätt är att brukaren blir utnyttjad och inte får den assistans som hen har rätt till. I dessa fall är det vanligt att det förekommer felaktiga uppgifter, exempelvis i tidredovisningar. Till exempel förekommer fall där personer som uppgetts arbeta som assistenter varit utomlands samtidigt som tidredovisningarna säger att de arbetat. I vissa fall har brukare såväl vanvårdats som lidit men av att assistansen inte utförts.⁵³

⁵² Se till exempel Försäkringskassan 2019, Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen, PM 2019:6, och Socialdepartementet 2018, Personlig assistans – analys av en kvasimarknad och dess brottslighet, S2018/00301/FST.

⁵³ Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm 2015, Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning – probleminventering och rekommendationer, RättsPM 2015:5.



3. Kartläggning av nuläget i kommunerna

I det här kapitlet redovisas vad vår intervjustudie visat avseende fusk och felaktiga utbetalningar i kommuner. Vi behandlar bland annat vad som framkommit avseende vilka typer av utbetalningar som är särskilt utsatta för fusk och felaktiga utbetalningar, vilka fuskarna är och hur kommunerna arbetar för att upptäcka och motverka fusk.

3.1. Utbetalningar som är drabbade av fusk

De intervjuer som genomförts visar att alla typer av utbetalningar inom det kommunala välfärdsområdet riskerar att drabbas av fusk i någon form.

Utbetalningarna kan främst delas in i två typer:

- ✦ Utbetalningar direkt till individer, exempelvis avseende ekonomiskt bistånd.
- ✦ Utbetalningar till utförare av välfärdstjänster i form av privata företag eller andra organisationer.

Som vi beskrivit inledningsvis så fokuserar denna studie främst på utbetalningar till företag, men vi kan konstatera att risken för fusk återfinns inom alla typer av utbetalningar.

Hur stor den bedömda risken är varierar mellan olika verksamhetsområden, mellan kommuner och även över tid. Samtidigt menar flera intervjupersoner att fusk finns överallt och att de hittar nytt fusk så fort de börjar granska ett nytt område. Något som påverkar i sammanhanget är bland annat olika organisatoriska förändringar och reformer. Exempel på sådana förändringar är friskolereformen och införandet av LOV inom hemtjänsten, som båda inneburit att antalet utbetalningar från kommunen ökat, i dessa fall till privata företag som utförare av utbildning och hemtjänst.

Nedan följer en översiktlig genomgång av de typer av utbetalningar som i intervjustudien särskilt lyfts fram som drabbade av någon form av fusk. Här ingår såväl individrelaterade som företagsrelaterade utbetalningar och för varje område nämns även exempel på hur de aktuella verksamhetsområdena kan drabbas.

Vi vill poängtera att nedan nämnda exempel inte utgör någon uttömmande beskrivning av fusk och felaktiga utbetalningar inom respektive verksamhetsområde, utan är att se som exempel i syfte att belysa hur det kan se ut i kommunerna, utifrån vad som framkommit i intervjuerna.

3.1.1. Utbetalningar till företag eller andra organisationer

Som nämndes kan i princip alla former av utbetalningar drabbas av fusk. Nedan anges belysande exempel som påtalats i våra intervjuer.



Hemtjänst

Avseende utbetalningar till privata utförare av hemtjänst förekommer att kommuner drabbas av att privata företag, som exempelvis upphandlats genom LOV, fakturerar kommunen för fler utförda timmar än vad som beviljats i biståndsbeslutet. Om dessa timmar i själva verket inte utförts, men företaget anger att utökning av antal timmar var befogad kan kommunen betala ut felaktig ersättning till utföraren.

Fusk förekommer även där brukarens behov av hemtjänst överdrivs som grund för biståndsbeslutet. Det medför att hemtjänst i praktiken inte utförs i den utsträckning som beslutet anger – i vissa fall är behovet till och med helt påhittat och hemtjänsten utförs överhuvudtaget inte. I dessa fall kan brukaren vara i maskopi med utföraren. Felaktiga utbetalningar kan dock även uppstå när brukarens behov är genuint, men hemtjänstföretaget fuskar genom uteblivna insatser, så att brukaren därmed inte får det stöd eller den vård som utföraren åtagit sig att ge. Det kan då i sin tur ge utföraren lägre kostnader för exempelvis personal.

I de fall där utbetalningar sker till företag som bedriver hemtjänst och hemsjukvård bedöms även utbetalningar avseende hemsjukvården drabbade på motsvarande sätt.

Personlig assistans

Inom verksamhetsområdet personlig assistans förekommer fusk hos kommuner som ingår i studien. Ett exempel är fall där ett assistansbolag redovisar att ett antal personer har arbetat som assistenter för en enskild individ som beviljats assistans, men det sedan visat sig att assistansen i fråga inte har utförts i avtalad omfattning eller inte utförts alls. I praktiken fakturerar assistansbolaget då och får betalt för insatser som inte utförts.

Flera av de vi intervjuat bedömer att risken för fusk är särskilt stor när den personliga assistansen bedrivs genom att brukaren har anställt en anhörig som personlig assistent, så kallad anhöriganställning. Det är generellt sett svårt att genomföra kontroll i verksamheter där individen själv bestämmer hur det ska se ut, som till exempel inom personlig assistans, och detta blir särskilt svårt vid anhöriganställning. Det finns exempel på att kommuner har avskaffat möjligheten till anhöriganställning i kommunens egen verksamhet – inte bara på grund av risken för fusk, utan även av arbetsmiljöskäl.

HVB-hem

Kommunerna köper tjänster från privata aktörer avseende hem för vård eller boende (HVB). HVB-hemmet i fråga ska bedriva behandling, omvårdnad, stöd eller fostran och kan inrikta sig på exempelvis ensamkommande barn. Intervjustudien visar på att det skulle kunna förekomma att kommunen betalar fakturan till utföraren, men sedan får kännedom om att företaget inte sköts i enlighet med ingångna avtal.

Skolverksamhet

När det gäller grundskola och gymnasium är främst utbetalningar till friskolor utsatta. Till skolorna utgår en skolpeng för varje elev, vilken sedan kontrolleras och följs upp genom rapportering av elevernas närvaro i skolan. I kartläggningen beskrivs bland annat att det förekommit fall i kommunen fall där skolor redovisar felaktig närvaroförteckning, som sedan utgör underlag för utbetalning. Exempel finns på fall där barnet som rapporterats närvara i skolan inte ens bor kvar i Sverige.



Föreningsbidrag

Felaktiga utbetalningar förekommer även i utbetalning av olika typer av föreningsbidrag. Här kan det till exempel handla om att en förening erhåller ett bidrag för att bedriva förebyggande socialt arbete och även får lokalbidrag för att kunna bekosta lämplig lokal för ändamålet. Bland de kommuner som ingår i kartläggningen har det förekommit fall där det senare visat sig att den aktuella lokalen inte har använts för avsedd verksamhet och att de aktiviteter som skulle ha genomförts har uteblivit. Det förekommer även att en förening beviljas bidrag från flera olika nämnder, inom samma kommun, för olika delar av sin verksamhet.

Bostadsanpassning

Personer med funktionsnedsättning kan ansöka om bidrag för att anpassa grundläggande funktioner i sin bostad. I vissa fall behöver bostadsanpassningsåtgärder upphandlas enligt LOU. Det förekommer fall där fusk uppstått genom vänskapskorruption, när kommunen anlitar företag för bostadsanpassning på ett sätt som inte är förenligt med regelverket.

Alkohol- och tobakstillstånd

När det gäller tillståndsgivning till verksamheter för försäljning av tobak eller serveringstillstånd, som inte sällan sorterar under kommunens socialförvaltning, kan det förekomma olika former av fusk. Exempelvis kan det röra sig om att ett företag agerar bulvan för alkoholtillstånd.

3.1.2. Utbetalningar till individer

Ekonomiskt bistånd

Inom ekonomiskt bistånd förekommer fall där den sökande säger sig vara ensamstående, trots att denne egentligen är sammanboende. I det fallet bedöms då den enskilda ha större kostnader för sitt boende än vad som är fallet och kan beviljas ett större belopp. Olovlig andrahandsuthyrning är ett sätt att möjliggöra en skenseparation och kan försämra socialtjänstens möjligheter att få en bild av den enskilde individens faktiska boendekostnader.

Det kan även handla om att den enskilde uppger lägre inkomster än vad hen faktiskt har eller har tillgångar som inte blir kända för socialtjänsten, exempelvis i form av bilar. Detta är exempel på fusk som förekommer idag och som har lyfts fram av intervjupersonerna.

Dessutom finns exempel på att personer fått läkarintyg felaktigt, vilket kan vara värdefullt bland annat om det ekonomiska biståndet är avhängigt deltagande i någon form av aktivitet, till exempel för att komma in på arbetsmarknaden. Om läkarintyget felaktigt säger att en person inte kan delta i aktiviteten kan det resultera i att personen erhåller ekonomiskt bistånd längre än hen annars hade gjort.

God man

När någon utses till god man utgår ett skäligt arvode för detta. Det kan förekomma att en och samma individ samtidigt agerar god man för många personer inom en



kommun, men även inom olika kommuner. I kartläggningen har framkommit att fusk skulle kunna förekomma genom att en god man utnyttjar att den kommunala överförmyndaren kan ha svårt att överblicka om personen i fråga kan utföra sin uppgift för var och en av sina klienter enligt vad som är överenskommet. Fusk förekommer i fall där god man har överdrivit sina omkostnader, exempelvis genom felaktiga körjournaler eller där god man försökt få tillgång till den enskildes tillgångar för egen vinning.

3.1.3. Faktorer som kan påverka utbetalningarnas utsatthet

Ovan nämnda verksamhetsområden och typexempel har i intervjustudien lyfts fram som drabbade av fusk i någon form. Det skiljer sig dock åt hur pass utsatta respektive område och utbetalning bedöms vara.

Områden med delat huvudmannaskap – vilket oftast förekommer mellan stat och kommun – sägs vara särskilt problematiska. I de fall där huvudmannaskapet är delat bedöms risken för fusk och felaktiga utbetalningar vara större eftersom kommunen då inte har fullt ansvar eller insyn i hela processen. Enligt de intervjuade är det främst två typer av verksamheter där denna problematik är påtaglig:

- ✦ Personlig assistans. Här är det Försäkringskassan som utreder och tar beslut om personlig assistans. Assistansen kan sedan utföras av privata eller offentliga assistansanordnare och bekostas av både kommunen (upp till 20 timmar/vecka) och Försäkringskassan (över 20 timmar/vecka). Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har även en roll här då det är den myndighet som ger tillstånd till verksamheten och utför tillsyn. I intervjustudien lyfts denna konstruktion av delat ansvar mellan flera aktörer från stat och kommun upp som en bidragande orsak till att utbetalningen är mer utsatt för risken för fusk och felaktiga utbetalningar.
- ✦ Skolan. Kommunen är huvudman för de kommunala skolorna, men inte för friskolorna. Kommunen har därmed endast ansvar för kvalitet och resursanvändning för de kommunala skolorna. För friskolorna vilar detta ansvar på den som driver skolan. Skolinspektionens ansvarar för att kontrollera och granska genom tillsyn och kvalitetsgranskning. I Skolinspektionens uppdrag ingår även att utfärda tillstånd för att starta en friskola. Denna rollfördelning med flera involverade aktörer lyfts i intervjuerna fram som en bidragande orsak till att utbetalningarna till skolor är särskilt utsatta för risk för fusk och felaktiga utbetalningar, på motsvarande sätt som för personlig assistans.

Hur ansvarsförhållandena i själva utförandet av välfärdstjänsterna ser ut sägs också påverka risken för fusk. När det gäller verksamheter där ett privat företag ansvarar för utförandet av tjänsten sker ett större antal utbetalningar från kommunen. De utförande verksamheterna inom exempelvis hemtjänsten kan vara upphandlade enligt lagen om offentlig upphandling, LOU, eller lagen om valfrihetssystem, LOV. I intervjustudien lyfts i några fall fram en skillnad avseende risken för fusk och felaktiga utbetalningar beroende på om LOU eller LOV använts i förfarandet. Inom LOV ska alla de anbudsgivare som uppfyller kraven antas, vilket inte är fallet inom LOU. Detta kan innebära ett kontinuerligt ökande antal avtalsrelationer med nya aktörer som brukarna själva kan välja bland, vilket försvårar överblick, tillsyn och kontroll. Vid upphandling med hjälp av LOU sägs



kommunen ha bättre kontroll på hur många leverantörer det rör sig om, vilka de är och vilken kvantitet och kvalitet som är tänkt att levereras. Flera intervjuade anger också att man får en närmare och ofta mer långvarig relation till de leverantörer som upphandlats via LOU.

3.2. Kunskapen om fuskets omfattning

Intervjustudien bekräftar att det bland kommunerna finns en begränsad kunskap om hur stort fusk är inom välfärdsområdet och om hur förekomsten av fusk har utvecklats. Flera av de intervjuade har dock framhållit att fusk alltid har förekommit och att de inte tror att omfattningen har förändrats så mycket under senare tid. Om det verkar som att det har skett en ökning så kan det enligt dessa respondenter delvis bero på att kommunerna numera gör mer för att upptäcka fusk. I likhet med vad tidigare studier visat (se avsnitt 2.2) påpekar flera intervjuade också att andelen fusk i till exempel ekonomiskt bistånd totalt sett är liten.

Avsaknaden av kunskap hänger också samman med att det är svårt att ta fram uppgifter om den totala omfattningen av fusk som upptäcks. Sannolikt finns också ett mörkertal.

Delvis kan detta bero på att det som kommun är svårt att få en överblick eller fullständig kontroll över välfärdsområdet. Det kommunala uppdraget på välfärdsområdet är komplext, med en stor mängd verksamheter och ansvarsområden, som sinsemellan är organisatoriskt indelade under flera olika nämnder och förvaltningar. Inom vissa delar av välfärdsområdet råder även sekretess mellan respektive nämnd.

Föreningsbidrag är ett område där flera kommuner framfört att det är särskilt svårt att få en bild av såväl omfattningen av utbetalningarna som fuskets totala omfattning. Svårigheten grundar sig i att en och samma förening kan beviljas stöd från olika nämnder inom en kommun, på det sätt som beskrivs i avsnitt 3.1.1. Även om de enskilda utbetalningarna från respektive nämnd kan vara små, kan det sammantaget bli stora belopp som utbetalas från kommunen eller kommunerna.

Utnämningar av gode män, som görs av överförmyndaren, sägs också vara ett område som är svårt att få en överblick över. Att vara god man är delvis ett ideellt uppdrag, men det utgår ett skäligt arvode för uppgiften. Det handlar här om små utbetalningar i varje enskilt fall, men som nämndes i avsnitt 3.1.1 kan en person samtidigt vara god man åt många personer inom en kommun, och även inom olika kommuner.

Kommunernas överblick försvåras också av att de aktörer som fuskar kontinuerligt anpassar sig efter kommunernas föränderliga verklighet. Exempelvis kan det handla om organisatoriska förändringar eller nya administrativa system. I takt med att den aktuella välfärdsverksamheten förändras ändras då även fuskarna strategi, vilket gör det svårare såväl att upptäcka nytt fusk och nya felaktigheter som dyker upp som att få en helhetsbild.

Genom åtgärder för att motverka fusk och felaktigheter kan kommuner uppnå betydande minskningar av sina felaktiga utbetalningar, det visar flera exempel från



intervjustudien. Det kan handla om nya rutiner och arbetsätt vid upphandling, handläggning eller uppföljning av ekonomi eller verksamhet. Viktigt att nämnas i sammanhanget är dock att det för kommunerna ofta beskrivs som svårt att avgöra hur stor andel som berott på just fusk respektive oavsiktliga fel eller slarv från någon part.

3.3. Fuskarna och deras motiv

Vilka är det då som fuskar inom den kommunala välfärdens verksamhetsområden? Enligt de personer vi intervjuat kan det handla om såväl individer som företag och andra typer av organisationer. Fuskets syfte kan även variera:

- ✦ Ett vanligt syfte är givetvis att genom fusk uppnå egen ekonomisk vinning. Det kan exempelvis handla om att en individ genom oriktiga uppgifter får mer ekonomiskt bistånd än vad hen har rätt till.
- ✦ Ett annat syfte kan vara att använda de medel som en individ eller ett företag får som utbetalning från kommunen för att finansiera annan olaglig verksamhet, och på så sätt vara en del i en mer organiserad brottslighet. Den illegala verksamhet man vill finansiera kan till och med handla om exempelvis våldsbejakande extremism.

Compliance-pyramiden, som beskrivs i kapitel 1, illustrerar översiktligt orsaker och grader av uppsåt avseende felaktiga utbetalningar. I intervjustudien framkommer att fuskarna inom nivån *systematisk och organiserad brottslighet* kan förekomma inom alla de verksamhetsområden och utbetalningar som beskrivs i avsnitt 3.1. Även mindre utbetalningar till individer i form av exempelvis ekonomiskt bistånd kan således kopplas till fusk och brottslighet på en mer organiserad nivå, då det i vissa fall utgör en del av en inkomst i en kriminell livsstil.

De aktuella summorna som en aktör tillskansar sig som en del av den systematiska och organiserade brottsligheten kan på så sätt innefatta såväl flera små återkommande belopp avseende exempelvis ekonomiskt bistånd eller föreningsbidrag som större utbetalningar av olika slag.

3.4. Kommunernas arbete mot fusk

Samtliga kommuner som har ingått i vår intervjustudie bedriver någon form av arbete för att upptäcka och motverka fusk och felaktiga utbetalningar. Att döma av intervjuerna verkar det dock vara en ganska sentida företeelse att kommuner bedriver sådant arbete – åtminstone mer systematiskt och i större omfattning. Några av de intervjuade anger att man i deras kommuner inledde ett mer systematiskt arbete först för två-tre år sedan. Bland de kommuner som har störst erfarenheter av ett omfattande och systematiskt arbete för att upptäcka och motverka fusk och felaktiga utbetalningar tycks dessa erfarenheter inte sträcka sig mer än fem-tio år tillbaka i tiden. Det kan också variera inom vilka områden man arbetar. Vissa, i huvudsak mindre kommuner, arbetar framför allt för att motverka felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd.

I intervjuerna har vi fått många exempel på åtgärder som kommuner använder för att upptäcka och motverka fusk och felaktiga utbetalningar. Med en lite grov kategorisering kan dessa åtgärder delas in i två grupper:



- ✦ Åtgärder som är en integrerad del av den ordinarie administrationen.
- ✦ Åtgärder som skapats specifikt i syfte att upptäcka och motverka fusk och felaktiga utbetalningar.

I det följande använder vi denna indelning för att beskriva de åtgärder som påtalats i intervjuerna. Som framgår av redogörelsen nedan är det dock i vissa fall svårt att entydigt hänvisa en viss åtgärd till endera av de två kategorierna.

3.4.1. Åtgärder inom den ordinarie administrationen

I kommunallagen (2017:725) anges de grundläggande kraven på innehållet i en kommuns budget och verksamhetsplan. I 11 kap. 6 § anges bland annat att kommunens budget ska innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För att kunna leva upp till dessa krav behöver en kommun inrätta ett antal administrativa rutiner för styrning, kontroll och uppföljning. Detta gäller såväl för kommunen generellt som för den kommunala välfärdsverksamheten.

På välfärdsområdet behöver en kommun därför bland annat följa upp kvaliteten i verksamheten generellt och för enskilda brukare samt hur ekonomin utvecklas – detta gäller oavsett om verksamheten drivs i egen regi eller av privata utförare med kommunen som huvudman. I den allmänna beställarkompetensen ligger också att kommunen gentemot privata utförare måste ha både löpande kontroll av att leveranserna motsvarar vad som avtalats och en återkommande avtalsuppföljning i bland annat lärande syfte. Vissa eventuella brister kan utföraren få i uppgift att åtgärda enligt en handlingsplan och beställaren kontrollerar sedan att detta genomförts som överenskommet.

I ett flertal av våra intervjuer har det lyfts fram att den uppföljning som görs för att allmänt sett hålla koll på verksamhetens utveckling i olika avseenden också kan ge indikationer om att fusk förekommer. Enligt flera respondenter är exempelvis kvalitetsuppföljning en effektiv metod för att upptäcka tecken på att det förekommer fusk – på så vis att om en utförare drar ned på sina insatser (till exempel bemanningen) i syfte att öka vinsten, så är detta mycket svårt att dölja under en längre tid.

Andra åtgärder som förbättrar möjligheterna att upptäcka fusk sägs till exempel vara att regelmässigt göra kreditkontroller på de företag man har avtal med och att använda de tjänster som finns för kontroller i samband med fakturering. Sådana tjänster kan på olika sätt kontrollera leverantörsbetalningar innan utbetalning sker, i syfte att undvika bedrägeriförsök (sådana tjänster erbjuds till exempel av Bankgirot och Inyett). Det kan bland annat handla om automatiserade kontroller av leverantörsbetalningar i realtid, exempelvis kontroller av om det är på väg att ske dubbelbetalningar, om mottagaren är ett registrerat bluffföretag, om ett belopp är orimligt högt, om mottagaren har



allvarliga skulder, saknar F-skattsedel eller om betalningen går till ett bolag där den egna personalen är aktiv.⁵⁴

Kartläggningen har också gett flera exempel på att kommuner på olika sätt har utvecklat sina administrativa rutiner i syfte att minska risken för fusk och felaktiga utbetalningar. Det kan exempelvis handla om att förändra delegationsordningen vid hantering av ekonomiskt bistånd, så att inte längre en och samma handläggare utreder, fattar beslut och ombesörjer utbetalning. Det kan också handla om att särskilt uppmärksamma risken för fusk och felaktiga utbetalningar i kommunens internkontrollplan (risk- och väsentlighetsanalys samt åtgärder) och att göra bokslut varje månad. En ytterligare åtgärd kan vara att införa fler kontrollsteg i fakturahanteringen, till exempel interna rutiner som tydligt larmar om ett tjänsteutförande företag försöker debitera mer än den tid det tilldelats.

I sammanhanget bör också nämnas att många kommuner har utvecklat sina tekniska system på välfärdsområdet i olika avseenden. Det handlar då om investeringar som främst torde ha till syfte att effektivisera verksamheten och förbättra servicen till enskilda, men som också ökar möjligheterna att upptäcka fusk och felaktiga utbetalningar. Det kan handla om olika verktyg för att bättre kunna kontrollera hur anlitade företag utför sitt arbete, exempelvis utrustning i brukares hem (såsom digitala lås och etiketter för elektronisk avläsning för tidrapportering) och möjligheter att med GPS kunna följa hur tjänsteutförande företags personal förflyttar sig.

De utvecklade tekniska möjligheterna kan också handla om verktyg som förbättrar den kommunala administrationens egen handläggning. Ett väsentligt sådant verktyg är SSBTEK (SammanSatt BasTjänst för Ekonomiskt Bistånd) som vi beskrev i avsnitt 2.2.1. Bland andra exempel som de intervjuade har påtalat som fördelar med de nya digitala hjälpmedlen kan nämnas möjligheten att använda Swish för betalningar.

Några kommuner framhåller att det proaktiva arbetet är viktigare än efterhandskontroller, eftersom det kan vara svårt att få tillbaka pengar när de väl har betalats ut. Det proaktiva arbetet sägs vara särskilt viktigt när det gäller ekonomiskt bistånd samt vid organiserad brottslighet. I det första fallet handlar det huvudsakligen om att individer som erhåller ekonomiskt bistånd sällan har några tillgångar och därmed saknar betalningsförmåga även om pengarna betalats ut felaktigt och de därmed fått mer pengar än de är berättigade till. Vad gäller den organiserade brottsligheten handlar det om att brottslingarna använder företag som brottsverktyg. De som fuskar är medvetna om risken för återkrav, vilket innebär att de spenderar pengarna eller gömmer dem i annan verksamhet för att kunna påvisa bristande betalningsförmåga. Det kan även handla om att de försätter företaget i konkurs om de misstänker att de riskerar att bli upptäckta och därmed kan undgå att betala återkrav. I sådana fall är det inte ovanligt att ett nytt företag startas upp och att brottsupplägget fortgår i den nya verksamheten istället.

⁵⁴ Inyett 2019, <https://www.inyett.se/detect/>, hämtad 2019-12-16.



3.4.2. Specifika åtgärder mot fusk

De intervjuade kommunerna har pekat på olika organisatoriska åtgärder som de genomfört i syfte att bli bättre på att upptäcka och motverka fusk och felaktiga utbetalningar. Eftersom våra studier av befintligt skriftligt material har visat att dessa åtgärder – i tillämpliga delar – förekommer hos många kommuner, så har vi här valt att beskriva dem mer allmänt. Det handlar i första hand om följande exempel på organisatoriska åtgärder:

- ✦ I syfte att motverka felaktiga utbetalningar av främst ekonomiskt bistånd har många kommuner anställt så kallade FUT-handläggare eller FUT-utredare. De kan till exempel arbeta med att kontrollera misstänkt felaktiga utbetalningar, ta fram metoder för att det ska vara lättare att identifiera felaktigheter i handläggningen av ekonomiskt bistånd och ha en utbildande roll inom organisationen. Etablerandet av FUT-handläggare synes framför allt ha skett efter bidragsbrottslagens tillkomst, vilken trädde i kraft den 1 augusti 2007.⁵⁵
- ✦ Det är inte ovanligt att kommuner har etablerat visselblåsarfunktioner, för att bland annat fånga upp signaler om fusk och felaktiga utbetalningar. Sådana funktioner kan vara öppna för anställda och förtroendevalda, men ibland även för tips från kommuninvånare med flera. Visselblåsarfunktionerna torde i allmänhet vara öppna för tips om olika typer av missförhållanden, inte enbart om fusk och felaktiga utbetalningar på välfärdsområdet. I sammanhanget kan också nämnas att flera av de intervjuade kommunerna säger sig idag, rent allmänt sett, arbeta med en mer systematisk synpunkts- och klagomålshantering för att bland annat fånga upp indikationer på fusk och felaktiga utbetalningar.
- ✦ I framför allt större kommuner förekommer det också att man har skapat särskilda organisatoriska funktioner för att kunna anlägga ett övergripande och mer samlat perspektiv på säkerhetsfrågor i vid mening. Funktionernas ansvar brukar omfatta till exempel säkerhetsarbete, krisberedskap, arbete mot organiserad brottslighet och övergripande frågor om fusk, felaktiga utbetalningar och korruption. Dessa funktioner består i allmänhet av ett flertal personer och är ofta centralt placerade i organisationen, vid stadsledningskontor eller dylikt. Den här typen av funktioner är i allmänhet inte operativt ansvariga – det ansvaret ligger på de sakansvariga förvaltningarna – utan arbetar utifrån ett långsiktigt, strategiskt perspektiv med att bland annat ta fram och analysera information och ha en rådgivande roll. Det kan också handla om att ta fram styrdokument om hur kommunens anställda ska agera när det gäller fusk, felaktiga utbetalningar och korruption.

Bland specifika åtgärder för att upptäcka och motverka fusk och felaktiga utbetalningar visar intervjustudien också att det kan förekomma att kommuner arbetar aktivt med oanmälda inspektionsbesök i berörda verksamheter, till exempel hos hemtjänstföretag som arbetar på uppdrag av kommunen.

⁵⁵ SOU 2018:14, Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Betänkande av Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen.



Vidare arbetar många kommuner med att förbättra kunskapen och kompetensen hos handläggare som kan konfronteras med fusk och felaktiga utbetalningar. Det kan exempelvis handla om att man anordnar seminarier, temadagar och liknande, med interna eller externa föreläsare. Andra exempel som påtalats i intervjustudien är att ha möten med polisen och Åklagarmyndigheten för att lära sig hur en anmälan ska se ut för att det ska kunna leda till åtal när man uppdagat fusk.

På nationell nivå har sedan 2009 en myndighetsgemensam satsning pågått som riktar in sig mot organiserad brottslighet, där tolv statliga myndigheter samverkar. Det sker bland annat genom åtta regionala underrättelsecenter (RUC), vars uppgift består i att stödja satsningen mot den grova organiserade brottsligheten.⁵⁶ Kommunerna omfattas inte av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet – den lag som reglerar att en myndighet, trots sekretess ska lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i särskilt beslutad samverkan. Detta innebär i praktiken att det inte är möjligt för kommunerna att delta i RUC. I intervjuerna lyfter några personer däremot fram det som önskvärt för kommunerna att kunna delta i motsvarande typ av myndighetsövergripande samverkan.

Ett sätt för kommunerna att ändå bygga upp kunskap och utbyta erfarenheter är att medverka i andra former av samverkansnätverk. Flera, främst större kommuner, lyfter i intervjuerna fram att de medverkar i nätverk med lokal myndighetssamverkan som träffas regelbundet. I vissa fall sker detta tydligt kopplat till RUC och i vissa fall inte. Utöver de aktuella kommunerna kan deltagarna i denna samverkan bland annat vara Skatteverket, Polisen, Säkerhetspolisen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket och Ekobrottsmyndigheten. Några av kommunerna framhåller också att de ofta har bra bilateralt samarbete med myndigheter i enskilda ärenden, till exempel med Polisen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

I intervjuerna pekar också flera kommuner på att man har nytta av det nationella nätverk kring felaktiga utbetalningar på kommunal nivå som SKR inrättade för några år sedan. I nätverket, som brukar träffas två gånger per år, medverkar idag företrädare från cirka 25 kommuner samt SKR och Socialstyrelsen.

I stort sett samtliga av de intervjuade lyfter fram samverkan med andra aktörer, till exempel myndigheter, som ett viktigt hjälpmedel i arbetet med att upptäcka och motverka fusk och felaktiga utbetalningar. Samtidigt pekar många av de intervjuade på att sekretessreglernas nuvarande utformning utgör ett hinder för effektiv samverkan. Ett problem som särskilt lyfts är att kommuner inte har möjlighet att informera berörd myndighet om de misstänker att någon fuskar med bidrag. För att kunna lämna ut information till välfärdsmyndigheterna behöver först en polisanmälan göras, vilket utgör ett hinder eftersom det inte alltid är kommunen som drabbats och därmed inte upplever att den bör polisanmäla. I viss mån bedömer dock kommunerna att denna problematik kommer att minska, eftersom kommunerna från den 1 januari 2020 kommer att

⁵⁶ Se exempelvis Ekobrottsmyndighetens hemsida, <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-oss/samverkan/Samverkan-mot-organiserad-brottslighet/>, hämtad 2019-11-27



omfattas av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Sekretessreglerna medför även att de kommuner som deltar i lokal myndighetssamverkan, enligt ovan, inte kan utbyta information där utan endast kan bedriva erfarenhetsutbyte på mer allmän nivå.

Det kan också sägas att sekretessreglerna rent allmänt lyfts fram av flera intervjuade som det som kanske mest försvårar ett effektivt arbete mot fusk och felaktiga utbetalningar. Det berör inte bara samverkan med externa aktörer, utan sekretess finns även inom kommunerna, mellan olika nämnder. Det sägs göra det svårt att få en helhetssyn inom en kommun, eftersom olika verksamheter inte har kunskap om varandra.

Vilka åtgärder som vidtas när fusk uppdagas i en kommun varierar beroende på vem den fuskan är (en enskild person eller ett företag), vad felet består i och hur omfattande de är. Vad gäller privatpersoner kan socialtjänsten i en kommun, enligt socialtjänstlagen, kräva tillbaka utbetalt ekonomiskt bistånd i vissa fall. För utförande företag som en kommun anlitat inom till exempel hemtjänst kan det handla om exempelvis vitesföreläggande, följt av hävning av avtal och polisanmälan.

Samtidigt ska sägas att ett flertal av de intervjuade kommunerna anger att det kan vara svårt att bevisa att ett uppdagat fel verkligen beror på uppsåtligt fusk. Att bevisa att en enskild bidragstagare fuskat, och inte bara varit slarvig eller okunnig, kan vara svårt. Och när det gäller företag kan det exempelvis vara svårt att bevisa att beteendet som tyder på ekonomisk brottslighet inte bara handlar om oskickligt företagande, konjunktursvackor eller dylikt. Det kan också vara svårt att dra en gräns mellan vad som är en felaktig utbetalning och när det handlar om avtalsbrott, till exempel att utlovad kvalitet inte erhålls. Det kan hänga ihop, men avvikelser från det som är överenskommet eller kvalitetsbrister behöver inte per automatik betyda att leverantören inte är berättigad till ersättning. Det måste då utredas vad avvikelserna består i och vad orsaken till denna är. En bidragande orsak till svårigheterna är också att det i ett enskilt fall kan ta lång tid att upptäcka att någonting inte står rätt till. Det är dessutom mycket jobb för en kommun att ta det man hittar vidare hela vägen, för att nå fram till polisanmälan eller att kunna häva ett avtal.

3.5. Andra faktorer som kan påverka fusk och arbetet mot fusk

I avsnitten 3.1–3.4 har vi, utifrån de genomförda intervjuerna, beskrivit hur fusk och felaktiga utbetalningar ser ut i kommunerna och hur kommunerna arbetar med frågorna. I intervjuerna har respondenterna även pekat på andra omständigheter som kan påverka fusk och arbetet mot fusk. Det har då ofta handlat om mer övergripande eller allmänna faktorer som vi därför valt att samlat redovisa i det här avsnittet.

3.5.1. Kommunens storlek påverkar förutsättningarna

Sveriges 290 kommuner har mycket varierande storlek (se avsnitt 1.4). I vår intervjustudie har vi täckt in hela skalan av kommunstorlekar. Intervjuerna visar på att fusk förekommer oavsett storlek på kommuner. Givetvis varierar mängden fusk i absoluta tal mellan kommuner av olika storlek, men om omfattningen också skiljer sig åt i relativa tal är svårt



att säga. Några intervjupersoner menar att det inte är någon större skillnad medan andra tror att fusk förekommer i högre utsträckning i större kommuner.

I intervjuerna har vissa aspekter särskilt lyfts fram vad gäller skillnader mellan stora och små kommuner när det kommer till förekomsten av fusk och förutsättningarna för kontroll. I huvudsak motsvarar dessa variationer det förväntade.

En sådan aspekt är att större kommuner oftare har ett mer aktivt arbete för att motverka fusk och felaktiga utbetalningar, framför allt vad gäller de specifika åtgärder som vi redogjorde för i avsnitt 3.4.2. I mindre kommuner finns sällan en särskild organisation som arbetar med dessa frågor utan det ligger på enstaka individer, vilket innebär att de ofta är ensamma i sitt arbete. Enligt några intervjupersoner kan det innebära att en mindre kommun är mer utsatt eftersom större kommuner är mer rustade. Den bild vi fått är att dessa typer av skillnader i organisation i hög grad hänger samman med att stora kommuner har mer omfattande kontrollbehov eftersom de konfronteras med ett större antal fall i absoluta tal, men att variationerna till en del också torde ha att göra med skillnader i resurser. Stora kommuner kan ha andra möjligheter till uppföljning och till att bekosta en mer omfattande kontrollapparat.

Å andra sidan menar framför allt de personer vi intervjuat från mindre kommuner att de kan ha lättare att hålla koll på sina utbetalningar. I mindre kommuner är man vanligen bekant med kommunens medborgare på ett annat sätt än i stora kommuner. I mindre kommuner kan det därför vara lättare att hålla koll på både individer och företag eftersom man har närmare till varandra och vet mer om varandra. En annan omständighet som kan underlätta kontrollen i mindre kommuner är att de – om de valt att konkurrensutsätta välfärdsverksamhet – ofta har ganska få privata utförare. Kontrollverksamheten avseende avtalsuppföljning blir således mindre omfattande med få privata utförare.

3.5.2. Politisk syn och kommunens organisationskultur har betydelse

Flera av de intervjuade pekar på att den politiska inställningen – såväl lokalt som nationellt – till frågor om fusk och felaktiga utbetalningar har betydelse för hur en kommun arbetar på området. Å ena sidan sägs vissa generella politiska strömningar kunna påverka synen på hur styrning och kontroll bör bedrivas – både den tillitsbaserade styrningen och, i synnerhet, modellen med konkurrensutsättning genom LOV-system har av flera respondenter sagts kunna försvåra arbetet mot fusk. Å andra sidan har respondenterna överlag menat att politikerna i den egna kommunen tar frågorna om fusk och felaktiga utbetalningar på stort allvar.

Även frågor om organisationskulturen i den kommunala verksamheten sägs påverka hur man arbetar med frågor om fusk och felaktiga utbetalningar. Flera respondenter framhåller att det kan krävas mod för att på allvar ta tag i dessa frågor – både därför att man kan behöva anlägga ett mer kritiskt och ifrågasättande förhållningssätt till klienterna och deras utsagor, och därför att ett sådant ifrågasättande kan riskera att gå emot den interna organisationskulturen. Traditionellt har kommuners roll på välfärdsområdet varit att hjälpa snarare än att kontrollera. Visserligen har det alltid funnits



krav på att klienter ska kunna verifiera sina uppgifter. Men inom socialtjänsten har kommuner ändå en roll som samhällets yttersta skyddsnät, med ett särskilt ansvar för välbefinnandet hos kommunens invånare. Att då anlägga ett starkt kritiskt och ifrågasättande förhållningssätt kan upplevas stå i konflikt med den grundläggande rollen och yrkesetiken. Kommunerna har inte heller som uppdrag att agera brottsbekämpande.

3.6. Fuskets konsekvenser

Vad får då fusk och de felaktiga utbetalningarna från kommunernas välfärdsområde för konsekvenser? De personer vi intervjuat beskriver flera olika följder, såväl på kort som på lång sikt.

En konsekvens av alla typer av fusk och felaktiga utbetalningar är att de resurser som avsätts för de välfärdstjänster som ryms inom kommunernas uppdrag inte fullt ut får avsedd användning.

Hur stora konsekvenser fuskets sammantaget ger är givetvis beroende på den aktuella omfattningen av utbetalningarna. Som tidigare beskrivits visar intervjustudien dock att det är svårt för kommunerna att ta fram uppgifter om de totala beloppen för fusk som upptäcks eller att beräkna vilka belopp det skulle kunna handla om. Sannolikt finns här också ett mörkertal. Sammantaget innebär detta att det även är svårt för kommunerna att tydligt se hur mycket av resurserna till välfärden som undandras från den avsedda användningen.

Utöver den direkta påverkan på välfärdsområdets samlade resurser bör även nämnas att fusk kräver att kommunerna bygger ut sin kontrollapparat. Några av intervjupersonerna beskriver hur den tillkommande administrationen kräver ytterligare resurser från kommunens budget. Det kan i sammanhanget handla om kostnader såväl för ökade kontroller inom den ordinarie administrationen som för specifika åtgärder mot fusk. Att hitta en rimlig avvägning mellan service och kontroll kan också vara en utmaning.

En annan typ av konsekvens som fusk kan medföra och som ett par intervjupersoner lyft fram handlar om säkerheten för kommunala tjänstemän. Det kan i praktiken handla om att medarbetare som utför exempelvis kvalitetskontroller, avtalsuppföljning eller individuppföljning där de upptäcker eller kan upptäcka olika typer av fusk utsätts för hot av olika slag.

Förekomsten av fusk kan även bidra till en snedvriden konkurrens när privata utförare upphandlas för att utföra välfärdstjänster. Några intervjupersoner har beskrivit att de ser det som en risk att fuskande företag tränger ut seriösa aktörer på marknaden. Seriösa aktörer som lämnar anbud i en upphandling enligt exempelvis LOU kan då konkurreras ut av en aktör som senare visar sig inte uppfylla kraven eller som inte bedriver verksamheten på det sätt som avtalats. Att förekomsten av fusk kan bidra till en snedvriden



konkurrens har även omnämnts av SKR inom ramen för arbetet inom nätverket kring felaktiga utbetalningar på kommunal nivå.⁵⁷

De ovan nämnda exemplen på konsekvenser av fusk och felaktiga utbetalningar är företeelser som redan idag är en realitet i vissa kommuner. I andra fall handlar det om att intervjupersonerna ser att det i framtiden kan finnas en risk för mer långtgående konsekvenser. Kännedomen om att det förekommer fusk och felaktiga utbetalningar kan också, på längre sikt, leda till attitydförändringar som gör att människor blir mindre benägna att vilja betala skatt, vilket ger en spridningseffekt som leder till ett ökande problem. På detta sätt kan fusk i förlängningen få konsekvenser för samhällskontraktet och förtroendet för den offentliga sektorn. Att attityder till bidragsfusk kan påverka allmänhetens beteenden har påtalats av bland annat Delegationen för korrekta utbetalningar ("KUT-delegationen") som nyligen har undersökt allmänhetens inställning till fel och fusk med bidrag.⁵⁸

En annan typ av konsekvens som flera av de intervjuade har pekat på skulle kunna förekomma är övervältringseffekter av olika slag. En sådan effekt är att företag som fuskar inte sällan tenderar att flytta sig från kommun till kommun. Det kan handla om att företaget avvecklar sin verksamhet i den första kommunen när de upptäckts och då flyttar till en annan kommun, utan att den nya kommunen får information om att företaget fuskat i den första kommunen. Det kan också innebära att företaget flyttar i förebyggande syfte eftersom risken för upptäckt minskar. Det finns även exempel på företag som varit verksamma i flera kommuner och som har skött sig i vissa och fuskat i andra, vilket till exempel kan innebära att företagets tillstånd blivit indraget så att det inte kunnat utföra verksamhet i den kommun där det skött sig trots att den kommunen är nöjd med verksamheten.

Andra typer av övervältringseffekter handlar om att insatser från offentliga aktörer för att motverka fusk kan leda till att fuskarna flyttar sig till nya områden. Om det offentliga gör insatser för att stävja fusk i en viss bransch, så kan fuskarna välja att flytta över sin verksamhet till andra områden. Några intervjuade har också uttryckt farhågor för att om staten och dess myndigheter lyckas reducera möjligheterna till fusk i de statliga välfärdssystemen – vilket man i sig ser som något positivt – så kan fuskarna i högre grad börja rikta in sig på kommunal verksamhet.

⁵⁷ SKR 2019,

<https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/fuskoegentligheterkorruptioninternkontroll/motverkafuskochoegentligheter.11320.html>, hämtad 2019-12-17.

⁵⁸ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen 2019, Bidragsmoralen i samhället. En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Rapport 2.



4. Kommunal anslutning till en samordnande funktion

I det här kapitlet redovisas vad som i intervjustudien framkommit om kommunernas möjligheter och intresse för att ansluta sig till en samordnande funktion för utbetalningar från välfärdssystemen.

4.1. En samordnande funktion för utbetalningar från välfärdssystemen

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen ska enligt sina direktiv (dir. 2018:50) analysera och redovisa kommunernas förutsättningar att ansluta sig till en samordnande funktion för utbetalningar från välfärdssystemen. Rent konkret handlar det om att undersöka kommunernas förutsättningar för att ansluta sig till en funktion inom en ny statlig myndighet med ansvar för att motverka välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

När vi i intervjuerna har diskuterat kommunernas möjligheter och intresse för att ansluta sig till en sådan samordnande statlig funktion har vi som ett underlag för samtalet utgått från en modell som översiktligt presenterar tre alternativ för vad en samordnande funktion kan komma att innefatta. De tre stegen visar olika alternativ med olika grad av integration mellan berörda aktörer. Som utgångspunkt för diskussionerna har vi även förutsatt att samtliga steg torde kräva frivillig anslutning för kommunerna.

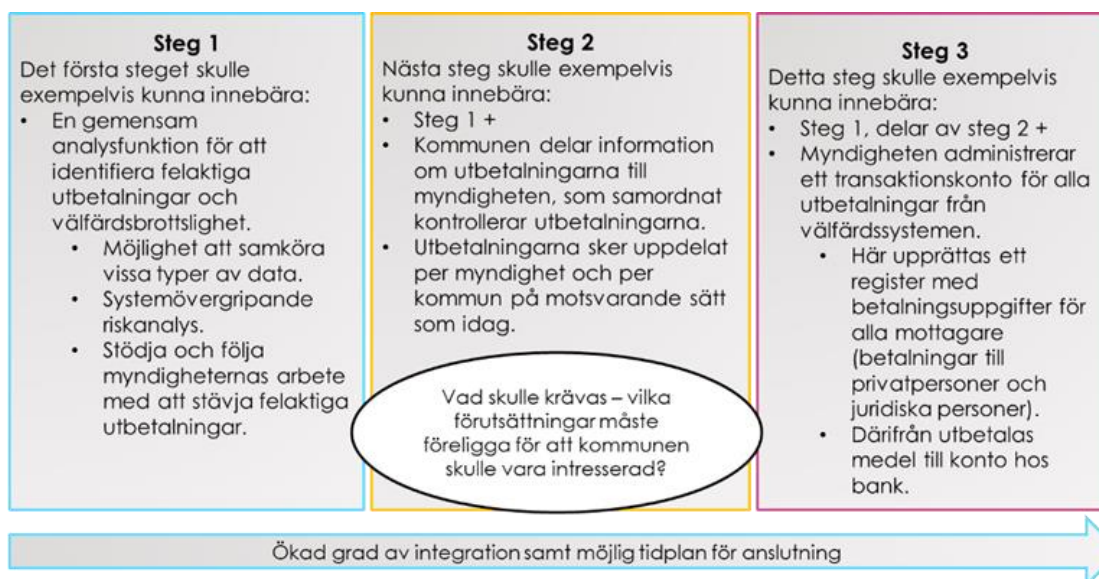
De frågor vi ställt till intervjupersonerna har syftat till att ge svar på:

- ✦ Hur kommunernas möjligheter och intresse för att ansluta sig till en samordnande funktion ser ut.
- ✦ Kommunernas upplevda nyttor och utmaningar med de olika alternativen.

Nedan visas den modell som utgjort ett arbetsmaterial under intervjuerna.



En samordnande funktion för utbetalningar från välfärdssystemen – tre alternativ



Det första steget skulle kunna innebära att kommunerna ansluter sig till en gemensam analysfunktion för att identifiera felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet. Detta ger möjlighet att samköra vissa typer av data för en systemövergripande analys såväl på kommunal och regional nivå som på nationell nivå. Det skulle exempelvis kunna handla om att dela och samköra uppgifter som redan idag är offentliga och tillgängliga för samtliga myndigheter, men som här skulle kunna analyseras på ett systematiskt och övergripande sätt, med syfte att identifiera risker för eller indikationer på felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott.

Steg två skulle, utöver den gemensamma analysfunktionen, kunna innebära att kommunerna även delar information om sina utbetalningar. En förutsättning för detta steg är att någon form av sekretessbrytande bestämmelser införs, för att kunna dela relevant information. Här skulle kommuner dock endast dela information om utbetalningarna – de faktiska utbetalningarna skulle fortfarande ske uppdelat per kommun, på samma sätt som idag.

Det tredje och sista steget skulle kunna innebära att, utöver att dela data till den gemensamma analysfunktionen, lägga över administrationen av själva utbetalningen på den samordnande funktionen som upprättar ett transaktionskonto. Detta skulle omfatta alla utbetalningar från välfärdssystemen, till såväl fysiska som juridiska personer. En förutsättning även för detta steg är att sekretessbrytande bestämmelser införs.

4.2. Nyttorna

Genomgående har de kommunala företrädare som vi har intervjuat uttryckt ett intresse för att ansluta sig till en samordnande funktion för utbetalningar från välfärdssystemen. Det viktigaste skälet till detta är att respondenterna helt enkelt säger sig se tydliga nyttor för kommunerna med en samordnad funktion av detta slag. Intervjupersonerna



pekar på flera olika nyttor med en anslutning till något av eller samtliga steg som presenterats ovan.

4.2.1. En gemensam analysfunktion

Nästan alla kommunföreträdare som ingått i denna studie menar att anslutning till det första steget i form av en nationell gemensam analysfunktion skulle innebära fördelar för kommunerna. De flesta ser även motsvarande fördelar med att ansluta till steg två, som i likhet med steg ett främst handlar om att dela och samköra information.

- ✦ Även i de fall det handlar om sådana uppgifter som redan idag är offentliga och tillgängliga skulle en kommunal anslutning erbjuda möjlighet till en överblick och ett systematiskt arbete avseende bland annat riskanalys på både kommunal och nationell nivå. Den kunskap som analysfunktionen kan erbjuda skulle i nästa steg kunna innebära ett stöd för kommunerna i deras arbete med att stävja fusk och felaktiga utbetalningar. Särskild nytta pekar några på att detta kan ge för analys avseende verksamheter där ansvaret är delat mellan stat och kommun, exempelvis skolan, där det finns särskilt stora utmaningar för kommunen att få en överblick.
- ✦ Det kan här också handla om att, genom att systematiskt dela information om vilka företag som en kommun till exempel hävt avtal med som en följd av fusk, kunna stävja nationellt övergripande och mer organiserad brottslighet. Här finns också en möjlighet att se mönster och upptäcka fall där kriminell verksamhet förflyttar sig mellan kommuner.
- ✦ De intervjuade har även lyft fram andra typer av nyttor med att som kommun ansluta sig till en gemensam analysfunktion. Det handlar bland annat om att det lättar den administrativa bördan för kommunerna. Uppgifterna kan som tidigare nämnts redan idag vara tillgängliga, men det krävs att kommunen avsätter resurser för att möjliggöra en systematisk sammanställning och analys, vilket kan vara en utmaning. I det fall där kommuner har möjlighet att själva ombesörja detta kan det leda till ett visst dubbelarbete, då flera kommuner sannolikt arbetar med samma uppgifter inom sina respektive organisationer.

4.2.2. Samordnande funktion för utbetalningar med ökad integration

Majoriteten av de intervjuade kommunföreträdarna ser även att det finns flera nyttor med att ansluta sig till steg tre och därigenom en samlad utbetalning genom transaktionskonto. Flera av dessa respondenter bedömer ändå att det är en lång väg dit och att det därför torde ligga längre fram i tiden än anslutning till analysfunktionen i steg ett eller två.

- ✦ Nyttan av en samlad funktion för utbetalningar beskrivs kunna infinna sig redan internt inom respektive kommun. Någon kommun nämner särskilt att det vore en nytta för kommunen, som idag betalar ut medel från olika nämnder, att istället administrera detta via ett transaktionskonto.
- ✦ Någon ser också att nyttan med att ansluta sig till en samlad funktion blir reell först när transaktionskontot är på plats, i det tredje steget. Detta då det behövs



omfattande information om utbetalningarna för att kunna göra en tillräcklig analys i syfte att stävja fusk och felaktiga utbetalningar.

- ✦ En annan nytta som lyfts fram, och som gäller för alla tre steg i modellen, handlar om säkerheten för de medarbetare som arbetar exempelvis med verksamhets- och avtalsuppföljning inom välfärdsområdet. Om kontrollfunktionen i någon mån lyfts till en statlig nivå kommer den längre från de faktiska verksamheterna och risken för exempelvis hot om våld kan därigenom minska.
- ✦ På mer övergripande nivå bedöms att anslutningen till den gemensamma funktionen också skulle kunna erbjuda en möjlighet att begränsa den ekonomiska brottsligheten. Detta genom att den möjliggör att övergripande samköra och analysera data, som i sin tur kan leda till att upptäcka ekonomisk brottslighet. I sammanhanget beskrivs det som särskilt viktigt mot bakgrund av att digitaliseringen innebär en ökande möjlighet att flytta ekonomiska transaktioner utan underlag.

4.3. Utmaningar och risker

Generellt är de intervjuade kommunföreträdarna alltså positivt inställda till att ansluta sig en gemensam funktion för analys och utbetalningar i någon form. Men de har även pekat på olika typer av utmaningar och risker, som skulle kunna försvåra eller förhindra en kommunal anslutning.

- ✦ Sekretesslagstiftningens nuvarande utformning lyfts av många fram som det främsta hindret mot en kommunal anslutning (sekretessreglerna beskrivs i avsnitt 2.1.4). Nuvarande lagstiftning utgör här ett hinder för att dela uppgifter som är nödvändiga för att hela nyttan med samordningen ska uppstå. Hindret blir också större ju högre grad av integration som sker. För analysfunktionen i steg ett betyder sekretessen inget eller ett litet hinder. För det andra och tredje steget blir detta allt mer utmanande för kommunerna. För att möjliggöra en öppen diskussion har vi dock i intervjuerna utgått från att någon form av sekretessbrytande bestämmelser införs om/när en kommunal anslutning på allvar övervägs.
- ✦ Några lyfter även fram att en förutsättning för kommunal anslutning skulle vara att det inte får upplevas innebära ökad statlig styrning över kommunerna. I sammanhanget betonas därför vikten av att anslutningen för kommunerna bör vara frivillig.
- ✦ Bland andra faktorer som kan tala emot en kommunal anslutning har några intervjuade menat att utbetalningar som görs till företag inte bör behandlas på samma sätt som utbetalningar till privatpersoner. Detta motiveras med att kommunen i dessa fall har en affärsrelation till bolaget genom avtal och därför själva behöver ha kontroll.
- ✦ Slutligen nämns en risk kopplad till anslutning till transaktionskonto som i det tredje steget. Med en samlad administration av samtliga berörda transaktionskonton skulle en stor mängd aggregerade data hanteras av en aktör. Enligt vissa intervjuade kan det i sig innebära både säkerhets- och integritetsrisker. Sårbarheten sägs ligga i att så mycket information om utbetalningarna och enskilda individer och företag samlas på ett och samma ställe.



5. Slutsatser och rekommendationer

I det här kapitlet redovisas de slutsatser och rekommendationer Governo vill framföra mot bakgrund av vad som framkommit i studien.

5.1. Övergripande slutsatser

Fusk inom välfärdsområdet är ett betydande problem för kommunerna. Det bör visserligen sägas att kunskapen om fuskets omfattning är begränsad och att de skattningar som gjorts talar för att andelen fusk i exempelvis ekonomiskt bistånd är liten. Samlat för hela landet blir det trots allt stora belopp som betalas ut felaktigt. Den bild som framträder i vår intervjustudie är också att frågan om fusk är komplex och problematisk. I synnerhet det mer organiserade fusket griper ofta över många olika områden och kan kräva kommunövergripande och systematiska insatser för att upptäcka och bekämpa.

Frågans sammansatta karaktär talar för att samverkan är viktigt i kommunernas arbete mot fusk och felaktiga utbetalningar. Behovet av samverkan är stort såväl mellan den enskilda kommunens olika nämnder och förvaltningar som mellan kommunen och andra aktörer. Bland kommunerna verkar det finnas en medvetenhet om behovet av samverkan. Ofta deltar de också i olika samverkansfora som etablerats av kommunen själv eller andra. Det finns dock behov både av mer samverkan och av att utveckla förutsättningarna för att kunna samverka.

Sekretessreglernas nuvarande utformning upplevs överlag av de intervjuade kommunerna som det största hindret mot effektiv samverkan. Det gäller både i enskilda ärenden och avseende generell, övergripande samverkan. Likaså gäller det både för samverkan inom kommuner och för samverkan mellan kommuner och andra aktörer. I vårt uppdrag har inte ingått att bedöma om och hur sekretessreglerna eventuellt bör ändras, men vi ser det som angeläget att dessa frågor utreds vidare.

Även om det finns bristande kunskap om fuskets omfattning i kronor räknat, så kan det konstateras att fuskets är mycket brett förekommande sett till vilka typer av utbetalningar som är utsatta. Överlag menar de intervjuade att de som vill fuska – i synnerhet när det handlar om organiserad, kriminell verksamhet – ofta är mycket kreativa och konsekvent hittar nya möjligheter att utnyttja välfärdssystemen. Flera intervjuade har i sammanhanget använt metaforen att "en kommun är som en sockerbit" – fuskets finns överallt och kommunerna hittar nytt fusk så fort de börjar granska ett nytt område. Kreativiteten hos fuskarna visar sig också i att de kontinuerligt anpassar sig efter kommunernas föränderliga verklighet och de offentliga aktörernas insatser för att stävja fusk och felaktiga utbetalningar. Flera intervjuade har talat om övervältringseffekter av olika slag, till exempel att fuskande företag flyttar sig från kommun till kommun och från mer kontrollerade samhällsområden till mindre kontrollerade. Några intervjuade har också uttryckt farhågor för att om staten och dess myndigheter lyckas reducera möjligheterna



till fusk i de statliga välfärdssystemen – vilket man i sig ser som något positivt – så kan fuskarna i högre grad börja rikta in sig på kommunal verksamhet.

Fusk kan alltså förekomma i hela spektrumet av kommunala utbetalningar. Samtidigt visar intervjustudien att problemen med att upptäcka och motverka fusk och felaktiga utbetalningar kan vara extra stora på områden med vissa särskilda regleringsmässiga eller organisatoriska arrangemang. Några exempel på detta som framkommit i intervjustudien är:

- ✦ Områden med delat huvudmannaskap mellan främst stat och kommun, såsom personlig assistans och skola, är särskilt problematiska. Här är svårigheten att kommunen inte har fullt ansvar eller insyn i hela processen.
- ✦ Hur ansvarsförhållandena i själva utförandet av välfärdstjänsterna ser ut kan påverka. När tjänster köps av privata företag har således flera av de intervjuade kommunerna framfört att det är svårare att upptäcka och motverka fusk i verksamheter som köps med hjälp av lagen om valfrihetssystem, LOV, än om köpen sker med hjälp av lagen om offentlig upphandling, LOU.
- ✦ Områden där en mottagare kan ha möjlighet att få många parallella utbetalningar av samma eller liknande typ, är särskilt problematiska. Av de intervjuade har i synnerhet föreningsbidrag lyfts fram som ett sådant område. Svårigheten grundar sig i att en och samma förening kan beviljas stöd från olika nämnder inom en kommun, och i vissa fall även från andra kommuner, regioner med flera.

När det gäller vilka fuskarna är, så har de intervjuade kommunerna pekat på att fusk utövas av alla olika typer av aktörer i den så kallade Compliance-pyramiden – alltså aktörer som, i ökande allvarlighetsgrad, antas ägna sig åt oavsiktliga fel, avsiktliga mindre fel, systematisk och organiserad brottslighet, samt grov organiserad brottslighet. En iakttagelse är dock att de olika skikten i pyramiden inte nödvändigtvis motsvarar vilka typer av fusk de olika kategorierna av aktörer ägnar sig åt. Framför allt tycks de två översta kategorierna i pyramiden i princip röra sig över hela skalan och kan förekomma inom alla typer av verksamhetsområden och utbetalningar. Således kan även mindre utbetalningar till individer i form av exempelvis ekonomiskt bistånd kopplas till fusk och brottslighet på en mer organiserad nivå, då det i vissa fall utgör en del av inkomsten i en kriminell livsstil.

Samtliga kommuner som har ingått i vår intervjustudie bedriver någon form av arbete för att upptäcka och motverka fusk och felaktiga utbetalningar. Hur man arbetar och hur man är organiserad varierar, till stor del på ett sätt som tycks samvariera med invånarantalet i kommunen. Att arbeta mot fusk mer systematiskt och i större omfattning verkar många kommuner ha börjat med ganska nyligen, ofta under den senaste femårsperioden. En iakttagelse vi gjort i intervjustudien är att de insatser som görs för att upptäcka fusk och felaktiga utbetalningar ofta inryms inom kommunens ordinarie administration, till exempel upptäcks fusk ofta i de kontroller och den uppföljning som kommunen allmänt sett behöver bedriva för att hålla koll på verksamhetens utveckling i olika avseenden. Men det finns också många åtgärder – avseende såväl organisation som handläggning – som kommuner initierat med det specifika syftet att motverka fusk och felaktiga utbetalningar.



5.2. Slutsatser om kommunal anslutning

Bland kommunerna finns sannolikt ett intresse för att ansluta sig till en samordnande funktion för utbetalningar. För det talar att de allra flesta av de kommunala företrädare vi intervjuat i huvudsak har sett fördelar med och visat ett intresse för en sådan anslutning. Respondenterna har beskrivit flera potentiella nyttor för kommuner med att ansluta sig – och det är just nyttan av en samordnande funktion som lyfts fram som det främsta skälet till det intresset.

Ingen av de kommunala företrädare vi pratat med har varit direkt negativ till att ansluta till en samordnande funktion i någon form. Samtidigt ska sägas att deras möjligheter att bedöma frågan har försvårats av att det i dagsläget inte finns något mer detaljerat förslag avseende hur den samordnande funktionen konkret kommer att se ut. Det har gjorts att flera intervjupersoner haft svårt att närmare uttala sig om kommunernas intresse för och möjlighet att ansluta sig till en samordnande funktion.

För att kommunerna närmare ska kunna bedöma vilka nyttor, utmaningar och risker som föreligger för en kommunal anslutning behöver ett mer konkret förslag tas fram. I sammanhanget är det eventuella behovet av sekretessbrytande regler särskilt viktigt att analysera. De flesta respondenter har sett sådana regeländringar som en förutsättning, åtminstone för anslutning till steg två eller steg tre i den modell vi har diskuterat. Den konkreta utformningen av eventuella sekretessbrytande regler kan därför bli avgörande för kommunernas möjlighet och intresse för att ansluta sig till den samordnande funktionen.

Även tidsaspekten är viktig i sammanhanget. Att ansluta sig till steg ett och steg två, vilka huvudsakligen är tänkta att handla om utbyte av information, torde kunna ske ganska snart – förutsatt att bland annat funktionella sekretessregler finns på plats. Majoriteten av de intervjuade kommunföreträdarna ser även ett flertal nyttor med en samlad utbetalning genom ett transaktionskonto (som i steg tre). En sådan förändring är dock mer långtgående än steg ett och steg två. För att nyttan med ett transaktionskonto ska kunna realiseras behöver därför först formerna för en sådan samordning förtydligas och utformas i detalj, exempelvis avseende juridiska och tekniska frågor. En eventuell anslutning till steg tre torde därmed ligga längre fram i tiden.

5.3. Rekommendationer

Governo vill framföra två typer av rekommendationer utifrån vad som framkommit i studien. Dels övergripande rekommendationer, dels sådana som mer direkt riktar sig till utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen.

5.3.1. Övergripande rekommendationer

Generellt behöver kommunernas medvetenhet om fusk och felaktiga utbetalningar öka. Det ser vi som en förutsättning för att kommunerna i större utsträckning ska kunna arbeta med dessa frågor på ett ändamålsenligt sätt. Enligt vår mening krävs både mer kunskap inom området och ökad samverkan – för att på så sätt sprida den kunskap



som finns och lära av varandra. Vi ser att det är viktigt att medvetenheten ökar både på kommunal och på nationell nivå.

- ✦ De studier som gjorts om förekomsten av fusk på kommunal nivå har främst behandlat området ekonomiskt bistånd, och i viss mån även bland annat assistansersättning, upphandling och korruption. Här ser vi att det finns ett behov av ytterligare studier som innefattar flera delar av välfärdsområdet. Med fördel kan kommunerna exempelvis inkluderas i kommande omfattningsstudier avseende fusk och felaktiga utbetalningar inom alla i sammanhanget relevanta kommunala verksamhetsområden.
- ✦ SKR, som redan idag arbetar med frågor om fusk på olika sätt, har en viktig roll i sammanhanget enligt vår mening. Idag sker en nationell samverkan genom det nätverk kring felaktiga utbetalningar på kommunal nivå som SKR inrättat, i vilket cirka 25 kommuner ingår. Vi anser att denna typ av samverkan är central och behöver stärkas för att kunna sprida kunskap och erfarenheter inom området till fler.

Ett återkommande tema i våra intervjuer har varit att nuvarande sekretessregler försvårar arbetet mot fusk och felaktiga utbetalningar i kommunerna. Många intervjuade har betonat att en avvägning givetvis måste göras mellan å ena sidan sekretess och integritet och å andra sidan möjligheten att dela information, men man har också menat att denna avvägning idag inte sker på ett sätt som är ändamålsenligt för arbetet mot fusk och felaktiga utbetalningar. För att ett förstärkt arbete mot fusk inom välfärdsområdet ska bli framgångsrikt torde det, såvitt vi kan bedöma, krävas utökade möjligheter till att bryta sekretessen. Vi menar att detta är viktigt både för att kunna upprätta den samordnande funktionens olika delar och för att generellt underlätta delandet av relevant och viktig information inom kommuner, mellan kommuner samt mellan kommuner och statliga myndigheter.

5.3.2. Rekommendationer till utredningen

Enligt vår mening är det viktigt att utredningen säkerställer att kommunerna redan i ett tidigt skede på lämpligt sätt kan inkluderas vid bildandet av en samordnande funktion för utbetalningar från välfärdsområdet. Detta menar vi är centralt utifrån flera aspekter. För det första handlar det om mycket stora summor som sammantaget betalas ut inom välfärdsområdet från landets 290 kommuner. För det andra är det viktigt att säkerställa att landets kommuner på ett tydligt sätt inkluderas i och blir en del av satsningen mot fusk och felaktiga utbetalningar. Om så inte sker finns bland annat risk för negativa övervältringseffekter. En sådan risk kan vara att fuskarna i högre grad riktar in sig på kommunal verksamhet om de statliga myndigheterna tar krafttag mot fusk i de statliga välfärdssystemen, utan att kommunerna involveras i arbetet.

I föreliggande studie har vi endast kunnat göra övergripande och preliminära bedömningar av kommunernas förutsättningar och intresse för att ansluta sig till en samordnande funktion för utbetalningar. I flera avseenden ser vi därför behov av fortsatt utredningsarbete kring dessa frågor.



- ✦ Det behöver göras en mer omfattande marknadsundersökning eller liknande i syfte att undersöka samtliga kommuners intresse av att ansluta sig.
- ✦ I det fortsatta utredningsarbetet och i kommunikationen med kommunerna blir det viktigt att visa på de nyttor som den samordnande funktionen kan ge för kommunerna. Andra centrala förutsättningar som bör gälla och kommuniceras till kommunerna är att en kommunal anslutning ska bygga på frivillighet och (helst) inte utgöras av ytterligare statlig styrning.
- ✦ Flera av de intervjuade har uttryckt att kommunen har behov av att öka sin förmåga att kunna bedöma enskilda företags lämplighet som utförare av välfärdstjänster. I det fortsatta utredningsarbetet kan det därför finnas skäl att överväga om den samordnande funktionen skulle kunna inkludera någon typ av stöd till kommunerna kring dessa frågor.
- ✦ I det fortsatta utredningsarbetet är det också viktigt att beakta tidsaspekter. När en kommunal anslutning kan, och bör, ske till den samordnande funktionen varierar sannolikt med hänsyn till funktionens utformning. Att som kommun ansluta till en samordnande funktion som i första hand består i utbyte av information torde kunna ske innan anslutning till transaktionskonto. För att säkerställa att kommunerna inkluderas i det fortsatta arbetet tror vi därför att en successiv anslutningstakt är att föredra, med möjlighet för kommunerna att först ansluta till en gemensam analysfunktion och att avvakta med en anslutning till ett eventuellt transaktionskonto till längre fram i tiden.



Referenslista

Arbetsförmedlingen 2017, Arbetsförmedlingens arbete mot felaktiga utbetalningar, Af-2017/00322253.

Brottsförebyggande rådet 2015, Försäkringsbedrägerier – en selektionsstudie, Rapport 2015:19.

Brottsförebyggande rådet 2015, Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet – en rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg, Rapport 2015:8.

Brottsförebyggande rådet 2016, Bedrägeribrottsligheten i Sverige – kartläggning och åtgärdsförslag, Rapport 2016:9.

Dagens Arena 2014, LOV avskaffas i Södertälje
<https://www.dagensarena.se/innehall/lov-avskaffas-i-sodertalje/>, hämtad 2019-12-17.

Dagens Samhälle 2019, Stora skillnader i kommunernas köp från privata utförare,
<https://via.tt.se/pressmeddelande/stora-skillnader-i-kommunernas-kop-fran-privata-utforare?publisherId=307301&releasId=3251119>, hämtad 2019-11-14.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen 2018, Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Rapport 1.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen 2019, Bidragsmoralen i samhället. En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Rapport 2.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen 2019, Läckaget i välfärdssystemen, del 1: Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem. Rapport 4.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007, Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna, Rapport 2.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2007, Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, Rapport 7.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar 2008, Hur tryggar vi trygghetssystemen? Kontroller och metoder, Rapport 9.

Ekobrottsmyndigheten 2019, Samverkan mot organiserad brottslighet,
<https://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-oss/samverkan/Samverkan-mot-organiserad-brottslighet/>, hämtad 2019-11-27.

Försäkringskassan 2019, Utvecklingen av risken för felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen, PM 2019:6.

Inspektionen för socialförsäkringen 2014, Kommunernas kostnader för assistansverksamhet, Rapport 2014:23.



Inspektionen för socialförsäkringen 2014, Assistansersättning och kommunala stöd till personer med funktionsnedsättning, Rapport 2014:19.

Inyett, 2019 <https://www.inyett.se/detect/>, hämtad 2019-12-16.

Kommunutredningen (Fi 2017:02) 2019, Kvalitet i kommunal verksamhet.

Prop. 1985/86:80, Om ny förvaltningslag.

Prop. 1992/93:159, om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Prop. 1996/97:124, Ändring i socialtjänstlagen.

Prop. 2006/07:80, Bidragsbrottslag.

Prop. 2007/08:160, Utökad elektroniskt informationsutbyte.

Prop. 2013/14:118, Privata utförare av kommunal verksamhet.

Prop. 2017/18:158, Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.

Riksrevisionen 2011, Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? RiR 2011:20.

SCB:s statistikdatabas.

Socialdepartementet 2018, Personlig assistans – analys av en kvasimarknad och dess brottslighet, S2018/00301/FST.

Socialstyrelsen 2013, Ekonomist bistånd – handbok för socialtjänsten.

Socialstyrelsen 2015, Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS – tilläggsuppdrag avseende insatsen personlig assistans.

Socialstyrelsen 2018, Statistik om ekonomiskt bistånd 2017.

Socialstyrelsen 2019, Individ- och familjeomsorg, lägesrapport 2019.

SOU 2008:74, Rätt och riktigt – åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

SOU 2012:6, Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. Betänkande av Utredningen om åtgärder mot fusk, oegentligheter och överutnyttjande av den statliga assistansersättningen.

SOU 2015:7, Krav på privata utförare i välfärden. Slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen.

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



SOU 2018:14, Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Betänkande av Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen.

SOU 2018:88, Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen – Del 1 & 2. Betänkande av LSS-utredningen.

Sveriges Kommuner och Landsting 2009, Rätt utbetalning till Rätt person vid Rätt tillfälle med Rätt belopp.

Sveriges Kommuner och Landsting 2012, Förhindra fusk och oegentligheter.

Sveriges kommuner och landsting, 2015, Koll på assistansen – En handledning för kommunens analys.

Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Köp av verksamhet 2017 – Kommuner, landsting och regioner 2006–2017.

Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Utvärdering SSBTEK.

Sveriges Kommuner och Landsting 2019, Välfärden i siffror – Vi vässar välfärden.

Sveriges Kommuner och Regioner 2019, Kommunernas åtaganden,
<https://skl.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommunernasataganden.3683.html>, hämtad 2019-11-25.

Sveriges Kommuner och Regioner 2019, Motverka fusk och oegentligheter,
<https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/fuskoegentligheterkorruptioninternkontroll/motverkafuskochoegentligheter.11320.html>, hämtad 2019-12-17.

Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm 2015, Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning – probleminventering och rekommendationer, RättsPM 2015:5.