Dokumentansvarig: Elisabet V Sundgren

Dokumentägare: Göran Angergård

Handlingsplan mot välfärdsbrottslighet - Plan - Region Gävleborg

Titel: Handlingsplan mot välfärdsbrottslighet	**Dokumentkategori:** Plan	**Omfattning:** Region Gävleborg
Dokumentägare: Regiondirektör	**Dokumentansvarig:** Avdelningschef Ledningsavdelningen	**Beslutsinstans:** Regiondirektör
Diarienummer:		**Datum för översyn:** Årligen

Innehåll

1. Inledning 3
1.1. Bakgrund 3
1.2. Syfte och målsättning 4
2. Definitioner och begrepp 5
3. Handlingsplan 2025-2027 7
3.1. Ansvar och genomförande 7
3.2. Region Gävleborgs utvecklingsbehov 7
3.3. Fokusområden 8
3.4. Uppföljning och revidering 13
4. Bilaga Omvärldsbevakning och kunskapsunderlag 14

1. Inledning

Det saknas en allmänt vedertagen definition av välfärdsbrott. Men det som kännetecknar denna typ av brottslighet är bedrägerier eller överutnyttjande av de offentliga välfärdssystemen. Det handlar förenklat om utbetalningar som betalas ut på felaktiga grunder. Under senare år har denna typ av brottslighet alltmer hamnat i fokus, inte minst som en följd av den omfattande debatten efter senare års organiserade och gängrelaterade brottslighet.

Flera undersökningar som genomförts av bland annat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Statskontoret och Brottsförebyggande rådet (Brå) visar att välfärdsbrottsligheten tycks öka i omfattning och drabbar såväl kommuner och regioner som statliga myndigheter. Problembilden finns mer utförligt beskriven i bilagan till denna handlingsplan, *Omvärldsbevakning och kunskapsunderlag*, där även källhänvisningar framgår. I denna inledning ges dock en kortfattad beskrivning av varför denna handlingsplan mot välfärdsbrottslighet behövs utifrån Region Gävleborgs nuläge samt efter genomförd omvärldsbevakning och kunskapsöversyn.

SKR bedömer att det finns välfärdsbrottslighet i princip alla verksamheter där det är möjligt att göra en vinst, för en individ, en organisation, en förening eller ett företag. Utgångspunkten är att där det finns pengar och utbetalningar, där finns det välfärdsbrott. Det finns därmed ett flertal områden där det finns risker för välfärdsbrottslighet. Särskilt utpekade riskområden inom regioner är inköp och upphandling, olika typer av stöd- och bidragshantering samt risker inom vårdval och privata utförare. Därutöver har olika rapporter och studier under de senaste åren lyft fram läkemedelsförskrivning och olika typer av intyg såsom sjukintyg som riskområden inom regioner där reglerade yrken kan fungera som möjliggörare för välfärdsbrottslighet.

Välfärdsbrottsligheten inryms dock i ett större sammanhang än den kopplat till den organiserade brottsligheten och inrymmer egentligen alla typer av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, avsiktliga som oavsiktliga. Det är viktigt att belysa att detta inte handlar om ”fusk” utan det handlar om brottslighet av olika slag. Dessa brott orsakar ekonomisk skada för den offentliga sektorn och resulterar ofta i omfattande kvalitetsbrister i den utförda verksamheten vilket drabbar våra mest utsatta grupper i samhället, t.ex. patienter inom hälso-, sjuk- och tandvård. Därtill snedvrider välfärdbrottslighet konkurrensen där de seriösa aktörerna inte kan konkurrera med de oseriösa aktörerna vid exempelvis upphandlingar. Sammantaget kan man konstatera att välfärdsbrottsligheten påverkar medborgarnas tillit till välfärdssystemen och de demokratiska systemen.

1.1. Bakgrund

Region Gävleborg är en stor organisation med cirka 8 000 anställda inom flera olika förvaltningar och bolag. Det finns en rad olika verksamheter som riskerar utsättas för välfärdsbrottslighet, till exempel vid upphandling, i samband med stöd- och bidragsgivning i olika former samt inom hälso-, sjuk- och tandvården.
I dagsläget finns det olika insatser inom Region Gävleborg som bidrar till arbetet mot välfärdsbrottslighet. Dessa har en förebyggande och, i viss mån, upptäckande effekt men de är

inte tillräckliga och arbetet behöver intensifieras ytterligare. De slutsatser som dragits av arbetet med att ta fram denna handlingsplan är att Region Gävleborg behöver stärka sitt arbete inom ett flertal områden, vilka presentas ytterligare under avsnittet *Handlingsplan 2025-2027.*

Under framtagandet av handlingsplanen har det vuxit fram en medvetenhet att arbetet mot välfärdsbrottslighet är komplext och för att insatserna ska bli verkningsfulla kommer det krävas insatser från alla förvaltningar och bolag. Det kommer krävas kunskapshöjande insatser, förbättrade processer inom uppföljning och kontroll samt, inte minst, omvärldsbevakning och samarbete internt och externt eftersom välfärdsbrottslighet är ett område i kontinuerlig utveckling som går över organisations- och sektorsgränser.

Ett lyckosamt arbete mot välfärdsbrottslighet utgår från att se Sverige som en koncern där Region Gävleborgs insatser även bidrar till arbetet mot välfärdsbrottslighet i ett större, nationellt, perspektiv.

1.2. Syfte och målsättning

Strategin mot välfärdsbrottslighet 2025-2027 (RF – 2025-06-03 – § 244) syftar till att stärka och utveckla Region Gävleborgs arbete med att förebygga och motverka välfärdsbrottslighet. Strategin pekar ut en övergripande inriktning och fastställer fem fokusområden som ska prioriteras inom Region Gävleborg de kommande tre åren. Denna handlingsplan förtydligar strategins implementering och genomförande.

Handlingsplanen tydliggör fokusområdena genom att definiera konkreta aktiviteter som ska genomföras av samtliga nämndsförvaltningar och de majoritetsägda bolagen i syfte att förebygga, upptäcka och motverka förekomsten av välfärdsbrott. Målsättningen är att säkerställa att medlen används till det de ska användas till och, i förlängningen, att tilliten till Region Gävleborg och välfärdssystemen upprätthålls.

Handlingsplanen har tagits fram utifrån det kunskapsläge som finns inom området i dagsläget, vilket presenteras ytterligare i bilagan till detta dokument, *Omvärldsbevakning och kunskapsunderlag*. De aktiviteter som föreslås utgår därmed från en kunskapsbaserad ansats.

Arbetet mot välfärdsbrottslighet kommer dock inte vara klart vid utgången av 2027 utan kommer behöva fortsätta även efter denna period men denna handlingsplan ger en initial styrning av arbetet inom utpekade områden.

2. Definitioner och begrepp

Välfärdsbrottslighet
Region Gävleborg använder SKRs[1] definition av välfärdsbrottslighet: När en aktör – företag, förening eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommuners och regioners välfärdssystem för egen vinning.

Begreppet definieras brett och innefattar såväl oavsiktliga fel som systematisk och organiserad välfärdsbrottslighet. SKR poängterar dock att det inte finns en enhetlig nationell definition av begreppet välfärdsbrottslighet. Vad som däremot anses vedertaget är att välfärdsbrott karaktäriseras av bedrägerier eller överutnyttjande av de offentliga välfärdssystemen.

Otillåten påverkan
SKR beskriver välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan som närbesläktade. *Otillåten påverkan* är ett samlingsbegrepp för handlingar som syftar till att påverka en tjänsteperson eller förtroendevald att agera på ett annat sätt än denne tänkt, till exempel fatta ett annat beslut inom ramen för myndighetsutövning. Otillåten påverkan kan innebära brottsliga handlingar men också handlingar som inte är brott i juridisk mening. En händelse kan till exempel betecknas som otillåten påverkan om den drabbade uppfattar att syftet var att påverka tjänsteutövningen.

Organiserad brottslighet
Välfärdsbrottslighet är nära kopplat till den organiserade brottsligheten. *Organiserad brottslighet* är, också det ett samlingsbegrepp för olika typer av brottslighet där minst två personer som varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete i syfte att uppnå ekonomisk vinning[2].

Felaktiga utbetalningar
Med ”Felaktiga utbetalningar”, ofta förkortad FUT, från välfärdssystemen menas förmån eller stöd som beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt eller lågt belopp. Oavsett om felet är avsiktligt eller inte så innebär en felaktig utbetalning att skattemedel används på ett inkorrekt sätt. De felaktiga utbetalningarna kan ske till såväl enskilda som företag och andra organisationer. Begreppet felaktiga utbetalningar inbegriper visserligen utbetalningar som blivit felaktiga på grund av välfärdsbrott men ska inte ses som synonymt till vare sig välfärdsbrott eller fusk.

Infiltratör och möjliggörare
En särskild form av otillåten påverkan är påverkan genom s.k. möjliggörare. Brå beskriver i en nyligen publicerad rapport[3] att en möjliggörare är en individ som använder sitt yrke eller arbets- eller uppdragsgivares lokaler, fordon eller mandat för att hjälpa personer i kriminella nätverk. Andra benämningar för samma aktörer kan vara insiders eller infiltratörer. Enligt Brå

[1] Sveriges Kommuner och Regioner
[2] Ekobrottsmyndigheten
[3] Brottsförebyggande rådet (2024). *Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor.*

förkommer infiltration i Sveriges samtliga regioner och kommuner och i ett stort antal branscher.

Genom möjliggörare i den offentliga förvaltningen kan en extern part utöva påverkan eller tillskansa sig information. Möjliggörare kan t.ex. användas för att förmedla information om känsliga personuppgifter eller möjliga brottsupplägg, underlätta logistik, skapa legitima fasader eller underlätta felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En möjliggörare skulle kunna vara en handläggare, en läkare eller en tandläkare där rollen eller positionen utnyttjas för kriminella syften.

3. Handlingsplan 2025-2027

3.1. Ansvar och genomförande

Handlingsplanen ska genomföras under perioden 2025-2027 och består av fem fokusområden med tillhörande aktiviteter. Nämndsförvaltningarna och de majoritetsägda bolagen ansvarar för att integrera arbete mot välfärdsbrottslighet i sina verksamheter och har därigenom ansvar att bidra till handlingsplanenens genomförande och måluppfyllelse.

Den operativt ansvariga verksamheten ansvarar för att planera och implementera aktiviteterna med tillhörande resurser inom sin verksamhet. Verksamheterna ansvarar även för att identifiera och efterfråga det stöd som behövs från andra verksamheter, exempelvis juridiskt stöd.

Nämndsförvaltningarnas och bolagens arbete inom ramen för denna handlingsplan ska vara klart senast vid utgången av 2027.

Området utgör en del av arbetet med intern kontroll och ska redovisas inom ramen för detta.

3.2. Region Gävleborgs utvecklingsbehov

Under arbetet med att ta fram handlingsplanen har det blivit tydligt att Region Gävleborgs problembild och utvecklingsbehov liknar de som beskrivs i olika studier och rapporter samt av de erfarenheter som andra kommuner och regioner lyfter fram. Riskerna är som störst där det finns pengar och utbetalningar, varvid inköp och upphandling samt stöd- och bidragsgivning är två områden där risk för välfärdsbrottslighet är som störst. Vidare finns det uttalade risker inom hälso- sjuk- och tandvården.

För att Region Gävleborg effektivt ska kunna bekämpa välfärdsbrottslighet är det även viktigt att vi tillsammans stärker den organisatoriska kulturen och etiken samt ökar medvetenheten om denna typ av brottslighet. Det första steget i det förebyggande arbetet måste innefatta insatser som syftar till att höja medvetenheten om problemet och dess konsekvenser inom hela organisationen. Det handlar om att informera medarbetare, chefer och förtroendevalda om välfärdsbrottslighet och dess olika uttrycksformer. En viktig del i detta är även att informera och öka kunskapen kring problematiken avseende otillåten påverkan och infiltration. Först när kunskap och kompetens finns inom organisationen kan det omsättas till faktisk verksamhet som bidrar till reell motståndskraft mot välfärdsbrottslighet.

Vidare behöver de organisatoriska förutsättningarna finnas på plats för att Region Gävleborg ska kunna arbeta effektivt mot välfärdsbrottslighet. Detta handlar om att organisera resurser på ett sätt som möjliggör ett ändamålsenligt och effektivt arbete. Det behöver finnas en intern kapacitet där det till exempel finns resurser och kompetens till att utreda och granska ärenden vid behov. Arbetet behöver ske regionövergripande med en balans mellan den strategiskt samordnande nivån och det operativa utförandet, vilket behöver reflekteras i en tydlig ansvarsfördelning i organisationen. I detta arbete krävs även samverkan, både internt inom organisationen och externt, där olika typer av samverkansformer etableras inom alla nivåer i organisationen.

Det är viktigt att hela organisationen systematiskt beaktar risker kopplat mot välfärdsbrottslighet och processen för detta bör ingå i redan befintliga strukturer inom den interna kontrollen. Därtill krävs ytterligare robusthet och motståndskraft vad gäller risker avseende interna oegentligheter med riktade insatser för att förstärka processer gällande exempelvis bakgrundskontroller av nyanställda samt granskning och kontroll av bisysslor.

3.3. Fokusområden

Fokusområde 1 - Kompetenshöjande insatser, förbättrad lägesbild och stärkt samverkan

Mål:

- Den generella kunskapsnivån om välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan ska öka.
- Kunskapen om välfärdsbrottslighetens påverkan på den egna verksamheten ska öka.
- Region Gävleborg förbättrar lägesbilden och stärker samverkan för att motverka välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan.

Aktivitet	**Operativt ansvarig verksamhet**
Skapa en intern kunskapsbank och metodstöd på Plexus om välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan.	Regionstabsförvaltning (Ledningsavdelning) med stöd av relevanta funktioner såsom kommunikation.
Ta fram en e-utbildning för alla chefer och medarbetare för att säkerställa grundläggande kompetens avseende välfärdsbrottslighet.	Regionstabsförvaltning (Ledningsavdelning) med stöd av relevanta funktioner såsom HR och kommunikation.
Skapa och implementera en process för att systematiskt utbilda medarbetare och chefer inom välfärdsbrottslighet, korruption och otillåten påverkan.	HR-förvaltning.

Erbjuda specifik utbildning för att effektivt identifiera och hantera otillåten påverkan och tecken på infiltration för utvalda yrkeskategorier och förtroendevalda.	HR-förvaltning med stöd av relevanta funktioner såsom Regionstabsförvaltning (Ledningsavdelning).
Utveckla samarbeten och nätverk med externa aktörer såsom regioner, kommuner och myndigheter kring välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan inom berörda verksamhetsområden.	Samtliga berörda verksamheter.
Utveckla och implementera indikatorer och statistik för att följa resultatet av arbetet mot välfärdsbrottslighet.	Ekonomiförvaltningen med stöd av relevanta funktioner.

Fokusområde 2 - Organisatoriska förutsättningar, robusthet och intern kapacitet

Mål:

- Region Gävleborg har organisatoriska förutsättningar som möjliggör ett ändamålsenligt och effektivt arbete mot välfärdsbrottslighet.
- För förvaltningsorganisationerna tillgodoses ett resurseffektivt stöd genom en centralt placerad funktion som stödjer nyckelfunktioner (linjechefer och handläggare) lokalt avseende granskning, fördjupad uppföljning och utredning. Denna funktion ansvar även för samordning och kunskapsinhämtning avseende samverkan och deltagande i olika nätverk.
- Det finns strukturer och stöd för nämnder och bolagsstyrelser att upprätta riskanalyser med fokus på att identifiera och analysera risker kopplat till välfärdsbrottslighet.
- Det finns interna processer och rutiner som möjliggör robusthet och motståndskraft avseende interna oegentligheter och otillåten påverkan.

Aktivitet	**Operativt ansvarig verksamhet**
Inrätta en tvärprofessionell funktion för fördjupad granskning, utredning och uppföljning. Denna funktion ansvarar även för central samordning och kunskapsinhämtning gällande Regions Gävleborgs samverkan med externa aktörer och deltagande i nätverk.	Regionstabsförvaltning (Ledningsavdelning) med representanter från utpekade nämndsförvaltningar och bolag.

Uppdatera rutinen ”Hot och våld - Rutin Region Gävleborg” och inkludera otillåten påverkan och infiltration.	HR-förvaltning.
Säkerställa att risker för välfärdsbrott, otillåten påverkan och korruption särskilt uppmärksammas i nämndernas och bolagens internkontrollplan samt i verksamhetsnära riskanalyser.	Samtliga berörda verksamheter.
Säkerställa den interna kontrollen i hantering av anställdas bisysslor och andra bindningar.	HR-förvaltning.
Översyn av möjligheter till (utökade) bakgrundskontroller av nya medarbetare utifrån rådande lagstiftning.	HR-förvaltning med stöd av relevanta funktioner såsom juridik och säkerhet- och beredskap.

Fokusområde 3 - Processer och rutiner inom inköp/upphandling och uppföljning av externa aktörer enligt LOU, LOV, nationella taxan och tandvårdsstöd

Mål:

- Region Gävleborg har ändamålsenliga processer och rutiner inom inköp och upphandling där kontroll och uppföljning av externa aktörer skapar en god förmåga att kunna förebygga, förhindra och agera mot välfärdsbrottslighet.

Aktivitet	**Operativt ansvarig verksamhet**
Översyn av förutsättningar till utökade bakgrundskontroller av individer och företrädare för bolag inför avtalstecknande och vid avtalsuppföljning.	Ekonomiförvaltning (Inköpsavdelning) och Regionstabsförvaltning (Hälsoval- och tandvårdsavdelning) med stöd av relevanta funktioner såsom juridik.
Utveckla arbetet kring oanmäld tillsyn av externa verksamheter som Region Gävleborg har tecknat avtal med.	Ekonomiförvaltning (Inköpsavdelning) och Regionstabsförvaltning (Hälsoval- och tandvårdsavdelning).
Utveckla en process med rutiner och checklistor avseende granskning och uppföljning av utförare inom Hälsoval (LOV) i syfte att förebygga, förhindra och kunna agera mot välfärdsbrottslighet.	Regionstabsförvaltning (Hälsoval- och tandvårdsavdelning) med stöd av relevanta funktioner såsom Ledningsavdelningen och juridik.
Utveckla en process med rutiner och checklistor, för att systematiskt leta och kontrollera före, under och efter avtalsskrivning enligt LOU i syfte att förebygga, förhindra och kunna agera mot välfärdsbrottslighet.	Ekonomiförvaltning (Inköpsavdelning) stöd av relevanta funktioner såsom Ledningsavdelningen och juridik.
Översyn och analys av regelverk och interna rutiner avseende tandvårdsstöd.	Regionstabsförvaltning (Hälsoval- och tandvårdsavdelning) med stöd av relevanta funktioner såsom Ledningsavdelningen och juridik.
Översyn och analys av regelverk och interna rutiner avseende utbetalningar inom nationella taxan, LOL och LOF.	Regionstabsförvaltning (Hälsoval- och tandvårdsavdelning) med stöd av relevanta funktioner såsom Ledningsavdelningen och juridik.

Översyn av förutsättningar att utveckla och implementera automatiserade processer/AI för att kontrollera och följa upp felaktigheter i syfte att upptäcka välfärdsbrottslighet.	IT-förvaltning i samverkan med berörda verksamheter.
Tydliggöra och vid behov skärpa konsekvenser vid bristande efterlevnad av avtal, kontrakt och överenskommelser, exempelvis möjligheterna till uppsägning, vitesföreläggande eller återkrav.	Ekonomiförvaltning (Inköpsavdelning) och Regionstabsförvaltning (Hälsoval- och tandvårdsavdelning) med stöd av relevanta funktioner såsom juridik.

Fokusområde 4 - Processer och rutiner inom stöd- och bidragshantering

Mål:

- Region Gävleborg har ändamålsenliga processer och rutiner gällande stöd- och bidragshantering till företag, föreningar, organisationer eller individer som skapar en god förmåga att kunna förebygga, förhindra och agera mot välfärdsbrottslighet.

Aktivitet	**Operativt ansvarig verksamhet**
Utveckla och implementera processer, rutiner och dokumentation för kontroller och uppföljning, i syfte att förebygga, förhindra och kunna agera mot välfärdsbrottslighet, vid stöd- och bidragsgivning till externa aktörer.	Samtliga berörda verksamheter med stöd av relevanta funktioner såsom juridik.
Översyn av förutsättningar att utveckla och implementera automatiserade processer/AI för att kontrollera och följa upp felaktigheter i syfte att upptäcka välfärdsbrottslighet.	IT-förvaltning i samverkan med berörda verksamheter.

Fokusområde 5 - Processer och rutiner inom hälso- och sjukvård

Mål:

- Region Gävleborg har ändamålsenliga processer och rutiner gällande analys och kontroll avseende läkemedelsförskrivning och utfärdande av intyg och medicinska underlag.
- Region Gävleborg har rutiner för att kunna uppfylla underrättelseskyldigheten om felaktig folkbokföring.

Aktivitet	**Operativt ansvarig verksamhet**
Kontroll och uppföljning av läkemedelsförskrivning.	Läkemedelsenheten.
Utveckla arbetssätt och analys av utfärdande av intyg och medicinska underlag.	Ledningsstöd Hälso- och sjukvård med stöd av relevanta funktioner inom HR och Hälsovalskontoret.
Framtagande av rutin gällande anmälan av misstanke om felaktig folkbokföring.	Ledningsstöd Hälso- och sjukvård.

3.4. Uppföljning och revidering

Handlingsplanen gäller under perioden 2025-2027 och kan revideras vid behov.

Nämndsförvaltningarna och bolagen ska löpande följa upp sitt arbete mot välfärdsbrottslighet inom ramen för sin internkontroll. Vidare ska regionstyrelsen följa upp det sammanhållande arbetet inom ramen för uppföljning av internkontrollen.

4. Bilaga Omvärldsbevakning och kunskapsunderlag

Omfattning och riskområden

I detta avsnitt presenteras en beskrivning av välfärdsbrottslighetens omfattning utifrån dagens kunskapsläge samt en redogörelse av vilka generella riskområden som identifierats inom offentlig sektor vad gäller välfärdsbrottslighet. Därutöver presenteras riskområden som identifierats specifikt för regioner.

Omfattning

Det finns idag ingen säker kunskap om välfärdsbrottslighetens omfattning i Sverige. Man brukar dock diskutera välfärdsbrottslighet i anknytning till *felaktiga utbetalningar,* ofta förkortad FUT. Ekonomistyrningsverket (ESV) bedömer att omkring 2 procent av de totala utbetalningarna från de statliga välfärdssystemen var felaktiga under 2021[4]. Det motsvarar omkring 13-16 miljarder kronor. ESVs uppdrag är dock begränsad till de utbetalningar som hanteras av statliga myndigheter och det är därför svårt att fastställa i vilken utsträckning kommuner och regioner utsätts för välfärdsbrottslighet. Detta trots att regionerna, tillsammans med kommunerna, är de största köparna av privata välfärdstjänster.

SKR bedömer att välfärdsbrottslighet finns i alla verksamheter där det är möjligt att göra en vinst. Där det finns pengar, där finns det välfärdsbrottslighet. I en rapport framtagen av bland andra Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen från 2023 beskrivs hur den organiserade brottsligheten expanderat till kommunala välfärdstjänster[5]. Där staten tidigare har varit det huvudsakliga målet ser man nu att även kommuners och regioners välfärdsutbetalningar angrips.

Socialstyrelsen har även kartlagt och analyserat regionernas och kommunernas arbete mot välfärdsbrottslighet inom hälso-, sjuk- och tandvården[6]. Enligt denna rapport uppger flera av de som arbetar mot välfärdsbrottslighet inom kommuner och regioner att brottsuppläggen blir fler och mer avancerade, och att problemet tycks öka inom just hälso-, sjuk- och tandvården. Det saknas dock kvantitativa uppgifter för att bedöma omfattningen, enligt rapporten.

Omfattningen av välfärdsbrottsligheten tycks därmed vara omfattande och samtliga områden där det finns en vinst att göra, antingen för enskild eller en organisation, kan drabbas av välfärdsbrottslighet i olika former. Det finns generella riskområden som är typiska för all offentlig sektor, såsom inköp och upphandling samt stöd- och bidragshantering, men det finns även områden som är särskilt utpekade inom regioner, vilka presenteras i tabellen nedan.

[4] Ekonomistyrningsverket (2023). *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*
[5] Polismyndigheten m.fl. (2023). *Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2023.*
[6] Socialstyrelsen (2024). *Välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård och tandvård.*

Kommuner,	Regioner
Ekonomiskt bistånd, Bostadsanpassningsbidrag	
Anhöriganställning	Hjälpmedel
LSS, Särskilt boende, Hemtjänst, Färdtjänst	Läkemedel
Förskola, hem för vård och boende (HVB), personlig assistans, särskilda boenden, korttidsvård	Vårdval
Parkeringstillstånd, föreningsbidrag, bygglov, alkoholtillstånd	Upphandlad vård
Hyreskontrakt	Nationella taxan
Markrättigheter	Läkarintyg, Sjukskrivningsintyg
Bygg- och exploateringsverksamhet	Recept, Remisser

Källa: SKR, särskilt riskfyllda områden inom kommuner och regioner

Sammanfattningsvis kan man konstatera att välfärdsbrottslighet är komplext och innefattar flera olika företeelser, från oavsiktliga till avsiktliga fel, till ekonomisk och organiserad brottslighet. Det är dock viktigt att belysa att det inte handlar om ”fusk” utan det handlar om brottslighet av olika slag. Dessa brott orsakar ekonomisk skada för den offentliga sektorn och resulterar ofta i omfattande kvalitetsbrister i den utförda verksamheten vilket drabbar våra mest utsatta grupper i samhället, t.ex. patienter inom hälso-sjuk och tandvård.



Källa: EBM

Riskområden

Risker inom inköp och upphandling

Det har länge varit känt att inköp och upphandling är ett särskilt utsatt riskområde varvid korrekt genomförda upphandlingar, systematisk avtalsuppföljning och en vaksamhet mot anbudskarteller är av största vikt för att hindra oseriösa aktörer från offentlig upphandling. Konkurrensverket beskriver till exempel att upphandling är en av de offentliga aktiviteterna

som är mest utsatt för bedrägeri och korruption[7]. Korruption och välfärdsbrottslighet inom offentlig upphandling skadar medborgarnas förtroende för det offentliga och det leder ofta till dyrare upphandlingar på bekostnad av skattemedel.

Under de senaste åren har det blivit tydligare att företag allt oftare används som fasad för att begå brott. I en rapport framtagen av bland andra Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten använder 80 procent av alla kriminella nätverk inom EU sig av företag som brottsverktyg[8]. Vidare har en tredjedel av de personer som förekommer i Polisens underrättelsedatabas koppling eller flera kopplingar till bolag. Orsakerna till ökningen av företag som brottsverktyg är många men för att nämna några så är det låg upptäcktsrisk och låga straff för denna typ av ekonomisk brottslighet, det finnas en stor tillgång till målvakter som kan agera företrädare samt att det är lätt och relativt billigt att starta bolag.

De negativa effekterna av att oseriösa aktörer kommer in som leverantörer inom den offentliga affären är många. Förutom att det leder till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet vilket ger ekonomiska skadeverkningar så snedvrider det även konkurrensen där de seriösa aktörerna inte kan överleva. Det leder även ofta till kvalitetsbrister i utförandet av välfärdstjänsterna som i värsta fall kan leda till risk för hälsa och liv hos kund eller patient. Arbetsförhållandena för anställda inom dessa oseriösa företag kan också vara dåliga, där arbetsmiljön kan vara riskfylld. Det är till exempel vanligt att dessa företag använder sig av det som brukar benämnas som arbetslivskriminalitet där vit och svart arbetskraft används parallellt och människor utnyttjas[9].

Brottsförebyggande rådet (Brå) har haft i uppdrag av regeringen att öka kunskapen om välfärdsbrott där företag eller föreningar används som brottsverktyg och som riktar sig mot kommuner och regioner[10]. I den framtagna rapporten framgår det att det är viktigt att förhindra oseriösa aktörers tillträde till marknaden för välfärdstjänster, men att det samtidigt kan vara svårt i praktiken att utestänga företag vid upphandlingar. Några utmaningar som lyfts fram är det kan vara svårt att identifiera de oseriösa aktörerna då de reella företrädarna kan vara i bakgrunden med bulvaner och målvakter som frontar, svårigheter med lämplighetsprövning samt svårigheter att upptäcka de faktiska ägar-och ledningsförhållandena.

Vidare belyser Brå att uteslutningsgrunderna vid upphandlingar och valfrihetsystem behöver skärpas och bli mer tillämpbara. Det kan till exempel vara svårt att neka tillträde till marknaden inom lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) men även att det tycks finnas en viss problematik för kommuner och regioner att tolka hur de nya uteslutningsgrunderna inom lag (2016:1145) (LOU) kan och bör användas. Denna problembild förstärks även i en rapport av Socialstyrelsen[11] där det framgår att valet av upphandlingsförfarande ger olika förutsättningar för att både hindra och följa upp potentiella felaktigheter och brott.

[7] Konkurrensverket (2024). *Korruption inom offentlig upphandling.*
[8] Polismyndigheten m.fl. (2024). *Historikbolag som brottsverktyg.*
[9] Arbetsmiljöverket (2024). Arbetslivskriminalitet.
[10] Brottsförebyggande rådet (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – fel och oegentligheter bland företag och föreningar.*
[11] Socialstyrelsen (2024). *Välfärdsbrottslighet inom hälso- och sjukvård och tandvård.*

Av rapporten framgår att upphandling enligt LOU ofta ger komplexa avtal eftersom många krav ställs vid upphandlingen. Det kan ge goda förutsättningar för uppföljning och insyn i leverantörens verksamhet. Intervjupersonerna som intervjuats i kartläggningen påtalar dock att problem uppstår när den tjänst som ska levereras inte är tydligt definierad och när det saknas ändamålsenliga uppföljningsmetoder. Flera regioner saknar kapacitet för att följa upp alla väsentliga krav i avtalen. Uppföljningen kan även kräva samverkan mellan olika delar av regionernas förvaltningar. Flera regioner uppger exempelvis att svag intern samverkan kan leda till bristande uppföljning.

Upphandling enligt LOV ger enligt flera regioner små möjligheter att utestänga oseriösa aktörer. Regionerna har svårt att neka vårdgivaren uppdrag enligt LOV, trots att de tycker sig ha goda skäl för det. Det kan exempelvis gälla en region som mottagit en ansökan om avtal från en vårdgivare som misskött sitt uppdrag i en annan region, men det saknas en fällande dom eftersom den andra regionen valde att häva avtalet.

Vidare framgår det av rapporten att avtal gällande privatpraktiserande läkare och fysioterapeuter som verkar enligt lag (1993:1651) om läkarvårdsersättning (LOL) samt enligt lag (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (LOF) kan vara särskilt komplexa och svåra att följa upp. Flera regioner anger att sådana avtal ofta ger begränsade möjligheter till kravställning, uppföljning och sanktioner.

Risker inom hälso- och sjukvården och den regionala tandvården

Socialstyrelsens kartläggning av regioners och kommuners arbete mot välfärdsbrottslighet inom hälso-, sjuk- och tandvården belyser även att den regionalt finansierade tandvården som extra utsatt för risker vad gäller överbehandling och felfakturering. Regionerna och kommunerna har även uppmärksammat felaktigheter inom läkemedelsförskrivning och läkemedelshantering. Vidare framgår det av rapporten att både regioner och kommuner har identifierat felaktigheter och oegentligheter kopplat till intyg och medicinska underlag från sjukvården.

Enligt rapporten från Socialstyrelsen kan välfärdsbrottslighet få betydande konsekvenser för patientsäkerheten och vårdkvaliteten. Oavsett om vårdgivaren får en fast eller rörlig ersättning så kan oegentligheter förekomma till följd felaktiga behandlingar. Får vårdgivaren en fast ersättning kan den exempelvis underlåta att genomföra arbetsuppgifter för att spara pengar, så som att inte genomföra undersökningar eller skicka prover till analys. Får vårdgivaren istället en rörlig ersättning kan den genomföra onödigt många eller omotiverade behandlingar. Rapporten belyser till exempel att det finns regioner som har identifierat vårdgivare som genomfört omfattande tandvårdsbehandlingar på personer i livets slutskede.

Risker och utmaningar inom den regionalt finansierade tandvården
Som nämnts tidigare så framgår det i Socialstyrelsens rapport att de regioner som ingått i kartläggningen anser att den regionalt finansierade tandvården är särskilt utsatt för välfärdsbrottslighet. Den regionalt finansierade tandvården består huvudsakligen av barn- och ungdomstandvård och tandvård till personer med ett omfattande behov av vård- och omsorgsinsatser. Det är nödvändig tandvård (N), tandvård som ett led i sjukdomsbehandling (S) och tandvård till personer med funktionsnedsättning eller långvarig sjukdom (F). Ekonomiskt stöd inom dessa områden möjliggör för vissa grupper att få tillgång till tandvård och fyller därmed en viktig funktion för den enskilde, likväl som de kan bidra till en mer jämlik tandvård.

I kartläggningen framkommer det att det primärt är inom N-tandvården och F-tandvården som utmaningar och brister uppmärksammats. De intervjuade regionerna upplever inte att S-tandvården är särskilt utsatt, då det finns en tilltro till systemet med förhandsbedömningar och fakturakontroller. Flera regioner beskriver dock att de har upptäckt brister vid granskning av tandvårdsjournaler. Det kan handla om att fakturerad vård inte överensstämmer med journalförd vård eller att den utförda vården inte alltid är lämplig utifrån patienternas behov och allmäntillstånd eller regionens regelverk.

Socialstyrelsens rapport belyser även att en annan återkommande iakttagelse från flera regioner är att behandlingar och åtgärdskoder kombineras på ett otillåtet sätt eller utförs av en yrkesverksam som inte är behörig för att utföra den aktuella åtgärden. Det är ofta svårt för regionen att avgöra om detta beror på ett brottsligt agerande, överutnyttjande eller okunskap. Regionerna beskriver att regelverket är invecklat och att systemstöd för både inrapportering och uppföljning är dåligt utvecklade.

Risker och utmaningar kopplade till läkemedelsförskrivning och läkemedelshantering
I Socialstyrelsens rapport beskrivs att flera regioner har uppmärksammat att felaktig förskrivning av läkemedel förekommer. Intervjuade personer beskriver framför allt problem inom primärvården, men utesluter inte att problematiken även kan förekomma inom den specialiserade vården. Exempel på felaktigheter som har lyfts i intervjuerna med regionerna är:

- Överförskrivning och felaktig förskrivning av läkemedel.
- Felaktigt nyttjande av läkemedelsförmåner.
- Förskrivning som gynnar den egna verksamheten.

Av rapporten framgår dock att flera av de intervjuade regionerna beskriver att de är medvetna om risker med felaktig läkemedelsförskrivning och om behovet av bättre kontroll, men att de saknar kapacitet för detaljerade uppföljningar. Ett par av regionerna beskriver därtill att det finns en oro för felaktigheter, men att de inte vet på vilket sätt de ska utforma effektiva kontroller. Andra regioner beskriver att de har resursstarka läkemedelsenheter som gör omfattande uppföljningar.

Ett annat problem som regionerna lyfter, enligt rapporten, är att de har begränsad insyn i förskrivningen. Det är verksamhetschefen som har det övergripande ansvaret för den hälso- och sjukvårdsverksamhet som bedrivs och som ska säkerställa att bland annat patientens

säkerhet i vården tillgodoses. En region som exempelvis identifierat att en privat vårdgivare förskrivit onormalt stora mängder läkemedel, och vill undersöka detta närmare, måste begära av verksamhetschefen att få ta del av både avidentifierade patientjournaler och uppgifter om den förskrivande läkaren. Detta uppfattas av regionerna som ett problem, särskilt om det är verksamhetschefen själv som är föremål för granskningen.

Risker och utmaningar kopplade till intygsutfärdande
Enligt Socialstyrelsens rapport har flera regioner och kommuner som ingått i kartläggningen identifierat eller misstänker oegentligheter när det gäller sjukintyg och vaccinationsintyg, eller de försäkringsmedicinska utredningar som regionerna ska göra på begäran av Försäkringskassan. Regionerna är i dessa situationer inte utsatta för brott, men utför eller bekostar aktiviteter som i sin tur möjliggör välfärdsbrott mot andra delar av samhället, exempelvis insatser som bekostas av kommunerna eller utbetalningar från myndigheter. Flera regioner pekar ut detta som ett riskområde som behöver kartläggas ytterligare. Att det förekommer felaktigheter i intyg kan också bero på andra felaktigheter än uppsåt till brott, som misstag eller okunskap. Ett exempel på brottslighet som några regioner har upptäckt är läkare som har utfärdat intyg trots att patienten inte är sjuk. Det kan ske mot mutor eller hot och otillåten påverkan. Detta behöver särskiljas från läkare som har utsatts för bedrägeri och inte identifierat att patienten simulerar eller överdriver sin ohälsa eller sin funktionsnedsättning.

Slutligen framgår det av rapporten att företrädare för regionerna uppger att de ofta har svårt att identifiera oegentligheter kopplat till intygsutfärdande på egen hand och att det finns behov av mer samverkan och informationsutbyte med andra aktörer såsom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller andra kommuner. Sekretesslagstiftningen upplevs dock ofta som ett hinder för denna samverkan.

Risker inom stöd- och bidragsgivning

Vidare lyfts stöd- och bidragsgivning fram som ett riskområde. Inom Sveriges regioner och kommuner hanteras stora utbetalningar i form av bidrag till olika organisationsformer och ett särskilt riskfyllt område är bidragsgivning till föreningar. Enligt Statistikmyndigheten (SCB) uppgick exempelvis under 2022 de sammanlagda bidragen från kommuner och regioner till ideella föreningar, inklusive stiftelser, till totalt 8,3 miljarder kronor[12]. Med tanke på omfattningen av de bidrag som betalas ut är det därmed viktigt att bidragsgivningen till dessa föreningar går till den verksamhet som avses och att bidragen används enligt fastställda villkor.

Brå konstaterar att felaktigheter inom föreningsbidrag kan vara särskilt svårt att upptäcka eftersom en och samma förening kan beviljas stöd från flera håll. Det finns uppenbara risker att nämnder inom en och samma region eller kommun beviljar ekonomiskt stöd till samma förening men risk finns även att ekonomiskt stöd betalas ut till samma aktör av andra aktörer, såsom myndigheter.[13] Brå belyser att felaktiga utbetalningar till föreningar kan bero på ett flertal olika anledningar. I rapporten har man sammanställt olika typer av felaktigheter som

[12] Statistikmyndigheten (2024). *Det civila samhället 2022 – slutrapport inklusive satelliträkenskaper.*
[13] Brottsförebyggande rådet (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – fel och oegentligheter bland företag och föreningar.*

uppmärksammats av tjänstepersoner som handlägger och utreder föreningsbidrag inom kommuner och regioner. Felaktigheterna har uppmärksammats inom ett flertal olika typer av föreningar, såsom idrottsföreningar, kulturföreningar, etniska föreningar och studieförbund.

Storleken på de felaktiga utbetalningarna varierar från mindre belopp till större belopp på 100 000-tals kronor. Det konstateras även att regionernas budget för föreningsbidrag generellt är större än kommunernas och stödjer ofta kommunöverskridande projekt, såsom museer och intresseorganisationer på distriktsnivå, vilka ofta har mer omfattande verksamheter än de som får kommunala bidrag.

Interna oegentligheter, infiltration och otillåten påverkan kan innebära risker

Brå beskriver i en nyligen publicerad rapport problematiken kring när offentligt anställda fungerar som möjliggörare för kriminella nätverk.[14] En möjliggörare beskrivs i denna rapport som en person som missbrukar sin anställning eller sitt uppdrag i kommunal, statlig eller privat sektor till förmån för kriminella nätverk. Rapporten ger en bred bild av vilka olika uppgifter möjliggörare utför åt kriminella nätverk, hur deras relationer med motparten i nätverken ser ut, vilka följder deras handlingar får och hur arbetsgivare och andra aktörer kan förebygga och motverka möjliggörare. Studien visar dock att det är svårt för arbetsgivare att upptäcka och utreda möjliggörare. Arbetsgivarnas erfarenhet och mandat att utreda varierar, från arbetsgivare inom rättsväsendet som har stora möjligheter, till mindre kommuner eller regioner som sällan har utsedda funktioner för sådant.

Rapporten belyser vikten av att kunna genomföra bakgrundskontroller vid rekrytering och under en anställning, vilket kan vara en utmaning för kommuner och regioner. Det lyfts även fram att det är av yttersta vikt att följa rutinerna vid rekrytering, med särskilt fokus på att ställa rätt frågor vid intervjuer, noggrann referenstagning och CV-granskning. Syftet är att kartlägga sårbarheter, men dessa förändras även under anställningens gång.

Även PWC lyfter fram att välfärdsbrott kan ske på många olika sätt och belyser att möjliggörare och infiltratörer kan fungera som hävstång med direkt koppling till den kriminella ekonomin[15]. I detta sammanhang lyfts till exempel att olika former av intyg kan öppna välfärdens dörrar. Läkare kan till exempel utfärda sjukintyg till Försäkringskassan, försörjningsstöd från kommunen eller utlåtande om behov av personlig assistans. Det kan också handla om intyg vid narkotikakontroller eller intyg för att skjuta upp förhör eller process i domstol. Intyg kan också vara förfalskade.

Bristande kontroll och rapportering av bisysslor kan även tyda på risk för välfärdsbrott. Bisysslor kan nämligen i vissa fall användas för att ta emot eller på annat sätt kanalisera mutor, primärt genom eget bolag. I en rapport från Polisen där det framgår ärenden där så har skett beskrivs att de brottsliga uppläggen i vissa fall hade kunnat upptäckas tidigare alternativt motverkas om muttagarens organisation inhämtat mer information om anställdas bisysslor[16]. I rapporten framgår att stickprovskontroller av bisysslor och tydliga regelverk är effektiva

[14] Brottsförebyggande rådet (2024). *Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor.*
[15] Sveriges kommuner och regioner (2024). Checklista och vägledning för att motverka välfärdsbrott.
[16] Polisen (2024). *Korruption i Sverige – en lägesbild.*

verktyg för uppföljning och kontroll av bisysslor. Utöver detta krävs systematisk utbildning för att fortlöpande utbilda anställda kring vilka regler som gäller.

Brå beskriver att den upplevda utsattheten för otillåten påverkan ökar hos både tjänstepersoner och förtroendevalda i kommuner och regioner[17]. Utöver att otillåten påverkan innebär en otrygg arbetsmiljö så ökar risker för välfärdsbrott via de som utsätts för påverkan eller hot. Risken för otillåten påverkan tycks dessutom öka i takt med att insatser vidtas för att motverka välfärdsbrottslighet.

Enligt SKR kan otillåten påverkan ta sig olika uttryck:

- Trakasserier – grova förolämpningar, obehagliga mejl, sms eller samtal, skuldbeläggning, olovlig filmning och fotografering, olovliga anspelningar.
- Hot – hot om våld, dödshot, hot mot anhöriga eller utpressning.
- Våld – knuff eller liknande, sparkar eller slag.
- Korruption – otillbörliga erbjudanden eller otillbörliga relationer.

Framgångsfaktorer

I detta avsnitt presenteras olika framgångsfaktorer för ett lyckat arbete mot välfärdsbrottslighet.

Mer systematiskt uppföljnings- och kontrollarbete behövs

Flera rapporter visar att kommuner och regioner generellt sett behöver bli bättre på att identifiera, kontrollera och följa upp risker kopplat till välfärdsbrottslighet. Brå bedömer att ett mer systematiskt uppföljningsarbete kan resultera i en ökad förmåga att upptäcka felaktigheter genom identifierade avvikelser. Vidare bedömer Brå att skyldigheten enligt kommunallagen att följa upp och kontrollera privata utförares verksamhet inte har fått tillräckligt genomslag. Statskontoret skriver även att privata utförare av offentlig service har blivit ett normalt inslag i Sverige och slutsatsen är att om inte verktygen för granskning, kontroll och utvärdering anpassas till de nya organisationsformerna kan onödiga risker uppstå[18].

De kommuner och regioner som uppger att de inte arbetar aktivt mot välfärdsbrottslighet uppger ofta som skäl att de har få privata utförare eller att problemet inte bedöms finnas inom den egna verksamheten. Statliga myndigheter som under en lång tid arbetat med brottsförebyggande insatser betonar dock att detta fenomen finns överallt oavsett driftsform och i alla kommuner och regioner, om än i olika utsträckning. Välfärdsbrottsligheten beskrivs vidare som en brottslighet som uppdagas då "man lyfter på locket" och att det är bara där du gräver, letar, gör tillsyn, som du upptäcker välfärdsbrottslighet.

Det blir tydligt att ökad och förbättrad kontroll krävs, vilket handlar om att kunna kombinera kommunens och regionens serviceroll med ökade inslag av uppföljning och kontroll. Flera kommuner och regioner som kommit längre i sitt arbete belyser att en ökad och förbättrad kontroll börjar med att se till att befintliga styrdokument för intern styrning och kontroll

[17] Brottsförebyggande rådet (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – fel och oegentligheter bland företag och föreningar.*
[18] Statskontoret (2023). *Nya utmaningar och gamla problem – om korruption i kommuner och regioner.*

omfattar riskområden för välfärdsbrott. Vidare krävs ofta en utökad kontroll av beställare, motpart och bidragstagare genom exempelvis, bakgrundskontroller, leverantörskontroller och bisysslekontroller. Även en god avtalsuppföljning är avgörande.

Kunskapshöjning, omvärldsbevakning och samverkan

För att bekämpa välfärdsbrottslighet är det av yttersta vikt att regioner och kommuner stärker den organisatoriska riskkulturen och ökar medvetenheten om problemet. De regioner och kommuner som kommit längre i sitt arbete med att bekämpa välfärdsbrottslighet belyser att det första steget i det förebyggande arbetet måste innefatta insatser som syftar till att höja medvetenheten om problemet och dess konsekvenser. Det handlar om att informera medarbetare, chefer och förtroendevalda om välfärdsbrottslighet och dess olika uttrycksformer. Först när kunskap och kompetens finns inom organisationen kan det omsättas till faktiskt verksamhet som bidrar till motståndskraft mot välfärdsbrottslighet.

KPMG och PWC har på uppdrag av SKR tagit fram stödmaterial till kommuner och regioner i arbetet med att skapa förmåga och välutformade strategier mot välfärdsbrott [19]. KPMG belyser att organisationskulturen är en central del i arbetet mot välfärdsbrott. Styrdokument, rutiner och kontroller spelar ingen roll om inte chefer och medarbetare har kunskap och tar frågan på allvar. Effektiv utbildning kan stärka kulturen genom att öka medarbetares och chefers medvetenhet och beteende. Regelbundna utbildningssessioner inte bara säkerställer att medarbetare och chefer har goda kunskaper, utan skapar även ökad medvetenhet och uppmuntrar till proaktivt genomförande av förebyggande åtgärder. Ständigt lärande stärker därigenom robustheten i välfärdssystemen. Utbildningsprogram kan utformas på olika sätt, men en grundläggande utmaning är att hitta metoder och verktyg som upplevs som intressanta, relevanta och lustfyllda. Detta är avgörande för bestående kunskap och en verklig förändring av organisationskulturen.

Sammantaget kan man se det som att arbetet mot välfärdsbrottslighet innebär ett kontinuerligt lärande. Detta kan göras på olika sätt genom utbildning och kompetensutveckling men det räcker inte att enbart ha ett internt perspektiv utan det krävs en ständig omvärldsbevakning där information inhämtas från omgivningen. PWC lyfter fram att det krävs en systematik i omvärldsbevakningen där det är tydligt vem som ska ansvara för omvärldsspaningen och hur den ska delas med berörda. Genom omvärldsbevakningen skapas verktyg för att snabbare agera när avvikelser som kan vara en indikation på välfärdsbrott noteras. Det räcker inte med en nationell omvärldsbevakning utan trender och tendenser behöver brytas ned på regional och lokal nivå samt kopplas till den egna verksamheten för att vara relevant i det förebyggande arbetet.

Slutligen är samverkan centralt för att effektivt kunna förebygga, upptäcka och agera när det gäller välfärdsbrottslighet. PWC skriver i sitt stödmaterial att genom samverkan kompletteras olika resurser, kompetenser och kunskaper för att tillsammans minska sannolikheten för brott och reducera skadeverkningar. Samverkan bör ske både inom den egna organisationen, men även med andra aktörer såsom statliga myndigheter eller andra kommuner och regioner. Samverkan förutsätter dock styrning, struktur och samsyn för att få effekt vilket innebär att det är viktigt att specificera roller och ansvar inom dessa olika samverkansformer, både internt och

[19] Sveriges kommuner och regioner (2024). Checklista och vägledning för att motverka välfärdsbrott.

externt. Vad gäller extern samverkan lyfts bland annat vikten av att följa underrättelseskyldigheten som en viktig förutsättning i arbetet mot välfärdsbrott. Till exempel är folkbokföringen ofta en nyckel för åtkomst till många av välfärdssystemen på individnivå. Genom ett nära samarbete med Skatteverket och andra kommuner vad gäller exempelvis felaktig folkbokföring kan risken för välfärdsbrott minska.

Många kommuner och regioner lyfter dock att informationsdelningen generellt är ett hinder i arbetet mot välfärdsbrottslighet och det är inte alltid tydligt när det är tillåtet med informationsdelning.[20] Svårigheter med informationsutbyte för regioner kopplas oftast till sekretesshinder inom Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och detta leder till att man inte får all väsentlig information för att kunna upptäcka och utreda misstänkta felaktigheter. Det kan handla om att få ta del av konkreta tips om felaktiga utbetalningar där svårigheten då ligger i att uppgifterna kan innehålla uppgifter om till exempel enskildas hälsotillstånd. Brå belyser dock att aktörer såsom Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är viktiga samarbetspartners för regionerna och kontaktytor bör etableras för att hitta vägar för informationsutbyte utifrån rådande lagstiftning.

Organisatoriska förutsättningar

För att upptäcka och motverka välfärdsbrott krävs även organisatoriska förutsättningar. PWC beskriver i sitt stödmaterial att organisatoriska förutsättningar handlar om att organisera resurser på ett sätt som möjliggör ett ändamålsenligt och effektivt förebyggande arbete. Arbetet med välfärdsbrott behöver vara kommun- och regionövergripande. Arbetet kräver emellertid en balans mellan det strategiskt samordnande och det operativa utförandet, vilket behöver reflekteras i en tydlig ansvarsfördelning i organisationen. Den politiska organisationen, förvaltningsorganisationen samt antagna styrdokument utgör gemensamt kommunens eller regionens verktyg för organisering, styrning och ledning. Som exempel lyfts att prioriteringen tydligt bör framgår av organisationens styrsignaler sett till styrande dokument, i den interna kontrollen och vid revision och tillsyn.

KPMG lyfter fram att arbetet med att motverka välfärdsbrott bör integreras i redan befintliga verksamhetsprocesser. Det är dock av yttersta vikt att det är tydligt vem som ansvarar för vad så att det i organisationen finns en tydlighet kring roller, ansvar, befogenheter och förväntningar. Utifrån detta är det även viktigt att belysa att ett utvecklingsarbete för att uppnå systematiskt arbete mot välfärdsbrott inte kan genomföras som ett ”sidoprojekt” utanför den ordinarie verksamheten utan arbetet måste bestå av ständigt pågående aktiviteter i linjeorganisationen med stöttning av stödverksamheter samt med tydlig strategisk styrning för att visa riktning.

[20] Brottsförebyggande rådet (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar.*

Nuläge och identifierade utvecklingsbehov inom Region Gävleborg

I detta avsnitt presenteras Region Gävleborgs nuläge och en beskrivning av identifierade utvecklingsbehov inom Region Gävleborgs olika verksamhetsområden.

Övergripande nulägesbeskrivning

Region Gävleborg har idag ingen samlad handlingsplan eller strategi gentemot välfärdsbrottslighet. Det finns dock en rad olika funktioner inom Region Gävleborgs ansvarsområden som arbetar med insatser som i olika utsträckning förebygger och upptäcker välfärdsbrottslighet. Som exempel finns styrdokument och arbetsprocesser som har till syfte att förebygga brott och oegentligheter. Detta innefattar områden såsom gåvor och representation, hot och våld, lönesättning, kontroll av yrkeslegitimationer, upphandling och attestordningar. Inom var och en av dessa processer har styrdokumenten en förebyggande effekt.

Region Gävleborg har sedan 2022 även en kanal för anonyma visselblåsningar. Visselblåsarkanalen ska användas för att rapportera misstankar om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram. Exempel på missförhållanden som normalt omfattas är överträdelser av lagar och föreskrifter, korruption, mutor, ekonomisk brottslighet, missbruk av finansiella medel och allvarliga trakasserier. Denna kanal ses därför som en viktig del för att Region Gävleborg ska kunna få kännedom om eventuella missförhållanden inom välfärdsbrottslighetsområdet. Sedan visselblåsarfunktionens inrättande har det dock inte inkommit några tydliga rapporter som tangerar mot välfärdsbrottslighetsområdet, utan misstankar och tips tycks inkomma till Region Gävleborg via andra kanaler. Representanter från olika verksamheter har framfört att det är svårt att hålla samman dessa impulser och det är svårt att initiera och utföra utredningar själva, varvid det efterfrågas en sammanhållen tvärprofessionell utredningsgrupp som kan samordna och driva utredningar när verksamheterna inte har den kompetensen själva.

Vidare är Region Gävleborg sedan våren 2024 representerade i det nationella nätverket mot välfärdsbrottslighet som SKR samordnar. Genom att delta i nätverket ges möjlighet till informationsinhämtning och erfarenhetsutbyte regioner emellan. De flesta av landets regioner deltar i nätverket. I övrigt framkommer det att det visserligen finns väl upparbetad samverkan mellan olika verksamheter inom Region Gävleborg och externa aktörer, men det är tydligt att dessa behöver förstärkas ytterligare. Välfärdsbrottsligheten är komplext och måste ses i ett större perspektiv där samverkan med externa aktörer, såsom andra myndigheter, kommuner eller regioner, är väsentligt för att kunna driva ett lyckosamt arbete.

Identifierade utvecklingsbehov inom Region Gävleborg

Under arbetet med att ta fram handlingsplanen har det blivit tydligt att Region Gävleborgs problembild och utvecklingsbehov liknar de som beskrivs i olika studier på nationell och regional nivå samt av de erfarenheter som andra kommuner och regioner lyfter fram. Riskerna är som störst där det finns pengar och utbetalningar, varvid inköp och upphandling samt stöd- och bidragsgivning är två områden där risk för välfärdsbrottslighet är som störst. Vidare finns det uttalade risker inom hälso- sjuk- och tandvården.

Inköp och upphandling

Under 2023 köpte Region Gävleborg in varor och tjänster för omkring 8,3 miljarder kronor. Inköpen görs över ett flertal inköps- och avtalsområden där de största inköpen görs av vård- och tandvårdsrelaterade tjänster, inköp av läkemedel, transporter och inom fastighetsområdet.

Av Region Gävleborgs nyligen fastslagna Inköpspolicy[21] framgår att inköp ska ske på ett transparent, objektivt och affärsmässigt sätt så att organisationens resurser nyttjas ansvarsfullt. Vidare ska köp, avtal och leverantörer kunna följas upp systematiskt för att säkerställa rätt kvalitet till avtalat pris, att avtal efterlevs och att inte oseriösa leverantörer används. Det framgår även att samtliga krav som ställs ska kunna följas upp. Vad gäller inköp och upphandling så finns det visserligen väl utarbetade kontroller i dagsläget där Inköpsavdelningen bland annat bevakar leverantörer via CreditSafe och det finns rutiner för uppföljning, men detta är sannolikt inte tillräckliga för att kunna förebygga och förhindra välfärdsbrottslighet. Ett mer kontrollerande, förebyggande och uppföljande arbete lyfts nämligen fram som ett behov inom både LOU och LOV. Som exempel kan det behövas en tydligare kategorisering av riskbranscher där fördjupade kontroller genomförs utöver de löpande kontrollerna. Ett annat behov som lyfts fram är behovet av att utveckla arbetet kring oanmäld tillsyn av externa verksamheter som Region Gävleborg har tecknat avtal med.

Ett särskilt riskområde som lyfts fram är just upphandling och avtalsuppföljning av externa aktörer inom valfrihetssystemet (LOV). Styrelse, ledning och andra företrädare skulle behöva belysas mer samt att det finns behov av tydligare interna rutiner för hur dessa aktörer följs upp på ett systematiskt sätt, både utifrån ekonomiskt- och kvalitetsmässigt perspektiv. Till detta lyfts även den nationella taxan fram som ett område där det behövs en översyn, det vill säga avtal med enskilda läkare och fysioterapeuter som Region Gävleborg har avtal med enligt lagen om läkarvårdsersättning (LOL) och lagen om ersättning för fysioterapi (LOF).

Sammantaget finns det behov av ett mer systematiskt arbete vad gäller kontroll och uppföljning inför, under och efter avtal inom dessa olika förfaranden. Det kommer dock behövas fördjupad samverkan mellan verksamheterna för att lyckosamt kunna utveckla en god avtalsuppföljning. Som exempel lyfter Inköpsavdelningen att fördjupad samverkan kan behövas med dem i verksamheterna som sköter kvalitetskontrollerna, då det ofta är vid kvalitetskontrollerna som det märks att något inte står rätt till. Genom att utveckla kvalitetsuppföljningen skulle det potentiellt finnas möjlighet att i större utsträckning kunna identifiera överutnyttjande eller andra missförhållanden, och i vissa fall även olika typer av brott.

Stöd- och bidragsgivning

Region Gävleborg betalar årligen ut olika typer av stöd och bidrag till individer, företag, organisationer och föreningar. Omfattningen av dessa stöd- och bidragsutbetalningar varierar från mindre utbetalningar till större utbetalningar om flera miljoner kronor. Handläggningen och rutinerna för dessa ser olika ut beroende på vad det är för typ av stöd eller bidrag där vissa regleras av nationella lagar, förordningar och bestämmelser och andra regleras av regler och villkor som Region Gävleborg själv definierar. Inom Regional utveckling hanteras till exempel statliga regionala utvecklingsmedel, företagsstöd och projektmedel, och dessa regleras av nationella bestämmelser och EU-bestämmelser. Inom övriga verksamheter inom Region Gävleborg såsom Kultur, Folkhälsa och inom Hälso- och sjukvården regleras till stor

[21] Inköpspolicy – Region Gävleborg, dokument ID 08-32128

del stöden och bidragen utifrån regler och rutiner som de olika verksamheterna själva definierar. Generellt kan man konstatera att de statliga regionala utvecklingsmedlen har mer utarbetade kontroll- och uppföljningssystem medans de övriga stöden och bidragen, i varierad utsträckning, har mindre utvecklade regler och rutiner för uppföljning och kontroll. Som exempel har det inom vissa bidrag uppmärksammats att det saknas kriterier för återkrav och avsaknad av tillräckligt ändamålsenliga regler och rutiner som möjliggör adekvat kontroll och uppföljning av bidragssökande.

Under 2024 påbörjades en bidragsöversyn inom Region Gävleborg under ledning av Trafik-, kultur- och folkhögskoleförvaltningen där bidrag inom kultur, folkhälsa och inom hälso- och sjukvård har kartlagts. Då det i dagsläget saknas regionövergripande regler för organisationer och föreningar som söker bidrag inom dessa områden har fokus legat på att analysera hur gemensamma regler för dessa ska se ut. Under början av 2025 kommer därför regionövergripande regler för bidrag inom dessa områden att beslutas av regionfullmäktige. Ett fortsatt arbete kommer dock krävas av de olika verksamheterna gällande att utveckla och implementera processer, rutiner och dokumentation för kontroller och uppföljning. Detta utvecklingsarbete kommer sammantaget att möjliggöra bättre insyn och kontroll av aktörer som söker bidrag i framtiden och, i förlängningen, även bidra till förhindra att felaktiga utbetalningar sker till oseriösa aktörer.
Den bidragsöversyn som genomförts under 2024 är dock inte heltäckande och ett nästa steg borde vara att även se över övriga stöd och bidrag. I detta arbete bör hänsyn tas till omfattningen av dessa stöd och bidrag i relation till den arbetsinsats som krävs gällande fördjupade kontroll- och uppföljningsinsatser samt med beaktande av risk- och väsentlighetsperspektiv.

Särskilda risker inom hälso- sjuk- och tandvården

Vidare finns det även andra uttalade risker inom hälso- sjuk- och tandvården såsom felaktiga intyg, felaktig läkemedelsförskrivning samt andra typer av oriktiga uppgifter eller överdrivna hjälpbehov. Dessa risker beskrivs även som de mest svårhanterliga. Nedan beskrivs kort vad som görs inom olika områden i dagsläget samt en redogörelse kring vad som behöver utvecklas under kommande år.

Intyg och medicinska utlåtanden

Vad gäller läkarintyg så har Region Gävleborg sedan våren 2022 infört ett nytt arbetssätt för individer med ekonomiskt bistånd och ohälsa. Detta för att individerna ska komma närmare egen försörjning. Tidigare har hälso- och sjukvården felaktigt utfärdat sjukskrivingar på Försäkringskassans intyg trots att individerna inte har för avsikt att ansöka om sjukpenning hos Försäkringskassan utan helt uppbär ekonomiskt bistånd. Idag samverkar Region Gävleborg och kommunerna gällande informationsinhämtning och uppföljning, vilket leder till aktiva planeringar. Detta har dubbla vinster, dels ökar detta individens resa till ett hälsosammare liv och egen försörjning, dels minskar risken för felaktiga sjukskrivningar samt att individerna blir mer synliga för kommunernas handläggare.

SKR nämner att kommunernas parkeringstillstånd för funktionsnedsättning är ett riskfyllt område inom välfärdsbrottslighet. Det har uppdagats att det finns problematik kring att denna typ av tillstånd säljs samt att individer har tillskansat sig tillstånd på ett felaktigt sätt. För att kommunerna ska kunna bevilja en ansökan om ett parkeringstillstånd behöver individen

inkomma med ett intyg från hälso- och sjukvården om aktuell diagnos samt ett gångtest. Som exempel har Gävle kommun sett en ökning av dessa ansökningar men har ingen förklaring till varför detta skett. Dialog mellan Gävle kommun och Region Gävleborg har påbörjats och det finns en önskan om fortsatt samverkan inom detta område för att förhindra att felaktiga parkeringstillstånd utfärdas.

Sammantaget behöver Region Gävleborg fortsätta att utveckla arbetssätt kring intyg och i detta arbete behöver andra, externa aktörer, involveras.

Läkemedelsförskrivning

Region Gävleborgs Läkemedelsenhet arbetar idag aktivt med kontroll av exempelvis oegentligheter kring läkemedelsförskrivning. Det finns därmed en medvetenhet om riskerna med felaktig läkemedelsförskrivning, främst inom primärvården, och att behov av kontroll och uppföljning är nödvändigt för att komma åt denna typ av problematik.

Läkemedelsenheten kommer behöva fortsätta med det redan påbörjade arbetet inom detta och intensifiera arbetet med kontroll och uppföljning av läkemedelsförskrivning.

Regionala tandvårdsstödet

I dagsläget genomförs ett flertal olika kontrollmoment av Beställarenheten Tandvård i hanteringen av tandvårdsstödet. Exempel på insatser som genomförs är:

- Manuell kontroll av fakturor som inkommer från privata vårdgivare.
- Vissa kostsamma åtgärder kräver per automatik att behandlaren styrker fakturan med daganteckning från patientbesöket för att se att man uppfyllt kraven för den specifika åtgärdskod som tagits.
- Folktandvårdens fakturor samt en större privat vårdgivare inkommer via fil. Samtliga av dessa gås igenom manuellt.

Det finns dock behov av att ytterligare förstärka processer, kontrollmoment och uppföljning av utförare. Som exempel finns behov av att:

- Utveckla LOV av barn- och ungdomstandvården i syfte att ge en juridiskt hållbar relation mellan beställare och vårdgivare samt mandat och verktyg för regelbunden uppföljning. Detta förslag kommer att bearbetas under våren 2025.
- Genomföra stickprovskontroller i högre utsträckning för att kunna identifiera avvikelser och felaktigheter.
- Utforma tillvägagångssätt och rutiner för kontroll av underlag innan utbetalning i syfte att minimera felaktiga utbetalningar. På detta sätt kan felaktigheter i underlag identifieras innan utbetalning vilket medför färre återkrav.

Felaktig folkbokföring

Under framtagande av denna handlingsplan har betydelsen av korrekt folkbokföring lyfts fram som ett viktigt område. Folkbokföringen är ofta en nyckel för åtkomst till många av välfärdssystemen på individnivå. Misstankar om felaktig folkbokföring ska underrättas till Skatteverket och regioner och kommuner är viktiga aktörer i detta sammanhang då det ofta är genom exempelvis uteblivna patientbesök eller uteblivna tandläkarbesök som felaktigheter kopplat till folkbokföring uppmärksammas. I dagsläget finns det rutiner för underrättelse om misstänkt felaktig folkbokföring inom Folktandvården, men inte inom övrig hälso- och sjukvård inom Region Gävleborg.

Okunskap och låg medvetandegrad är en riskfaktor

Det har under arbetet med att ta fram handlingsplanen lyfts fram behov av fördjupad kunskap om välfärdsbrottslighet, generellt och specifikt, inom verksamheterna. Det förebyggande arbetet kommer därmed initialt behöva börja med insatser som syftar till att höja medvetenheten inom hela organisationen där information och utbildning erbjuds chefer, medarbetare och förtroendevalda. I detta arbete behöver välfärdsbrottslighetens olika uttrycksformer beaktas för att kunskapsnivån om välfärdsbrottslighetens komplexitet ska kunna öka. Som exempel kan välfärdsbrottslighet ofta ta sig i uttryck genom infiltration och möjliggörare eller genom otillåten påverkan såsom hot och våld eller korruption, varvid utbildningsinsatser särskilt bör riktas mot yrkesgrupper som bedöms ligga i riskzonen för detta.

Genom välinformerade medarbetare och chefer kan Region Gävleborg skapa en försvarslinje mot välfärdsbrottslighet där förmåga finns hos den enskilde att identifiera varningssignaler och avvikelser. Denna förmåga kan byggas upp på olika sätt och, som nämnts tidigare, kommer det krävas relevanta och regelbundna utbildningssessioner som möjliggör ständigt lärande och kunskapsutveckling.

Bisysslor, andra bindningar, bakgrundskontroller och otillåten påverkan

I dagsläget finns det en regionövergripande rutin kring hantering av anställdas bisysslor. Anmälan av bisyssla görs av medarbetaren i samband med nyanställning inom Region Gävleborg, vid utvecklingssamtal eller andra medarbetarsamtal. Vidare är det verksamhetschefen eller avdelningschefen som avgör om och vad som är lämpligt och i vilken utsträckning bisysslor är tillåtna under förutsättning att förvaltningschef har delegerat beslutet.

Uppföljningen av bisysslorna är dock ett område som bör utvecklas då detta inte genomförs kontinuerligt eller systematiskt. Genom regelbundna kontroller av bisysslor kan Region Gävleborg få en samlad bild av anställdas uppdrag och engagemang utanför organisationen, vilket skapar trygghet och en robusthet gentemot regelbrott och överträdelser av interna riktlinjer.

Under 2024 har jävsdeklarationer inom upphandling samt inom handläggning av vissa stöd och bidrag implementerats inom Region Gävleborg. Detta ses som en del i arbetet med att motverka korruption och andra intressekonflikter i upphandlingsprocessen och vid stöd- och bidragsgivning. Det innebär att deltagare inför varje upphandling samt att handläggare inför handläggning av ett stöd- eller bidragsärende får fylla i en blankett där de intygar att de inte är jäviga. Arbetssättet har nyligen införts inom vissa verksamheter och kommer kräva uppföljning och utvärdering.

Som nämnts tidigare innefattar otillåten påverkan en rad olika handlingar som syftar till att påverka tjänstepersoner i deras myndighetsutövning och beslutsfattande. Det är ett samlingsnamn för trakasserier, hot, våld och korruption som utöver att vara ett stort arbetsmiljöproblem riskerar att påverka den enskilde tjänstepersonens myndighetsutövning och beslutsfattande. Region Gävleborg har idag en regionövergripande rutin rörande hot och våld som gäller för samtliga verksamheter. Den innefattar dock enbart hot och våld vilket innebär att andra delar som inryms i begreppet otillåten påverkan inte ombesörjs i rutinen. Eftersom välfärdsbrottslighet kan ske genom otillåten påverkan bör Region Gävleborg ta fram en regionövergripande rutin med tillhörande utbildningar inom detta.

Inom Region Gävleborg sker det i dagsläget bakgrundskontroller av anställda inför anställning till tjänster som av särskilda skäl kräver detta, exempelvis vid anställning av förvaltningschefer och inom säkerhetsskyddade befattningar. För tjänster som har direkt kontakt med barn kontrolleras utdrag ur Polisens belastningsregister. Inom rättspsykiatrin kontrolleras belastningsregister, Kronofogdemyndigheten och drogtest. I övrigt utförs inte bakgrundskontroller på anställda, varken vid anställning eller fortlöpande. Utifrån detta kan det finnas behov av att genomföra en översyn av möjligheter till utökade bakgrundskontroller av nya medarbetare utifrån nuvarande lagstiftning.

Slutord

För att insatserna i denna handlingsplan ska bli verkningsfulla kommer det krävas regionövergripande processutveckling. Det kommer krävas omvärldsbevakning och samarbete med interna och externa parter, såsom relevanta avdelningar, förvaltningar, andra regioner och kommuner samt statliga myndigheter, eftersom välfärdsbrottslighet är ett område i kontinuerlig utveckling som går över organisations- och sektorsgränser.

Ett stärkt arbete mot välfärdsbrottslighet kommer sannolikt innebära en ökad risk för otillåten påverkan, vilket därmed är ett område som behöver beaktas i genomförandet av handlingsplanen. Otillåten påverkan är dock ett omfattande område som möjligen skulle kunna omhändertas i en egen, separat, arbetsprocess men med anledning av att välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan hör ihop så kommer insatser kopplat mot otillåten påverkan även ingå i denna handlingsplan.

När Region Gävleborg stärker sitt arbete mot välfärdsbrottslighet kommer det även att kräva flera slags kommunikationsinsatser. Det kommer sannolikt krävas information till olika målgrupper om de åtgärder som kommer att genomföras. Till exempel att ökade kontroller inte handlar om att misstänkliggöra medarbetare och leverantörer eller att i övrigt åsidosätta regionens serviceuppdrag, utan det handlar om att skattepengar ska gå till korrekt ändamål, att verka för sund konkurrens på marknaden, att motverka oseriösa aktörer och så vidare.